

Posttjänst för hela slanten

Finansieringsmodeller för framtidens
sammansattande posttjänst

Betänkande av Postfinansieringsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:4

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslagsbild: Agneta Öberg

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0538-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0539-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska också överväga vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten bör ha och vilka konkreta tjänster som bör ingå i den. Till utredare förordnades samma dag f.d. rådsdirektören Britt Bohlin.

Hovrättsrådet Martin Nilsson har varit huvudsekreterare åt utredningen från och med den 1 oktober 2020. Sekreterare åt utredningen har från och med den 1 oktober 2020 till och med den 30 december 2021 varit f.d. ämnesrådet Per Östensson, från och med den 10 oktober 2020 verksjuristen Sofie Sandell, från och med den 6 april 2021 till och med den 31 oktober 2021 ekonomie doktorn Helen Forslind och från och med den 1 mars 2022 departementsrådet Lena Hägglöf.

Som experter förordnades från och med den 26 oktober 2020 ämnesrådet Anna-Karin Adolfsson, koordinatören Pär Ove Bergquist, utredaren Anna Kindberg, kanslirådet Sofia Knapp, sakkunnige Joakim Levin, kanslirådet Erik Mattsson, kvalificerade statistikern Maria Melkersson, rådet Karin Morild, ämnesrådet Carl Scheutz, kanslirådet Eva Sörell och departementssekreteraren Daniel Zerea.

Anna-Karin Adolfsson entledigades den 30 november 2021 och ersattes av kanslirådet Sofie Berg Cormier från och med den 1 december 2021. Daniel Zerea entledigades den 5 september 2021 och ersattes av departementssekreteraren Jonathan Grosin från och med den 6 september 2021. Anna Kindberg entledigades den 29 november 2022.

Utredningen, som har antagit namnet Postfinansieringsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*. SOU 2023:4. Uppdraget är därmed slutfört. Experten Sofie Berg Cormier har lämnat ett särskilt yttrande.

Stockholm i januari 2023

Britt Bohlin

/ Martin Nilsson
Lena Hägglöf
Sofie Sandell

Innehåll

Sammanfattning	23
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	31
1.2 Förslag till förordning (2024:000) om statlig ersättning för tillhandahållande av den sambandsomfattande posttjänsten.....	34
1.3 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049)	39
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.....	41
2 Inledning	43
2.1 Utredningsuppdraget.....	43
2.2 Vårt arbete	44
2.2.1 Utredningssammanträden.....	44
2.2.2 Möten med den parlamentariska referensgruppen.....	44
2.2.3 Övriga möten och kontakter	44
2.2.4 Kontakter med andra länder	45
2.2.5 Konsultuppdrag	46
2.3 Betänkandets disposition.....	47

3	Gällande rätt	49
3.1	Den samhällsomfattande posttjänsten	49
3.2	Postdirektivet.....	50
3.2.1	Samhällsomfattande posttjänster	51
3.2.2	Finansiering av samhällsomfattande posttjänster.....	54
3.2.3	Prissättning och redovisning	55
3.3	Postlagen och postförordningen	55
3.3.1	Den samhällsomfattande posttjänsten.....	55
3.3.2	Vissa krav på den samhällsomfattande posttjänsten	56
3.3.3	Prissättning, redovisning och finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten	60
4	Den faktiska samhällsomfattande posttjänsten i Sverige	63
4.1	Den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls av Postnord	63
4.2	Tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten	64
4.3	Insamlings- och utdelningsfrekvens.....	65
4.3.1	Undantag från utdelning fem dagar i veckan	65
4.3.2	Postnords varannandagsutdelning	66
5	Postmarknaden.....	67
5.1	Den svenska postmarknaden	67
5.1.1	Den svenska brevmarknaden.....	67
5.1.2	Volymer och omsättning på brevmarknaden under 2021	70
5.1.3	Konkurrenssituationen på brevmarknaden	70
5.1.4	Paketmarknaden.....	72
5.1.5	Paketmarknaden när även gränsöverskridande försändelser räknas in	76

5.2	Postservice – en geografisk översikt	77
5.2.1	Utdelning av post	77
5.2.2	De geografiska förutsättningarna	79
5.2.3	Servicenät för paketutdelning	80
5.3	Postnords postverksamhet	83
5.3.1	Postnordkoncernen	83
5.3.2	Postens väg hos Postnord	84
5.4	Citymails postverksamhet	89
6	Användning och behov av posttjänster	91
6.1	Vårt arbete med att utreda användarnas behov av posttjänster	91
6.2	Försändelser med skriftliga meddelanden	94
6.2.1	Stora avsändare och mottagare av försändelser med skriftliga meddelanden	95
6.2.2	Privatpersoner och små företags behov av försändelser med skriftliga meddelanden	96
6.2.3	Behov i områden med längre avstånd till tätort... 101	
6.2.4	Särskilda användargrupperns behov av försändelser med skriftliga meddelanden	103
6.3	Försändelser med varor	105
6.3.1	Stora avsändare och mottagares behov av försändelser med varor	105
6.3.2	Privatpersoners och små företags behov av försändelser med varor oavsett tillgänglighet till tätort	106
6.3.3	Behov av försändelser med varor i områden med längre avstånd till tätort	108
6.3.4	Särskilda användargrupperns behov av varuförsändelser	110
6.4	Postdistribuerade dagstidningar och tidskrifter	111
6.4.1	Mindre än fyra procent av de prenumererade dagstidningarna distribueras med Postnord	111
6.4.2	Tillgång till papperstidning är vanligast hos den äldsta åldersgruppen	112

6.4.3	Gratistidningarna påverkas av servicenivån	113
6.4.4	Tidskrifterna.....	113
6.5	Synpunkter och underlag till utredningen från användarna av posttjänster	115
6.5.1	Vården och folkhälsan	115
6.5.2	Läkemedel.....	118
6.5.3	Djurhälsa.....	119
6.5.4	Företag.....	122
6.5.5	Myndigheter	124
6.5.6	Organisationer.....	134
6.6	Totalförsvarets behov vid höjd beredskap	135
6.7	WSP:s studie av betalningsvilja.....	136
6.7.1	Privatpersoner	137
6.7.2	Företag.....	138
7	Digitaliseringens påverkan på behoven av posttjänster .	141
7.1	Möjligheter att ersätta post med digitala alternativ	141
7.2	Funktionell tillgång med 10 Mbit/s till internet räcker för att använda digital brevlåda.....	142
7.3	Digitaliseringens möjligheter ska utnyttjas	143
7.3.1	Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi	143
7.3.2	PTS följer upp strategin årligen.....	144
7.4	Digital delaktighet	145
7.4.1	Sällan- och ickeanvändarna riskerar dubbelt utanförskap enligt Internetstiftelsen	146
7.4.2	Önskemål om kanal för samhällsinformation skiljer sig åt mellan användarna	147
7.4.3	Inkluderande kommunikationslösningar behövs för digital omställning	148
7.4.4	Infrastrukturen för digitala taltidningar kan användas till kris- och samhällsinformation	149

7.4.5	Tillgänglighet till digitala brevlådor för personer med funktionsnedsättning.....	150
7.4.6	Intresseorganisationerna ser både fördelar och nackdelar med digitala lösningar	151
7.5	Övergången till ett digitalt offentligt Sverige	152
7.5.1	Digital post som rättighet och skyldighet	152
7.5.2	Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021	153
7.5.3	DIGG utvecklar infrastrukturen för digital post.....	155
7.5.4	Offentliga aktörer och leverantörer till offentliga aktörer ska fakturera elektroniskt	156
7.5.5	Digital kommunikation hos brottsbekämpande myndigheter	157
7.6	Det behövs för ökat elektroniskt informationsutbyte	158
7.6.1	Digital identitet är en förutsättning för att utnyttja digitala tjänster	159
7.6.2	Ersättningsmodellen för myndighetspost.....	160
7.6.3	Informationsutbyte mellan offentliga aktörer.....	160
7.6.4	Digitaliseringsrättsutredningen	161
7.6.5	Undertecknande i den digitala världen.....	161
7.7	Det offentliga Sverige digitaliserar sin kommunikation i olika utsträckning	162
7.7.1	Många anledningar till att digitalisera verksamheten	163
7.7.2	Hinder mot att digitalisera.....	164
8	Internationella förhållanden.....	167
8.1	Postregleringen i några länder.....	167
8.1.1	Danmark	168
8.1.2	Finland	171
8.1.3	Norge	178
8.1.4	Tyskland.....	181
8.2	Kort om befordringstider och kvalitetskrav i ytterligare några EU-länder.....	186
8.2.1	Belgien.....	186

8.2.2	Frankrike	187
8.2.3	Grekland	188
8.2.4	Spanien.....	189
8.2.5	Österrike.....	189
8.3	Utformningen av stödordningar i några länder	189
8.3.1	Danmark	189
8.3.2	Finland	191
8.3.3	Norge	193
8.3.4	Tyskland	194
8.3.5	Österrike.....	195
8.3.6	Spanien.....	196
8.3.7	Italien	197
8.3.8	Portugal	199
8.3.9	Irland.....	200
8.4	Finansiering genom statsstöd i några andra länder.....	200
8.4.1	Danmark	201
8.4.2	Spanien.....	202
8.4.3	Italien	202
8.4.4	Frankrike	203
8.4.5	Tjeckien	203
9	Närmare om vissa krav i postdirektivet	205
9.1	Postdirektivets krav på utdelning fem dagar i veckan	205
9.1.1	Huvudregeln.....	205
9.1.2	Undantag från kravet på femdagarsutdelning	211
9.1.3	Slutsatser om innebörden av postdirektivets krav på utdelning minst fem arbetsdagar i veckan	216
9.2	Postdirektivets krav på redovisningen	217
9.2.1	Direktivsbestämmelserna	218
9.2.2	Redovisningskravens genomförande i svensk rätt.....	218
9.2.3	Redovisningskrav i tillståndsvillkoren	219
9.2.4	Innebörden av direktivets krav på redovisning enligt generaladvokaten i EU-domstolens mål C-256/17.....	220

9.2.5	Betydelsen för kostnadsfördelningen av att en tjänst ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte	223
9.3	Postdirektivets krav på prissättningen.....	223
9.3.1	Direktivsbestämmelserna.....	223
9.3.2	Genomförandet i svensk rätt	224
9.3.3	Förarbetsuttalanden	225
9.3.4	Tillståndsvillkoren	226
9.4	Kostnadsorienteringskravet	228
9.4.1	Bestämmelsen och skäl i direktivet	228
9.4.2	Generaladvokaten om kostnadsrelaterade priser	229
9.4.3	Gränser som konkurrenslagstiftningen ställer upp.....	232
9.4.4	PTS tillämpning av kostnadsorienteringskravet.....	237
9.4.5	Ytterligare uppfattningar om kostnadsorientering	239
9.4.6	Slutsatser om innebörden av postdirektivets krav på kostnadsrelaterade priser.....	243
9.5	Icke-diskriminerande prissättning	244
9.5.1	Postdirektivets bestämmelse.....	244
9.5.2	Kravet på icke-diskriminerande prissättning enligt EU-domstolen.....	245
9.5.3	Kravet på icke-diskriminerande prissättning enligt Kammarrätten i Stockholm	246
9.5.4	Förarbetsuttalanden	247
9.5.5	Icke-diskrimineringskravets betydelse i några situationer	247
9.6	Enhetliga priser	248
9.7	Tillträde till tillhandahållarens postnät	249
9.8	Rättsliga förutsättningar för olika servicenivåer i olika delar av landet.....	250
9.8.1	Postdirektivets krav på likabehandling	250
9.8.2	Samma tjänst	251
9.8.3	Likabehandling enligt EU-domstolens praxis	252

9.8.4	Innebörden av bestämmelsen i artikel 5.1 andra strecksatsen	253
9.8.5	Undantag med hänsyn till allmänintresset	254
9.8.6	Proportionalitetskravet	256
9.8.7	Exempel från våra grannländer	256
9.8.8	Slutsats beträffande rättsliga förutsättningar för olika servicenivåer i olika delar av landet	257
9.9	Olika finansiering i olika delar av landet	257
9.10	Orimlig ekonomisk belastning	258
9.10.1	Tribunalens och domstolens uttalanden i Inpost	259
9.10.2	ERGP:s uppfattning 2012	263
9.10.3	Andra länders genomförande av kravet	265
9.10.4	Innebörden av rekvisitet orimlig ekonomisk belastning	265
10	EU:s statsstödsregler	267
10.1	EUF-fördragets statsstödsregler	267
10.1.1	Inledning	267
10.1.2	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	268
10.2	När anses en åtgärd som stöd?	269
10.2.1	Fördragets regel	269
10.2.2	Företagsbegreppet	270
10.2.3	Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel	271
10.2.4	Fördel	273
10.2.5	Selektivitet	276
10.2.6	Snedvridning eller hot om snedvridning av konkurrensen samt påverkan på handeln mellan medlemsstaterna	277
10.3	Ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som innebär statsstöd	278
10.3.1	Fördel av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – Altmarkkriterierna	278
10.3.2	Kommissionens uppfattning om Altmarkkriterierna	280

10.3.3	SNCM mot kommissionen – Statsstöd vid upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	282
10.3.4	Statsstöd till bpost efter upphandling av tidningsutdelning	288
10.3.5	Avslutande kommentar	290
10.4	Exemplet med statsstöd till Post Danmark A/S	291
10.5	Ordningen med undantag från förbudet mot statligt stöd	292
10.6	Undantag för stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	293
10.6.1	Förordningen om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	293
10.6.2	Kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	294
10.6.3	Kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster... ..	296
10.6.4	Postdirektivets bestämmelser om nettokostnad	308
10.6.5	Nettokostnadsberäkningen i fallet med ersättning till Post Danmark	309
10.7	Förfaranden för granskning av stöd	310
10.8	Kommissionens beslut i ärendet om stöd till Post Danmark	312
10.9	Transparensdirektivet och insynslagen	312
10.9.1	Transparensdirektivet	312
10.9.2	Direktivets genomförande i svensk rätt	315
11	Upphandlingsregelverket	317
11.1	Inledning	317
11.2	Regler om offentlig upphandling	318
11.2.1	Upphandlingslagar som kan vara aktuella att tillämpa	318

11.2.2	Upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	322
11.2.3	Principer för offentlig upphandling	322
11.3	Upphandling enligt LOU	323
11.3.1	Bestämmelser som är tillämpliga vid upphandling av bland annat posttjänster	324
11.3.2	Allmänna bestämmelser	324
11.3.3	Upphandlingsförfaranden	324
11.3.4	Regler för upphandlingsförfarandena i 6 kap. LOU.....	327
11.3.5	Upphandling av särskilda tjänster	327
11.4	Upphandling enligt LUK.....	327
11.5	Postdirektivets regler om finansiering genom upphandling	328
12	Vissa samhällsekonomiska aspekter	331
12.1	Inledning	331
12.1.1	Frågeställningarna	331
12.1.2	Slutsatserna i sammanfattning.....	332
12.2	Utgångspunkter.....	333
12.2.1	Hushållning med knappa resurser.....	333
12.2.2	Nyttor och kostnader för offentliga projekt.....	335
12.2.3	Betydelsen av incitament	336
12.2.4	Betydelsen av priskänslighet.....	337
12.2.5	Välfärdsmaximering	340
12.2.6	Ramseyprissättning.....	342
12.3	Korsfinansiering och gräddskumning	344
12.4	Principer för finansiering av samhällsomfattande tjänster	348
12.4.1	Samfinansiering	350
12.4.2	Korsfinansiering	350
12.4.3	Kompensationsfond.....	351
12.4.4	Statlig subvention.....	352

12.5	Slutsatser i promemorian Finansiering av samhällsomfattande posttjänster – en samhällsekonomisk analys	352
13	Övervägda tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten.....	355
13.1	Den samhällsomfattande posttjänstens nuvarande omfattning och innehåll.....	355
13.2	Övervägda förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten	356
14	Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	359
14.1	Frågeställningen.....	359
14.1.1	Olika förutsättningar på brev- och paketmarknaderna	360
14.1.2	Kapitlets disposition.....	361
14.2	Möjligheten att överlåta tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten till marknaden.....	362
14.2.1	Postdirektivets regler	363
14.2.2	Svenska förarbetsuttalanden	364
14.2.3	Den finska ordningen.....	365
14.2.4	Våra överväganden.....	366
14.3	Mervärdesskatteundantaget beträffande vissa tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten.....	369
14.3.1	Mervärdesskatteundantag för vissa posttjänster och frimärken.....	369
14.3.2	Mervärdesskatteundantagets följder	370
14.4	Statsstödsrättsliga aspekter på en snävare samhällsomfattande posttjänst.....	372
14.4.1	Frågeställningen.....	372
14.4.2	Kommissionsärenden	374
14.4.3	Våra kontakter med kommissionen	374
14.4.4	Slutsatser beträffande statsstödsrättsliga aspekter på en snävare samhällsomfattande posttjänst.....	376

14.5	EU-kommissionens uppföljning av postdirektivet	376
14.5.1	Kommissionens slutsatser beträffande sändningar.....	377
14.5.2	Kommissionens slutsatser beträffande pakettjänster	377
14.6	Två rapporter som vi har beställt.....	378
14.6.1	Excluding Bulk Letters from the USO. Economic considerations and experience from other countries.....	379
14.6.2	Rapporten Pakettjänster för E-handlare. Utbudet i Sverige, Norge och Finland.....	382
14.7	Uppfattningen hos de utsedda tillhandahållarna i Norge och Finland	391
14.7.1	Posten Norge A/S svar	391
14.7.2	Posti Oys svar	392
14.8	PTS uppfattning om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	393
14.9	Aktörernas uppfattning om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	394
14.9.1	Postnord	395
14.9.2	Övriga företag och Arena för framtidens distribution.....	400
14.10	Bedömning beträffande den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	407
14.10.1	För- och nackdelar med att försändelser eller posttjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.....	407
14.10.2	Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev.....	412
14.10.3	Omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket	417
14.11	Postlagens bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	421
14.11.1	Förenlighet med postdirektivet.....	422
14.11.2	Aspekter med avseende på en statsstödsanmälan.....	424

14.11.3	En mer lättbegriplig bestämmelse	425
14.11.4	Vår bedömning	425
15	En ändrad brevdefinition	427
15.1	Inledning	427
15.2	Ett alternativ för en ny brevdefinition.....	428
15.3	Bestämmelser som behöver beaktas vid en ändrad definition	430
15.3.1	Postdirektivets definition av brev försändelse.....	430
15.3.2	Regelverket för brev och postverksamhet	430
15.4	Brevdefinitionen bör ändras	435
16	Servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten ..	441
16.1	Servicenivåer anpassade till kostnader och behov	441
16.2	Oförändrad utdelningsfrekvens	442
16.2.1	Utdelning med brevbäraren varje vardag till samtliga postlådor bör inte återinföras	442
16.2.2	Ytterligare undantag från postlagens krav på utdelning fem dagar ska inte göras	445
16.3	Ändrat befordringstidskrav för brevbefordran	446
16.3.1	En längre befordringstid medför besparingsmöjligheter	446
16.3.2	Postdirektivets krav på befordringstid	449
16.3.3	Behovsundersökningarna	451
16.3.4	Digitaliseringen påverkar behoven	453
16.3.5	De flesta behoven kan hanteras med tredagarsbefordran	456
16.3.6	Alternativ till den grundläggande brevtjänsten när det är bråttom	463
16.3.7	Postdistribuerade dagstidningar och tidskrifter skulle påverkas negativt av en längre befordringstid	466

16.3.8	Befordringstiden för brev bör utökas till tre dagar.....	471
16.3.9	Kvalitetskravet bör fortsatt vara minst 95 procent.....	477
16.4	Det bör inte i lag eller förordning ställas krav på en expresstjänst	478
16.4.1	Postnords beräknade kostnader för en expresstjänst	478
16.4.2	Bedömning	479
16.5	Bör varjedagsutdelning återinföras i vissa delar av landet?	480
16.5.1	Postnord har beräknat kostnader och konsekvenser av varjedagsutdelning i glest befolkade områden	481
16.5.2	Utdelning till alla i vissa geografier varje dag blir förknippat med höga kostnader	482
16.6	Inget kvalitetskrav för paketbefordran	484
16.7	Tömning av brevlådor	485
16.7.1	Möjlighet till kostnadsbesparingar vid reducerad tömningsfrekvens	485
16.7.2	PTS bör avgöra lämplig insamlingsfrekvens.....	486
16.8	Placering av expeditions- och inlämningsställen	486
16.8.1	Distributörer behöver veta i vilken utsträckning användarnas behov beaktas.....	486
16.8.2	Placeringen av inlämnings- och expeditionsställen.....	487
16.8.3	PTS bör få besluta om vilka krav på placering som gäller	487
17	Förslag på omfattning och konkreta tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten.....	489
18	Finansieringsmodeller och finansieringskällor	493
18.1	Inledning	493
18.2	Finansieringsbehovet.....	495

18.2.1	Postnords resultat.....	495
18.2.2	Nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.....	496
18.3	En modell som utgår från finansiering genom statsstöd	500
18.3.1	Några utgångspunkter.....	500
18.3.2	Vid vilka förutsättningar bör ersättning lämnas?	507
18.3.3	Nivån på ersättningen	509
18.3.4	EU-bestämmelser att iaktta när finansieringsmodellen utformas	515
18.3.5	Finansieringsmodellens utformning.....	517
18.3.6	En ny förordning.....	527
18.4	Möjlighet att utse paketdistributörer att tillhandha den samhällsomfattande posttjänsten.....	528
18.4.1	Inledning	528
18.4.2	PTS förslag.....	528
18.4.3	Tillståndskrav.....	529
18.4.4	Postdirektivets regler om olika tillstånd	530
18.4.5	Tillståndskrav i Norge och Danmark.....	531
18.4.6	Distributörernas åsikt om tillstånd	532
18.4.7	Bedömning.....	532
18.5	En finansieringsmodell som utgår från upphandling.....	536
18.5.1	Inledning	536
18.5.2	Aktörernas uppfattning.....	537
18.5.3	Upphandling av hela brevvärksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten	541
18.5.4	Upphandling av utdelningsmomentet.....	542
18.5.5	Bedömning.....	546
18.6	Skild finansiering av olika tjänster eller av tjänster i olika delar av landet	549
18.6.1	Särskild finansiering av pakettjänster i landsbygd	549
18.6.2	Upphandling av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket.....	554
18.6.3	Företag med tillstånd till postverksamhet utses för ett avgränsat geografiskt område	555

18.6.4	Upphandling av pakettjänster för en del av Sverige	555
18.6.5	Dagstidningar och tidskrifter	556
18.6.6	Utdelning till personer som har fyllt 80 år eller har en funktionsnedsättning	558
18.7	Finansiering genom kompensationsfond	560
18.7.1	Inledning	560
18.7.2	Gränsdragningen mellan skatt och avgift	561
18.7.3	Finansiering av statliga åtaganden i Sverige	563
18.7.4	Är det motiverat att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten genom en skatt på paketdistributörer?	564
18.8	Förordad finansieringsmodell	566
18.9	Finansieringskällor	567
18.9.1	Finansiering från befintliga anslag	569
18.9.2	Utdelning från Postnord kan inte ses som finansieringskälla	572
19	Ikraftträdande	575
20	Konsekvenser av förslagen	577
20.1	Inledning	577
20.2	Problemet och förslag till lösningar	577
20.2.1	Förslaget om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	578
20.2.2	Förslaget om ändrad brevdefinition	579
20.2.3	Varannandagsutdelning ändras inte	580
20.2.4	Förslaget om ändring från två dagars till tre dagars brevbefordran	580
20.2.5	Förslaget om bemyndigande till PTS om placering av inlämnings- och expeditiionsställen	582
20.2.6	Förslaget om finansieringsmodeller	582
20.3	Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	584

20.4	Beskrivning av vilka som berörs av förslagen.....	585
20.4.1	Konsekvenser för användare	585
20.4.2	Konsekvenser för den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten.....	600
20.4.3	Konsekvenser för konkurrenter till den utsedda tillhandahållaren.....	601
20.4.4	Konsekvenser för den reglerande myndigheten	604
20.4.5	Konsekvenser för konkurrensförhållanden	605
20.4.6	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	606
20.4.7	Konsekvenser för totalförsvaret	607
20.5	Kostnader	608
20.6	Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	609
20.6.1	Tidpunkt för ikraftträdande.....	609
20.6.2	Behov av speciella informationsinsatser.....	610
20.7	Övriga konsekvenser	610
21	Författningskommentar	611
21.1	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	611
	Särskilt yttrande	617
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:101	619
Bilaga 2	Samhällsekonomisk analys av den samhällsomfattande posttjänsten.....	627
Bilaga 3	Pakettjänster för e-handlare.....	675

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag avser den samhällsomfattande posttjänsten. Denna posttjänst regleras i postlagen (2010:1045) och definieras som en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser. I praktiken är det Postnords verksamhet med post som utgör den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Postnord är genom bolagets tillståndsvillkor ålagt att tillhandahålla denna posttjänst.

Bakgrunden till vårt uppdrag är att brevmängderna har sjunkit mycket under 2000-talet och förväntas fortsätta att sjunka. Särskilt om inte kraven på den samhällsomfattande posttjänsten sänks kan portointäkterna om några år inte förväntas vara tillräckliga för att finansiera tjänsten.

Enligt våra direktiv ska vi överväga vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten bör ha och vilka konkreta tjänster som bör ingå i den. För närvarande finns det ett krav på att Postnord ska erbjuda en tjänst som innebär att brev delas ut inom två arbetsdagar. I vårt uppdrag ingår att bedöma om detta krav ska ändras.

Eftersom det förutses att den samhällsomfattande posttjänsten kan komma att behöva finansiering vid sidan om portointäkterna ska vi utreda möjliga finansieringsmodeller för tjänsten. Vi ska bland annat utreda modeller som utgår från finansiering genom statsstöd och från upphandling. Om det bedöms lämpligt ska vi vidare lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt eller att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt. Vi ska också ta ställning till om det är möjligt och behövligt att för vissa delar av

landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Postregleringen

Postdirektivet

Begreppet samhällsomfattande posttjänst härrör från EU:s postdirektiv¹ och infördes i den svenska postregleringen som ett led i att postdirektivet genomfördes i svensk rätt. Merparten av postlagens krav på den samhällsomfattande posttjänsten har sin grund i postdirektivet.

Enligt postdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Skyldigheten gäller adresserade försändelser som väger högst 2 kg. Beträffande paket gäller skyldigheten dock försändelser upp till 10 kg. Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar bland annat adresserade brev, paket, dagstidningar och tidskrifter.

I medlemsstaternas skyldigheter ingår att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten som huvudregel garanteras minst fem arbetsdagar i veckan och innebär minst en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler. För att garantera tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten får medlemsstaterna utse ett eller flera företag att tillhandahålla tjänsterna. Det är också möjligt att utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna eller täcka olika delar av det nationella territoriet. Om postdirektivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten uppfylls av marknaden kan tillhandahållandet av denna tjänst överlämnas till marknaden.

Postdirektivet innehåller inte några kvalitetskrav för inrikes posttjänster. I stället ankommer det på medlemsstaterna att föreskriva

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14). Direktivet har därefter ändrats år 2002 och 2008, genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3).

kvalitetsnormer särskilt beträffande befordringstider och tjänsternas tillförlitlighet.

Om den samhällsomfattande posttjänsten inte är självfinansierande finns det enligt postdirektivet möjlighet för medlemsstaterna att finansiera den genom upphandling eller statsstöd. Direktivet innehåller vidare regler om prissättning och redovisning. Bland annat föreskrivs att priserna för var och en av de tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten ska vara rimliga, kostnadsorienterade, öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Postlagen och postförordningen

Enligt postlagen krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet. Ett sådant tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. I Sverige har den samhällsomfattande posttjänsten hittills säkerställts genom att Postnords tillstånd förenats med en skyldighet för bolaget att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten.

Flera av postdirektivets bestämmelser återges i postlagen, bland annat bestämmelsen om insamling och utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Precis som enligt postdirektivet krävs alltså enligt postlagen att post delas ut minst fem dagar i veckan. Postnord har infört s.k. varannandagsutdelning. Denna innebär att merparten brev delas ut endast varannan dag. Postnord delar emellertid ut paket och expressbrev varje arbetsdag och erbjuder en tjänst för utdelning varje arbetsdag av adresserade dagstidningar. Post- och telestyrelsen (PTS) har bedömt att utdelning på detta sätt uppfyller postlagens krav.

Beträffande tjänsternas kvalitet föreskrivs i postförordningen (2010:1049) att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar. Denna bestämmelse innefattar en skyldighet för Postnord att tillhandahålla en tjänst som innebär att brev delas ut inom två arbetsdagar. I övrigt finns det inte närmare krav på att Postnord ska tillhandahålla vissa tjänster.

Beträffande finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten gäller enligt postlagen att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Den svenska postmarknaden

Postmarknaden består av två delmarknader: brevmarknaden och paketmarknaden. Postnord har skilda nät för brev och paket, med till exempel särskilda sorteringsanläggningar för brev och paket. Breven delas ut av brevbärare medan paket delas ut av personal i paketverksamheten, om de inte hämtas ut hos postombud.

Brev brukar delas in i brevlådepost, kontorspost och sändningsbrev. Med sändningar avses serier av försändelser med samma format och vikt och som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd. Sändningsbreven omfattar ungefär 83 procent av volymerna på den svenska brevmarknaden. Sändningsbrev produceras i regel i tryckerier, som även kuverterar och sorterar posten. Med kontorspost avses post som normalt frankeras i frankeringsmaskin. Kontorsposten omfattar cirka 12 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden. Med brevlådepost avses post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken. Brevlådeposten omfattar 5 procent av volymerna på brevmarknaden.

Befordran av brevlådepost och kontorspost kräver en kostsam infrastruktur med avancerade sorteringsmaskiner. I Sverige är det endast Postnord som har en sådan infrastruktur för befordran i hela landet. Citymail har emellertid ett nät för distribution av sändningsbrev, som levereras sorterade från tryckerierna till Citymail. Citymail når 54 procent av mottagarna. På brevmarknaden uppgår Postnords marknadsandel till strax under 80 procent av volymen, Citymails till ungefär 20 procent och övriga postföretags till ungefär 1 procent. Under perioden 2000–2021 sjönk brevvolymerne med 56 procent. Den årliga procentuella minskningen har ökat sedan 2000. Under tolv månadersperioden fram till oktober 2022 sjönk Postnords brevvolymerne med 12 procent.

På paketmarknaden ökar volymerna och det finns flera företag med rikstäckande nät för paketleveranser i hela landet. År 2021 ökade paketvolymerna med 25 procent och omsättningen med 33 procent.

Postnords marknadsandel uppgår till ungefär 50 procent av den totala volymen.

Våra överväganden och förslag

Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Den enda konkreta tjänst som Postnord är skyldig att tillhandahålla är alltså en brevtjänst med två dagars befordringstid. Postnord tillhandahåller dock många tjänster, bland annat tjänster som är särskilt utformade för kontorspost och sändningsbrev och tjänster med olika befordringstid. Alla tjänster som Postnord erbjuder ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Det innebär att de ska erbjudas i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser. Att tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är alltså en garanti för att de tillhandahålls på detta sätt. Det finns dock också negativa effekter av att tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. De prissättningsregler som gäller för sådana tjänster är snedvridande, och för tjänster riktade till konsumenter finns ett mervärdeskatteundantag som har snedvridande effekter på paketmarknaden. Dessa negativa effekter skulle undvikas om tjänsterna inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten. Effekterna kan dock undvikas även om tjänsterna ingår i den samhällsomfattande posttjänsten, genom att PTS inte utser något postföretag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på de delar av postmarknaden som är välfungerande och inte kräver något statligt ingripande.

I flera EU-länder har den samhällsomfattande posttjänsten en mindre omfattning än den svenska, till exempel genom att sändningsbrev eller e-handelspaket inte ingår i tjänsten.

Brevsändningar och kontorspost utgör en mycket stor andel av breven som skickas i Sverige och innefattar samhällsviktig post från bland annat myndigheter, vården och företag. En del av denna post är just sådan post som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, och det bör finnas tjänster som är särskilt utformade för sådan post. Det är också viktigt att det finns pakettjänster som är anpassade för de olika kundsegmenten på paketmarknaden och som tillhandahålls i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser. Den samhällsomfattande posttjänsten bör därför fortsätta att ha den nuvarande omfattningen. Detta behöver dock inte innebära att PTS

ska utse något postföretag att tillhandahålla alla tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt vår bedömning talar konkurrensen på särskilt e-handelsmarknaden och tjänsteutbudet på den marknaden för att PTS inte bör utse något företag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när det gäller sådana paket.

En ändrad brevdefinition

Brev definieras i postlagen som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Företagen på paketmarknaden erbjuder tjänster som benämns pakettjänster även för försändelser som väger mindre än 2 kg. Dessa hanteras i paketflöden men är alltså enligt postlagen brev. Dessa brev konkurrerar marknadsmässigt med pakettjänster, och i flera avseenden finns det skäl att reglera dem på samma sätt som andra varuförsändelser. Vi föreslår därför att brevdefinitionen i postlagen begränsas till att avse adresserade försändelser med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser.

Servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten

Postnord bör inte återgå till att dela ut post varje dag med brevbäraren till alla postmottagare på det sätt som gällde innan bolaget 2022 införde varannandagsutdelning. Varannandagsutdelning innebär inte att det tar längre tid för posten att komma fram. Den huvudsakliga negativa effekten av varannandagsutdelningen är att de dagstidningsprenumeranter som får sin dagstidning med posten får ungefär hälften av tidningarna dagen efter utgivningsdagen. Antalet dagstidningar som delas ut av Postnord uppgick 2022 till mindre än 10 miljoner exemplar och utgör mindre än 4 procent av den totala prenumererade upplagan. Postnord har beräknat nettokostnaden 2025 för varjedagsutdelning i stället för varannandagsutdelning till 690 miljoner kronor. Det finns inte behov av utdelning varje dag som motiverar den extra kostnaden för sådan utdelning.

Beträffande befordringstidskravet i postförordningen, som innebär att Postnord ska tillhandahålla en brevtjänst med två dagars be-

fordringstid, föreslår vi att kravet ändras till ett krav på att breven ska delas ut inom tre arbetsdagar. För situationen att inga krav ändras har Postnord beräknat att rörelseresultatet i bolagets brevv verksamhet, exklusive s.k. paketbrev, kommer att vara en förlust om uppemot 200 miljoner kronor 2024. Utan ändrade krav prognosticerar Postnord en förlust i denna del av sin verksamhet om 1 miljard kronor 2028 och 1,3 miljarder kronor 2030. Om befordringstidskravet ändras till tre dagar bedömer Postnord att rörelseresultatet förbättras med 420 miljoner kronor 2025 och 512 miljoner kronor 2030.

När Postnord har anpassat sin verksamhet efter det nya kravet kommer alla tjänster i brevnätet som idag har en till två dagars befordringstid att få en dags längre befordringstid. Om några år kommer detta att medföra att dagstidningsprenumeranter som får sin tidning genom Postnord kommer att få den en eller två arbetsdagar efter utgivningsdagen. Ett särskilt tidningsstöd bör övervägas utanför den samhällsomfattande posttjänsten.

Postförordningens kvalitetskrav att 95 procent av de berörda breven ska ha delats ut i tid bör fortsätta att gälla eftersom tillförlitlighet är viktig för användarna.

Finansieringsmodeller

Den samhällsomfattande posttjänsten innebär att alla slags brev ska kunna lämnas in i hela landet för utdelning hos alla mottagare i landet. I Sverige är det endast Postnord som har ett nät som krävs för att tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten. Under överskådlig tid kommer det därför att vara Postnord som tillhandahåller denna del. Även om befordringstidskravet ändras från nuvarande två till tre dagar kommer skyldigheten för Postnord att tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten om några år att innebära en betydande nettokostnad för bolaget. Postnord bör ersättas för denna kostnad.

Ersättningen kommer att anses som statsstöd enligt EU:s statsstödsregler och kommer därför att behöva anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan den betalas ut. Vi lämnar förslag på en förordning om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten som är anpassad efter EU:s statsstödsregler.

Vi föreslår att det också ska finnas en möjlighet att tillförsäkra den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling. Eftersom endast Postnord kan tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten kan upphandling inte användas på det området. På paketmarknaden är konkurrensen god och det finns flera paketsdistributörer med rikstäckande nät. Det är dock tänkbart att det kan komma att behövas ett statligt ingripande för att tillförsäkra pakettjänster i särskilt glesbefolkade delar av landet. Om ett sådant behov konstateras ska det finnas en möjlighet att göra det genom upphandling.

Ikraftträdande

Förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten samt övriga författningsändringar bör träda i kraft den 1 juli 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045) att 1 kap. 2 § och 3 kap. 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 2 §

I denna lag betyder

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

brev: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser,

brev: en adresserad försändelse med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftliga meddelanden och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser,

obeställbart brev: ett brev som

1. inte kan delas ut till mottagaren,

2. är ofrankerat eller otillräckligt frankerat, eller

3. har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige,

postförsändelse: en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

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

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

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

samhällsomfattande posttjänst: en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

samhällsomfattande posttjänst: en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser *bestående i*

1. *brev,*

2. *dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som i samtliga fall väger högst 2 kg, och*

3. *paket som väger högst 20 kg och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.*

3 kap.

1 §

Den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att

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

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

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

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

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten,
 2. på vilket sätt kravet enligt första stycket 1 på utdelning av postförsändelser ska fullgöras,
 och

3. krav på befordringstider.

2. på vilket sätt kravet enligt första stycket 1 på utdelning av postförsändelser ska fullgöras,

3. krav på befordringstider, och
 4. på vilket sätt kravet enligt första stycket 2 på placering av expeditions- och inlämningsställen ska fullgöras.

4 §

Tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Om det behövs för att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten får den myndighet som regeringen bestämmer

1. upphandla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten, eller

2. lämna ersättning till den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ersättningen enligt första stycket 2.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.2 Förslag till förordning (2024:000) om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till den som tillhandahåller hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen (2010:1045).

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förutsättningar för ersättning

3 § Statlig ersättning för tillhandahållande av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten får lämnas till den som har tillstånd att bedriva postverksamhet och som enligt villkor för tillståndet är skyldig att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst.

Ersättning får lämnas i mån av tillgång på medel.

4 § Ersättning får lämnas endast om skyldigheten för en tillståndshavare att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten

1. innebär en nettokostnad, som beräknats med beaktande av bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG, och

2. utgör en orimlig ekonomisk belastning.

5 § Ersättning får lämnas endast i enlighet med

1. kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse,

2. kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU), eller

3. ett beslut av Europeiska kommissionen om godkännande av stöd.

Stödets storlek

6 § Ersättningen ska motsvara nettokostnaden för sökandens skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten med avdrag för incitament till kostnadseffektivitet.

Prövning av ärenden om ersättning

7 § Post- och telestyrelsen prövar frågor om ersättning enligt denna förordning.

8 § Om Post- och telestyrelsen bedömer att den samhällsomfattande posttjänsten helt eller delvis bör säkerställas genom upphandling får ersättning inte lämnas för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten till den del som tjänsten enligt denna bedömning bör upphandlas.

9 § Ersättning lämnas per kalenderår.

Ansökan om stöd

10 § En ansökan om ersättning ska vara skriftlig och ges in till Post- och telestyrelsen.

11 § Ansökan om ersättning avseende ett visst kalenderår ska lämnas till Post- och telestyrelsen senast den 1 september två kalenderår före kalenderåret som ersättningen avser.

12 § Ansökan ska innehålla

1. uppgift om sökanden,
2. uppgift om vilken ersättning som begärs för det aktuella kalenderåret,
3. uppgift om vilken ersättning som maximalt kommer att begäras för de två efterföljande kalenderåren,
4. uppgift om nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten under de år som avses i 1 och 2, och
5. övriga uppgifter som behövs för prövningen av ansökan.

Med ansökan ska ges in underlag som styrker nettokostnaden som avses i 4 samt andra underlag som behövs för prövningen av ansökan.

13 § Om ersättningen enligt 12 § första stycket 2 behöver anmälas till Europeiska kommissionen ska sökanden lämna de uppgifter och det underlag som behövs för en anmälan av stöd till Europeiska kommissionen.

Beslut om stöd

14 § Post- och telestyrelsen ska besluta om ersättningen under det år som ersättningen enligt 12 § första stycket 2 avser.

15 § Om ersättning tillerkänns med stöd av kommissionens beslut 2012/21/EU ska beslutet innehålla de uppgifter som följer av artikel 4 i beslutet i den mån uppgifterna inte framgår av denna förordning eller annan handling.

Utbetalning av stöd

16 § Ersättning för ett visst år ska betalas ut den 1 februari, 1 maj, 1 augusti och 1 november det året med 25 procent av ersättningen vid varje utbetalningstillfälle.

Om ersättning behöver anmälas till Europeiska kommissionen får ersättningen inte betalas ut förrän Europeiska kommissionen har godkänt ersättningen. Om ersättning till följd av detta utbetalningsförbud inte kan betalas ut i enlighet med första stycket ska sådan ersättning betalas ut vid det första möjliga tillfället enligt första stycket efter Europeiska kommissionens beslut.

Hinder mot att betala ut ersättning

17 § Post- och telestyrelsen ska besluta att ersättning helt eller delvis inte ska betalas ut om

1. den som har beviljats ersättning genom att lämna oriktiga uppgifter har orsakat att stödet beviljats felaktigt eller med för högt belopp, eller

2. ersättningen av något annat skäl beviljats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

Återkrav och återbetalning

18 § Den som har erhållit ersättning enligt denna förordning ska senast den 1 juni året efter det år som ersättningen avser till Post- och telestyrelsen lämna in underlag som styrker nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten under det år som ersättningen avser.

19 § Post- och telestyrelsen ska året efter det år som ersättningen avser kontrollera att ersättningen inte överstiger nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Om utbetalad ersättning överstiger nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, ska mottagaren återbetala det överskjutande beloppet tillsammans med ränta. Bestämmelser om räntan finns i 4 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Post- och telestyrelsen ska återkräva den överskjutande delen av ersättningen tillsammans med ränta. Beslut om återkrav ska fattas senast den 1 december året efter det år som ersättningen avser.

20 § Den som har tagit emot ersättning är återbetalningsskyldig om det finns grund för det enligt 17 §.

21 § Om den som har tagit emot ersättning är återbetalningsskyldig enligt 20 § ska Post- och telestyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ersättningen.

Om ett belopp som återkrävs med stöd av första stycket inte återbetalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut på beloppet.

Om det finns särskilda skäl får Post- och telestyrelsen helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

Offentliggörande, rapportering och registerföring

22 § I 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordning (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler finns bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring.

Överklagande

23 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 17 § får dock inte överklagas.

Rätt att meddela föreskrifter

24 § Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.3 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049)

Härigenom föreskrivs i fråga om postförordningen (2010:649) att nuvarande 5–7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Post- och telestyrelsen får för en eller flera tillståndshavare förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

Post- och telestyrelsen får i enlighet med 3 kap. 4 § första stycket 1 postlagen (2010:1045) säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling.

6 §

Den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), uppfylla kravet att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för *tvådagarsbefordran* före angiven senaste inlämnings- tid ska ha delats ut inom *två* påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.

Den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), uppfylla kravet att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för *tredagarsbefordran* före angiven senaste inlämnings- tid ska ha delats ut inom *tre* påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.

När det gäller adresserade försändelser som väger högst 2 kg, som har överlämnats i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster och som före angiven senaste inlämnings- tid har lämnats in för gränsöverskridande postbefordran inom den snabbaste normalkategorin inom Europeiska unionen, ska den samhällsomfattande posttjänsten uppfylla kravet att

1. minst 85 procent av försändelserna ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar, och

2. minst 97 procent av försändelserna ska ha delats ut inom fem påföljande arbetsdagar.

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

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om senaste inlämningstid och ytterligare föreskrifter om krav på befordringstider enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen.

7 §

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om på vilket sätt *kravet* enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 postlagen (2010:1045) på utdelning av postförsändelser ska fullgöras.

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om på vilket sätt *kraven* enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 och 2 postlagen (2010:1045) på utdelning av postförsändelser *och placering av expeditions- och inlämningsställen* ska fullgöras.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Post- och telestyrelsen har till uppgift att

1. främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare enligt de mål som anges i postlagen (2010:1045),

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

3. främja en effektiv konkurrens,

4. övervaka prisutvecklingen,

5. pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen, *och*

6. meddela föreskrifter enligt postförordningen (2010:1049)

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

6. säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 4 § första stycket 1 postlagen (2010:1045),

7. pröva frågor om ersättning enligt förordning (2024:000) om statlig ersättning för tillhållande av den samhällsomfattande posttjänsten, *och*

8. meddela föreskrifter enligt postförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

2 Inledning

2.1 Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag avser den samhällsomfattande posttjänsten. Denna posttjänst regleras i postlagen och definieras som en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser. I praktiken är det Postnords verksamhet med post som utgör den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. PostNord Group AB är nämligen genom bolagets tillståndsvillkor ålagt att tillhandahålla denna posttjänst. Med Postnord avser vi i detta betänkande PostNord Group AB, som ingår i Postnordkoncernen, där moderbolaget är PostNord AB (publ).

Bakgrunden till vårt uppdrag är att brevmängderna har sjunkit mycket under 2000-talet. Mellan 2000 och 2021 sjönk de med 56 procent, och minskningen förväntas fortsätta. Särskilt om inte kraven på den samhällsomfattande posttjänsten sänks finns det risk för att portointäkterna om några år inte kommer att vara tillräckliga för att finansiera tjänsten.

Enligt våra direktiv ska vi överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning. För närvarande finns det ett krav på att Postnord ska erbjuda en tjänst som innebär att brev delas ut inom två arbetsdagar. I vårt uppdrag ingår att bedöma om detta krav ska ändras. För de tre alternativen med en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning ska vi uppskatta kostnaderna och förorda ett av alternativen.

Eftersom det förutses att den samhällsomfattande posttjänsten kan komma att behöva finansiering vid sidan om portointäkterna ska vi utreda möjliga finansieringsmodeller för tjänsten. Vi ska bland annat utreda modeller som utgår från finansiering genom statsstöd och

från upphandling. Vi ska lämna förslag på hur varje sådan modell bör utformas. Om det bedöms lämpligt ska vi vidare lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt. Vi ska med en utförlig motivering förorda ett av de förslagen.

Vi ska också ta ställning till om det är möjligt och behövligt att för vissa delar av landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Slutligen anges i våra direktiv att vi i fråga om samtliga förslag, förutom lösningar som innebär en skatt, ska utarbeta nödvändiga författningsförslag och föreslå hur finansieringen ska gå till.

2.2 Vårt arbete

2.2.1 Utredningssammanträden

Utredningsarbetet påbörjades den 1 oktober 2020 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna, sammanlagt sexton, sammanträden.

2.2.2 Möten med den parlamentariska referensgruppen

Vi har biträtt av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp bestående av Emma Berginger (mp), Dan Ericsson (kd), Helena Gellerman (l), Anders Hansson (m), Mikael Larsson (c), Teres Lindberg (s), Thomas Morell (sd) och Jessica Thunander (v). Vi har haft sex möten med referensgruppen.

2.2.3 Övriga möten och kontakter

Vi har haft återkommande möten med företrädare för Postnord och Post- och telestyrelsen (PTS). Därutöver har vi i första hand haft möten eller på annat sätt kommunicerat med Arena för framtidens distribution, Bolagsverket, Brahehälsan i Löberöd, Bring, Budbee, Bussgods, Citymail Sweden AB, DB Schenker, DHL, DHR, Distriktsveterinärerna, tre domstolar (Göteborgs tingsrätt, Förvaltningsrätten i Malmö, Hovrätten över Skåne och Blekinge), Domstolsverket,

E-hälsomyndigheten, Fagersta kommun, Fedex, Folkhälsomyndigheten, Fria Postoperatörers Förening, Företagarna, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Försäkringskassan, Hela Sverige ska leva, iBoxen, Inera AB, Instabox, Jetpak, Jordbruksverket, Kivra, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket, Landsbygdsnätverket, Lantbrukarnas Riksförbund, Lidingö kommun, Läkeemedelsdistributörsföreningen, Läkeemedelsverket, länsstyrelserna, Mediestödsutredningen (Ku 2021:B), Migrationsverket, MTD, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nätverket för statliga myndigheters behov av fysiska posttjänster, Patent- och registreringsverket, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas Riksorganisation, Plikt- och prövningsverket, Polismyndigheten, Predictive Movement, Pressens Morgontjänst, Region Gotland, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Saco, Sahlgrenska sjukhuset, Schibsted, Seko, Skatteverket, Skärgårdarnas riksförbund, Småkom, Socialstyrelsen, SPF Seniorerna, ST, Statens Servicecenter, Statens veterinärmedicinska anstalt, Svensk Adressändring, Svensk Djursjukvård, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges Apoteksförening, Sveriges kommuner och regioner, Sveriges paketombud, Sveriges Tidskrifter, Swedbank AB, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, TU (Mediehusens branschorganisation), Tullverket, Tåbelunds vårdcentral, Unilabs, UPS, Valmyndigheten och Västra Götalandsregionen.

Vi har besökt Postnords sorteringsterminal i Rosersberg tillsammans med företrädare för Postnords ledning och Citymails terminal i Norsborg tillsammans med företrädare för Citymails ledning.

2.2.4 Kontakter med andra länder

Under hösten 2021 besökte vi det danska Transportministeriet, Trafikstyrelsen och Posten Danmark A/S i Köpenhamn, det finska Kommunikationsministeriet och Posti Group Abp i Helsingfors samt det norska Samferdselsdepartementet och Posten Norge AS i Oslo.

Vi har även haft möten med EU-kommissionen liksom kommunikation med tillsynsmyndigheterna i ett flertal EU-länder.

2.2.5 Konsultuppdrag

Under utredningstiden har vi fått hjälp med flera olika uppdrag av konsulter.

Copenhagen Economics hade under november 2021 i uppdrag från oss att redovisa ekonomiska överväganden avseende möjligheten att utesluta s.k. sändningsbrev ur den samhällsomfattande posttjänsten och vilket behov av ny reglering som kunde behövas vid ett sådant uteslutande. I redovisningen skulle även ingå erfarenheter från andra länder av att utesluta sändningar och även rekommendation för hur frågan bör hanteras i Sverige.

WSP Sverige AB hade under vintern 2021 till och med våren 2022 i uppdrag att genomföra en värderingsstudie åt oss. Syftet med uppdraget var att redovisa en samhällsekonomisk analys av vad förändringar av olika krav för posttjänsten kan innebära.

Joakim Levin, sakkunnig i ekonomisk analys och reglering på PTS, hade under april 2022 i uppdrag att granska och skriva en rapport om Postnords beräkningar av kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten.

Universitetslektorerna Peter Andersson och Pernilla Ivehammar hade under våren 2022 via Linköpings universitet i uppdrag att i en rapport redogöra för ekonomisk teori och ekonomiska erfarenheter och studier av om den prisreglering som gäller för tjänster avseende befordran av brev och paket som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är samhällsekonomiskt optimal för situationen på den svenska postmarknaden eller om det finns skäl att antingen ändra tillämpningen av kostnadsorienteringskravet eller att besluta att de aktuella tjänsterna, eller vissa av dem, inte ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

Copenhagen Economics hade under september 2022 i uppdrag att genomföra en undersökning av tjänsteutbudet på den svenska paketmarknaden jämfört med paketmarknaderna i Norge och Finland. Syftet var att ta reda på om pakettjänster fortfarande behöver ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

2.3 Betänkandets disposition

Vårt uppdrag omfattar den svenska postmarknaden, användarnas behov av post samt digitala alternativ till post. I betänkandet redogör vi därför först för postregleringen, postmarknaden, användarnas behov av post samt digitala alternativ till post (kapitel 3–7).

Den svenska postregleringen bygger på EU:s postdirektiv.¹ Detta direktiv har genomförts även i övriga EU-länder, och dessa länder har mött de minskande brevmängderna på olika sätt. Vi redogör därför även för internationella förhållanden (kapitel 8).

Postdirektivet innehåller en rad krav som medlemsstaterna behöver beakta. Vissa krav är av särskild betydelse för vårt uppdrag och dessa behandlar vi i ett särskilt kapitel (kapitel 9). I detta kapitel gör vi överväganden i några frågor som nämns särskilt i våra direktiv och i några frågor som har betydelse för senare överväganden i andra frågor.

När vi utformar finansieringsmodellerna behöver vi beakta EU:s statsstödsregler och upphandlingsregelverket. Dessa regelverk behandlar vi i kapitel 10 och 11.

Vårt uppdrag innefattar samhällsekonomiska aspekter. Detta har framhållits i våra direktiv, där det anges att vi ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar. Den samhällsekonomiska teori som har särskild betydelse behandlar vi i kapitel 12.

Efter dessa bakgrundskapitel gör vi våra överväganden och lämnar våra förslag i kapitel 13–18. Därefter behandlar vi ikraftträdande-frågor och förslagets konsekvenser i kapitel 19 och 20 för att slutligen kommentera författningsförslagen i kapitel 21.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14).

3 Gällande rätt

3.1 Den samhällsomfattande posttjänsten

Vårt uppdrag gäller den samhällsomfattande posttjänsten, som i Sverige regleras i postlagen (2010:1045). Enligt postlagen avses med den samhällsomfattande posttjänsten en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser. I 3 kap. postlagen finns bestämmelser med närmare krav på den samhällsomfattande posttjänsten. Rent faktiskt är den samhällsomfattande posttjänsten den verksamhet med post som Postnord bedriver.

Begreppet samhällsomfattande posttjänst härrör från EU:s postdirektiv¹ från 1997 och infördes i den svenska postregleringen den 1 juli 1998 som ett led i att postdirektivet genomfördes i svensk rätt. Flera av postlagens krav på den samhällsomfattande posttjänsten har sin grund i postdirektivet, och postdirektivet måste beaktas om ändringar ska göras i den svenska regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten. I detta kapitel redogör vi övergripande för postdirektivets och den interna svenska postregleringens bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14). Direktivet har därefter ändrats år 2002 och 2008, genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3).

3.2 Postdirektivet

De svenska reglerna om den samhällsomfattande posttjänsten har alltså sin grund i EU:s postdirektiv. Direktivet antogs 1997 men har sedan ändrats genom direktiv från 2002 och 2008. När vi i detta betänkande hänvisar till postdirektivet avser vi direktivet i dess nu gällande lydelse. Ursprungsdirektivet och de två ändringsdirektiven benämner vi 1997 års direktiv, 2002 års direktiv och 2008 års direktiv.

Postdirektivet syftar till att få en väl fungerande postsektor med harmoniserade bestämmelser rörande samhällsomfattande tjänster och att förbättra postservicen på den inre marknaden. Genom direktivet sker ingen fullständig harmonisering av postmarknaden utan direktivet är ett s.k. minimidirektiv. Det är alltså möjligt för medlemsstaterna att ställa högre krav på den samhällsomfattande posttjänsten än de som följer av direktivet.

Direktivet syftar också till att införa en inre marknad fullt ut för posttjänster, alltså en postmarknad utan inre gränser och med fri rörlighet för posttjänster. Detta innebär att särskilda eller exklusiva rättigheter avskaffades inom postsektorn. Det får alltså inte finnas några rättsliga monopol.

Möjligheten till monopol avskaffades stegvis genom de tre direktiven. Enligt 1997 och 2002 års direktiv var det tillåtet för medlemsstaterna att låta vissa brevtjänster omfattas av monopol. Genom 2002 års direktiv fastställdes en tidtabell för en gradvis liberalisering av postsektorn. Vad som fick omfattas av monopol var brev inom en viktgräns av 100 gram från och med den 1 januari 2003 och 50 gram från och med den 1 januari 2006. Genom 2008 års direktiv liberaliserades emellertid postmarknaden helt.

Möjligheten till monopol hade varit ett sätt att säkra finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten. Liberaliseringen innebar att denna finansieringsmöjlighet försvann. I 2008 års postdirektiv infördes därför bestämmelser om finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten, bland annat bestämmelser om att den kan finansieras genom statsstöd eller upphandling. Postdirektivet innehåller också bestämmelser som syftar till att främja verklig konkurrens och förhindra snedvridning av konkurrensen. Dessa bestämmelser gäller bland annat prissättningen av tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten.

Den svenska postmarknaden liberaliserades inte som en följd av postdirektivet utan det dåvarande Postverkets ensamrätt att befördra brev hade avskaffats den 1 januari 1993.

Nedan i avsnitten 3.2.1–3.2.3 redogör vi översiktligt för postdirektivets bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten, om finansieringen av den och om prissättning och redovisning. I kapitel 9 behandlar vi vissa av postdirektivets krav närmare.

3.2.1 Samhällsomfattande posttjänster

Merparten av postdirektivets bestämmelser gäller den samhällsomfattande posttjänsten. Av artikel 3.1 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Posttjänster definieras som tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser (artikel 2 led 1). Med postförsändelse avses en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster (artikel 2 led 6). Det anges vidare att sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, till exempel böcker kataloger, tidningar och tidskrifter, samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde. Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar alltså bland annat adresserade brev, paket, dagstidningar och tidskrifter.

I medlemsstaternas skyldigheter ingår att vidta åtgärder för att säkerställa att expeditions- och insamlingsställena ligger så tätt att användarnas behov beaktas (artikel 3.2). De ska också säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande, och innebär minst en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler (artikel 3.3). I undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, kan dock överlämnande ske vid lämpliga anläggningar. Varje undantag som beviljas måste meddelas kommissionen och alla nationella tillsynsmyndigheter. Innebörden av kravet på utdelning minst fem arbets-

dagar i veckan och möjligheten till undantag från kravet behandlar vi närmare i avsnitt 9.1.

Varje medlemsstat ska besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta följande minimiprestationer (artikel 3.4):

- Insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg.
- Insamling, sortering, transport och utdelning av postpaket som väger högst 10 kg.
- Tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser.

De nationella tillsynsmyndigheterna får höja viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande tjänsterna när det gäller postpaket till högst 20 kg (artikel 3.5). Medlemsstaterna är dock alltid skyldiga att se till att postpaket på upp till 20 kg som tas emot från andra medlemsstater överlämnas inom deras territorium, oavsett vilken viktgräns för postpaket som bestämts beträffande de samhällsomfattande tjänsterna i just denna medlemsstat. De samhällsomfattande tjänsterna ska täcka såväl nationella som gränsöverskridande tjänster (artikel 3.7).

Varje medlemsstat ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras (artikel 4.1). För att göra detta får medlemsstaterna utse ett eller flera företag att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster så att hela det nationella territoriet täcks. Det är också möjligt att utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna eller täcka olika delar av det nationella territoriet. (artikel 4.2)

Bestämmelsen i artikel 4.2 infördes genom 2008 års postdirektiv. I skäl 23 i detta direktiv angavs att i den fram till då gällande lydelsen av postdirektivet gällde att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i första hand skulle ske genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utses. I skälet framhölls emellertid att ökad konkurrens och valfrihet innebar att medlemsstaterna borde tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt vad som vidare uttalades borde samtidigt principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden följas för att säkerställa det fria utbudet

av posttjänster på den inre marknaden. Medlemsstaterna skulle enligt detta skäl få tillämpa en eller flera av följande möjligheter: att marknaden tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, att ett eller flera företag utses att tillhandahålla olika delar av samhällsomfattande tjänster eller att täcka olika delar av landet och att tjänsterna upphandlas offentligt. Slutligen uttalas att om en medlemsstat beslutar sig för att utse ett eller flera företag för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster eller olika delar av samhällsomfattande tjänster, måste det garanteras att tillhandahållarna av de samhällsomfattande tjänsterna åläggs att följa kvalitetskraven på de samhällsomfattande tjänsterna på ett öppet och proportionerligt sätt.

Artikel 5 innehåller några ytterligare krav på de samhällsomfattande tjänsterna. Bland annat ska användarna erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden och tjänsterna utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov.

Medlemsstaterna ska alltså enligt artikel 3.1 säkerställa att användarna har tillgång till posttjänster *av fastställd kvalitet*. I direktivet fastställs inte några kvalitetskrav för inrikes posttjänster. I stället föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att normer för kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna bestäms i syfte att garantera postservice och hög kvalitet. Kvalitetsnormerna ska särskilt inriktas på befordringstider och tjänsternas regelbundenhet och tillförlitlighet (artikel 16). Medlemsstaterna ska besluta om kvalitetsnormer för post inom landet och säkerställa att de är förenliga med de normer som beslutas för gränsöverskridande tjänster inom unionen (artikel 17).

För gränsöverskridande tjänster inom unionen finns kvalitetsnormer i Bilaga II till postdirektivet. Kvalitetsnormerna innebär att 85 procent av försändelserna ska ha överlämnats till adressaten inom tre arbetsdagar från avlämningsdatum och 97 procent ska ha överlämnats efter fem dagar från avlämningsdatum. Kvalitetsnormerna i respektive medlemsland ska bestämmas i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normalkategorin, beräknad från inlämning till utdelning. Normerna måste uppfyllas inte bara för det totala flödet inom gemenskapstrafiken i dess helhet utan också för varje bilateralt flöde mellan två medlemsstater. Det finns en möjlighet för nationella tillsynsmyndigheter att meddela undantag från kvalitetsnormerna i bilaga II om extraordinära situationer med avseende på infrastruktur eller geografiska förhållanden kräver

det (artikel 18). Om det blir aktuellt ska myndigheten genast underätta kommissionen om beslutet.

3.2.2 Finansiering av samhällsomfattande posttjänster

I artikel 7 i postdirektivet anges att medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på följande sätt eller på annat sätt som är förenligt med fördraget.

- Medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling.
- Om skyldigheten innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren får medlemsstaten
 - a) införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag, eller
 - b) ett system för att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare och/eller användare. För detta ändamål får inrättas en kompensationsfond som finansieras av tillhandahållare och/eller genom avgifter från användare och som för detta ändamål förvaltas av ett av förmånstagaren eller förmånstagarna oberoende organ. I bilaga I till 2008 års postdirektiv finns riktlinjer för beräkningen av den eventuella nettokostnaden för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Denna bestämmelse infördes genom 2008 års postdirektiv. I skälen i detta direktiv förklarades att medlemsstaterna kan använda även andra i unionslagstiftningen godkända finansieringsalternativ, exempelvis att besluta att vinster som härrör från annan verksamhet som tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster bedriver och som inte omfattas av tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna helt eller delvis ska användas till att finansiera de samhällsomfattande tjänsternas nettokostnader, förutsatt att detta stämmer överens med fördraget (skäl 26).

3.2.3 Prissättning och redovisning

Postdirektivet innehåller vidare regler om prissättning och redovisning. Bland annat föreskrivs att priserna för var och en av de tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten ska vara rimliga, kostnadsrelaterade och ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, öppna för insyn och icke-diskriminerande (artikel 12). Vi återkommer till innebörden av prissättningskraven i avsnitt 9.3–9.6.

Artikel 14 innehåller redovisningsbestämmelser. Enligt dessa ska tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster i den interna redovisningen ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Artikeln innehåller också bestämmelser om kostnadsfördelning, bland annat om hur gemensamma kostnader ska fördelas. Dessa frågor behandlar vi närmare i avsnitt 9.2.

3.3 Postlagen och postförordningen

3.3.1 Den samhällsomfattande posttjänsten

Den lag som reglerar postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten är postlagen (2010:1045). Kompletterande bestämmelser finns i postförordningen (2010:1049).

Definitioner

I 1 kap. 2 § postlagen definieras vissa begrepp. Med *samhällsomfattande posttjänst* avses en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser. *Posttjänst* definieras i sin tur som insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning, och med *postförsändelse* avses en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. I förarbetena förklaras, precis som anges i postdirektivet, att i begreppet postförsändelse ingår förutom brev även till exempel böcker, kata-

loger, tidningar, tidskrifter och paket.² Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar alltså bland annat brev, paket, tidskrifter och dagstidningar om de väger högst 20 kg och är adresserade.

Av de olika försändelser som ingår i begreppet postförsändelse definieras *brev* i postlagen. Med en sådan försändelse avses en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Även adresserade försändelser i plastomslag, till exempel tidskrifter, utgör brev.³ Brev omfattas av fler regler i postlagen än andra postförsändelser, till exempel av regler om hur brev som inte kan delas ut till mottagaren ska hanteras. Vissa av dessa regler redogör vi för i avsnitt 15.3.2. Sådana bestämmelser finns inte för till exempel paket.

Postverksamhet är en del av begreppet posttjänst eftersom postverksamhet är begränsad till regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Distinktionen mellan postverksamhet och posttjänst har betydelse bland annat på så sätt att det krävs tillstånd för postverksamhet men inte för andra posttjänster. Tillståndskravet gäller alltså inte paketverksamhet.

Tillståndskrav

Enligt postlagen krävs det alltså tillstånd för att bedriva postverksamhet. Tillstånden beviljas av Post- och telestyrelsen (PTS). Tillstånd att bedriva postverksamhet får förenas med vissa villkor. Bland annat får en tillståndshavare åläggas att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Det är på detta sätt som postföretag utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.

3.3.2 Vissa krav på den samhällsomfattande posttjänsten

I 3 kap. 1 § postlagen föreskrivs vissa krav på den samhällsomfattande posttjänsten och ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i denna posttjänst och om krav på befordringstider. I paragrafen anges de krav som den samhällsomfat-

² Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 87.

³ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 152.

tande posttjänsten ska uppfylla utöver de krav som ställs upp i definitionen i 1 kap. 2 § postlagen.

Insamling och utdelning av postförsändelser fem dagar i veckan

För den samhällsomfattande posttjänsten gäller att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förutsättningar som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och en utdelning av postförsändelser (3 kap. 1 § 1).

PTS har utfärdat allmänna råd om utdelning av post inom den samhällsomfattande posttjänsten.⁴ I råden anges bland annat hur utdelning i tätort respektive utanför tätort bör ske samt hur postlådor och fastighetsboxar ska vara placerade. De allmänna råden upphävs den 1 april 2023 i och med att PTS föreskrifter om utdelning av post träder i kraft.⁵ Enligt föreskrifterna kommer utdelning av postförsändelser som huvudregel ske i postmottagarens postanordning. Postmottagare som idag har 200 meter till sin postanordning ska inte få ännu längre avstånd. Tillhandahållaren kommer under vissa förutsättningar att ha möjlighet att anvisa en ny plats för postanordning inom 200 meter från postmottagarens adressplats, i normalfallet entrén till byggnaden där postmottagaren bor.

För närvarande gäller emellertid beträffande utdelning i tätort enligt råden att i villaområden bör post delas ut i postlådor som monteras utmed brevbärarens väg i lådsamling eller vid respektive fastighets tomtgräns. I flerfamiljshus bör post som huvudregel delas ut i fastighetsbox i entréplan eller utomhus. Vid utdelning i tätort gäller att postmottagare som på grund av ålder eller funktionsnedsättning inte har möjlighet att hämta sin post i fastighetsbox eller i postlåda i lådsamling på begäran bör få sin post utdelad vid tomtgränsen eller i postinlägg i lägenhetsdörren. Den som är 80 år eller äldre har alltid rätt att på begäran få sådan service medan postoperatören har rätt att kräva läkarintyg för att styrka funktionshinder av dem som är yngre.

Utanför tätort bör post delas ut i postlåda, som vanligtvis placeras i lådsamling, utmed brevbärarens färdväg. Det anges också att post-

⁴ PTS allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst, PTSFS 2008:6.

⁵ PTS föreskrifter och allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst, PTSFS 2022:20.

operatören bör dela ut post till postmottagare som bor mindre än 200 meter in på sidoväg från brevbärarens huvudväg i en lådsamling vid huvudvägen. Vidare bör postoperatören dela ut post längs sidoväg om det finns minst två postmottagare som är stadigvarande bosatta eller verksamma per kilometer sidoväg. Beträffande utdelning utanför tätort finns inte några bestämmelser om utdelning i postlåda vid tomtgränsen för personer som fyllt 80 år eller har en funktionsnedsättning. En sådan tjänst regleras emellertid i Postnords tillståndsvillkor och upphandlats av PTS.

I de allmänna råden finns också föreskrifter om s.k. värdeförmedling. Med sådan avses in- och utlämning av rekommenderade försändelser och paket, inklusive postförskott, samt försäljning av frimärken. I råden anges att värdeförmedling bör tillhandahållas vid postoperatörens serviceställen eller, då serviceställe saknas inom rimligt avstånd, i anslutning till den ordinarie postgången. När värdeförmedling tillhandahålls i anslutning till den ordinarie postutdelningen bör mottagare som bor högst 200 meter från huvudvägen kunna beställa värdeförmedling i anslutning till bostaden upp till två gånger per vecka och mottagare som bor 200–1 000 meter från huvudvägen kunna göra det upp till en gång per vecka.

Huvudregeln är alltså att paket hämtas ut hos postombud men den som får post genom lantbrevbäringen kan få paket utdelade genom brevbäraren. I praktiken fungerar paketdistributionen via lantbrevbäringen på så sätt att mottagaren efter avisering om att ett paket har kommit till ombudet kan boka utkörning via telefon eller Postnords webbplats. Denna möjlighet att boka utkörning av paket brukar kallas kompletterande postservice.

Befordringstid

Vidare gäller för den samhällsomfattande posttjänsten att de bestämmelser om befordringstider som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska efterlevas (3 kap. 1 § 3).

Regeringen har i 6 § postförordningen föreskrivit att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.

Även gränsöverskridande postbefordran inom den samhällsomfattande posttjänsten regleras i 6 § postförordningen. För att de krav som ställs i bilaga II i postdirektivet ska uppfyllas föreskrivs att adresserade försändelser upp till 2 kg som har lämnats in för gränsöverskridande postbefordran inom den snabbaste normal kategorin inom Europeiska unionen ska uppfylla följande krav: minst 85 procent av försändelserna ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar och minst 97 procent av försändelserna ska ha delats ut inom fem påföljande arbetsdagar.

Övriga krav på den samhällsomfattande posttjänsten

I postlagen föreskrivs också att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas (3 kap. 1 § 2).

Det ska även vara möjligt att försäkra postförsändelser (skicka assurerade försändelser) och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot (rekommenderad försändelse) (punkten 4). Slutligen ska villkoren för tjänsten vara allmänt tillgängliga (punkten 6). Det innebär att allmänna villkor, prislistor och kvalitetsnormer för den samhällsomfattande posttjänsten ska hållas tillgängliga för allmänheten.

Regeringen och PTS har genom 3 kap. 1 § andra stycket postlagen respektive 6–7 §§ postförordningen bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, om på vilket sätt utdelning ska fullgöras och om krav på befordringstider. I förarbetena framhålls att en precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten är av vikt både för användarna och postbefordringsföretagen så att det är tydligt hur stort det offentliga åtagandet är.⁶ PTS har inte beslutat några föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i tjänsten.

⁶ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 95.

3.3.3 Prissättning, redovisning och finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten

Prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten

Precis som föreskrivs i postdirektivet ska prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten (3 kap. 2 §).

Insynskravet innebär att utbudet av samhällsomfattande posttjänster, leverans- och användarvillkor och kvaliteten på tjänsterna samt priser ska hållas tillgängliga för allmänheten.⁷

Kravet på icke-diskriminering medför att priser och andra villkor för den samhällsomfattande posttjänsten ska tillämpas lika för alla användare som uppfyller villkoren för tjänsten.

Kostnadsorienteringskravet motsvarar postdirektivets krav att priserna ska vara kostnadsrelaterade. Vad som avses med kostnadsorienterade priser anges inte närmare i lag eller förarbeten. Enligt 10–11 §§ postförordningen får PTS meddela föreskrifter om kraven på kostnadsorienterade priser. PTS har inte meddelat några sådana föreskrifter men har i de tillståndsvillkor som gäller för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten förtydligat bland annat hur redovisning av rabatter ska gå till och hur kalkylering och redovisning ska utformas så att tillståndsmyndigheten kan kontrollera att priserna är rimliga, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande.⁸

I avsnitt 9.3–9.6 behandlar vi innebörden av postdirektivets och postlagens prissättningsregler närmare.

Prishöjningstak

I postlagen ges regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att priser för tjänster som ingår i postverksamhet och som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten inte får överstiga vissa nivåer (3 kap. 3 §). Med stöd av sitt mandat har regeringen i 9 § postförordningen infört ett prishöjningstak för befordran av inrikes, frimärkta brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran och som väger högst 250 gram. Taket innebär att priset inte får höjas mer än summan av

⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 58.

⁸ Post- och telestyrelsens beslut den 20 februari 2020, dnr 19-13285.

den procentuella ökningen av konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan och den procentuella förändringen närmast föregående år av antalet sådana brev multiplicerat med en faktor som motsvarar den förändring av genomsnittskostnaden för befordran av breven som förändringen ger upphov till. Enligt 9 a § postförordningen ska PTS minst vart tredje år fastställa faktorn som motsvarar förändringen.

Krav på tydlig redovisning

I 3 kap. 2 § andra stycket postlagen finns särskilda regler om hur den som har utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska ställa upp sin interna redovisning. Bland annat gäller att tillhandahållaren ska ha olika konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och de som inte gör det.

Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten

Enligt 3 kap. 4 § postlagen ska tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Av förarbetena framgår att upphandling bedömdes vara det mest ändamålsenliga sättet att säkerställa tjänsten till en så låg kostnad för det allmänna som möjligt.⁹

I förarbetena till bestämmelsen anges att upphandling ska ske om kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten skulle utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Enligt förarbetena kunde ett företag således inte förpliktigas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskälig kostnad. Regeringen förklarade också att vid bedömningen av om tillhandahållaren kan drabbas av orimliga kostnader skulle hänsyn tas till tjänsten som helhet. Enligt regeringen skulle omständigheten att en tjänst är olönsam att tillhandahålla i viss glesbygd kunna till exempel kompenseras av att den är lönsam i tätare befolkade delar av landet.¹⁰

⁹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 48–49.

¹⁰ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 97.

4 Den faktiska samhällsomfattande posttjänsten i Sverige

4.1 Den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls av Postnord

I Sverige har den samhällsomfattande posttjänsten hittills säkerställts genom att Post- och telestyrelsen (PTS) i tillståndsvillkoren för Postnord Group AB (Postnord) ålagt bolaget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Det senaste beslutet om tillståndsvillkor är från den 18 februari 2022.¹

Enligt beslutet ska Postnord tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten. Som skäl för att utse Postnord att tillhandahålla hela denna tjänst angav PTS inledningsvis att postlagens redovisningsregler och vissa av prissättningsreglerna träffar endast en utsedd tillhandahållare. Såväl prissättningsreglerna som redovisningsreglerna var enligt myndigheten nödvändiga för att den skulle kunna utöva en effektiv tillsyn över prissättningen och i sig skäl för att utse tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Mot bakgrund av behovet av att kunna utöva tillsyn bedömde PTS därför att tillhandahållare ska utses.

PTS angav också som skäl för sitt beslut att den samhällsomfattande posttjänsten inte i någon del tillgodoses i tillräcklig omfattning av marknadens aktörer i konkurrens på kommersiella grunder. Beslutet skulle därför omfatta en skyldighet att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten.

Slutligen bedömde myndigheten att Postnord är den enda operatören som har ett rikstäckande nät med 100 procent av landets postmottagare och den enda av de större postoperatörerna som har utdelning fem dagar i veckan. Mot denna bakgrund ansåg PTS att det

¹ PTS beslut 2022-02-18, Tillståndsvillkor för Postnord Group AB, dnr 21-12544.

inte fanns någon operatör som kunde utgöra ett komplement till Postnord att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. PTS ansåg därför att endast Postnord skulle utses att tillhandahålla tjänsten och att skyldigheten skulle gälla hela den samhällsomfattande posttjänsten.

4.2 Tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten

Enligt postlagen ingår postförsändelser, dvs. adresserade försändelser som väger högst 20 kg, i den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen och PTS har bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i denna tjänst men några sådana föreskrifter har inte beslutats. Postförordningens bestämmelse att 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar uppfattas som ett krav på att Postnord ska tillhandahålla en tjänst med tvådagarsbefordran. I övrigt är det upp till Postnord att bestämma vilka närmare tjänster som erbjuds, dock att bolaget måste erbjuda befordran av de olika försändelser som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och uppfylla till exempel kravet på utdelning minst fem dagar i veckan.

När det gäller frågan vad som avses med tjänst finns det i postlagen regler om redovisning av de olika tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. PTS utövar tillsyn över redovisningen. I det sammanhanget tillämpar PTS begreppet på så sätt att med tjänst avses i huvudsak enskilda tjänster eller kategorier av tjänster som de framgår av Postnords prislister och villkor.

Postnord erbjuder ett trettiotal sådana tjänster. Tjänsterna avser brev, paket, tidskrifter, dagstidningar och adresserad reklam. Vad gäller brev och paket finns det tjänster som är riktade särskilt till privatpersoner och tjänster riktade särskilt till myndigheter och företag.

Bland brevtjänster riktade till privatpersoner finns frimärkta brev och bland tjänsterna till myndigheter och företag finns brev som frankeras med frankeringsmaskin eller skickas med porto betalt. Stora avsändare erbjuder tjänster för s.k. sändningar, dvs. större mängder försändelser med samma format och vikt och som vanligtvis kuverteras direkt i ett tryckeri. För sådana brev finns det en tjänst med utdelning inom en till två dagar (1:a-klassbrev sändning) och en annan

tjänst med utdelning inom fyra dagar (Ekonomibrev sändning). Postnord erbjuder också en tjänst som kallas för varubrev och som är riktad till e-handelsföretag som skickar varor som väger högst 2 kg. För sådana brev finns både en tjänst med utdelning över natt och en tjänst med senare utdelning. För vanliga brev finns också en expressbrevstjänst med befördran över natt.

Även beträffande paket finns flera olika tjänster, särskilt för avtalskunder. Dessa kunder erbjuds tjänster med utdelning hos postombud och med hemleverans. Beträffande tidskrifter tillhandahålls dels en tjänst med utdelning en eller två dagar efter inlämning (Posttidning A), dels en tjänst med utdelning inom fyra dagar (Posttidning B). För adresserad reklam finns en tjänst som motsvarar tjänsten Ekonomibrev sändning.

Postnord erbjuder också olika tjänster för utrikesförsändelser, och tjänster avseende rekommenderade försändelser och försäkrade postförsändelser.

Utöver de nämnda tjänsterna erbjuder Postnord en rad tjänster som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

4.3 Insamlings- och utdelningsfrekvens

4.3.1 Undantag från utdelning fem dagar i veckan

Post som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten ska som huvudregel samlas in och delas ut minst fem arbetsdagar i veckan. PTS får emellertid medge undantag från detta krav.

PTS har medgett sådant undantag i Postnords tillståndsvillkor. Myndigheten har i dessa angett att Postnord får göra undantag i områden som är särskilt glest befolkade, i områden som saknar bilväg som är farbar året runt och i områden med öar utan fast landförbindelse och som saknar reguljär färjetrafik under en eller flera av veckans dagar. Insamlings- och utdelningsfrekvensen får dock aldrig understiga två dagar i veckan.²

Sedan 1990-talet finns en politisk målsättning att antalet hushåll utan femdagarsutdelning inte får öka. Under 1990-talet var det 1 600 hushåll som inte hade femdagarsutdelning. Vid slutet av 2019 var

² Se punkten 1.2 i PTS beslut 18.2.2022 om tillståndsvillkor för Postnord, dnr 21-12544.

antalet hushåll i Sverige med färre utdelningsdagar än fem dagar i veckan 1 293.³

4.3.2 Postnords varannandagsutdelning

I januari 2021 började Postnord införa s.k. varannandagsutdelning och sedan den 2 maj 2022 sker utdelning enligt den modellen i hela landet. Utdelningsmodellen bygger på att merparten brev delas ut varannan dag medan varubrev och expressbrev delas ut varje dag. Paket delas som regel inte ut tillsammans med brev och påverkas därför inte av förändringen utan delas precis som tidigare ut varje dag, i den mån de inte lämnas ut hos postombud.

PTS har i ett tillsynsbeslut⁴ bedömt att modellen med varannandagsutdelning uppfyller postlagens krav på utdelning fem dagar i veckan. Som skäl för denna bedömning angav PTS bland annat att alla pakettjänster, varubrev och expressbrev som ska direkt till mottagaren delas ut varje helgfri vardag, att Postnord erbjuder en tilläggstjänst för daglig utdelning av postdistribuerad tidning samt att försändelser som ska till postombud, postboxar, företagscenter, storkundsnummer eller till företag med utkörningsavtal levereras helgfria vardagar.

³ PTS, *Svensk postmarknad 2020*, PTS-ER-2020:10, s. 25.

⁴ PTS beslut den 24 juni 2021 – avslut av tillsyn av Postnords nya produktionsmodell i Malmö terminalområde, dnr 21-108.

5 Postmarknaden

5.1 Den svenska postmarknaden

Postmarknaden består av två delmarknader: brevmarknaden och paketmarknaden. Brevmarknaden riktar sig traditionellt i första hand mot kommunikation, det vill säga distribution av skriftliga meddelanden, medan paketmarknaden omfattar distribution av varor och andra fysiska föremål.

I postlagen avses med brev en adresserad försändelse som väger högst 2 kg. Begreppet paket är inte definierat i vare sig postdirektivet eller postlagen. Vi använder termen för försändelser som väger 2–20 kg. Post- och telestyrelsen (PTS) har infört termen paketbrev för småpaket som i postlagens mening är brev och som i vart fall delvis delas ut i regelbundna utdelningsslingor.

Den faktiska posthanteringen stämmer väl överens med brevdefinitionen. Postnord hanterar brev, inklusive paketbrev, i sitt brevnät med särskilda sorteringsanläggningar för brev, medan bolaget hanterar paket i ett särskilt nät. Breven delas ut av brevbärare medan paket delas ut av personal i paketverksamheten, om de inte hämtas ut hos postombud.

5.1.1 Den svenska brevmarknaden

Brev som är avsedda för skriftliga meddelanden brukar delas in i brevlådepost, kontorspost och sändningar. Med sändningar avses serier av försändelser med samma format och vikt och som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd. Sändningarna omfattar ungefär 83 procent av volymerna på den svenska brevmarknaden. Sändningsbrev produceras i regel i tryckerier som även kuverterar och sorterar posten.

Med kontorspost avses post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelser. Kontorsposten omfattar cirka 12 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden och består framför allt av enstaka försändelser som skickas från företag och andra organisationer till hushåll och företag.

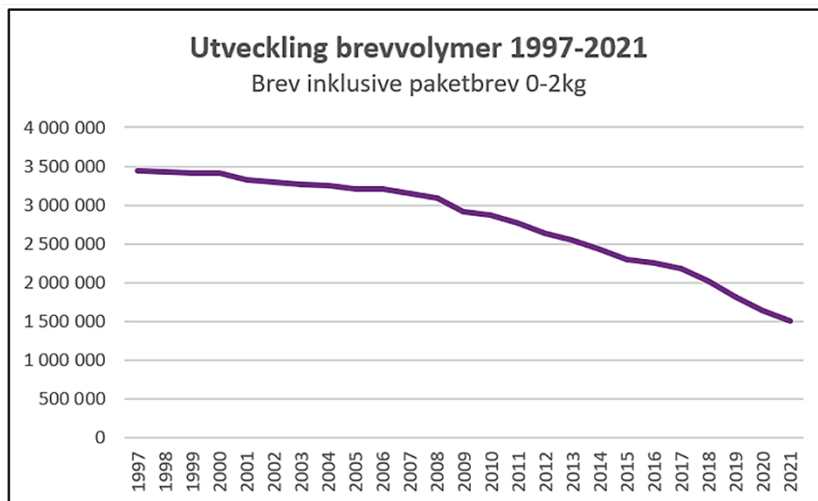
Med brevlådepost avses post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken, och distribueras som enstaka försändelser. Brevlådeposten omfattar 5 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden.

Brevmängdernas utveckling

Sedan millennieskiftet har brevvolymer i Sverige sjunkit varje år. Under 2020 var minskningen större än något tidigare år och uppgick till 11,8 procent. 2021 låg minskningen på 5,4 procent (7,1 procent om paketbrev räknas bort). Det tredje kvartalet 2022 var Postnords brevmängder 12 procent lägre än det tredje kvartalet 2021. Under perioden 2000–2021 sjönk den totala brevvolymer med 56 procent. År 2000 skickades 3,426 miljarder brev medan det 2021 skickades 1,505 miljarder brev.

Utvecklingen med minskande brevmängder har accelererat under senare år. Under perioden 2000 till 2010 var den kumulativa genomsnittliga årliga förändringen (CAGR) –1,7 procent, men under perioden 2010–2021 låg den på –5,7 procent. Dessa siffror inkluderar totala volymer av brevfrankeringar, alltså både traditionella brev och paketbrev. Om paketbrev exkluderas är nedgången kraftigare.

För 1997–2021 ser kurvan för volymutvecklingen ut på följande sätt.

Figur 5.1 Utvecklingen av totala brevvolymer i tusental 1997–2021

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2021.

Som framgår av figur 5.1 ovan och tabell 5.1 nedan har minskningen varit kraftigare sedan 2017.

Tabell 5.1 Antal brev i Sverige 2016–2021 samt 2000

År	Antal miljoner brev	Index (100 = år 2000)
2000	3 426,3	100
...		
2016	2 273,1	66,3
2017	2 201,8	64,3
2018	2 018,4	58,9
2019	1 805,5	52,7
2020	1 592,5	46,4
2021	1 505,9	44,0

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2021 och Svensk postmarknad 2022.

Sedan 2000-talets början har Sveriges befolkning ökat med 18 procent. Samtidigt som brevmängderna har sjunkit har alltså antalet avlämningsställen ökat.

5.1.2 Volymer och omsättning på brevmarknaden under 2021

Under 2021 skickades alltså cirka 1,5 miljarder brevfrösendelser inom Sverige. Av dessa var ungefär 1,4 miljarder traditionella brev och cirka 73 miljoner paketbrev. Omsättningen uppgick till 9,2 miljarder kronor under 2021, varav traditionella brev stod för 7,2 miljarder kronor och paketbrev för 2 miljarder kronor.

Jämfört med föregående år minskade den totala brevmarknaden 2021 med 5,4 procent i termer av volymer men ökade med 1,1 procent i termer av omsättning. Om totalsiffrorna delas upp framgår att traditionella brev minskade både i termer av volymer (–7 procent) och i termer av omsättning (–9 procent) medan paketbrev ökade både räknat i volymer (+45 procent) och omsättning (+74 procent).

Tabell 5.2 Volymer och omsättning på brevmarknaden 2021

Brevmarknaden (tusental)	Volymer 2021	Omsättning 2021	Förändring	Förändring
			2020–2021 Volymer	2020–2021 Omsättning
Totala brevfrösendelser 0–2 kg	1 505 919	9 197 255	–5,4 %	1,1 %
Varav brev	1 433 223	7 230 240	–7,1 %	–9,3 %
Varav paketbrev	72 696	1 967 015	45,3 %	74,6 %

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

5.1.3 Konkurrenssituationen på brevmarknaden

Marknaden för brev (riktad mot skriftliga meddelanden)

Som vi har beskrivit i kap. 3 krävs tillstånd för att regelbundet dela ut brev mot betalning. I maj 2022 hade 25 företag tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige.

Postnord har sedan liberaliseringen av brevmarknaden i början av 1990-talet haft en stark ställning på brevmarknaden. Efter liberaliseringen ökade först antalet operatörer med tillstånd. I slutet av 1997 hade cirka 100 företag tillstånd att bedriva postverksamhet. Därefter vände utvecklingen, och i maj 2022 var alltså 25 postoperatörer verkamma på den svenska brevmarknaden.

På marknaden för stora sändningar (inlämningar med minst 500 brev) är Postnord och Citymail de två huvudsakliga konkurrenterna. Postnord täcker hela Sverige medan Citymails utdelningsverksamhet når cirka 54 procent av alla mottagare.

För rikstäckande befordran av enstaka brev är Postnord i praktiken den enda postoperatören. På lokal nivå utgörs konkurrensen av ett tjugotal lokalt verksamma postoperatörer med förhållandevis små volymer.

Postnord har rent faktiskt monopol på all rikstäckande brevlådepost, det vill säga brev som läggs på brevlåda. Den marginella konkurrens som finns avser lokalpost på ett fåtal orter. När det gäller rikstäckande kontorspost (osorterad post från företag och organisationer) har Postnord också en mycket stark ställning. Konkurrens finns från operatören Mailworld Office vars affärsidé är att samla in kontorspost och konvertera den till sändningar. Under 2020 samlade Mailworld Office in drygt 14 miljoner försändelser. Dessa överlämnades till Citymail eller Postnord för slutlig utdelning.

Postnord är fortfarande den största aktören på marknaden för traditionella brevtjänster, och hade under 2021 en marknadsandel på mellan 75 och 80 procent i termer av volymer. Citymail hade det året en marknadsandel om mellan 20 och 25 procent. Därefter har de tio företagen inom morgontidningsdistributionen (MTD) sammantaget mellan 1 och 5 procent av marknaden medan övriga postoperatörer tillsammans hade mindre än 1 procent av marknaden.

Tabell 5.3 Marknadsandelar på marknaden för brev 0–2 kg (exklusive paketbrev (2021))

Operatör	Marknadsandel, volym	Marknadsandel, omsättning
Postnord	75–80 % (–3)	85–90 % (–1)
Citymail	20–25 % (2)	10–15 % (1)
MTD	1–5 % (0)	<1 % (0)
13 aktörer med enskilt <1 %	<1 % tillsammans	<1 % tillsammans

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Marknaden för paketbrev (lättare varuförsändelser i brevflödet)

Brevmarknaden omfattar alltså både traditionella brev och lättare varuförsändelser som går i brevflödet. Den senare delmarknaden har ökat kraftigt under senare år, i takt med att e-handeln har ökat.

Postnord är den största aktören på marknaden för paketbrev, med en marknadsandel på mellan 75 och 80 procent i termer av volymer. Näst störst är MTD, som med sitt gemensamma varumärke Early Bird har en sammanlagd marknadsandel på mellan 15 och 20 procent. Därefter kommer Citymail med en marknadsandel på mellan 1 och 5 procent, medan övriga aktörer på marknaden tillsammans har en marknadsandel som understiger 1 procent.

Tabell 5.4 Marknadsandelar på marknaden för paketbrev (2021)

Operatör	Marknadsandel, volym	Marknadsandel, omsättning
Postnord	75–80 % (–2)	85–90 % (0)
MTD	15–20 % (2)	10–15 % (0)
Citymail	1–5 % (0)	1–5 % (0)
6 aktörer med enskilt <1 %	<1 % tillsammans	<1 % tillsammans

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

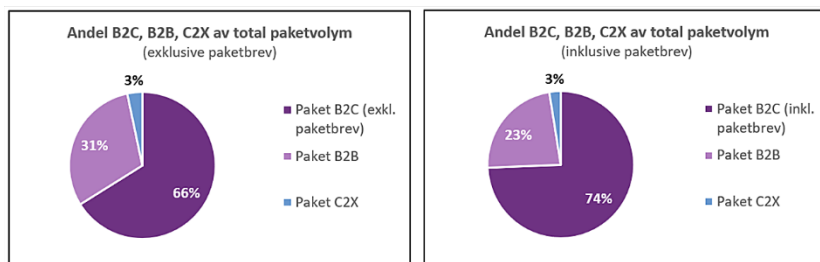
5.1.4 Paketmarknaden

Antal paket och omsättning

När det gäller paket omfattar postlagen försändelser som väger 2–20 kg, och sådana paket ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Paketbreven konkurrerar emellertid med paket och ingår affärsmässigt i paketmarknaden. Den totala marknaden omfattar därmed både traditionella paket, som går i paketflödet, och paketbrev, som går i brevflödet.

Paketmarknadens största delmarknad är marknaden för försändelser som skickas från företag till konsument (B2C). Denna stod 2021 för 66 procent av alla paket, eller 74 procent om paketbreven räknas in i den totala volymen. Därefter följde marknaden för försändelser som skickas från företag till företag (B2B). Denna stod för 31 procent av paketen, eller 23 procent om paketbreven räknas in i den totala volymen. Slutligen stod marknaden för försändelser från konsument (C2X) för 3 procent av paketen.

Figur 5.2 Andel B2C, B2B och C2X av total paketvolym (2021)



Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Jämfört med 2020 hade antalet B2C-paket ökat både i termer av volymer (+14 procent) och i termer av omsättning (+17 procent). Likaså hade B2B-paketen ökat (34 procent i termer av volymer och 49 procent i termer av omsättning). Inom C2X-segmentet hade volymerna ökat med cirka 44 procent och omsättningen med 22,5 procent. Även paketbrev hade ökat kraftigt (45 procent baserat på volymer, 75 procent baserat på omsättning).¹

Konkurrenssituationen på paketmarknaden

Marknaden för B2C-paket

Som figur 5.2 ovan visar är B2C-marknaden den största delmarknaden. Traditionellt har det vanligaste leveranssättet för B2C-paket varit leverans till mottagarens dörr eller till ombud. Under senare år har leverans till paketskåp blivit ett allt vanligare leveranssätt.

Postnord är den största aktören på marknaden för B2C-paket, med en marknadsandel på 55–60 procent i termer av omsättning. Därefter följer DHL med en marknadsandel på 10–15 procent, följt av tre företag (Schenker, Instabox, Budbee) som vardera har 5–10 procent av marknaden.² Fyra företag (Bring Parcels, Best Transport, Airmee och UPS) har vardera mellan 1 och 5 procent. Övriga aktörer på marknaden har tillsammans enskilt mindre än 2 procent, och tillsammans cirka 2 procent av marknaden.

¹ Statistiken härrör från uppgifter som paketoperatörer lämnar till PTS. Den relativt kraftiga ökningen i B2B-volymer reflekterar delvis att myndigheten den senaste insamlingen för första gången fick in data från DSV Road, TNT och FedEx, som alla är relativt stora aktörer på B2B-marknaden.

² Budbee och Instabox har under hösten 2022 gått ihop och bildat företaget Instabee.

Tabell 5.5 Marknadsandelar på marknaden av B2C-paket, exklusive paketbrev (2021)

Mätt i omsättning

Operatör	Marknadsandel omsättning B2C-paket, exklusive paketbrev
Postnord	50–55 % (–6)
DHL	10–15 % (–1)
Schenker	5–10 % (–2)
Instabox	5–10 % (3)
Budbee	5–10 % (2)
Bring Parcels	1–5 % (1)
Best Transport	1–5 % (0)
Airmee	1–5 % (1)
UPS	1–5 % (0)
4 aktörer enskilt <1 %	ca 2 % tillsammans

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Tabell 5.6 Marknadsandelar på marknaden av B2C-paket, exklusive paketbrev (2021)

Mätt i volym

Operatör	Marknadsandel volym B2C-paket, exklusive paketbrev
Postnord	50–55 % (–6)
DHL	10–15 % (–1)
Instabox	10–15 % (5)
Schenker	5–10 % (–3)
Budbee	5–10 % (2)
Bring Parcels	1–5 % (1)
Airmee	1–5 % (1)
UPS	1–5 % (0)
6 aktörer enskilt <2 %	ca 2 % tillsammans

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Marknaden för B2B-paket

Paketmarknadens näst största delmarknad utgörs av distribution mellan företag (B2B). Även på denna marknad är Postnord den största aktören, med en marknadsandel på mellan 35 och 40 procent, i termer av omsättning. Därefter följer tre företag med mellan 10 och

15 procent (Schenker, TNT och DHL), varefter ytterligare tre företag har mellan 5 och 10 procent (UPS, DSV Road, FedEx), följt av Bring Parcels som har mellan 1 och 5 procent av marknaden. Övriga på marknaden har enskilt mindre än 2 procent och en kombinerad marknadsandel på 2 procent.

Tabell 5.7 Marknadsandelar på marknaden för B2B-paket (2021)

Mätt i omsättning

Operatör	Marknadsandel omsättning B2B-paket
Postnord	35–40 % (–10)
Schenker	10–15 % (–6)
TNT	10–15 % (–)
DHL	10–15 % (–3)
UPS	5–10 % (–3)
DSV Road	5–10 % (–)
FedEx	5–10 % (–)
Airmee	1–5 % (1)
Bring Parcels	1–5 % (–2)
2 aktörer enskilt <2 %	ca 2 % tillsammans

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Tabell 5.8 Marknadsandelar på marknaden för B2B-paket (2021)

Mätt i volym

Operatör	Marknadsandel volymomsättning B2C-paket
Postnord	45–50 % (–7)
Schenker	10–15 % (–4)
DHL	10–15 % (–1)
DSV Road	5–10 % (–)
UPS	5–10 % (–2)
Bring Parcels	1–5 % (–2)
TNT	1–5 % (–)
3 aktörer enskilt <2 %	1–5 % (0)
6 aktörer enskilt <2 %	ca 2 % tillsammans

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Marknaden för C2X-paket

Marknaden för C2X-paket är en liten men växande delmarknad med fortfarande ett jämförelsevis litet antal aktörer verksamma. Postnord är störst på denna delmarknad (i termer av volymer), med en marknadsandel på mellan 40 och 45 procent, följt av Schenker med mellan 35 och 40 procent, DHL med mellan 20 och 25 procent och Bussgods med mindre än 1 procent.

Tabell 5.9 Marknadsandelar på marknaden för C2X-paket (2021)

Mätt i volym

Operatör	Marknadsandel (volym) C2X-paket
Postnord	40–45 % (15)
Schenker	35–40 % (–8)
DHL	20–25 % (–6)
Bussgods	<1 %

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2021.

Tabell 5.10 Marknadsandelar på marknaden för C2X-paket (2021)

Mätt i omsättning

Operatör	Marknadsandel (omsättning) C2X-paket
Postnord	50–55 % (7)
Schenker	30–35 % (–4)
DHL	15–20 % (–2)
Bussgods	1–5 % (–1)

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

5.1.5 Paketmarknaden när även gränsöverskridande försändelser räknas in

PTS hämtar årligen in uppgifter från företag som är verksamma på paketmarknaden.³ Detta sker enligt EU:s paketförordning.⁴ Denna förordning omfattar paket upp till 31,5 kg, och informationsinsamlingen avser inrikes paketleveranstjänster, inkommande gränsöverskridande paketleveranstjänster (tjänster där avsändaren finns utanför

³ PTS, *Den svenska paketmarknaden 2021*, PTS-ER2022:27.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, EUT L 112, 2.5.2018, s. 19–28.

Sverige och mottagaren i Sverige) och utgående gränsöverskridande paketleveranstjänster (tjänster med avsändaren i Sverige och mottagaren utanför Sverige).

Av denna paketmarknad stod 2021 inrikes paketleveranstjänster för 73 procent av marknaden i termer av antalet distribuerade paket, gränsöverskridande utgående paketleveranstjänster för 15 procent och gränsöverskridande inkommande paketleveranstjänster för 11 procent.

Uttryckt i antal paket motsvarar detta 358 miljoner utdelade paket i 2021, varav 263 miljoner paket hade både avsändaren och mottagaren i Sverige, 55,5 miljoner paket hade avsändaren i Sverige och mottagaren utomlands, och 39,7 miljoner paket hade avsändaren utomlands och mottagaren i Sverige. I termer av omsättning var det totala värdet på marknaden 22 miljarder kronor under 2021, varav inrikesmarknaden stod för 12,4 miljarder, utgående paket för cirka 6,7 miljarder och inkommande paket för cirka 2,9 miljarder.

Postnord hade störst marknadsandel på den totala marknaden, med 40–45 procent av omsättningen och 50–55 procent av volymen. Beträffande de tre delmarknaderna hade Postnord störst marknadsandel på den inrikes marknaden och marknaden för inkommande paket. På marknaden för utgående paket hade emellertid UPS störst marknadsandel när det gällde omsättning (30–35 procent) medan Postnord hade störst marknadsandel i termer av volymer (35–40 procent).

5.2 Postservice – en geografisk översikt

5.2.1 Utdelning av post

I Sverige finns ungefär 5,3 miljoner avlämningsställen för post. Med avlämningsställen avses enskilt brevinkast, fack i fastighetsbox, enskild postlåda, postlåda i lådsamling samt vissa särskilda lösningar i svårtillgänglig geografi. Av dessa avlämningsställen finns ungefär 4,7 miljoner i någon av Sveriges drygt 2 000 tätorter. Strax över 5 miljoner av avlämningsställena har ett hushåll som postmottagare.

Eftersom Postnord är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige delar bolaget ut post till samtliga dessa avlämningsställen. Bolaget organiserar utdelningen i lantbrevbäring och stadsbrevbäring. Den största skillnaden mellan utdelningsformerna är att mottagarna inom lantbrevbäringen normalt sett har tillgång till fler tjänster än vad som utförs inom stadsbrevbäringen, där-

ibland möjlighet att få paket utkörda kostnadsfritt. Generellt sett är kostnaden per mottagare och utdelad försändelse väsentligt högre inom lantbrevbäringen än inom stadsbrevbäringen.

På mindre tätorter där det av olika anledningar inte är möjligt att etablera ombud, samtidigt som det kanske är långt eller på annat sätt svårt för mottagarna att ta sig till närmaste ombud, erbjuder Postnord lantbrevbäring för att säkerställa en viss servicenivå på orten. Även om det generellt sett är så att stadsbrevbäring är den utdelningsform som Postnord erbjuder inom tätort och lantbrevbäring den utdelningsform som erbjuds utanför tätort är det betydligt fler avlämningsställen som idag betjänas av lantbrevbäring än vad som de facto ligger utanför tätort, vilket illustreras i följande tabell.

Tabell 5.11 Avlämningsställen utdelningsform/tätort

	Utanför tätort	I tätort	Totalt
Lantbrevbäring	594 000	253 000	847 000
Stadsbrevbäring	36 000	4 419 000	4 455 000
Totalt	630 000	4 672 000	5 302 000

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2021.

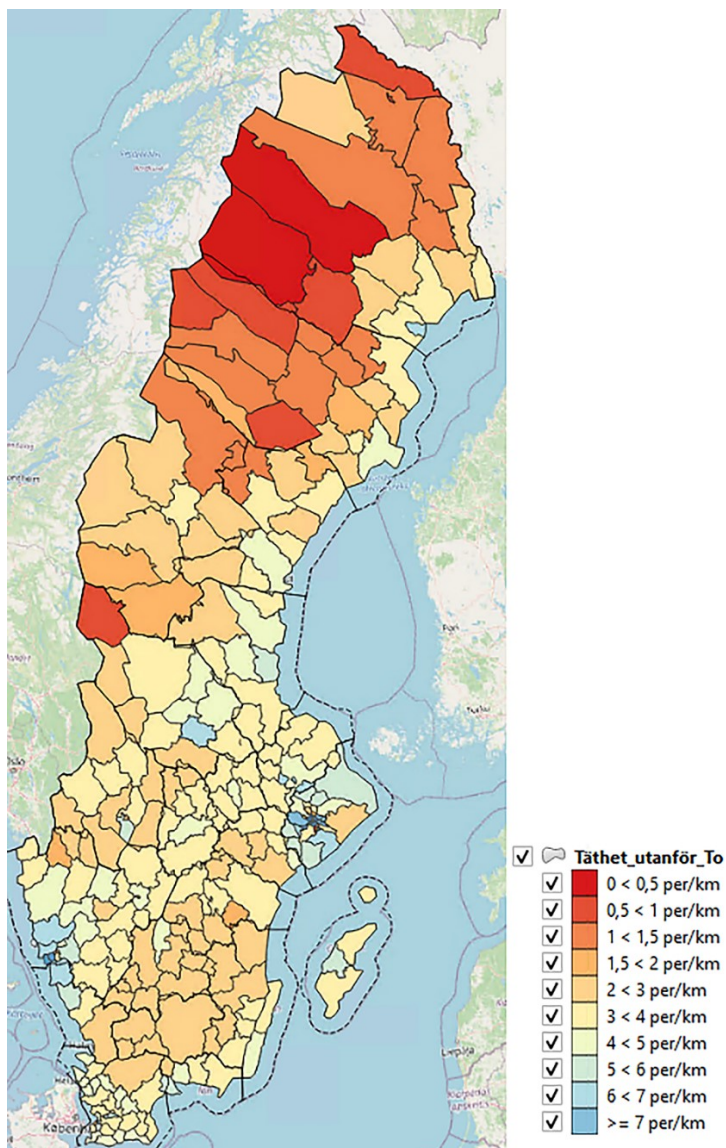
Närmare 630 000 avlämningsställen är placerade utanför tätort. Av dessa ligger omkring 36 000 nära en tätort och betjänas därför av Postnords stadsbrevbärarslinga. Samtidigt ligger drygt 250 000 avlämningsställen i tätorter som är små och på platser där det är svårt att etablera ombud inom rimliga avstånd. Dessa betjänas då med lantbrevbäring i stället. Totalt sett är det därmed cirka 850 000 avlämningsställen som idag betjänas av lantbrevbäring.

På landsbygden är möjligheten att få paket hemsända via Postnords lantbrevbäring ett komplement till operatörens ombudsnät. Efter att mottagaren fått en avisering om att ett paket har kommit fram till ombudet bokar mottagaren utkörning via telefon eller genom Postnords webbplats. Även andra ärenden som kan utföras på ett fullserviceombud går i huvudsak att utföra via lantbrevbäraren. Tillgång till tjänsten baseras på mottagarens postnummer. Om utdelningsformen inom postnumret är lantbrevbäring är tjänsten möjlig att boka, annars inte.

5.2.2 De geografiska förutsättningarna

Sverige har en varierad geografi och låg och varierande befolkningstäthet. Av figur 5.3 framgår tätheten mellan avlämningsställena utanför tätort.

Figur 5.3 Täthet mellan avlämningsställena utanför tätort



Källa: PTS, Svensk postmarknad 2021.

Inom tätort är medelavståndet till mottagarnas postlådor under 20 meter och utanför tätort är medelavståndet strax under 200 meter. Av de 630 000 mottagarna med avlämningsställen utanför tätort har 16 000 mer än 1 kilometer till sin postlåda. 80 procent av dessa 630 000 har upp till 200 meter och 95 procent har maximalt 500 meter.

Avståndet till ett postombud där det går att hämta och lämna paket är i genomsnitt 2 kilometer i hela landet. Inom tätorter är genomsnittet omkring 1 kilometer. För mottagare som är bosatta eller verksamma utanför tätort eller i mindre tätorter är den genomsnittliga resvägen till ett ombud knappt 9 kilometer.

5.2.3 Servicenät för paketutdelning

Ombudsnet för in- och utlämning av paket är traditionellt sett grundstommen för paketleveranser i Sverige. Under de senaste åren har antalet ombud ökat. Parallellt har marknaden för hemleveranser utvecklats och flera nya aktörer har etablerat sig. Paketboxar och paketskåp har också börjat etableras som en alternativ kanal för att ta emot och även returnera paket.

Aktörer med ombudsnet

Antalet ombud har ökat kontinuerligt under de senaste åren. Antalet servicepunkter fördelade sig 2021 enligt följande.

Tabell 5.12 Antal paketombud 2021

Distributör	Antal service- punkter 2022 (2021)	Geografisk täckning Antal län av 21 (2021)	Geografisk täckning Antal kommuner av 290 (2021)
Bring, totalt	1 838 (1 676)	21 (21)	290 (289)
Paketboxar/paketskåp	73 (0)		
Paketombud	1 765 (1 676)		
Budbee, totalt	1 403 (343)	16 (12)	216 (91)
Paketbox/paketskåp	1 403 (343)		
Bussgods, totalt	257 (254)	21 (21)	115 (116)
Paketombud	257 (254)		
DB Schenker, totalt	1 687 (1 680)	21 (21)	115 (116)
Paketombud	1 687 (1 680)	21 (21)	290 (290)
DHL Freight, totalt	1 855 (1 879)	21 (21)	290 (290)
Paketombud	1 855 (1 879)		
DHL Express, totalt	1 360 (1 411)	21 (21)	290 (290)
Paketombud	1 360 (1 257)		
Iboxen, totalt	449 (0)	10 (0)	34 (0)
Paketbox/Paketskåp	449 (0)		
Instabox, totalt	2 252 (933)	21 (19)	278 (194)
Paketbox/Paketskåp	2 252 (933)		
Postnord, totalt	2 800 (2 162)	21 (21)	290 (290)
Paketbox/Paketskåp	602 (0)		
Företagscenter	201 (206)		
Postombud	1 601 (1 590)		
Utlämningsställe	396 (366)		

Källa: PTS, Svensk postmarknad 2022.

Figur 5.4 illustrerar det samlade utbudet av ombud i Sverige. Fyra aktörer (DB Schenker, Bring, DHL och Postnord) har rikstäckande ombudsnät och vart och ett av dessa postföretag har postombud i samtliga Sveriges kommuner. Dessutom finns det två aktörer som kompletterar varandra geografiskt sett. UPS har sina ombud etablerade i södra Sverige upp till i höjd med Gävle, medan Bussgods är koncentrerade till norra Sverige från Gävle och uppåt, med enstaka egna ombud i södra Sverige. Bussgods har dessutom ett samarbete med DHL för att kunna nå fler mottagare söderut.

I många fall är samma fysiska servicepunkt ombud för två eller flera av paketdistributörerna, i andra fall ligger de spridda från varandra. Postnord levererar minst fem dagar per vecka till samtliga av sina ombud och övriga aktörer gör i huvudsak detsamma. I ett par av ombudsnäten finns det dock undantag. Undantagen är dock marginellt förekommande och sker främst till de mer avlägset belägna ombuden.

5.3 Postnords postverksamhet

5.3.1 Postnordkoncernen

Begreppet den samhällsomfattande posttjänsten och regleringen av denna infördes den 1 juli 1998 i den då gällande postlagen. Vid den tiden tillhandahölls den samhällsomfattande posttjänsten av Posten AB, som hade bildats i samband med att Postverket bolagiserades den 1 mars 1994. Numera tillhandahålls den samhällsomfattande posttjänsten av PostNord Group AB, som ingår i en koncern där PostNord AB (publ) är moderbolag. Koncernen bildades 2009 genom ett samgående mellan Posten AB och danska Post Danmark A/S. Den svenska staten äger 60 procent av aktierna i Postnord AB och den danska staten 40 procent. Var och en av staterna har 50 procent av rösterna i bolaget. Postnord Group AB äger 100 procent av aktierna i Post Danmark A/S, som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark.

I PostNord AB:s bolagsordning anges att föremålet för bolagets verksamhet ska vara att, direkt eller genom dotterbolag, tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige och Danmark genom bolagets postdistribuerande dotterbolag i Sverige respektive Post Danmark A/S, och genom lantbrevbäringen utföra grundläggande

betaltjänster i Sverige på begäran av den som tillhandhåller tjänsterna på uppdrag av staten. Enligt bolagsordningen för PostNord Group AB har det bolaget motsvarande föremål för sin verksamhet, dock att den ska vara med huvudinriktning på den svenska marknaden. Som vi har nämnt ovan använder vi i detta betänkande namnet Postnord för PostNord Group AB.

5.3.2 Postens väg hos Postnord

Postnord organiserar sin postverksamhet i två olika nät, ett för brev och ett för paket.

I sitt brevnät samlar Postnord in brev från gula brevlådor eller direkt från företag och myndigheter och transporterar dem till någon av sina brevterminaler. Merparten brev lämnas dock in till terminalerna direkt av tryckerierna. I brevterminalerna sker s.k. uppsamlings- och spridningssortering. Därefter transporteras posten till brevbärarkontor och s.k. hubbar, där brevbärare gör en avslutande sortering för att sedan dela ut posten längs sina brevbärarslingor.

Pakethantering sker alltså i ett särskilt nät med särskilda paketterminaler, och paketen delas i regel inte ut av brevbärare längs fasta slingor utan av paketbilschaufförer.

Vi redogör nu närmare för hur Postnord har organiserat sitt arbete med brev- och paketbefordran.

Postnords brevhantering

Postnords brevhantering är organiserad i nio brevterminalsområden, med en brevterminal i varje område. Över landet finns 88 brevbärarkontor och 105 s.k. hubbar. På brevbärarkontoren hanteras huvudsakligen brev, medan både brev och paket distribueras från hubbarna. På brevbärarkontor med lantbrevbärarslingor hanteras dock även paket som levereras med lantbrevbärare. Hubbarna täcker ofta större områden än brevbärarkontoren. Ett skäl till att utdelning i ett visst område sker från en hubb i stället för från ett brevbärarkontor kan vara att området ligger så pass långt från närmaste paketterminal att det inte är rationellt att låta paketutdelningen till området utgå från paketterminalen.

Postnord har också 73 s.k. depåer. Vid en depå arbetar brevbärare vars utdelningsrundor utgår från depån. Vid en depå sker emellertid inte någon sortering utan posten kommer dit sorterad från ett brevbärarkontor.

Brevbärarna arbetar på brevbärarkontoren, hubbarna och depåerna och utgår från dessa när de delar ut post på sina brevbärarslingor. Det finns 7 779 brevbärarslingor i landet.

I brevterminalerna sker två sorters sortering, uppsamlingssortering och spridningssortering. Uppsamlingssorteringen är den första sorteringen och vid denna sorteras brev utifrån vilket av de nio brevterminalsområdena som posten ska till. Brev som ska delas ut i samma område som de uppsamlingssorteras i stannar i brevterminalen och spridningssorteras där. Brev som ska delas ut i något av de andra åtta områdena transporteras med Postnords rikstransportorganisation till de andra brevterminalerna för spridningssortering. Majoriteten av dessa transporter sker med tåg, en mindre andel med lastbil och vissa med flyg.

Vid spridningssorteringen fördelas och sorteras breven efter format så att C5-brev sorteras för sig, andra platta försändelser (till exempel andra brev än C5-brev samt adresserad reklam, vykort och tidskrifter) för sig och s.k. klump för sig. Med klump avses tjockare försändelser. De tre grupperna av försändelser sorteras i olika slags sorteringsmaskiner i brevterminalerna. Vid sortering av andra brev än C5-brev krävs viss manuell hantering. C5-brev sorteras direkt i den ordning som brevbäraren går i på sina brevbärarrundor, s.k. gångordning, medan övrig post sorteras på antingen postnummer, brevbärarkontor eller hubb.

När spridningssorteringen är klar transporteras posten till brevbärarkontor eller hubbar, där brevbärare gör den sista sorteringen så att all post blir sorterad i gångordning. Först sker då en sortering där posten sorteras till de olika slingorna och därefter görs en andra sortering där posten sorteras i gångordning för varje slinga. Den andra delen av sorteringen görs av den brevbärare som ska dela ut posten på slingan. Sorteringen underlättas av att brevbäraren kan sin slinga och vet i vilken ordning som han eller hon går till postlådorna och brevinkasten på slingan.

Från brevterminalerna levereras post till brevbärarkontoren och hubbarna dels tidigt på morgonen, dels på seneftermiddagen. Posten som levereras på morgonen ska i regel delas ut samma dag, medan

den som levereras på eftermiddagen ska delas ut nästkommande dag. Den sistnämnda posten sorteras antingen på eftermiddagen eller kvällen den dagen eller nästkommande morgon. Merparten av den sorteringen sker dagen då posten kommer till brevbärarkontoret.

När brevbäraren ger sig ut på sin slinga har han eller hon tre fack med sorterad post, för C5-brev, för andra platta försändelser respektive för klump. Det är vanligt att klumpbrev är för stora eller för tjocka för att lämnas i en postlåda, en fastighetsbox eller ett brevinkast. I sådana fall tar brevbäraren med sig brevet tillbaka till sin arbetsplats, där de samlas ihop och körs till ett postombud där mottagaren kan hämta det. När brevbäraren kommer tillbaka från sin slinga tar han eller hon även hand om annan post som inte varit möjlig att leverera.

Postnord har 22 000 gula brevlådor utplacerade över landet. Merparten av dessa töms av brevbärare när de passerar brevlådorna. Vissa brevlådor töms emellertid av Postnords paketbilsförare, till exempel i samband med att de lämnar paket till eller hämtar paket från ett paketombud.

Postnords pakethantering

Postnords pakethantering är organiserad i sex paketterminalsområden, med en paketterminal i varje område. Pakethanteringens börjar med att Postnord hämtar upp paketen hos kundföretag, när det är företag som skickar paket, och hos paketombuden, när paketen kommer från privatpersoner. Paketen körs till en omlastningsplats där skåpbilar sammanstrålar för att lasta om paketen till större lastbilar. Dessa transporterar därefter paketen till en av de sex paketterminalerna. Dessa terminaler är inte samma terminaler som brevterminalerna och inte heller samlokaliserade med dem.

På paketterminalerna sorteras paketen maskinellt utifrån vilken terminal som de ska till närmast. De paket som inte ska spridas direkt från paketterminalen där de uppsamlings sorterats transporteras till någon av de andra fem paketterminalerna. Majoriteten av dessa transporter sker med lastbil och en mindre andel med tåg. Inga paket transporteras med flyg.

När paketen har kommit fram till den andra paketterminalen sorteras paketen till de olika ombuden eller för utkörning. De körs

därefter till en distributionspunkt för paket eller till en hubb. När paket sorteras på en hubb kan de sorteras så att de bärs ut av en brevbärare på dennes slinga. På hubben eller distributionspunkten lastas paketen i skåpbilar eller lastbilar och körs för leverans direkt hos mottagaren eller till ett ombud. Chauffören tömmer brevlådor i anslutning till ombud.

Befordringstider för Postnords pakettjänster

För paket finns inga föreskrivna kvalitetskrav beträffande befordringstider. Postnord transporterar inte paket med flyg och befordrar därför inte paket över natt i hela Sverige. Inom södra Sverige, i området upp till Sundsvall, befordras paket över natt, dock inte till och från Gotland, och även inom norra Sverige, i området norr om Sundsvall, befordras paket över natt. Mellan dessa två områden tar det emellertid i regel två dagar för paket att komma fram.

Postnords varannandagsutdelning

Postnord införde under 2021 och 2022 en utdelningsmodell i brevnätet som innebär att utdelning på de traditionella brevbärslingorna görs endast varannan dag. Utdelningen i paketnätet påverkas inte av denna s.k. varannandagsutdelning utan paket delas ut varje arbetsdag på samma sätt som tidigare.

Varannandagsutdelningen i brevnätet bygger på vad Postnord kallar ett tjockt flöde och ett tunt flöde. Varannan arbetsdag delas post ut i det tjocka flödet, på traditionellt sätt längs fasta slingor. De andra dagarna delas post ut utan att det sker längs fasta slingor. I det tjocka flödet görs utdelning av alla slags brev, tidningar, varubrev och expressbrev. De andra dagarna delas huvudsakligen varubrev och expressbrev ut.

Varannandagsutdelningen innebär inte att det tar längre tid för posten att komma fram, snarare tvärtom i viss mån. Postförordningens krav på att 95 procent av inrikes brev som lämnats in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar ska iakttas även vid varannandagsutdelning. Detta innebär att om brev som postas en måndag ska delas ut på en adress med utdelning tisdag och torsdag den veckan behöver de delas ut på tisdagen. Dessa brev kom-

mer alltså fram över natt. De skiljs därför ut i uppsamlingssorteringen för att befordras snabbare.

Det nuvarande kvalitetskravet att 95 procent av breven som lämnats in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar infördes den 1 januari 2018. Dessförinnan gällde att 85 procent av breven som lämnats in för övernattbefordran skulle ha delats ut på följande arbetsdag. När kravet ändrades 2018 från övernattbefordran till två dagars befordringstid kunde Postnord minska sina brevtransporter med flyg avsevärt. När Postnord sedan infört varannandagsutdelning har bolaget behövt utöka sitt riksflyg på nytt för att kunna uppfylla postförordningens krav. Eftersom hälften av breven som postas för tvådagarsbefordran behöver befordras över natt är Postnords postnät dimensionerat för viss övernattbefordran. Detta har medfört att Postnord kan erbjuda tjänster med övernattbefordran, till exempel ett expressbrev. Postnord erbjuder också snabbare leverans av post till postboxar. Även sådan post skiljs ut vid uppsamlingssorteringen och befordras över natt. Mottagare med postbox får alltså all post som lämnats in för tvådagarsbefordran över natt.

Postnords prissättning

När portot för ett brev betalas med frimärke kostar det 15 kronor att skicka ett brev som väger högst 50 gram. Kontorspost och särskilt sändningar kostar emellertid betydligt mindre än så. Eftersom prissättningen inom den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen ska vara öppen för insyn är priserna för Postnords tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten tillgängliga på Postnords webbplats. För avtalskunder med frankeringsmaskin kostar det 10,50 kronor att skicka ett brev med en högsta vikt om 50 gram. För osorterade sändningar kan priset gå ner till 5,36 kronor per brev och för sorterade sändningar kan priset ligga på 4,41 kronor per brev i lågzon och 4,76 kronor per brev i högzon för den som skickar 75 001–100 000 brev i en sändning. För den som skickar fler brev än så är priset något lägre. För sändningar med mer än 120 000 försändelser får kunden avdrag för extra sorterad sändning med 12–19 öre i lågzon och 19–21 öre i normalzon. Med lågzon avses lågprisområden för Postnords sorterade sändningar. Dessa utgörs av områden i och kring 30 städer i Sverige.

Postnord erbjuder expresstjänster beträffande brev och paket. Expressbrev delas ut inom en vardag efter inlämningsdagen. Dock gäller att expressbrev till öar som måste nås med färja kan få längre befordringstid. Undantaget gäller dock inte expressbrev till Gotland. Ett frimärkt expressbrev på högst 50 gram kostar 91 kronor. Om portot betalas på Postnords hemsida kostar tjänsten 66 kronor. En avtalskund betalar 52,20 kronor.

5.4 Citymails postverksamhet

Citymail är alltså Postnords huvudsakliga konkurrens på brevområdet. Bolaget når 54 procent av alla mottagare, och verksamheten är inriktad på sändningar.

Citymail har i sin organisation fyra brevterminaler, ungefär 100 brevbärarkontor och drygt 1 000 brevbärarslingor. På var och en av slingorna delas post ut var fjärde dag. Citymails huvudtjänst är därför utdelning inom fyra dagar. Bolaget tillhandahåller dock också en tjänst med övernattbefordran till de slingor där det är utdelning en viss dag.

Breven som Citymail distribuerar levereras av kunderna till någon av de fyra brevterminalerna, i regel direkt från tryckerierna. Posten levereras nästan utan undantag sorterad och till 90 procent är den sorterad i brevbärarens gångordning. Posten levereras dock uppdelad för var och en av Citymails olika kunder, så även om den är sorterad i gångordning måste posten från de olika kunderna sammanföras med posten från övriga kunder och separeras utifrån vilken slinga som den ska delas ut på. Citymail har några enklare sorteringsmaskiner som skulle kunna användas för en del av detta arbete men sorteringen görs i huvudsak för hand.

Vad gäller Citymails arbete med breven när de har levererats till bolagets brevterminaler så är det första som sker att den post som ska till någon av de tre andra terminalerna separeras och transporteras dit med lastbil så att den är framme under natten eller tidig morgon. På terminalerna separeras därefter posten utifrån vilket brevbärarkontor som den ska till och transporteras till dessa så att den är framme på morgonen. På brevbärarkontoret sorteras posten därefter till de olika slingorna, och sedan sorterar brevbäraren posten i gångordning för sin slinga.

Citymail har viss utdelning av även enstaka brev och kontorspost. Denna post får Citymail sorterad från Mailworld. Den motsvarar några procent av Citymails volym.

Citymail har börjat erbjuda även pakettjänster. Dessa tjänster tillhandahålls i samma nät som brevtjänsterna, och paketen delas ut antingen på de ordinarie slingorna eller i särskilda rundor. Paket som inte är möjliga att dela ut lämnas till något av DHL:s ombud.

6 Användning och behov av posttjänster

6.1 Vårt arbete med att utreda användarnas behov av posttjänster

I vårt uppdrag ingår att överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Uppdraget innefattar även överväganden om vilka servicenivåer som bör gälla för dessa tjänster.

Anledningen till att utredningen tillsattes är att brevvolymer har minskat kraftigt under en lång rad år och förutses fortsätta att sjunka. Vid oförändrade servicenivåer kommer därmed brevverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten gå med förlust, och den samhällsomfattande posttjänsten som helhet riskerar att gå med underskott. En central fråga för oss har därför varit att utreda om det nuvarande kravet på en brev tjänst med två dagars befordringstid bör sänkas till ett krav på en tjänst med tredagarsbefordran. En sådan förändring skulle möjliggöra effektiviseringar och kostnadsbesparingar hos tillhandahållaren av tjänsten och förbättra förutsättningarna för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Till skillnad från i en del andra länder ställs i Sverige inte något krav beträffande befordringstider för paket tjänster. Vi har utrett om marknaden tillgodoser användarnas behov av paket tjänster eller om behoven i något avseende är större än utbudet.

Under utredningstiden har Postnord infört varannandagsutdelning, se beskrivning i kapitel 4 och 5. I vårt uppdrag har därför även ingått att utreda om posten bör delas ut enligt denna modell eller till exempel på det sätt som skedde innan den nya modellen infördes.

När det gäller användarnas behov av posttjänster har vårt fokus legat på de ovan redovisade aspekterna men vi har även utrett behoven i andra avseenden, till exempel eventuella behov av en exprestjänst.

Vi har arbetat på olika sätt för att utreda behoven för olika användargrupper. Vad gäller *statliga myndigheter* har vi på egen hand genomfört en enkät hos ett tjugotal myndigheter och även diskuterat frågeställningarna med merparten av dessa myndigheter vid möten. Frågorna har gällt bland annat:

- hur viktigt det är för dessa myndigheter att brev kommer fram inom 1, 2, 3 eller 5 dagar,
- hur myndigheterna arbetar med att ersätta fysiska brev med digitala alternativ och vilka hinder som finns för det arbetet,
- hur stor andel av myndigheternas brevmängder som inom fem år beräknas ha ersatts av digitala alternativ,
- om myndigheten påverkats negativt av Postnords varannandagsutdelning, samt
- om det befintliga utbudet av tjänster för paketbefordran uppfyller myndigheternas behov.

De *statliga myndigheter* som har besvarat enkäten är Bolagsverket, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarets materielverk, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Läkemiddelsverket, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Plikt- och prövningsverket, Patent- och registreringsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens veterinärmedicinska anstalt, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Trafikverket, Tullverket och Valmyndigheten.¹ Dessa myndigheter har gjort ett grundligt arbete inom sina organisationer för att ta fram underlag till oss.

Beträffande *vården* har vi genomfört en liknande enkät och haft möten med Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Norrbotten och Region Gotland. Vi har också haft möten med företrädare för Region Stockholm, Folktandvården i Stockholm, två vårdcentraler och diagnostikföretaget Unilabs AB och då diskuterat motsvarande frågor. Vi har även träffat Läkemiddelsdistributörsföreningen, Sveriges Apoteksförening, Apoteket AB och, som redan nämnts, Läkemiddelsverket.

Vad gäller *privatpersoner* och *mindre företag* har vi anlitat WSP Sverige AB för enkäter till dessa två målgrupper, se bilaga 2. Enkät-

¹ Vi har kontaktat några ytterligare myndigheter som dock inte medverkat.

erna har innehållit dels frågor som byggt på en så kallad stated preferencemetod och som syftat till att se hur respondenterna värderar olika servicenivåer inom den samhällsomfattande posttjänsten, dels några frågor för fritextsvar.

Beträffande privatpersoner har vi också träffat flera intresseorganisationer som företräder bland annat landsbygds- och seniorperspektivet. Bland dessa organisationer finns DHR, Hela Sverige ska leva, PRO, Skärgårdarnas riksförbund och SPF Seniorerna. Beträffande landsbygdsperspektivet har vi även träffat Länsstyrelsernas nätverk för hållbar utveckling.

När det gäller *näringslivet* och särskilt *större företag* har vi sökt kontakt med och ställt några frågor till Svenskt Näringsliv och deras medlemsorganisationer men endast Svensk Handel, Svensk Digital Handel, Svensk Djursjukvård och TechSverige har medverkat. Vi har också skickat en enkät till åtta av Sveriges största företag där vi har fått svar endast från Apoteket AB och Swedbank. Däremot har vi haft kontakt med företagargenerationen Företagarna, som själv gjort en enkät bland sina medlemsföretag om deras behov av posttjänster. Vi har också haft möten med Lantbrukarnas Riksförbund.

Dagstidningsföretag och *tidskriftsföretag* påverkas av Postnords varannandagsutdelning. Vi har därför träffat TU – Mediehusens branschorganisation, Sveriges Tidskrifter, Bonnier News AB, Gota Media AB, Skånska Dagbladet, Schibsted AB och Myndigheten för press, radio och tv.

Beträffande behoven hos *kommunerna* har vi haft möten med SKR, Småkom, Fagersta kommun och Lidingö kommun.

Vidare har vi med utgångspunkt i ett frågedokument haft möten med nio av de största *paketdistributörerna* på den svenska marknaden. Frågorna har endast till mindre del gällt användarnas behov, men mötena har bidragit till utredningsunderlaget även i den delen.

Vi har också haft nytta av andra myndigheters arbete. Post- och telestyrelsen (PTS) har de senaste åren publicerat rapporter som rör behov av posttjänster utifrån olika perspektiv. Rapporterna behandlar Användares behov av posttjänster (2016),² Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad (2018),³ Behov av posttjänster i lands- och glesbygd (2019),⁴ Hur påverkas användarna av varannan-

² PTS, *Användares behov av posttjänster*, PTS-ER-2016:7.

³ PTS, *Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad*, PTS-ER-2018:19.

⁴ PTS, *Behov av posttjänster i lands- och glesbygd – En kvalitativ undersökning*, PTS-ER-2019:19.

dagsutdelning (2020),⁵ Samhällets behov av posttjänster (2020),⁶ Totalförsvarets behov av posttjänster vid höjd beredskap (2020),⁷ Särskilda behov av posttjänster (2021),⁸ Utvärdering av posttjänst för äldre och personer med funktionsnedsättning boende i glesbygd (2022)⁹ och Befolkningens användning av posttjänster (2022).¹⁰

Tillväxtverket har publicerat rapporter som bland annat fokuserar på Företagens behov av service i gles- och landsbygder (2017)¹¹ och Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service (2021).¹²

Kapitlet beskriver det som framkommer ur rapporterna och utredningens möten med användare av posttjänster med utgångspunkt i bland annat typ av försändelse, mottagare, avsändare och grad av digitalisering. Särskilda posttjänster riktade till vissa grupper kan i många fall underlätta användandet av posttjänster (se kapitel 3). Den pågående digitaliseringen (se kapitel 7) i kombination med hur konkurrensen utvecklas (se kapitel 5) påverkar också hur stora behov som framtidens samhällsomfattande posttjänst behöver tillgodose.

6.2 Försändelser med skriftliga meddelanden

Behoven och möjligheterna till substitution skiljer sig åt beroende på om det är ett meddelande eller en vara som ska skickas respektive tas emot. Med försändelse med skriftligt meddelande avses brev-försändelse som innehåller skriftlig information och som inte innehåller någon typ av föremål. Ett sådant fysiskt meddelande kan i stor utsträckning substitueras genom ett digitalt meddelande.

⁵ PTS, *Hur påverkas mottagarna av varannandagsutdelning – En kvantitativ undersökning av konsekvenser för mottagarna av brev vid test av ändrad utdelningsfrekvens*, PTS-ER-2020:29.

⁶ PTS, *Samhällets behov av posttjänster – En kvalitativ undersökning av konsekvenser för stora avsändare vid ändrad utdelningsfrekvens*, PTS-ER-2019:25.

⁷ PTS, *Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster*, PTS-ER-2020:23.

⁸ PTS, *Särskilda behov av posttjänster*, PTS-ER-2021-8.

⁹ PTS, *Utvärdering av Posttjänst för äldre och personer med funktionsnedsättning boende i glesbygd – En kvalitativ undersökning av hur tjänsten motsvarar användarnas behov*, PTS-ER-2022:5.

¹⁰ PTS, *Befolkningens användning av posttjänster*, PTS-ER-2022:15.

¹¹ Tillväxtverket, *Företagens behov av service i gles- och landsbygder*, rapport (0237).

¹² Tillväxtverket, *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021*, rapport (0369).

6.2.1 Stora avsändare och mottagare av försändelser med skriftliga meddelanden

PTS ser ett fortsatt behov av tillförlitlig brevtjänst

I *Samhällets behov av posttjänster (2020)*¹³ drar PTS slutsatsen att stora organisationer har ett fortsatt behov av en tillförlitlig brevtjänst för att kommunicera skriftliga meddelanden, men inte nödvändigtvis med utdelning fem dagar i veckan. Det finns också ett visst behov av att kunna skicka och ta emot skriftliga meddelanden snabbt även i framtiden. En alltför lång tid mellan en förfrågan och att personen får tillgång till en handling ses som en negativ utveckling i en ansvars-tagande myndighetsutövning. Myndigheter som har tät kontakt med företagare (som Skatteverket, Bolagsverket och Arbetsförmedlingen) tar upp skillnaden i digital förmåga mellan stora och små företag. Den bilden bekräftas även av Företagarna, som vid interna undersökningar märkt en påtaglig skillnad i förmågan att hantera digitala verktyg inom fakturering, bokföring och kundkontakt mellan mindre och större företag. Myndigheter som primärt riktar sig mot målgrupper som är mindre digitala (såsom Migrationsverket och Pensionsmyndigheten) uppger i undersökningen att de i stor utsträckning kommunicerar över telefon, eftersom det är det mest tidseffektiva verktyget vid ärendehandläggning. Detta gäller även privat sektor.

Digitalisering ses som viktig fördel av stora företag enligt PTS

Samhällets behov av posttjänster (2020) visar enligt PTS på att det faktum att företag i stor utsträckning drivs av affärslogik och vinstmaximering gör att frågan om hur ofta posten delas ut främst kommer att handla om konkurrenskraft för dem. Större företag har snabbt tagit till sig tekniska möjligheter, och genomför omfattande digitaliseringar av hela verksamheten, inklusive kundkontakter. Att kunna få e-fakturor, se avtal och reglera sina tjänster på nätet och få tillgång till snabb kundservice över e-post och chatt ses därför som viktiga fördelar på marknaden. Den fysiska posten blir därmed per automatik mindre viktig. Samtidigt måste försändelser med bankdosor och bankkort fortfarande skickas med post. Större organisationer

¹³ PTS har i rapporten med hjälp av Analysys Mason undersökt stora avsändares och mottagares behov av utdelningsfrekvens. Totalt har 42 personer från 27 organisationer intervjuats.

upplever däremot att det här är hanterbara problem som kan lösas via bud eller rekommenderad post i framtiden.

PTS konstaterar med utgångspunkt i rapporten att det är långt kvar innan dagens meddelandeflöden helt och hållet digitaliseras. Även om många myndigheter och företag har kommit långt i sin digitalisering, har de ett fortsatt behov av brev som ett sätt att skicka och ta emot skriftliga meddelanden. Detta behöver dock inte nödvändigtvis kunna ske med utdelning fem dagar i veckan. De större företag som intervjuats uppger sig påverkas mindre av en ändrad utdelningsfrekvens eftersom de har digitaliserat sina meddelandeflöden i högre utsträckning än offentlig sektor. Undersökningens resultat tyder på att fysiska brev alltmer kommer att vara ett alternativ till digital kommunikation, när det gäller att kommunicera skriftliga meddelanden. Detta alternativ kommer att vara särskilt viktigt för vissa försändelser och för vissa mottagare.

Enligt PTS bör fokus ligga på att säkerställa en stabil och tillförlitlig, om än något långsammare, postgång för de brev som inte kan digitaliseras. Det är viktigare att användaren kan vara säker på att brevet når rätt adressat vid utlovad tid, snarare än att det kommer fram så snabbt som möjligt.

6.2.2 Privatpersoner och små företags behov av försändelser med skriftliga meddelanden

I *Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad* (2018)¹⁴ framgår att 59 procent av alla privatpersoner och företag anser att det inte innebär några problem om utdelning sker endast två gånger i veckan. En lägre andel (48 procent) av företagen i områden med tillgänglighetsindex låg eller mycket låg upplever att det inte kommer att bli några problem. De största upplevda problemen är att det saktar ner eller hindrar arbetet eller orsakar förseningar (19 procent) samt påverkar företaget negativt ekonomiskt (18 procent). Det är vanligare bland företagen att de vill kunna ta emot och skicka fysiska brev i högre frekvens – varje dag eller några gånger per vecka. I områden med tillgänglighetsindex låg eller mycket låg finns det en

¹⁴ PTS har med stöd av Intermetra intervjuat 1 000 privatpersoner i Sverige mellan 20–80 år som använder någon form av internetplattform, till exempel surfplatta, smartphone eller dator och 500 mindre företag, för att kartlägga dessa gruppers behov av att använda fysiska brevtjänster (ta emot och skicka), samt hur de ser på nuvarande posttjänster i förhållande till digitala alternativ.

större andel företag som vill ha möjlighet att ta emot och skicka brev oftare. En mycket liten andel privatpersoner tycker att det är nödvändigt att kunna ta emot (5 procent) eller skicka (1 procent) skriftliga meddelanden i form av fysiska brev varje dag.

I *Befolkningens användning av posttjänster (2022)*¹⁵ framgår att den absoluta majoriteten av respondenterna (82 procent) tar emot upp till fem brev under en vecka.

Av samma rapport framgår att en fjärdedel (25 procent) av respondenterna menar att de är beroende av postutdelning fem dagar i veckan. Respondenterna skulle i svaret bortse från leveranser av eventuell dagstidning. Detta innebär en minskning med tolv procentenheter sedan 2019. Sedan 2016 är en nedåtgående trend obruten, och sedan 2014 har andelen som uppger att de är beroende av postutdelning fem dagar i veckan nästan halverats.

Behoven av frekvens i postutdelning korrelerar med respondenternas ålder såtillvida att ju äldre respondenterna är, desto större är behovet av att få postutdelning oftare. Medelvärdet hos personer 18–34 år är 2 dagar/veckan och hos personer 75 år eller äldre 2,8 dagar/veckan. 56 procent av respondenterna har uppgett att de har behov av postutdelning tre dagar i veckan, 24 procent kan nöja sig med två dagar och 11 procent med en dag i veckan. En högre frekvens med fyra dagar i veckan är det tre procent som anser sig behöva medan 4 procent behöver ha utdelning fem dagar i veckan.

På fråga om vilka konsekvenser det kan få att brev delas ut färre dagar än fem i veckan menade 58 procent att det inte skulle få några konsekvenser och sju procent att de inte kunde komma på några konsekvenser. De mest förekommande möjliga konsekvenserna som tas upp i frisvaren är att det tar längre tid att få sin post, risk att missa att betala räkningar, men också missa bokningar av tider och dylikt och att det för egenföretagare skulle få olika negativa konsekvenser för företaget.

Många respondenter uppger att de redan har varannandagsutdelning och att det fungerar bra. En del menar att det inte spelar någon roll vad de tycker, de vet att det kommer att införas ändå. Somliga tycker att det är väldigt viktigt att ha brevvutdelning fem dagar i

¹⁵ PTS har med hjälp av Enkätfabriken AB kartlagt användandet av posttjänster hos ett riksrepresentativt urval av befolkningen som är mellan 18–85 år. Underlaget i rapporten är baserat på 1 132 helt eller delvis genomförda intervjuer/enkäter.

veckan av principiella skäl. En del tar upp att det har varit svårt att lära sig vilka dagar det är utdelning.

I *Hur påverkas användarna av varannandagsutdelning* (2020)¹⁶ redovisar PTS hur användarna har påverkats av Postnords test av varannandagsutdelning som inleddes under 2020 i delar av Skåne. De som har svarat i undersökningen har fortsatt fått sin postdistribuerade dagstidning utdelad varje vardag under prövoperioden vilket inte är standard vid normal varannandagsutdelning. PTS bedömer att för de allra flesta får varannandagsutdelning av brev inte så stora konsekvenser. En stor majoritet av de 1 200 intervjuade var positivt eller neutralt inställda till Postnords test medan 22 procent var negativa. Farhågor om möjliga negativa konsekvenser för en själv eller andra påverkar inställningen till varannandagsutdelning. 22 procent av de svarande uppger att de är negativt inställda till varannandagsutdelning, medan 15 procent uppger att det medfört negativa konsekvenser för dem. 84 procent av intervjupersonerna har inte påverkats av försöket med varannandagsutdelning, medan 15 procent svarar att de har påverkats ganska eller mycket negativt. Fördröjning av viktiga eller brådskande brev och kallelser från myndigheter och sjukvård samt svårighet att hinna betala fakturor i tid har uppgetts som konsekvenser av varannandagsutdelning. Intervjupersonernas inställning i frågan beror på ålder och sysselsättning. De mest negativa är personer som är 45–64 år och egenföretagare. Resultatet är enligt PTS rimligt då det är dessa användargrupper som får brev mest frekvent. Egenföretagarna pekar på behovet av att få myndighetspost och fakturor i tid. Några företagare har behov av post dagligen, då de annars riskerar att förlora arbetstid. Det kan röra sig om exempelvis avtal, ritningar och varuprover. De främsta skälen till att de tillfrågade vill ha fysiska brev är att inte alla avsändare, såsom myndigheter, skickar digitala försändelser. Tre procent av intervjupersonerna har ingen dator och kan därför inte ta emot digitala försändelser.

¹⁶ Undersökningen är gjord med stöd av Point AB och omfattar 1 200 telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval privatpersoner och egenföretagare i området i åldrarna 18 år och uppåt.

Alternativa lösningar behövs för vissa grupper enligt PTS bedömning

En slutsats PTS drar av undersökningen är att det är viktigt att samhället så långt som möjligt försöker säkerställa alternativa lösningar för de grupper som har tydliga behov av brevtidning varje dag. Det handlar till exempel om personer med särskilda behov av posttjänster på grund av funktionsnedsättning och till viss del även egenföretagare. För att på olika sätt skapa förutsättningar för sådana lösningar arbetar PTS med ökad digital inkludering och delaktighet, bredbandsstöd samt anordnar årliga innovationstävlingar för att alla ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter, oavsett funktionsförmåga.

Konsekvenser av en dags längre befordringstid

I *Befolkningens användning av posttjänster (2022)* har respondenterna fått möjlighet att fritt beskriva vilka konsekvenser det skulle kunna få för dem om förstaklasspost befordrades inom tre arbetsdagar i stället för två. 754 respondenter valde att besvara frågan. Av dessa menade 59 procent att det inte skulle få några konsekvenser och elva procent att de inte kunde komma på några konsekvenser. Det är något vanligare att äldre personer bland respondenterna uppger att det inte skulle få några konsekvenser. Många menar att det beror på innehållet i breven. När det gäller räkningar tror många att det kommer att innebära negativa konsekvenser. En del respondenter menar också att det är viktigt att kunna lita på att brev kommer fram snabbt, oavsett innehåll.

Privatpersoner ser ett behov av posttjänster även om det finns digitala alternativ enligt PTS undersökning

I *Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad (2018)* har PTS kartlagt privatpersoners och företags behov av att använda fysiska brevtjänster (ta emot och skicka) samt hur de ser på nuvarande posttjänster i förhållande till digitala alternativ. Var åttonde privatperson (12 procent) uppger att de har ett mycket stort eller stort behov av att kunna skicka skriftliga meddelanden i fysisk form jämfört med 28 procent av företagen. En ungefär lika stor andel av

privatpersoner och företag (21 procent respektive 25 procent) anger att de har ett mycket stort/stort behov av att kunna ta emot skriftliga meddelanden. Företag och privatpersoner i områden med tillgänglighetsindex låg/mycket låg samt de äldre åldersgrupperna bland privatpersonerna anger i lite högre grad att de har ett mycket stort behov/stort behov både gällande att kunna skicka samt ta emot fysiska brev.¹⁷

Myndighetsinformation och fakturor är de viktigaste typerna av fysiska brev att kunna ta emot. För företag är speciellt fakturor viktigast. Personliga brev samt brev till myndighetskontakter värderas av privatpersonerna som den viktigaste typen av brev att kunna skicka, medan fakturor är viktigast även här för företag. Privatpersonerna anser att vana – vill ha det som det alltid har varit – samt arkivering för brev som de tar emot, är den vanligaste orsaken till att de har ett mycket stort eller stort behov att kunna ta emot samt kunna skicka fysiska brev. Huvudorsakerna till företagens behov av att kunna ta emot brev är att avsändarna (kunder och leverantörer) inte är anslutna till en digital brevlåda, och orsaken till att de har behov att kunna skicka brev är att mottagarna saknar möjlighet eller vilja till att ta emot elektronisk information.

Många företagare ser ett behov av utdelning varje dag enligt Företagarnas undersökning

Företagarna redovisar i rapporten Företagares behov av posttjänster (2021)¹⁸ medlemmarnas syn på hur förändringen med varannandagsutdelning kommer påverka vardagen för det egna företaget. Resultatet visar att 29 procent av företagen svarar att den nya modellen inte

¹⁷ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har tagit fram ett tillgänglighetsindex som förvaltas av Tillväxtverket idag. Metoden bygger på indexerad tillgänglighet till olika tätortsstorlekar. Tillgänglighetsindexet väger samman närhet till tätort och respektive tätorts storlek. Tillgänglighetsindex har en indelning i fem kategorier utifrån grad av tillgänglighet till olika stora tätorter. I områden med mycket låg tillgänglighet finns inga tätorter som har 1 000 invånare eller över. Dessa är mycket gles befolkade med små tätorter. Områden med låg tillgänglighet har inga tätorter som har 3 000 eller fler invånare, så de är också tämligen glesbefolkade med små tätorter, men inte lika tydligt glesbefolkade som områdena med mycket låg tillgänglighet. Områden med mellan tillgänglighet innehåller tätorter med 3 000–30 000 invånare. Områden med hög tillgänglighet innehåller relativt stora tätorter, med 30 000–60 000 invånare, men även kringliggande landsbygder. I områden med mycket hög tillgänglighet finns de största städerna i Sverige med över 60 000 invånare. Tillgänglighetsindex ger en bild av Sverige, där den geografiska spridningen av befolkningen har fått styra.

¹⁸ Rapportens resultat bygger på en webbaserad enkät till Företagarnas företagarpå panel genomförd 19 mars – 7 april 2021. Antal respondenter var 864 företagare med bred representation sett till olika branscher, företagsstorlekar och geografisk hemvist.

kommer få några negativa konsekvenser. Var femte företagare tror att varannandagsutdelning kommer få stora negativa konsekvenser för det egna företaget. I de öppna svaren framkommer en bild av att många företagare uppfattar varannandagsutdelning som ytterligare ett steg på en negativt sluttande väg mot en allt sämre postal service. Några exempel på situationer där varannandagsutdelning kan ge negativa konsekvenser är enligt de svarande företagen brev försändelser till och från myndigheter med kort svarstid och förseningsavgift, fakturor samt när kunder och klienter fysiskt behöver signera avtal, kallelser och andra handlingar.

6.2.3 Behov i områden med längre avstånd till tätort

Boende på landsbygderna har ofta större behov av fysiska meddelanden enligt PTS undersökning

I *Samhällets behov av posttjänster* (2020) framgår att privatpersoner och företag som bor och/eller är verksamma på landsbygderna ofta har ett större behov av att ta emot och att skicka fysiska meddelanden. Anledningarna till det kan vara flera, exempelvis nämns en generellt högre medelålder och en sämre utbyggd bredbandsinfrastruktur. Bristen på, och avstånden till, fysiska butiker och myndighetskontor medför också att många måste kommunicera på distans med företag och myndigheter. Migrationsverket lyfter fram att många nyanlända under sin etableringsperiod i Sverige är bosatta i landsbygdskommuner, och dessutom ofta saknar möjlighet att kommunicera digitalt med Migrationsverket och andra myndigheter. Ärendehandläggning och överklaganden är två typer av myndighetsutövning som i hög utsträckning hanteras genom fysiska brev med meddelanden mellan myndigheter och privatpersoner.

Digitaliseringen gör att efterfrågan på brev försändelser minskar

I *Behov av posttjänster i lands- och glesbygd* (2019)¹⁹ framgår att privatpersoners behov av att ta emot meddelanden och information i form av brev försändelser minskar och det gör även deras behov av leverans

¹⁹ Konsultföretaget A-focus har som underlag till rapporten intervjuat 25 privatpersoner, 15 företagare och 16 företrädare för olika organiserade intressen på landsbygden som har relevanta erfarenheter av att skicka och ta emot postförsändelser.

av brevframsändelser fem dagar i veckan. Anledningen är att en allt större del av deras skriftliga kommunikation sker digitalt. All skriftlig kommunikation är dock inte digital. Det finns fortfarande viktig skriftlig kommunikation som sker i fysisk form. Det omfattar till exempel kallelser och annan kommunikation från vårdsektorn, fakturor från avsändare som privatpersoner har valt att behålla i fysiskt format eller från avsändare som ännu inte erbjuder digitala fakturor, bankärenden, information och kommunikation med myndigheter och andra offentliga organisationer som inte sker via digitala brevåador och direktreklam. De privatpersoner som har intervjuats förväntar sig att deras framtida behov att ta emot brevframsändelser kommer att minska, i takt med att fysiska brev ersätts med digital kommunikation. En mindre andel förväntar sig att behovet kommer att ligga kvar på samma nivå som idag, men ingen tror att behovet kommer att öka.

Gles- och landsbygdsföretagen ser inte behov av utdelning varje dag

Rapporten *Behov av posttjänster i lands- och glesbygd* (2019) visar att behovet av att ta emot brevframsändelser med meddelanden minskar i och med digital kommunikation. Trots detta bedömer företagen att viss meddelandehantering kommer att kvarstå. Företagen efterlyser ökad samverkan mellan de olika aktörer som distribuerar brev och tidningar på landsbygden. Företagen har i regel inte behov av att ta emot dessa framsändelser varje dag utan uppger att varannandagsutdelning med några undantag skulle fungera acceptabelt bra. Undantagen omfattar pappersfakturor från andra lokala företag med kort betaltid. I de fall där företagens kunder inte är digitaliserade skickas fortfarande en delmängd av fakturorna per brev av den specifika anledningen. Även myndighetspost anses viktig att få snabbt med tanke på att företagaren kan behöva agera snabbt och att det kan föreligga risk för avgifter eller böter.

Lantbrevbäringen fyller många behov

Av *Användares behov av posttjänster* (2016) framgår att det finns resultat som kan tyda på att posttjänster ofta betraktas som en rättighet, att alla användare har rätt till samma servicenivå oavsett var i landet

man befinner sig. Om servicenivån försämras på vissa platser kan känslan av utanförskap förstärkas. Resultaten visar att det finns en förväntan om att den service som erbjuds på mindre tillgängliga platser ska motsvara den på övriga platser.

Lantbrevbäringens betydelse har särskilt lyfts fram i *Behov av posttjänster i lands- och glesbygd* (2019). Förutom att fylla det funktionella behovet att leverera försändelser, fyller lantbrevbäraren även andra emotionella behov för boende på landsbygden. Behov som handlar om trygghet, social kontakt och känslan av att vara delaktig i ett fungerande samhälle. Lantbrevbärartjänstens existens och förutsättningar utgör en viktig symbolfråga för landsbygden.

Användares behov av posttjänster (2016) visar att det finns skillnader mellan stad och landsbygd och kanske framför allt mellan stad och mer utpräglad glesbygd. Skillnaderna avser både hur man uppfattar dagens posttjänster och vilka behov man prioriterar när det gäller framtida posttjänster. Exempelvis är det för boende och verksamma i områden med sämre tillgänglighet viktigare att försändelserna delas ut ofta, medan boende i andra områden prioriterar att platsen för utdelning fungerar.

6.2.4 Särskilda användargrupperns behov av försändelser med skriftliga meddelanden

Det finns användargrupper vars behov av att skicka och ta emot skriftliga meddelanden behöver belysas särskilt. Rapporten *Särskilda behov av posttjänster – En kvalitativ undersökning av behov av posttjänster hos personer med funktionsnedsättning och äldre* (2021)²⁰ fokuserar särskilt på personer med synnedsättning och blinda personer, äldre över 80 år utan särskild påvisad funktionsnedsättning (fokus på personer med låg teknikvana), personer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, medfödd eller förvärvad hjärnskada, dövblindhet, motorisk nedsättning, hörselnedsättning och döva personer.

²⁰ Undersökningen har genomförts i form av 14 djupintervjuer med privatpersoner i målgrupperna samt sju med företrädarorganisationer. Totalt har 197 personer besvarat enkätundersökningen.

Personer med funktionsnedsättning har ofta större behov av fysisk post med leverans till hemmet enligt PTS undersökning

I *Särskilda behov av posttjänster – En kvalitativ undersökning av behov av posttjänster hos personer med funktionsnedsättning och äldre* (2021) framkommer att många uppger att de har ett mycket stort eller ganska stort behov av att ta emot brev (70 procent) medan färre uppger att de har ett stort eller ganska stort behov av att skicka brev (37 procent). Det bör därmed anses vara viktigare att anlägga ett mottagarperspektiv på postservicen än ett avsändarperspektiv.

Hörselskadades riksförbund poängterade vid undersökningen att många med hörselnedsättning finns i den äldre målgruppen, där en större andel har svårt att använda digitala verktyg. Om de inte kan ta del av information via digitala hjälpmedel eller radio på grund av sin hörselnedsättning, blir de väldigt beroende av att få skriftliga meddelanden i form av fysiska brev.

Personer med motorisk nedsättning uppgav i både intervjuer och enkätsvar att de har ett stort behov av att kunna ta emot fysisk post. Många upplever att möjligheten att få mindre varuförsändelser (upp till två kg) levererade till hemmet är mycket viktig och bidrar till att förenkla vardagen. Att kunna ta emot myndighetspost och vårdkallelser i god tid inför exempelvis läkarbesök är också mycket viktigt för personer i den målgruppen.

Organisationen Delaktighet-Handlingskraft-Rörelsefrihet (DHR) menade att deras medlemmar generellt är nöjda med de posttjänster som erbjuds. Däremot ser de negativt på trenden det senaste decenniet att mer post levereras till fastighetsboxar i lägenhetshus i stället för till dörren. För dem med en motorisk funktionsnedsättning som har svårt att ta sig till bottenplan anser DHR att det är bättre att få post direkt till lägenhetsdörren. Även SPF Seniorerna belyste i undersökningen behovet av att få brev till dörren för medlemmar som bor i flerfamiljs- hus, snarare än att behöva ta sig till en fastighetsbox eller lådsamling.

Personer med låg digital delaktighet och digitalt utanförskap använder fysisk post i större utsträckning enligt PTS

Sambällets behov av posttjänster (2020) beskriver myndigheternas utmaningar att ha kontakt med grupper som i viss mån redan är socialt utsatta. Det kan röra sig om äldre, människor som har försörjnings-

stöd, arbetssökande eller nyanlända som ännu saknar svenskt personnummer (och därmed tillgång till bank-id och liknande tjänster). Vid en lägre utdelningsfrekvens är det främst dessa grupper som kan drabbas hårdast, eftersom de ofta har mer frekvent kontakt med myndigheter genom ärendehandläggning och frågor och svar om myndighetsutövning. Kontakten med denna målgrupp sker också oftare genom fysisk post jämfört med andra målgrupper. Många av dessa grupper har inte heller möjlighet att få en säker digital brevlåda, eftersom det krävs bank-id för att registrera en sådan, vilket inte alla har möjlighet att skaffa (eller upplevd förmåga eller vilja). I vissa ärendetyper kan telefonkontakt vara ett alternativ men i flera fall är de alternativa kommunikationsvägarna bristfälliga.

En slutsats från PTS undersökning av särskilda behov av posttjänster från 2021 är att vara digitalt aktiv minskar behovet av att använda posttjänster för skriftliga meddelanden. För vissa målgrupper, som personer med dövblindhet, personer med synnedbättning och äldre med liten digital vana, är det svårare att ta del av det digitala samhället.

6.3 Försändelser med varor

Till skillnad från vad som gäller för försändelser med skriftligt meddelande kan försändelser med varor inte ersättas digitalt. För att avgöra vilken servicenivå som dessa försändelser ska omfattas av redogörs nedan för den användning som finns idag.

6.3.1 Stora avsändare och mottagares behov av försändelser med varor

I *Samhällets behov av posttjänster* (2020) poängteras att även privata företag med en hög digitaliseringsgrad har fortsatt behov av fysisk posthantering. Det kan exempelvis röra sig om mindre varuförsändelser som skickas i kuvert och väger högst två kilo, vilket gör att de klassas som brevörsändelser enligt postlagen. En förändring i utdelningsfrekvensen kan därför påverka svenska e-handlares konkurrensförmåga, särskilt gentemot globala aktörer som Amazon som ofta tillhandahåller egna logistik tjänster även för mindre varor. Små reservdelar eller andra fysiska föremål som krävs i företagets verk-

samhet kan behövas med kort varsel, och konsekvenserna vid en fördröjd leverans av brev kan bli stora för den enskilde näringsidkaren.

6.3.2 Privatpersoners och små företags behov av försändelser med varor oavsett tillgänglighet till tätort

Postnord undersöker årligen e-handelsutvecklingen i rapporten *E-barometern*.²¹ I E-barometerns årsrapport för 2021 framgår det att konsumenternas önskemål förskjutits och hemleveranser och paketboxar blir alltmer efterfrågade som leveransalternativ.

Andelen konsumenter som näthandlar, och hur mycket, skiljer sig åt mellan de olika regionerna i Sverige. Störst är e-handelsandelen i Stockholms län där 80 procent av konsumenterna e-handlar, följt av Kalmar och Örebro län. Västmanland, Västerbotten och Kronobergs län är de regioner som har lägst e-handelsandel. I Blekinge, Gotland och Västmanland har e-handelsandelen ökat mest sedan 2020. På Gotland har även genomsnittligt köpbelopp per månad (snittköp) ökat mycket men både e-handelsandel och snittköp ligger fortfarande under rikssnittet, troligtvis på grund av att länet ligger mer avlägset ur ett logistiskt perspektiv. I flera regioner minskade såväl snittköp som e-handelsandel jämfört med 2020. Detta kan till stor del bero på att 2020 hade den största ökningen inom e-handeln någonsin på grund av pandemin. Under 2021 var pandemin mer begränsad och många återgick till att handla i fysiska butiker, vilket bidrog till att e-handeln minskade i vissa regioner. Samtliga regioners e-handelsandelar har dock ökat jämfört med 2019.

Hållbarhet spås av Postnord bli en allt viktigare faktor för leveranserna framöver. Samtidigt uppger ungefär 28 procent av de tillfrågade konsumenterna att de kan tänka sig att betala mer för att få en vara levererad samma dag. Särskilt viktigt är detta bland de yngre, 37 procent i åldersgruppen 18–29 år jämfört med 10 procent i åldersgruppen 65–79 år.

²¹ Postnord följer i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research den svenska detaljhandels utveckling inom e-handeln. E-barometern publiceras en gång per kvartal och bygger på ett flertal konsumentundersökningar och en företagsundersökning (postnord.se).

Den digitala andrahandsmarknaden ökar

Den digitala andrahandsmarknaden har ökat under året och nästan hälften av svenskarna har handlat second hand under 2021 enligt E-barometerens årsrapport 2021. Tradera, Facebook och Blocket är de populäraste handelsplatserna vilket visar att konsumenterna uppskattar att handla begagnat C2C, det vill säga köpa och sälja till och från andra konsumenter. Denna företeelse har vuxit i skuggan av den expanderande e-handeln med en lika snabb expansion av olika former av utlämningsställen, upphämtningsstationer, boxar och hemleveranser. Trenden med växande andrahandsförsäljning mellan konsumenter ställer nya krav på bättre möjligheter för konsumenter att inte bara hämta upp paket utan också skicka dem enligt Postnord. Även den växande skaran av mikroföretag som har försäljning via sociala kanaler eller handelsplatser har behov av att skicka försändelser med varor snabbt och enkelt.

PTS har undersökt befolkningens önskemål om utdelningsfrekvens och servicenätet

Av *Befolkningens användning av posttjänster* (2019), som bland annat beskriver den svenska befolkningens inställning till kvaliteten och användningen av Postnords service framgår att 92 procent av de tillfrågade besöker något av Postnords serviceställen åtminstone en gång under ett år. En fjärdedel av respondenterna uppger att de besöker Postnords serviceställen 1–3 gånger/år (25 procent) respektive 1 gång/månad (25 procent). Det är vanligare bland äldre, 65+, att besöka ett serviceställe 1–3 gånger om året medan det är vanligare bland de som är yngre än 55 år att göra besök varje månad. Den vanligaste anledningen till besök är att hämta paket eller tjocka brev vilket 96 procent av respondenterna gör.

Av *Användares behov av posttjänster* (2016) framgår att de flesta användare anser att de befintliga service-/ombudsneten med manuell service fungerar bra när det gäller att skicka och ta emot försändelser med varor. 79 procent av privatpersonerna svarar att de är mycket eller ganska nöjda med lokaliseringen av ombudet där man vanligen hämtar ut paket eller brev med varor. När det gäller företagen tycker 72 procent att det fungerar mycket eller ganska bra att ta emot försändelser med varor. När företag ska skicka sådana försändelser anger

54 procent att det fungerar ganska eller mycket bra. Privatpersoner i områden med sämre tillgänglighet värderar i hög utsträckning att det ska vara möjligt att utföra andra typer av ärenden på platsen. I områden med bättre tillgänglighet värderas snarare närheten till ombudet från bostaden.

6.3.3 Behov av försändelser med varor i områden med längre avstånd till tätort

Privatpersoner i landsbygder vill ha valmöjligheter när de e-handlar enligt PTS undersökningar

I *Behov av posttjänster i lands- och glesbygd* (2019) beskriver PTS användarnas behov av posttjänster i landsbygder med särskilt fokus på varuförsändelser. Det framkommer att privatpersonernas behov av att ta emot paketförsändelser i landsbygder ökar till följd av ökad e-handel. Mottagare av paket i glesbygder vill på ett enkelt sätt kunna påverka vilken transportör som ska sköta frakten, välja till vilket utlämningsställe paketet ska skickas alternativt vid vilken tidpunkt det ska levereras till hemadressen och erbjudas möjlighet att få stora och tunga föremål levererade ända fram till dörren.

Privatpersoners behov av att kunna skicka paket i glesbygder är inte lika stort som behovet av att kunna ta emot paket, men är delvis sammankopplat med paketmottagande och e-handel. När privatpersoner skickar paket är behoven störst när det gäller att kunna returnera varor från e-handel, genomföra leverans efter privat försäljning av föremål på Tradera eller Blocket och skicka presenter. En del av dessa föremål skickas och förmedlas som brev snarare än paket. Det rör leverans av små föremål som till exempel kläder eller egentillverkade hobbyartiklar.

Användares behov av posttjänster (2016) visar att det finns skillnader mellan stad och landsbygder när intervjupersonerna ska göra en avvägning mellan att ha ombud placerade nära hemmet eller samordnad med annan service. I områden med hög tillgänglighet till service framstår närhet till hemmet som viktigt, till exempel när man ska hämta varor som beställts genom e-handel. I områden med sämre tillgänglighet prioriterar användaren i stället samordning med annan service. Detta kan, enligt PTS, bero på att det annars kan bli förhållandevis komplicerat att utföra vardagsärenden då det i dessa delar

av landet, med ett begränsat befolkningsunderlag, är i det närmaste ofrånkomligt med betydande avstånd mellan olika serviceställen.

Företagens behov av att ta emot varuförsändelser ökar enligt undersökningar

Enligt Tillväxtverkets rapport *Företagens behov av service i gles- och landsbygder* (2017)²² är post- och pakethantering av mycket stor betydelse för gles- och landsbygdsföretagens förmåga att bedriva sin verksamhet. Exempel på behov som lyfts fram i de 30 intervjuer som rapporten bygger på är fordonsverkstadens behov av att få beställda reservdelar och fastighetsmäklarens försändelser som måste skickas rekommenderat i original. Den ökade e-handeln innebär att pakethantering ökar och därmed behoven av välfungerande transporttillgång. En mycket hög andel av samtliga intervjuade näringar anser att posttjänsten är mycket viktig. Samma sak gäller för behovet av posttjänster oavsett om tillgänglighetsklassen för företagets placering räknas som tillgänglighet mellan, låg eller mycket låg.

Slutsatserna i Tillväxtverkets rapport är att de servicefunktioner som de tillfrågade företagen anser är viktigast att ha tillgång till och använder i störst utsträckning – post/paket, dagligvaror och drivmedel – också är den service som företagen har bäst tillgänglighet till. Det indikerar att företag i landsbygder många gånger har relativt god tillgänglighet till de funktioner som är viktigast för dem för att kunna fortleva och utvecklas. Flertalet företag betonar att den fortsatta utvecklingen av dagens servicenivå i mycket hög grad påverkar deras möjligheter att kunna driva och utveckla verksamheten vidare. Många företag uttryckte även i intervjuerna oro för att servicen kan komma att försämrats framöver och menar att de då riskerar att tvingas flytta eller lägga ner verksamheten.

Av *Användarnas behov i lands- och glesbygdsområden* (2019) framgår att precis som för privatpersoner ökar företagens behov av att ta emot föremål genom paketförsändelser. Företagarna köper relativt många specialprodukter på internet som inte finns att köpa lokalt eller inte kan köpas till konkurrenskraftiga priser lokalt. Företagen upplever att deras behov av att e-handla varor och få dem levererade

²² Rapporten bygger på litteraturstudier, 30 intervjuer med företagare, enkätsvar från 454 företag samt en workshop med nationella aktörer inom serviceområdet.

som paket kommer att öka, i synnerhet behovet att snabbt få tillgång till varor vid akuta situationer.

Det som skiljer företagarnas behov från privatpersoners behov är att företagare har en kundrelation att ta hänsyn till och där paketleveranserna ofta påverkar företagarens egna förutsättningar att uppfylla de löften denne gjort till sin kund, som i sin tur kan påverka dennes förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Om paketleveranser som påverkar företagares kunder blir försenade eller inte fungerar som förväntat, uppstår därför större affärsmässiga konsekvenser än för privatpersoner. Detta medför till exempel att företagare i pressade situationer kan ägna stora delar av sin arbetsdag till att åka bil betydligt längre sträckor än vad privatpersoner gör, för att hämta paket med innehåll som är kritiskt för deras kunder. Detta får större ekonomiska konsekvenser i form av bortfall av debiterbar arbetstid, än när en privatperson tvingas ta en omväg efter arbetet för att hämta ett paket.

Om oförutsägbara behov av varutransport uppstår till exempel till följd av reparationsbehov är det viktigt att företagarna känner sig trygga med att leverans kommer att ske på utsatt tidpunkt, har en möjlighet att välja snabba(re) paketleveranser och kan påverka enskilda leveranser, till exempel genom att hämta på en mellandepå, få ett paket utlagt på utlämningsställets lastbrygga eller beställa leverans till hemadressen. Vid förutsägbara behov är det enligt respondenterna viktigt att få paketen levererade till ombud som har anpassade öppettider, få löpande besked om var paketet finns att hämta och få leverans till arbetsplatsen vid behov.

6.3.4 Särskilda användargrupperns behov av varuförsändelser

Rapporten *Särskilda behov av posttjänster – En kvalitativ undersökning av behov av posttjänster hos personer med funktionsnedsättning och äldre* (2021) visar enligt PTS att det finns ett större behov av att kunna ta emot paket än av att skicka paket, vilket stämmer överens med resultaten i tidigare undersökningar. Drygt 70 procent svarar att de har ett ganska eller mycket stort behov av att kunna ta emot paket. Däremot uppger bara 30 procent att de har ett ganska eller mycket stort behov av att skicka paket. På dessa frågor är det ingen

av målgrupperna som markant skiljer sig från övriga, utan alla grupper har liknande behov.

Det framgår av enkätundersökningen att närheten till ombud eller utlämningsställe är viktig, men att det i flera fall inte är något som de svarande upplever som ett problem. På frågan om de upplever att det finns problem med upphämtning eller avlämning av paket till ombud eller utlämningsställe svarar 41 procent att avståndet är ett problem. Vissa har lyft att paket inte levereras till de närmaste ombuden samtidigt som ett kort avstånd inte alltid upplevs som det bästa alternativet eftersom det kan vara lättare att ta kommunala färdmedel i stället för att gå. Det upplevs därför som viktigt att själv kunna välja ombud.

6.4 Postdistribuerade dagstidningar och tidskrifter

Tidningar och tidskrifter som är adresserade är försändelser som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Ändringar i servicenivån för brev påverkar utformningen av tjänsterna för tidningar och tidskrifter varför behoven av dessa försändelser behöver beskrivas närmare.

6.4.1 Mindre än fyra procent av de prenumererade dagstidningarna distribueras med Postnord

Enligt uppgifter till oss från TU (Mediehusens branschorganisation) berördes i december 2020 cirka 140 000 postdistribuerade dagstidningsexemplar per utgivningsdag av Postnords varannandagsutdelning. Bland dessa 140 000 fanns både fådagartidningar (utkommer 1–2 dagar i veckan) och dagstidningar som utkommer 3–7 dagar i veckan. På veckobasis var det cirka 350 000 exemplar som berördes eftersom flera av tidningarna inte utkommer varje dag. De hushåll som får sin tidning med posten har de mer svårtillgängliga adresserna i landet. Enligt uppgifter till oss från Postnord hösten 2022 är det under fyra procent av den samlade prenumererade dagstidningsupplagan som delas ut med post i stället för med morgondistribution. Den samlade dagspressupplagan som delades ut av Postnord uppgick under 2021 till cirka 13,5 miljoner exemplar enligt Postnord. Dessa uppgifter innehåller både tidningsexemplar som delas ut i områden

där det finns ett verksamt distributionsföretag och i områden där tidningar bara kan delas ut med Postnord.

I en kartläggning som Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) gjorde 2020 av tidningsdistributionen framkom att de geografiska förutsättningarna har en avgörande roll för distributionen – både i glesbygd och i storstäder. Särskilt svårt är det att upprätthålla morgondistribution där avstånden är långa, vilket framför allt gäller i inlandet och landets nordligaste län. Kartläggningen visar även att skärgårdsöar är exempel på områden där förutsättningarna för distribution är sämre. Precis som utanför städerna kan det också i storstäder finnas glesa, och därmed dyrare, turer i områden med mycket låg hushållstäckning. Rinkeby i Stockholm nämns som ett exempel.²³

6.4.2 Tillgång till papperstidning är vanligast hos den äldsta åldersgruppen

I Mediekonsumtion 2021 framgår att tillgång till en tryckt morgontidning är vanligast hos den äldsta åldersgruppen, 58 procent av 65–79-åringarna att jämföra med 10 procent av 25–44-åringarna. Av den äldre åldersgruppen är det 73 procent som har tillgång till en morgontidningsprenumeration (papper eller digital) medan det endast är 29 procent i åldersgruppen 25–44 år. Ungefär hälften av alla svenskar i åldern 9–79 år har tillgång till en prenumeration på en dagstidning vilket är liten ökning jämfört med föregående år. Antalet prenumerationer har legat på en relativt stabil nivå sedan 2016.²⁴

I Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och internet 2021* framgår att digitala dagstidningar, till skillnad från många andra medieslag, har gått om sin traditionella motsvarighet papperstidningen.²⁵ Nyheter konsumeras nu i betydligt högre grad digitalt. Av internetanvändare över 8 år läser 31 procent tidningen digitalt varje dag till skillnad mot 17 procent som läser den på papper varje dag. Samtidigt har i princip lika många hushåll med internetanvändare över 18 år, nära 3 av 10, uppgett att de under de senaste 12 månaderna har betalat för en prenumeration på pappersdagstidning som en digital dagstidning.

²³ Myndigheten för press, radio och tv, *Kartläggning av förutsättningar för tidningsdistribution*, dnr 19-02080.

²⁴ Myndigheten för press, radio och tv, *Mediekonsumtion 2021*, ISSN 1404-2819, ISBN 978-91-987111-1-0.

²⁵ Se www.svenskarnaochinternet.se.

6.4.3 Gratistidningarna påverkas av servicenivån

Gratistidningar är inte adresserade och omfattas därmed inte av den samhällsomfattande posttjänsten. I många fall delas de emellertid ut av brevbärare och påverkas därmed av ändringar i servicenivån. Enligt uppgifter från företrädare för Gratistidningarnas förening är distribution till brevlåda eller brevinkast en grundläggande förutsättning för den lokala gratistidningens verksamhet och räckvidden under 2022 är i genomsnitt 71 procent. Det ger många kommuninnevanare den demokratiska möjligheten att läsa de lokala nyheter som gratistidningen erbjuder.

Postnords distributionsvillkor har enligt föreningen successivt försämrats och befaras fortsätta att göra det. Ändrat pris och andra villkorsändringar bedöms leda till att lokala gratistidningar hänvisas till andra distributörer vilket i praktiken endast är en - Svensk Direkt Reklam (SDR). Övriga distributörer kan inte distribuera i alla områden utan köper i sin tur segment av distributionen i olika geografiska områden av Postnord. I framtiden kommer därmed vissa områden helt att sakna distribution av gratistidning. Detta innebär att medborgare i delar av landet, främst på landsbygden kommer att bli utan gratistidning och den lokala journalistiken. Konsekvensen blir enligt Gratistidningarnas förening en ojämlig tillgång till lokala nyheter och lokal information i kommunerna.

6.4.4 Tidskrifterna

Mediebarometern är en årlig undersökning av den svenska befolkningens tillgång till, och användning av, olika typer av medier.²⁶ I 2021 års upplaga av Mediebarometern framgår att frågorna om tidskriftsläsning omfattar alla typer av tidskrifter, exempelvis veckotidningar, serietidningar, specialmagasin, yrkes- och branschtidningar och medlems- och kundtidningar. Dessa tidningar har traditionellt varit i tryckt format men idag finns en rik flora av digitala tidskrifter.

²⁶ Mediebarometern 2021 är en undersökning av den svenska befolkningens medievanor. Mediebarometern genomförs av Nordicom vid Göteborgs universitet i samverkan med Dagens Nyheter, Göteborgs-Posten, Myndigheten för press, radio och tv, Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio. Resultaten i 2021 års undersökning bygger på svar från omkring 6 000 slumpmässigt utvalda personer i åldern 9 till 85 år.

Flest tidskriftsläsare på papper bland de äldre

I befolkningen 9 till 85 år läste 36 procent någon tidskrift en vanlig dag 2021. Den största andelen läste tidskrift på papper, 25 procent, och ungefär hälften så stor andel läste tidskrift digitalt, 17 procent.

Jämfört med 2020 ökade andelen läsare av digitala tidskrifter något under 2021. Det var särskilt bland befolkningen 45 till 64 år som den digitala läsningen ökade. Andelen läsare av en tidskrift på papper var ungefär lika hög 2021 som 2020 i hela befolkningen 9 till 85 år. Flest tidskriftsläsare fanns bland de äldsta, 65 till 85 år, där varannan läste någon tidskrift en vanlig dag.

Tillgången till prenumererad tryckt tidskrift högst bland de äldre

Under 2021 hade 37 procent av befolkningen 9 till 85 år tillgång till en tidskriftsprenumeration i hushållet. De flesta hade tillgång till en tryckt tidskrift. Den andelen uppgick till 32 procent medan andelen med tillgång till en digital prenumeration var 11 procent. Den stora majoriteten av tidskriftsprenumerationerna avsåg enskilda titlar. Endast 5 procent av befolkningen sade sig ha tillgång till en digital prenumerationstjänst för tidskrift, som till exempel Readly. Under 2021 var tillgången till en prenumererad tidskrift högst bland personer i åldersgruppen 65 till 85 år. Över hälften av dem hade tillgång till en prenumererad tidskrift. Det var också mer vanligt bland högskoleutbildade att ha tidskriftsprenumeration jämfört med dem som inte var det. Tillgången till digital tidskriftsprenumeration var jämnt utspridd i förhållande till boendeort. Däremot var tillgången till tryckt tidskrift något mer utbredd på landsbygden.

Av Svenskarna och Internet 2021 framgår att fler har varit villiga att betala för vecko- och månadsmagasin på papper än digitalt. 22 procent har betalat för en prenumeration på ett vecko- eller månadsmagasin i pappersformat och endast 4 procent för en motsvarande digital prenumeration under året.

En utmaning att digitalisera läsandet av tidskrifter

Vi har haft möte med branschorganisationen *Sveriges Tidskrifter* som organiserar utgivarna av tidskrifter. Enligt organisationen dominerar tryckta tidskrifter utgivningen (71 procent av tidningarna) och det är enligt organisationen en utmaning att digitalisera tidningsläsandet som inte går så fort som man trodde att det skulle göra för 15 år sedan. 90 procent av tidskrifterna distribueras som prenumeration och *Sveriges Tidskrifter* har ett stort beroende av distribution med Postnord.

Viktigt med bestämd utdelningsdag för vissa tidskrifter

Utdelning via ordinarie postgång är en förutsättning för att tidskrifter ska kunna levereras till hushåll i hela landet. Enligt *Sveriges Tidskrifter* fungerar inte varannandagsutdelning för affärsidén som flera tidskrifter har, till exempel *Travronden* som behöver tryckas och delas ut nära inpå travet på helgen. För vissa tidskrifter är det viktigt att ha en bestämd utgivningsdag. Enligt uppgift från Postnord är det knappt 100 titlar som återkommande använder sig av A-post. *Sveriges Tidskrifter* anser att antalet kan vara ett mått på hur många tidskrifter som anser att en viss utdelningsdag är så viktig att man är beredd att betala det dyrare portot. Antalet har sjunkit under 2021 jämfört med 2020.

6.5 Synpunkter och underlag till utredningen från användarna av posttjänster

6.5.1 Vården och folkhälsan

Vi har haft möten med några av landets regioner, vårdcentraler, Inera AB, E-hälsomyndigheten och Unilabs angående deras behov av posthantering och digitaliseringsarbete inom vården.

Inera AB ägs av Sveriges kommuner och regioner (SKR) tillsammans med regionerna och kommunerna och har till uppdrag att digitalisera välfärden genom att förse ägarna med digital infrastruktur, bland annat 1177.se. Genom 1177.se är det möjligt att skicka och ta emot meddelanden och även att skicka digitala kallelser. Region Skåne

var i juni 2021 den enda regionen som hade börjat använda möjligheten till att skicka kallelser via 1177.se. I 1177.se finns en tjänst för att lämna provsvar till patienter och enligt Inera AB är alla regioner utom Västerbotten och Västernorrland anslutna till den tjänsten. Det finns enligt Inera AB stora hinder för digitaliseringen inom vården i form av många och gamla system som är svåra att ansluta till 1177.se men företaget uppskattar att vården inom fem år borde ha ganska höga volymer av digitala kallelser.

Vårdcentralerna som vi har träffat skickar många kallelser på papper, både till återkommande kontroller och inför enstaka hälsokontroller. Kallelserna är i regel inte brådskande utan brukar skickas i god tid och vill man fylla en tid vid avbokning brukar man ringa patienten. Vårdcentralerna skulle därmed inte påverkas om det tog tre i stället för två dagar för brev att komma fram, inte heller beträffande provsvar till patienter som oftast lämnas per telefon framför allt när det gäller något brådskande eller allvarligt. Remisser, blodprover och andra analyser mellan vårdenheterna i flera av regionerna skickas med regionens egen transporttjänst alternativt med taxi och nyttjar därmed inte någon posttjänst.

Möjligheterna att ersätta papperspost med digitala alternativ är helt beroende av utvecklingen inom respektive region. I Skåne kan till exempel patienterna se sina bokade tider i 1177.se och få ett påminnelse-sms om de har godkänt denna tjänst, vilket en stor del av patienterna emellertid inte har gjort.

Region Skåne kommer att flytta fysisk post till inkorgen på 1177.se, som ska bli navet för regionens invånarkommunikation före, under och efter vårdbesöket. Lösningar och infrastruktur finns på plats i 1177.se och begränsningen ligger i att ansluta journal-system till den nationella tjänsteplattformen. Av cirka 4 miljoner kallelser till vårdbesök 2020 gjordes endast 12 000 digitalt men arbete pågår med ytterligare digitalisering av kallelser. Ett nytt journalsystem för samtliga vårdverksamheter beräknas införas 2022–2023. Antalet realiserbara digitala kallelser år 2025 prognostiseras till 40–50 procent. För att detta mål ska uppnås krävs emellertid att det fattas politiska beslut och att medel tillförs. Regionen uppskattar därmed att det kommer finnas fortsatta behov av post under många år framöver även om regionerna fortsätter att digitalisera. Kallelser till vårdbesök kan kräva snabb återkoppling via brev liksom att kallelser behöver skickas snabbt till brådskande återbesök efter provsvar. Själv-

tester i hemmet tros öka och behöver då befordras med post. Digitaliseringen i hälso- och sjukvården tar lång tid med nuvarande förutsättningar enligt Region Skåne.

Region Stockholm började under 2021 att skicka kallelser digitalt i primärvården och regionens plan är att alla offentliga vårdenheter ska skicka kallelser digitalt 2022. Det sker främst av säkerhets- och integritetsskäl, men även av miljö- och ekonomiska skäl. Vårdpersonal lägger mycket tid på att hitta rätt postadress till personer som ska kallas till besök. Regionen har beslutat att vårdtagarna ska kunna välja om de vill ha brev digitalt eller på papper. Målsättningen är att hälften av alla vårdkallelser ska vara digitala 2023 men den omfattar inte privata vårdgivare som står för mer än hälften av vårdkontaktarna, eftersom dessa vårdgivare inte kan använda Mina meddelanden.

Regionen har valt att skicka kallelser genom Mina meddelanden eftersom de flesta användare har en närmare koppling till den digitala brevlådan Kivra än till 1177.se.

Folktandvården i Stockholm skickar digitala brev till mottagare med digital brevlåda (40 procent 2021) och pappersbrev till de som inte har digital brevlåda. Folktandvården använder sig även av sms vid kallelser.

E-hälsomyndigheten uppger att nästan alla recept är digitala och att myndigheten tillhandahåller en tjänst där recept kan skickas digitalt. 99 procent av recepten beträffande människor skickas digitalt och 80 procent av recepten beträffande djur. Alla recept beträffande människor kan rent faktiskt skickas digitalt men lämnas av vissa integritetsskäl i stället direkt till patienten.

Folkhälsomyndigheten tar emot många prover som skickas med brev och anser att det är ett stort problem att prover inte kommer fram med övernattbefordran. Myndigheten är lokaliserad i Stockholm och Östersund och skickar även en stor del intern post som behöver komma fram snabbt, till exempel avtal och beslut som inte kan hanteras digitalt i dagsläget.

Folkhälsomyndigheten är referenslaboratorium för flera smittsamma sjukdomar och myndighetens laboratorium är mottagare av patientprover från hela landet och erbjuder i flera fall unika analyser. Myndigheten har en analysportfölj med sällsynta analyser och därmed också varierande krav på snabba provsvar. Räknat från provtagningsdatum tar det i genomsnitt 2,5 dagar för prover inom Sverige att nå laboratoriet. I och med att det redan finns en inbyggd för-

dröjning utöver själva postgången är myndigheten i flera fall redan i ytterkant för vad som är acceptabelt för att kunna säkerställa kvalitets-säkrade analysresultat. För de mer akuta analyserna, inom Sverige, ankommer cirka 35 procent till Folkhälsomyndigheten dagen efter provtagning medan övriga 65 procent ankommer inom 2,5 dagar. En längre befordringstid kan leda till att ännu fler prover måste skickas med akuttransporter. Det kan också påverka patienter som väntar på svar som är avgörande för fortsatt behandling när läkare i större utsträckning sätter in empirisk behandling som kanske inte är rätt eller optimal för patienten. Detta kan leda till ökat lidande eller fördröjt tillfrisknande. Försenade leveranser påverkar känsliga provmaterial som riskerar att bli för gamla för att kunna analyseras. Patienten kan i dessa fall behöva provtas på nytt vilket både förlänger tiden till diagnos och skapar ytterligare obehag för patienten.

Akuta provsvar meddelas alltid per telefon till behandlande läkare, men papperssvar skickas också som fördröjs om postutdelningen sker mer sällan. Det pågår ett arbete för att regionerna i högre grad ska använda e-remisser, men i dagsläget sker mycket kommunikation fortfarande via den fysiska posten.

6.5.2 Läkemedel

Apoteket AB har uppgett att företaget har ett samhällsansvar för läkemedelsförsörjning och att längre befordringstid kan komma att drabba landsbygderna i och med att e-handeln ökar och de fysiska apoteken läggs ned. Brådskande försändelser med medicin skickas som expresspaket och kan då nå majoriteten av Apotekets egna ombud i Sverige över natt. Många budfirmor kan erbjuda snabbare leveranser än Postnord i stora delar av landet men ofta inte i glesbygd där de som kanske har störst behov av hemleverans befinner sig enligt Apoteket. Även om paketbrev kanske inte initialt kommer att beröras av en reglering med längre befordringstid kan tjänsten komma att påverkas i slutänden, enligt Apotekets uppfattning. Det skulle kunna medföra dyrare tjänster som drabbar kunder framför allt i områden utan konkurrens eftersom valmöjligheterna där är färre. Enligt Apoteket kan det leda till att alla inte får god och lika vård i landet.

Läkemedelsdistributörsföreningen har meddelat att en långsammare befordran av brevfrösendelser inte påverkar den svenska läkemedels-

distributionen. Svensk läkemedelsdistribution utförs i dedikerade transportnät eller i viss mån via paket dvs. i ett annat flöde än brev-försändelser.

Läkemedelsverket har uppgett att läkemedelsförsörjningen inte påverkas signifikant vid en dags längre befordringstid och tre dagars befordringstid bedöms därför inte ha betydelsefulla negativa effekter på samhällsnivå. Läkemedel distribueras i regel inte i brevflödet och tidskritiska läkemedel skickas inte i brev.

Sveriges Apoteks förening har upplyst oss om att det ofta är det lokala apoteket som garanterar snabb leverans av läkemedel och att det i akuta fall finns läkemedel på sjukhusen. De svenska apoteken lagerhåller i princip alla typer av läkemedel och har därmed ett mycket stort ansvar att försörja landet med läkemedel vilket är unikt jämfört med andra länder. Med hänsyn till krav på kylning av mediciner och identifiering vid uthämtning så skickas mediciner oftast inte med icke-spårbara paketbrev utan antingen i paketflödet eller med bud eller i apotekskedjan. På landsbygderna finns det apoteksombud som de boende ofta e-handlar genom. Även djurläkemedel distribueras via apoteken och samma regler för distribution gäller för dem som för humanläkemedel. Läkemedelsverket ser för närvarande över sina föreskrifter om e-handel och distributionskraven kan därför komma att skärpas.

6.5.3 Djurhälsa

En grupp försändelser som flera organisationer framfört oro kring när det gäller längre befordringstider är brev med prover från djur som ska analyseras vid laboratorier och som behöver komma fram snabbt för att inte bli förstörda. Sådana prover skickas dels till Statens veterinärmedicinska anstalt, som har ett ansvar att bland annat utreda och motverka smittsamma sjukdomar hos djur, dels till privata laboratorier vid till exempel djursjukhus.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är nationellt referenslaboratorium och beredskapsmyndighet för sjukdomsberedskap. SVA:s sjukdomsövervakning bygger på att prover skickas till myndigheten i Uppsala från hela landet. Det handlar om fysiska försändelser som i hög grad går med svarspost och som läggs på gula brevlådor, eftersom detta är vad djurägare och veterinärer ute i landet har till-

gång till på ett enkelt sätt och dygnet om. Prover där det finns misstanke om epizootisk sjukdom går med bud och betalas av Jordbruksverket, men dessa utgör endast en liten bråkdel av de prover som analyseras vid SVA. År 2020 hanterades 145 sådana misstankar av cirka 700 000 prover. Merparten går via ovannämnda kanaler och skickas in av privatpersoner, veterinärer eller småföretagare.

Prover skickas i allt högre grad för analys utanför Sveriges gränser på grund av att de transporter som erbjuds till exempelvis Tyskland är mer pålitliga än de inhemska enligt SVA. Detta kan leda till att information om sjukdomsstatus hos svenska djur inte kommer myndigheten till del. I förlängningen kan det innebära att Sverige inte får kontroll över sjukdomsläget i landet och inte heller antibiotikaresistensläget liksom att det kan bli svårt för myndigheten att motbevisa antagonistisk informationspåverkan om smitta. Myndigheten kan heller inte ha en plan för övervakning.

Enligt SVA behöver prover befordras snabbt, men postgången (brev och paket) till myndigheten tar i vissa fall för lång tid. Om prover från vilda, tama, land- och vattenlevande djur inte kommer fram i tid resulterar det i att prover blir obrukbara, vilket leder till att nya prover måste tas. Ett förändrat befordringskrav innebär att det blir ännu större osäkerhet för både avsändare och mottagare avseende vilken dag som postförsändelsen kommer att levereras.

SVA anser att den samhällsomfattande posttjänsten bör innefatta ett riksomfattande nätverk av brevlådor eller inlämningsställen där alla typer av försändelser kan lämnas i slutet av arbetsdagen och komma fram till viktiga samhällsaktörer, inklusive SVA, inom två arbetsdagar. Med riksomfattande nätverk menas att försändelser kan skickas även från mindre orter i hela landet. Leveranssäkerheten måste vara hög för att upprätthålla förtroendet för tjänsten. Myndigheten har upphandlat särskilda transporttjänster men det går inte att göra överallt eftersom de privata budföretagen generellt inte är intresserade av att köra i små orter.

Distriktsveterinärerna skickar prover med analysmaterial till SVA och andra laboratorier. Det är cirka 8 000 prover per år som skickas till SVA från Distriktsveterinärerna där tiden är en riskfaktor, det vill säga analys behöver göras inom 48 timmar. Det är viktigt att befordringstiderna är korta och att brevlådorna töms sent på dagen så att prover hinner postas innan tömning. En möjlighet att posta på brevlåda är att föredra eftersom det tar tid att posta paket hos ombud och

en del kliniker kan ha ganska långt till ett paketombud. Särskilt brådsakande eller angelägna prover skickas med bud, som till exempel prover vid misstanke om fågelinfluensa eller andra smittoutbrott.

Lantbrukarnas riksförbund framhåller att prover på bakterier och virus som veterinärer skickar till SVA behöver komma fram snabbt, i de flesta fall inom 24 timmar (trikinprover håller i 48 timmar) för att kunna analyseras på ett tillförlitligt sätt. Trikintester skickas till SVA via brev från hela landet. Provet går att genomföra trots att leveransen tar tid. Det medför dock risk för att vildsvinsköttet i fråga förfärs innan jägaren har fått svar på provet och kan sälja köttet.

Om veterinärer bedömer att det inte finns möjlighet att få fram analysprov i tid finns det risk för en överanvändning av antibiotika. Lantbrukarnas Riksförbund framhåller att en lantbrevbäring med hög servicenivå är nödvändig om näringarna ska vara kvar, vilket är ett led i bland annat att uppfylla riksdagens krav på att Sveriges livsmedelsförsörjning ska öka och djurhållningen vara god. På landsbygderna finns i många fall inget alternativ till Postnord för att distribuera proverna. För blodprover och trikinprover som behöver skickas med övernattbefordran finns ingen lösning alls utan landsbygdsföretag kan behöva åka själva till laboratoriet vilket inte är en bra lösning för landsbygdsföretagen enligt Lantbrukarnas riksförbund.

Svensk djursjukvård framhåller att postservicen redan idag innebär att många prover skickas utomlands för analys eftersom det upplevs som mer leveranssäkert och inte blir någon prisskillnad för kunden. De inhemska laboratorierna har betydligt större kapacitet för analys än vad som utnyttjas och en bättre postservice skulle innebära att fler analyser gjordes i Sverige till gagn för både djurskyddet och folkhälsan. Många av Sveriges veterinärkliniker ligger i landsbygder, och inte nödvändigtvis i anslutning till ett postombud vilket medför att man är beroende av att kunna posta på en brevlåda alternativt använda en upphämtningstjänst. Långa leveranstider riskerar dels obrukbara prover, dels felaktiga provsvar, eftersom det rör sig om biologiskt, levande, material. Även ur ett samhällsperspektiv ser Svensk djursjukvård det som olyckligt att nedrustningen av svensk infrastruktur, dit postgången räknas, riskerar att kraftigt försvåra eller till stora delar omöjliggöra svensk kommersiell veterinärmedicinsk laboratorieverksamhet.

6.5.4 Företag

Företagarna menar att längre befordringstider slår hårdare än varannandagsutdelning mot näringsidkarna med hänsyn till bland annat brådskande myndighetskommunikation. Snabba leveranser är viktiga främst när det gäller paket. Företagarna har under 2021 genomfört en enkät bland sina medlemmar som visar att 7 av 10 företagare anser att det är viktigt för det egna företaget att kunna skicka eller ta emot försändelser med varor som når mottagaren nästföljande dag. Lika många anser att det är viktigt att kunna skicka eller ta emot fysiska brev som når mottagaren inom två dagar. Undersökningens resultat visar att svenska företag generellt ser ett stort behov av snabba leveranser och korta befordringstider. De branscher som har störst behov av skyndsamma varuförsändelser är tillverkningsindustrin, handeln, transportbranschen och besöksnäringen.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att det är viktigt att fakturor, myndighetspost med svarstider och överklaganden till förvaltningsrätten kan komma fram snabbt liksom brev med reservdelar för att hålla lantbruket i gång.

Lantbrukarnas Riksförbund har närmare beskrivit de behov av brådskande leveranser som Sveriges stuterier och grisuppfödare har med anledning av avel. Det framgår att avelsmaterial för häst- och gris skickas till uppfödare över hela landet och det måste användas inom 24 timmar eftersom det inte går att frysa. Avelsmaterialet måste också komma fram för att passa den korta brunstperiod som sugor och ston har enligt Lantbrukarnas riksförbund. I samband med att kvalitetskravet på övernattbefordran ändrades till att avse tvådagarsbefordran har stuterierna försökt att lösa situationen genom privata transporter i slingor som stuterierna gemensamt organiserar och ibland även att paketen hämtas direkt på flygplatser. De privata lösningarna för hästsemin fungerar tillfredsställande i stora delar av landet men är en dyrare tjänst än att skicka expressbrev och sårbarare med en utförare och inte fullt fungerande tjänst i norra Sverige och på Gotland enligt Lantbrukarnas riksförbund.

Det finns därutöver ett behov av att skicka exempelvis jordprover, foderprover och träckprover för analys vilket kräver snabba leveranser då det är biologiska material som kan förändras under transport. Vissa av de senare nämnda materialen och proverna klarar dock mer

än 24 timmar. Tiden varierar beroende på material och vilka analyser som ska genomföras på det aktuella provet.

Svensk handel och Svensk digital handel anser att det är viktigt att paketbrev fortsatt delas ut varje dag i hela landet.

Swedbank AB har framfört att banken skickar stora volymer postala utskick varje år. En längre befordringstid än två dagar skulle påverka hanteringen av utbetalningsavier, avdragsspecifikationer, lönebesked och insättningsbesked, vilket kan leda till stora konsekvenser i det fall en utbetalningsavi avser en persons månadslön eller bidrag. Låneprocessen kommer försenas när utskick och retur av skuldebrev tar längre tid. Lagkrav på löpande skuldebrev gör att processen inte helt kan digitaliseras.

Viss typ av kommunikation kan enligt *Swedbank* vara olämpligt eller omöjligt att skicka digitalt, till exempel uppsägningar, påminnelser, anmodan om att infria borgen och brev som enligt avtal ska skickas rekommenderat eller på annat medium. Utskick av bankkort kan inte ersättas med digitala utskick. Behovet av snabba utskick av bankkort borde emellertid minska enligt *Swedbank*, i och med att det ofta finns tillgängligt i digitala plånböcker. Vissa kundgrupper är inte digitala, till exempel omyndiga kunder, personer under förvaltarenskap etcetera. och vissa myndigheter accepterar inte digital kommunikation med banken, vilket gör att brev fortsatt behöver skickas. Det finns situationer där digitala alternativ inte bedöms bli en realitet i närtid, till exempel när det gäller internationella ramavtal för derivat-handel eller andra internationella avtalsupplägg och kommunikation med svenska och utländska myndigheter. Betalgirot hanterar betalningar som kan komma att bli för sent betalda med en längre befordringstid. Tjänsten används av en kundgrupp som har en snittålder på 73 år. *Swedbank*'s bedömning är att den behöver finnas under överskådlig tid som ett komplement för människor som är äldre, bor i glesbygd eller har mindre företag (lantbrukare).

Teleoperatörerna har genom *TechSverige* framfört att en längre befordringstid kan komma att påverka utskicken av sim-kort till kunderna. Kundlöftet är en leveranstid på 1–3 dagar från beställning. Majoriteten av kunderna får paketen dagen efter beställning och sim-kort inom 1–2 dagar. Om detta fördröjs ytterligare kan det bli praktiska problem i de fall en kund har valt att byta operatör men vill behålla sitt nummer genom så kallad portering då ett sim-kort behövs för att kunna ringa med den nya operatören.

6.5.5 Myndigheter

Bolagsverket har uppgett att det vid bland annat likvidation och fusion finns tidsfrister för när kommunikation ska ha kommit in till Bolagsverket. Vid rättidsprövning av inkommen handling kan det bli svårare att fatta beslut om brevet ska befordras under en längre tid eftersom det måste kunna avgöras när det har blivit avskilt för Bolagsverkets räkning. Tidsfristerna är dock inte kortare än en månad. Originalunderskrifter krävs i alla anmälningar och ansökningar och en underskrift genom bank-id godtas som en originalunderskrift från de som har möjlighet att ha bank-id. En tidsfrist kan brytas genom att bolaget skickar ett mejl till Bolagsverket inom rätt tid och sedan kompletterar med pappersbrev. Bolagsverket anser att i ärenden om likvidation måste aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar och delgivningslagen ändras så att digital kommunikation är tillåten för att myndigheten ska kunna arbeta mer digitalt innan en längre befordringstid införs.

År 2016 skickade Bolagsverket omkring 1 750 000 brev och 2021 var det knappa en miljon brev. Myndigheten uppskattar att om fem år finns det en digital lösning i myndighetens olika e-tjänster oavsett vad som ska kommuniceras till kund, företag eller myndighet men man har inte något uppskattat antal för hur många brev som kommer att skickas. Det pågår ett arbete med genomförande av två EU-direktiv, det så kallade Bolagsrättspaketet, som syftar till att undanröja administrativa hinder vid registrering av aktiebolag och vid annat utbyte av information mellan bolagen och registreringsmyndigheten. I samband med det utvecklas en enklare lösning för digital kommunikation men ingen e-hantering eftersom det inte finns lagstöd för det. Bolagsrättspaketet beräknas träda i kraft i augusti 2023 och kommer innebära en rätt för bolagen att anmäla ärenden elektroniskt samtidigt som de fortfarande kommer ha kvar rätten att skicka in anmälan på papper. Bolagsrättspaketet kommer att omfatta aktiebolag och filialer medan övriga juridiska personer inte kommer att träffas av regelverket.

Vid kontakter med *Domstolsverket*, *Göteborgs tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har framkommit att kommunikationen mellan domstol och part i stor utsträckning sker med e-post. Mellan domstol och advokat sker den regelmässigt på det sättet, och även kommunikationen med till exempel åklagare sker elektroniskt. Andelen lösbrev som domstolarna skickar minskar varje

år till förmån för elektroniska handlingar. Av de handlingar som förvaltningsrätterna skickade under det tredje kvartalet 2022 befordrades 36,34 procent med lösbrev medan återstoden skickades digitalt. Motsvarande andel för kammarrätterna, tingsrätterna och hovrätterna var 25,15 procent, 29,57 procent och 19,99 procent under samma period. Domstolarna har inte möjlighet att skicka digitala brev genom Mina meddelanden men Domstolsverket planerar att påbörja ett arbete för att göra det möjligt.

Beträffande merparten fysisk post som domstolarna sänder är det inte viktigt om den når mottagaren inom två eller tre dagar. En övergång till tre dagars befordringstid skulle dock göra det svårare för domstolarna att iaktta vissa föreskrivna frister. För tingsrätternas del gäller i mål där den tilltalade är häktad eller under 18 år att huvudförhandling ska påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes. Tingsrätterna har i regel inte tillgång till mailadresser till målsägande och vittnen som ska kallas till förhandlingen utan kallelser behöver skickas per post. Merparten av mottagarna bekräftar också delgivningen genom att skicka tillbaka ett fysiskt delgivningskvitto. Med tre dagars befordringstid tar det därför lång tid innan domstolen vet om kallelsen nått mottagaren. Det finns möjlighet för mottagaren att bekräfta mottagandet genom att skanna av en QR-kod på det fysiska delgivningskvittot eller genom att klicka på en länk när en kallelse kan sändas per mejl, men mottagarna använder inte den möjligheten i någon stor utsträckning. En övergång till tre dagars befordringstid skulle göra det svårt för tingsrätterna att iaktta de föreskrivna fristerna.

2021 avgjorde tingsrätterna 5 239 mål med häktade efter huvudförhandling och i dessa mål kallades 35 006 målsägande och vittnen till förhandlingarna. Samma år avgjorde tingsrätterna 3 275 mål med minderåriga tilltalade efter förhandling och i dessa mål kallades 11 885 målsägande och vittnen. Dessutom kallas eller underrättas de tilltalades vårdnadshavare om förhandlingen.

Hovrätterna har inte samma frister att förhålla sig till och kallar inte vittnen i någon större utsträckning. För hovrätternas del skulle en övergång till tre dagars befordringstid inte leda till några bekymmer.

Förvaltningsrätterna ska i vissa situationer hålla förhandling inom en vecka. Ofta är den berörde personen omhändertagen, som i psykiatrimålen, men det finns situationer där den berörde måste nås i hemmet. I dessa fall kan det bli svårt att iaktta fristerna vid tre dagars

befordringstid. Även i mål om inhibition av verkställighet av utvisning kan det krävas att försändelser kommer fram på kortare tid än tre dagar. När det gäller tvångsmålen är det oftast fråga om kallelser till muntliga förhandlingar där förhandlingen är nära förestående och domstolen saknar e-postadress till parten.

Sedan 2021 tillhandahåller domstolarna en e-tjänst för digital underskrift av ansökningar som ska vara egenhändigt undertecknade. Sådana handlingar är därför inte längre beroende av postbefordran.

Försäkringskassan har uppgett att om befordringstiden förlängs kan handläggningstiden förlängas men Försäkringskassan skickar merparten av breven med B-post och ser inte några direkta problem med en dags längre befordringstid. När svarsfrister bestäms beaktas befordringstiden och Försäkringskassan har en uttalad policy att ringa i stället för att skicka brev om det är ett brådskande ärende. De flesta försändelserna skickas digitalt men allt som skickas lokalt skickas med brev till exempel intyg med underskrift, delgivning av beslut i ärenden om underhållsstöd, brev med blankett för vilket det inte finns någon e-tjänst och brev till personer med god man. 2016 skickade Försäkringskassan 27,2 miljoner försändelser och 2020 hade det minskat till 10,9 miljoner försändelser. Genom att meddelanden skickas digitalt via Mina meddelanden uppskattar Försäkringskassan att 82 miljoner pappersutskick har undvikits mellan 2013 och 2020.

Försvarets materielverk har förklarat att myndigheten skickade 270 000 brev 2016 och beräknas skicka 8 000 brev 2021, varav 25 procent med B-post. Verket har ett fortsatt behov av att skicka brådskande försändelser samtidigt som det viktigaste är att försändelser hanteras säkert, levereras på utsatt tid till rätt mottagare och att det är förutsägbart när leveransen kommer att ske. Domstolsprocesser, utlämnanden av allmän handling och svar på remisser med kort remisstid som inte kan skickas digitalt kan påverkas negativt av längre befordringstid enligt Försvarets materielverk.

Försvarsmakten har uppgett att en längre befordringstid kommer medföra störningar i verksamheten under fredstid samtidigt som det inte finns några lagkrav som hindrar digitalisering av myndighetens försändelser utan det är andra praktiska skäl som inte alltid gör det möjligt eller lämpligt med digitala alternativ. Under 2015 skickade Försvarsmakten omkring en miljon brev och under 2020 cirka 2 miljoner brev. Ökningen beror på att vissa funktioner har tillkommit från Försvarets materielverk men bedömningen är att det inte är så

stor skillnad mellan volymerna om man bortser från detta. I och med Försvarmaktens tillväxt de kommande åren, är det enligt myndigheten rimligt att anta, att antalet försändelser (post och paket) kommer att öka och att paket kommer stå för den största procentuella ökningen.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att ändrade befordringskrav medför att befintliga arbetsrutiner behöver justeras men att det inte finns några lagkrav som blir svåra att iakttä med tre dagars befordringstid. Kronofogden har många ärenden med lagstadgade tidsfrister att förhålla sig till och ändrade arbetsrutiner och system kommer leda till betydande kostnader för att undvika kundpåverkan. Det finns ett rättsligt hinder att digitalisera i den begränsningsregel som finns i 2 kap. 25 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, vilken endast möjliggör utlämnande digitalt om regeringen har meddelat föreskrifter om det. En särskild utredare har utsetts av regeringen att senast den 31 maj 2023 redovisa en översyn av bland annat Kronofogdens registerförfattning i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov (dir. 2021:104). Myndigheten har historiskt under ganska lång tid skickat omkring 11–12 miljoner brevårsändelser årligen. Under andra halvåret 2021 minskade volymen kraftigt och för helåret uppgick den till cirka 8,5 miljoner försändelser. Det är enligt myndigheten svårbedömt i vilken utsträckning och takt myndighetens kunder kommer att använda digitala tjänster.

Migrationsverket har uppgett att flertalet av de handlingar som myndigheten skickar och tar emot är originalhandlingar som inte kan ersättas digitalt. Det gäller till exempel uppehållstillstånd, visering, uppehållskort och provisoriska främlingspass. I hanteringen av originalhandlingar används rekommenderade brevtjänster och en snabb granskning av dessa handlingar kräver en postgång med befordringstid inom 24 timmar. Myndigheten omfattas av flera legala krav som gör att myndigheten inte kan digitalisera sina ärenden utan måste fortsätta med brev.²⁷ I återvändandearbetet kommunicerar Migrationsverket fortfarande via brev i viss mån med utländska beskickningar och myndigheter. Posthanteringen har emellertid till viss del ersatts med digitala alternativ till exempel genom elektroniskt ärendehanterings-

²⁷ Krav på egenhändig underskrift finns till exempel i 2 § medborgarskapsförordningen (2001:218), 5 kap. 5 c och 7 § samt 6 kap 6 b § utlänningsförordningen (2006:97) och 8 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande.

system och krypterade lösningar. Myndigheten är beroende av en snabb postgång vid särskilda händelser, exempelvis vid ett ökat behov av boenden. Även kallelser till asylsökande, förlängningsansökare och tillståndssökare kan behöva skickas snabbt. En förlängd befordrings-tid skulle enligt Migrationsverket påverka handläggningen negativt genom sämre service och förlängda ledtider. Migrationsverkets centrala utskick uppskattas till 2 miljoner 2016 och de senaste tre åren har verket skickat mellan 1 miljon och 1,2 miljoner brev per år. Utöver dessa brev skickas även ytterligare ett stort antal brev från de enskilda kontoren, både inrikes och utrikes. Myndigheten arbetar mot att hantera hela ansökningsprocessen digitalt – från ansökan i myndighetens e-tjänst till att beslut kan publiceras på sökandes ”Mina sidor” alternativt i sökandes digitala brevlåda. Förutsatt att de digitala verktygen utvecklas på myndigheten med möjlighet till digital signering kommer den fysiska hanteringen av brev att minska. De asylsökande som saknar personnummer och som inte har styrkt identitet kan dock få svårt att få en digital signatur.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedömer att det är viktigt att det inte tar längre tid än tre dagar att befordra brev samtidigt som myndigheten inte har identifierat någon reglering som blir svår att uppfylla med en längre befordringstid. Vissa tidskritiska aktiviteter där resultat i verksamheten är beroende av kommunikation med brev kan emellertid bli fördröjda. Vissa problem skulle kunna undvikas med bättre framförhållning enligt MSB men långt ifrån alla. Myndigheten skickade drygt 27 000 brev 2016 och 2021 skickades drygt 10 000 brev. Prognosen över antal brev i framtiden är svårbedömd men antalet bedöms sjunka.

Pensionsmyndigheten har uppgett att det kan bli svårt att hålla löftet att pensionärer ska få sitt utbetalningsbesked för årets pensionsutbetalningar innan årets första utbetalningsdag (17–18 januari) med en längre befordringstid. Fondhändelsebrev, fondbytesblankett och pinkod som i dagsläget behöver komma fram till kunden inom en viss tid, påverkas negativt om försändelsen tar längre tid liksom handläggningen på myndigheten när kommunikering tar längre tid. Återkrav och felaktiga utbetalningar vid dödsfall har också tidsfrister som påverkas. Faktorer som försvårar ytterligare digitalisering av utskicken är kundens rätt att välja om man vill ha fysisk eller digital post, förekomsten av eventuella sekretessbelagda uppgifter, informationsklassning och tillgänglighetsperspektivet. Myndigheten kan inte kräva

att alla ska vara anslutna till digitala brevlådor eller ha andra digitala alternativ. 2015 skickade Pensionsmyndigheten omkring 11,3 miljoner brev vilket 2020 hade sjunkit till 6,2 miljoner samtidigt som prognosen framåt är osäker.

Plikt- och prövningsverket har uppgett att långsam befordran av brev kan medföra att myndigheten behöver sända ut en större mängd brev vid ett tillfälle i stället för att dela upp breven på fler tillfällen. I övrigt uppstår problem vid en längre befordringstid framför allt vid höjd beredskap. För fem år sedan skickade myndigheten cirka 270 000 brev vilket hade sjunkit till cirka 190 000 brev 2020. Dessutom skickades 100 000 informationsbroschyrer och 16 000 mönstringshandböcker ut på uppdrag av myndigheten under 2020. Antalet brev antas inte minska eftersom kontaktuppgifter till totalförsvarspliktiga minderåriga erhålls från folkbokföringsdatabasen.

Polismyndigheten har framhållit ökade risker med hållbarhet för forensiskt material vid en längre befordringstid och i flera fall måste dessa prover på till exempel blod, topsningar och fingeravtryck skickas på annat sätt för att kunna levereras tillräckligt snabbt. För dessa försändelser finns även särskilda krav på hur snabbt de behöver levereras och hur de måste hanteras under leverans. Om försändelserna hanteras i paketflödet finns det en risk att innehållet förstörs eller kontamineras eftersom det är en annan produktionsprocess. Enligt Polismyndigheten är spårbarheten på paket något sämre än på brevtjänsterna för rekommenderade och värdefulla brev som har en säkrare hantering mellan överlämningar i de olika processerna. Myndigheten använder en särskild rekommenderad brevtjänst som tillåter en vikt upp till 20 kg med vissa måttbegränsningar för vissa försändelser.

Längre befordringstid kan medföra betydande svårigheter att uppfylla kraven i satsningar som till exempel arbetsmetoden snabbare lagföring och andra liknande tidsfrister som ställer krav på Polismyndigheten i kommunikationen med andra myndigheter. Medborgare som inte kan eller vill använda digitala lösningar har en förväntan på att Polismyndigheten ska kunna fatta beslut och nås av deras brev inom viss tid. Detta gäller till exempel tillstånd att genomföra demonstrationer, inneha vapen, genomföra fyrverkerier, stöldanmälningar med mera. Vid en längre postgång finns det enligt myndigheten risk för att handlingar kommer till mottagaren för sent i till exempel delgivningsprocessen. Avseende kallelse till förhör så finns det även där en risk för att försändelsen inte kommer mottagaren tillhanda tillräck-

ligt snabbt. Det kan också innebära att operativ polis måste åka ut och hämta in personer till förhör vilket kommer att kräva utökade resurser.

Om tiden förlängs för att skicka bevismaterial inom myndigheten finns en risk för att det kan förlänga häktningstider för frihetsberövade personer som kan påverka medborgaren negativt. Identitetshandlingar kan behöva hanteras skyndsamt och levereras med kort varsel både inom myndigheten och till bland annat Migrationsverket och Kriminalvården. Vid hantering av identitetshandlingar vid utlänningsärenden som behöver levereras med kort varsel så kommer en längre befordringstid att ha en negativ påverkan. Det kan också innebära att interna resurser får leverera fysiska försändelser till andra myndigheter.

Många av de meddelanden som skickas mellan myndigheter behöver hanteras skyndsamt och de kan även vara integritetskänsliga. Ett exempel är överklaganden i förvarsärenden där skyndsambegreppet idag tolkas som tre dagar. Under 2017 skickade Polismyndigheten strax över 4,8 miljoner brevårsändelser vilket 2020 hade ökat till cirka 4,9 miljoner. Om 3–5 år prognostiseras cirka 3 miljoner försändelser att skickas.

Patent- och registreringsverket (PRV) menar att konsekvenserna av en långsammare postgång blir att myndighetens kunder kan få svårare att uppfylla konventions- och lagstadgade tidsfrister. I ärenden med korta frister som exempelvis vid delgivning vid administrativ hävning kommer det bli svårt att hinna besvara föreläggandet i tid eftersom delgivning måste ske med ordinarie postgång. Därtill tillkommer att många av fristerna är mycket korta i detta förfarande. Bland annat är överklagandetiden för avvisningsbeslut och avskrivningsbeslut tre veckor enligt förvaltningslagen. Detsamma gäller för vissa internationella ärenden där fristen redan idag upplevs som kort och sökanden ofta är representerad av ombud. En längre befordringstid kan påverka PRV till exempel när en svensk registreringsinnehavare önskar ansöka om en internationell registrering som ska skickas till Internationella Byrån i Schweiz inom två månader. Under denna tid ska PRV granska ansökan och kommunicera med kunderna per post och ibland även till kunder i utlandet. 2016 skickade PRV drygt 97 000 brev vilket 2020 hade sjunkit till drygt 53 000 brev. Prognosen framåt är osäker enligt verket.

Skatteverket framhåller att en långsammare postgång kan medföra att skattebetalaren inte får brådsakande anståndsbeslut i tid, att rest-

föringar hinner ske innan Skatteverket har fått ta del av kundens ansökan eller innan kunden fått ta del av förslag till beslut. Det kan även leda till rättsförluster hos skattebetalare då sista dag för överklagande och omprövning räknas utifrån poststämpeln. Det finns även risk för återkallelse av F-skatten för företag och betalningsanmärkning om handläggningstiden utökas. Det kan bli svårt att skicka in yttranden till domstol i tid när det inte finns en digital säker lösning och det kan bli svårt att kräva att en före detta godkänd upplagshavare ska inventera sitt lager i tid enligt Skatteverket. Det blir omöjligt för så kallade händelseskattskyldiga att lämna en särskild skattedeclaration i tid vilket ska ske fem dagar efter en skattepliktig händelse om blanketten först ska skickas ut till den skattskyldige. Detsamma gäller kommande bestämmelser om en veckas redovisningsperioder för distansförsäljare.

För mottagare av förmedlingspost är det oerhört viktigt att dessa försändelser kommer fram skyndsamt eftersom försändelserna redan är försenade när de ankommer till mottagaren. Förmedlingsposten förmedlar fysiska försändelser till personer med skyddade uppgifter genom att avsändaren skickar posten till Skatteverket som sedan skickar den vidare till mottagaren. En dags extra befordringstid kan därmed innebära att det tar ytterligare två dagar för posten att komma fram. Konsekvensen av en sen försändelse kan innebära inkassokrav, uteblivna läkarbesök samt ökade kostnader för mottagaren. Dessa fysiska försändelser går inte att ersätta med digitala alternativ. Arbete och dialog pågår emellertid för att få mottagare av förmedlingspost att använda digitala brevlådor. De senaste åren har antalet försändelser inom förmedlingsposten ökat och 2020 var antalet brev- och paketförsändelser drygt 735 000 medan rekommenderade brev och paket uppgick till drygt 5 000. Skatteverket prognostiserar att antalet förmedlade försändelser kommer att fortsätta öka.

Under 2018 skickade Skatteverket 27,6 miljoner försändelser med post och 2020 hade antalet minskat till 21,4 miljoner.

Socialstyrelsen framhåller att det för passtillstånd finns ett lagstadgat skyndsamhetskrav som innebär att Socialstyrelsen bedömer att det är mycket viktigt att breven kommer fram inom en dag. Ett annat exempel är dödsbevis som med regelbundenhet felaktigt levereras till Socialstyrelsen i stället för till Skatteverket. Denna anmälan ska göras inom 48 timmar så det skulle bli stora konsekvenser för dessa dödsfall om det skulle bli en sådan fördröjning. Utan dödsinty-

get registrerat kan man inte begrava en person. Så även om det är mest kritiskt för Skatteverket så påverkar det även Socialstyrelsen. Det är när dödsbeviset är registrerat som Socialstyrelsen får uppgift om dödsorsaksintyg som ska registreras inom en treveckorsperiod. Socialstyrelsen mottar årligen 80 000–90 000 dödsorsaksintyg totalt varav hälften inkommer digitalt via olika e-tjänster. Det finns inte några digitala alternativ för den utgående posten motsvarande cirka 3 000 brev per år. Myndigheten behandlar ofta känsliga uppgifter och sådana kan inte skickas med digitala alternativ om det inte är säkerställt att mottagaren har digitala lösningar som uppfyller krav beträffande integritet och säkerhet. Socialstyrelsens vision är att merparten inkommande och utgående post ska kunna ersättas med krypterad e-post och olika e-tjänster de kommande fem åren. År 2015 skickade Socialstyrelsen 41 000 brev och 2020 hade antalet sjunkit till knappt 23 000 brev.

Säkerhetspolisen hanterar ofta uppgifter som omfattas av sekretess eller är säkerhetsskyddsklassificerade och kan därför vara förhindrad att skicka information över öppna kanaler. Myndigheten skickar varje vecka värdepost mellan myndighetens regionala enheter där en fördröjning på tre eller fem dagar skulle bli problematisk. Om postgången blir långsammare påverkar detta Säkerhetspolisen mer som avsändare än som mottagare av brev. Myndigheten skickar eller tar emot 15 000 brev per år.

Trafikverket har uppgett att det inte finns några lagkrav som blir svåra att iakttä om det tar tre respektive fem dagar för ett brev att komma fram. Samtidigt lyfter Trafikverket fram att det övergripande är mycket viktigt att posten levereras så snart som möjligt. Försenade fakturor kan leda till försenade inbetalningar, försenade brev angående fordonsflytt kan ge ökade kostnader för ägaren som ska hämta fordonet eftersom det påförs en daglig avgift när fordonet står uppställt hos Trafikverket.

Trafikverkets begränsningar att digitalisera kommunikationen är knutna till både lagkrav och praktiska svårigheter. Lagkrav som påverkar möjligheten till digitalisering är säkerhetsskyddslagen, offentlighets- och sekretesslagen och lagkrav rörande planläggningsprocessen för att ta fastställelsebeslut som får laga kraft när överklagandetiden passerat. Arbetet förutsätter fysisk post i alla led och kan inte digitaliseras förrän det skett en lagändring. Enligt körkortslagen ska till exempel avslagsbeslut skickas med fysisk post. Hanteringen av per-

sonuppgifter enligt dataskyddsregelverket förändrar också arbets sättet för handläggning av ärenden inom flera områden. Trafikverket har inte statistik över de brevvolymer som skickas men porto-kostnaderna för både fysiska och digitala utskick uppgick 2016 till 22,5 miljoner kronor och 2020 till 17,5 miljoner kronor. Ett exempel på hur digitaliseringsarbetet går framåt är antalet brev som avdelningen för förarprov skickar som för fem år sedan uppgick till 2 miljoner och 2021 var det cirka 207 000 brev som skickades.

Transportstyrelsen ser problem med att betalningstiden blir kortare om brev med fakturor når mottagaren senare. Långsammare postgång kan också leda till förlängda svarstider i sjö- och luftfartsfrågor och till problem i yrkestrafiksammanhang eftersom yrkesförarbevis, färdskrivarkort och körkort måste finnas i originalhandling när man kör lastbil. Mottagargruppen som blir mest utsatt med förlängda svarstider är yrkestrafiken och ärenden gällande luftskepp och fartyg. Hanteringen av ärenden via telefonsamtal till kundtjänst är något som inte är önskvärt då det ökar belastningen på kundtjänst. Registreringsbevis vid försäljning av bil måste finnas i original och lång väntan på beviset kan orsaka irritation. Transportstyrelsen skickade 27,6 miljoner brev under 2017 vilket hade sjunkit till 22,4 miljoner under 2021. Om tio år är förhoppningen att myndigheten har gått över mer och mer till digitala utskick, men även att utskick har kunnat ersättas genom digitala tjänster som exempelvis Mina sidor.

Tullverket anser att det är av stor vikt att de varor som skickas till Tullverkets laboratorium och till Nationellt forensiskt laboratorium för analys kommer fram snabbt, eftersom resultaten från analyserna används i förundersökningar, som enligt lagkrav ska bedrivas skyndsamt. Dessa varor skickas med rekommenderad post och myndigheten utgår från att denna hantering kommer att finnas kvar. Inom EU pågår ett arbete för att digitalisera tullhanteringen och målet är att all informationsöverföring inom tullverksamheten ska ske digitalt senast 2025. Tullverkets mål är att merparten av hanteringen ska ske digitalt inom fem år, men samtidigt kommer det att finnas behov av pappershantering hos mindre företag och privatpersoner. Om fem år förväntas Tullverket ha infört möjlighet till digital signatur för ansökningar som ska vara undertecknade. 2017 skickade Tullverket 383 000 brev och 2020 skickade verket 82 000 brev.

Valmyndigheten är mycket beroende av en fungerande postgång och köper även specialtjänster i samband med val. Röstkort ska distri-

bueras till alla röstberättigade under en kort lagstadgad period. Därutöver kan borttappade röstsedlar behöva skickas ut brådsnande. Det finns emellertid ett förslag på förordningsändring för att möjliggöra digitala alternativ. På så sätt kan väljarna få sina röstkortsuppgifter och väljarinformation snabbare än vid vanlig postgång.²⁸ En omfattande utlandsröstning som ska omhändertas under en extremt kort period efter valdagen omhändertas i ett särskilt flöde hos Postnord. Valmyndigheten har börjat köpa vissa flygtjänster av Postnord för att rösterna ska hinna räknas i tid.

Vid valet 2022 skickades det cirka 8 miljoner röstkort under perioden 17–23 augusti som behövde vara framme hos adressaten senast den 24 augusti. Försändelserna förmedlades av både Postnord och Citymail. Vid valet 2024 planerar Valmyndigheten att skicka röstkort via Mina meddelanden. Prognosen är att cirka 5,7 miljoner personer kommer att ha en digital brevlåda 2024 och inför valet 2026 är prognosen 6,7 miljoner. Det innebär att antalet röstkort som skickas via post minskar drastiskt de kommande fem åren till 1–2 miljoner röstkort.

6.5.6 Organisationer

Organisationen *DHR* har framhållit att om postgången blir långsammare är det viktigt att myndigheterna tar höjd för det. Ärenden om personlig assistans förutsätter till exempel fysiska inlagor, och det i processer som redan är långsamma. Bland personer med synnedsättning finns ett stort behov av fysisk post med blindskrift. Även svårigheter att använda skärmar innebär att medlemmar behöver ha tillgång till fysiska brev eller tidningar.

SPF Seniorerna anser att postservicen är en grundläggande samhällsservice och att det är negativt att post delas ut endast varannan dag, eftersom posten är en viktig del i den sociala strukturen. På landsbygden har brevbäraren en viktig social funktion i och med att man kan prata med brevbäraren varje dag. Postservicen bör enligt organisationen utökas med extra tjänster som att titta till äldre. *SPF Seniorerna* har vidare framfört att även om de flesta medlemmarna är digitala har organisationen många medlemmar som är i digitalt utanförskap. En anledning till detta är att många seniorer inte har

²⁸ SOU 2021:96, *Säkerhet och tillgänglighet vid val*, Slutbetänkande av 2020 års valutredning.

ekonomiska förutsättningar att bekosta uppkoppling och dator. Många seniorer behöver också stöd för att kunna använda digitala alternativ till post. En annan viktig anledning till att äldre undviker digitala alternativ är att de är rädda för att utsättas för brott.

Pensionärernas riksorganisation har uppgett att många av organisationens medlemmar har låg inkomst och att det kan kosta dem för mycket att bli digitala.

6.6 Totalförsvarets behov vid höjd beredskap

PTS har 2020 genom intervjuer kartlagt totalt 15 totalförsvarsaktörers behov av brev- och pakettjänster under höjd beredskap liksom samma aktörers behov av distribution av säkerhetsskyddsklassificerade fysiska handlingar i fredstid.²⁹ Myndigheten konstaterar att i dagsläget använder samtliga aktörer posttjänster för distribution av brev- och paketförsändelser som är av betydelse för till exempel hälso- och sjukvård, omsorg, offentlig förvaltning, brottsbekämpning eller försvar. De flesta aktörerna bedömer att mottagare av försändelser och distributionsbehovet i stort sett skulle vara detsamma under höjd beredskap, givet fungerande elektroniska kommunikationer. Trots verksamheternas ökade digitalisering gör de tillfrågade aktörerna i undersökningen bedömningen att behovet av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap kvarstår. Det framkommer inte något särskilt behov av beföringstid på försändelserna i rapporten men det är en av frågorna som har tagits upp under intervjuerna. Förstudien visar på att den ökade digitaliseringen av allt fler verksamheter bidragit till svåra utmaningar för aktörerna att både tekniskt och resursmässigt gå tillbaka till en manuell hantering av verksamhetens postflöden.

Utredningen har haft möten med ett antal av de myndigheter som ingår i totalförsvaret för att ytterligare ta reda på vilka särskilda behov som kan uppstå under höjd beredskap och kris.

Bolagsverket har framhållit att behovet av postgång blir mycket högre för att få kontinuitet i verksamheten vid höjd beredskap.

Försvarets materielverk har betonat vikten av en fungerande posttjänst när det är långa störningar och avbrott i tillgången till elektro-

²⁹ PTS, *Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster*, PTS-ER-2020:23.

niska kommunikationer. Det är även viktigt att försändelsers exponeringstid i leveranskedjan inte blir för lång.

Försvarsmakten måste kunna agera skyndsamt på oförutsedda händelser där myndighetens uppgifter kan ställa krav på omedelbar tillgång till information som även inkluderar post. För *Försvarsmakten* är det av yttersta vikt att order om krigsplacering och krigstjänstgöring kan distribueras såväl elektroniskt som fysiskt på mycket kort tid under höjd beredskap.

MSB uppger att konsekvenserna av att inte kunna skicka försändelser under höjd beredskap kan bli att Regeringskansliet blir utan lägesbild, registerkontroller av ny personal försenas, leverantörer av varor och tjänster försenas, fysiska sim-kort som ska levereras för att möjliggöra säker kommunikation mellan totalförsvarets aktörer uteblir liksom inkallelseordrar som behöver skickas. Konsekvenserna beror mycket på hur elektroniska kommunikationer fungerar. Postbefordran av brev och paket är beroende av fungerande transport, energi och elektroniska kommunikationer, och kan i vissa fall ha en särskild roll som reservförfarande när andra kommunikationssystem drabbas av störningar. Postbefordran utgör en redundans till elektronisk kommunikation. I ett läge av kris eller höjd beredskap där andra samhällssektorer kan vara påverkade i stor utsträckning kommer totalförsvarets, och samhällets, behov av en fungerande posttjänst att öka.

Plikt- och prövningsverket har framhållit att hastighet är av yttersta vikt för utskick av tjänstgöringsorder. För varje dag som brevtidningen dröjer riskerar mobiliseringen av det militära försvaret att försenas med lika lång tid.

SVA har lyft att det är avgörande att transportfunktionerna i posttjänsten fungerar väl redan i fredstid, om de ska ha en rimlig chans att fungera vid svåra förhållanden.

6.7 WSP:s studie av betalningsvilja

Inom ramen för uppdraget ska utredningen analysera de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av varierande servicenivåer på posttjänsten för att kunna ställa kostnader och nyttor mot varandra i en samhällsekonomisk kalkyl. WSP har fått i uppdrag att göra en studie av den betalningsvilja som privatpersoner och företag har för olika

servicenivåer avseende exempelvis utdelningsfrekvens, befordringstider och expresstjänster, se bilaga 2. Privatpersoner och företag ska förstås och studeras både som avsändare och mottagare av post.

6.7.1 Privatpersoner

Enkäten till privatpersoner skickades ut i slutet av januari 2022 via en web-panel till ett riksrepresentativt urval (geografi, kön och ålder) om 8 000. Datainsamlingen gav 3 000 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 37,5 procent. Nivån på svarsfrekvensen är enligt förväntan med avseende på att frågeperioden endast var en vecka.

Privatpersonernas värderingar för posttjänsten innehåller inte bara värdet av ett faktiskt användande av tjänsten utan mer generellt vad systemet i sig har för värde. Utöver användarvärdet kommer alltså även värderingar för möjligheten att i framtiden kunna skicka brev inom ett visst antal dagar och värderingar för andra personers användande att visas. Skatt valdes som betalningsinstrument för att fånga mer än vad man är villig att betala för ens egen användning av tjänsten.

Varjedagsutdelning och snabb befordran av brev värderas högt av privatpersoner

En generell och övergripande tendens i undersökningen är att privatpersoner anser att hög utdelningsfrekvens är betydelsefullt. För hela urvalsgruppen har varjedagsutdelningen nästan samma värdering oavsett om kravet på befordran är övernatt eller två dagar.

Onyttan av att förlänga befordringstiden från två till tre dagar är värderad till 14 kronor per person och månad i kombination med varannandagsutdelning i båda fallen. Den allra lägsta nivån på posttjänsten som fanns som alternativ var femdagarsbefordran och utdelning en vardag i veckan. Den har en genomgående låg värdering. Välfärdsförlusten av brevtjänsten med tredagarsbefordran och utdelning varannan vardag i jämförelse med tvådagarsbefordran och varannandagsutdelning uppskattas till 1,5 miljarder kronor. Om brevtjänsten övergår till övernattbefordran och utdelning varje vardag erhålls i stället en välfärdsvinst som har uppskattats till 1,9 miljarder kronor. En befordringstid över fem dagar förefaller värderas som en

mycket stor försämring jämfört med jämförelsealternativet (–12 miljarder kronor).

Fritextsvaren indikerar att vissa tycker att postsystemet i stort är viktigt som samhällsfunktion. Det är emellertid färre än en tredjedel som har skrivit något överhuvudtaget på respektive fråga och det är inget specifikt tema som synes ha varit särskilt viktigt. På frågan – ”Är det någon särskild typ av brev som du tar emot och som du vill ska komma fram inom två arbetsdagar, i så fall vad och varför?” – svarade cirka 26 procent ”Nej” och 16 procent ”Alla”. ”Nej” kan tolkas både som att det handlar om att alla brev är viktiga och som att inga särskilda brev är viktiga. En mindre andel av respondenterna svarade myndighetsbrev, fakturor/räkningar, brev från vårdgivare, och mindre försändelser köpta på exempelvis Tradera.

På frågan – ”Är det någon särskild typ av brev som du skickar och som du vill ska komma fram inom två arbetsdagar, i så fall vad och varför?” – svarade ungefär 10 procent av de som svarade att alla brev är viktiga. Några skrev myndighetsbrev, gratulationer, vykort och andra hälsningar.

Vad gäller frågan om varannandagsutdelningens effekter var vissa oroliga över befordringstiderna och längre väntan på posten. Vissa angav också osäkerhet om när brev och mindre försändelser kommer fram, vilket exempelvis försvårar gratulationer på själva bemärkelse-dagen.

Paket och privatpersoner

Avseende pakettjänster är den intressanta jämförelsen mellan dagens nivå och ett scenario där alla paket i hela landet kommer fram efter en vardag. Den skattade betalningsviljan för en sådan förändring är i genomsnitt 6 kronor per person och månad. Värderingen tycks vara högre för yngre personer liksom för personer med högre inkomster. Det ger en lägre nytta för privatpersoner att försäkra paketgången.

6.7.2 Företag

Enkäten till företag skickades till ett bruttourval om cirka 2 700 och besvarades i sin helhet av 225 företag, vilket ger en svarsfrekvens på knappt 4 procent. Svarsfrekvensen var därmed mycket låg. Målpopu-

lationen för enkäten var små och medelstora företag med färre än 250 anställda.

Företagen värderar snabb brevbefordran högt

Betalningsviljefrågorna till företagen hade pris per brev respektive paket som betalningsinstrument. Utifrån svaren är bedömningen att det inte går att säga något om eventuella skillnader mellan branscher.

Jämförelsealternativet avseende brev är nuvarande befordringskrav på två dagar. Den betalningsvilja som företagen har för att höja kravet till övernattbefordran har beräknats till 0,16 kronor. En sänkning av servicenivån till tredagarsbefordran värderas till -4,02 kronor.

I genomsnitt angav de svarande företagen att de skickar 456 brev och 181 paket per månad. Det är emellertid svårt att säga huruvida dessa siffror är träffsäkra. En stor del av de svarande skrev ingen siffra alls, vilket skulle kunna tolkas som att de skickar väldigt få brev och paket. Multiplicerar man värderingen på 4 kronor per brev med 450 blir det 1 800 kronor per månad.

Välfärdsförlusten beräknas till 798 miljoner kronor om brev kommer fram efter tre vardagar i stället för två vardagar. Om brev kommer fram efter fyra respektive fem vardagar uppgår den totala välfärdsförlusten till drygt en miljard kronor respektive drygt 2,1 miljarder kronor. Om breven i stället kommer fram efter en vardag har företagen värderat detta till en total välfärdsvinst på 32 miljoner kronor vilket får bedömas som en marginell avvikelse jämfört med jämförelsealternativet.

7 Digitaliseringens påverkan på behoven av posttjänster

7.1 Möjligheter att ersätta post med digitala alternativ

De sjunkande brevmängderna i Sverige kommer att leda till förluster i brevverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten, i vart fall om inte kraven på denna tjänst sänks. Ett sätt att minska den ekonomiska belastningen på den samhällsomfattande posttjänsten är att lätta på kravet att det ska erbjudas en tjänst som innebär att brev delas ut inom två arbetsdagar.

Nedgången i brevmängderna beror på samhällets digitalisering. Samtidigt som digitaliseringen leder till att kraven på postgången kan behöva sänkas skulle digitaliseringen kunna göra det möjligt att sänka kraven utan att konsekvenserna blir för stora. Vid avvägningen om en sådan förändring bör göras har förutsättningarna att ersätta brev med digitala alternativ en avgörande betydelse.

De digitala alternativen till brev består bland annat av e-post, digitala brev till digitala brevlådor¹ samt Mina sidor² och liknande funktioner som myndigheter, företag och andra organisationer använder. I detta kapitel behandlar vi förutsättningarna för att använda sådana alternativ. Vi redogör för möjligheterna till internetuppkoppling i hela landet, den digitala delaktigheten i Sverige, övergången till ett digitalt offentligt Sverige och hinder för att ersätta brev med digitala alternativ.

¹ Digital post skickas på ett säkert sätt och ingen obehörig kan läsa eller komma åt din post eftersom du loggar in med din e-legitimation. Det finns tre digitala brevlådor för privatpersoner och tre digitala brevlådor för företag att välja mellan.

² Mina sidor är personliga sidor hos till exempel en myndighet eller företag dit man får åtkomst genom att legitimera sig med e-legitimation.

7.2 Funktionell tillgång med 10 Mbit/s till internet räcker för att använda digital brevlåda

Post- och telestyrelsen (PTS) bedömer i rapporten *Översyn av nivån för funktionellt tillträde till internet* (2017) att en nivå om endast 5 Mbit/s möjliggör tillgång till de grundläggande internetjänster som beskrivs i EU-kommissionens direktivförslag om elektroniska kommunikationer.³ Nivån ger därmed möjlighet att söka information på internet, ta del av nyheter, söka jobb eller utbilda sig på distans, sköta sin privatekonomi och tillgodogöra sig samhällsservice från det offentliga. Den ger vidare möjlighet att kommunicera via e-post, sociala medier och använda videosamtal med standardkvalitet.

PTS har i bredbandskartläggningen för 2021⁴ undersökt hur många bostäder som inte har tillgång till funktionellt internet, dvs. hastigheter om minst 10 Mbit/s. I oktober 2021 saknade färre än 80 hushåll och företag tillgång till 10 Mbit/s. Av de hushåll och företag som saknade tillgång i oktober 2021, återfanns vissa på samma plats (i samma byggnad). Antalet byggnader som saknade tillgång till 10 Mbit/s uppgick därför i oktober 2021 till färre än 60.⁵ Upplevelsen av täckning i en bostad kan variera beroende på exempelvis hustyp och mobilabonnemang samt om en riktantenn har installerats för att förstärka mottagningen.⁶

Även om de allra flesta hushåll och företag har tillgång till bredband genom åtminstone en accessteknik (det kan till exempel vara fiber, radiolänk, kabel-tv eller satellit), saknar alltså fortfarande en del tillgång till detta. Dessa hushåll och företag har sedan några år tillbaka möjlighet att vända sig till PTS för att ansöka om stöd till telefoni och grundläggande internet. PTS har i uppdrag att se till att dessa hushåll och företag som saknar tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet via kommersiella lösningar får sådan till-

³ PTS, *Översyn av nivån för funktionellt tillträde till internet*, PTS-ER-2017:8.

⁴ PTS, *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2021*, PTS-ER-2022:19.

⁵ I oktober 2021 fanns det i Sverige totalt enligt PTS data 4 775 539 hushåll och 1 260 986 företag (fördelade på 2 274 993 byggnader).

⁶ Täckning via mobilnäten visas i täckningskartor som beskriver signalnivåer i hela Sverige i ytor i form av rutor om 100 × 100 meter för alla accesstekniker i alla frekvensband. Hushåll och arbetsställen i byggnader som ligger i en sådan yta anses täckta om signalnivån i ytan motsvarar en nivå som ger täckning utomhus med en mobilterminal fri från kroppskontakt. Om signalnivån utomhus med en mobilterminal fri från kroppskontakt är för låg för att uppnå förväntad hastighet förväntas slutkunden vidta egna åtgärder för att förbättra signalstyrkan till en kostnad på max 5 000 kronor. En sådan åtgärd kan vara att installera en yttre riktantenn, s. 23 i rapportens metoddel.

gång.⁷ Med funktionell tillgång till internet menas tillgång till en fast nätanslutningspunkt som är utformad så att den kan ta emot data med en hastighet om lägst 10 Mbit/s.⁸ Regeringen kallar detta för den statliga internetgarantin. Den som beviljas en åtgärd får en uppkoppling för telefoni eller grundläggande internet som PTS tillhandahåller via en upphandlad leverantör. Den enskilde får själv stå för en kostnad om 5 000 kronor. Stödet kan endast bli aktuellt i sådana områden där det inte finns kommersiellt intresse för att anlägga bredband.

7.3 Digitaliseringens möjligheter ska utnyttjas

I regeringens digitaliseringsstrategi från 2017 anges inriktningen för digitaliseringspolitiken (regeringen.se).⁹ Visionen är ett hållbart digitaliserat Sverige. Det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Detta ska ske genom digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur. Det ska vara enkelt för människor och företag att digitalt komma i kontakt med det offentliga Sverige och där det är möjligt och relevant ska uppgifter bara behöva lämnas en gång.

7.3.1 Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi

I skrivelsen Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi (2016) beskriver regeringen sin bredbandsstrategi som bland annat innebär ett helt uppkopplat Sverige år 2025.¹⁰ Visionen är ett helt uppkopplat Sverige eftersom det skapar förutsättningar för att bo och verka i hela landet, driva tillväxt och innovativ produktion. På kort sikt är målsättningen att 95 procent av alla hushåll och företag har tillgång¹¹ till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. På längre sikt bedömer

⁷ Tillgång till samhällsomfattande tjänster ska tillförsäkras genom upphandling av staten om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten eller nätet. Det framgår av 5 kap. 1 § andra stycket LEK. Sådan upphandling blir möjlig genom förordningen (2018:20) om stöd för åtgärder som ger tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet.

⁸ 3 § stödförordningen.

⁹ Se regeringens skrivelse med dnr N2017/03643/D.

¹⁰ Se regeringens skrivelse med dnr N2016/08008/D.

¹¹ Tillgång enligt detta mål inkluderar endast de hushåll och företag som har faktisk tillgång till 100 Mbit/s.

regeringen att det behövs mål på två områden; tillgång till snabbt bredband i hela Sverige och till stabila mobila tjänster av god kvalitet – där ledordet är ”användning utan upplevd begränsning”. Hela Sverige omfattar områden där människor och saker normalt befinner sig.

Målet för 2025 innebär att 98 procent bör ha tillgång¹² till bredband om minst 1 Gbit/s i hemmet och på arbetet, resterande 1,9 procent bör ha tillgång till minst 100 Mbit/s, och 0,1 procent bör ha tillgång till minst 30 Mbit/s.

Målet om snabbt bredband år 2025 avser endast anslutning i fasta punkter eller på en fast plats, det vill säga användning i hemmet eller på arbetet. Användning utanför hem och arbete, exempelvis vid förflyttning mellan arbete och hem, omfattas inte av målet. Där gäller i stället målet om tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet år 2023.

7.3.2 PTS följer upp strategin årligen

PTS har ansvar för att årligen följa upp regeringens bredbandsstrategi och presenterar resultaten i myndighetens rapport om mobiltäcknings- och bredbandskartläggning.¹³ Enligt den senaste rapporten som mäter status den 1 oktober 2021 framgår att 88 procent av alla hushåll och företag har tillgång till hastigheter om 100 Mbit/s. Detta innebär att bredbandsmålet om en tillgång på 95 procent till 2020 inte har uppnåtts. Till skillnad från bredbandsmålet för 2025 inkluderar bredbandsmålet för 2020 endast de hushåll och företag som har faktisk tillgång till 100 Mbit/s.

Frågan är då om 2025 års mål kommer att uppfyllas. I oktober 2021 hade 95,8 procent av alla hushåll och företag antingen tillgång till 1 Gbit/s eller fiber i absoluta närheten. Av de 95,8 procenten är 93,8 procent sådana som PTS kan bekräfta genom inrapporterad data – dvs. Sveriges bredbandsaktörer har rapporterat att dessa antingen är anslutna till fibernätet eller är möjliga att efteranslutna till fibernätet till en kostnad av högst 40 000 kronor, eller har tillgång till snabbt bredband via kabel-tv-nätet. Resterande 2 procentenheter är hushåll

¹² Innebörden av tillgång i detta mål är att alla bör ha möjlighet till anslutning och målet är beroende av att det finns ett skäligt erbjudande. Målet betyder att hushållet eller företagen har fiber eller motsvarande i sin absoluta närhet och därmed möjlighet att köpa en anslutning. Tillgång kan alltså teoretiskt finnas även om individen inte har en vilja eller möjlighet att investera i en faktisk anslutning.

¹³ PTS, *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2021*, PTS-ER-2022:19.

och företag som PTS uppskattar har möjlighet att ansluta sig till nät som medger 1 Gbit/s genom sin absoluta närhet till fibernät. I gleset bebyggda områden (utanför tätort och småort) hade 76,6 procent av alla hushåll och företag tillgång till 1 Gbit/s eller fiber i absoluta närheten. PTS räknar med att myndighetens bredbandsstöd kommer att öka tillgången de närmaste åren.

Vad gäller tillgången till 30 Mbit/s eller it-infrastruktur i absoluta närheten som medger en sådan bithastighet, hade cirka 98,6 procent av hushållen och företagen i Sverige detta i oktober 2021. Det kan jämföras med andelen med tillgång till 30 Mbit/s som var 97,7 procent. Detta innebär att endast 0,9 procent av de som har it-infrastruktur i sin absoluta närhet som medger 30 Mbit/s, saknar faktisk tillgång till 30 Mbit/s. De 0,9 procent som endast har it-infrastruktur i absoluta närheten, har det genom accessteknikerna fiber eller fast radio. I övrigt finns det flera hushåll och företag som har till exempel fiber i absoluta närheten, men som saknar faktisk anslutning. I dessa fall är det dock vanligt att man har tillgång till 30 Mbit/s via andra accesstekniker – företrädesvis via mobilnätet.

7.4 Digital delaktighet

Stiftelsen för Internetinfrastruktur (Internetstiftelsen) genomför årligen en undersökning av svenska folkets internetvanor, hur användningen av internet utvecklas och digitaliseringen av samhället. Resultaten redovisas i rapporten *Svenskarna och internet*.¹⁴ Enligt rapporten avseende 2022 är det 94 procent av befolkningen som är 16 år och äldre som använder internet och nästan alla dessa användare (90 procent) gör det dagligen. De 6 procent som inte använder internet alls tillhör nästan uteslutande de äldsta i samhället. De som använder internet minst av alla är personer födda på 1920- och 1930-talet och enligt mätningarna använder var femte pensionär inte internet. De allra äldsta har emellertid ökat sin användning av e-tjänster under 2022. Användningen av mobilt bank-id har ökat liksom antalet som har digital brevlåda och som använder digitala vårdtjänster jämfört med 2021 i gruppen födda på 1920- och 1930-talet.

¹⁴ Respondenterna i undersökningen är den svensktalande befolkningen som kan svara på en undersökning via telefon eller webb. Det innebär att personer som inte behärskar det svenska språket eller lider av exempelvis demens, har läs- och talsvårigheter eller av andra skäl inte kan svara eller nås inte representeras i undersökningen (svenskarnaochinternet.se).

Nästan alla i befolkningen från 18 år och äldre använder e-legitimation (91 procent) och den dagliga användningen av den vanligaste e-legitimationen bank-id uppgår enligt undersökningen till 71 procent.

Nästan 7 av 10 i befolkningen från 18 år och äldre använder en digital brevlåda enligt undersökningen. I gruppen med de äldsta pensionärerna (20- och 30-talisterna) är det flest (8 av 10) som inte använder digital brevlåda medan 80- och 90-talisterna är de som använder det i störst utsträckning (82 procent).

Av rapporten framgår vidare att 13 procent av internetanvändarna från 16 år upplever att en instabil uppkoppling är begränsande för deras användning medan knappt var tionde användare menar att kostnader är begränsande och 2 procent uppger att de begränsar sin användning på grund av funktionsvariation.

7.4.1 Sällan- och ickeanvändarna riskerar dubbelt utanförskap enligt Internetstiftelsen

Internetstiftelsen har i en delrapport till Svenskarna och internet 2020 särskilt undersökt digitalt utanförskap. Senare undersökningar har inte haft detta fokus varför vi redogör för resultaten även om de kan ha påverkats av utvecklingen inom digitalisering under pandemin. Internetstiftelsen konstaterar i rapporten att sällan- och ickeanvändarna är en jämförelsevis liten grupp, men att den är sammankopplad med demografiska och socioekonomiska faktorer såsom inkomst, utbildning och ålder. De äldsta i samhället, de ensamstående och de med lägst inkomst är grupper som i högre grad lever i ett utanförskap på olika sätt. Genom den snabba digitaliseringen som nu pågår riskerar de som inte använder internet ett dubbelt utanförskap enligt Internetstiftelsen. Personer med en funktionsvariation eller funktionsnedsättning behöver i högre grad digital hjälp. Andelen funktionsvarierade som är sällan- eller ickeanvändare (17 procent) av internet är också mer än dubbelt så stor än befolkningen (6 procent) i stort. Enligt Internetstiftelsens delrapport är det mycket tydligt att andelen som riskerar att leva i ett digitalt utanförskap tillhör de äldre, och i synnerhet de allra äldsta, i vårt samhälle. De som ofta är i störst behov av samhällets tjänster.

7.4.2 Önskemål om kanal för samhällsinformation skiljer sig åt mellan användarna

Delrapporten om digitalt utanförskap (2020) redovisar även svar på frågan om hur man helst vill få brådskande samhällsinformation och då är sms det populäraste valet, oavsett ålder, utbildningsnivå eller hur ofta man använder internet. När det gäller allmän, men inte brådskande, samhällsinformation föredrar de flesta svenskar e-post, men inte alla. Den grupp som lever i eller riskerar att hamna i digitalt utanförskap, de som är sällan- och ickeanvändare av internet föredrar post i postlådan. Den digitala brevlådan är mest populär hos de som är 26–35 år, de högutbildade och/eller de i höginkomsthushåll – och inte alls hos den äldre befolkningen.

Allmän samhällsinformation vill både sällan- och ickeanvändare helst ha via post i postlådan vilket särskiljer dem från befolkningen i stort som föredrar e-post. Sällananvändarna föredrar förutom post i postlådan – e-post, sms och nyheter på tv medan ickeanvändarna inte vill ha e-post men däremot sms och nyheter på tv.

Både de i låg- och höginkomsthushåll föredrar först och främst sms och e-post för brådskande information. För allmän information hamnar e-post på första plats hos båda. För boende i höginkomsthushåll ligger digital brevlåda på topp tre för både brådskande och allmän information, medan de i låginkomsthushåll föredrar post i brevlådan. De i höginkomsthushåll föredrar digital brevlåda i högre utsträckning än högutbildade och de flesta andra grupper. Digital brevlåda är också den kanal som mest särskiljer låg- och höginkomsthushåll.

Personer med en funktionsvariation har samma kanaler i topp tre för både brådskande och allmän samhällsinformation. Sms leder stort för brådskande samhällsinformation och därefter kommer e-post och post i postlådan. För allmän information är det mycket jämnt mellan e-post, post i postlådan och sms. Digital brevlåda är inte lika många intresserade av.

7.4.3 Inkluderande kommunikationslösningar behövs för digital omställning

En funktionsvariation kan ta sig uttryck på många olika sätt vilket kan ge behov av helt olika kanaler. Myndigheten för delaktighet är ansvarig för att personer med funktionsvariation ska ha samma rättigheter och kunna ta del av samhällsinformation som alla andra. PTS har ett särskilt uppdrag att, tillsammans med andra myndigheter, genomföra den svenska funktionshinderspolitiken. Myndigheten får ett särskilt anslag och budget för att främja digital delaktighet och inkluderande kommunikationslösningar, med särskilt fokus på personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper.

Pandemin har visat på vikten av att alla har tillgång till och förståelse för att använda digitala verktyg för att kunna vara delaktiga i samhället. PTS pekar i en rapport från 2021 på att arbetet för digital delaktighet är fragmenterat och behöver mer samverkan och långsiktighet för att nå framgång.¹⁵ Myndigheten konstaterar att det fortfarande inte är möjligt för alla att få tillgång till och använda e-identifiering, vilket tillsammans med bredbandsutbyggnad är en förutsättning för digital delaktighet. PTS har i ytterligare en rapport från 2021 beskrivit behov av posttjänster hos personer som inte är digitalt delaktiga.¹⁶ Resultatet av undersökningen visar att behovet av posttjänster varierar mellan målgrupper, men också mellan yngre och äldre personer. Ett digitalt aktivt liv minskar behovet av att använda brevtjänster för skriftliga meddelanden. PTS bedömer att äldre, synned-satta, dövblinda och personer med motorisk nedsättning har ett större behov av brevtjänster. Vissa målgrupper har specifika behov som behöver tillgodoses såsom behov av blindskriftsförsändelser.

Tillgången till wifi på särskilda boenden varierar

För att äldre personer ska kunna vara digitala krävs bland annat att det finns internetuppkopplingsmöjligheter på särskilda boenden. Socialstyrelsen har i en enkät bland annat undersökt kommunernas erbjudande av internettillgång på särskilda boenden och slutsatserna finns i en publikation från 2020.¹⁷ I enkäten ställdes frågan om kommu-

¹⁵ PTS, *Digital omställning till följd av covid-19*, PTS-ER-2021:1.

¹⁶ PTS, *Särskilda behov av posttjänster*, PTS-ER-2021:8.

¹⁷ Socialstyrelsen, *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2020*, artikelnummer 2020-5-6779 publicerad i maj 2020.

nen erbjuder uppkoppling till internet i särskilda boenden för äldre och i boenden för personer med funktionsnedsättningar. Av de svarande kommunerna var det 77 procent som uppgav att boenden för äldre kunde få tillgång till internet och 74 procent av kommunerna hade wifi eller fiber i boenden för personer med funktionsnedsättningar. Av fritextsvaren framgick att det varierade mellan olika boenden i kommunen. Framför allt nyare boenden hade fiber eller wifi för de boende. Det varierade också huruvida de boende hade tillgång till internet i den egna bostaden eller enbart i gemensamma lokaler. Flera kommuner planerar att utrusta fler boenden med wifi. I 54 procent av kommunerna får de boende i särskilda boenden för äldre själva stå för abonnemanget och betala för sin uppkoppling. I 63 procent av kommunerna får de boende i stöd- och serviceboenden själva stå för abonnemangskostnaden.

Tillgången till wifi på äldreboenden har även kommit upp som en fråga till socialministern i riksdagen under 2020. Regeringen har ingått en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) med rubriken Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om äldreomsorg – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus. Syftet är att ge kommunerna bättre förutsättningar att verksamhetsutveckla genom digitalisering inom äldreomsorgen.

7.4.4 Infrastrukturen för digitala taltidningar kan användas till kris- och samhällsinformation

Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) har gjort en översyn av hur taltidningsverksamheten kan utvecklas utifrån läsarnas behov av och tillgång till nyheter och samhällsinformation i ett alltmer digitaliserat medielandskap. I redovisningen av uppdraget framgår bland annat att det i dagsläget finns cirka 3 700 taltidningsprenumeranter i Sverige, vilka tar del av 127 dagstidningar i ett tillgängligt format.¹⁸ Prenumeranten får hela papperstidningens innehåll uppläst av en syntetisk röst och kan bläddra mellan olika artiklar och avsnitt i tidningen som skickas digitalt under natten och därmed kommer ut samtidigt som papperstidningen. MTM ansvarar för att omvandla papperstidningen till taltidning och ser till att den går att läsa med olika

¹⁸ MTM, *En taltidning i takt med tiden*, MTM 2020/367.

typer av läsutrustning och tillhandahåller även internetuppkoppling till alla läsare till en förhållandevis låg kostnad.

Myndigheten har föreslagit för regeringen att infrastrukturen för taltidningar kan användas till att distribuera krisinformation från myndigheter till de läsare som använder taltidningstjänsten. Ett försök med uppföljning av krisinformation med anledning av pandemin, utförd av Begripsam på uppdrag av MTM visar att det är uppskattat av läsarna men samtidigt finns utmaningar i att nå fram med informationen. Det finns enligt MTM potential i att även framöver använda infrastrukturen för taltidningen som en kanal för att nå ut med kris- och samhällsinformation. Infrastrukturen kan då bli en plattform för information från fler myndigheter än MTM, vilket skulle öka möjligheten för staten att samlat och i större utsträckning än tidigare nå ut till personer med en läsnedsättning.¹⁹

7.4.5 Tillgänglighet till digitala brevlådor för personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning använder inte digitala brevlådor i samma utsträckning som befolkningen gör generellt enligt PTS undersökning från 2021.²⁰ Målgrupperna i undersökningen har varit personer med synnedsättning, neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och hjärnskada. Slutsatserna från undersökningen är att flera deltagare saknar information om vad en digital brevlåda är och vad den används till. I vissa fall har deltagarna svårt att själva söka efter information och behöver få information riktad till sig om digitala brevlådor. En del känner en oro inför det digitala och säkerheten förknippad med digitala tjänster. Hjälpmedel, till exempel för att få text och innehåll uppläst eller för att förstora text, är inte alltid kompatibla med de digitala brevlådorna och ibland är det svårt att hitta rätt funktion.

PTS anser att resultat och slutsatser från undersökningen ger ett värdefullt bidrag till det fortsatta främjandearbetet för full digital inkludering. Rapporten lämnar förslag på hur leverantörerna av digitala brevlådor kan förbättra tillgängligheten.

¹⁹ MTM, *En taltidning i takt med tiden*, MTM 2020/367.

²⁰ PTS, *Tillgängligheten i digitala brevlådor – en användarundersökning*, PTS-ER 2021:14.

7.4.6 Intresseorganisationerna ser både fördelar och nackdelar med digitala lösningar

Utredningen har haft möten med företrädare för flera organisationer för personer med funktionsvariation och äldre för att få deras bild av möjligheterna till digital delaktighet och framför allt digitala kommunikationslösningar.

Organisationen delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet uppger att många av föreningens medlemmar har lång startsträcka med digitala lösningar och att knappa ekonomiska förhållanden i vissa fall leder till att tillgång till uppkoppling och dator prioriteras bort. Medlemmarna har ofta kognitiva förutsättningar att hantera digitala alternativ. De flesta har tillgång till e-post och klarar att använda den beroende på vilka funktionsvariationer som man har; många medlemmar har multipla funktionsnedsättningar. För de allra flesta av medlemmarna kan det finnas post som de inte kan klara på egen hand, vilket kan gälla både fysisk post och digital post. För en hel del medlemmar kan det vara lättare att använda digital post än fysisk och digitaliseringen gynnar i regel föreningens medlemmar.

Pensionärernas riksorganisation framhåller att många av medlemmarna har låg inkomst och att det kan kosta dem för mycket att bli digitala. Det är viktigt att informera om fördelarna med en digital brevlåda så att medlemmarna förstår vitsen med att skaffa en. Upp till 75 år är de flesta digitala men där går en gräns och därefter sjunker antalet som är digitala snabbt.

SPF Seniorerna uppger att digitalisering är en av de stora frågorna för föreningen. De flesta medlemmarna är digitala men SPF har många medlemmar som är i digitalt utanförskap. En viktig anledning till detta är att många seniorer inte har ekonomiska förutsättningar att bekosta uppkoppling och dator. På äldreboenden finns det ofta inte möjlighet till uppkoppling. Många seniorer behöver också stöd för att kunna använda digitala alternativ till post. En annan viktig anledning till att äldre undviker digitala alternativ är att de är rädda för att utsättas för brott.

7.5 Övergången till ett digitalt offentligt Sverige

Digitalt först var regeringens program för digital förnyelse av det offentliga Sverige som genomfördes under 2015–2018. Programmet sågs som en viktig del i arbetet med att stärka styrningen och samordningen på området och skapa en enklare, öppnare och effektivare förvaltning. Digitalt först innehöll ett antal reformer för att öka takten i digitaliseringen av offentlig sektor med hjälp av ett antal myndigheter, kommuner och landsting.

Digitalt först är även enligt regeringen en princip som säger att digitala tjänster, när det är möjligt och relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med privatpersoner, organisationer och företag. Målet är att det ska vara enkelt att komma i kontakt med det offentliga Sverige.

7.5.1 Digital post som rättighet och skyldighet

En del av regeringens program Digitalt först var att tillsätta Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster. I sitt delbetänkande föreslår utredningen att enskilda och företag, om de begärt det, ska ha rätt att som mottagare få försändelser från statliga myndigheter elektroniskt om det inte finns särskilda skäl för undantag.²¹ För att uppnå regeringens mål för de statliga myndigheterna menar utredningen emellertid att en av statsmakterna uttalad rättighet för medborgare och företag att kunna ta emot myndighetspost elektroniskt inte är ett tillräckligt styrmedel. Rättigheten behöver kompletteras med ett obligatorium för statliga myndigheter att ansluta som avsändare till Mina meddelanden (infrastrukturen för digital post) och skicka myndighetspost digitalt. Utredningen föreslår därför att alla statliga myndigheter ska som avsändare teckna avtal med Skatteverket och skicka säkra elektroniska försändelser i infrastrukturen, om inte regeringen beslutar annat.

I delbetänkandet drog utredningen slutsatsen att det skulle räcka att reglera Mina meddelanden i en egen förordning men när kunskapen om dataskyddsförordningen ökat bedömde utredningen att en förordning inte är tillräcklig för den reglering som behövs av Mina meddelanden. I utredningens slutbetänkande föreslås därför bland

²¹ SOU 2017:23, *Digitalförvaltning.nu*, delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster.

annat att mottagare, om de begärt det, ska ha rätt att få digital post från statliga myndigheter om det inte finns särskilda skäl för undantag.²² Förslaget innebär att regeln ska ingå i en ny lag om infrastruktur för digital post. Enligt förslaget ska det krävas särskilda skäl för att underlåta att skicka försändelsen digitalt via Mina meddelanden om individer och företag begärt att få digital post från statliga myndigheter. Sådana särskilda skäl kan till exempel vara att den statliga myndigheten bedömer att man inte kan ta sitt personuppgiftsansvar eller att den statliga myndighetens verksamhetskaraktär är olämplig för att använda digital post i det enskilda fallet. Förslaget innebär att det skulle vara en rättighet för alla mottagare att få sin post från statliga myndigheter digitalt genom Mina meddelanden.

Några av utredningens förslag har omhändertagits i promemorian Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post (2020), som har upprättats inom Regeringskansliet där det föreslås kompletteringar och bearbetningar av de förslag som utredningen lämnar i fråga om valfrihetssystem för elektronisk identifiering och för digital post. Enligt promemorian fortsätter beredningen av utredningens övriga förslag i Regeringskansliet.²³

7.5.2 Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021

Internationella jämförelser visar att Sverige halkar efter avseende myndigheternas digitaliseringsarbete. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har sammanställt fem av de mest erkända internationella jämförelserna av den digitala förvaltningen i olika länder: EU-kommissionens index för digital ekonomi och digitalt samhälle (Digital Economy and Society Index, DESI) och deras eförvaltningsjämförelse (eGovernment Benchmark), FN:s eförvaltningsundersökning (UN E-government Survey) samt OECD:s OURdata Index och index för digital förvaltning (Digital Government Index).²⁴ Dessa undersökningar speglar olika perspektiv på digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

DIGG konstaterar i rapporten att i internationell jämförelse står sig Sveriges digitala förvaltning relativt väl. Detta gäller särskilt de

²² SOU 2017:114, *Reboot – omstart för den digitala förvaltningen*, slutbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster.

²³ Se www.regeringen.se.

²⁴ DIGG, *Digital förvaltning i internationellt perspektiv 2021*.

indikatorer som på olika sätt fångar förutsättningar för digitalisering. Vi har jämförelsevis en högutbildad befolkning, god bredbandsutbyggnad och högt internetanvändande. Ser vi i stället till digitala offentliga tjänster ligger Sverige något efter de topppresterande länderna i internationella indexmätningar. Baserat på de undersökningar som presenteras i rapporten är det tre typer av utmaningar som särskilt framträder för Sveriges del: att vi är ojämna och saknar sammanlänkningar mellan olika tjänster och områden, att vi är dåliga på öppna data samt att vi utvecklas långsamt.

En delförklaring till varför vi presterar ojämnt är enligt DIGG den decentraliserade förvaltningsmodell Sverige har som gör att beslut om vilka e-tjänster som ska finnas och hur dessa ska se ut och förhålla sig till övriga förvaltningen till stor del fattas av alla aktörer var för sig, vilket försvårar för samverkan och sammanlänkning av olika tjänster.

Sverige har en ny nationell datastrategi sedan 2021

Betygen i flera av mätningarna dras även ned av att Sverige underpresterar vad gäller öppna data. Hantering av data är avgörande för förvaltningens digitalisering och mått på hur väl Sverige arbetar med öppna data ingår i både OECD:s OURdata Index och i EU:s DESI. Förvaltningens arbete med data är också en viktig komponent i OECD:s nya Digital Government Index. Även i rapporten Digital Government Review of Sweden från 2019 identifierar OECD arbetet med öppna data som det område som Sverige måste jobba mest med för att bibehålla ranking gällande nyttjande av digitaliseringens möjligheter. De länderna som ofta ligger i topp, så som Danmark, Estland, Finland och Storbritannien, har ofta en mer centralstyrd och tydlig digitaliseringspolitik, ofta med konkreta mål och tidsplaner som omfattar hela förvaltningen.²⁵ Detta har vi inte på samma sätt i Sverige.

Regeringen har emellertid i oktober 2021 fattat beslut om en ny datastrategi.²⁶ Tanken är att de statliga förvaltningsmyndigheter som kan effektivisera verksamheten och förenkla för företag och med-

²⁵ DIGG, *Styrning av digitala investeringar*, dnr 2020-325.

²⁶ Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

borgare med hjälp av delad data, AI och datadriven analys ska ha påbörjat det arbetet senast 2025.

DIGG har tidigare också visat att det finns fler anledningar till att implementeringen av nya tekniker går långsamt. Det beror främst på osäkerhet kring hur de nya teknikerna fungerar tillsammans med befintliga regelverk, begränsningar i möjligheterna att behandla personuppgifter och bestämmelser som försvårar eller hindrar tillgång till vissa uppgifter från andra aktörer. Myndighetens mätning av den digitala mognaden bland myndigheter visar att myndigheterna själva bedömer att befintliga lagar och regler är det största hindret för digital utveckling generellt. Här anges både befintligt regelverk och osäkerhet vid regeluttolkning som hindrande för att digitalisera verksamheten.²⁷

7.5.3 DIGG utvecklar infrastrukturen för digital post

DIGG har bland annat i uppdrag att ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och främja användningen av infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser.²⁸ Myndigheten ansvarar även för utveckling, förvaltning och drift av infrastrukturen för digital post, även kallad Mina meddelanden och för den digitala brevlådan Min myndighetspost.

Anslutningen till Mina meddelanden är frivillig för mottagare och avsändare av meddelanden och för leverantörer av digitala brevlådor. Ett av de krav som ställs är att den enskilda mottagaren ska logga in i brevlådan med hjälp av en e-legitimation för att få ta del av meddelanden som innehåller skyddsvärd information.

Utgångsläget är att alla offentliga myndigheter tillåts skicka digital post till alla mottagare, det är mottagaren själv som går in i brevlådan och väljer bort de avsändare som den inte vill ta emot digital post ifrån. Posten kommer då att skickas ut på papper i stället.

²⁷ DIGG, *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*, dnr 2019-469.

²⁸ Se 4 § förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Drygt 5,8 miljoner digitala brevlådor 2022

Enligt statistik från DIGG fanns det drygt 5,8 miljoner digitala brevlådor i december 2022, varav drygt 5,6 miljoner tillhörde privatpersoner och drygt 185 000 företag. På avsändarsidan fanns det 233 avsändare, varav 148 kommuner, 62 myndigheter, 10 kommunförbund och 13 regioner.²⁹

Det fanns i december 2022 tre brevlådeföretag att välja mellan som privatperson eller ägare av enskild firma: Kivra, Min Myndighetspost och Billo. Kivra är den klart största digitala brevlådan med drygt 5,3 miljoner privatpersoner anslutna och knappt 100 000 företag (oktober 2022). Min myndighetspost är statens digitala brevlåda för den som bara vill ha meddelanden från myndigheter och kommuner – inte från privat sektor – samlat i sin digitala brevlåda. Även företag som vill ta emot post från myndigheter digitalt kan välja den här brevlådan. Billo är det nyaste brevlådeföretaget och det erbjuder en särskild postadress dit användaren kan få all sin fysiska post digitaliserad och presenterad i appen. Fysisk post kan läsas in i företagets digitaliseringscenter maskinellt och sedan skickas till den digitala brevlådan. Företag som vill använda digital brevlåda kan vända sig till Kivra, Min myndighetspost och den nya brevlådan Fortnox företagsbrevlåda. Samtliga brevlådor är gratis och man kan bara ta emot myndighetspost i en och samma brevlåda samtidigt, den man senast har anslutit sig till.

7.5.4 Offentliga aktörer och leverantörer till offentliga aktörer ska fakturera elektroniskt

Sedan den 1 april 2019 gäller att leverantörer som behöver skicka fakturor till kunder i offentlig sektor till följd av en offentlig upphandling, ska skicka e-fakturor enligt en europeisk standard.³⁰ Alla offentliga aktörer måste kunna ta emot sådana e-fakturor som följer standarden och vara registrerade som fakturamottagare i infrastrukturen. Statliga myndigheter behöver dessutom också kunna hantera fakturor från andra myndigheter elektroniskt, oavsett om fakturan är till följd av en upphandling eller inte.³¹

²⁹ Se www.digg.se.

³⁰ Lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.

³¹ Det regleras sedan den 1 mars 2021 i DIGG:s föreskrifter om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte (MDFFS 2021:1).

Enligt DIGG:s uppföljning av regleringen avseende helåret 2020 är det tydligt att lagstiftningen på området fått genomslag då 84 procent av den totala mängden leverantörsfakturor som skickas till myndigheter är elektroniska.³²

7.5.5 Digital kommunikation hos brottsbekämpande myndigheter

Polismyndigheten har i november 2020 anslutit sig till infrastrukturen Mina meddelanden. Genom anslutningen kan Polismyndigheten vidarebefordra handlingar i systemet för Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens räkning. Varken Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten har i sina egna it-system utvecklat möjligheten att skicka handlingar till misstänkta personer genom tjänsten Mina meddelanden. En grov uppskattning är att cirka 30–40 procent av de som misstänks eller står åtalade för brott redan nu skulle kunna nås via tjänsten Mina meddelanden.

Sveriges domstolar saknar för närvarande möjligheter att använda tjänsten Mina meddelanden. Av Domstolsverkets remissvar i regeringens proposition om snabbare lagföring av brott framgår att en anslutning skulle kräva en omfattande it-utveckling förknippat med en stor utvecklingskostnad.³³ Sveriges domstolar använder sedan många år tillbaka en säker e-postlösning som består av att meddelanden förvaras på en säker server som den enskilde med eller utan kod kan logga in på när denne tar emot e-postmeddelanden. Med systemet säkerställs att meddelandet är oförvanskat och inte har öppnats av någon obehörig. Säkerhetsnivån kan anpassas efter behov och det krävs inte någon särskild utrustning eller programvara för mottagaren. Idag saknar Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten helt förutsättningar att kommunicera med enskilda med en säker e-postlösning samtidigt som Sveriges domstolar under många år har haft en egen lösning på plats.³⁴

³² DIGG, *Uppföljning av myndigheternas e-handel*. Uppföljningen utförs genom en enkät som skickas till statliga myndigheter med fler än 50 årsarbetskrafter (ÅA) och som lyder under förordning 2003:770 om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte och tillhörande föreskrifter. Enkäten avseende helår 2020 skickades till 160 myndigheter varav 152 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 95 procent.

³³ Prop. 2021/22:279, *En snabbare lagföring*, s. 36–37.

³⁴ SOU 2021:46, *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål*, betänkande av Utredningen om snabbare lagföring, s. 197–198.

E-post kan användas när en myndighetsföreträdare har kontakt med delgivningsmottagaren. Delgivningsmottagaren kan då ta emot information om förenklad delgivning och myndighetsföreträdaren dokumentera den enskildes e-postadress. En sådan ordning tillämpas redan idag vid förenklad delgivning i brottmål enligt 33 kap. 6 § rättegångsbalken.

7.6 Det behövs för ökat elektroniskt informationsutbyte

Vägen framåt för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen enligt DIGG handlar om långsiktiga investeringar, ett tydligt politiskt ledarskap och ett samordnat ansvar på myndighetsnivå. Myndighetens bedömning är att regeringen bör kraftsamla kring några områden för att Sverige ska hänga med jämförbara länder i utvecklingen och i högre grad ta vara på digitaliseringsmöjligheterna.³⁵

I en rapport från 2020 konkretiserar DIGG att möjligheten för fler att ha en *e-legitimation* (hantering av minderåriga och personer utan svenskt personnummer) liksom *ersättningssystemet* till privata leverantörer är pusselbitar som behöver komma på plats i närtid för att få fart på den digitala utvecklingen.

En ytterligare viktig komponent vad gäller digital identitet är att bygga en infrastruktur för *e-underskrift* och att etablera tjänster för förvaltning och validering av e-underskrifter. Enligt DIGG saknar Sverige vidare många av de *förvaltningsgemensamma strukturerna* som finns i andra länder, till exempel vad gäller informationsutbyte mellan offentliga aktörer. Arbetet med digital infrastruktur har länge pågått i Sverige, men arbetet har skett inom sektorer eller för specifika syften, vilket innebär att de lösningar som finns idag är myndighets- eller sektorspecifika och sällan interoperabla med varandra.³⁶

³⁵ DIGG, *Digitala Sverige 2021*, dnr 2022-0466.

³⁶ DIGG, *Sveriges digitala förvaltning 2020*, publicerad 15 december 2020.

7.6.1 Digital identitet är en förutsättning för att utnyttja digitala tjänster

Digital identitet är enligt DIGG i många fall en avgörande förutsättning för att kunna vara en del av den digitala marknaden och utnyttja digitala offentliga tjänster. Sverige har en lösning som i stor utsträckning baseras på privata leverantörer, vilket kan vara problematiskt enligt myndigheten då identitetsområdet bygger på en hög nivå av tillit som staten borde vara garanten för.

För att få e-legitimation idag behöver man ha ett svenskt personnummer eller styrkt samordningsnummer samt en giltig id-handling. Freja eID Plus erbjuder möjlighet till e-legitimation om man har samordningsnummer och finns i folkbokföringsdatabasen i Sverige eller har avregistrerats för mindre än tre år sedan. Även personer som har skyddade personuppgifter kan få Freja eID Plus om man registrerar sig med ett giltigt svenskt pass. För att använda tjänsten måste man vara minst 13 år eller 8 år och ha tillstånd från sin vårdnadshavare.³⁷ Övriga utfärdare av e-legitimation³⁸ kräver svenskt personnummer vilket innebär att utlandsfödda som inte uppfyller kraven för att vara folkbokförd och därmed inte kan få ett svenskt personnummer inte kan få en e-legitimation.

DIGG ska den 31 januari 2023 redovisa förslag på hur staten kan utfärda e-legitimationer. Myndigheten kommer att utgå från att den statliga e-legitimationen ska finnas i flera format och utformningen ska medge att så många som möjligt kan använda en statlig e-legitimation.³⁹

För att ingå avtal om en digital brevlåda måste man ha ett personnummer och e-legitimation samt ha rätt att ingå bindande avtal. DIGG har vid möte med oss uppgett att myndigheten i en verksamhetsanalys kommit fram till att det bör utredas hur man kan underlätta för omyndiga att ha en digital brevlåda. Kivra tillåter att minderåriga från 16 år kan få en digital brevlåda med samtycke från målsman medan Min myndighetspost har 18-årsgräns.

³⁷ Se www.frejaeid.com.

³⁸ Banker och Skatteverket utfärdar bank-id respektive e-legitimationen AB Svenska Pass.

³⁹ Se www.digg.se.

7.6.2 Ersättningsmodellen för myndighetspost

DIGG och Kivra har i möten med oss lyft fram att det behövs en reglering kring vad offentliga avsändare ska betala när de skickar digital post. Idag är det gratis för dessa aktörer att skicka meddelanden när de använder Mina meddelanden. En ersättningsmodell för de offentliga avsändarna kan antas ge incitament att stimulera innovation och antalet brevlådeföretag och e-legitimationsleverantörer samt ge en ökad valmöjlighet.

Regeringen har remitterat en promemoria med ett förslag till en ny lag som bland annat ger DIGG rätt att tillhandahålla auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.⁴⁰

7.6.3 Informationsutbyte mellan offentliga aktörer

Varje dag skickas mängder av information mellan aktörer i offentlig sektor, i handläggningen av ärenden och beslut. Ofta handlar det om sekretessklassad information som vårdplaner, behandlingsplaner, bedömningar av arbetsförmåga och utdrag ur belastningsregistret. I brist på säkrare alternativ används ofta fax eller vanliga brev, särskilt inom hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten. Med tjänsten säker digital kommunikation kan kommuner, regioner och statliga myndigheter utbyta känslig och sekretessklassad information digitalt på ett tryggt, enkelt och säkert sätt. På sikt ska det även vara möjligt för privata utförare med helt eller delvis offentligt finansierade uppdrag att ansluta till tjänsten. Tjänsten bygger på en gemensam digital infrastruktur som kommuner, regioner och statliga myndigheter kan ansluta sina egna system till. Sedan den 1 mars 2022 går det att ansluta sig till tjänsten som Inera ansvarar för (digg.se). DIGG ska enligt ett regeringsuppdrag förbereda för att senast den 29 september 2023 ansvara för tillhandahållandet av infrastruktur för säker digital kommunikation.⁴¹

⁴⁰ Regeringen, *Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post*, publicerad 21 december 2020.

⁴¹ Regeringen, *Uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor*, dnr I2021/03317.

7.6.4 Digitaliseringsrättsutredningen

Digitaliseringsrättsutredningen med fokus på juridiska aspekter i digitaliseringsarbetet har identifierat behovet av en reformerad lagstiftning för att öka digitaliseringsnivån hos myndigheter. Utredningen har kartlagt vilka hinder det finns för regeringens digitaliseringsstrategi Digitalt först och bland annat sett att flertalet myndigheter, men inte alla, tekniskt och utvecklingsmässigt har möjlighet att erbjuda digitala kanaler för enskildas myndighetskontakter och ärenden. Med ett tydligare rättsligt stöd om hur långt myndigheterna kan gå, till exempel om de kan kräva en digital ansökan från medborgarna, skulle det vara lättare för myndigheterna att ta ytterligare steg framåt i sin digitalisering.⁴²

Myndigheter bör enligt Digitaliseringsrättsutredningens bedömning sträva efter att sköta informationshanteringen digitalt även när den enskilde inte själv kan eller vill inleda ärendet genom en digital tjänst. Det kan till exempel åstadkommas genom service i form av kompletterande telefontjänster eller personligt besök på sätt som gör att myndigheten kan registrera nödvändiga uppgifter digitalt så att pappershantering inte längre behövs. Även med en strävan att frångå pappershantering förmodar Digitaliseringsrättsutredningen att i vart fall vissa myndigheter under en tid framöver fortsatt behöver hantera handlingar som ges in i fysisk form.

7.6.5 Undertecknande i den digitala världen

Digitaliseringsrättsutredningen tar även upp frågan om hantering av krav på undertecknande, underskrift och namnteckning i sitt betänkande. Utredningens kartläggning visar att det på flera rättsområden fortfarande finns behov av att ändra författningar som innehåller formkrav för att förvaltningen helt ska kunna ersätta pappersförfaranden med digitala förfaranden. I flera fall verkar pågående eller önskat utvecklingsarbete, som företrädare för myndigheter nu börjar undersöka, innefatta helt andra processer för informationshantering än en digital motsvarighet till pappershantering. Digitalisering av ärendeprocesser handlar med andra ord inte om att förmedla färdiga pdf-dokument eller andra färdiga elektroniska handlingar på ett sätt

⁴² SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

som motsvarar tidigare pappershantering. Också detta kan medföra behov av ändringar i författningar som reglerar ärendeprocesser i förvaltningen.

Digitaliseringsrättsutredningen lämnar inte något författningsförslag på en generell bestämmelse som skulle innebära att samtliga formkrav av en viss typ, till exempel underskrift, skulle anses uppfyllda med vissa elektroniska rutiner.

Ändrad reglering och elektronisk signatur underlättar för användarna

Handlingar som enligt rättegångsbalken ska vara egenhändigt undertecknade (stämningsansökningar, resningsansökningar, klagan över domvilla och fullmakter) har fram till nyligen behövts ges in i pappersversion i original. Numera kan de emellertid genom ett särskilt reglerat undantag ges in digitalt, undertecknade med en s.k. avancerad elektronisk signatur.⁴³ De elektroniska underskrifter som för närvarande används i Sverige via tjänsterna för e-legitimationer, till exempel bank-id, anses generellt uppfylla kraven för avancerade elektroniska underskrifter.

Det finns även digitala lösningar för undertecknande av handlingar. Kivra har till exempel en signeringstjänst som enligt uppgift från företaget täcker cirka 80 procent av marknaden av dokument som behöver undertecknas. Anställningsavtal kan till exempel signeras med bank-id. Det finns även andra företag som tillhandahåller mer avancerade lösningar.

7.7 Det offentliga Sverige digitaliserar sin kommunikation i olika utsträckning

Vi har under utredningstiden haft ett stort antal möten med myndigheter och andra offentliga aktörer som har beskrivit sitt arbete med att digitalisera kommunikationen med framför allt medborgarna men även internt och mellan organisationerna. Samtliga de organisationer som utredningen har varit i kontakt med bedriver digitalise-

⁴³ Bestämmelsen som möjliggör detta finns i 33 kap. 1 a § rättegångsbalken. Av paragrafen följer att undertecknandet kan göras med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i EU:s förordning om elektronisk identifiering.

ringsarbeten i olika stor utsträckning. De lösningar som övervägs innefattar bland annat införande av digitala signaturer, e-arkiv och e-remiss. Arbete pågår även med lösningar som innebär större möjligheter att skicka information på ett säkert sätt via olika typer av krypterade tjänster.

Flera organisationer nämner att utvecklingen med att kontinuerligt digitalisera interna system i syfte att effektivare kommunicera med anställda på ett säkert sätt minskar behovet av att skicka brev inom den egna myndigheten.

7.7.1 Många anledningar till att digitalisera verksamheten

Organisationerna lyfter i princip likande anledningar till att digitalisera sin verksamhet. Främst är det av effektivitetskrav, för att minska ledtider, effektivisera processtyrda flöden och säkerställa att post inte kommer bort utan finns samlad på ett ställe där ingen annan kommer åt den. Det är kostnadsbesparande och miljövänligt och minskar platsberoendet för användarna eftersom man kan ta emot sitt digitala brev var som helst. Säkra digitala tjänster ger bättre möjligheter att skydda informationen och bättre kontroll över när informationen sänds och att den mottas av rätt mottagare. Digitaliseringens möjligheter används för att skapa en enklare vardag för kunderna och för att utveckla verksamheten och tjänsterna utifrån ett kundnyttoperspektiv. Tjänster som uppfyller kundernas behov skapar ett incitament att använda digitala tjänster i första hand.

DIGG har prognostiserat att besparingen för digital post från 2021 till och med 2026 är ackumulerat över 1,3 miljarder kronor med utgångspunkt i att utskrift, kuvertering och porto för analog post i snitt kostar 3,5 kronor, att föreslagen ersättningsmodell för digital post börjar gälla från och med januari 2022 och att antalet meddelanden ökar från 58 miljoner 2021 till 85 miljoner 2026. Myndigheten framhåller att snabbare och säkrare post i sin tur kan spara pengar i andra led, till exempel minskade antal missade sjukvårdsbesök till följd av utebliven eller försenad post. Med en låg kostnad för att skicka meddelanden kan också andelen servicemeddelanden öka. Det verkliga utfallet under 2021 blev knappt 82 miljoner meddelanden samtidigt som någon ersättningsmodell fortfarande inte finns på plats, vilket borde innebära möjlighet till betydligt större besparingspoten-

tial för avsändarna. Den senaste prognosen (november 2022) för antal meddelanden under 2026 uppgår till 128 miljoner.

Portokostnaden för fysiska brev uppges inte påverka digitaliseringens hastighet i någon större utsträckning utan det är främst andra skäl som anges för att utveckla digitala alternativ och ett högre porto skulle därmed troligtvis inte påskynda den digitala övergången.

7.7.2 Hinder mot att digitalisera

Några av de hinder som myndigheter har identifierat för att digitalisera sin verksamhet är *formkrav* som innebär att vissa dokument, till exempel affärsjuridiska handlingar och hemliga handlingar, inte får digitaliseras och spridas eller förvaras digitalt. Vissa dokument kräver också en fysisk underskrift av olika skäl, ofta gällande internationell verksamhet. För att övergå till digital hantering av till exempel likvidationer har Bolagsverket framfört att aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar och delgivningslagen behöver ändras. Ytterligare ett exempel är att Riksrevisionen i dagsläget inte godkänner att digitala kvitton kan betraktas som originalhandling, vilket medför att kvitton måste skickas med post till en central funktion.

Tillstånd som styrker uppehållstillstånd eller visering, uppehållskort och provisoriska främlingspass och visering, är fysiska handlingar som behöver distribueras från tillverkaren till kunden – emellanåt via utlandsmyndigheterna. I återvändandearbetet kommunicerar Migrationsverket i dagsläget fortfarande via brev i viss mån med utländska beskickningar och myndigheter när det rör sekretessbelagda uppgifter. Posthanteringen har till viss del ersatts med digitala alternativ som anpassats efter innehåll och mottagare, till exempel genom elektroniskt ärendehanteringssystem och krypterade lösningar. Digitala alternativ kan emellertid inte ersätta all den kommunikation som myndigheten har i dagsläget med externa mottagare.

Transportstyrelsen utreder hur sådana utskick ska hanteras i framtiden där det fysiska pappret i sig har ett värde (registreringsbevis) eller där syftet med utskicket är att återsända någonting från mottagaren till exempel en grundhandling.

En anledning till att en av de kommuner utredningen har träffat inte kommunicerar med kommuninvånarna genom Mina meddelanden är att kommunens *verksamhetssystem* inte är direkt kopplade till

Mina meddelanden. Det behövs integrationsmotorer för den kopplingen och sådana får organisationen bygga själv. Kommunen har dessutom 20–30 olika större verksamhetssystem som behöver integrationsmotorer. För att det ska löna sig att bygga sådana måste de omfatta verksamheter med större utskicksvolymen som till exempel besked om antagning till förskola och beslut om ekonomiskt bistånd.

Slutligen medför kraven på *tillgänglighet och service* att myndigheterna är ålagda att ta emot handlingar i pappersformat om medborgarna väljer att kommunicera på det sättet vilket innebär att processer inte kan bli uteslutande digitala.

8 Internationella förhållanden

8.1 Postregleringen i några länder

I detta kapitel redogör vi för regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten i några andra länder. Vi behandlar särskilt vilka förändringar som gjorts i kraven på den samhällsomfattande posttjänsten för att minska den ekonomiska belastningen. Som kommer att framgå har kraven beträffande befordringstider sänkts i flera andra länder. I flera länder är också den samhällsomfattande posttjänsten så kallat smalare, i den meningen att färre brev- eller paketjänster ingår än i Sverige.

Vi börjar med att redogöra för regleringen i Danmark, Norge och Finland. I dessa länder har brevmängderna minskat ännu mer än i Sverige. Danmark är det EU-land där brevmängderna har minskat mest. Beträffande Norge och Finland finns geografiska och demografiska likheter som gör jämförelser intressanta. Precis som i Sverige delas posten i dessa tre länder inte längre ut fem dagar i veckan. I dessa länder har kraven på befordringstider sänkts och befordringstiderna är längre än i Sverige.

Vi redogör också för den tyska regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten. Tyskland är det enda land som inte har någon utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Den tyska regleringen bygger på tanken att marknaden ska tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna utan något statligt ingripande. Det är därför intressant hur regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten utformats i Tyskland.

Två centrala frågor för oss är om det nuvarande kravet på Postnord att dela ut brev inom två dagar ska ändras till ett krav på tre dagars befordringstid och vad som i övrigt kan göras för att minska nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten. Vi har ställt

frågor på dessa teman till tillsynsmyndigheterna i tioalet EU-länder och redovisar vad som framkommit i dessa kontakter.

Slutligen redogör vi för hur modeller för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten har utformats i en del EU-länder och för några kommissionsärenden om ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten i några länder.

8.1.1 Danmark

I Danmark är Posten Danmark A/S utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Bolaget ingår i Postnordkoncernen, som redovisar bolagets verksamhet under Postnord Danmark.

Enligt Postnords årsredovisning för 2020 skickades det året 193 miljoner brev med Postnord Danmark, att jämföra med 1 186 miljoner brev som Postnord Sverige befordrade.¹ För Postnord Danmarks del hade brevmängderna minskat med 18 procent jämfört med 2019 och med 78 procent jämfört med 2010. Motsvarande minskningar för Postnord Sverige var 12 procent och 49 procent.

En starkt bidragande orsak till minskningen i brevmängder är att Danmark som det första landet i Europa infört en skyldighet för invånarna och företagen i landet att ta emot post från det offentliga digitalt. Vi redogör för denna lagstiftning nedan.

Den samhällsomfattande posttjänsten regleras i Danmark genom den danska postlagen från 2010.² Det är den danska tillsynsmyndigheten på postområdet, Trafikstyrelsen, som genom tillstånd utser tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. I tillståndet uppställs ytterligare villkor för beträffande denna tjänst.

Även om det är Trafikstyrelsen som utser tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten och fastställer villkor för denna tjänst har de politiska partierna en viktig roll i sammanhanget. Inför utseendet av en tillhandahållare ingår de danska politiska partierna ett avtal om bland annat vem som ska utses och vilken servicenivå som ska gälla inom den samhällsomfattande posttjänsten. År 2016 ingick de politiska partierna ett avtal för 2017–2019 och beslutade då bland annat om befordringstiden för brev. År 2019 avtalade partierna om en tillfällig förlängning för Post Danmark att tillhandahålla den sam-

¹ Det är möjligt att siffrorna inte avser brev i postlagens mening utan tjänster som Postnord marknadsför som brevtjänster, där varubrev inte ingår.

² Postloven, lov nr. 1536 af 21 december 2010.

hällsomsfattande posttjänsten. Samtidigt beslutade partierna att det skulle göras omfattande utredningar om bland annat omfattningen av den samhällsomsfattande posttjänsten, finansieringsbehovet och den danska statens ägande i Postnord. Dessa utredningar är genomförda och målet är att genom ett politiskt avtal komma överens om en långsiktig ordning för den samhällsomsfattande posttjänsten. Något sådant avtal har dock ännu inte ingåtts.

Omfattning

Enligt den danska postlagen omfattar den samhällsomsfattande posttjänsten adresserade brev på högst 2 kg, adresserade dags-, vecko- och månadstidningar och motsvarande enhetliga tryckalster på högst 2 kg, adresserade paket på högst 20 kg med eller utan utdelning till adressaten, rekommenderade försändelser och värdeförsändelser (14 §).

Trafikstyrelsen har alltså genom ett tillstånd³ för Post Danmark utsett bolaget att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten. I bolagets tillståndsvillkor har Trafikstyrelsen angett att bolagets skyldighet inte omfattar adresserade paket som befordras utifrån ett avtal där avsändare och mottagare är näringsidkare (B2B). Skälet till detta är att det finns en stark konkurrens på paketmarknaden och därför inte anses nödvändigt att dessa paket ingår i den samhällsomsfattande posttjänsten.

Befordringstider och kvalitetskrav

Till 2016 gällde att Post Danmark skulle erbjuda ett A-brev med övernattbefordran och ett B-brev med fyra dagar befordringstid. Genom det politiska avtalet det året avskaffades A-brevet och i stället blev B-brevet standardbrev, med en befordringstid på fem dagar. I enlighet med detta gäller sedan den 1 juli 2016 enligt Post Danmarks tillstånd att brev ska delas ut inom fem vardagar och paket över natt, dock inte paket från eller till Bornholm. Dessa ska delas ut inom två vardagar. Kvalitetskravet för både brev och paket är att 93 procent ska vara befordrade i överensstämmelse med dessa tidskrav.

³ Individuel tilladelse til Post Danmark A/S, den 30 maj 2016, förlängt senast genom Midlertidig tilladelse til Post Danmark A/S den 27 augusti 2021.

Enligt det politiska avtalet från 2016 upphävdes alltså skyldigheten för Post Danmark att dela ut övernattbefordrade brev. I avtalet angavs att Post Danmark avsåg att i stället tillhandahålla en tjänst med övernattbefordran utanför den samhällsomfattande posttjänsten, ett så kallat Quickbrev. Post Danmark erbjuder nu en sådan tjänst. Dessa kan inte postas i brevlådor utan ska lämnas in till ett postombud. Quickbrevet erbjuds endast som inrikesbrev. Portot för ett vanligt brev som väger högst 50 gram ligger på 12 danska kronor medan portot för ett Quickbrev med den lägsta viktgränsen 100 gram kostar 29 danska kronor. Av de 193 miljoner brev som Post Danmark befordrade 2020 var 23 miljoner Quickbrev.

I det politiska avtalet från 2016 angavs att Post Danmark beträffande brev från EU-länder skulle införa en EU-expressförsändelse som avsändaren kunde välja i stället för standardbrevet. Därmed skulle postdirektivets krav beträffande befordringstider för gränsöverskridande försändelser uppfyllas.

Utdelning och insamling

I den danska postlagen finns inte någon bestämmelse om hur många dagar i veckan som insamling och utdelning ska göras. I Post Danmarks tillståndsvillkor föreskrivs emellertid att utdelning av postförsändelser ska ske minst fem vardagar i veckan. En enskild postmottagare får dock post endast var fjärde dag. Sedan befordringstidskravet ändrades till att brev ska delas ut inom fem dagar delar Post Danmark ut brev i fyradagarscykler så att mottagarna får brev var fjärde dag.

Tidningsprenumerationer

Den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark omfattar adresserade dags-, vecko- och månadstidningar. Post Danmark bestämmer själv servicekravet för tidningar och övriga tidskrifter och uppfyllelsen av kravet följs sedan upp av Trafikstyrelsen.

I stort sett alla tidningar i Danmark delas ut av privata distributörer. Den mycket lilla andel som inte delas ut av dessa (cirka en procent) skickas via Post Danmark mot en betalning på kommersiella villkor. Post Danmark får inte någon statsfinansiering för denna utdelning.

Det digitala Danmark

I Danmark är det sedan 2013 obligatoriskt för företag att ha en elektronisk brevlåda dit den offentliga sektorn kan – men inte måste – skicka post digitalt. Den digitala posten är reglerad i lag⁴ och i samband med att obligatoriet infördes slogs även fast att digitala meddelanden som skickats digitalt har samma rättsverkan som meddelanden och dokument skickade via traditionell papperspost.

Sedan november 2014 är det även obligatoriskt för medborgare att ta emot post digitalt från den offentliga sektorn. Dock kan medborgare efter prövning hos kommunen undantas från obligatoriet. Undantag kan beviljas om man har en funktionsnedsättning som hindrar personen från att ta emot digital post, inte har tillgång till dator med tillräcklig uppkoppling i hemmet, är hemlös, har språksvårigheter eller praktiska svårigheter att få inloggningsmöjligheter (NemID).

Den danska lösningen innebär att varje person som är 15 år eller äldre får en elektronisk brevlåda. För att läsa sin digitala post kan mottagaren antingen logga in på en medborgarportal (borger.dk) eller via en brevlådelösning (e-Boks). Borger.dk innehåller 2 000 kommunala och statliga självbetjäningssystem, till exempel för att ansöka om förskoleplats, anmäla flytt eller ansöka om pension. Mottagaren väljer själv vilken lösning hon eller han föredrar.

4,8 miljoner danska medborgare över 15 år omfattas av lagen om offentlig post. Av dessa har 331 000 invånare beviljats undantag (fjärde kvartalet 2021). De invånare som är undantagna från skyldigheten att ha en digital brevlåda får i stället papperspost från det offentliga.

Danska myndigheter har inte någon lagreglerad skyldighet att ansluta sig till systemet men sedan obligatoriet för medborgare infördes har myndigheternas digitala meddelanden till enskilda och företag ökat kraftigt. Under 2021 skickades 227 miljoner digitala försändelser från det offentliga. Övergången till digital post omfattar inte bara myndigheter. Även företag har i hög grad avskaffat pappersposten.

8.1.2 Finland

Brevmängderna i Finland har sjunkit mycket under 2000-talet. Mellan 2000 och 2022 sjönk brevmängderna i Finland med 60 procent. Motsvarande minskning i Sverige var 54 procent. Finland har 5,5 mil-

⁴ Lov nr 528 af 11 juni 2012 om Digital Post fra offentlige afsendere.

joner invånare och 2020 befordrades 500 miljoner brev i Finland. I Sverige, med 10,3 miljoner invånare, låg brevmängden det året på 1 592 miljoner brev. I en proposition från 2022 om ändringar i postlagen bedöms att brevmängderna i Finland 2025 kommer att vara endast 150–300 miljoner.⁵

Den samhällsomfattande posttjänsten i Finland regleras i den finska postlagen.⁶ Posti Ab (Posti) har utsetts som tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster. Som vi kommer att redogöra för nedan ingår dock endast en mycket liten andel av de brev och paket som Posti befordrar i den samhällsomfattande posttjänsten.

Omfattning

Den finska samhällsomfattande posttjänsten är begränsad till tjänster som är riktade till konsumenter, vad som brukar kallas kontantbetalda brev och paket. Enligt 15 § i den finska postlagen ingår nämligen i den samhällsomfattande posttjänsten

- breförsändelser som väger högst två kg, som betalas genom allmänt använda kontantbetalningsätt och som användaren har möjlighet att lämna till ett insamlingsställe för att transporteras av ett postföretag,
- postpaket som väger högst tio kg, som betalas genom allmänt använda kontantbetalningsätt och som användaren har möjlighet att lämna till ett verksamhetsställe för post eller något annat lämpligt ställe för att transporteras av ett postföretag och hämta från ett sådant verksamhetsställe,
- postförsändelser som väger högst tjugo kg som ankommer till landet, samt
- rekommendations- och försäkringstjänster för breförsändelserna och postpaketen.

Tidningar och tidskrifter omfattas inte av den finska postlagen och ingår därför inte i den samhällsomfattande posttjänsten.

⁵ RP 216/2010 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till postlag samt om godkännande av världspostkonventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen*, s. 13.

⁶ Postlag, 29.4.2011/415.

Avgränsningen i 15 § i postlagen till kontantbetalda brev och paket motiverades i propositionen till postlagen med att behovet av att trygga tjänster är klart störst när det är fråga om tjänster som i allmänhet används av konsumentkunder samt små och medelstora företag. I propositionen förklarade regeringen att dessa kunders försändelsevolymmer ofta är små och att de därför inte kan förhandla fram samma avtalsvillkor som kunder med större försändelsevolymmer har möjlighet att göra. Enligt den finska regeringen var det därför viktigt att de samhällsomfattande tjänsterna motsvarar behoven hos i synnerhet konsumenterna och små och medelstora företag. Kontantbetalda försändelser är för sådana användare av posttjänster det viktigaste sättet för avsändning. Regeringen uttalade vidare i propositionen att försändelser som masspostas för postföretaget genererar förutsägbara och stora mängder försändelser till nätet samt mer avkastning än små kunders enskilda försändelser. De hoppar också ofta över en del av postföretagets processkedja, varför de är mer kostnadseffektiva. Enligt regeringen lönar det sig därför för postföretaget att tillhandahålla goda tjänster och förmåner i synnerhet till dem som gör masspostningar. Den ansåg därför att det inte var förutsebart att tillgången av tjänster äventyras för stora kunder, även om de tjänster som de använder inte skulle höra till de samhällsomfattande tjänsterna.⁷

På grund av begränsningen till kontantbetalda brev är mindre än fem procent av alla brev som skickas i Finland brev som ingår i den samhällsomfattande posttjänst.

Tjänster som ska tillhandahållas av utsedd tillhandahållare

Den finska tillsynsmyndigheten, Transport- och kommunikationsverket (Traficom), beslutade 2011 att utse Posti till ensam tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Finland med undantag för Åland.⁸ År 2016 begränsade myndigheten detta beslut. Sedan dess är Posti vad gäller paket utsedd tillhandahållare endast för postpaket som skickas från Finland till utlandet. Enligt Traficom fanns det inte tillräcklig konkurrens i utbudet av dessa tjänster för att säkerställa att samhällsomfattande tjänster tillhandahålls. Däremot utsåg

⁷ RP 216/2010 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till postlag samt om godkännande av världspostkonventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen*, s. 99.

⁸ Kommunikationsverkets beslut den 29 december 2011, dnr 1644/9210/2011.

Traficom inte någon tillhandahållare av andra samhällsomfattande tjänster för postpaket, det vill säga pakettjänster inom Finland samt utdelning av postpaket som ankommer till landet. Enligt Traficom var det inte nödvändigt att utse någon för tryggnad av samhällsomfattande tjänster i dessa delar, eftersom det på basis av en marknadsanalys som myndigheten hade gjort fanns ett tillräckligt utbud av konkurrerande tjänster som var tillgängliga till alla användare och till rimliga priser.⁹

Nu är alltså Posti utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten endast beträffande brev samt paket som skickas till utlandet.

Befordringstider och kvalitetskrav

När det gäller vilka tjänster som ska tillhandahållas i den samhällsomfattande posttjänsten anges i postlagen att i fråga om inrikes brevförskändelser ska åtminstone sådana brevprodukter tillhandahållas som är avsedda att delas ut den fjärde vardagen från inlämningsdagen (15 §).

För inrikes brevskändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna gäller kvalitetskravet att de ska delas ut så att minst 50 procent av skändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen. Gränsöverskridande post inom Europeiska unionen ska delas ut så att minst 50 procent av skändelserna är framme den tredje dagen och 97 procent av skändelserna är framme den femte dagen från inlämningsdagen (19 §).

Enligt postlagen ska alltså Posti tillhandahålla en brevtjänst med fyra dagars befordringstid. Posti erbjuder emellertid också en brevtjänst med utdelning inom två dagar (ett plusmärkesbrev). Sådana brev postas i brevlådor på samma sätt som vanliga brev men frankeras med både ett vanligt frimärke och ett plusmärke. För ett vanligt brev som väger under 50 gram ligger portot på 1,95 euro medan ett sådant plusmärkesbrev kostar totalt 3,45 euro.

⁹ Kommunikationsverkets beslut den 28 juni 2016, dnr 788/911/2016.

Utdelning och insamling

I den finska postlagen föreskrivs att brev försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut fem vardagar i veckan, med undantag av söckenhelger (17 §). Sedan 2017 delas emellertid posten ut tre dagar i veckan i Finland, dock fem dagar i veckan i områden utan morgondistribution av tidningar. I samband med ändringar i postlagen 2017 förklarades i förarbetena¹⁰ att i och med att lagens bestämmelser om befordringstider ändrades skulle det vara möjligt att övergå till utdelning tre dagar i veckan. För att säkerställa att dagstidningar skulle delas ut till alla prenumeranter i hela landet ålades emellertid tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster att ordna utdelning fem dagar i veckan i områden utan morgontidningsutdelning med tidningsbud.

Under 2023 väntas en ändring i den finska postlagen träda i kraft som innebär att nuvarande krav på insamling och utdelning fem dagar i veckan ska övergå till insamling och utdelning tre dagar i veckan. Enligt förarbetena¹¹ behöver postförsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna inte samlas in och delas ut samma veckodagar i hela landet, utan den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ges möjlighet att samla in och dela ut postförsändelserna i olika områden under olika veckodagar på det sätt som tillhandahållaren anser är bäst med beaktande av informationsskyldigheten gentemot hushållen i området.

Lagändringen görs mot bakgrund av de minskande brevmängderna. Förändringen i utdelningsfrekvensen görs med stöd av postdirektivets möjlighet till undantag från dess krav på utdelning och insamling fem dagar i veckan. I förarbetena motiveras undantaget med att Finlands geografiska förhållanden är exceptionella på EU-nivå eftersom Finland är ett av EU:s mest glesbefolkade områden och har områden som hör till de glesast befolkade i Europa. Av EU:s medlemsländer har Finland också det största antalet öar med bosättning året runt men ingen fast vägförbindelse. I förarbetena framhålls också att Finland tillsammans med övriga nordiska länder är föregångare inom digitalisering i Europa, vilket också gör läget i Finland när det gäller postutdelning till exceptionellt jämfört med många andra av EU:s medlemsländer. Regeringen påpekar också att i Finland får dess-

¹⁰ RP 272/2016 rd, *regeringens proposition till riksdagen om förslag till ändring av postlagen*.

¹¹ RP 58/2022 rd, *regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen*.

utom den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inget stöd, vilket på EU-nivå är exceptionellt.¹²

Som vi kommer att redovisa nedan införs i samband med förändringen av utdelningsfrekvensen ett stöd för tidningsdistribution i områden utan sådan distribution med tidningsbud.

Tidningsdistribution via upphandling i vissa områden

Den samhällsomfattande posttjänsten i Finland omfattar inte tidningar och tidskrifter utan dessa distribueras för närvarande genom marknadsbaserade avtal mellan utgivare och distributörer. Totalt distribueras cirka 80 procent av tidningarna i tidig distribution, varav ungefär hälften utförs av tidningarnas egna distributionsföretag. Tidningsdistribution är i princip tillgänglig över hela landet fem dagar i veckan.

Enligt förslaget till ändrad postlag ska ett särskilt tidsbegränsat stöd för tidningsdistribution beslutas i samband med övergången till insamling och utdelning tre dagar i veckan. Syftet är att i de områden där det inte finns något nät för morgondistribution av tidningar på kommersiella villkor och inte tillgång till en heltäckande morgondistribution fem dagar i veckan skapa förutsättningar för utdelning av tidningar fem dagar i veckan. I de områden som omfattas av statsunderstödet för tidningsutdelning ska de utdelningsdagar som ingår i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster vara fasta. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska för hela understödsperioden meddela de fasta insamlings- och utdelningsdagar som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i de områden där det inte finns någon morgondistribution av tidningar på kommersiella villkor och inte tillgång till en heltäckande morgondistribution fem dagar i veckan. Traficom ska bestämma de fasta utdelningsdagarna i sin utlysning om statsunderstöd för tidningsutdelning. Syftet med bestämmelsen är att undvika uppkomsten av överlappande utdelningsnät och att skapa förutsättningar för utdelning av tidningar fem dagar i veckan i hela landet.

Traficom ska i en marknadsanalys bestämma de understödsberättigande områdena. De distributionsföretag som vunnit urvalsförfarandet på sådana områden som bestäms av Traficom kan efter urvalsförfarandet beviljas statsunderstöd för tidningsutdelning. Statsunderstöd

¹² S. 83–84.

ska kunna beviljas endast för utdelning sådana vardagar då området inte har utdelning som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster får inte under understödsperioden för statsunderstödet för tidningsutdelning göra ändringar i meddelade insamlings- och utdelningsdagarna för de produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i de områden som omfattas av statsunderstödet för tidningsutdelning. I statsbudgeten för 2023 föreslås ett fast anslag om 15 miljoner euro för statsunderstöd för tidningsutdelning i områden där det inte finns tillgång till morgondistribution fem vardagar i veckan.¹³

Det digitala Finland

I Finland har det pågått en omvälvning på marknaden för postförändelser sedan början av 2000-talet. Finland är en föregångare inom digitaliseringen globalt sett. Målet med programmet för främjande av digitaliseringen, som ingår i regeringsprogrammet, är att offentliga tjänster ska vara tillgängliga digitalt för medborgare och företag före 2023. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata verkar sedan 2020 för att främja digitaliseringen av samhället, trygga tillgången till uppgifter och tillhandahålla tjänster för kundernas olika livsskeden.

I Finland används Suomi.fi för meddelanden från den offentliga förvaltningens organisationer till medborgare och företag. Tjänsten gör det möjligt för myndigheterna att kommunicera digitalt oavsett om medborgaren/företaget önskar få sitt meddelande i digital form eller som papperspost. Om organisationens kunder inte vill ta emot elektroniska meddelanden, skickar tjänsten meddelandena som traditionella brev. Suomi.fi-tjänsterna erbjuder lösningar för till exempel elektronisk identifiering, utträttandet av ärenden åt någon annan och digital kommunikation.

Statliga förvaltningsmyndigheter och ämbetsverk, institutioner och affärsverk och kommunala myndigheter har sedan den 1 juli 2017 en skyldighet att använda vissa Suomi.fi-tjänster när de sköter i lag föreskrivna uppgifter. Detsamma gäller domstolar och andra rättsliga myndigheter. Andra organisationer inom offentlig förvaltning

¹³ Regeringens proposition RP 58/2022 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen.*

eller därmed jämförbara organisationer har i stor utsträckning rätt att använda Suomi.fi-tjänsterna. De kan utnyttja Suomi.fi-tjänsterna för att sköta en offentlig förvaltningsuppgift. Dessutom får kommunala myndigheter även använda alla Suomi.fi-tjänster i sina övriga uppgifter.¹⁴

Slutanvändarna kan logga in med bankkoder, mobilcertifikat, identitetskort eller aktivkort som utfärdats av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Tjänstens slutanvändare är alla de medborgare och företag som tar emot myndighetsmeddelanden. Slutanvändaren ser tjänsten som en egen elektronisk brevlåda i Suomi.fi-webbtjänsten. Via den kan slutanvändaren också besvara myndighetsmeddelanden eller starta en ny meddelandetråd om kundorganisationen tillåter ömsesidig kommunikation.

För privata företag finns Posti Messaging som gör det möjligt att skicka kundkommunikation och fakturor till privatmottagare digitalt. Även Kivra har lanserat en digital brevlåda och e-tjänst i Finland där privata företag kan skicka digital post.

8.1.3 Norge

Norge har som part i EES-avtalet genomfört postdirektivet i sin nationella rätt. Den samhällsomfattande posttjänsten i Norge regleras i den norska postlagen,¹⁵ postförordningen¹⁶ och koncessionen till Posten Norge AS (Posten Norge), som är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Koncessionen beslutas av Samferdselsdepartementet.

Posten Norge befordrade 763 miljoner brev 2016 och 388 miljoner brev 2021. Nedgången mellan dessa år var 49 procent. Jämförelse kan göras med Postnord som 2021 befordrade 1 069 miljoner brev i Sverige, vars befolkning är ungefär dubbelt så stor som Norges. I den norska budgetpropositionen för 2021–2022¹⁷ angavs att brevolymerna hade sjunkit med 75 procent sedan 1999 och förväntades fortsätta att falla med upp mot 17 procent årligen. 2021 uppgick driftresultatet (EBIT) i den norska verksamheten till 275 miljoner norska

¹⁴ Lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016) reglerar tillhandahållandet av Suomi.fi-tjänsterna, användningen och specifika tjänster.

¹⁵ Lov 4. september 2015 nr 91 om posttjenester (postloven).

¹⁶ Forskrift om post (postforskriften), FOR-2015-09-18-1063.

¹⁷ Prop. 1 S (2021–2022).

kronor och 2020 till 738 miljoner norska kronor. I resultatet ingår ersättning för nettokostnaden för tillhandahållandet av den samhälls-omfattande posttjänsten. Vi redogör nedan för denna ersättning.

Omfattning

I den norska postlagen anges att den samhälls-omfattande posttjänsten omfattar brev upp till 2 kg, prenumererade tidningar och tidskrifter upp till 2 kg och paket upp till 20 kg. I enlighet med förarbetsuttalanden och fast praxis är det emellertid vad gäller inrikes paket endast tjänsten ”Norgespakken” som ingår och beträffande utrikes paket ingår endast tjänsten ”Carry on Cash”. Båda dessa pakettjänster är tjänster riktade till konsumenter.

Befordringstider och kvalitetskrav

Befordringstider och kvalitetskrav regleras i Posten Norges koncession.¹⁸ Fram till den 30 juni 2020 gällde att Posten Norge skulle tillhandahålla en brevtjänst med två dagars befordringstid. Den 1 juli det året ändrades emellertid kravet till att gälla tre dagars befordringstid. Sedan dess gäller att 85 procent av inrikes brev ska vara framme inom tre dagar från inlämning och 97 procent ska vara framme inom fem dagar. För post inom EES gäller samma kvalitetskrav.

För paket gäller att 85 procent ska vara framme inom fyra dagar och 97 procent ska vara framme inom sex dagar. Försändelser från utlandet ska förmedlas inom samma tidsfrister som de inhemska försändelserna och motsvarande gäller för den inhemska behandlingen av försändelser till utlandet.

Posten Norge erbjuder inte någon särskild expresstjänst för brev men däremot för pakettjänster.

¹⁸ Midlertidig konsesjon til Posten Norge AS, fastställd av Samferdselsdepartementet den 29 juni 2020.

Utdelning och insamling

Sedan den 1 juli 2019 gäller enligt den norska postlagen att utdelning ska göras varannan dag, måndag till fredag, i en tvåveckorscykel, till varje juridisk eller fysisk persons lokal eller fasta helårsbostad (7 § första stycket 3). Insamling av postförsändelser ska göras minst fem dagar i veckan, förutom när brevlådorna finns på en utdelningsrutt där utdelning bara sker varannan dag.

När varannandagsutdelning infördes i Norge diskuterades i förarbetena om det skulle behövas några kompensande åtgärder. Bland annat uttalades att tidningsutdelning i områden utan utdelning med tidningsbud skulle upphandlas. Dessutom förklarades att utdelning till postboxar skulle fortsätta att göras fem dagar i veckan. Enligt vad som uttalades i propositionen skulle detta bidra till att näringslivet och andra med behov av utdelning fem dagar i veckan skulle kunna ta emot post dagligen genom att hyra en postboks.¹⁹ I postlagen be- myndigas Samferdselsdepartementet att meddela föreskrifter om tillhandahållande av postboxar och om utdelning fem dagar i veckan till sådana. Posten Norge erbjuder emellertid detta utan några sådana föreskrifter.

Postdirektivets krav på utdelning minst fem dagar i veckan anses i Norge uppfyllt mot bakgrund av den betydande nedgången i brev- volymerna, en utmanande geografi med stora avstånd och Europas mest utspridda bosättningsmönster samt med hänsyn till att dagstidnings- distributionen i de områden där det inte finns tidningsdistributions- nät säkerställs genom upphandling och att utdelning till postboxar sker varje dag.²⁰

Tillfällig speciallösning för tidningar

I samband med att varannandagsutdelning infördes i Norge 2019 för- klarades alltså att utdelning av dagstidningar till alla skulle säkerstäl- las genom upphandling. I den norska postförordningen infördes där- för en specialreglering som innebär att departementet ska ingå avtal med eller genom beslut utse en eller flera tillhandahållare att dela ut tidningar upp till sex dagar i veckan till prenumeranter i områden där

¹⁹ Prop. 102 L (2018 – 2019), *Endringer i postloven (antall omdelingsdager)*, s. 5–6.

²⁰ Se prop. 102 L (2018–2019), s. 25–27.

branschens egna bud inte delar ut dagstidningar (19 §), vilket är fallet för cirka 15 procent av tidningsmottagarna.

Regeringen har beslutat om ett tillfälligt utvidgat distributions-system för att säkerställa en tidningsutdelning sex dagar i veckan till tidningsprenumeranter i dessa områden fram till den 30 juni 2022, med möjlighet till upp till två års förlängning. Skälet till tidsfristen var att tidningsbranschen borde ha ett incitament till omstrukturering. Branschen skulle enligt den norska regeringen komma att ha flera år på sig att hitta alternativa distributionslösningar för de cirka 15 procent av dagstidningarna som de vid den tiden inte distribuerade själva och utveckla hållbara digitala affärsmodeller.

Den norska regeringen planerade att bevilja 10 miljoner norska kronor extra i mediestöd. Stödet skulle vara ett tillskott för innovations- och utvecklingsarbete mot digitalisering och omställning av tidningar som särskilt berördes av ändringen i postlagens krav på utdelning.

Det digitala Norge

I Norge är det enligt 15 a § i den norska förvaltningslagen obligatoriskt för förvaltningsmyndigheter att erbjuda digital post sedan 2016. Kommuner har möjlighet att ansluta sig till den tekniska lösningen. Kravet på att skicka digital post till invånare gäller alla tjänster där det offentliga sänder brev till invånare. Eventuella undantag ska vara baserade på genomförda risk- och sårbarhetsutvärderingar.

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, ansvar för digital post och har tecknat avtal med två brevlådeföretag, e-Boks och Digipost. Digipost är den största brevlådeoperatören med omkring 90 procent av användarna. Difi ansvarar även för ett gemensamt register där individer kan avsäga sig viss typ av digital kommunikation. I december 2022 var 2,9 miljoner anslutna till någon av de två digitala brevlådorna.

8.1.4 Tyskland

Den tyska regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten är intressant eftersom den bygger på utgångspunkten att tjänsten ska tillhandahållas av marknaden. Tyskland är det enda EU-land där ingen

operatör utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Av intresse är då bland annat att se hur postdirektivets krav på pris-sättningen inom den samhällsomfattande posttjänsten uppfylls.

Tyskland är ett undantag i EU när det gäller vilken påverkan som digitaliseringen har haft på brevvolymer. Mellan 2011 och 2020 sjönk emellertid de årliga brevmängderna från 16,6 miljarder brev till 12,0 miljarder, en minskning med 25 procent. År 2020 uppgick Deutsche Post-koncernens andel av dessa brev till 86 procent.²¹

Precis som i andra länder växer paketmarknaden. År 2017 befordrades 2,66 miljarder paket i Tyskland, och 2020 uppgick denna volym till 3,70 miljarder paket, en ökning med 39 procent. Deutsche Post-koncernens andel av paketvolymen 2020 låg på strax över 40 procent. Fem andra operatörer hade var och en marknadsandel om 5–15 procent.²²

I Tyskland regleras den samhällsomfattande posttjänsten i postlagen,²³ förordningen om den samhällsomfattande posttjänsten²⁴ och postavgiftsförordningen.²⁵

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten

I Tyskland ingår brev, paket upp till 20 kg, dagstidningar och tidskrifter i den samhällsomfattande posttjänsten. Till skillnad från vad som gäller i Sverige definieras brev utifrån innehållet i försändelserna. Med brev avses nämligen adresserade skriftliga meddelanden.

Säkerställande av den samhällsomfattande posttjänsten

Utgångspunkten i den tyska regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten är att denna ska tillhandahållas av marknaden. I postlagen föreskrivs att om det står klart eller kan antas att den samhällsomfattande tjänsten inte tillhandahålls i tillräcklig utsträckning eller på ett tillfredsställande sätt är varje operatör med tillstånd och vars omsättning i det tillståndspliktiga området under föregående kalenderår uppgick till mer än 500 000 euro skyldig att bidra till att sam-

²¹ 2021 Jahresbericht, Bundesnetzagentur, samt Annual Report 2013, Bundesnetzagentur.

²² 2021 Parcel Market Report, Bundesnetzagentur.

²³ Postgesetz, 22 december 1997 (BGBl. I S. 3294).

²⁴ Post-Universaldienstleistungsverordnung, 15 december 199 (BGBl. I S. 2418).

²⁵ Post-Entgeltregulierungsverordnung, 22 november 1999 (BGBl. I S. 2386).

hällsomsfattande tjänster kan tillhandahållas (12 §). Tillståndsplikt gäller för yrkesmässig befordran av brev som väger högst 1 kg (5 §).

Ordningen för att säkerställa den samhällsomsfattande posttjänsten är att om det står klart eller kan antas att den samhällsomsfattande posttjänsten inte tillhandahålls i tillräcklig utsträckning eller på ett tillfredsställande sätt ska regleringsmyndigheten tillkännage detta. Den ska också ange att den kommer att inleda ett i postlagen föreskrivet förfarande om inget företag inom en månad förklarar att det tillhandahåller den samhällsomsfattande posttjänsten utan någon ersättning (13 § första stycket).

Om inget företag förklarar att det kommer att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten kan regleringsmyndigheten ålägga de företag som enligt 12 § är skyldiga att bidra till den samhällsomsfattande posttjänsten att tillhandahålla sådana tjänster. Dock kan en sådan skyldighet åläggas endast företag som tillhandahåller tillståndspliktiga tjänster i den geografiskt relevanta marknaden eller på en geografiskt närliggande marknad och som har en dominerande ställning på den marknaden (13 § andra stycket). Om flera företag tillsammans har en dominerande ställning på den relevanta marknaden kan regleringsmyndigheten ålägga ett eller flera av dem att tillhandahålla den aktuella samhällsomsfattande tjänsten. Ett sådant förpliktande får inte innebära en oskäligen nackdel för företaget i förhållande till andra företag (13 § tredje stycket). Regleringsmyndigheten kan förplikta företag som åläggs att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster att samarbeta och kan också reglera villkoren för samarbetet (13 § femte stycket).

Om ett företag som förpliktas att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster kan visa att det skulle åsamkas en ekonomisk nackdel och skulle kunna begära ersättning för denna ska regleringsmyndigheten upphandla tjänsten. Regleringsmyndigheten kan dock underlåta att upphandla tjänsten om upphandling framstår som olämpligt (14 § första stycket). Innan upphandling görs ska regleringsmyndigheten i detalj slå fast vilken tjänst som ska tillhandahållas och i vilket område eller på vilken ort.

Sedan 2008 har Deutsche Post åtagit sig att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten i Tyskland, beträffande både brev och paket. Bolaget har inte gjort åtagandet efter att regleringsmyndigheten bedömt att den samhällsomsfattande posttjänsten inte tillhandahålls i tillräcklig utsträckning eller på ett tillfredsställande sätt och tillkännagett att den övervägde att inleda det ovan beskrivna för-

farandet. Bland annat mot bakgrund av åtagandet har regleringsmyndigheten sedan 2008 bedömt att den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls i tillräcklig utsträckning och på ett tillfredsställande sätt, genom de tjänster som Deutsche Post och andra postföretag tillhandahåller.²⁶

Utdelning och insamling

Brev och paket måste delas ut åtminstone en gång om dagen på vardagar och lördagar.

Kvalitetskrav

Kvalitetskrav finns beträffande enstaka brev och paket. Kvalitetskraven regleras i 2 och 3 §§ i förordningen om samhällsomfattande posttjänster och innebär att 80 procent av de enstaka breven ska delas ut inom en dag och 95 procent inom två dagar. För paket gäller att 80 procent ska ha levererats den andra arbetsdagen.

Eftersom inget företag är utsett att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster gäller kraven för samtliga enstaka brev respektive paket som grupp. I praktiken faller ett stort ansvar på Deutsche Post, eftersom bolaget har 87 procent av brevmarknaden. Tillsynsmyndigheten Bundesnetzagentur övervakar alla anmälda operatörer avseende vilka tjänster de tillhandahåller, var de är aktiva och på samma sätt beaktas samtliga postoperatörers expeditionsställen i bedömningen av om kraven på den samhällsomfattande posttjänsten är uppfyllda.²⁷

Prissättningen av tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten

I den tyska postlagens definition av den samhällsomfattande posttjänsten anges att tjänsterna ska tillhandahållas till rimliga priser (11 §). Däremot återges inte postdirektivets krav på att priserna ska vara kostnadsorienterade, öppna för insyn och icke-diskriminerande ut-

²⁶ Se Bundesnetzagentur (2019), Jahresbericht 2018, s. 101.

²⁷ Wik Consult, User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework (2021), s. 176.

tryckligen i den tyska postlagstiftningen. Genom de regler som vi beskriver nedan anses dock postdirektivets krav på prissättningen vara uppfyllda.

Den tyska postregleringen innehåller bestämmelser om vad som utgör rimliga priser. I förordningen om den samhällsomfattande posttjänsten anges att ett pris ska anses rimligt om det inte överskrider det reala priset som betalades den 31 december 1997 för denna tjänst som den efterfrågas i genomsnitt av ett privat hushåll (6 §). Där föreskrivs vidare att om någon postoperatör utses att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster ska ett pris som grundas på kostnaderna vid ett effektivt tjänstetillhandahållande anses rimligt.

Beträffande priser anges vidare i postlagen att avgifter som en postoperatör med tillstånd tar för tjänster på en marknad för tillståndspliktiga posttjänster (dvs. brev) ska godkännas av tillsynsmyndigheten, under förutsättning att postoperatören har en dominerande ställning på den relevanta marknaden (19 §). Detta gäller dock inte för avgifter som tillämpas på minimimängder om minst 50 brev. Deutsche Post anses ha en dominerande ställning på både brevmarknaden och de olika segmenten på paketmarknaden (B2X och C2X).

Deutsche Posts priser för enstaka brev och brevmängder upp till 50 brev kräver alltså godkännande. Dessa priser ska grundas på kostnaderna för ett effektivt tjänstetillhandahållande och uppfylla vissa närmare krav (20 § andra stycket). Bland dessa krav finns att avgifterna inte får innehålla några påslag som postoperatören kan ta ut endast som ett resultat av sin dominerande ställning, inte får innehålla några rabatter som på ett konkurrensbegränsande sätt skadar andra företags konkurrensmöjligheter på postmarknaden samt inte får skapa några fördelar för individuella användare i förhållande till andra användare av posttjänster av samma slag. Genom denna reglering anses postdirektivets krav på kostnadsorienterade priser vara genomfört beträffande de aktuella breven.

Beträffande avgifter som inte kräver godkännande gäller att om det enligt regleringsmyndighetens uppfattning kan antas att sådana avgifter inte överensstämmer med de ovannämnda kriterierna i 20 § andra stycket ska myndigheten inleda en granskning under förutsättning att tjänstetillhandahållaren har en dominerande ställning på den aktuella marknaden. Om postoperatören har en sådan ställning kan myndigheten ålägga företaget att anpassa sina priser till kraven i 20 § andra stycket (25 §).

Tillträdesreglering

I postlagen föreskrivs också en skyldighet för postoperatörer med dominerande ställning att ge tillgång till delar av sitt befodringsnät om detta är ekonomiskt rimligt. Priserna för sådana tjänster ska godkännas och bestämmas i enlighet med de ovan redovisade prisbestämelseerna (28 §).

8.2 Kort om befodringsstider och kvalitetskrav i ytterligare några EU-länder

Nedan följer en översikt av hur några av medlemsländerna i EU har bestämt kvalitetskrav och befodringsstid i de samhällsomfattande posttjänsterna.

8.2.1 Belgien

I Belgien finns det ett krav i postlagstiftningen på den utsedde tillhandahållaren, bpost, att enstaka förstaklassbrev ska delas ut över natt till minst 93 procent och inom två dagar till minst 97 procent. Enligt ett avtal mellan den belgiska staten och bpost för 2019–2023 ska dessa brev emellertid delas ut över natt till minst 95 procent. I avtalet finns också ett kvalitetskrav för enstaka ekonomibrev. För dessa gäller att minst 95 procent ska ha delats ut inom tre dagar och minst 97 procent inom fyra dagar. Enligt avtalet ska enstaka paket vara framme över natt till minst 95 procent och till minst 97 procent inom två dagar.

Kravet beträffande enstaka ekonomibrev ändrades från två till tre dagars befodringsstid den 1 januari 2019. År 2020 infördes en ekonomitjänst även för sändningsbrev. För både enstaka brev och sändningsbrev erbjuds förstaklasstjänster. Dessa ändringar innebar att bpost kunde införa varannandagsutdelning av samma slag som Postnord tillämpar. I mars 2020 började bpost tillämpa en utdelningsordning som innebar att post delades ut längs reguljära, fasta brevbararrundor måndagar och onsdagar till vissa adresser och tisdagar och torsdagar till övriga mottagare. Därefter har emellertid bpost börjat dela ut post varannan arbetsdag i tvåveckorscykler, på samma

sätt som Postnord. Varannan dag delas all post ut medan endast förstaklassbrev delas ut övriga dagar, i s.k. dynamiska slingar.

Portot för enstaka ekonomibrev ligger på 1,16 euro, och portot för ett enstaka förstaklassbrev är 0,70 euro högre.

8.2.2 Frankrike

I Frankrike gällde under 2018–2020 att den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, La Poste, skulle tillhandahålla en förstaklassbrevtjänst med övernattbefordran och en ekonomibrevstjänst med tvådagarsbefordran. För 2020 var kvalitetskraven att minst 85 procent av förstaklassbreven skulle delas ut i tid och minst 94 procent av ekonomibreven. Paket skulle vara framme inom två dagar till 91,5 procent, och av rekommenderade brev skulle 95 procent vara framme inom två dagar.²⁸

Med anledning sjunkande brevmängder och finansiella underskott i den samhällsomfattande posttjänsten fick en f.d. parlamentsledamot uppdraget att utreda förändringar i den samhällsomfattande posttjänsten. I linje med förslagen i rapporten²⁹ som det arbetet utmynnade i har den franska premiärministern uttalat stöd för att brevtjänsteutbudet i den samhällsomfattande posttjänsten ska utgå från en tjänst med tre dagars befordringstid. La Poste har som en följd av detta tagit fram ett förslag på utbud av tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten, och den franska tillsynsmyndigheten har tillstyrkt förslaget. Målet är att före årsskiftet 2022/2023 dels slå fast de nya villkoren i ett avtal mellan den franska staten och La Poste, dels fastställa nya kvalitetskrav i en ministerförordning.

Enligt La Postes förslag på tjänsteutbud, vilket alltså tillsynsmyndigheten har tillstyrkt, ska förstaklassbrevet övergå till att bli ett e-brev. Breven ska skickas via La Postes webbplats och kommer att skrivas ut vid en La Poste-enhet nära mottagaren. Om breven skickas in till La Poste före kl. 20 kommer de därför att delas ut följande dag (dock inte söndagar). Ett sådant brev kommer att kosta 1,49 euro.

²⁸ Arrêté du 12 septembre 2018 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2018, 2019 et 2020, au titre de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer en application de l'article L. 2 du code des postes et des communications électroniques.

²⁹ Les mutations du service universel postal – enjeu politique de la proximité et de l'égalité des Français devant le service public. Slutrapport från Jean Launay den 14 april 2021.

Ekonomibrevet kommer att bli standardbrevet inom den samhällsomfattande posttjänsten och ha tre dagars befordringstid. Priset kommer att bli 1,16 euro, med ett tillägg om 0,50 euro om brevet ska vara spårbart.

La Poste kommer dessutom att erbjuda en ny tjänst, en plus-tjänst, med två dagars befordringstid där breven är spårbara. Breven kommer att kunna hämtas av brevbäraren vid avsändarens postlåda. Priset för brev upp till 20 gram kommer att vara 2,95 euro, och för privatpersoner kommer tjänsten att innebära en rätt till ersättning vid försenad utdelning. För företagskunder kommer priset för ett sådant brev upp till 50 gram att vara 1,64 euro. För dessa kunder kommer tjänsten inte att innefatta någon rätt till ersättning vid försening.³⁰

Genom förändringarna i utbudet beräknas koldioxidutsläppen från de aktuella tjänsterna att minska med 25 procent till följd av att La Poste upphör med flygtransport av brev, fyller sina lastbilar i högre grad och skriver ut brev närmare mottagarna.

Trots dessa förändringar kommer La Poste att få statlig ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten för tiden från och med år 2021 med 500–520 miljoner euro per år, under förutsättning att det godkänns av kommissionen.³¹

8.2.3 Grekland

I Grekland ska 90 procent av breven i den samhällsomfattande posttjänsten delas ut inom tre dagar och 98 procent inom fem dagar. Kraven gäller från och med den 1 januari 2021.³²

Sedan den 1 januari 2021 har även omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten ändrats i Grekland. Den omfattar inte längre sådana tjänster vars priser och villkor har föregåtts av individuella förhandlingar eller kommersiella överenskommelser eller rabatter i förhållande till tillhandahållaren av tjänsterna.³³ Den grekiska tillsynsmyndigheten har uppgett för oss att denna förändring gjor-

³⁰ Avis n° 2022-1139 de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 2 juin 2022 relatif à une modification du catalogue des prestations du service universel postal, samt *La Poste is modernising its mail-service range to meet customers needs and reduce its carbon footprint*, den 22 juli 2022, La Postes webbplats.

³¹ Réunion du comité de suivi de haut niveau du contrat d’entreprise entre l’Etat et La Poste, pressmeddelande från den franska regeringen den 22 juli 2021.

³² Regeringsbeslut nr 41252 EE 202.1.

³³ Se artikel 227, par.1 lag 472/2020.

des för att minska den ekonomiska belastningen på den samhälls-
omfattande posttjänsten.

8.2.4 Spanien

I Spanien är kravet på den utsedde tillhandahållaren av den samhälls-
omfattande posttjänsten att 93 procent av standardbrev, 93 pro-
cent av rekommenderade brev och 80 procent av paketen ska ha delats
ut inom tre dagar. Inom fem dagar ska 99 procent av standardbrev,
99 procent av rekommenderade brev och 95 procent av paketen ha
delats ut.³⁴

8.2.5 Österrike

Enligt den österrikiska postlagen ska tillhandahållaren av den samhälls-
omfattande posttjänsten se till att minst 95 procent av förstaklass-
brev levereras över natt och att 98 procent delas ut inom två dagar.
Paket ska delas ut av tillhandahållaren inom två dagar.³⁵

För övriga postoperatörer och för tillhandahållarens ekonomi-
tjänster gäller att 90 procent av breven ska ha delats ut inom fyra dagar
medan 85 procent av paketen ska ha delats ut inom tre dagar.

8.3 Utformningen av stödordningar i några länder

8.3.1 Danmark

Regler om finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten

I den danska postlagen finns en bestämmelse om finansiering genom
en utjämningsordning av nettokostnader som utgör en orimlig eko-
nomisk belastning.³⁶ Utjämningsordningen bygger på att alla post-
operatörer som är verksamma i Danmark bidrar till nettokostna-
derna. Ordningen infördes i dansk rätt genom 2010 års postlag men
har avvecklats. Sedan 2017 gäller ordningen för nettokostnader till

³⁴ Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el plan de prestación del servicio postal universal, BOE núm. 152, 26.6 2021, s. 76736–76800.

³⁵ 11 § Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz-PMG).

³⁶ 18 § i den danska postlagen.

och med räkenskapsåret 2016. Statsstöd har lämnats till den danska tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster även för tiden efter räkenskapsåret 2016 men detta stöd har inte lämnats med stöd av bestämmelser i postlagen.

Utjämningsordningen

I den i praktiken inte längre tillämpliga regleringen om en utjämningsordning föreskrivs att om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster innebär nettokostnader som utgör en orimlig ekonomisk belastning kan kostnaderna fördelas mellan vissa postoperatörer. Det definieras inte vad som menas med orimlig ekonomisk belastning. I förarbetena till bestämmelsen anges att i bedömningen av om det är fråga om en orimlig ekonomisk belastning ingår frågan om, och i vilken omfattning, underskott inom någon av tjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten uppvägs av överskott i andra sådana tjänster.³⁷

I en förordning om utjämningsordningen³⁸ finns bestämmelser om förfarandet för att ersätta den utsedda tillhandahållaren för nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och för beräkningen av denna kostnad. Ersättningen lämnades i efterhand. Tillhandahållaren skulle senast i samband med att årsredovisningen lämnades ge in ansökan om ersättning, och ersättningen betalades ut under det andra året efter året som ersättningen avsåg.

I förordningen beskrivs övergripande hur nettokostnadsberäkningen skulle göras (se 4 §). Bland annat anges att vid beräkningen ska tas hänsyn till alla relevanta omständigheter, bland annat immateriella och marknadsmässiga fördelar som företaget har genom att vara utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, rätten till rimlig vinst och incitament till kostnadseffektivitet.

I förordningen föreskrivs också att Trafikstyrelsen ska kontrollera om den utsedde tillhandahållarens beräkningar av nettokostnaden är korrekta samt att Trafikstyrelsen ska fastställa nettokostnadens storlek och bedöma om denna utgör en orimlig ekonomisk belastning.

³⁷ 2010/1 LSF 44, Forslag til Postlov, s. 67.

³⁸ Bekendtgørelse om en udligningsordning til finansiering af befordringspligten, BEK nr 727 af 24/06/2011.

Trafikstyrelsen fördelar därefter nettokostnaden på de företag som är skyldiga att bidra till utjämningsordningen.

I kommissionens beslut om statsstöd till Posten Danmark för tiden efter 2016 redogörs för ersättning ur kompensationsfonden för åren 2014–2016. År 2014 fick bolaget 2,55 miljoner danska kronor, medan belopp om 12,4 miljoner danska kronor och 8,1 miljoner danska kronor var på tal för 2015 och 2016. Dessa belopp var dock osäkra med hänsyn till konkurrenternas minskande volymer. Det förefaller alltså ha varit ganska små belopp som kompensationsfonden bidrog med. Detta verkar inte ha berott på att nettokostnaden var liten. Av Postnords årsredovisning för 2016 framgår att det justerade resultatet för 2016 var en förlust på 625 miljoner svenska kronor och 2015 var en förlust på 371 miljoner svenska kronor.

Ersättning från den danska staten 2016 – 2020

Post Danmark fick alltså ersättning från den danska staten för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten för 2017–2020. För denna situation fanns inte något särskilt regelverk i postlagstiftningen. Ersättningsmekanismen beskrevs i en handling (aktstykke) som ministeriet gav in till Folketingets finansutskott, och principerna för att bland annat kontrollera att bolaget inte överkompenserades beskrevs i ett avtal mellan den danska staten och Postnord. Dessa handlingar är inte offentliga.

Enligt ett räkenskapsreglemente för Posten Danmark som Transportstyrelsen har beslutat om ska en statsauktoriserad revisor granska bolagets räkenskaper och kontrollera bland annat att postdirektivets redovisningskrav iakttas.³⁹ En annan auktoriserad revisor granskar årligen att Post Danmark inte överkompenserar genom den ersättning som företaget erhåller från den danska staten.

8.3.2 Finland

I den finska postlagen finns bestämmelser om ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. I förarbetena förklarade regeringen att det ska vara möjligt att tillhandahålla posttjänster kostnadseffektivt och att utbudet ska kunna finansieras på

³⁹ Se 5 § 4 st. i Regnskapsreglement for Post Danmark A/S (26. juni 2014).

marknadsvillkor.⁴⁰ Regeringen bedömde dock, för det fall detta inte skulle vara möjligt, om den samhällsomfattande posttjänsten i så fall skulle finansieras genom upphandling eller stöd. Regeringen förklarade då att ersättning från staten lämpade sig bättre för den finska marknaden för posttjänster än offentlig upphandling eftersom ett upphandlingsförfarande är betungande och inte nödvändigtvis leder till bästa möjliga slutresultat för tjänsternas användare.⁴¹

Mot denna bakgrund föreskrivs i den finska postlagen att den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten ska av statsmedel få ersättning för den del av nettokostnaderna för samhällsomfattande posttjänster som för tillhandahållaren utgör en orimlig ekonomisk belastning med beaktande av

1. företagets storlek,
2. företagsverksamhetens natur,
3. omsättningen av den verksamhet som företaget bedriver, och
4. andra omständigheter som är jämförbara med dem som avses i punkterna 1–3.⁴²

Det föreskrivs också att beslut om ersättning fattas av kommunikationsministeriet på basis av en nettokostnadsberäkning som utarbetats av Traficom. Vidare anges att ansökan om ersättning ska göras hos kommunikationsministeriet samt att ersättning betalas ut retroaktivt för högst ett år från det att yrkandet framställdes.

I förarbetena till postlagen ges ytterligare vägledning för bedömningen av om nettokostnaden utgör en orimlig ekonomisk belastning. Beträffande ”andra omständigheter som är jämförbara med dem som avses i punkterna 1–3” anges att sådana faktorer kan vara till exempel företagets ställning på marknaden eller företagets lönsamhet och dividendutdelningsförmåga. Om ett företag hör till en koncern, ska den postverksamhet som bedrivs av koncernen och annan verksamhet som hänför sig till verksamheten bedömas i sin helhet. Det anges också att kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna även i framtiden kan täckas av avkastningen från de tjänster som inte

⁴⁰ RP 216/2010 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till postlag samt om godkännande av världspostkonventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen*, s. 2.

⁴¹ Samma proposition, s. 51.

⁴² 33 § i den finska postlagen.

ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Smärre kostnader för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster berättigar inte nödvändigtvis till sådan ersättning som avses i paragrafen. Tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster kan alltså bli tvungen att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster också med förlust, om det inte med beaktande av företagets helhetsekonomiska situation är orimligt. Tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ska inte heller vara berättigad till ersättning av alla nettokostnader, utan endast till den del av dem som utgör en orimlig belastning. Lösningen har motiverats med bland annat att tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster får av sin ställning en konkurrensfördel även på andra servicemarknader och förmår utnyttja skalfördelar i sin verksamhet.⁴³

8.3.3 Norge

Enligt den norska postlagen ska Samferdselsdepartementet på anmodan av tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten täcka nettokostnaden av offentliga medel om tillhandahållaren påförs en orimlig ekonomisk börda (9 §). Begreppet definieras inte i postlagen. I lagens förarbeten anges att vad som utgör en orimlig ekonomisk belastning ska avgöras vid en konkret värdering vid det enskilda tillfället. Inte varje ekonomisk börda ska ersättas utan början bör vara av en viss storlek för att anses som orimligt stor.⁴⁴

Om nettokostnaden väl anses som en orimlig ekonomisk börda ersätts Posten Norge fullt ut för denna kostnad. Tillhandahållaren ska tillsammans med sin begäran om kostnadstäckning ge in en beräkning av nettokostnaden. Ersättningen betalas ut under det år som ersättningen avser. Året därpå beräknar Posten Norge nettokostnaden utifrån det faktiska utfallet för året. Om dessa beräkningar visar att den faktiska nettokostnaden understigit det utbetalda beloppet betalar bolaget tillbaka den överskjutande delen.

Regeringen, Samferdselsdepartementet eller tillsynsmyndigheten har ett bemyndigande att anta föreskrifter eller fatta beslut om beräkningen av kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Några sådana riktlinjer har emellertid inte lämnats. Enligt Posten Norge finns det sedan lång tid tillbaka en inarbetad

⁴³ A. prop. s. 121–122.

⁴⁴ Prop. 109 L (2014–2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Lov om posttjenester (postloven).

ordning för nettokostnadsberäkningen. På uppdrag av Samferdselsdepartementet har det gjorts flera externa utredningar och verifieringar av Posten Norges beräkningar av nettokostnaderna och av det kontrafaktiska scenariot.⁴⁵ Posten Norges årliga beräkningar av nettokostnaden kontrolleras av en extern revisor. De granskas inte av tillsynsmyndigheten.

För 2020 fick Posten Norge ersättning med 449 miljoner norska kronor, men vid efterberäkningarna konstaterades att nettokostnaden var 58,5 miljoner lägre, varför bolaget betalade tillbaka detta belopp. För 2021 tillerkändes Posten Norge 566 miljoner norska kronor. I budgetpropositionen för 2021–2022 föreslogs att bolaget skulle beviljas 755 miljoner norska kronor. I propositionen angavs att utgifterna för köp av olönsamma posttjänster förväntas öka betydligt under de kommande åren och att Posten Norge hade förklarat att kompensationskravet skulle komma att överstiga 1 miljard norska kronor inom några få år. I propositionen anges att beloppet avser utdelning 2,5 utdelningsdagar i veckan till postlådor i stället för till upphämningsställen.⁴⁶

Norge har inte anmält den lämnade ersättningen till Eftas övervakningsmyndighet, som är Eftas motsvarighet till kommissionen, eftersom Norge anser att ersättningen uppfyller Altmarkkriterierna och därför inte utgör stöd.

8.3.4 Tyskland

Om ett företag åläggs att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan det begära ersättning från regleringsmyndigheten om företaget visar att den långsiktiga marginalkostnaden för ett effektivt tillhandahållande av den aktuella tjänsten, inklusive en rimlig ränta på använt kapital, överstiger intäkterna från denna tjänst (15 § första stycket). Ersättningen betalas efter utgången av det kalenderår som underskottet av tillhandahållandet uppstår.

Om regleringsmyndigheten tillerkänner ersättning till ett företag som ålagts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är tillståndshavare vars omsättning överstiger 500 000 euro under det år som er-

⁴⁵ Den senaste offentliga rapporten från en granskning är Effects of changing the USO in Norway, Copenhagen Economics, 19.12.2017, rapport åt Samferdselsdepartementet, s. 19–57.

⁴⁶ Prop. 1 S (2021–2022), Programkategori 22.10 Posttjänester.

sättningen avser skyldig att bidra till finansieringen av ersättningen genom en kompensationsavgift (16 §).

I vart fall sedan 2008 har inget företag erhållit ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten i Tyskland.

8.3.5 Österrike

I Österrike regleras den samhällsomfattande posttjänsten i postmarknadslagen.⁴⁷ Enligt denna ska en nettokostnad som utgör en orimlig ekonomisk belastning ersättas på tillhandahållarens begäran (15 §). Det anges att nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten är en orimlig ekonomisk belastning om denna kostnad överstiger 2 procent av de totala kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten. Det föreskrivs vidare att om nettokostnaden överstiger 2 procent av de totala kostnaderna ska nettokostnaden ersättas till den del som den överstiger denna gräns. Ansökan om ersättning ska, tillsammans med nödvändiga underlag, ges in till tillsynsmyndigheten inom ett år från utgången av det kalenderår som ersättningen avser (13 §).

Om en ansökan ges in ska tillsynsmyndigheten inrätta och förvalta en utjämningsfond (14 §).

I postmarknadslagen finns också en bestämmelse om beräkningen av nettokostnaden (15 §). I denna återges en stor del av texten i postdirektivets bilaga I om beräkningen av nettokostnaden, bland annat bestämmelsen om att hänsyn ska tas till eventuella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en utsedd tillhandahållare, rätten till en rimlig vinst och incitament till kostnadseffektivitet.

Österreichischen Post AG är utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Österrike. Bolaget förefaller inte ha fått någon ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

⁴⁷ Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes, BGBl I nr 123/2009.

8.3.6 Spanien

I den spanska lagen om den samhällsomfattande posttjänsten⁴⁸ föreskrivs att tillsynsmyndigheten ska årligen granska nettokostnaden av skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. För beräkningen av nettokostnaden har vissa av bestämmelserna i postdirektivets bilaga I om denna beräkning återgetts nästan ordagrant. Till exempel anges att nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster beräknas som skillnaden mellan nettokostnaden för en utsedd tillhandahållare med skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och för samma tillhandahållare som inte har denna skyldighet. Det anges också att beräkningen ska ta hänsyn till alla övriga relevanta aspekter, inklusive garantier och immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en utsedd tillhandahållare, rätten till rimlig vinst och incitament till kostnadseffektivitet. Vidare föreskrivs att en utsedd tillhandahållare ska ge in nettokostnadsberäkningen för varje räkenskapsår till tillsynsmyndigheten, och att denna ska kontrollera denna årligen. Närmare riktlinjer för beräkningen av nettokostnaden fastställs i en s.k. tillhandahållandeplan, som ska godkännas av regeringen (artikel 27).

Beträffande finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten anges i den nämnda lagen att tillsynsmyndigheten, efter yttrande från det behöriga ministeriet, ska fastställa den orimliga ekonomiska börda som skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innebär för tillhandahållaren. Den orimliga ekonomiska bördan definieras som nettokostnaden sedan avdrag gjorts med ett belopp som tar hänsyn till i vilken mån som fastställda incitament till kostnadseffektivitet inte uppfyllts. Om bolaget har uppnått effektiviseringar som motsvarar de fastställda effektiviseringsmålen utgör nettokostnaden alltså en orimlig ekonomisk belastning (artikel 28).

Den nu gällande tillhandahållandeplanen fastställdes av den spanska regeringen 15 juni 2021.⁴⁹ Tillhandahållandeplanen innehåller mycket utförliga riktlinjer för hur nettokostnaden ska beräknas. Bland annat fastställs en koefficient för incitament till kostnadseffektivitet om

⁴⁸ Ley 43/2010, de 30 diciembre 2010, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

⁴⁹ Se Resolución de 15 junio de 2021, de la Secretaria General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Minisros de 1 junio 2021, por el qu se abreba el plan de prestación del servicio postal universal, BOE nr. 152, 26.6. 2021, s. 76736 ff., särskilt s. 76750–76752.

1,7 procent av nettokostnaden. Koefficienten grundas på en expertbedömning av vilka krav som kan ställas på årliga effektiviseringar av verksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten.

I den aktuella lagen föreskrivs att den orimliga ekonomiska belastningen finansieras genom en finansieringsfond. Av kommissionens beslut avseende ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten 2011–2020 (som vi redogör för nedan) framgår att den ersättningen inte lämnades från en finansieringsfond. I beslutet anges att fonden skulle genomföras först när den ovannämnda nya tillhandahållandeplanen genomförs.

8.3.7 Italien

I den italienska lagstiftningen om den samhällsomfattande posttjänsten⁵⁰ finns bestämmelser om finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten med statliga medel eller genom en kompensationsfond. Om finansiering sker med statliga medel ska ersättningen fastställas i ett programavtal mellan det behöriga ministeriet och tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten. Det föreskrivs också att nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten ska beräknas i enlighet med bilaga I till postdirektivet samt att tillsynsmyndigheten årligen ska offentliggöra storleken av belastningen av den samhällsomfattande tjänsten och sätten att finansiera denna. Det finns emellertid inte någon uttrycklig bestämmelse om att finansieringen förutsätter en orimlig ekonomisk belastning (artikel 3.12–3.14).

I Italien tillhandahålls den samhällsomfattande posttjänsten av Poste Italiane S.p.A. Det senaste programavtalet mellan bolaget och ministeriet avser perioden 2020–2024.⁵¹ I detta bestäms ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten till ett årligt maximibelopp om 262,4 miljoner euro. Det anges också att incitamentet till kostnadseffektivitet, i enlighet med bilaga I till postdirektivet, ska tillförsäkras genom att ersättningen bestäms i förväg till ett maximibelopp som inte varierar utifrån inflationsökningar eller utfallet av den ekonomiska belastningen. Det framgår också att nettokost-

⁵⁰ Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261. Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio.

⁵¹ Contratto di programma 2020–2024 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e poste Italiane S.p.A.

naden ska beräknas i enlighet med bilaga I till postdirektivet men i övrigt ges ingen vägledning för beräkningen. Slutligen gäller att om den lämnade ersättningen för varje tvåårsperiod av kontraktets giltighetstid eller det sista giltighetsåret överskrider nettokostnaden för respektive period ska tillhandahållaren återbetala den överskridande delen för perioden.

Den italienska tillsynsmyndigheten, AGCOM, ska alltså årligen offentliggöra storleken av belastningen av den samhällsomfattande tjänsten och sätten att finansiera denna. Det senaste offentliga beslutet avsåg emellertid tre år, 2017–2019.⁵² Av detta beslut framgår att Poste Italiane hade gett in sina beräkningar av nettokostnaden till AGCOM. Myndigheten tog därför fram ett utkast till egna beräkningar som blev föremål för ett offentligt samråd. Vid detta yttrade sig Poste Italiane och en ytterligare organisation över utkastet.

I sitt beslut frångick AGCOM Poste Italianes beräkningar på en hel del punkter. Myndigheten frångick till viss del Poste Italianes metod för att beräkna nettokostnaden. Vidare gjorde myndigheten andra bedömningar än Poste Italiane av uteblivna intäkter och undvikna kostnader vid det kontrafaktiska scenariot. Beträffande två av åren använde sig AGCOM av ett annat lönsamhetsmått än Poste Italiane, och vad gäller immateriella och kommersiella fördelar ansåg AGCOM att tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten innebar fler sådana än Poste Italiane hade tagit med. Sammantaget kom AGCOM fram till en nettokostnad som var ungefär hälften av den som Poste Italiane hade beräknat.

AGCOM bedömde därefter om nettokostnaden utgjorde en orättvis ekonomisk belastning. Myndigheten konstaterade att begreppet inte hade förtydligats i italiensk rätt. Myndigheten redogjorde därefter för EU-domstolens uttalande i *kommissionen mot Belgien* (se ovan avsnitt 9.10.1) att den aktuella kostnaden skulle överskrida bolagets betalningsförmåga. Därefter uttalade myndigheten att bedömningen kunde göras genom en jämförelse med kriterier som uppställts i andra länder. Myndigheten konstaterade då att i Belgien anses belastningen oskälig om den överstiger 3 procent av intäkterna i den samhällsomfattande posttjänsten och i Grekland om den överstiger 1 procent, att belastningen i Ungern anses oskälig om den överstiger 1 procent av de sammanlagda kostnaderna avseende den samhälls-

⁵² AGCOM:s beslut den 17 juni 2021. Delibera n. 199/21/cons. Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale er gli anni 2017, 2018 e 2019.

omfattande posttjänsten och att belastningen i Tjeckien anses oskälig om den överstiger 1 procent av tillhandahållarens totala kostnader.

AGCOM konstaterade att Poste Italianes nettokostnad för den samhällsomfattande posttjänsten översteg vart och ett av gränsvärdena som de nämnda länderna fastställt. Myndigheten ansåg därför att den samhällsomfattande posttjänstens belastning på Poste Italiane var orättvis och motiverade finansiering.

8.3.8 Portugal

I den portugisiska postlagen⁵³ föreskrivs att tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster har rätt till ersättning för nettokostnaden av den samhällsomfattande tjänsten om den innebär en orimlig ekonomisk belastning. Det anges också att den portugisiska tillsynsmyndigheten, ANACOM, ska definiera begreppet orimlig ekonomisk belastning samt villkoren för hur den ska fastställas, alltså kriterierna som ska användas. Vidare gäller att om tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster anser att tillhandahållandet innebär en orimlig ekonomisk belastning så ska de inom sex månader efter räkenskapsårets utgång ge in en begäran om ersättning med en beräkning av nettokostnaden. ANACOM ska inom 120 dagar från ansökan besluta i frågorna om den samhällsomfattande tjänsten innebär en nettokostnad och om denna bedöms som en orimlig ekonomisk belastning. Myndigheten ska sända sitt beslut till ministern som har ansvar för kommunikationsområdet. Om nettokostnaden innebär en orimlig ekonomisk belastning ska den ersättas genom att en kompensationsfond upprättas (artikel 18).

ANACOM fastställde i beslut den 29 april 2021⁵⁴ kriterier för när nettokostnaden utgör en orimlig ekonomisk belastning. I beslutet förklarade myndigheten att det inte föreligger en orimlig ekonomisk belastning när tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster åtar sig att lämna ersättning till staten för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Den slog också fast att det föreligger en orimlig ekonomisk belastning när tillhandahållaren av samhälls-

⁵³ Lei n.º 17/2012 de 26 de abril. Estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

⁵⁴ ANACOMs beslut 29.4.2021, Decisão sobre o conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal.

omfattande posttjänster har en marknadsandel, beräknad i termer av intäkter från tjänsterna i den samhällsomfattande posttjänsten, som understiger 80 procent eller nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten uppgår till minst 3 procent av tillhandahållarens intäkter från tjänsterna i den samhällsomfattande posttjänsten.

8.3.9 Irland

I den irländska postlagen⁵⁵ föreskrivs att en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster som önskar ersättning för nettokostnaden av tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten ska ge in en skriftlig ansökan till tillsynsmyndigheten. Ansökan ska ha det innehåll som tillsynsmyndigheten föreskriver, ska ges in senast 6 månader efter revision av räkenskaperna för det berörda räkenskapsåret samt ska åtföljas av det underlag som rimligen kan krävas av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan därefter kräva ytterligare underlag. Tillsynsmyndigheten ska utifrån underlaget bedöma om tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten innebär en nettokostnad för tillhandahållaren, beräknad enligt bilaga I till postdirektivet och med beaktande av marknadsfördelar som tillkommer tillhandahållaren, och om det innebär en orimlig ekonomisk belastning (artikel 35).

Om tillsynsmyndigheten fastställer att nettokostnaden innebär en orimlig ekonomisk belastning ska myndigheten fördela nettokostnaden mellan alla företag som tillhandahåller sådana tjänster som faller innanför den samhällsomfattande posttjänsten, genom inbetalningar till en kompensationsfond (artikel 36).

8.4 Finansiering genom statsstöd i några andra länder

Flera av de utsedda tillhandahållarna i EU får ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten, dock inte alla. I till exempel Finland och Tyskland har inte någon ersättning lämnats.

På kommissionens webbplats publiceras kommissionens beslut i statsstödsärenden. För att en ersättning ska prövas av kommissionen

⁵⁵ Communications Regulation (Postal Services) Act 2011, Number 21 of 2011.

krävs att stödgivaren anmäler stödet eller att det lämnas in ett klagomål. Allt stöd prövas därför inte av kommissionen. Om till exempel ett stöd till en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster uppfyller kraven i SGEI-beslut, och då bland annat inte överstiger 15 miljoner euro per år, behöver ingen anmälan göras.

8.4.1 Danmark

Kommissionen har godkänt ersättning till Post Danmark AS för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten under 2017–2019⁵⁶ och 2020.⁵⁷ För 2017–2019 godkändes en ersättning om 1 192 miljoner danska kronor (1 683 miljoner svenska kronor). Beloppet skulle användas för att bland annat, som ett led i att införa en ny produktionsmodell, finansiera uppsägning av anställda som enligt lag hade rätt till lön under tre års uppsägningstid. Nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten uppgick till 2 571 miljoner danska kronor. Mer än hälften av nettokostnaden härrörde från kostnader för uppsägning av anställda med tre års uppsägningstid.

Det kontrafaktiska scenariot byggde på att Posten Danmark utan sina skyldigheter skulle ha upphört med vissa tjänster, till exempel utdelning av dagstidningar och tidskrifter, utdelning av internationella brev och paket och oadresserade försändelser, skulle ha erbjudit förstaklassbrev endast i större städer, skulle ha upphört med hemleverans av paket i landsbygdsområden med låga volymer samt skulle ha minskat antal utlämningsställen.

För 2020 uppgick det godkända stödet till 225 miljoner danska kronor och nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten till 394 miljoner danska kronor. Det kontrafaktiska scenariot motsvarade scenariot i det tidigare beslutet men bolaget skulle också ha minskat servicen hos vissa postombud och minskat antalet brevlådor.

Danmark har även anmält stöd för tid efter 2020 men kommissionen har ännu inte fattat beslut avseende det stödet.

⁵⁶ Kommissionens beslut 28.5.2018, C(2018) 3169 final, State Aid SA.47707, State compensations granted to PostNord for the provision of the universal postal service – Denmark.

⁵⁷ SA.57991, USO compensation to Post Danmark A/S for 2020.

8.4.2 Spanien

Kommissionen har också godkänt ersättning om 1 280 miljoner euro till det spanska postbolaget Correos för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten 2011–2020.⁵⁸ Enligt det kontrafaktiska scenariot skulle bolaget utan skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ha minskat antalet utdelningsdagar från fem till tre, ha slutat att tillhandahålla förstaklassbrev samt ha lagt ner förlustbringande postkontor. Nettokostnaden för skyldigheten under den aktuella perioden uppgick till 1,282 miljarder euro. När denna beräknades hade avdrag för produktivitetsökningar gjorts på så sätt att den årliga nettokostnaden minskats med 1,7 procent varje år.

I beslutet anges att Spanien hade åtagit sig att anmäla planerad ersättning för 2021–2025 i tid, men kommissionen har ännu inte meddelat något beslut avseende en sådan anmälan.

8.4.3 Italien

Kommissionen har vidare godkänt stöd för 2020–2024 till Poste Italiane.⁵⁹ Stödet skulle uppgå till som högst 262 miljoner euro per år. Det kontrafaktiska scenariot bestod i att bolaget utan skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle ha upphört med att tillhandahålla posttjänster. För åren 2020–2022 beräknades nettokostnaden till 445, 319 respektive 278 miljoner euro. Eftersom Poste Italianes affärsplan inte sträckte sig längre än till 2022 var det inte möjligt att göra tillförlitliga beräkningar för 2023 och 2024. Eftersom beräkningen för 2022 var försiktig användes den även för 2023 och 2024.

⁵⁸ Kommissionens beslut 14.5.2020, C(2020) 3108 final, State Aid SA.50872 (2020/NN) – Spain, USO compensation to Correos, 2011–2020.

⁵⁹ Kommissionens beslut 1.12.2020, C(2020) 8340 final, State Aid SA.55270 (2020/N) – Italy State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020–2024.

8.4.4 Frankrike

Vidare har kommissionen godkänt stöd till La Poste i Frankrike för 2018–2022 för skyldigheten att ha ett rikstäckande system med ett visst antal postkontor och postombud (17 100 år 2017).⁶⁰ Ersättningen bestod i årliga skattenedsättningar om 174 miljoner euro under 2018 och 2019 och med 185 miljoner euro 2020–2022. Nettokostnaden härrörde från skyldigheten att ha det föreskrivna nätet. Av beslutet framgår inte vilka belopp som nettokostnaden uppgick till.

Uppdraget för La Poste att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten 2018–2022 regleras bland annat i ett avtal mellan bolaget och den franska staten. I ett tillägg den 18 maj 2022 till detta avtal anges att kostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten uppgick till 1 114 miljoner euro 2020, eller 782 miljoner om nedskrivningar av värdet på tillgångar räknas bort.⁶¹ Med anledning av detta åtar sig staten att dels sänka kraven på den samhällsomfattande posttjänsten, dels årligen under 2021–2025 ersätta La Poste med 500–520 miljoner euro för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänster, under förutsättning att kommissionen godkänner stödet. Kommissionen har fattat ett beslut avseende 2021–2022 men beslutet är ännu inte offentligt.⁶² För 2023–2025 finns ännu inget beslut.

8.4.5 Tjeckien

Slutligen har kommissionen godkänt stöd till Czech Post för perioden 2018–2022. Den övre gränsen för det årliga stödet uppgick till 55,5 miljoner euro. Enligt det kontrafaktiska scenariot skulle bolaget utan skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ha minskat antalet postkontor med 67 procent och ha övergått till varannandagsutdelning.⁶³

⁶⁰ Kommissionens beslut 6.4.2018 C(2018) 1937 final, Aide d'Etat SA.49469 (2018/N) – France. Compensation de la mission d'aménagement du territoire en faveur de La Poste pour la période 2018–2022.

⁶¹ Avenant au contrat d'entreprise (signé le 16 janvier 2018) 2018–2022 entre L'État et La Poste. Contrat relatif aux missions de service public confiées au Groupe La Poste.

⁶² SA.100960, Modifications au régime de compensation de la mission d'aménagement du territoire en faveur de La Poste (SA.49469).

⁶³ SA.55208, Czech Post USO compensation for the period 2018–2022.

9 Närmare om vissa krav i postdirektivet

9.1 Postdirektivets krav på utdelning fem dagar i veckan

9.1.1 Huvudregeln

Postdirektivet innehåller en huvudregel om att post ska delas ut minst fem arbetsdagar i veckan. Minskade brevmängder har emellertid gjort det kostsamt att upprätthålla utdelning på det sätt som skedde när postdirektivets krav infördes. I några EES-länder sker inte utdelningen längre på det sätt som gällde när postdirektivet antogs, och Postnord tillämpar sedan maj 2022 s.k. varannandagsutdelning i hela Sverige. I detta avsnitt behandlar vi frågan vilka krav som postdirektivet ställer på utdelningen av post.

Postdirektivets bestämmelse om utdelning av post finns i artikel 3.3. Enligt den bestämmelsen ska den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande. Den ska minst innebära en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, ett överlämnande vid lämpliga anläggningar. Varje undantag som beviljas måste meddelas kommissionen och alla nationella tillsynsmyndigheter.

Enligt artikel 3.4 ska de samhällsomfattande posttjänsterna omfatta insamling, sortering, transport och utdelning av dels *postförsändelser* som väger högst 2 kg, dels *postpaket* som väger högst 10 kg. *Postförsändelse* definieras i direktivet som en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Det anges vidare att sådana försändelser, förutom brev-

försändelser, omfattar till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde. I direktivet definieras i sin tur *brevförsändelse* som en skriftlig underrättelse på vilket fysiskt medium som helst, vilken ska befordras till och överlämnas på den adress som avsändaren angivit på själva försändelsen eller dess omslag. Postpaket definieras emellertid inte.

Direktivet innebär inte att alla posttjänster avseende postförsändelser upp till 2 kg och postpaket upp till 10 kg som tillhandahålls på marknaden eller av en utsedd tillhandahållare ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten utan medlemsstaterna kan bestämma vilka tjänster som ingår i denna tjänst.

En fråga som uppkommer är om direktivet kräver att alla posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten bygger på utdelning fem dagar i veckan. Av direktivets ordalydelse kan emellertid inte utläsas något sådant krav, och det skulle heller inte vara rimligt att direktivet förhindrade tjänster med mindre frekvent utdelning inom den samhällsomfattande posttjänsten.

I Sverige delas paket (försändelser som väger mer än 2 kg) traditionellt inte ut av brevbärare. När postdirektivet antogs hämtades paket ut från postkontor, och sedan Postnord i stället börjat använda sig av postombud har paketen hämtats ut där. Detta är också det rekommenderade utdelningssättet för paket enligt den reglering som finns i Post- och telestyrelsens allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6).¹ Post- och telestyrelsen (PTS) har beslutat föreskrifter genom vilka dessa allmänna råd upphävs den 1 april 2023. Utdelning av paket regleras därefter i 11 § i föreskrifterna där det anges att tillhandahållaren får överlämna postförsändelser till ett expeditiionsställe för utlämning om postförsändelsen ska kvitteras av postmottagaren, postförsändelsen på grund av storlek eller annan omständighet inte kan lämnas i postmottagarens postanordning eller det finns varaktigt hinder för utdelning som tillhandahållaren inte råder över och överenskommelse om annan utdelning inte har nåtts mellan tillhandahållaren och postmottagaren.

¹ Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst, PTSFS 2022:20.

I en av kommissionen beställd rapport med en utvärdering av postdirektivet² anges att postdirektivet kräver utdelning vid mottagarnas bostad eller lokaler och att detta var standardförfarandet i medlemsländerna när direktivet antogs, dock inte i Finland och Sverige. I rapporten anges därefter att för att undvika att postoperatörerna behövde införa nya kostsamma förfaranden som vid den tiden inte efterfrågades av användarna medgav postdirektivet flexibilitet i det avseendet. Enligt rapporten kan de nationella tillsynsmyndigheterna därför bevilja undantag enligt artikel 3.3. Det anges avslutningsvis att 2017 hade undantag för hemleverans beviljats i nio medlemsländer, men Sverige anges inte ingå i denna grupp.³

Den svenska ordningen med uthämtning av paket hos postombud anses inte som ett undantag från kravet på utdelning minst fem arbetsdagar i veckan. Numera tillhandahåller Postnord pakettjänster med hemleverans.

Post- och telestyrelsens tillsynsbeslut

Post- och telestyrelsen har i ett tillsynsbeslut⁴ bedömt att den modell med varannandagsutdelning som Postnord började införa i januari 2021 uppfyller postlagens krav på utdelning fem dagar i veckan. I beslutet konstaterade PTS att alla paket, varubrev och expressbrev som ska direkt till mottagararen delas ut varje helgfri vardag. PTS konstaterade vidare att det därutöver erbjuds en tilläggstjänst för daglig utdelning av postdistribuerad tidning samt att försändelser som ska till postombud, postboxar, företagscenter, storkundsnummer eller till företag med utkörningsavtal levereras helgfria vardagar. PTS förklarade att kravet på femdagarsutdelning inte innebär att varje enskild tjänst som Postnord erbjuder måste ha utdelning varje helgfri vardag. Eftersom Postnord inom sitt samlade tjänsteutbud hade tjänster med utdelning av postförsändelser till mottagare varje helgfri måndag till fredag ansåg PTS att Postnords produktionsmodell var förenlig med postlagens femdagarskrav. PTS förklarade avslutningsvis att

² User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, Final Report, 1 mars 2021, WIK-Consult, s. 185.

³ A.a. s. 185–186.

⁴ PTS beslut den 24 juni 2021 – avslut av tillsyn av Postnords nya produktionsmodell i Malmö terminalområde, dnr 21-108.

myndigheten i bedömningen hade lagt särskild vikt vid att tjänsten expressbrev innebär utdelning varje dag.

Norge och kravet på femdagarsutdelning

Den 1 juli 2020 infördes varannandagsutdelning av post i Norge. Sedan dess föreskrivs i 7 § i den norska postlagen att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska garantera utdelning av postförsändelser varannan dag, måndag till fredag, i en tvåveckorscykel.

I propositionen som låg till grund för lagändringen⁵ bedömdes om ordningen med varannandagsutdelning var förenlig med postdirektivet.⁶ Departementet tog avstamp i att postdirektivets bestämmelse om utdelning minst fem dagar i veckan infördes 1997 och återspeglar innebörden av postutdelning vid den tid då brevmängden var som störst. Därefter har brevmängden emellertid sjunkit avsevärt. Departementet menade att den betydande nedgången i den norska postvolymen till följd av den starka digitaliseringen, en utmanande geografi med stora avstånd och ett av Europas mest spridda bosättningsmönster borde ge ett visst handlingsutrymme vid tillämpningen av artikel 3.3. Departementet menade vidare att det var relevant att se till praxisen som utvecklats i de medlemsländer som har liknande utmaningar som Norge, särskilt i övriga nordiska länder. Sammanfattningsvis hade det enligt departementet vid bedömningen av om de nya reglerna uppfyller direktivets krav betydelse hur många dagar som utdelning sker och vilka kompensatoriska åtgärder som vidtas.

Beträffande kompensatoriska åtgärder görs senare i propositionen⁷ bedömningen att det mot bakgrund av vad som framkommit vid remissförfarandet kunde finnas behov av kompensatoriska åtgärder. De åtgärder som regeringen förespråkade var upphandling av dagstidningsdistribution i de områden där det inte finns tidningsdistributionsnät, möjlighet att ålägga tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten att erbjuda postboxtjänster i större utsträckning och att de lokala valmyndigheterna skaffar postboxar så att ändringen i postutdelningen inte får betydelse för möjligheten att förhandsrösta i de norska valen.

⁵ Prop. 102 L (2018–2019). Proposisjon til Stortinget (forslag till lovvedtak). Endringer i postloven (antall omdelningsdager).

⁶ S. 15–16, kap. 5 Forholdet till EU:s postdirektiv.

⁷ S. 30–31.

Övervägandena i propositionen ger intrycket att den norska lagstiftaren ansett att den norska ordningen uppfyller postdirektivets krav på utdelning fem dagar i veckan. Att den norska ordningen uppfattas på detta sätt har bekräftats för utredningen vid kontakter med det norska Samferdselsdepartementet.

Finland och kravet på femdagarsutdelning

I 17 § i den finska postlagen föreskrivs att brev försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut en gång per dag fem dagar i veckan. Trots detta gäller sedan den 1 juli 2018 att det i en stor del av Finland inte delas ut post fem dagar i veckan.

Den 1 juli 2018 trädde nämligen i den finska postlagen i kraft ändringar som syftade till att beträffande tätortsområden med nät för morgondistribution av tidningar ge möjlighet till undantag från femdagarsutdelning och tillåta en utdelning som omfattar minst tre dagar.

Lagstiftningstekniken som användes var att postlagens krav på befordringstid ändrades. Före ändringen hade det i 19 §, med rubriken Kvalitetsnormer för samhällsomfattande tjänster, föreskrivits att minst 95 procent av försändelserna skulle vara framme senast den andra vardagen efter inlämningsdagen. Efter ändringen gäller att minst 50 procent av försändelserna ska vara framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen. Postlagens bestämmelse om att brev försändelser som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna ska samlas in och delas ut åtminstone en gång per dag fem dagar i veckan ändrades endast på så sätt att det lades till att insamlingen och utdelningen skulle ske med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 §.

I den proposition som låg till grund för lagändringarna⁸ redogjordes för postdirektivets krav på insamling och utdelning fem dagar i veckan och möjligheten till undantag vid omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande. Beträffande de aktuella lagändringarna förklarade regeringen att genom tillägget i 17 § – att insamling och utdelning ska ske med beaktande av kvalitetsnormen i 19 § – ”kan de försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahållas flexibelt samtidigt som

⁸ Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen (RP 272/2016 rd), s. 20 f.

postdirektivets krav på utdelning omfattande fem dagar följs”. Det angavs också att ”[b]estämmelsen i 17 § 1 mom, ska möjliggöra undantag från femdagarsutdelning i fråga om brev som ingår i de samhälls-omfattande tjänsterna, eftersom man vid utdelningen av sådana brev ska kunna beakta ändringen i 19 § som gäller kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna, dvs. befordringstiden”.

I den sista meningen i stycket ovan används ordet undantag. Även i propositionens inledande redogörelse för propositionens huvudsakliga innehåll anges att förslagen ska ge en möjlighet att göra undantag från femdagarsutdelning. Texten i propositionen ger dock intrycket att regeringen inte menar att det görs undantag från postdirektivets krav på femdagarsutdelning med stöd av bestämmelsen om undantag vid ”omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande” utan undantag från den finska postlagens krav på femdagarsutdelning. Särskilt mot bakgrund av uttalandet om att de försändelser som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna kan tillhandahållas flexibelt samtidigt som postdirektivets krav på utdelning fem dagar i veckan följs förefaller regeringen mena att det inte är fråga om ett undantag från postdirektivets krav. För detta talar också omständigheten att PTS inte har fått något meddelande i enlighet med artikel 3.3 andra stycket i postdirektivet från Finland om undantag från kravet på femdagarsutdelning.

Danmark och kravet på femdagarsutdelning

I Danmark finns det inte någon lagbestämmelse om femdagarsutdelning. Enligt Post Danmarks tillstånd gäller dock att utdelning av postförsändelser ska ske fem vardagar i veckan. I tillståndet anges vidare att servicekravet för inhemska brev är att de ska vara utdelade senast fem dagar efter inlämning. På grund av detta kvalitetskrav har utdelningsfrekvensen till varje postlåda minskats så att den sker var fjärde dag när det gäller brev.

Det förefaller inte i offentliga myndighetshandlingar ha diskuterats om den danska ordningen uppfyller postdirektivets krav på utdelning fem dagar i veckan.

PTS har inte heller från Danmark fått något meddelande om undantag från kravet på femdagarsutdelning. Detta talar för att Danmark menar att man inte gjort undantag från postdirektivets krav på fem-

dagarsutdelning utan att man har femdagarsutdelning i den mening som avses i direktivet.

9.1.2 Undantag från kravet på femdagarsutdelning

Enligt postdirektivet kan alltså undantag från kravet på utdelning fem dagar i veckan göras under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande. Det land där det mest omfattande geografiska undantaget gjorts är såvitt vi känner till Italien.

Enligt italiensk rätt⁹ är varannandagsutdelning möjlig vid speciella infrastrukturförhållanden eller geografiska förhållanden i områden med en befolkning på mindre än 200 personer per kvadratkilometer, dock som mest avseende en fjärdedel av den nationella befolkningen, under förutsättning att den godkänns av regleringsmyndigheten.

Den italienska tillsynsmyndigheten, AGCOM, godkände i juni 2015¹⁰ en modell för varannandagsutdelning som Poste Italiane hade begärt tillstånd för. I beslutet angavs att den utdelningsmodell som begäran avsåg fick tillämpas tills den nådde en fjärdedel av Italiens befolkning.

EU-domstolens mål C-275/16

Den italienska domstolens begäran till EU-domstolen

Bland annat ett fyrtiotal italienska kommuner väckte talan vid en italiensk domstol om att AGCOM:s beslut skulle ogiltigförklaras. Kommunerna åberopade en rad grunder till stöd för sin talan och flera av grunderna tog sikte på möjligheten till undantag från femdagarsutdelning enligt artikel 3.3 i postdirektivet. Den italienska domstolen begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Frågan som ställdes var om den italienska regleringen var förenlig med artikel 3.3 i postdirektivet med hänsyn till att tillsynsmyndigheten var

⁹ Artikel 3.7 i decreto legislativo, 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio, (lagstiftningsdekret nr 261 den 22 juli 1999 om införlivande av direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna).

¹⁰ Beslut nr 395/15/CONS den 25 juni 2015. Delibera n. 395/15/CONS – Attuazione all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale.

skyldig att bevilja det nämnda undantaget varje gång som tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna ansöker om det med hänvisning till ”särskilda infrastrukturförhållanden eller geografiska förhållanden i områden med en befolkningstäthet under 200 invånare per kvadratkilometer” även när nämnda förhållanden inte bedöms vara undantagsvis förekommande och omfattar en stor del av landets befolkning (upp till en fjärdedel av befolkningen och därmed en klart mera omfattande del av det nationella territoriet)

EU-domstolen meddelade inte någon dom i målet eftersom den italienska domstolen återkallade sin begäran. Innan EU-domstolen skrev av målet hade emellertid bland annat kommissionen gett in ett yttrande i målet.

Kommissionens yttrande

I sitt yttrande förklarade kommissionen att ordalydelsen i artikel 3.3 inte ger någon vägledning för en precisering av innebörden av rekvisitet ”omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande”. Det var därför nödvändigt att även beakta det sammanhang som den ingår i samt systematiken i och syftet med direktivet.

Kommissionen konstaterade att beträffande kravet på femdagarsutdelning framstår ordalydelsen som mer exakt än bestämmelsen i artikel 3.2 om att expeditions- och inlämningsställen ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas men att det lämnas ett utrymme för medlemsstaterna att göra undantag.

Kommissionen förklarade vidare att alla skyldigheter beträffande samhällsomfattande tjänster ska tolkas mot bakgrund av bestämmelsen i artikel 5.1 sista strecksatsen i direktivet. I den bestämmelsen föreskrivs att tjänsterna ska utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov. Kommissionen förklarade därefter att undantag som grundas på omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande ska tolkas och tillämpas restriktivt. Enligt kommissionen ankommer det framför allt på den nationella tillsynsmyndigheten att fastställa vilka omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande. Vid bedömningen av om ett undantag är lagenligt ska samtliga relevanta omständigheter

beaktas, inte endast geografiska och demografiska förhållanden – som kan variera starkt såväl mellan länder som inom ett land – utan även omständigheter som utvecklingen av allmänhetens behov och nödvändigheten att säkerställa den samhällsomfattande tjänstens ekonomiska bärkraft. Enligt kommissionen är det därför logiskt att beakta utvecklingen beträffande elektroniska kommunikationsmedel och den motsvarande minskningen av volymerna av traditionell post för att fastställa gränserna för undantag.

Med hänsyn till bland annat bestämmelsen i artikel 5.1 sista strecksatsen kan enligt kommissionen en radikal minskning av volymerna av postförsändelser mycket väl leda till att skyldigheten att dela ut post fem dagar i veckan kan anses bli föremål för mer omfattande undantag. Den ekonomiska bärkraften hos den samhällsomfattande tjänsten är en faktor av stor betydelse, för utan ekonomisk bärkraft finns det ingen realistisk möjlighet att säkerställa tjänsten.

Ett undantag som syftar till att göra det möjligt att använda endast en brevbärare i avlägsna områden med varannandagsutdelning förefaller enligt kommissionen inte nödvändigtvis stå i strid med direktivet. Om det är tydligt att denna åtgärd syftar till att minska kostnaden för tjänsten och svarar mot en finansiell logik, förefaller den kunna beaktas som skäl för undantag.

Kommissionen pekar vidare på att det i artikel 3 föreskrivs att undantag beviljas av den nationella tillsynsmyndigheten, vilken myndighet har det slutliga ansvaret att bedöma att postdirektivets krav uppfylls. Enligt kommissionen är det dock inte förbjudet att den nationella lagstiftaren antar ett regelverk med ramar för möjligheten att medge undantag och som fastställer tillämpliga kriterier, som är förenliga med bestämmelserna i direktivet.

Mot bakgrund av detta resonemang föreslog kommissionen att EU-domstolen skulle lämna följande svar (här något nerkortat) till den italienska domstolen.

Det ankommer på den nationella tillsynsmyndigheten att säkerställa att ett undantag från skyldigheten att dela ut post minst fem arbetsdagar i veckan verkligen motiveras av undantagsvis förekommande omständigheter eller geografiska förhållanden. Därvid ska inte endast geografiska och demografiska förhållanden beaktas utan även allmänhetens faktiska behov och nödvändigheten att säkerställa den totala ekonomiska bärkraften hos den samhällsomfattande tjänsten. Artikel 3.3 i postdirektivet berövar inte den nationella lagstiftaren möjligheten att fastställa kriterier och parametrar för tillstånd till undantag, under förutsättning att det

är på den nationella tillsynsmyndigheten som det ankommer att pröva frågan och att säkerställa att fastställda kriterier är förenliga med EU-rätt som har direkt effekt.

Förslag på undantag för hela Finland

I Finland har regeringen beslutat en proposition med förslag om att det i den finska postlagen ska föreskrivas att brevförsändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten ska samlas in och delas ut tre vardagar i veckan.¹¹ I propositionen konstateras att det finns möjlighet att avvika från kravet på insamling och utdelning fem dagar i veckan och uttalas att det nationella spelrummet i undantagsbestämelsen är förenat med osäkerhet. Enligt den finska regeringen är det oklart hur mycket till exempel brevmängderna måste minska innan man kan avvika från skyldigheten att samla in och dela ut försändelser fem dagar i veckan. Det uttalas vidare att det bör beaktas att postmarknaden har förändrats avsevärt sedan det ursprungliga postdirektivet och ändringsdirektiven antogs. Enligt regeringen har de ändringar som gjorts i den nationella postlagstiftningen i de nordiska länderna och de senaste årens utveckling på postmarknaden lett till en situation där kommissionen eventuellt tolkar direktivets undantagsbestämmelse flexibelt.

Den pekade också på att kommissionen i sin rapport om postdirektivet från november 2021¹² medgav att minimikraven när det gäller omfattningen av antalet tjänster, leverans inom fem dagar och kvaliteten på tjänster i postdirektivet inte helt överensstämmer med de nuvarande marknadsförväntningarna och efterfrågan och innebär utmaningar för de utsedda tillhandahållarna. Även i Finland kan enligt regeringen mängden postförsändelser som minskar i rask takt och digitaliseringens höga utvecklingsnivå i kombination med exceptionella geografiska förhållanden i fråga om avstånd tolkas så att de uppfyller förutsättningarna för tillämpning av undantagsbestämelsen i hela landet. Postdirektivet innehåller dock såsom konstaterats rum för tolkning i fråga om bestämmelserna om insamling och utdelning, och därför är det enligt vad som uttalas i propositionen inte helt säkert

¹¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen, RP 58/2022 rd.

¹² Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet om posttjänster (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG), s. 5.

att kommissionen tolkar undantaget i artikel 3.3 tillräckligt brett i fråga om den föreslagna ändringen. Regeringen konstaterar avslutningsvis att i sista hand avgör EU-domstolen om det är godtagbart att avvika från huvudregeln i artikel 3.3 på grund av minskade mängder brev och de övriga framhållna omständigheterna.¹³

Rapporter från kommissionen

Kommissionen antog den 17 november 2015 en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av postdirektivet. Rapporten åtföljdes av ett arbetsdokument från kommissionen.¹⁴ I det dokumentet förklarade kommissionen att tillsynsmyndigheternas tillstånd till undantag enligt artikel 3.3 måste grundas på klara och objektiva kriterier och tillämpas restriktivt. Den förklarar också att de flesta länder med undantag har gjort det för mindre än 1 procent av befolkningen.

I motsvarande dokument från 2021¹⁵ konstaterar kommissionen att den minskande efterfrågan på brevtjänster har ökat kostnaderna för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster och att elva medlemsstater, för att ta itu med dessa problem och hitta billigare sätt att bedriva verksamheten, har förlitat sig på direktivets möjlighet till undantag. I ett arbetsdokument¹⁶ som låg till grund för rapporten konstateras att direktivet ger medlemsstaterna möjlighet till undantag från kravet på utdelning minst fem arbetsdagar i veckan. I dokumentet uttalas att hittills har medlemsstaterna använt möjligheten på väl avvägda sätt och främst för att hantera undantagssituationer, även om vissa har gått avsevärt längre. Enligt vad som uttalas i dokumentet kan i medlemsstater där användarna inte längre behöver daglig utdelning kravet på utdelning fem dagar i veckan bli för kostsamt i förhållande till användarnas behov. Undantagsmöjligheten är i prin-

¹³ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen, RP 58/2022 rd, s. 84–85.

¹⁴ Commission staff working document, COM(2015) 568 final.

¹⁵ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet om posttjänster (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG).

¹⁶ Commission staff working document, Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC (Postal Services Directive), accompanying the report from the Commission to the European parliament and the council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), SWD/2021/309 final.

cip inte tänkt att lösa denna bristande balans mellan kostnader och nytta. Enligt vad som uttalas var syftet med undantaget aldrig att hantera den massiva förändringen i användarnas beteende och inte heller att hantera den ökande ekonomiska belastningen när kostnaderna per enhet ökar till följd av avsevärt lägre brevvolymer.

9.1.3 Slutsatser om innebörden av postdirektivets krav på utdelning minst fem arbetsdagar i veckan

Huvudregeln

Postdirektivet innebär inte att alla posttjänster avseende postförsändelser upp till 2 kg och postpaket upp till 10 kg som tillhandahålls av en utsedd tillhandahållare ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten utan medlemsstaterna kan bestämma vilka tjänster som ingår i denna. Direktivet kräver inte heller att alla posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten bygger på utdelning fem dagar i veckan.

Som kommissionen påpekade i sitt yttrande i EU-domstolens mål C-275/16 är ordalydelsen i artikel 3.3 och 3.4 klar vad gäller att den samhällsomfattande posttjänsten som huvudregel ska innebära utdelning fem dagar i veckan och avse postförsändelser upp till 2 kg och postpaket upp till 10 kg. Visserligen föreskrivs det i artikel 5.1 att tjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten ska utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov. Detta innebär dock inte att kravet på utdelning fem dagar i veckan kan tolkas mot sin ordalydelse.

Medlemsstaterna är alltså skyldiga att säkerställa att utdelning av postförsändelser som huvudregel sker minst fem arbetsdagar i veckan. Detta innebär att det inom den samhällsomfattande posttjänsten ska erbjudas tjänster med utdelning av till exempel brev, paket, dagstidningar och tidskrifter minst fem arbetsdagar i veckan, vilket också PTS har framhållit i det ovannämnda tillståndsbeslutet. Utdelningen behöver inte ske av brevbärare på fasta slingor utan kan göras till exempel på det sätt som Postnord tillämpar i sitt s.k. tunna flöde. Dock måste postdirektivets krav vara uppfyllda för de tjänster som tillhandahålls fem dagar i veckan, till exempel kravet att priserna ska vara rimliga.

Undantagsmöjligheten

Det är möjligt att göra undantag från postdirektivets krav på utdelning minst fem arbetsdagar i veckan. Undantag får göras under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande.

Kommissionen har i det ovan redovisade yttrandet framhållit att utvecklingen av allmänhetens behov och nödvändigheten att säkerställa den samhällsomfattande tjänstens ekonomiska bärkraft kan beaktas när undantag görs. Enligt kommissionen kan hänsyn tas till utvecklingen av elektroniska kommunikationsmedel och den motsvarande minskningen av volymerna av traditionell post när gränserna för undantagsmöjligheten fastställs. Kommissionen har betonat att den ekonomiska bärkraften hos den samhällsomfattande tjänsten är en faktor av stor betydelse, för utan ekonomisk bärkraft finns det ingen realistisk möjlighet att säkerställa tjänsten.

Undantagsmöjligheten i artikel 3.3 torde vara avsedd för i första hand undantag för delar av ett lands territorium. När ett minskat behov av posttjänster leder till allt större kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten torde man dock förr eller senare kunna komma till en punkt där ett undantag för hela landet kan godtas, särskilt om undantaget gäller till exempel endast brev medan utdelning av paket sker varje arbetsdag och utdelning av dagstidningar fem dagar i veckan sker med tidningsbud till en stor del av mottagarna.

9.2 Postdirektivets krav på redovisningen

Enligt våra direktiv ska vi utreda vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. För tjänster som ingår i denna gäller krav beträffande prissättningen och redovisningen. Dessa regler syftar till att skydda användarna och konkurrensen och kan vara ett skäl att låta tjänster ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Samtidigt kan reglerna vara begränsande eller kostsamma för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, vilket kan vara ett skäl för att hålla tjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten.

I de följande avsnitten behandlar vi postdirektivets prissättnings- och redovisningsregler. Eftersom prissättningsreglerna är sammankopplade med redovisningsreglerna behandlas redovisningsreglerna först.

9.2.1 Direktivbestämmelserna

I artikel 14.2 föreskrivs att tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster ska i den interna redovisningen ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Det anges också att denna särredovisning ska användas när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Sådana interna redovisningssystem ska bygga på enhetligt tillämpade och objektivt försvarbara principer för kostnadsredovisning.

I artikel 14.3 finns bestämmelser om hur kostnader ska fördelas. Reglerna gäller främst hur gemensamma kostnader, dvs. kostnader som inte direkt kan hänföras till en bestämd tjänst, ska fördelas

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

9.2.2 Redovisningskravens genomförande i svensk rätt

Postlagens redovisningsregler

Postdirektivets krav beträffande redovisning har genomförts i 3 kap. 2 § andra stycket postlagen. Där föreskrivs att för den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten gäller att den interna redovisningen ska ha olika konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och de som inte gör det. Det föreskrivs också att den interna redovisningen ska ställas upp i överensstämmelse med postdirektivet och att verksamheten årligen ska redovisas till tillståndsmyndigheten i enlighet med postdirektivet.

I förarbetena till postlagens bestämmelser om redovisning anges att bestämmelserna om kostnadsredovisningssystemet och en uppdelad och öppen redovisning avser primärt att förhindra korssubventionering. Det anges också att bestämmelserna vidare syftar till att ge tillräckligt detaljerad information om räkenskaperna för att kunna

säkerställa att prissättningen av de samhällsomfattande posttjänsterna uppfyller de krav och principer som den ska uppfylla, bland annat kravet på rimliga och kostnadsorienterade priser.¹⁷

I postlagen finns också ett bemyndigande för regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om redovisningskraven. Regeringen har bemyndigat PTS att meddela sådana föreskrifter. Några sådana har dock inte meddelats. I Postnords tillståndsvillkor regleras dock redovisningsskyldigheten närmare.

9.2.3 Redovisningskrav i tillståndsvillkoren

I tillståndsvillkoren föreskrivs följande under rubriken Allmänt om kalkylering.

Postnords kalkylering och redovisning ska vara utformad på ett sådant sätt att tillståndsmyndigheten kan kontrollera att priserna för de olika tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är rimliga, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade samt att korssubventionering mellan tjänster inom och utom den samhällsomfattande tjänsten inte förekommer.

I skälen för denna bestämmelse hänvisas till det ovan nämnda propositionsuttalandet om att bestämmelserna om redovisningssystemet avser primärt att förhindra korssubventionering. Beträffande kalkylsystemet föreskrivs följande.

Postnord ska redovisa kostnader och intäkter för varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten samt för tjänster som delar resurser (nätverk) med samhällsomfattande tjänster. Redovisningen ska göras i ett dokumenterat och transparent kalkylsystem baserat på enhetligt tillämpade och objektiva försvarbara principer för kostnadsredovisning. Begreppet transparent kalkylsystem inkluderar de kalkyler som ligger till grund för Postnords prissättning.

Kostnaderna och intäkterna ska kunna härledas från reviderat bokslut. Det ska framgå vilka fördelningsnycklar som har använts och vilka belopp som därmed fördelats till berörda tjänster. Självkostnaden ska således kunna beräknas för varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

¹⁷ Prop. 2019/10:216, *Ny postlag*, s. 61.

Utifrån kravet i tillståndsvillkoren på att Postnord ska redovisa kostnader och intäkter för varje enskild tjänst som ingår i den samhälls-omfattande posttjänsten samt för tjänster som delar resurser (nätverk) med samhälls-omfattande tjänster gör PTS varje år en kalkylbeställning. Som tillägg till vad som föreskrivs i tillståndsvillkoren anges i denna begäran bland annat att med begreppet tjänst avses i huvudsak enskilda tjänster eller kategorier av tjänster såsom de framgår av Postnords prislister och villkor.

9.2.4 Innebörden av direktivets krav på redovisning enligt generaladvokaten i EU-domstolens mål C-256/17

EU-domstolens mål

Innebörden av postdirektivets krav på redovisningen – och även direktivets krav på prissättningen, vilket vi återkommer till i avsnitt 9.4 – var föremålet för en begäran om förhandsavgörande från en nederländsk domstol till EU-domstolen. Innan EU-domstolen hade meddelat dom i målet återkallades begäran och målet skrevs därför av. Dessförinnan hade emellertid generaladvokaten lämnat ett förslag till avgörande i målet.¹⁸

Målet vid den nederländska domstolen gällde ett beslut som den nederländska tillsynsmyndigheten hade fattat beträffande Koninklijke PostNL BV (PostNL), som var den postoperatör som utsetts att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten i Nederländerna. I beslutet hade tillsynsmyndigheten fastställt ett avgiftsutrymme för de samhälls-omfattande posttjänsterna efter att ha slagit fast att PostNL:s kostnadsredovisningssystem var förenligt med den nederländska postregleringens krav på redovisningen. En konkurrent till PostNL, Sandd BV, överklagade beslutet och gjorde gällande att det var felaktigt eftersom PostNL inte särredovisade sina tjänster i sitt redovisningssystem och eftersom PostNL fått möjlighet att grunda sina avgifter på ett medelvärde.

Bland de frågor som generaladvokaten tog ställning till fanns frågan om artikel 14 i postdirektivet kräver att medlemsstaterna ålägger tillhandahållare av samhälls-omfattande tjänster att ha skilda konton för varje enskild tjänst eller produkt som ingår i de samhälls-omfat-

¹⁸ Förslag till avgörande den 20 juni 2018 i mål C-256/17, Sandd BV mot Autoriteit Consument en Markt, EU:C:2018:474.

tande tjänsterna. Han uttalade sig också om innebörden av kostnadsorienteringskravet. Hans överväganden i den sistnämnda frågan återkommer vi till i avsnitt 9.4.2.

Generaladvokaten om redovisningskravet

Beträffande kravet i artikel 14 att det i den interna redovisningen ska finnas skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det förklarade generaladvokaten att ”tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna” motsvarades i direktivets engelska språkversion av ”each of the services and products which are part of the universal service”. Enligt generaladvokaten var det uttrycket tvetydigt. Han konstaterade också att i andra språkversioner återgavs i vissa en motsvarighet till each medan det i andra versioner inte fanns en sådan motsvarighet. Bestämmelsen skulle därför tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår.

Generaladvokaten konstaterade därefter beträffande syftet med bestämmelsen att det framgår av artikel 14.2 andra meningen att de uppgifter om redovisningen som krävs enligt bestämmelsen ska användas ”när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten”. Han konstaterade också att skyldigheten att ha skilda konton dessutom var avsedd för att förhindra att kors-subsventionering påverkar konkurrensen negativt. Han framhöll att enligt skäl 41 i 2008 års postdirektiv ska uppgifterna om redovisningen hjälpa medlemsstaterna och deras nationella tillsynsmyndigheter att

1. fatta beslut avseende samhällsomfattande tjänster,
2. besluta huruvida skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär en nettokostnad och utgör en orättvis finansiell börda för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster,
3. säkerställa att de avgifter som tillämpas för den samhällsomfattande tjänsten följer de principer om avgifter som anges i direktivet,
4. säkerställa att principerna om terminalavgifter som anges i direktivet följs, och

5. kontrollera att marknadsförhållandena är rättvisa tills konkurrensen har fått effekt.

Beträffande nettokostnaden för de samhällsomfattande tjänsterna förklarade generaladvokaten att de varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, och att det under vissa omständigheter inte uppstår någon nettokostnad. I sådana situationer skulle alltför stränga krav på redovisningen endast medföra en ekonomisk belastning för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster utan att ge någon fördel. Enligt honom gällde att i medlemsstater där nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är ganska hög och dessutom finansieras med offentliga medel krävs mycket mer detaljerad redovisning för att göra det möjligt för den nationella tillsynsmyndigheten att bedöma huruvida dessa bidrag används för det ändamål som föreskrivs i direktivet. Om en medlemsstat däremot inte har använt ett finansieringssystem och tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster inte har erhållit något statligt bistånd överlåter postdirektivet till och med åt den nationella tillsynsmyndigheten att helt bortse från redovisningskraven i artikel 14. Under sådana omständigheter krävs det enligt generaladvokaten inte längre att den nationella tillsynsmyndigheten gör en detaljerad kontroll av tillhandahållarens redovisning, utan det faller i stället inom ramen för konkurrensrätten.

Mot bland annat denna bakgrund drog generaladvokaten slutsatsen att artikel 14 i postdirektivet inte innehåller någon allmän skyldighet att ha skilda konton för varje enskild tjänst eller produkt som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna. Hur detaljerade uppgifter om redovisningen som krävs av en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster är snarare nära kopplat till de särskilda omständigheterna kring tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster i varje medlemsstat, såsom de samhällsomfattande tjänsternas utformning, de rådande marknadsförhållandena och graden av konkurrens på den nationella postmarknaden.

Generaladvokatens svar i denna del till den nederländska domstolen blev därför att artikel 14 inte uppställer någon skyldighet för medlemsstaterna att i nationell lagstiftning föreskriva att tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster i den interna redovisningen ska ha skilda konton för var och en av de tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna.

9.2.5 Betydelsen för kostnadsfördelningen av att en tjänst ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte

Artikel 14.3 innehåller alltså bestämmelser om fördelning av gemensamma kostnader. Huvudregeln är att gemensamma kostnader när det är möjligt ska fördelas utifrån en direkt analys av vad som orsakade dem. För fall där detta inte är möjligt finns kompletterande regler.

Postnord har förklarat att postdirektivets kostnadsfördelningsregler inte skiljer sig från sedvanlig kalkylpraxis. Postnord har också förklarat att det för kostnadsfördelningen saknar betydelse om en viss tjänst som Postnord tillhandahåller ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte. Detta har bekräftats vid kontakter med PTS.

9.3 Postdirektivets krav på prissättningen

Vi ska alltså överväga vilka tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. När tjänster ingår i denna tjänst omfattas de av postlagens prissättningsregler, som härrör från postdirektivet. När vi bedömer vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten behöver vi beakta vilka för- och nackdelar som det finns med att olika tjänster omfattas av detta regelverk. Vi går därför närmare in på vad dessa regler innebär. I detta avsnitt 9.3 redogör vi översiktligt för prisbestämmelserna och för hur de genomförts i svensk rätt. I 9.3–9.6 tittar vi närmare på de olika kraven.

9.3.1 Direktivsbestämmelserna

I artikel 12 i postdirektivet finns bestämmelser om avgiftsprinciper. Medlemsstaterna ska enligt dessa se till att avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna är

- rimliga,
- kostnadsrelaterade och ger incitament till ett effektivt tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, samt
- öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Det föreskrivs också att medlemsstaterna, om allmänintresset kräver det, får besluta om en enhetlig taxa inom det nationella territoriet för tjänster till enhetspris och andra postförsändelser.

I artikel 12 finns också bestämmelser som gäller enbart för en utsedd tillhandahållare. Beträffande en sådan gäller att även om medlemsstaten beslutar om en enhetlig taxa så utesluter detta inte att tillhandahållaren har rätt att ingå individuella avtal om priser med användare. Vidare gäller att när en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster använder sig av specialavgifter, till exempel gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika användare, ska denne tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering både på avgifterna och tillhörande villkor.

Direktivets prissättningsregler har olika syften. De syftar dels till att skydda användarna, som ska erbjudas posttjänster till rimliga priser. Reglerna syftar emellertid också till att skydda mot snedvridning av konkurrensen. I skäl 26 i 1997 års direktiv anges att för att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhällsomfattande tjänsterna och förhindra snedvridning av konkurrensen bör avgifterna för de samhällsomfattande tjänsterna vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna.

9.3.2 Genomförandet i svensk rätt

Den svenska regleringen om prissättning

Postdirektivets bestämmelser om prissättning har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 3 kap. postlagen. I 1 § föreskrivs bland annat att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser och att villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Enligt 2 § första stycket ska prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. I postlagen anges alltså inte att priserna ska vara kostnadsrelaterade, vilket är begreppet som används i postdirektivet, utan föreskrivs att de ska vara kostnadsorienterade. Av förarbetena till bestämmelsen¹⁹ framgår att begreppet kostnadsorienterad valdes för att begreppsanvändningen skulle överensstämja med den i lagen

¹⁹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 59 f.

(2003:389) om elektronisk kommunikation, men att begreppet har samma innebörd som postdirektivets motsvarighet. Kostnadsrelaterad motsvaras i den engelska versionen av postdirektivet av *cost-oriented*. Nedan kommer vi att använda kostnadsrelaterad när vi utgår från postlagen men kostnadsrelaterad när vi utgår från postdirektivet. Begreppen har emellertid samma innebörd.

Vidare gäller enligt 2 § tredje stycket att om den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten tillämpar särskilda priser och andra särskilda villkor gäller, utöver vad som anges i första stycket, att prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Enligt 2 § femte stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om kraven enligt första-tredje styckena. Några sådana föreskrifter har inte meddelats.

I 3 § föreskrivs att regeringen får meddela föreskrifter om att priser för tjänster som ingår i postverksamhet och som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten inte får överstiga vissa nivåer. Sådana föreskrifter finns i 9 § postförordningen. Där finns en bestämmelse om ett prishöjningstak för befordran av inrikes frimärkta brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran och som väger högst 250 gram.

9.3.3 Förarbetsuttalanden

I den svenska regleringen återges alltså direktivets krav på prissättningen mer eller mindre ordagrant utan någon ytterligare vägledning. I förarbetena till bestämmelserna i postlagen har regeringen dock lämnat förklaringar till vad som menas med att prissättningen ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande.²⁰ Där förklaras att priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika avtalsparter, såväl faktiska som möjliga sådana. Sådana avtalsparter kan exempelvis vara företagskunder, förmedlare av post från olika användare och andra postoperatörer. De särskilda priserna och villkoren ska enligt regeringen även gälla för användare, till exempel enskilda användare och små och medelstora företag, som använder posttjänster på liknande sätt. Priserna och villkoren ska alltså även gälla för de användare som uppfyller villkoren för de särskilda priserna, dvs. om användarna uppfyller villkoren för när tillhandahållarna av samhälls-

²⁰ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 57 f.

omfattande tjänster använder sig av särskilda avgifter gentemot stor- och företagskunder samt förmedlare av post från olika användare ska de ha rätt till de särskilda avgifterna.

Regleringen om att prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor innebär enligt regeringen att de principer som ligger till grund för prissättningen och villkoren ska vara öppna för insyn. Kravet på insyn medför enligt vad som anges i propositionen inte att alla avtal ska redovisas öppet i detalj, men däremot att en tydlig redovisning ska ske av de principer som ligger till grund för beräkningen av priser och rabatter samt övriga villkor i avtal som avviker från de officiella villkoren.

När det gäller kravet på kostnadsorienterad prissättning resoneras varken i förarbetena till den aktuella bestämmelsen²¹ eller i förarbetena till dess föregångare i 1993 års postlag²² kring kravets innebörd. I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen angavs att regeringen hade för avsikt att bemyndiga PTS att meddela föreskrifter om kraven på prissättningen. Ett sådant bemyndigande finns i 11 § postförordningen men PTS har inte meddelat några sådana föreskrifter.

9.3.4 Tillståndsvillkoren

PTS har alltså inte meddelat några föreskrifter om prissättning och redovisning men i tillståndsvillkoren för Postnord finns vissa bestämmelser om prissättning under rubriken Redovisning av priser och villkor. Där anges följande.

För de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten ska Postnord hålla priserna och de allmänna villkoren tillgängliga på Postnords webbplats.

Ändringar av priser, principer för prissättning och rabatter och/eller villkor ska meddelas, via webbplatsen eller skriftligen till den som kan beröras, senast 30 dagar innan de träder i kraft.

I de fall Postnord tillämpar särskilda priser och andra särskilda villkor, med undantag för tjänster som är avsedda för annan postförsändelse än ett skriftligt meddelande och innehåller varor med eller utan kommersiellt värde, gäller följande. Rabatter som grundar sig på aggregerade volymer under en viss tidsperiod, exempelvis årsvis, ("volymrabatt") och rabatter som grundar sig på sändningsstorlek (volym per inlämningstill-

²¹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*.

²² Prop. 2997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*.

fälle) för viss tjänst/vissa tjänster ("sändningsrabatt") ska, för de tjänster där sådana rabatter erbjuds, redovisas öppet på Postnords webbplats med angivande av rabattsatser och volymintervaller för de olika rabattnivåerna. Undantag från detta krav medges emellertid i det fall slutpriset efter avdragen rabatt redovisas för de olika rabattnivåerna på Postnords webbplats.

Rabattsatsen för en volymrabatt i ett visst volymintervall ska anges antingen som ett enskilt värde eller som ett rabattintervall. Om Postnord redovisar rabattsatsen som ett rabattintervall får rabattintervalllets om-fång inte överstiga en femtedel av den maximala rabatten som kan erhållas för den aktuella tjänsten.

I de fall Postnord tillämpar andra rabatter än volymrabatter och sändningsrabatter enligt distinktionen ovan ska Postnord på sin webbplats för alla sådana rabatter öppet redovisa:

- tydliga villkor/förutsättningar för att erhålla viss rabatt
- maximal rabatt och vilka krav som ska vara uppfyllda för att kunna erhålla maximal rabatt, och
- de principer som ligger till grund för beräkning av rabatten/slutpriset. Principerna behöver emellertid inte anges i de fall rabattsats eller slutpris efter avdragen rabatt redovisas öppet på webbplats

De som vill nyttja de samhällsomfattande posttjänsterna och som efterfrågar prisuppgifter, ska på begäran utöver prisuppgift även få uppgift om vilken eller vilka rabatter som erbjuds/avtalats samt storleken på rabatten/rabatterna specificerad per tjänst.

Tillståndsvillkoren innehåller alltså inga direkta bestämmelser om prissättningen men genom kraven på redovisningen av priser och villkor får man en bild av vad som gäller för prissättningen, dock inte i fråga om kostnadsorientering utan beträffande kravet på icke-diskriminering.

Även om det inte avser prissättningen i sig vill vi peka på vad PTS angett som skäl för kravet i det tredje stycket ovan, som föreskriver större öppenhet avseende priser för försändelser avsedda för skriftliga meddelanden. Som skäl för detta förklarar PTS att utöver de generella reglerna i första och andra stycket är det nödvändigt med mer detaljerade regler för brevtjänster avsedda för skriftliga meddelanden, där det pågående volymfallet motverkar inträde av nya operatörer på denna delmarknad. Postnord är i detta segment också den enda operatören med rikstäckning, varvid alla kunder med behov att nå mottagare i hela landet måste anlita Postnord för åtminstone någon del av landet. PTS förklarar vidare att på marknaden för varuförsändelser

syns å andra sidan en annorlunda dynamisk konkurrensbild där flera operatörer täcker hela riket via sina ombudsnet och nya konkurrerande företag träder in på marknaden.

9.4 Kostnadsorienteringskravet

9.4.1 Bestämmelsen och skäl i direktivet

Enligt postdirektivet ska alltså priserna för posttjänster i den samhällsomfattande posttjänsten vara kostnadsrelaterade. Begreppet är inte definierat i direktivet. Frågor som uppkommer är om kravet ska tillämpas på den samhällsomfattande posttjänsten som helhet eller på varje enskild tjänst och, i det senare fallet, om priset ska variera utifrån kostnaderna för till exempel tjänster till en viss kund. En fråga i det sammanhanget är om korssubventionering är tillåten. En annan fråga är om kostnadsorienteringskravet sätter gränser för vinstmarginal.

Kostnadsorienteringsbegreppet definieras alltså inte i direktivet men viss ledning ges. Som nämnts ovan anges i skäl 26 i 1997 års direktiv att prissättningsreglerna syftar till att förhindra snedvridning av konkurrensen. Vidare anges i skäl 38 i 2008 års direktiv att i en miljö med fri konkurrens är det viktigt, både för de samhällsomfattande tjänsternas ekonomiska jämvikt och för att begränsa snedvridningar av marknaden, att avsteg från principen att priserna ska avspegla normala affärsmässiga villkor och kostnader bara sker för att skydda allmänintresset.

Vidare föreskrivs i den aktuella strecksatsen i artikel 12, i samma mening som bestämmelsen att priserna ska vara kostnadsrelaterade, att priserna ska ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster. Som vi återkommer till nedan bör kostnadsorienteringskravet tolkas mot bakgrund av denna bestämmelse.

Möjligen kan också ledning fås av omständigheten att det i strecksatsen med bestämmelsen om kostnadsorientering, precis efter den meningen, föreskrivs att medlemsstaterna får besluta att en enhetlig taxa i hela det nationella territoriet för vissa försändelser om allmänintresset kräver det. Denna bestämmelse talar för att utgångspunkten är att kostnadsorienteringen innebär att priserna ska variera och att enhetspris är ett undantag.

Av intresse är också bestämmelsen i femte strecksatsen i artikel 12. Där föreskrivs numera att när tillhandahållarna av samhällsomfattande

tjänster använder sig av specialavgifter till exempel gentemot stor- och företagskunder och förmedlare av post, ska de tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering både på avgifterna och tillhörande villkor. I 2002 års direktiv föreskrevs därefter att avgifterna skulle ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med standardtjänster som erbjuder hela utbudet av tjänster för insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser. Detta sista krav togs bort genom 2008 års direktiv. I skäl 39 i det direktivet angavs att de tjänster som tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster erbjuder alla användare, även företag, sändare av massförsändelser och förmedlare av post från olika kunder, kan omfattas av mer flexibla bestämmelser i linje med principen om kostnadsorientering. Därefter angavs att avgifterna borde ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med standardtjänster som erbjuder hela utbudet av tjänster för insamling, sortering, transport och distribution av enskilda tjänster. Även om lagstiftaren tyckte att så borde ske togs alltså det kravet, som avsåg specialavgifter, bort genom 2008 års direktiv. Och i det sammanhanget hänvisades alltså till mer flexibla avgiftsbestämmelser i linje med principen om kostnadsorientering.

9.4.2 Generaladvokaten om kostnadsrelaterade priser

I sitt förslag till avgörande i det ovan i avsnitt 9.2.4 redovisade målet C-256/17 uttalade sig generaladvokaten om innebörden av postdirektivets krav på kostnadsorienterad prissättning. Vad han då tog ställning till var för det första om artikel 12 i direktivet kräver att avgiften för varje enskild tjänst som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska vara kostnadsrelaterad, snarare än tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna som helhet. I den frågan ingick också frågeställningen om artikel 12 förbjuder korssubventionering mellan de olika tjänster och produkter som tillhandahålls som en del av en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. En ytterligare fråga var om postdirektivet hindrade tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster från att få avkastning på sina investeringar vid beräkningen av de kostnader som uppkommer vid tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

Flera medlemsländer och kommissionen yttrade sig i målet och deras uppfattningar i de olika frågorna skilde sig åt. Till exempel tyckte

Sandd (PostNLs motpart i målet vid den nationella domstolen), den polska regeringen och kommissionen att avgiften för varje enskild tjänst inom den samhällsomfattande posttjänsten skulle vara anpassad efter kostnaden medan PostNL, den nederländska, den spanska och den italienska regeringen var av annan uppfattning i den frågan.

Krav på tillämpning på varje enskild tjänst?

Beträffande innebörden av kostnadsrelaterade priser konstaterade generaladvokaten i sitt förslag till avgörande att postdirektivet innehåller fler krav på priserna än att de ska vara kostnadsrelaterade och att tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster enligt en bestämmelse i artikel 12 har rätt att ingå individuella avtal om priser med användare. Han framhöll särskilt att principen att priserna ska vara kostnadsrelaterade omnämns tillsammans med principen att priserna ska ge incitament till ett effektivt tillhandahållande. Enligt generaladvokaten tydde ordet ”incitament” på att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster inte bara ska få kostnaderna täckta.

Generaladvokaten pekade också på att det i skäl 38 i 2008 års postdirektiv anges att i en miljö med helt fri konkurrens ska priserna för samhällsomfattande tjänster, i möjligaste mån, avspegla normala affärsmässiga villkor och kostnader.

Generaladvokaten förklarade också att subventionering – antingen som korssubventionering mellan olika posttjänster som utförs av tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster eller som en ersättningsmekanism – är inneboende i uppbyggnaden av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Han framhöll att detta erkänns även i artikel 7 i direktivet, som föreskriver olika sätt att finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Eftersom det monopoliserade området har avskaffats, kan enligt honom till och med korssubventionering från det icke samhällsomfattande området till det samhällsomfattande området vara möjligt för sådan finansiering, så länge det inte påverkar konkurrensen negativt. Generaladvokaten påpekade att i 2008 års direktiv nämns det till och med uttryckligen att vinster som härrör från verksamhet som inte omfattas av tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna får användas för att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, förutsatt att detta

stämmer överens med fördraget.²³ Genom att använda korssubventionering är de samhällsomfattande tjänsterna oberoende av extern finansiering, vilket när allt kommer omkring säkerställer konkurrenskraften för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster men även att de samhällsomfattande tjänsterna som sådana är långsiktigt bärkraftiga. Så länge det är nödvändigt att uppställa en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan enligt generaladvokaten posttjänster inte tillhandahållas till priser som är strikt anpassade efter kostnaden för varje enskild tjänst.

Enligt generaladvokaten måste det ankomma på medlemsstaterna och deras tillsynsmyndigheter att fastställa detaljerna kring vad införlivandet av artikel 12 innebär. Detta kommer att vara avhängigt av de nationella särdragen i varje medlemsstat. I vissa medlemsstater kan det, enligt vad han framhöll, vara möjligt att tillhandahålla de flesta posttjänster till avgifter som är anpassade efter kostnaden för varje enskild tjänst, medan det i andra medlemsstater kan krävas mer korssubventionering på grund av en betydande procentandel högkostnadsområden, vare sig det beror på geografiska skäl, en utvidgning av omfattningen av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster eller något annat skäl.

Generaladvokaten bemötte också ett argument att en frihet att endast använda kostnadsrelatering för de samhällsomfattande tjänsterna som helhet skulle lägga hinder i vägen för konkurrensen och skulle leda till att konkurrenterna till tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ställdes inför priser som är konstlat låga och omöjliga att konkurrera med. Generaladvokaten påpekade att argumentet bortsåg från det faktum att trots den handlingsfrihet som medlemsstaterna har getts när de inrättar och övervakar de samhällsomfattande tjänsterna, så omfattas ageranden av tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, som ingår i eller faller utanför skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, fortfarande av unionens konkurrensregler. Generaladvokaten förklarade att om en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster gör sig skyldig till missbruk vid prissättningen står rättsmedel till konkurrenternas förfogande enligt konkurrensrätten.

Mot bakgrund av särskilt dessa överväganden ansåg generaladvokaten att artikel 12 i postdirektivet inte kan tolkas som att den ålägger tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster en skyldighet att

²³ Skäl 26 i 2008 års postdirektiv.

se till att varje enskild tjänst som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska vara kostnadsrelaterad. Medlemsstaterna eller deras nationella tillsynsmyndigheter får dock uppställa ett sådant krav på tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster.

Kostnadsorientering och avkastning

I målet uppkom också frågan om principen om kostnadsrelatering hindrar tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster från att få avkastning på sina investeringar vid beräkningen av de kostnader som uppkommer vid tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Den nederländska ordningen byggde på att en fastställd procentuell avkastning lades på kostnaderna för de samhällsomfattande posttjänsterna i syfte att fastställa avgiftsutrymmet. Klaganden i det nederländska målet ansåg emellertid att en rimlig avkastning skulle fastställas på grundval av avkastningen på investerat kapital.

Generaladvokatens slutsats i denna del blev att avsaknaden av detaljerade regler i postdirektivet beträffande beräkningen av en rimlig vinst ska tolkas som ett medvetet val av unionslagstiftaren att inte harmonisera denna aspekt på unionsnivå. Enligt generaladvokaten ankommer det på medlemsstaterna att avgöra vad som utgör en rimlig vinst, med beaktande av de principer som anges i artikel 12 i postdirektivet och att den fastställda vinsten inte får utgöra en snedvridning av konkurrensen.

9.4.3 Gränser som konkurrenslagstiftningen ställer upp

Generaladvokatens uppfattning i det ovan behandlade förslaget till avgörande förefaller vara att de yttre gränserna för kostnadsorienterad prissättning som utgångspunkt sätts av EUF-fördragets konkurrensregler. Den regel som det då är fråga om är fördragets bestämmelse i artikel 102 om förbud mot missbruk av dominerande ställning. Enligt den bestämmelsen är missbruk av dominerande ställning på den inre marknaden eller en väsentlig del av den förbjuden i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater. I artikeln anges att sådant missbruk kan särskilt bestå i att bland annat påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser. Det kan då röra sig om både för låga och för höga priser. Nedan behandlar vi prissättnings-

frågan vid missbruk av dominerande ställning genom låga eller höga priser. Vi behandlar inte innebörden av dominerande ställning utan begränsar oss till prissättningsfrågan.

Låga priser

När det gäller förbjudet agerande genom för låga priser är det fråga om att den dominerande aktören erbjuder kunder priser som är svåra för konkurrenterna att möta. Innebörden av förbudet i det sammanhanget har EU-domstolen utvecklat i *AKZO mot kommissionen*.²⁴ I den domen slog EU-domstolen fast att artikel 102 i EUF-fördraget särskilt avser sådant beteende hos ett företag i dominerande ställning som, till skada för konsumenterna, hindrar att den konkurrens som föreligger på marknaden upprätthålls eller utvecklas genom att använda andra metoder än sådana som räknas till normal konkurrens på grundval av de ekonomiska aktörernas prestationer. Enligt domstolen är det därför förbjudet för ett företag i dominerande ställning att tillämpa ett förfarande som leder till en utestängningseffekt för lika effektiva konkurrenter och därmed stärka sin dominerande ställning på andra sätt än genom pris- och prestationskonkurrens. All priskonkurrens kan därför inte anses vara tillåten.

Beträffande frågan om ett företag gör sig skyldigt till underprissättning i konkurrensbegränsande syfte förklarade domstolen att priser som är lägre än de genomsnittliga rörliga kostnaderna (dvs. de kostnader som varierar i förhållande till den producerade mängden) i princip ska betraktas som missbruk, eftersom ett företag i dominerande ställning inte kan antas ha något annat ekonomiskt syfte med tillämpningen av sådana priser än att eliminera sina konkurrenter. Domstolen uttalade vidare att priser som är lägre än de genomsnittliga totala kostnaderna men högre än de genomsnittliga rörliga kostnaderna ska betraktas som missbruk när de fastställs som ett led i en plan som syftar till att eliminera en konkurrent.

EU-domstolen har också lämnat ett förhandsavgörande beträffande eventuellt missbruk av dominerande ställning genom underprissättning i postsektorn.²⁵ Målet gällde Post Danmark A/S, som hade ingått avtal med tre stormarknadskedjor om distribution av oadresserad

²⁴ EU-domstolens dom den 3 juli 1991 i mål C-62/86, *AKZO mot kommissionen*, EU:C:1991:286.

²⁵ EU-domstolens dom den 27 mars 2012, *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172.

reklam. Innan avtalet ingicks hade reklamen distribuerats av Post Danmarks enda stora konkurrent beträffande oadresserade försändelser. Konkurrenten lämnade in ett klagomål till den danska konkurrensmyndigheten som kom fram till att Post Danmark hade missbrukat sin dominerande ställning genom att föra en selektiv rabattpolitik i syfte att skapa lojalitet hos kunderna, varvid Post Danmark inte behandlade sina kunder lika vad beträffar priser och rabatter och tillämpade andra priser gentemot konkurrentens tidigare kunder än gentemot de egna befintliga kunderna, utan att kunna motivera dessa betydande skillnader i företagets pris- och rabattvillkor med hänvisning till sina kostnader.

Sedan Post Danmark överklagat beslutet till dansk domstol och målet till slut hamnat i Højesteret frågade denna domstol EU-domstolen om artikel 102 i EUF-fördraget ska tolkas så, att det förhållandet att ett postföretag som har en dominerande ställning och som är skyldigt att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster genomför en selektiv sänkning av priserna till en nivå som är lägre än postföretagets genomsnittliga totala kostnader, men högre än företagets genomsnittliga inkrementella kostnader, utgör ett utestängande missbruk, även om det fastslås att priserna inte har fastställts till denna nivå i syfte att eliminera en konkurrent.

EU-domstolen konstaterade att den danska konkurrensmyndigheten inte hade använt begreppet ”rörliga kostnader”, som använts i bland annat AKZO mot kommissionen, utan begreppet ”inkrementella kostnader”. Med det begreppet avsågs ”de kostnader som kan antas falla bort på kort eller medellång sikt (tre till fem år) för det fall att Post Danmark upphör med den verksamhet som består i distribution av oadresserade försändelser”. De ”genomsnittliga totala kostnaderna” hade definierats som ”de genomsnittliga inkrementella kostnaderna med tillägg av en skönsmissigt uppskattad andel av Post Danmarks samkostnader för verksamhet som inte omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster”.

Mot bakgrund av att den danska konkurrensmyndigheten inte hade resonerat utifrån rörliga kostnader utan utifrån inkrementella kostnader framhöll EU-domstolen att tvisten i det nationella målet karaktäriserades av att det fanns väsentliga kostnader som hänför sig både till verksamhet som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och till verksamheten med distribution av oadresserade försändelser. Dessa ”samkostnader” beror särskilt på

den omständigheten att Post Danmark huvudsakligen använde samma infrastruktur och samma personal för distributionen av oadresserade försändelser som för den verksamhet som var förbehållen företaget till följd av dess skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster vad avser vissa adresserade försändelser. EU-domstolen upplyste också att den danska konkurrensmyndighetens uppfattning var att eftersom Post Danmarks verksamhet med distribution av oadresserade försändelser drog fördel av de ”gemensamma resurserna i företagens distributionsnät” kunde kostnaderna hänförliga till skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster reduceras under en period på tre till fem år om Post Danmark skulle upphöra med distributionen av oadresserade försändelser. Mot denna bakgrund hade den danska konkurrensmyndigheten vid värderingen av de kostnader som kallas ”genomsnittliga inkrementella kostnader” beaktat inte bara de fasta och rörliga kostnader som endast kan hänföras till verksamheten med distribution av oadresserade försändelser, utan även delkostnader som kan kvalificeras som ”rörliga samkostnader”, ”75 procent av de hänförliga samkostnaderna för den logistiska kapaciteten” och ”25 procent av de icke hänförliga samkostnaderna”.

EU-domstolens slutsats blev att en sådan prispolitik som målet gällde inte kvalificeras som utestängande missbruk endast på grund av den omständigheten att det pris som företaget i dominerande ställning tillämpat gentemot en enda kund understiger de genomsnittliga totala kostnader som kan hänföras till den aktuella verksamheten, men överstiger de genomsnittliga inkrementella kostnader som kan hänföras till denna verksamhet, såsom dessa båda kostnadsposter fastställts i det nationella målet.

Höga priser

Låga priser kan alltså vara otillåtna på grund av att de innebär missbruk av dominerande ställning gentemot företagets konkurrenter. Även höga priser kan vara otillåtna. EU-domstolen har förklarat att missbruk av en dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 i EUF-fördraget kan bestå i tillämpning av ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till det ekonomiska vär-

det på den prestation som tillhandahållits.²⁶ Endast ”oproportionella” eller ”orimliga” priser kan därför anses utgöra en överträdelse av den bestämmelsen.²⁷ För att avgöra om så är fallet tillämpar domstolen sedan dess en bedömning i två steg.

I ett första steg fastställs om ett alltför högt pris har tillämpats, dvs. om det är en väsentlig skillnad mellan det faktiska pris som det dominerande företaget på den relevanta marknaden har tillämpat och det pris som det företaget hypotetiskt skulle ha tillämpat om det rått normal och tillräckligt effektiv konkurrens (riktpriset).²⁸

Domstolen har medgett att det finns andra tänkbara metoder för att fastställa om priset är alltför högt. När det är möjligt och lämpligt kan exempelvis produktens försäljningspris och självkostnadspris jämföras.²⁹ Domstolen har till exempel jämfört, å ena sidan, det pris som det dominerande företaget har tillämpat för den aktuella produkten och, å andra sidan, det pris som icke-dominerande företag har tillämpat på samma marknad (jämförelse mellan konkurrenter)³⁰ eller som samma dominerande företag tillämpat vid olika tillfällen (jämförelse över tid),³¹ eller de priser som samma dominerande företag eller andra företag har tillämpat på andra geografiska marknader (geografisk jämförelse).³²

När det med hjälp av en eller flera av dessa metoder väl har fastställts att det pris som det dominerande företaget faktiskt har tillämpat kraftigt skiljer sig från riktpriset ska det fastställas i vilken utsträckning det priset är oskäligt, antingen i sig eller i förhållande till priserna på konkurrerande produkter.³³

I bedömningens andra steg undersöks huruvida prisskillnaden enbart beror på det dominerande företagens missbruk av sin ställning på marknaden, eller om skillnaden grundas på andra legitima skäl. Endast om det saknas en giltig motivering till skillnaden mellan riktpriset och det faktiska pris som det dominerande företaget utkrävt av

²⁶ Se till exempel EU-domstolens dom den 14 februari 1978, *United Brands och United Brands Continental mot kommissionen*, 27/76, EU:C:1978:22 (*United Brands*).

²⁷ Se, exempelvis, EU-domstolens dom den 5 oktober 1994, *Centre d'insémination de la Crespelle*, C-323/93, EU:C:1994:368, punkterna 19 och 21.

²⁸ *United Brands*, punkt 249.

²⁹ *United Brands*, punkt 251.

³⁰ Se exempelvis EU-domstolens dom den 5 oktober 1988, *CIRCA och Maxicar*, 53/87, EU:C:1988:472.

³¹ *Ibid.*

³² EU-domstolens dom den 4 maj 1988, *Bodson*, 30/87, EU:C:1988:225.

³³ *United Brands*, punkterna 249–253.

sina kunder kan ett pris anses oskäligt i den mening som avses i artikel 102 andra stycket a i EUF-fördraget.

9.4.4 PTS tillämpning av kostnadsorienteringskravet

PTS har ett bemyndigande att meddela föreskrifter om postlagens krav på prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten, bland annat om kravet på att prissättningen ska vara kostnadsorienterad. PTS har emellertid inte meddelat några sådana föreskrifter.

Vidare har PTS möjlighet att i ett tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten förena tillståndet med villkor om hur postlagens krav på prissättningen ska fullgöras. Några sådana villkor finns inte i Postnords tillståndsvillkor. Av villkoren avseende kalkylering och redovisning är det emellertid möjligt att utläsa att den kostnadsorienterade prissättningen ska grundas i självkostnaden för var och en av de tjänster som Postnord tillhandahåller i den samhällsomfattande posttjänsten. I tillståndsvillkoren anges nämligen att Postnord ska redovisa kostnader och intäkter för bland annat varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Vidare ska det enligt tillståndsvillkoren framgå vilka fördelningsnycklar som har använts och vilka belopp som därmed fördelats till berörda tjänster. Avslutningsvis uttalas i denna del att således ska självkostnaden kunna beräknas för varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Detta talar för att kostnadsorienteringskravet i Sverige tillämpas för varje enskild tjänst som helhet och utgår från självkostnaden för varje sådan tjänst.

PTS har dock inte alltid tillämpat kostnadsorienteringskravet helt på detta sätt. Av ett föreläggande från PTS till Postnord 2010 beträffande prissättningen vid en modell med zonindelning framgår att även prisskillnader inom en tjänst bedömdes utifrån kostnadsorienteringskravet. Ärendet gällde Postnords indelning i normal- respektive lågpriszon vid prissättningen av sorterade sändningar. Systemet byggde på att priserna skulle vara högre i områden där utdelningskostnaderna var högre. PTS föreläggande hade sin grund i att myndigheten ansåg att skillnaden i distributionskostnad mellan olika orter inte återspeglades i zonindelningen och de priser som följde av denna. Detta resonemang fördes utifrån kostnadsorienteringskravet.

I föreläggandet uttalade PTS att Postens priser för de tjänster som ingick i den samhällsomfattande tjänsten skulle vara kostnadsorienterade och att det innebar exempelvis att avvikelser från den officiella prislistan, såsom rabatter, fick göras om de kunde motiveras utifrån en lägre kostnad. PTS uttalade därefter att Postens kalkylmodell indikerade en skillnad i distributionskostnad mellan olika orter men att dessa kostnadsskillnader inte återspeglades i zonindelningen och de priser som följer av denna. Den aktuella zonprissättningen kunde därför inte anses uppfylla kravet på att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara kostnadsorienterad.³⁴

PTS har förklarat för oss att myndighetens tillämpning av kostnadsorienteringskravet har förändrats sedan föreläggandet 2010 och att myndigheten nu tillämpar kravet på så sätt att var och en av tjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten ska prissättas utifrån självkostnaden för varje tjänst och att detta ska göras på tjänstenivå, för tjänsten som helhet.

Kravet på kostnadsorienterad prissättning innebär alltså inte något krav på att priset för en viss tjänst ska variera. Om Postnord väljer att låta priserna för en viss tjänst variera, vilket bolaget gör för sändningar, sätter kostnadsorienteringskravet inte några gränser för dessa variationer. I det sammanhanget ska emellertid icke-diskrimineringskravet beaktas, vilket vi återkommer till längre fram.

PTS syn på kostnadsorienteringskravet har satts på pränt endast i ett fåtal dokument. Utöver ovan redovisade dokument har PTS varit inne på frågan i en promemoria den 12 april 2018 beträffande prissättningen av vissa frimärkta brev.³⁵ Frågan som aktualiserades i ärendet var om Postnords beräknade marginal på vissa frimärkta brev var för hög. PTS förklarade i promemorian att kostnadsorientering kortfattat innebär att Postnord får sätta ett pris som innebär att kostnaden (tjänstens självkostnad eller fully distributed cost) täcks och utöver det ger en rimlig avkastning. PTS uttalade vidare att i många sammanhang, exempelvis när det gäller konkurrensfrågor som misstänkt underprissättning, utgör kostnaden ett golv för prissättningen. Vid den aktuella tillsynen var dock perspektivet ett annat, nämligen att tillse att priset inte sattes för högt – dels som skydd för konsumenterna, dels för att hindra korssubventionering av konkur-

³⁴ PTS föreläggande om rättelse av Posten AB:s prismodell (zonprismodellen), 2010-09-30, dnr 10-8803.

³⁵ PTS PM 12.4.2018 Tillsyn av Postnords pris för enstaka frimärkta brev inlämnade för två-dagarsbefordran.

rensutsatta tjänster. Enligt PTS var begreppet kostnadsorientering mer otydligt i det sammanhanget. Enligt PTS var frågan framför allt vad som avses med begreppet ”rimlig avkastning”. Ett sätt att operationalisera begreppet var enligt PTS att omdefiniera kravet till att gälla en maximalt tillåten marginal. PTS konstaterade att den belgiska regleringsmyndigheten 2017 i en prisregleringsfråga, utifrån den belgiska postmarknaden, bedömt att en marginal om maximalt 15 procent var tillåten. Vidare hade den cypriotiska regleringsmyndigheten tillämpat en prisreglering med en hösta tillåtna marginal om 10 procent.

PTS förklarade därefter att det aktuella priset förväntades generera en relativt god marginal för tjänsten under 2018 men att den förväntade marginalen var betydligt lägre än vad ett par andra europeiska regleringsmyndigheter funnit vara en rimlighetsgräns för posttjänster med kostnadsorienterad prissättning. PTS beaktade vidare att den förväntade volymnedgången de närmaste åren implicerade att tjänstens marginal snabbt skulle komma att sjunka. PTS sammantagna bedömning var därför att det aktuella portot inte stred mot bestämmelsen om kostnadsorientering och att risken för korssubventionering var låg.

9.4.5 Ytterligare uppfattningar om kostnadsorientering

Förslag till reglering i Finland

I den ovan nämnda finska propositionen RP 58/2022 rd föreslås att den finska postlagens bestämmelse om prissättning av samhällsomfattande posttjänster ska ändras så att det föreskrivs att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster ska prissätta sina posttjänster så att prissättningen av *varje* samhällsomfattande tjänst är rimlig, öppen för insyn och icke-diskriminerande.

I propositionen förklaras att postdirektivets krav på kostnadsorienterad prissättning hade genomförts i finsk rätt genom kravet på rimlig prissättning, som skulle innebära att priset får innehålla kostnaderna för produktionen av tjänsten samt en rimlig täckning. Bestämmelsen hade emellertid orsakat tolkningstvister mellan den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och tillsynsmyndigheten. Enligt Transport- och kommunikationsverkets tolkning skulle en rimlig täckning beräknas separat för varje produkt som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, medan Posti Ab anser att täckningen ska beräknas som helhet för alla produkter som ingår i de samhällsomfat-

tande tjänsterna, så att täckningen för en enskild produkt får vara högre än den föreskrivna högsta täckningen på 10 procent.³⁶

I propositionen förklaras att ändringen innebär en precisering att rimlig täckning ska beräknas separat för de brevfrösendelser, de postpaket, de till landet ankommande postfrösendelser och de rekommendations- och frösröringstjänster för brevfrösendelser och postpaket som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Det förklaras att enligt förslaget får en rimlig täckning inte beräknas som helhet för de posttjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, och täckningen för ett enskilt produktslag som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna får inte överskrida den föreskrivna maximala täckningen på 10 procent. Det uttalas vidare att genom propositionen preciseras bestämmelsen i den riktning som postdirektivet förutsätter. Artikel 12 i postdirektivet gäller prissättning och förutsätter att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska prissätta sina posttjänster så att prissättningen av varje samhällsomfattande tjänst är rimlig, öppen för insyn och icke-diskriminerande.³⁷

Kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet

2015 lämnade kommissionen en rapport till Europaparlamentet om tillämpningen av postdirektivet³⁸. Rapporten åtföljdes av ett arbetsdokument.³⁹ I dokumentet förklaras att det innehåller information om hur postdirektivet har genomförts och om marknadsutvecklingen.

Under rubriken Tariffer för samhällsomfattande produkter anges inledningsvis att artikel 12 kräver att priserna för samhällsomfattande posttjänster ska vara rimliga, kostnadsrelaterade och icke-diskriminerande samt att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmåsig bedömning när det gäller att tolka dessa principer. Under den rubriken i dokumentet⁴⁰ anges också att kravet på kostnadsrelatering syftar inte endast till att förhindra att priserna för grundläggande

³⁶ S. 24.

³⁷ S. 91.

³⁸ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av postdirektivet (direktiv 97/67/EG, ändrat genom direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG), COM/2015/0568 final.

³⁹ Commission Staff Working Document, [SWD(2015) 207 final den 17 november 2015] – Accompanying the document – Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/CE as amended by Directive 2002/39/CE and Directive 2008/6/EC), COM(2015) 568 final, s. 66 (nedan kallat SWD(2015) 207 final).

⁴⁰ S. 20.

posttjänster blir för höga utan även till att hindra prissättning under tjänstespecifika kostnader, vilket skulle kunna begränsa konkurrensen. Det anges också att de nationella tillsynsmyndigheterna mäter kostnadsrelatering på olika sätt, till exempel genom att granska individuella priser, priset på en servicenivå eller priset på en korg av tjänster.

ERGP:s uppfattning

Även ERGP (European Regulators Group for Postal Services, en samarbetsorganisation för PTS och andra motsvarande myndigheter) förefaller ha ett synsätt liknande det i det ovan nämnda förslaget till avgörande och den ovan nämnda artikeln. I ERGP:s *Report on the measurement and the allocation of delivery costs in the universal service postal network* (2018) behandlas prissättning för posttjänster. Även i den rapporten hänvisas till det ovannämnda arbetsdokumentet från kommissionen, och det förs resonemang om för höga och för låga priser i termer som liknar dem i EU-domstolens rättspraxis beträffande missbruk av dominerande ställning genom sådana priser.

En artikel om kostnadsorienterad prissättning

Kostnadsorienterad prissättning behandlas i artikeln *Distorted No More: An Economics Compass for the EU's Cost Orientation Principle*.⁴¹ Författarna gör en ekonomisk, inte juridisk, analys av postdirektivets krav på kostnadsorienterad prissättning. De tar avstamp i dels postdirektivets krav på att priserna ska ge incitament till ett effektivt tillhandahållande, dels kommissionens ovannämnda uttalande i arbetsdokumentet om kravet på kostnadsorientering. Innebörden i kommissionens uttalande formulerar författarna så, att kravet syftar till att förhindra dels priser som leder till att konkurrensen begränsas på ett rättsstridigt sätt, dels priser som är för höga på grund av att tillhandahållaren drar nytta av sin marknadsposition.

Författarna inleder med att behandla vilken prissättning som enligt ekonomisk litteratur är samhällsekonomiskt mest effektiv. Prissättning utifrån Fully allocated costs (FAC) för varje enskild tjänst är inte samhällsekonomiskt effektivt eftersom man då inte tar hänsyn till användarnas priskänslighet. Författarna konstaterar därefter

⁴¹ H.B. Okholm, M. Cerpickis, B. Basalisco, 2018.

att det är vanligt att de nationella tillsynsmyndigheterna, när de kontrollerar att kravet på kostnadsorientering följs, inte gör det utifrån FAC för varje enskild tjänst utan FAC för en korg av tjänster eller hela den samhällsomfattande posttjänsten. Om FAC bestäms på en högre nivå än för varje enskild tjänst blir det möjligt för postoperatören att använda sig av effektiv prissättning inom den breda korg som betraktas. Om i stället kravet på kostnadsorienterad prissättning tolkas så att varje enskild tjänst ska motsvara dess FAC, skulle den samhällsekonomiska effektiviteten minska eftersom det inte skulle finnas utrymme för att differentiera priserna utifrån efterfrågan. För att öka den samhällsekonomiska effektiviteten gäller enligt författarna att ju bredare korg, desto mer flexibilitet för tillhandahållaren att matcha priserna mot efterfrågan. Om tillsynsmyndigheten väljer att tillämpa pristestet utifrån FAC så maximeras enligt författarna den ekonomiska välfärden om sådana tester tillämpas på en hög aggregationsnivå.

Beträffande frågan var gränsen går för när priserna är så låga att de har en snedvridande effekt anges i artikeln att enligt ekonomisk litteratur ska bedömningen göras utifrån långsiktiga genomsnittliga särkostnader (Long run average incremental costs), LRAIC,⁴² eller genomsnittlig påverkbar kostnad (Average avoidable cost AAC),⁴³ vilket betyder att gemensamma kostnader inte ska fördelas. Enligt artikeln är det en gemensam uppfattning i litteraturen att när priset för en korssubventionerad tjänst täcker mindre än sin särkostnad (incremental cost) så påverkar korssubventioneringen konkurrensen negativt.

Frågan när priser är för höga behandlas mindre ingående i artikeln. Det anges att det är möjligt att postoperatörer med stark marknadsposition kan ta ut för höga priser på en korg av tjänster och att detta kan påverka möjliga postanvändare. I ett sådant fall bör regleringsmyndigheten överväga om prissättningen väsentligt överstiger kostnaden på ett sätt som skulle strida mot kostnadsorientering.

Författarna anför också att priserna måste innefatta en rimlig vinst. Kostnadsbaserade avgifter som hindrar en postoperatör från rimliga vinster skulle stå i direkt konflikt med den första målsätt-

⁴² The cost variance when the production output increases or decreases in a discrete increment, for example service line – i.e. the average of all the (variable and fixed) costs that a firm incurs to produce a specific product.

⁴³ The average of the costs that could have been avoided if the company had not produced a discrete amount of (extra) output.

ningen som kopplats till kostnadsorienteringsprincipen, nämligen att främja effektivitet.

9.4.6 Slutsatser om innebörden av postdirektivets krav på kostnadsrelaterade priser

Det finns goda skäl för den uppfattning som generaladvokaten gav uttryck för i det ovan redovisade förslaget till avgörande, att gränserna för prissättningen sätts av konkurrensreglerna. Det är svårt att se att ett företag som åtar sig att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan något stöd eller särskild fördel för sitt åtagande alltid skulle ha ett mindre manöverutrymme än det som konkurrensreglerna medger. Flera EU-länder förefaller också ha den uppfattningen, till exempel Nederländerna, och det samma gäller ERGP.

Det går visserligen att hitta skäl som talar mot generaladvokatens uppfattning, till exempel att kravet på kostnadsrelaterad prissättning inte får någon egentlig innebörd. Som generaladvokaten har framhållit uppställs dock kravet på kostnadsrelaterad prissättning tillsammans med föreskriften att priserna ska ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av den samhällsomfattande tjänsten. För att detta krav ska kunna iakttas bör kostnadsorienteringskravet inte generellt innebära längre gående krav än fördragets förbud mot missbruk av dominerande ställning.

Kravet på kostnadsrelaterad prissättning innebär alltså inte ett generellt krav på att kostnaderna för en viss tjänst inom den samhällsomfattande posttjänsten ska täckas av tjänstens intäkter. Om en medlemsstat ställer krav på posttjänster med en viss servicenivå och kostnaderna för denna överstiger intäkterna sätter kravet på kostnadsrelaterade priser inte hinder för detta. Underskottet kan täckas genom ersättning från staten för tjänsterna eller genom korssubventionering från tjänster som genererar överskott, såväl tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten som tjänster som ligger utanför denna.

9.5 Icke-diskriminerande prissättning

9.5.1 Postdirektivets bestämmelse

Kravet att priserna ska vara kostnadsorienterade innebär alltså inte att priset för varje kund ska vara kostnadsorienterat. I artikel 12 andra strecksatsen anges också uttryckligen att om allmänintresset kräver det så får medlemsstaterna besluta att en enhetlig taxa ska gälla inom hela det nationella territoriet. Priserna för en tjänst kan alltså variera, vilket också framgår av artikel 12 femte strecksatsen som innehåller en bestämmelse om specialavgifter.

Dock gäller att priserna ska vara icke-diskriminerande, och det gäller även specialavgifter. I den nämnda femte strecksatsen föreskrivs att när tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster använder sig av specialavgifter, till exempel gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika användare, ska de tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering både på avgifterna och tillhörande villkor. Vidare ska avgifterna, tillsammans med de tillhörande villkoren, tillämpas lika såväl mellan olika tredje parter som mellan tredje part och tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster av motsvarande slag. Sådana avgifter ska också gälla för användare, särskilt enskilda användare och små och medelstora företag, som använder posttjänster på liknande sätt.

Som vi redovisat ovan föreskrevs i 2002 års direktiv i denna strecksats också att avgifterna skulle ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med standardtjänster som erbjuder hela utbudet av tjänster för insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser. Denna bestämmelse togs emellertid bort genom 2008 års direktiv. I skäl 39 i det direktivet angavs att avgifterna borde ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med standardtjänster som erbjuder hela utbudet av tjänster för insamling, sortering, transport och distribution av enskilda försändelser. Kravet på icke-diskriminering kräver dock inte att sådan hänsyn tas.

När det gäller rabatter som Postnord lämnar, och för den delen även tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster i andra länder, så är de av två slag, som Postnord kallar volymrabatter och prestationsrabatter. Volymrabatterna bygger ofta på avsändarnas årsvolymer medan prestationsrabatter lämnas när försändelserna är sorterade, förarbetade och inlämnade så att det är kostnadsavlastande för postbolaget.

9.5.2 Kravet på icke-diskriminerande prissättning enligt EU-domstolen

Kravet på icke-diskriminerande prissättning har behandlats av EU-domstolen i två domar, som gällde just prestationsrabatter och volymrabatter. I *Deutsche Post m.fl.*⁴⁴ uttalade sig EU-domstolen om bestämmelsen i artikel 12 femte strecksatsen, som föreskriver att när tillhandahållarna av samhällsomfattande posttjänster använder sig av specialavgifter, till exempel gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika användare så ska de till tillämpa principen om icke-diskriminering på avgifterna. Deutsche Post och den tyska regeringen hade gjort gällande bland annat att bestämmelsen inte innebar att förmedlare av post skulle behandlas på samma sätt som stor- och företagskunder. De specialavgifter som målet gällde var avgifter som tillämpades på företags- och storkunder som lämnade in minimimängder med försorterad post. EU-domstolen ansåg att när en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster gentemot företag eller storkunder använder sig av specialavgifter för minimimängder av post som lämnas in försorterad ska också förmedlare av post från olika kunder komma i åtnjutande av samma avgifter på samma villkor.

I *bpost*⁴⁵ uttalade sig EU-domstolen om ett system med volymrabatter som tillämpades av det belgiska bolaget bpost, som tillhandahöll de samhällsomfattande posttjänsterna i Belgien. Frågan gällde volymrabatter som bpost tillämpade i förhållande till förmedlare. Volymrabbatterna beräknades på grundval av mängden försändelser som lämnats in och beviljades både avsändare och förmedlare. Rabatten till förmedlarna beräknades emellertid inte på den totala mängden försändelser från samtliga avsändare till vilka förmedlarna tillhandahöll tjänster, utan på grundval av den mängd försändelser som var och en av förmedlarnas kunder genererade.

I sin dom erinrade EU-domstolen om att icke-diskrimineringskravet innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Domstolen förklarade att den avsändarbaserade volymrabbatten innebar en skillnad i behandling mellan avsändarna och förmedlarna. För att denna skillnad i behandling

⁴⁴ EU-domstolens dom den 6 mars 2008, *Deutsche Post m.fl.*, C-287/06–C-292/06, EU:C:2008:141.

⁴⁵ EU-domstolens dom den 11 februari 2015, *bpost*, C-340/13, EU:C:2015:77.

skulle anses utgöra diskriminering som var förbjuden enligt artikel 12 i postdirektivet krävdes emellertid att två villkor var uppfyllda, nämligen att avsändarna och förmedlarna befann sig i en jämförbar situation på postmarknaden och att det inte fanns något legitimt mål som kunde motivera skillnaden i behandling. För att fastställa om förmedlarna diskriminerats skulle avsändarnas situation jämföras med den situation som förmedlarna befann sig i när de endast samlar in post hos ett visst antal avsändare och vidarefakturerar dem för den posttjänst som bpost tillhandahållit.

Domstolen utgick därefter från att syftet med volymrabatten var att stimulera efterfrågan på posttjänster. De avsändarbaserade volymrabatterna kunde ge avsändarna incitament att lämna in mer post till bpost, som därmed kunde uppnå stordriftsfördelar. Förmedlarnas verksamhet bidrog emellertid inte till en ökning av den mängd försändelser som lämnas in till bpost och därmed till att bolaget uppnår besparingar tack vare sådana stordriftsfördelar. Avsändarna och förmedlarna befann sig därför inte i en jämförbar situation med avseende på syftet med volymrabatterna, som var att stimulera efterfrågan på posttjänster, eftersom det endast var avsändarna som genom detta system kunde uppmuntras att öka mängden försändelser och därigenom öka bposts omsättning. Den skillnad i behandling mellan dessa båda kundkategorier som följde av tillämpningen av systemet med volymrabatter som beräknades per avsändare utgjorde därför inte en diskriminering som var förbjuden enligt artikel 12 i postdirektivet.

9.5.3 Kravet på icke-diskriminerande prissättning enligt Kammarrätten i Stockholm

Årsvolymrabatter har prövats även av Kammarrätten i Stockholm.⁴⁶ Efter bpost- domen införde Postnord en ordning för årsvolymrabatter motsvarande den som bpost tillämpade. Denna ordning innebär att förmedlare inte längre fick sammanräkna sina bakomliggande kunders volymer för att erhålla årsvolymrabatt. Rabatten beräknades i stället utifrån respektive bakomliggande kunds volym var för sig. PTS ansåg emellertid att syftet med årsvolymrabatterna på den svenska marknaden primärt var att förmå kunder att välja Postnord framför andra postoperatörer och att syftet att öka brevvolymen var

⁴⁶ Kammarrättens i Stockholm dom den 28 december 2016 i mål nr 4722-15. Post- och telestyrelsen mot Postnord Group AB.

sekundärt. Enligt PTS skulle därför avsändare och förmedlare behandlas på samma sätt. Kammarrätten ansåg emellertid att EU-domstolen hade slagit fast att en volymrabatt syftar till att stimulera efterfrågan och att det som framkommit om den svenska postmarknaden och om konkurrenssituationen på denna inte påverkade tillämpligheten av EU-domstolens dom. Postnords årsvolymrabatt stred därför inte mot kraven på icke-diskriminerande prissättning.

9.5.4 Förarbetsuttalanden

Innebörden av icke-diskrimineringskravet har behandlats i även postlagens förarbeten.⁴⁷ Där anges att priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika avtalsparter, såväl faktiska som möjliga sådana. Sådana avtalsparter kan exempelvis vara företagskunder, förmedlare av post från olika användare och andra postoperatörer. De särskilda priserna och villkoren ska även gälla för användare, till exempel enskilda användare och små och medelstora företag, som använder posttjänster på liknande sätt. Priserna och villkoren ska sålunda även gälla för de användare som uppfyller villkoren för de särskilda priserna, dvs. om användarna uppfyller villkoren för när tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster använder sig av särskilda avgifter gentemot stor- och företagskunder samt förmedlare av post från olika användare ska de ha rätt till de särskilda avgifterna.

9.5.5 Icke-diskrimineringskravets betydelse i några situationer

Icke-diskrimineringskravet har betydelse i bland annat konkurrensen mellan Postnord och Citymail. Citymail är verksamt i områden med 54 procent av postmottagarna, i vilka områden kostnaderna för att dela ut post i genomsnitt understiger kostnaderna att dela ut post i övriga områden. Om Postnord mot bakgrund av lägre utdelningskostnader i vissa områden sänker sina avgifter för post till sådana områden medför icke-diskrimineringskravet att avgifterna ska sänkas för post till alla områden med sådan nivå på utdelningskostnaderna, oavsett om Citymail är verksamt där eller inte.

⁴⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 57.

Icke-diskrimineringskravet har också den betydelsen att Citymail har rätt till utdelning genom Postnord till icke-diskriminerande priser. Citymail har ett sextiototal kunder mot vilka bolaget åtar sig att posten delas ut i hela landet. I de delar av landet där Citymail inte har egen utdelning anlitar bolaget Postnord för utdelningen. Kostnaden för utdelningen i de områdena blir för Citymails kunder samma som om de hade vänt sig till Postnord direkt. Vi återkommer till den senare aspekten i avsnitt 9.7 avseende tillträde till den utsedde tillhandahållarens postnät.

9.6 Enhetliga priser

Enligt artikel 12 andra strecksatsen anges i anslutning till bestämmelsen om att priserna ska vara kostnadsrelaterade att medlemsstaterna, om allmänintresset så kräver, får besluta om en enhetlig taxa inom hela det nationella territoriet för tjänster till enhetspris och andra postförsändelser. Begränsningen till enskilda postförsändelser motiveras i skäl 38 i 2008 års postdirektiv med att det är sådana försändelser som används mest av konsumenter och små och medelstora företag, vilka utgör de skyddsvärda grupperna. Vidare angavs att medlemsstaterna också kan behålla enhetliga taxor för vissa andra postförsändelser, till exempel tidningar och böcker, för att skydda allmänintresset, till exempel tillgång till kultur, säkerställande av deltagande i ett demokratiskt samhälle (pressfrihet) eller regional och social sammanhållning.

I 3 kap. 1 § postlagen föreskrivs att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser. Med enstaka postförsändelser avses styckevis befordran av postförsändelser som måste hanteras enskilt, till exempel brevlådepost.⁴⁸

I förarbetena uttalas att kravet på enhetliga priser inte hindrar en differentierad prissättning för olika typer av tjänster för vilka det finns en differentierad kostnadsbild. En tjänst som innebär till exempel lokal befordran till en lägre kostnad kan således erbjudas till ett lägre pris. Detta förutsätter dock att tjänsten erbjuds inom hela

⁴⁸ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 95.

landet och att priset för lokal befordran av enstaka försändelser är enhetligt för hela landet.⁴⁹

9.7 Tillträde till tillhandahållarens postnät

I artikel 11a i postdirektivet föreskrivs att när så krävs för att skydda användarnas intressen eller för att främja effektiv konkurrens ska medlemsstaterna se till att villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande gäller för tillgången till delar av postens infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten. Det anges också att bestämmelsen inte påverkar medlemsstaternas rätt att besluta om åtgärder för att garantera tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn, proportionerliga och icke-diskriminerande.

Denna bestämmelse infördes i postdirektivet genom 2008 års direktiv, som genomfördes i svensk rätt genom den nu gällande postlagen. I förarbetena till den lagen diskuterades kort om en tillträdesreglering borde införas i svensk rätt⁵⁰ men regeringen ansåg att den inte hade tillräckligt underlag för att föreslå en sådan reglering.

Postdirektivets bestämmelser om icke-diskriminerande priser kan emellertid ha effekter som motsvarar en tillträdesreglering, vilket EU-domstolen framhöll i *Deutsche Post*.⁵¹ I det målet hade den tyska regeringen gjort gällande att bestämmelsen i artikel 12 femte strecksatsen om icke-diskriminering vid specialavgifter var endast en avgiftsbestämmelse och inte gav upphov till en skyldighet för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster att ge tillgång till del-tjänster.

EU-domstolen framhöll att syftet med artikel 12 femte strecksatsen inte är att ge svar på frågan om den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster ska eller inte ska ge tillgång till postkedjan, på villkor och på ställen som skiljer sig från vad som gäller för postservicen för vanliga brev. Domstolen förklarade emellertid att enligt bestämmelsen var medlemsstaterna strikt skyldiga att iaktta principerna om insyn och icke-diskriminering för det fall att denna tillhandahållare faktiskt skulle bevilja sådan tillgång till specialavgifter. Domstolen förklarade därefter att när en tillhandahållare av sam-

⁴⁹ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 25.

⁵⁰ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 67–70.

⁵¹ EU-domstolens dom den 6 mars 2008, *Deutsche Post m.fl.*, C-287/06–C-292/06, EU:C:2008:141.

hållsommfattande posttjänster, på ett sätt som är mer liberalt än vad som krävs i direktivet, ger sina företagskunder tillgång till sitt postnät på andra ställen än de vanliga inlämningsställena och i detta syfte beviljar dem specialavgifter, så reglerar artikel 12 femte strecksatsen just den situationen. När en tillhandahållare av samhällsommfattande posttjänster använder sig av specialavgifter, till exempel gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika kunder, ska dessa avgifter, tillsammans med de tillhörande villkoren, tillämpas lika bland annat mellan tredje parter.

9.8 Rättsliga förutsättningar för olika servicenivåer i olika delar av landet

I våra direktiv anges att det bör bedömas om det är möjligt att för vissa delar av landet upphandla eller ge statligt stöd till en nivå på postservice som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsommfattande posttjänsten. Frågan är i första hand om postdirektivet hindrar detta.

9.8.1 Postdirektivets krav på likabehandling

Direktiv syftar ofta till att harmonisera lagstiftningen i EU:s medlemsstater. Harmoniseringen kan ske i olika mån. Genom vissa direktiv sker en fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på ett visst område. Då får medlemsstaterna varken överskrida eller underskrida den nivå som fastställs i direktivet. I andra fall är det fråga om s.k. minimidirektiv, som sätter en lägsta nivå men tillåter medlemsstaterna att ha längre gående nationella regler.

Postdirektivet är i vissa hänseenden ett minimidirektiv. Till exempel föreskrivs att den samhällsommfattande posttjänsten ska garanteras minst fem arbetsdagar i veckan och innebära minst ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad eller lokaler.

Beträffande kvaliteten på tjänsterna inom den samhällsommfattande posttjänsten föreskrivs endast att medlemsstaterna ska säkerställa att normer för kvaliteten på de samhällsommfattande tjänsterna bestäms och offentliggörs i syfte att garantera postservice och hög kvalitet (artikel 16). Det anges också att kvalitetsnormerna ska särskilt riktas in på befordringstider samt tjänsternas regelbundenhet och tillför-

litlighet och att dessa normer ska fastställas av medlemsstaterna när det gäller nationella tjänster. Servicenivåer harmoniseras alltså inte genom postdirektivet.

I artikel 5.1 andra strecksatsen föreskrivs emellertid att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna uppfyller kravet att de ska erbjuda användarna samma tjänst under jämförbara förhållanden. I tredje strecksatsen föreskrivs vidare att de samhällsomfattande posttjänsterna ska tillhandahållas utan någon som helst diskriminering, i synnerhet utan diskriminering på grund av politiska, religiösa eller ideologiska överväganden. I artikel 5.2 föreskrivs därefter att bestämmelserna i artikel 5.1 inte ska hindra att medlemsstaterna vidtar åtgärder i enlighet med krav som har att göra med allmänintresset som det erkänns i fördraget, särskilt i artiklarna 36 och 52,⁵² och som bland annat rör allmän moral, allmän säkerhet och allmän ordning.

En fråga som uppkommer är då om kravet på att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden hindrar olika servicenivåer i olika delar av landet. Skälen i direktivet ger inte någon ledning för vad denna bestämmelse innebär och EU-domstolen har inte uttalat sig om bestämmelsens innebörd. Bestämmelsen har inte heller behandlats i förarbetena till postlagen eller dess föregångare. Det finns alltså inte någon direkt vägledning till vad som avses med samma tjänst och till vilka förhållanden som är relevanta för jämförelsebedömningen i just denna bestämmelse.

9.8.2 Samma tjänst

Vad som avses med en viss tjänst har också betydelse vid den särredovisning som ska göras enligt artikel 14 i postdirektivet. För att genomföra kraven i den bestämmelsen har PTS i Postnords tillståndsvillkor beträffande kalkylsystemet angett att Postnord ska redovisa intäkter och kostnader för varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. I PTS begäran till Postnord om uppgifter för efterkalkylen 2020 anges att med begreppet tjänst avses i

⁵² I den aktuella bestämmelsen i postdirektivet hänvisas till artiklarna 30 och 46 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Detta fördrag har ersatts av EUF-fördraget, och de aktuella bestämmelserna i EG-fördraget återfinns numera i artiklarna 36 och 52 i EUF-fördraget.

huvudsak enskilda tjänster eller kategorier av tjänster såsom de framgår av Postnords prislistor och villkor.

Med samma tjänst borde avses tjänster där vissa egenskaper är samma, till exempel befordringstid. Detta stämmer med PTS synsätt.

9.8.3 Likabehandling enligt EU-domstolens praxis

Bestämmelsen i artikel 5.1 gäller alltså likabehandling. I unionsrätten har utvecklats en grundläggande princip om likabehandling. I artikel 18.1 i EUF-fördraget föreskrivs ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har en bred icke-diskrimineringsprincip slagits fast i artikel 21.1. Närmare bestämmelser om likabehandling har fastställts i bland annat direktiv 2000/78 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet⁵³. Där finns en likabehandlingsbestämmelse med en ordalydelse som överensstämmer väl med den i artikel 5.1 i postdirektivet. I artikel 2.2 i det förstnämnda direktivet förklaras att direkt diskriminering anses förekomma när en person på någon av vissa angivna grunder behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats *i en jämförbar situation*.

Enligt EU-domstolen innebär den allmänna unionsrättsliga likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. EU-domstolen har förklarat att en förutsättning för att likabehandlingsprincipen ska anses ha åsidosatts genom åtskillnad i behandling är att de aktuella situationerna är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem. De omständigheter som kännetecknar de olika situationerna och därigenom deras jämförbarhet bör bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den ifrågavarande skillnaden i behandling. Bland annat måste principerna och målsättningarna för det område som rättsakten härrör ifrån beaktas.⁵⁴

⁵³ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16–22).

⁵⁴ Se till exempel EU-domstolens dom den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkterna 23–26.

Även beträffande den allmänna likabehandlingsprincipen eller en särskild bestämmelse om förbud mot diskriminering är det alltså fråga om att bedöma jämförbara situationer. Vid tolkningen av den ovan nämnda bestämmelsen i artikel 2.2 i direktiv 2000/78, där alltså uttrycket jämförbara situationer förekommer i ordalydelsen, hänvisar EU-domstolen till de ovan redovisade uttalandena. Vid tolkningen av den bestämmelsen brukar domstolen också uttrycka att bedömningen ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar situationerna samt att det inte krävs att situationerna är identiska, eftersom prövningen av om situationerna är jämförbara inte måste ske på ett allmänt och abstrakt sätt, utan på ett specifikt och konkret sätt. Eftersom det vid frågor om diskriminering på arbetslivsområdet i regel handlar om förmåner brukar domstolen också ange att prövningen därvid ska göras med avseende på den berörda förmånen.⁵⁵

9.8.4 Innebörden av bestämmelsen i artikel 5.1 andra strecksatsen

Bestämmelsen om att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden bör läsas mot bakgrund av bestämmelsen i tredje strecksatsen om förbud mot diskriminering. Den senare bestämmelsen tar sikte på egenskaper hos avsändaren och adressaten. Bestämmelsen i andra strecksatsen måste alltså avse andra förhållanden.

Bedömningen av om förhållandena är jämförbara ska alltså göras utifrån föremålet för och syftet med den aktuella unionsrättsakten. Syftet med postdirektivet var bland annat att genom liberalisering av postmarknaden få en bättre kvalitet på posttjänsterna. I 1997 års postdirektiv anges i skäl 11 att det är av yttersta vikt att på gemenskapsnivå garantera samhällsomfattande posttjänster som omfattar ett minimiutbud av tjänster av angiven kvalitet som i alla medlemsstater måste tillhandahållas samtliga användare till ett rimligt pris, oavsett deras geografiska belägenhet inom gemenskapen. Detta ger inte någon vägledning i jämförbarhetsfrågan. I direktivet kan inte utläsas något krav på att posten ska komma fram lika snabbt mellan alla orter inom en medlemsstat.

⁵⁵ Se till exempel EU-domstolens dom den 22 januari 2019, *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2019:43, punkterna 42–43.

Vad som är relevant vid jämförbarhetsbedömningen är de fysiska förutsättningarna för postbefordran. Förhållandena är inte jämförbara om till exempel avstånden är väldigt olika. Omständigheten att behoven av postbefordran anses olika är emellertid inte något som gör att förhållandena inte är jämförbara. Om man anser att det finns behov av bättre postgång i en viss del av landet behöver det behovet omfattas av undantagsregeln i artikel 5.2 för att skillnaderna i tjänster ska kunna godtas.

9.8.5 Undantag med hänsyn till allmänintresset

I artikel 5.2 anges alltså att bestämmelserna i artikel 5.1 inte hindrar att medlemsstaterna vidtar åtgärder i enlighet med krav som har att göra med allmänintresset som det erkänns i fördraget, särskilt i artiklarna 36 och 52, och som bland annat rör allmän moral, allmän säkerhet och allmän ordning. Dessa artiklar ingår i EUF-fördragets avdelningar om fri rörlighet inom unionen för varor, personer, tjänster och kapital. Reglerna om fri rörlighet hindrar inte endast diskriminering på grund av nationalitet, utan även icke-diskriminerande regleringar som innebär hinder mot den fria rörligheten är som utgångspunkt förbjudna.

Det finns möjlighet till undantag från förbudet mot hinder för den fria rörligheten. Hinder som innebär direkt diskriminering kan i princip undantas endast med stöd av en uttrycklig grund i fördraget. Sådana finns exempelvis i de två i postdirektivet nämnda artiklarna 36 och 52. Icke-diskriminerande hinder kan därutöver motiveras av s.k. tvingande skäl av allmänintresse. Det är dock inte tillräckligt att det finns ett allmänintresse utan hindren måste dessutom vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Denna innebär att åtgärden ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁵⁶

När det gäller allmänintressen som kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten anges de intressen som kan motivera diskriminerande inskränkningar uttryckligen i fördraget, till exempel i artiklarna 36 och 52, som det hänvisas till i artikel 5.1 i postdirektivet.

⁵⁶ Se till exempel EU-domstolens dom den 21 maj 2019, kommissionen mot Ungern, C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 59.

Som framgår av den senare bestämmelsen ingår allmän moral, allmän säkerhet och allmän ordning i den gruppen av allmänintressen. En rad andra allmänintressen har emellertid av EU-domstolen godtagits som skäl för icke-diskriminerande inskränkningar i den fria rörligheten. I EU-rättslig litteratur⁵⁷ ges exempel på sådana allmänintressen, och till exempel tjänstedirektivet⁵⁸ innehåller en uppräknning av allmänintressen som erkänts av EU-domstolen.⁵⁹

Alla intressen som medlemsstaterna åberopar som skäl för begränsningar i den fria rörligheten godtas inte av EU-domstolen. Domstolen har till exempel slagit fast att rent ekonomiska skäl inte kan utgöra sådana tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av en grundläggande frihet som garanteras i fördraget.⁶⁰ Det samma gäller hänsyn av rent administrativ karaktär.⁶¹

Ordalydelsen i artikel 5.2 i postdirektivet är alltså att bestämmelserna i artikel 5.1 inte ska hindra att medlemsstaterna vidtar åtgärder i enlighet med krav som har att göra med allmänintresset som det erkänns i fördraget, särskilt i artiklarna 36 och 52, och som bland annat rör allmän moral, allmän säkerhet och allmän ordning. En fråga som uppkommer är vad detta innebär. I flera andra direktiv ges möjlighet för undantag från regler i dessa direktiv om undantag är motiverade

⁵⁷ Se exempelvis U. Bernitz och A. Kjellgren, *Europarättens grunder*, 6:e upplagan, Stockholm 2018, s. 333 f., C. Barnard och S. Peers, *European Union Law*, 3:e upplagan, O, s. 517, och *Oxford 2020*, och C. Barnard, *Derogations, Justifications and the Four Freedoms: Is the State Interest Really protected?* I C. Barnard och O Odudu (ed), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford 2009, s. 277.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–68.

⁵⁹ I skäl 40 i det direktivet anges att enligt EU-domstolen omfattar begreppet tvingande hänsyn till allmänintresset åtminstone allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa, upprätthållande av ordning i samhället, socialpolitiska mål, skydd av tjänstemottagarna, konsumentskydd, arbetarskydd, inbegripet arbetstagarnas sociala trygghet, djurskydd, bevarande av finansiell balans i socialförsäkringssystemen, bedrägeribekämpning, förebyggande av illojal konkurrens, miljöskydd och skydd av stadsmiljön, inbegripet samhällsplanering, skydd av långivare, säkrad sund förvaltning av rättsväsendet, trafiksäkerhet, skydd av immaterialrätten, kulturpolitiska mål, inbegripet skydd av yttrandefriheten med avseende på samhällets olika delar, särskilt sociala, kulturella, religiösa och filosofiska värderingar i samhället, behovet av att garantera en hög utbildningsnivå, upprätthållande av pressmångfald och främjande av det nationella språket, bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet samt politik för veterinära frågor. Denna uppräknning är från 2006. Sedan dess har ytterligare allmänintressen erkänts av EU-domstolen.

⁶⁰ Se till exempel EU-domstolens dom av den 17 mars 2005, *Kranemann*, C-109/04, EU:C:2005:187, punkt 34. Domstolen har emellertid också förklarat att en nationell lagstiftning som utgör ett hinder för en grundläggande frihet dock kan vara motiverad när den har införts på grund av ekonomiska skäl som syftar till att uppnå ett mål av allmänintresse (se t.ex. *Essent m.fl.*, C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 52).

⁶¹ Se till exempel EU-domstolens dom den 23 november 1999, *Arblade m.fl.*, C-369/96 och C-376/96, EU:C:1999:575, punkt 37.

av allmänintresset. Inte i något annat direktiv hänvisas till allmänintresset som det erkänns i fördraget eller används något liknande uttryck. Fördraget innehåller inte någon definition av begreppet allmänintresset, och begreppet används inte i fördraget.

De allmänintressen som anges i artikel 5.2 i postdirektivet – allmän moral, allmän säkerhet och allmän ordning – är sådana allmänintressen som kan motivera undantag för diskriminerande hinder för de grundläggande friheterna. Det är inte rimligt att tänka sig att undantagen från postdirektivets krav på att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden skulle vara begränsade till omständigheter som motiverar undantag för diskriminerande hinder för den fria rörligheten. Med allmänintressen bör alltså avses inte endast allmänintressen som anges uttryckligen i fördraget utan även andra allmänintressen som har erkänts eller kan erkännas av EU-domstolen, vilka erkännanden domstolen gör med stöd av fördraget.

9.8.6 Proportionalitetskravet

Som nämnts ovan krävs för att ett tvingande allmänintresse ska kunna motivera en begränsning av den fria rörligheten att proportionalitetsprincipen iakttas. Denna innebär att åtgärden ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Något sådant krav föreskrivs inte uttryckligen i artikel 5.2 men kravet är inte heller utskrivet i fördragets bestämmelser om fri rörlighet. Enligt vår uppfattning ska proportionalitetsprincipen iakttas även vid undantag från postdirektivets krav på att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden. Förutom att det ska finnas ett vällovligt syfte med att ha olika servicenivåer i olika delar av landet måste det också stå klart att det syftet uppnås genom olikheten i servicenivåer.

9.8.7 Exempel från våra grannländer

Som framgår av kapitel 8 erbjuds posttjänster med olika servicenivåer i Danmark och Finland. I Danmark finns ett krav på övernattbefordran av paket. Bornholm är emellertid undantaget från detta krav och för paketbefordran till och från Bornholm gäller i stället tvådagarsbefordran.

I Finland har man emellertid en ordning med högre servicenivå i de delar av landet där det inte finns tidningsutdelning med tidningsbud. Syftet med regleringen är att säkerställa att alla dagstidningarna kan nå alla trots att de generella kvalitetskraven tillåter utdelning av brev tre dagar per vecka. Ordningen har reglerats genom en bestämmelse i den finska postlagen om att det i områden där det inte på kommersiella villkor har ingåtts avtal om utdelning av dagstidningar, vilka områden ska fastställas av Kommunikationsverket, ska tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster ordna utdelning fem dagar i veckan genom ett upphandlingsförfarande. Bestämmelsen tar inte direkt sikte på dagstidningar, eftersom de inte omfattas av postlagens tillämpningsområde, utan träffar de brev som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

9.8.8 Slutsats beträffande rättsliga förutsättningar för olika servicenivåer i olika delar av landet

När det gäller möjligheterna att ha olika servicenivåer i olika delar av landet gäller alltså enligt postdirektivet att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden. Undantag från denna regel får emellertid göras om det är motiverat av ett allmänintresse. Bättre postservice i en viss del av landet med hänsyn till ett större behov där skulle kunna vara ett sådant allmänintresse. Det krävs dock att det verkligen finns ett särskilt behov och att detta behov uppfylls genom den bättre postservicen.

9.9 Olika finansiering i olika delar av landet

Vår bedömning: Det är möjligt att låta den samhällsomfattande posttjänsten vara självfinansierad i vissa delar av landet medan den finansieras med statliga medel i andra delar av landet.

I våra direktiv anges att det bör klargöras om det är möjligt att låta den samhällsomfattande posttjänsten vara självfinansierad i vissa delar av landet medan den finansieras med statliga medel i andra delar av landet.

Enligt artikel 4.1 i postdirektivet får medlemsstaterna utse ett eller flera företag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster så att hela det nationella territoriet täcks. Det föreskrivs också att medlemsstaterna får utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna och/eller täcka olika delar av det nationella territoriet. I skäl 23 i 2008 års postdirektiv framhålls att medlemsstaterna dessutom får låta marknaden tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Vad gäller finansiering gäller enligt artikel 7.3 att om medlemsstaterna konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna får medlemsstaterna införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag.

Det är alltså möjligt att utse olika företag att täcka olika delar av landet. Ersättning till dessa får lämnas endast om skyldigheten att tillhandahålla den aktuella delen av den samhällsomfattande posttjänsten innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning. Om dessa krav är uppfyllda beträffande en utsedd tillhandahållare men inte beträffande en annan kan ersättning lämnas till den förstnämnda men inte till den senare. Den samhällsomfattande posttjänsten finansieras då med statliga medel i en del av landet medan den är självfinansierad i en annan del. Så kan ske även om någon tillhandahållare inte är utsedd för en del av landet utan tjänsterna där i stället tillhandahålls av marknaden. Det är också möjligt att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten i en viss del av landet genom upphandling. Sammanfattningsvis är det möjligt att låta den samhällsomfattande posttjänsten vara självfinansierad i vissa delar av landet medan den finansieras med statliga medel i andra delar av landet.

9.10 Orimlig ekonomisk belastning

I artikel 7.3 i postdirektivet föreskrivs att om en medlemsstat konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i enlighet med direktivet innebär en nettokostnad, som beräknats med beaktande av bilaga I, och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna, får den införa bland

annat ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag.

I den svenska lydelsen av postdirektivet används alltså uttrycket orimlig ekonomisk belastning. I flera av de andra språkversionerna motsvaras orimlig emellertid av en motsvarighet till orättvis. I den engelska versionen används unfair, i den franska inéquitable, i den spanska injusta. I den tyska används emellertid unverhältnismässig (oproportionerlig) och i italienska eccessivo (överdriven). Den italienska tillsynsmyndigheten har emellertid konstaterat att det ord som används i den italienska versionen skiljer sig från det engelska och valt att tolka kravet utifrån unfair.⁶² I den danska versionen används emellertid urimelig och motsvarande ord även i den portugisiska, não razoável. Som vi kommer att konstatera nedan har medlemsstaterna ett stort utrymme att själva sätta nivån för när stöd kan lämnas. Ordvalsfrågan är därför inte avgörande, men det kan ändå konstateras att i vissa andra språkversioner används ett ordval som framstår som mer tillåtande än ordvalet i den svenska språkversionen.

I direktivet förklaras inte vad som avses med orimlig ekonomisk belastning. EU-domstolen har dock gett viss vägledning.

9.10.1 Tribunalens och domstolens uttalanden i Inpost

Bakgrunden i Inpost

Tribunalen har i Inpost⁶³ uttalat sig om innebörden av begreppet orimlig ekonomisk belastning. Målet gällde ett kommissionsbeslut beträffande den polska ordningen för kompensation till postoperatören som tillhandahöll den samhällsomfattande posttjänsten i Polen, Poczta Polska. Den utsedda postoperatören kunde få ersättning om tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna ledde till en bokföringsmässig förlust i verksamheten med dessa tjänster. Om bolaget gjorde en sådan förlust ansågs skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Om skyldigheten dessutom innebar en nettokostnad fick postoperatören ersättning med det lägsta beloppet av nettokostnadsbeloppet och förlustbeloppet. I beslutet kom kommissionen fram

⁶² På italienska iniquo (AGCOM:s beslut den 17 juni 2021, delibera n. 199/21/CONS).

⁶³ Tribunalens dom den 19 mars 2019, Inpost Paczkomaty sp. z o.o. och Inpost S.A. mot kommissionen, T-282/16 och T-283/16, EU:T:2019:168.

till att det stöd som beviljades enligt stödordningen var förenligt med den inre marknaden och gjorde därför inte några invändningar mot den anmälda stödordningen.

Två konkurrerande postoperatörer väckte talan mot kommissionsbeslutet och gjorde gällande att ett underskott i verksamheten inte var tillräckligt för att kravet på en orimlig ekonomisk belastning skulle vara uppfyllt. Konkurrenterna ansåg att det krävdes att företaget inte hade förmåga att bära underskottet med egna medel och de hänvisade i det sammanhanget till domstolens avgöranden *kommissionen mot Belgien*⁶⁴ och *Base m.fl.*⁶⁵ Innan vi behandlar tribunalens överväganden redogör vi kort för domstolens uttalanden i dessa två avgöranden.

Kommissionen mot Belgien och Base m.fl.

Kommissionen mot Belgien och *Base m.fl.* gällde det numera upphävda direktivet 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster på området för elektroniska kommunikationstjänster.⁶⁶ Även enligt det direktivet var det möjligt att lämna ersättning till företag som tillhandahöll samhällsomfattande tjänster. En förutsättning för detta var att den ekonomiska bördan av att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna var oskäligt betungande. (I den engelska versionen *represent an unfair burden*, i den franska *représente une charge injustifiée* och i den tyska *eine unzumutbare Belastung darstellt*. Det engelska uttrycket är samma som i postdirektivet medan det franska och tyska inte är samma). Den aktuella bestämmelsen i det direktivet⁶⁷ hade även i övrigt vissa likheter med bestämmelsen i artikel 7.3 i postdirektivet. Det föreskrevs nämligen att om de nationella regleringsmyndigheterna på grundval av en nettokostnads kalkyl konstaterade att den ekonomiska bördan blev oskäligt betungande skulle medlemsstaten på ett utsett företags begäran besluta att införa ett system för fördelning av nettokostnaden för samhällsomfattande tjänster.

⁶⁴ EU-domstolens dom den 6 oktober 2010, *kommissionen mot Belgien*, C-222/08, EU:C:2010:583.

⁶⁵ EU-domstolens dom den 6 oktober 2010, *Base m.fl.*, C-389/08, EU:C:2010:584.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108 24.4.2002, s. 51), upphävt genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning), EUT L 321, 17.12.2018, s. 36–214.

⁶⁷ Artikel 12.

Domstolen förklarade i de två domarna att inom ramen för det aktuella direktivet hade avsikten varit att utesluta att varje nettokostnad för att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst automatiskt gav rätt till ersättning. Med oskäligt betungande börda avsågs därför den börda som överskred de aktuella företagens förmåga att bära densamma, med hänsyn tagen till företagets alla egenskaper, bland annat nivån på dess utrustning, dess ekonomiska och finansiella situation och dess marknadsandel.⁶⁸ Enligt domstolen ankom det på den nationella regleringsmyndigheten att bestämma de generella kriterierna för att fastställa de gränser över vilka en kostnad, med hänsyn till de nämnda egenskaperna, skulle anses orimlig, eftersom detta inte hade preciserats i direktivet.

Tribunalens överväganden i *Inpost*

I *Inpost* konstaterade tribunalen att det enligt postdirektivet ankom på den berörda medlemsstaten att avgöra om skyldigheterna utgör en orimlig ekonomisk belastning och att den uppgiften i Polen hade lagts på den polska tillsynsmyndigheten. Beträffande *kommissionen mot Belgien* och *Base m.fl.* förklarade tribunalen att domstolen i de domarna angett endast att alla nettokostnader inte automatiskt utgjorde en ekonomisk belastning som föranledde kompensation.

Därefter konstaterade tribunalen att rätten till kompensation i det polska fallet inträdde endast om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster ledde till bokföringsmässiga förluster. Den framhöll också att rätten till kompensation dessutom motsvarade det lägre av de två beloppen avseende dels bokföringsmässiga förluster till följd av tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, dels nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Tribunalen konstaterade att därmed var den aktuella åtgärden restriktivare än EU:s rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster,⁶⁹ enligt vilka det vore möjligt att kompensera för hela nettokostnaden för skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Omständigheten att rätten till kompensation för nettokostnaden för skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inträdde vid och var begränsad till för-

⁶⁸ Punkt 42 i *Base m.fl.* och punkt 49 i *Belgien mot kommissionen*.

⁶⁹ Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT nr C 008, 11/01/2012 s. 0015–0022. Dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 10.6.3.

luster till följd av tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna kunde därför enligt tribunalen under alla omständigheter inte utgöra ett åsidosättande av artikel 7.3 i postdirektivet.

Domstolens överväganden i Inpost

Tribunalens dom överklagades till domstolen av Poczta Polskas två konkurrenter, som gjorde gällande att innebörden av orimlig ekonomisk belastning enligt artikel 7.3 i postdirektivet skulle vara densamma som innebörden av ”oskäligt betungande börda” enligt EU-domstolen i *Base m.fl.* och *kommissionen mot Belgien*.

I sin dom⁷⁰ förklarade domstolen att om det antas att den rättspraxis som följer av *kommissionen mot Belgien* och *Base m.fl.* är tillämplig vid tolkningen av postdirektivet kunde det påpekas att tribunalens konstaterande – enligt vilket rätten till kompensation endast inträder om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster leder till bokföringsmässiga förluster för det företag som anförtrots att tillhandahålla dessa tjänster – möjliggjorde slutsatsen att det kriterium som domstolen använde sig av i denna rättspraxis, dvs. att den berörda belastningen överskrider företagets betalningsförmåga, var uppfyllt i det aktuella fallet.⁷¹

Domstolen hänvisade också till punkt 25 i EU:s rambestämmelser för statligt stöd och förklarade att av den bestämmelsen framgår att ersättningsbeloppet kan beräknas med hjälp av nettokostnadsmetoden. Domstolen förklarade att den metoden består i att beräkna den nettokostnad som är nödvändig, eller förväntas vara nödvändig, för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av den allmännyttiga tjänsten och som motsvarar skillnaden mellan nettokostnaden för tjänsteleverantören när denne fullgör skyldigheten och nettokostnaden eller vinsten för samma tjänsteleverantör utan denna skyldighet. Domstolen påpekade att mot bakgrund av ordalydelsen i punkt 25 i rambestämmelserna skulle en sådan beräkningsmetod i princip kunna leda till en ersättning för kostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande

⁷⁰ EU-domstolens dom den 17 december 2020, Inpost Paczkomaty sp. z o.o. och Inpost S.A. mot kommissionen, C-431/19 P och C-432/19 P, EU:C:2020:1051.

⁷¹ Punkt 115.

tjänster även om tillhandahållaren av den allmännyttiga tjänsten inte har gjort några ekonomiska förluster.⁷²

Domstolen förklarade vidare att det i de rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster⁷³ som var tillämpliga vid tidpunkten för de faktiska omständigheter som var relevanta i *kommissionen mot Belgien* och *Base m.fl.* inte föreskrevs någon sådan nettokostnadsmetod. Detta innebar enligt domstolen att denna rättspraxis under alla omständigheter inte var avgörande för prövningen inom ramen för de aktuella överklagandena av huruvida tribunalen hade fog för sin bedömning.⁷⁴

9.10.2 ERGP:s uppfattning 2012

ERGP (de nationella tillsynsmyndigheternas samarbetsorganisation) har behandlat begreppet orimlig ekonomisk belastning i en rapport från 2012.⁷⁵

I rapporten utgår ERGP från EU-domstolens uttalanden i *kommissionen mot Belgien*. Eftersom rapporten är från tiden före *Inpost* är det möjligt att ERGP skulle ha gjort andra bedömningar om rapporten hade skrivits idag.

Enligt ERGP krävs följande för att kravet på orimlig ekonomisk belastning ska vara uppfyllt.

- Det måste finnas en verifierbar direkt nettokostnad.
- Det måste finnas en positiv nettokostnad (immateriella värden får inte uppväga nettokostnaden.
- Den positiva nettokostnaden måste vara betydelsefull i förhållande till eventuella administrativa kostnader för att upprätta och genomföra en utjämningsordning.
- För att bedöma om det är fråga om en orimlig ekonomisk belastning ska de nationella tillsynsmyndigheterna enligt ERGP bedöma en rad faktorer som hänför sig till marknadsförutsättningarna och graden av konkurrens på marknaden. ERGP näm-

⁷² Punkt 116.

⁷³ Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster EUT C 297, 29.11.2005, s. 4. Dessa har ersatts av de rambestämmelser som vi redogör för i avsnitt 10.6.3.

⁷⁴ Punkt 118.

⁷⁵ Net cost calculation and evaluation of a reference scenario, ERGP (1) 17 Rev 1, augusti 2012.

ner följande kriterier som skulle kunna användas av de nationella tillsynsmyndigheterna.

- Postföretagets finansiella position
 - Huruvida en positiv nettokostnad påtagligt påverkar bolagets lönsamhet och förmåga att tjäna in en rimlig avkastning på använt kapital.
 - Förändringar i lönsamhet (belastningen är orimlig om företagets marknadskraft inte är tillräcklig för att uppväga den samhällsomfattande posttjänstens börda att nå en rimlig vinst).
 - Betydelsefulla skillnader i konkurrenternas vinstnivåer (tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster innebär en orimlig ekonomisk belastning om bolagets vinster är lägre än konkurrenternas).
 - Minskningar i analyser av olika vinstvärden och relaterade finansiella värden (till exempel att EBITDA-marginaler för bolaget minskar)
- Nivån på användningen av posttjänster (minskade brevvolymer på grund av elektronisk substitution kan leda till ekonomiska problem för det utsedda postföretaget).
- Kostnader och intäkter i den samhällsomfattande posttjänsten samt förhållandet mellan nettokostnaden och intäkterna.
- Marknadsandel. Om den utsedda tillhandahållaren kan upprätthålla höga marknadsandelar innebär skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna inte en orimlig ekonomisk belastning som ett resultat av tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. (Inom området för elektronisk kommunikation anses i många europeiska länder marknadsandelar om 80 procent av intäkterna som kriterium för att det inte är fråga om en orimlig ekonomisk belastning).
- Andra kriterier som tillsynsmyndigheterna ställer upp.

9.10.3 Andra länders genomförande av kravet

I 8.4 har vi redogjort för hur postdirektivets krav avseende orimlig ekonomisk belastning har genomförts i andra EU-länder och i Norge. I vissa länder ges i den tillämpliga lagen kriterier för när kravet är uppfyllt medan det i andra länder inte ges några riktlinjer i lag. Ett land med en tydlig reglering är Österrike där det i landets postlag föreskrivs att nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten är orimlig ekonomisk belastning om nettokostnaden överstiger 2 procent av de totala kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt kriterier som den portugisiska tillsynsmyndigheten har fastställt är kravet uppfyllt om nettokostnaden uppgår till minst 3 procent av intäkterna från tjänsterna i den samhällsomfattande posttjänsten. I Danmark och Norge ges ingen vägledning i postlagarna men i förarbetena görs vissa uttalanden, som dock är korta och mycket allmänt hållna. I Spanien anses nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utgöra en orimlig ekonomisk belastning sedan avdrag gjorts för effektivitetsincitament.

9.10.4 Innebörden av rekvisitet orimlig ekonomisk belastning

Vad först gäller frågan om domstolens uttalanden i *kommissionen mot Belgien* och *Base m.fl.* är tillämpliga även vid tolkningen av begreppet orimlig ekonomisk belastning i postdirektivet är domstolen i *Inpost* inte tydlig med sin uppfattning. Domstolen förklarar emellertid att denna rättspraxis under alla omständigheter inte var avgörande för prövningen inom ramen för de aktuella överklagandena. Av detta torde inte kunna dras någon annan slutsats än att uttalandena i de två nämnda domarna inte är direkt tillämpliga vid tolkningen av det aktuella rekvisitet i postdirektivet.

Tribunalen påpekade i sin dom att det enligt postdirektivet ankommer på den berörda medlemsstaten att avgöra om skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utgör en orimlig ekonomisk belastning. Eftersom begreppet orimlig ekonomisk belastning inte är definierat i direktivet har medlemsstaterna ett utrymme att fastställa i vilka situationer som kravet på orimlig ekonomisk belastning är uppfyllt.

Prövningen av rekvisitetet orimlig ekonomisk belastning

Av kommissionens olika beslut avseende anmält statsstöd till postoperatörer som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster framgår att kommissionen inte i sådana ärenden prövar om kravet att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska utgöra en orimlig ekonomisk belastning är uppfyllt. Det finns en omfattande rättspraxis i frågan om kommissionen i ett statsstödsförfarande ska beakta andra bestämmelser än de som avser statligt stöd och bedöma stödets förenlighet med även dessa bestämmelser. Enligt denna rättspraxis finns en sådan skyldighet endast när det gäller villkor för ett stöd som är så oupplösligen förbundna med stödets mål att det inte är möjligt att bedöma dem separat.⁷⁶

I det ovannämnda målet Inpost hade klagandena invänt mot kommissionens hantering av frågan om skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgjorde en orimlig ekonomisk belastning. Kommissionen invände i tribunalens mål att det inte ankom på kommissionen att i statsstödsärendet pröva om postdirektivet införlivats korrekt och om det förelåg en orimlig ekonomisk belastning. Tribunalen förklarade att den inte tog ställning i frågan om kommissionen var skyldig att kontrollera stödåtgärdens förenlighet med postdirektivet utan konstaterade endast att det ankom på medlemsstaterna att avgöra om de aktuella skyldigheterna utgör en orimlig ekonomisk belastning och att denna uppgift i Polen också låg på den polska tillsynsmyndigheten. Domstolen uttalade sig inte i denna fråga. Kommissionen verkar dock ha fog för sin uppfattning att villkoret avseende orimlig ekonomisk belastning inte är så oupplösligen förbundet med stödets mål att det inte är möjligt att bedöma dem separat och att kommissionen därför inte ska ta ställning till frågan i ett statsstödsärende.

⁷⁶ Se tribunalens dom den 3 december 2014, *Castelnou Energía mot kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkterna 181–184 och där angiven rättspraxis.

10 EU:s statsstödsregler

10.1 EUF-fördragets statsstödsregler

10.1.1 Inledning

Anledningen till att regeringen tillsatte vår utredning är att det förutses att den samhällsomfattande posttjänsten inte alltid kommer att kunna vara självfinansierad. Om ersättning då ska lämnas till den postoperatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten måste bestämmelser om statligt stöd i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller fördraget) beaktas. Dessa bestämmelser finns i artiklarna 107–109. Artikel 107.1 innehåller ett förbud mot statligt stöd. Av artikel 107.2 och 107.3 framgår emellertid att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och i så fall tillåtet.

Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän kommissionen har genomfört ett granskningsförfarande.

Ersättning från staten till en postoperatör för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten kan utgöra statsstöd i den mening som avses i fördraget. I detta kapitel redogör vi för de delar av fördragets statsstödsregler som är relevanta när ersättning övervägs till en postoperatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten.

Posttjänster som ingår i en samhällsomfattande posttjänst i enlighet med postdirektivets krav kan anses som s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹ Beträffande ersättning till företag som tillhand-

¹ Se till exempel kommissionens beslut C(2018) 3169 slutligt av den 28 maj 2018 i ärende om statligt stöd SA.47707 (2018/N) – Statlig ersättning till PostNord för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster – Danmark, punkt 125.

håller sådana tjänster finns det särskilda regler om möjlighet till undantag från fördragets förbud mot statligt stöd. Innan vi redogör för EU:s statsstödsregler förklarar vi därför kort vad som avses med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

10.1.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

EUF-fördragets grundläggande bestämmelse om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns i artikel 14. Där föreskrivs att, med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. I ett protokoll som fogats till EUF-fördraget, protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse, finns ytterligare uttalanden om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Vad som avses med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har behandlats även i EU-domstolens rättspraxis. Av denna framgår att inte vilken tjänst som helst kan klassificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse utan en sådan tjänst måste vara ”av särskild karaktär” jämfört med andra tjänster som normalt tillhandahålls på marknaden.² Det rör sig om tjänster som inte skulle tillhandahållas av företag som verkar under normala marknadsförhållanden, åtminstone inte på den nivå som anses önskvärd, till exempel vad gäller pris, kvalitet, kontinuitet och tillgång.³ Exempel på tjänster som kan anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är, förutom posttjänster, tjänster avseende kollektivtrafik, telenät, elnät och avfallshantering. Medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsässig bedömning när det gäller att bestämma vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. En medlemsstats definition av dessa tjänster kan ifrågasättas av kommissionen endast om ett uppenbart fel har begåtts.⁴

² Se exempelvis EU-domstolens dom den 18 juni 1998, *Corsica Ferries France*, C-266/96, EU:C:1998:306, punkt 45.

³ Se exempelvis tribunalens dom den 1 mars 2017, *SNCM mot kommissionen*, T-454/13, EU:T:2017:134, punkterna 133, 134, 172 och 173.

⁴ Se till exempel tribunalens dom den 15 juni 20015, *Olsen mot kommissionen*, T-17/02, EU:T:2005:218, punkt 216.

I EUF-fördragets kapitel om konkurrensregler, där statsstödsreglerna ingår, finns i artikel 106.2 en bestämmelse avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Där föreskrivs att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Det anges också att utvecklingen av handeln inte får påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. Det är denna bestämmelse som öppnar för större möjligheter till undantag från förbudet mot statligt stöd än de som ges i artikel 107.2 och 107.3.

10.2 När anses en åtgärd som stöd?

10.2.1 Fördragets regel

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1, som har följande lydelse.

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Med statligt stöd avses inte endast subventioner utan begreppet är vidare än så. Det kan ofta vara svårt att avgöra om en åtgärd från statens sida träffas av förbudet i artikel 107.1. Det finns emellertid en mycket omfattande rättspraxis från EU-domstolen beträffande vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska anses som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1.

Beträffande rekvisitet att statligt stöd ska gå till *företag eller produktion* är frågan i praktiken om det går till ett företag och vad som då avses med det begreppet. När det gäller kravet på att *vissa* företag ska *gynnas* brukar EU-domstolen uttrycka detta så, att en åtgärd ska innebära en fördel för mottagaren och att åtgärden ska vara selektiv. Beträffande kraven på att stöd ska *snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen* och *påverka handeln mellan medlemsstaterna* kan dessa rekvisit i regel behandlas tillsammans eftersom de är förbundna med varandra.

Mot denna bakgrund är de frågor som aktualiseras vid bedömningen av om en åtgärd är statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1

- om stödmottagaren är ett företag,
- om stödet ges av en medlemsstat eller med statliga medel,
- om åtgärden innebär en fördel,
- om den är selektiv, och
- om den har inverkan på handeln och konkurrensen.

Dessa kriterier behandlas i detta avsnitt 10.2. Dessa allmängiltiga kriterier är tillämpliga även på ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilken är den slags ersättning som vårt uppdrag gäller. Vad gäller sådan ersättning finns beträffande rekvisitet ekonomisk fördel särskilda aspekter som EU-domstolen behandlat i sin rättspraxis och som även kommissionen har uttalat sig om. Denna rättspraxis behandlar vi inte i det allmänna avsnittet nedan om fördelskriteriet utan för sig i avsnitt 10.3.

10.2.2 Företagsbegreppet

Med företag avses enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras.⁵ Klassificeringen av en viss enhet som ett företag beror därför på vilken slags verksamhet som den bedriver. Med ekonomisk verksamhet avses av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en marknad.⁶ Det har inte någon betydelse om verksamheten har vinstsyfte eller inte.⁷

Vid koncernförhållanden kan även till exempel moderbolaget anses som ett företag även om det inte själv tillhandahåller några varor eller tjänster på marknaden. Vid koncernförhållanden ska nämligen enligt domstolens rättspraxis en enhet som har ett kontroller-

⁵ EU-domstolens dom den 12 september 2000, Pavlov m.fl., C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, punkt 74,

⁶ EU-domstolens dom den 16 juni 1987 i mål 118/85, kommissionen mot Italien, EU:C:1987:283, punkt 7.

⁷ EU-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., EU:C:2004:336, punkterna 122 och 123.

rande innehav i ett bolag och som i praktiken utövar denna kontroll genom att direkt eller indirekt utöva ett inflytande på förvaltningen av bolaget anses delta i det kontrollerade bolagets ekonomiska verksamhet. Även ägarbolaget anses därmed som ett företag, även om det inte själv tillhandahåller några varor eller tjänster på en marknad.⁸

10.2.3 Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs alltså att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. För att dessa krav ska vara uppfyllda krävs dels att förmånen som det är fråga om tilldelas direkt eller indirekt med statliga medel, dels att åtgärden kan tillskrivas staten.⁹ Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ.¹⁰ Stödet behöver inte lämnas direkt av en medlemsstat utan kan även ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten.

Även medel från offentligt ägda bolag kan anses som statliga medel och det är möjligt att även förmåner som beviljas genom sådana bolag kan tillskrivas staten. I *Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine)*¹¹ förklarade EU-domstolen att medel i två bolag som ingick i en koncern, där den franska staten ägde 80 procent av aktierna och hade nästan 100 procent av rösterna i moderbolaget, var statliga medel i den mening som avses i artikel 107, precis som medlen i moderbolaget. Beträffande överföringar från de två bolagen till ett dotterbolag till ett av bolagen var därför rekvisitet i artikel 107.1 om statliga medel uppfyllt.

I den domen konstaterade domstolen också att det, för att det ska vara fråga om stöd, krävs att en viss åtgärd med medlen ska kunna tillskrivas staten. Enligt domstolen kunde en åtgärd inte anses kunna tillskrivas staten endast på grund av att åtgärden vidtagits av ett offentligägt företag. Även om staten kan kontrollera ett offentligägt företag och utöva ett dominerande inflytande över dess transaktioner

⁸ Se exempelvis EU-domstolens dom den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8, punkterna 107–112.

⁹ EU-domstolens dom den 16 maj 2002, Frankrike mot kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24.

¹⁰ Se exempelvis EU-domstolens dom den 14 oktober 1987, Tyskland/kommissionen, 248/84, EU:C:1987:437, punkt 17.

¹¹ EU-domstolens dom den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, EU:C:2002:294.

skulle det nämligen enligt domstolen inte automatiskt antas att denna kontroll faktiskt utövas i ett konkret fall. Ett offentligägt företag kan handla mer eller mindre självständigt beroende på i vilken utsträckning staten medger detta. Endast det faktum att ett offentligägt företag kontrolleras av staten är inte tillräckligt för att anse att de åtgärder som företaget vidtagit ska tillskrivas staten. Enligt domstolen är det nödvändigt att undersöka om de offentliga myndigheterna ska anses ha varit delaktiga på ett eller annat sätt i dessa åtgärder.

Följden av resonemanget i stycket ovan är att om medel i exempelvis moderbolaget i Postnordkoncernen förs över till ett dotterbolag för att finansiera verksamheten där så är det alltså fråga om statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1. Det kan därför bli aktuellt att beakta regelverket om statsstöd i en sådan situation.

Det är inte nödvändigt att det skett en direkt överföring av statliga medel utan stöd kan ges av statliga medel på olika sätt. Exempel på åtgärder som kan anses som statligt stöd är direkta bidrag, lån, garantier, kapitalinvesteringar, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, avstående från fordringar samt skattelättnader.

I postdirektivet föreskrivs en möjlighet att finansiera den samhällsomsfattande posttjänsten genom en kompensationsfond som finansieras av postoperatörer eller genom avgifter från användare och som förvaltas av ett av förmånstagaren oberoende organ. Även ersättning från en sådan fond kan under vissa förutsättningar anses som statliga medel och utbetalningar kan i så fall anses tillskrivas staten.¹² Domstolen har slagit fast att stöd som finansieras genom skattelikhande avgifter eller obligatoriska bidrag som ålagts av staten och som förvaltas och fördelas i enlighet med lagstiftningen innebär en överföring av statliga medel, även om de inte administreras av en myndighet.¹³

¹² Den bedömningen har kommissionen gjort beträffande ersättning från en kompensationsfond som inrättats i Polen för ersättning till den polska tillhandahållaren av den samhällsomsfattande posttjänsten, kommissionens beslut C(2015) 8236 final den 26 november 2015 i SA.38869, och även beträffande ersättning från en kompensationsfond i Grekland, kommissionens beslut C(2014) 5436 final den 1 augusti 2014 i SA.35608.

¹³ EU-domstolens dom den 2 juli 1974, Italien mot kommissionen, 173/73, EU:C:1974:71, punkt 16, den 11 mars 1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest, C-78/90–C-83/90, EU:C:1992:118, punkt 35, och den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, EU:C:2008:413, punkterna 58–74.

10.2.4 Fördel

Allmänt

Begreppet statligt stöd är mer allmänt än begreppet subvention och omfattar inte enbart konkreta förmåner som subventioner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget.¹⁴ Det är fråga om fördel när ett företags ekonomiska situation förbättras till följd av ett statligt ingripande under villkor som skiljer sig från normala marknadsförhållanden. Detta innebär att till exempel skatteförmåner, lån och garantier som offentliga organ beviljar till en ränta eller en garantiavgift som inte är marknadsmässig, offentlig försäljning av till exempel mark till underpris, offentliga inköp till ett pris som överstiger ett marknadsmässigt pris, kapitaltillskott och andra offentliga investeringar utan förväntningar på marknadsmässig avkastning samt nedsättning av socialavgifter kan innebära en fördel.

Bedömningen av om en offentlig åtgärd innebär en fördel kan ofta göras utifrån den s.k. principen om en privat aktör i en marknadsekonomi. Enligt denna princip innebär en offentligt åtgärd en fördel om en privat aktör i en marknadsekonomi inte vidtagit åtgärden på samma villkor och under samma förutsättningar som en offentlig aktör gjort. Genom principen avgörs om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor.¹⁵

EU-domstolen har utarbetat principen om en privat aktör i en marknadsekonomi för olika ekonomiska transaktioner. Till exempel används ”marknadsekonomiska investerarprincipen” för att bedöma om offentliga investeringar, till exempel kapitaltillskott, innebär en ekonomisk fördel. För att fastställa om ett offentligt organs investeringar utgör statligt stöd ska det utvärderas om, under liknande förhållanden, en privat investerare av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi skulle ha drivits till att göra den aktuella investeringen.¹⁶

¹⁴ Se till exempel EU-domstolens dom den 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, punkt 38.

¹⁵ EU-domstolens dom den 11 juli 1996, *SFEI m.fl.*, C-39/94, EU:C:1996:285, punkterna 58 och 60.

¹⁶ Se till exempel EU-domstolens dom den 21 mars 1990, *Belgien mot kommissionen (Tubemeuse)*, C-142/87, EU:C:1990:125, punkt 29, EU-domstolens dom den 21 mars 1991, *Italien*

EU-domstolen har utarbetat motsvarande principer för andra situationer, till exempel när det offentliga lämnar lån eller garantier eller gör inköp eller försäljningar. Dessa kriterier är variationer av samma grundläggande princip om att de offentliga organens agerande bör jämföras med liknande privata ekonomiska aktörers agerande under normala marknadsförhållanden för att fastställa om de ekonomiska transaktioner som genomförs av sådana organ ger deras motparter en fördel.

Offentliga försäljningar och inköp

Ett område som egentligen inte är direkt intressant för utredningen är statsstödsaspekter på det offentligas inköp och försäljningar. EU-domstolen och kommissionen har emellertid gjort värdefulla uttalanden om betydelsen av offentlig upphandling och anbudsförfaranden vid inköp och försäljningar. Eftersom det ingår i vårt uppdrag att lämna förslag på en finansieringsmodell som bygger på upphandling redogör vi för några sådana uttalanden. I denna del av kapitlet redovisar vi allmänna uttalanden som EU-domstolen och kommissionen har gjort beträffande betydelsen av anbudsförfaranden vid inköp och försäljning. I avsnitt 10.3 återkommer vi till motsvarande uttalanden på området för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

EU-domstolens rättspraxis

För att det offentligas försäljningar och inköp av tillgångar, varor och tjänster inte ska innebära stöd ska de göras till marknadspris. EU-domstolen har slagit fast att offentliga anbudsförfaranden vid försäljningar och inköp förutsätts säkerställa att transaktionen sker på marknadsmässiga villkor. Enligt EU-domstolen kan det presumeras att marknadspriset vid en försäljning motsvarar det högsta anbudet vid ett öppet, transparent och villkorslöst anbudsförfarande, förut-

mot kommissionen (Alfa Romeo), C-305/89, EU:C:1991:142, punkterna 18 och 19, förstainstansrättens dom den 30 april 1998, Cityflyer Express mot kommissionen, T-16/96, EU:T:1998:78, punkt 51, förstainstansrättens dom den 21 januari 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke och Lech-Stahlwerke mot kommissionen, T-129/95, T-2/96 och T-97/96, EU:T:1999:7, punkt 104, och förstainstansrättens dom den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen, T-228/99 och T-233/99, EU:T:2003:57.

satt att det fastställs att anbudet är bindande och trovärdigt samt att det inte är motiverat att beakta andra ekonomiska faktorer än priset.¹⁷

Kommissionens uppfattning

Kommissionen har i ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd¹⁸ förklarat att om försäljningen och inköpet av tillgångar, varor och tjänster (eller andra jämförbara transaktioner) genomförs efter ett konkurrensutsatt,¹⁹ transparent och villkorslöst anbudsförfarande i enlighet med EUF-fördragets principer om offentlig upphandling, kan det antas att dessa transaktioner ligger i linje med marknadsvillkoren, förutsatt att vissa närmare angivna kriterier för val av köpare eller säljare har tillämpats. I tillkännagivandet förklarar kommissionen vidare att om de förfaranden som föreskrivs i direktiven om offentlig upphandling används och följs kan det anses vara tillräckligt för att uppfylla de ovannämnda kraven, förutsatt att alla villkor för användningen av respektive förfarande är uppfyllda. Detta gäller dock enligt kommissionen inte i sådana särskilda fall där det är omöjligt att fastställa ett marknadspris, till exempel vid användning av det förhandlade förfarandet utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling. Om endast ett anbud lämnas in är förfarandet enligt kommissionens uppfattning normalt sett inte tillräckligt för att säkerställa ett marknadspris. Kommissionen förklarar dock att detta inte behöver vara fallet om det finns särskilt starka garantier för utformningen av förfarandet som säkerställer en verklig och effektiv konkurrens och det inte är uppenbart att endast en aktör realistiskt sett kan lämna in ett trovärdigt anbud. Det behöver inte heller vara fallet om de offentliga myndigheterna genom ytterligare åtgärder kontrollerar att resultatet motsvarar marknadspriset.

Beträffande det nämnda kravet att vissa kriterier för val av köpare eller säljare har tillämpats bör enligt kommissionen vid offentliga organs försäljning av tillgångar, varor och tjänster det enda relevanta kriteriet för att välja köpare vara det högsta priset. När offentliga

¹⁷ Tribunalens dom den 19 juni 2019, *Ja zum Nürburgring eV mot kommissionen*, T-373/15, EU:T:2019:432, punkt 135.

¹⁸ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 262, 19.7.2016, s. 1, punkterna 89–96.

¹⁹ I meddelandet (fotnot 146) förklarar kommissionen att i sin praxis hänvisar EU-domstolen ofta beträffande statligt stöd till ett öppet anbudsförfarande. Eftersom med ”öppet” inte avses ett visst förfarande enligt EU:s upphandlingsdirektiv används i stället termen konkurrensutsatt. Avsikten har inte varit att avvika från de materiella villkor som fastställts i rättspraxis.

organ köper tillgångar, varor och tjänster bör enligt kommissionen alla särskilda villkor som är knutna till anbudet vara icke-diskriminerande samt nära och objektivt knutna till föremålet för kontraktet och kontraktets specifika ekonomiska syfte. De bör göra det möjligt för det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet att motsvara marknadsvärdet. Kriterierna bör därför fastställas på ett sådant sätt att de möjliggör ett verkligt konkurrensutsatt anbuds-förfarande som ger den vinnande anbudsgivaren en normal avkastning, inte mer. Kommissionen anser att detta i praktiken innebär att man använder anbuds-förfaranden i vilka priskomponenten i anbudet ges stor vikt eller som på annat sätt sannolikt leder till ett konkurrensbaserat resultat, till exempel vissa omvända anbuds-förfaranden med tillräckligt tydliga tilldelningskriterier.

10.2.5 Selektivitet

Vidare gäller alltså att en åtgärd kan innebära stöd endast om den är selektiv, dvs. gynnar *viss* produktion eller *vissa* företag. Domstolen har slagit fast att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte kan utgöra statligt stöd eftersom åtgärden i så fall inte är selektiv.²⁰ Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är emellertid selektiva.²¹ Allmänna åtgärder som inte enbart gynnar vissa företag eller viss produktion omfattas alltså inte av artikel 107.1. När däremot det organ som beviljar de ekonomiska förmånerna har utrymme för skönsmässig bedömning, som ger det möjlighet att bestämma vilka som ska få förmåner eller vilka villkor som ska gälla för den beviljade åtgärden, kan det emellertid inte anses vara fråga om en allmän åtgärd.²²

²⁰ EU-domstolens dom den 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598.

²¹ EU-domstolens dom den 26 september 1996, *Frankrike mot kommissionen*, C-241/94, EU:C:1996:353.

²² EU-domstolens dom den 29 juni 1999, *DM Transport*, C-256/97, EU:C:1999:332.

10.2.6 Snedvridning eller hot om snedvridning av konkurrensen samt påverkan på handeln mellan medlemsstaterna

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 krävs slutligen att åtgärden dels snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen, dels påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Även om det finns en teoretisk skillnad mellan påverkan på konkurrensen respektive på handeln mellan medlemsstaterna, görs vid den praktiska tillämpningen ingen större skillnad mellan dessa två begrepp. EU-domstolen har förklarat att om ett statligt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen ska denna handel anses påverkas av detta stöd.²³ Domstolen har vidare förklarat att när är en medlemsstat beviljar stöd till ett företag kan inhemsk produktion komma att upprätthållas eller ökas, med följden att möjligheterna för företag som är etablerade i andra medlemsstater att exportera sina produkter till marknaden i denna stat minskas och att ett sådant stöd därför kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrída konkurrensen.²⁴ Det är alltså inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater. Domstolen har flera gånger slagit fast att omständigheten att en bransch har liberaliserats på unionsnivå räcker för att visa stödets faktiska eller potentiella inverkan på konkurrensen, liksom deras inverkan på handeln mellan medlemsstaterna.²⁵

För att en nationell åtgärd ska kvalificeras som statligt stöd är det inte nödvändigt att det styrks att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och att konkurrensen faktiskt snedvrída, utan det är tillräckligt att undersöka huruvida den *kan* påverka handeln och snedvrída konkurrensen. Om ett stöd som beviljats av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln mellan medlemsstaterna, ska stödet anses påverka handeln.²⁶

²³ EU-domstolens dom den 17 september 1980, Philip Morris Holland mot kommissionen, 730/79, EU:C:1980:209, punkt 5).

²⁴ EU-domstolens dom den 13 juli 1988 i mål 102/87, Frankrike mot kommissionen, EU:C:1988:391, punkt 19.

²⁵ Se exempelvis EU-domstolens dom den 13 februari 2003 i mål C-409/00, Spanien mot kommissionen, EU:C:2003:92, punkt 75.

²⁶ Se till exempel EU-domstolens dom den 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punkt 30.

Stöd med mindre belopp snedvrider inte konkurrensen och påverkar inte handeln mellan medlemsstaterna. För att kunna inrikta sitt arbete på mer konkurrenssnedvridande stöd har kommissionen antagit två förordningar²⁷ där den slår fast under vilka omständigheter som stöd av mindre betydelse inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1. Stöd som uppfyller kraven i de förordningarna anses inte snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstater, är därför inte förbjudet och behöver alltså inte anmälas till kommissionen. Dessa förordningar behandlas i avsnitt 10.6.1. Av kommissionens beslutspraxis beträffande ersättning till postoperatörer med belopp som överstiger gränsvärdena i de två nämnda förordningarna framgår att kommissionen regelmässigt anser sådan ersättning snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstater.

10.3 Ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som innebär statsstöd

Ovan i avsnitt 10.2 har vi redovisat under vilka förutsättningar som åtgärder anses som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. De principerna gäller också för åtgärder som vidtas i förhållande till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Beträffande ersättning till sådana företag finns dock en särskild rättspraxis från EU-domstolen vad gäller fördelsrekvisitet.

10.3.1 Fördel av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – Altmarkkriterierna

Beträffande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har EU-domstolen i *Altmark*²⁸ förklarat vad som krävs för att ersättning till ett företag för sådana tjänster inte ska anses medföra en fördel. I den domen förklarade domstolen att en statlig åtgärd inte omfattas av

²⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse samt kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

²⁸ EU-domstolens dom den 24 juli 2003, *Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, punkterna 87–94.

artikel 107.1 om den ska anses utgöra ersättning som motsvarar ett vederlag för tjänster som det mottagande företaget har tillhandahållit för att fullgöra skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster, när åtgärden i själva verket inte innebär att dessa företag gynnas ekonomiskt och således inte har som verkan att dessa företag får en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag.²⁹ Vid sådana förhållanden har det mottagande företaget inte fått någon ekonomisk fördel.

EU-domstolen förklarade emellertid därefter³⁰ att för att det i ett konkret fall ska kunna anses att en sådan ersättning inte utgör statligt stöd måste vissa villkor vara uppfyllda. *För det första* ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade. Allmännyttiga tjänster motsvarar begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 i fördraget.³¹ *För det andra* ska de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt, på så sätt att det kan undvikas att ersättningen medför att det mottagande företaget gynnas ekonomiskt i förhållande till konkurrerande företag. *För det tredje* får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter. *För det fjärde* ska, om mottagaren av ersättningen inte valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla tjänsterna till den lägsta kostnaden för det allmänna, ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag med lämplig utrustning för att fullgöra den allmännyttiga tjänst som det ålagts skulle ha åsamkats vid fullgörandet av dessa skyldigheter.³² Dessa fyra villkor brukar kallas för Altmarkkriterierna.

²⁹ Punkt 87.

³⁰ Punkterna 89–93.

³¹ Se tribunalens dom den 12 februari 2008, BUPA m.fl. mot kommissionen, T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 162.

³² Altmarkdomen gällde ersättning för linjetrafik med buss och ordalydelsen av det fjärde Altmarkkriteriet tog sikte på sådan verksamhet. Den mer allmängiltiga ordalydelse som återges här återfinns bland annat EU-domstolens dom den 8 mars 2017, Viasat Broadcasting UK Ltd mot Europeiska kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 26.

10.3.2 Kommissionens uppfattning om Altmarkkriterierna

Kommissionen har utvecklat sin syn på Altmarkkriterierna i ett meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.³³ I meddelandet redogör kommissionen bland annat för sin uppfattning om vilka krav som bör ställas på tilldelningsbeslutet och på ersättningsparametrarna och om vad som ska göras för att undvika överkompensation. Kommissionens uppfattning i dessa delar kommer till uttryck även i några rättsakter som vi kommer att redogöra för längre fram. Vi behandlar därför inte dessa delar här. Däremot redogör vi för vad kommissionen redovisar om hur den ser på det fjärde Altmarkkriteriet.

Val av tjänsteleverantör genom anbudsförfarande³⁴

I meddelandet förklarar kommissionen att det enklaste sättet att uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet är att genomföra ett öppet, genomblickbart och icke-diskriminerande förfarande för offentlig upphandling i linje med de vid tiden för meddelandet gällande direktiven 2004/17 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster³⁵ och 2004/18 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.³⁶ Även i fall där det inte är ett uttalat krav är enligt kommissionens uppfattning ett öppet, genomblickbart och icke-diskriminerande förfarande för offentlig upphandling en lämplig metod att jämföra olika potentiella anbud och fastställa ersättningen så att förekomsten av stöd utesluts.

Vad gäller förfarandets egenskaper anser kommissionen att ett öppet förfarande i överensstämmelse med reglerna för offentlig upphandling är godtagbart men att också ett begränsat förfarande kan uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet, såvida inte intresserade aktörer

³³ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8, 11.1.2012, punkterna 42–47.

³⁴ Denna fråga behandlas i punkterna 63–68 i meddelandet.

³⁵ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet), EUT L 134, 30.4.2004, s. 1–113.

³⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, EUT L 134, 30.4.2004, s. 114–240.

hindras att lämna anbud utan giltigt skäl. Enligt kommissionen ger däremot en konkurrenspräglad dialog och ett förhandlat förfarande med föregående offentliggörande den upphandlande myndigheten ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket kan begränsa intresserade aktörers deltagande. Därför kan dessa endast i undantagsfall anses vara tillräckliga för att uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet. Det förhandlade förfarandet utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling kan enligt kommissionens uppfattning inte garantera att förfarandet leder till att den anbudsgivare väljs som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna.

Vad gäller tilldelningskriterierna förklarar kommissionen att det är uppenbart att ”lägsta pris” uppfyller det fjärde Altmarkkriteriet. Också det ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” anses vara tillräckligt, förutsatt att tilldelningskriterierna är nära förknippade med föremålet för den tjänst som tillhandahålls och om det möjliggör att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet motsvarar marknadsvärdet.

Kommissionen anger slutligen att det under vissa omständigheter kan vara så att ett upphandlingsförfarande inte möjliggör den lägsta kostnaden eftersom det inte ger en tillräckligt öppen och äkta konkurrens. Detta skulle enligt kommissionen kunna vara fallet till exempel på grund av särdragen hos den berörda tjänsten, befintliga immateriella rättigheter eller att nödvändig infrastruktur ägs av en viss tjänsteleverantör. På samma sätt kan det enligt kommissionen vid förfaranden där endast ett anbud lämnas vara så att förfarandet inte anses vara tillräckligt för att garantera att det leder till den lägsta kostnaden för det allmänna.

Jämförelse med kostnaderna för ett genomsnittligt och välskött företag³⁷

Beträffande möjligheten att uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet genom en jämförelse med kostnaderna för ett genomsnittligt och välskött företag förklarar kommissionen att hänvisningen till kostnaderna för ett ”typiskt” företag inom sektorn förutsätter att det finns ett tillräckligt stort antal företag vars kostnader kan beaktas. Dessa företag kan vara belägna i samma medlemsstat eller i andra medlemsstater. Kommissionen anser dock att man inte kan återöppna kostnaderna för

³⁷ Denna aspekt behandlas i punkterna 69–77.

ett företag som har en monopolställning eftersom kostnadsnivån kan vara högre än vanligt. De kostnader som ska beaktas är alla kostnader som avser tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga de direkta kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla tjänsten i fråga och ett lämpligt bidrag till de indirekta kostnader som är gemensamma såväl för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse som för annan verksamhet.

Om medlemsstaten kan visa att kostnadsstrukturen för det företag som anförtrots att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse motsvarar den genomsnittliga kostnadsstrukturen för effektiva och jämförbara företag inom sektorn i fråga, anses enligt kommissionen den ersättning som gör det möjligt för företaget att täcka sina kostnader, inbegripet en rimlig vinst, uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet.³⁸

Med företag som har lämplig utrustning för att fullgöra den allmännyttiga tjänsten ska enligt kommissionen förstås ett företag som har de resurser som krävs för att omedelbart fullgöra den skyldighet att tillhandahålla en allmännyttig tjänst som åligger det företag som ska anförtros tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse.³⁹

10.3.3 SNCM mot kommissionen – Statsstöd vid upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Tribunalen har i *SNCM mot kommissionen*⁴⁰ prövat frågor om statsstöd vid upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Målet gällde upphandling av färjeförbindelser mellan Marseille och fem orter på Korsika. Vid upphandlingen hade två anbudsgivare lämnat in an-

³⁸ Enligt Philipp Werner och Vincent Verouden, *EU State Aid Control. Law and Economics*, 2017, s. 578, har kommissionen genomgående ansett att det fjärde kriteriet inte uppfyllts när den samhällsomfattande tjänsten inte tilldelats genom ett öppet upphandlingsförfarande och har kommissionen aldrig kunnat dra slutsatsen att en operatörs kostnader motsvarar kostnaderna för ett genomsnittligt och välskött företag. Denna uppfattning avser nog den samhällsomfattande posttjänsten.

³⁹ Punkterna 74–76.

⁴⁰ Tribunalens dom den 1 mars 2017, *SNCM mot kommissionen*, T-454/13, EU:T:2017:134. Cecilie Fanøe Petersens doktorsavhandling *Award of public contracts as a means to conferring State aid: A legal analysis of the interface between public procurement law and State aid*. Köpenhamn, 2018, avsåg frågan när tilldelning av offentliga kontrakt utgör statsstöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. I avhandlingen förklarar hon att såvitt hon känner till är tribunalens mål det första där EU-domstolen har prövat en fråga om statsstöd vid tilldelning av ett offentligt kontrakt efter upphandling i enlighet med ett direktiv om offentlig upphandling. Inte heller vi har hittat något annat sådant avgörande, inte heller något som meddelats efter tribunalens dom.

bud, dels en sammanslutning mellan två företag, SNCM och CMN, dels Corsica Ferries. SNCM och CMN tilldelades uppdraget, som avsåg dels en grundservice som skulle utföras hela året på samtliga berörda linjer, dels en kompletterande passagerarservice för trafik-toppar på tre av de aktuella linjerna.

Kommissionens beslut

Corsica Ferries gav in ett klagomål till kommissionen och gjorde gällande att SNCM och CMN genom avtalet åtnjöt olagligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden. I sitt beslut⁴¹ beträffande klagomålet granskade kommissionen om ersättningen till SNCM och CMN enligt avtalet utgjorde ett statligt stöd, särskilt om det innebar en selektiv fördel. Kommissionen tog därvid ställning till om Altmarkkriterierna var uppfyllda och analyserade särskilt det första och det fjärde av dessa kriterier.

Beträffande det första kriteriet konstaterade kommissionen att en minimiservice mellan Marseille och de fem berörda hamnarna på Korsika uppfyllde ett tydligt definierat behov av allmän trafik. Kommissionen konstaterade också att det inte fanns privata initiativ som kunde ombesörja grundservicen. Mot bland annat denna bakgrund drog kommissionen slutsatsen att införandet av grundservicen enligt avtalet var nödvändig och proportionerlig i förhållande till det faktiska behovet av allmän trafik.

Beträffande den kompletterande servicen ansåg kommissionen att införandet av denna i den allmänna trafikplikten inte motsvarade ett faktiskt behov av allmän trafikplikt, bland annat eftersom det fanns färjetrafik till Korsika från hamnen i Toulon, som ligger nära Marseille, och att Frankrike därför hade begått ett uppenbart bedömningsfel när den kompletterande servicen kvalificerades som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Beträffande den kompletterande servicen var därför det första Altmarkkriteriet inte uppfyllt.

Beträffande det fjärde Altmarkkriteriet ansåg kommissionen att det kriteriet inte hade uppfyllts för någon av de två servicetyperna. Vad gällde det första delkriteriet var kommissionens slutsats att det genomförda upphandlingsförfarandet inte hade säkerställt en effek-

⁴¹ Kommissionens beslut 2013/435/EU den 2 maj 2013 om det statliga stöd SA.22843 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för Société nationale Corse Méditerranée och Compagnie méridionale de navigation (EUT L 220, 2013, s. 20).

tiv konkurrens för att tilldela uppdraget och att det genom upphandlingsförfarandet inte hade säkerställts att man valde ut det anbud som kunde garantera tjänsten till lägst kostnad för samhället.

Som grund för denna bedömning förklarade kommissionen först att tilldelningen av uppdraget hade skett genom ett förhandlat förfarande och att ett sådant ger den upphandlande myndigheten omfattande handlingsfrihet och kan begränsa intresserade operatörers deltagande. I det aktuella fallet kunde enligt kommissionen villkoren i anbudsinfördran inte säkerställa en effektiv konkurrens. Det enda anbud som konkurrerade med det från SNCM och CMN, dvs. Corsica Ferries anbud, hade inte utvärderats på grundval av egna meriter (tilldelningskriterier) utan på grundval av ett urvalskriterium, nämligen Corsica Ferries kapacitet att inleda verksamheten ett visst datum. Förfarandet hade därför inte gjort det möjligt att jämföra flera anbud för att välja ut det ekonomiskt mest fördelaktiga. Omständigheten att två anbud hade lämnats in räckte därför inte för att tillförsäkra effektiv konkurrens, eftersom Corsica Ferries enligt sitt anbud inte kunde börja tillhandahålla tjänsterna den dag som följde av kravspecifikationen utan först några månader senare.

Enligt kommissionen fanns det flera omständigheter som gav stöd åt uppfattningen att det inte förelegat en effektiv konkurrens inom ramen för upphandlingsförfarandet. Kommissionen pekade först och främst på att SNCM och CMN hade haft en stor konkurrensmässig fördel eftersom sammanslutningen var en etablerad operatör som redan hade en flotta som uppfyllde specifikationerna i avtalets kravspecifikationer. Kommissionen pekade också på att den mycket korta tiden mellan den dag då avtalet skulle tilldelas och den dag då tjänsterna skulle börja tillhandahållas kunde utgöra ett stort hinder för nya aktörer att delta i upphandlingen. Särskilt med hänsyn till de tekniska kraven med anknytning till särdragen hos de berörda hamnarna, kravet på flottans ålder och de kapaciteter som efterfrågades i avtalets kravspecifikationer kunde denna mycket korta tidsfrist begränsa deltagandet i anbudsinfördran. Kommissionen pekade slutligen på att den upphandlande myndigheten hade handlingsfrihet att göra undantag från de uppställda kraven och att även detta kunde avskräcka olika operatörer från att delta i anbudsinfördran eftersom det blev en osäkerhet kring vissa tekniska och ekonomiska parametrar som var avgörande för anbudet.

Vidare ansåg kommissionen beträffande det andra delkriteriet att de franska myndigheterna inte hade lämnat uppgifter som visade att ersättningen var beräknad på grundval av ett välskött och lämpligt utrustat genomsnittsföretag. Kommissionen tillade att ersättningen inte hade fastställts genom hänsyn tagen till en kostnadsbas som upprättats på förhand, eller genom en jämförelse med utgiftsstrukturen för andra jämförbara sjöfartsföretag, utan med hänsyn tagen till de beräknade inkomsterna och bränslepriset, vilket endast utgör en del av servicens kostnader och intäkter. Kommissionen anförde slutligen att en jämförelse mellan de kostnader som ett välskött företag ådrar sig var nödvändig, eftersom vissa uppgifter gör att man kan anta att SNCM, som då lämnade en intensiv omstruktureringsperiod bakom sig, inte själv var ett sådant företag.

Mot denna bakgrund drog kommissionen slutsatsen att SNCM och CMN hade erhållit en selektiv ekonomisk fördel och att även övriga kriterier i artikel 107.1 var uppfyllda. Ersättningen utgjorde därför statligt stöd, som var olagligt eftersom det beviljats utan någon föregående anmälan.

Kommissionen gick därefter vidare och bedömde om stödet var förenligt med den inre marknaden. Beträffande ersättningen för den kompletterande tjänsten konstaterade kommissionen att den enda grund som åberopats till stöd för att stödet skulle godkännas var att det avsåg en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom kommissionen ansåg att den kompletterande servicen inte var en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kunde ersättningen för den tjänsten inte vara förenlig med artikel 106.2 i fördraget.

Beträffande ersättningen för grundservicen gjorde kommissionen förenlighetsbedömningen utifrån sina rambestämmelser, som vi kommer att redogöra för i avsnitt 10.6.3, och kom fram till att villkoren i dessa var uppfyllda. Kommissionen drog därför slutsatsen att den ersättning som betalats ut för grundservicen utgjorde olagligt statligt stöd som dock var förenligt med den inre marknaden medan den ersättning som betalats ut inom ramen för den kompletterande servicen däremot utgjorde olagligt statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden. Kommissionen beslutade därför att utbetalningen av ersättningen för den kompletterande servicen skulle upphöra och att det stöd som redan betalats ut för den tjänsten skulle återkrävas från mottagaren.

Tribunalens dom

SNCM väckte talan mot kommissionens beslut och yrkade att det skulle ogiltigförklaras. Som grund för yrkandet åberopade SNCM bland annat att kommissionen hade gjort en felaktig bedömning när den slog fast att den kompletterande servicen inte utgjorde en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och när den slog fast att avtalet om uppdrag för allmän trafik inte uppfyllde det fjärde Altmarkkriteriet.

Tribunalen ansåg att det var korrekt av kommissionen att fastställa att den kompletterande servicen inte motsvarade ett faktiskt behov av allmän trafik och att Frankrike därför hade begått ett uppenbart bedömningsfel när man kvalificerade den kompletterande servicen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Beträffande frågan om det fjärde Altmarkkriteriet var uppfyllt ställde sig tribunalen frågan om den företagssammanslutning som getts ansvaret att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna hade valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gjorde det möjligt att välja den anbudsgivare som kunde tillhandahålla de aktuella tjänsterna till den lägsta kostnaden för det allmänna. Tribunalen ansåg att det anbuds-förfarande som hade genomförts uppenbarligen inte hade tillförsäkrat en faktisk och tillräckligt öppen konkurrens som gjorde det möjligt att välja ut den sökande som kunde tillhandahålla de berörda tjänsterna till lägst kostnad för samhället.

Som skäl för den bedömningen angav tribunalen för det första, med hänvisning till punkt 66 i meddelandet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse,⁴² att ett förhandlat förfarande med föregående publicering ger den upphandlande myndigheten omfattande handlingsfrihet och kan begränsa intresserade operatörers deltagande. Ett sådant förfarande kan därför enligt tribunalen enbart i undantagsfall anses vara tillräckligt för att uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet. Tribunalen tillade att det i punkt 68 i meddelandet erinras om att det kan förekomma situationer där ett upphandlingsförfarande inte gör det möjligt att uppnå det mest förmånliga priset för samhället, av det skälet att det inte tillförsäkras faktisk och tillräckligt öppen konkurrens.

Tribunalen förklarade för det andra att enbart två anbud hade lämnats efter offentliggörandet av anbudsinfordran. Tribunalen pekade i det sammanhanget på att teoretiskt sett hade emellertid flera andra rederier kunnat lämna anbud och att det fanns i vart fall tre

⁴² Se fotnot 39.

företag som tillhandahöll regelbundna sjötransporttjänster mellan fastlandet och Korsika.

Tribunalen pekade för det tredje på att en rad faktorer otvivelaktigt avskräckte eller hindrade potentiella anbudsgivare från att delta i anbudsförfarandet.

En första faktor var att SNCM och CMN hade en viktig konkurrensfördel till följd av sin ställning som etablerad operatör på linjen Marseille–Korsika och redan förfogade över fartyg som uppfyllde kraven i kravspecifikationerna i avtalet om uppdrag för allmän trafik.

En andra faktor var att de korta frister som föreskrevs i upphandlingsförfarandet säkerligen hade en utestängningseffekt. Tiden mellan tilldelningen av uppdraget och dagen för genomförandet av uppdraget var nämligen endast 23 dagar. Så korta frister möjliggjorde inte för operatörer som inte redan var verksamma på linjen Marseille–Korsika att använda sina fartyg från andra förbindelser eller att förvärva andra fartyg som uppfyllde föreskrifterna i kravspecifikationerna. Dessa operatörer skulle enligt tribunalen inte ta den mycket stora ekonomiska risken att anpassa sin flotta på förhand i brist på några som helst positiva indikationer vad gäller möjligheten att tilldelas avtal.

En tredje faktor var att vissa tekniska begränsningar också ledde till att antalet företag som kunde lämna anbud minskade. För att kunna manövrera i vissa hamnar på Korsika var fartygen tvungna att uppfylla särskilda tekniska krav. Dessa krav förutsatte nästan skraddarsydda fartyg som motsvarade vissa av SNCM:s fartyg. Enligt tribunalen var kostnaden för fartyg som kunde uppfylla villkoren i avtalets kravspecifikation särskilt hög.

En fjärde faktor var att Corsica Ferries anbud, som var det enda anbudet som konkurrerade med SNCM och CMN:s anbud, förkastades på grundval av urvalskriterier och inte på grundval av tilldelningskriterier, det vill säga utan att det gjordes en jämförelse av de aktuella anbudens meriter för att välja ut det ekonomiskt mest fördelaktiga. Det anbudet förkastades nämligen på grund av att Corsica Ferries inte kunde föreslå ett tidigare datum än den 12 november 2007 för att börja verksamheten inom ramen för uppdraget för allmän trafik, medan den 1 juli 2007 hade fastställts som det datum då verksamheten skulle börja.

En femte faktor var att den upphandlande myndigheten hade befogenhet att besluta om undantag från de tillämpliga kraven, vilket

hade kunnat bidra till att avskräcka olika operatörer från att delta i anbudsinfordran eftersom undantagsmöjligheten ledde till osäkerhet kring tekniska och ekonomiska parametrar som var avgörande för utarbetandet av ett anbud.

Mot bakgrund av dessa överväganden slog tribunalen fast att kommissionen inte hade gjort något fel när den kom fram till att det fjärde Altmarkkriteriet inte var uppfyllt för vare sig grundservicen eller den kompletterande servicen.

10.3.4 Statsstöd till bpost efter upphandling av tidningsutdelning

Kommissionen har även tagit ställning till ett anmält stöd efter upphandling av en tjänst inom den samhällsomfattande posttjänsten, nämligen i ett beslut 2016 beträffande ersättning till den belgiska post-distributören bpost för utdelning av dagstidningar och tidskrifter under 2016–2020.⁴³

Ärendet gällde alltså ersättning till bpost, som under många år hade utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Belgien. Sedan 1992 hade bpost fått ersättning för att tillhandahålla vissa tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten, och ersättningen avsåg främst landstäckande utdelning av dagstidningar och tidskrifter.

Under 2014 och 2015 genomförde BIPT (den belgiska tillsynsmyndigheten) upphandlingen för tilldelning av en koncession avseende utdelning av vissa dagstidningar och tidskrifter under 2016–2020. Dagstidningar skulle delas ut före kl. 7.30 måndag–fredag och före kl. 10 på lördagarna. Beträffande tidskrifter gällde att 95 procent av alla veckotidningar skulle delas ut inom en dag och 95 procent av alla tidskrifter som inte kom ut varje vecka skulle delas ut inom två dagar. Koncessionen innebar en skyldighet att erbjuda utdelning till enhetliga priser över hela landet. Ordningen byggde inte på någon ensamrätt utan det stod utgivare fritt att använda tjänsterna, för hela eller delar av det belgiska territoriet.

Tre företag ansökte om att få delta i upphandlingen, och de bjöds alla in att lämna anbud. Ett av företagen meddelade därefter att det inte skulle lämna något anbud. Tre dagar innan fristen gick ut läm-

⁴³ Kommissionens beslut 3.6.2016, C(2016) 3338 final, State aid SA.42366 (2016/N) – Belgien.

nade bpost ett anbud, och sista dagen förklarade det tredje företaget att det inte skulle lämna något anbud. Efter förhandlingar mellan bpost och BIPT i syfte att bpost skulle förbättra sitt första bud lämnade bpost ett slutligt bud som BIPT antog.

Belgien anmälde ersättningen till kommissionen. Dessförinnan hade en organisation som företrädde olika pressdistributörer lämnat in ett klagomål till kommissionen där det gjordes gällande att ersättningen till bpost utgjorde olovligt statsstöd.

Den fråga som kommissionen ägnade störst uppmärksamhet i sitt beslut var frågan om ersättningen innebar en fördel enligt Altmark-kriterierna. Kommissionen förklarade att det fjärde kriteriet inte kunde anses uppfyllt. Kommissionen erinrade därvid om att ett upphandlingsförfarande utesluter statsstöd endast om förfarandet gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla tjänsterna till den lägsta kostnaden för det allmänna. Med hänvisning till punkt 66 i 2012 års SGEI-meddelande noterade kommissionen att upphandlingsförfarandet hade varit ett förhandlat förfarande som byggde på att koncessionen skulle tilldelas det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Enligt kommissionen kunde ett sådant förfarande anses tillräckligt endast under exceptionella förhållanden.

Kommissionen hänvisade också till punkt 68 i SGEI-meddelandet och uttalade att eftersom endast bpost lämnade ett anbud i upphandlingsförfarandet kunde upphandlingen normalt sett inte vara tillräckligt för att säkerställa att vinnaren inte erhöll någon ekonomisk fördel.

Belgien hade emellertid, med hänvisning till ett uttalande i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar,⁴⁴ anfört att det i upphandlingsförfarandet funnits särskilt starka garantier för att säkerställa effektiv konkurrens som gjorde att det uppfyllde Altmarkkriteriet trots att endast ett anbud gavs in. Belgien anförde bland annat att koncessionen delats upp i två delkontrakt (en för dagstidningar och en för veckotidningar) för att möjliggöra för mindre företag att delta, att urvalskriterierna hade satts så att andra än tillhandahållaren av de samhällsomfattande posttjänsterna kunde delta, och att de kvalitativa och tekniska kraven hade satts på ett objektivt sätt för att undvika att beskrivningen av tjänsten skulle bli en kopia av de tjänster som bpost tillhandahöll. Belgien framhöll också att när bpost

⁴⁴ Commission staff working document. Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2, s. 50, svar på fråga 68.

lämnade sitt första anbud så hade den återstående leverantören ännu inte förklarat att denne inte skulle lämna något anbud. Därför var bpost under verkligt och betydande konkurrenstryck.

Kommission uttalade först att SGEI-meddelandet hade företräde framför uttalanden i guiden. Därefter förklarade kommissionen att den under alla förhållanden ansåg att de omständigheter som Belgien fört fram som särskilt starka garantier inte möjliggjorde slutsatsen att ett förfarande där endast ett anbud lämnats var tillräckligt för att säkerställa att tjänsten tillhandahölls till lägsta kostnad för det allmänna.

Det fjärde Altmarkkriteriet var alltså inte uppfyllt genom upphandlingen och Belgien hade inte heller i övrigt visat att kriteriet var uppfyllt. Ersättningen innebar därför en ekonomisk fördel. Även övriga kriterier för att ersättningen skulle utgöra stöd var uppfyllda. Det var därför fråga om stöd i den mening som avses i artikel 107.1. Kommissionen övergick därefter till att pröva om statsstödet var förenligt med den inre marknaden och kom efter en grundlig genomgång fram till att så var fallet. Kommissionen beslutade därför att inte göra några invändningar mot stödet.

10.3.5 Avslutande kommentar

I artikel 7.2 i postdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling, inbegripet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (vilket direktiv ersatts av direktiv 2014/24 om offentlig upphandling), konkurrenspräglad dialog eller förhandlade förfaranden med eller utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling. Denna bestämmelse innebär inte att kraven från EUF-fördragets statsstödsregler begränsas, utan även om något av de upphandlingsförfaranden som nämns i den aktuella artikeln används kan ersättningen enligt avtalet innebära statsstöd och som utgångspunkt vara otillåtet om den postoperatör som tilldelas kontraktet erhåller en fördel och även övriga kriterier i artikel 107.1 är uppfyllda.

10.4 Exemplet med statsstöd till Post Danmark A/S

För att visa hur bedömningen av om statlig ersättning till en postoperatör innebär statsstöd görs redogör vi för ett kommissionsärende beträffande ersättning till Post Danmark A/S (Post Danmark), som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark.

Den 3 november 2017 gjorde Danmark en föranmälan till kommissionen beträffande statsstöd om 1,683 miljarder svenska kronor till Post Danmark A/S (Post Danmark). Stödet avsåg ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten under åren 2017–2019. Kommissionen fattade beslut beträffande ersättningen den 28 maj 2018.⁴⁵

I beslutet kom kommissionen först fram till att ersättningen utgjorde statsstöd enligt artikel 107.1 i fördraget. För att kunna dra denna slutsats konstaterade kommissionen att ersättningen kunde tillskrivas staten och gavs av statliga medel. Kommissionen konstaterade också att ersättningen innebar en fördel för Post Danmark eftersom det fjärde Altmarkkriteriet inte var uppfyllt. Uppdraget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten hade nämligen inte tilldelats efter upphandling, och ersättningen hade inte heller fastställts på grundval av en undersökning av kostnaderna för ett genomsnittligt och välskött företag. Även selektivitetskriteriet var uppfyllt eftersom ersättningen gavs endast till Post Danmark. Slutligen ansåg kommissionen att stödet kunde snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstater, bland annat med hänsyn till att Post Danmark tillhandahöll gränsöverskridande tjänster och var verksamt på en liberaliserad marknad där det fanns ett flertal konkurrerande företag.

⁴⁵ Kommissionens beslut C(2018) 3169 slutligt den 28 maj 2018 i ärende om statligt stöd SA.47707 (2018/N) – Statlig ersättning till PostNord för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster – Danmark. Stödet var en del av en överenskommelse mellan Danmark och Sverige om finansiering av en ny produktionsmodell i Post Danmark. Kostnaderna för att införa produktionsmodellen beräknades till 5 miljarder kronor. Dessa skulle finansieras med dels ersättningen om 1,683 miljarder kronor, dels ett kapitaltillskott om 667 miljoner kronor från Sverige och Danmark och ett internt tillskott om 2,3 miljarder danska kronor från moderbolaget PostNord AB. Beträffande dessa tre tillskott hade Brancheorganisation for den danske vejgodstransport (ITD) lämnat in ett klagomål om olagligt statsstöd till kommissionen. Klagomålet avsåg även några andra åtgärder, bland annat ett kapitaltillskott om 1 miljard danska kronor som PostNord AB hade gjort till Post Danmark i februari 2017. I det aktuella beslutet tog kommissionen ställning till det anmälda stödet och ITD:s klagomål i några delar. Kapitaltillskottet och det interna tillskottet bedömde kommissionen i beslut C(2021) 6568 final, 10.9.2021, om statligt stöd SA.49668 (2019/C) (ex 2017/FC) och SA.53403 (2019/C) (ex 2017/FC) som genomförts av Danmark och Sverige för PostNord AB och Post Danmark A/S.

Eftersom ersättningen om 1,683 miljarder kronor utgjorde statligt stöd övergick kommissionen till att pröva om stödet var undantaget från fördragets förbud mot statligt stöd. Vi ska nu redogöra för dessa undantagsmöjligheter. För att konkretisera vilka överväganden som kan göras vid bedömningen om ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är undantaget eller kan undantas från förbudet kommer vi att redovisa vilka vidare bedömningar som kommissionen gjorde i ärendet om ersättning till Post Danmark.

10.5 Ordningen med undantag från förbudet mot statligt stöd

Åtgärder som är att anse som statligt stöd är alltså som utgångspunkt otillåtna. Av artikel 107.2 och 107.3 framgår emellertid att statligt stöd är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och i så fall tillåtet.

Som redan nämnts bygger statsstödsreglerna på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän kommissionen har genomfört sitt granskningsförfarande. I artikel 108.4 föreskrivs dock en möjlighet för kommissionen att anta förordningar med undantag för granskningsförfarandet i 108.3 för vissa kategorier av stöd.

Kommissionen har också antagit förordningar i vilka den fastställer att vissa stöd inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 och därför inte behöver anmälas till kommissionen. Det är då fråga om stöd till så små belopp att stödet inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna och inte snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen. Sådant stöd är därför inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.

Vidare har kommissionen antagit dokument i vilka den slår fast på vilka villkor som stöd som inte omfattas av något antaget undantag från kravet på förhandsanmälan kan anses förenligt med den inre marknaden och därmed kan godkännas. Sådana bestämmelser finns i bland annat rambestämmelser och riktlinjer från kommissionen.

Sådana rättsakter och andra dokument som nämnts ovan finns dels för statligt stöd i allmänhet och i vissa sektorer, dels för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Bland de allmängiltiga förordningarna finns en förordning⁴⁶ med ett allmänt gruppundantag för sådant stöd som avses i artikel 107.3. Stöd som uppfyller villkoren i den förordningen behöver inte anmälas till kommissionen. Det rör sig om bland annat regionalstöd, stöd till små och medelstora företag och stöd till forskning, utveckling och innovation.

Kommissionen har också antagit en förordning om undantag för stöd av mindre betydelse⁴⁷ som gäller företag i allmänhet, alltså inte särskilt företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Denna allmänna förordning omfattar stödbelopp som under en treårsperiod inte överstiger 200 000 euro och som får lämnas om vissa villkor är uppfyllda.

Efter denna övergripande beskrivning av möjligheter till undantag övergår vi nu till att behandla möjligheterna till undantag för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

10.6 Undantag för stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

10.6.1 Förordningen om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

År 2011 beslutade kommissionen att komplettera den ovannämnda förordningen om stöd av mindre betydelse med en särskild förordning⁴⁸ om takbelopp för ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte uppfyller Altmarkkriterierna. Enligt denna förordning är stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse undantaget från anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget om stödet inte överstiger 500 000 euro under en treårsperiod. Anledningen till att sådant stöd är undantaget är att det är fråga om så låga belopp att det kan anses inte påverka

⁴⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

⁴⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁴⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

handeln mellan medlemsstaterna eller inte snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen.

I förordningen uppställs vissa villkor som ska vara uppfyllda. Bland annat krävs att stödet är s.k. genomsynligt stöd. Med detta avses att stödets storlek ska kunna fastställas utan att transaktionen bedöms utifrån vilka risker som förknippas med stödet. Det finns också regler om undantagets tillämplighet när företaget får även annan ersättning eller ytterligare stöd från det offentliga. Vidare får det stödmottagande företaget inte uppfylla de EU-rättsliga kriterierna för att befinna sig i ekonomiska svårigheter. Stödmottagaren måste också i förväg informeras om att ersättningen utgör stöd enligt förordningen och i sin tur informera stödgivaren om allt annat stöd av mindre betydelse som denne mottagit under de två senaste beskattningsåren.

10.6.2 Kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Kommissionen har också antagit ett beslut⁴⁹ om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-beslutet⁵⁰). I beslutet fastställs på vilka villkor som stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster, som ges till företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är undantaget från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Stöd som uppfyller villkoren i beslutet kan alltså lämnas utan att stödet behöver anmälas till kommissionen.

Beslutet innehåller vissa särbestämmelser för särskilda sektorer, dock inte för postsektorn. För ersättning till postoperatörer som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är alltså de allmänna bestämmelserna i beslutet tillämpliga. Vi redogör därför endast för dessa bestämmelser.

⁴⁹ Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2012/21/EU.

⁵⁰ SGEI är en förkortning av services of general economic interest. Denna förkortning brukar användas även i svensk text, och det aktuella beslutet brukar kallas SGEI-beslutet.

För att SGEI-beslutets undantag från anmälningskyldigheten ska vara tillämpligt krävs att ersättningen inte överstiger ett årligt belopp om 15 miljoner euro (artikel 2.1 a).

Om det finns sektorsspecifik unionslagstiftning måste stödet också vara förenligt med krav som följer av den regleringen (artikel 3). Sådan lagstiftning finns i postdirektivet.

Tillhandahållandet av de aktuella tjänsterna ska anförtros det aktuella företaget i en officiell handling (artikel 4). Handlingen ska innehålla följande information.

1. Innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet.
2. En uppgift om företaget och det territorium som berörs.
3. Innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget.
4. En beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen.
5. Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.
6. En hänvisning till SGEI-beslutet.

Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av tjänsterna, inklusive en rimlig vinst (artikel 5.1). Närmare bestämmelser om hur nettokostnaden beräknas finns i artikel 5.2–5.4.

Med rimlig vinst avses den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse under hela den period som tilldelningen gäller, med hänsyn tagen till graden av risk. Med avkastning på eget kapital avses den internränta som företaget får från sitt investerade kapital över perioden för tillhandahållande av tjänsten (artikel 5.5). Ytterligare bestämmelser om rimlig vinst finns i artikel 5.6–5.8.

Om ett företag bedriver verksamhet både i form av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och i form av annan verksamhet, ska det klart framgå av den interna redovisningen vilka kostnader och intäkter som hänger samman med tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och vilka kostnader och intäkter som avser andra tjänster

samt parametrarna för fördelning av kostnaderna och intäkterna. Kostnaderna för eventuell verksamhet vid sidan om tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse ska täcka alla direkta kostnader, ett lämpligt bidrag till de gemensamma kostnaderna och en rimlig avkastning på eget kapital. Ingen ersättning ska beviljas för sådana kostnader (artikel 5.9).

I beslutet finns också bestämmelser om kontroll och återkrav av överkompensation (artikel 5.10 och artikel 6). Som utgångspunkt får anförtroendet att tillhandahålla tjänsterna inte avse mer än tio år (artikel 2.2).

10.6.3 Kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster

Om stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte omfattas av förordningen 360/2012 eller SG EI-beslutet måste det anmälas till kommissionen för godkännande. Kommissionen har antagit rambestämmelser där det anges på vilka villkor som stödet kan anses förenligt med den inre marknaden och godkännas.⁵¹ Stöd som uppfyller villkoren i rambestämmelserna kommer alltså att godkännas av kommissionen.

En korrekt definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

I rambestämmelserna anges att stödet ska beviljas för en verklig och korrekt definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 12). Kommissionen erinrar om den uppfattning som den gett uttryck för i 2012 års meddelande om tillämpningen av statsstödsreglerna på ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse,⁵² att medlemsstaterna inte kan ålägga särskilda skyldigheter beträffande allmännyttiga tjänster för tjänster som företag som bedriver verksamhet på normala marknadsvillkor redan tillhandahåller eller kan tillhandahålla på ett tillfredsställande sätt (till exempel pris, objektiva kvalitetsegenskaper, kontinuitet och tillgång till tjänsten) och på villkor som är förenliga med allmänintresset (punkt 13).

⁵¹ Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT C 8, 11.1.2012 s. 0015–0022.

⁵² Se fotnot 33.

Medlemsstaterna bör visa att de har tagit lämplig hänsyn till behovet av allmännyttiga tjänster med stöd av ett offentligt samråd eller andra lämpliga instrument för att beakta användarnas och tjänstleverantörernas intressen (punkt 14). Kommissionen beskriver hur bestämmelserna om ett samråd ska tillämpas i en särskild vägledning för tillämpningen av statsstödsreglerna beträffande stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁵³

I sina beslut om ersättning till postoperatörer som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster anser kommissionen regelmässigt att när tjänsterna motsvarar minimikraven i postdirektivet, även om paket upp till 20 kg ingår, och de tillhandahålls i enlighet med postdirektivets bestämmelser är det fråga om verkliga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Under sådana förhållanden anser kommissionen också att det inte är nödvändigt att visa att hänsyn har tagits till behovet av allmännyttiga tjänster med stöd av ett offentligt samråd eller andra lämpliga instrument.⁵⁴

Anförtroende genom en officiell handling

Precis som enligt SGEI-beslutet ska det berörda företaget anförtros uppgiften genom en eller flera officiella handlingar, som varje medlemsstat själv får utforma (punkt 15). Av denna handling ska följande framgå (punkt 16):

1. Innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet.
2. Företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs.
3. Innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget.
4. En beskrivning av kompensationsmekanismen och parametrarna för att beräkna, övervaka och se över ersättningen.
5. Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.

⁵³ Kommissionens vägledning om SGEI, s. 78 f.

⁵⁴ Se exempelvis det ovan i fotnot 45 nämnda beslutet den 28 maj 2018 om ersättning till Post Danmark, punkterna 123–125.

Anförtroendehandlingarna

I kommissionens beslut 2018 om ersättning till Post Danmark konstaterade kommissionen att anförtroendet i det fallet hade gjorts på ett korrekt sätt. Detta hade skett genom tre rättsakter, nämligen Post Danmarks tillstånd, som bland annat innehöll en beskrivning av innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten, ett dokument som på danska kallas aktstycke, som det behöriga ministeriet lämnade till det danska parlamentets finansutskott och där kompensationsmekanismen beskrevs samt ett avtal mellan Danmark och Postnord med detaljerade principer för övervakning och rapportering, inkluderande en mekanism för kontroll i efterhand för att säkerställa att Post Danmark inte överkompenserats.

Innebörden av skyldigheterna

När det gäller frågan hur detaljerat innebörden av skyldigheterna behöver anges kan jämförelse göras med Post Danmarks tillstånd att bedriva postverksamhet. Kommissionen har i sina beslut beträffande ersättning till bolaget ansett att tillståndet uppfyller rambestämmelsernas krav på anförtroendehandlingen. I tillståndet åläggs Post Danmark att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark. Detta tillstånd är till sin struktur och detaljnivå jämförbart med PTS motsvarande tillståndsvillkor för Postnord. I sitt beslut beträffande ersättningen till Post Danmark anger kommissionen beträffande anförtroendehandlingen endast att i denna beskrivs skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och att den uppfyller rambestämmelsernas krav på anförtroendehandlingen.

Uppdragets varaktighet

Uppdragets varaktighet ska motiveras med hänvisning till objektiva kriterier, till exempel behovet av att skriva av fasta tillgångar som inte kan överföras. I princip bör uppdraget inte ha en längre varaktighet än vad som krävs för avskrivning av de viktigaste tillgångarna som behövs för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 17). Kommissionen har i sitt beslut den 28 maj 2018 om ersättning till Post Danmark förklarat att Danmark visserligen

inte hade lämnat någon särskild information om avskrivningstiden för de mest betydelsefulla tillgångarna som används i den samhälls-omfattande posttjänsten men att en tilldelningsperiod om 3–3,5 år kunde godtas med hänsyn till att motsvarande period i exempelvis Frankrike, Italien, Spanien och Grekland sträckte sig upp till 15 år.⁵⁵ Kommissionen har till exempel beträffande ersättning till den postoperatör som utsetts att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten i Spanien godtagit en varaktighet på 15 år mot bakgrund av de uppgifter som lämnats om avskrivningstider för postoperatörens tillgångar.⁵⁶

Ersättningsparametrarna

Beträffande ersättningsparametrar finns längre fram i rambestämmelserna (punkterna 21–50) bestämmelser om ersättningens storlek. Av dessa framgår att kravet att ersättningsparametrarna ska fastställas i förväg inte innebär att ersättningen måste beräknas enligt en särskild formel utan ersättning kan lämnas med till exempel ett bestämt årligt belopp.

Transparensdirektivet och EU:s upphandlingsregler

Vidare gäller att företaget ska följa bestämmelserna i det s.k. transparensdirektivet⁵⁷ (punkt 18). Detta direktiv behandlar vi i avsnitt 10.9. Helt kort kan här nämnas att transparensdirektivet innehåller regler om redovisning av offentligt tillförda medel till offentliga företag.

När företaget anförtros att tillhandahålla tjänsten måste den ansvariga myndigheten följa unionens bestämmelser om offentlig upphandling (punkt 19). Av artikel 7 i postdirektivet följer emellertid att medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhälls-omfattande posttjänster utan att det sker genom offentlig upphandling.

⁵⁵ Det ovan i fotnot 45 nämnda beslutet den 28 maj 2018 om ersättning till Post Danmark, punkt 132.

⁵⁶ Kommissionens beslut C(2020) 3108 final den 14 maj 2020, State Aid SA50872 (2020/NN) – Spain. USO compensation to Correos, 2011–2020.

⁵⁷ Kommissionens direktiv av den 2006/111/EG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet. Detta direktiv behandlas i avsnitt 10.9.1.

Ersättningens storlek

Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av de allmännyttiga tjänsterna, inklusive en rimlig vinst (punkt 21). Ersättningsbeloppet kan fastställas antingen på grundval av de förväntade kostnaderna och intäkterna, eller de kostnader och intäkter som faktiskt har uppkommit eller en kombination av båda, beroende på hur effektiva incitament medlemsstaten vill ställa till förfogande från början (punkt 22).

Om ersättningen, helt eller delvis, grundar sig på förväntade kostnader och intäkter måste de anges i beslutet om tilldelning. De bör vara baserade på rimliga och verifierbara parametrar som avser den ekonomiska miljö där tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse tillhandahålls. De ska, om tillämpligt, förlita sig på sakkunskap inom sektorns tillsynsmyndigheter eller av andra enheter som är oberoende av företaget. Medlemsstaterna ska ange de källor dessa förväntningar bygger på, exempelvis offentliga informationskällor, tjänsteleverantörens tidigare kostnader för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, konkurrenternas kostnader, affärsplaner och branschrapporter. Kostnadsberäkningen måste spegla de förväntade effektivitetsvinster som den tjänsteleverantör som tillhandahåller en allmännyttig tjänst uppnått under uppdragets livstid (punkt 23).

I rambestämmelserna anges vidare att den nettokostnad som är nödvändig, eller förväntas vara nödvändig, för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna bör beräknas på grundval av den s.k. nettokostnadsmetoden när detta krävs i unionslagstiftning eller nationell lagstiftning och i andra fall där detta är möjligt (punkt 24). Detta krävs enligt artikel 7.3 i postdirektivet för ersättning för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster.

Enligt nettokostnadsmetoden beräknas den nettokostnad som är nödvändig, eller förväntas vara nödvändig, för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av den allmännyttiga tjänsten. Den beräknas som skillnaden mellan nettokostnaden för tjänsteleverantören för att fullgöra skyldigheten och nettokostnaden eller vinsten för samma tjänsteleverantör utan denna skyldighet. De kostnader som tjänsteleverantören väntas undvika och de intäkter som väntas utbli i avsaknad av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ska bedömas. Vid nettokostnadsberäkningen bör för-

delarna, även immateriella värden i den mån det är möjligt, bedömas för den som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 25).

I rambestämmelserna påpekas att postdirektivets bilaga I innehåller ytterligare vägledning för hur nettokostnadsmetoden tillämpas när det gäller ersättning till företag som tillhandahåller samhällsomsfattande posttjänster. Vi redogör för bestämmelserna i denna i bilaga nedan i avsnitt 10.6.4.

Rimlig vinst

Ersättningen för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får alltså innefatta en rimlig vinst. Med rimlig vinst avses den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse under hela den period som beslutet om tilldelning gäller, med hänsyn till graden av risk (punkt 33).

Om det är motiverat kan andra vinstnivåindikatorer än avkastningen på eget kapital användas för att fastställa vilken den rimliga vinsten borde vara, såsom genomsnittlig avkastning på eget kapital under perioden, avkastning på sysselsatt kapital, avkastning på tillgångar eller avkastning på försäljning (punkt 34).

En kapitalavkastning som inte överstiger den relevanta swap-räntan plus en premie på 100 baspunkter anses under alla omständigheter vara rimlig. Den relevanta swap-räntan är en swap-ränta vars löptid och valutasammansättning motsvarar löptiden och valutasammansättningen i beslutet om tilldelning (punkt 36).

Om tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse är förknippad med en betydande kommersiell eller avtalsrelaterad risk, till exempel därför att ersättningen ges i form av ett fast schablonbelopp som täcker förväntade nettokostnader och en rimlig vinst och företaget bedriver verksamhet i en konkurrensutsatt miljö, får den rimliga vinsten inte överstiga en nivå som motsvarar en kapitalavkastning som står i proportion till graden av risk. Denna avkastningsgrad bör om möjligt fastställas genom hänvisning till den kapitalavkastning som uppnås i samband med liknande typer av tjänstekontrakt som tilldelas på konkurrensmässiga villkor (till exempel kontrakt som tilldelats genom ett anbudsförfarande). När en

sådan metod inte är möjlig kan också andra metoder användas för att fastställa en kapitalavkastning, om det kan motiveras (punkt 37).

Om tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse inte är förenad med en betydande kommersiell eller avtalsmässig risk (till exempel därför att nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsten i allt väsentligt kompenseras fullständigt i efterhand) får den rimliga vinsten inte överstiga den nivå som motsvarar den nivå som anges i punkt 36. En sådan kompensationsmekanism ger inte den som tillhandahåller den allmännyttiga tjänsten några incitament att effektivisera sin verksamhet. Därmed är dess användning strikt begränsad till fall där medlemsstaten kan visa att det inte är möjligt eller lämpligt att beakta produktiviteten och att ha ett kompensationsystem som uppmuntrar tjänsteleverantören att göra effektivitetsvinster (punkt 38).

Kommissionsbeslut med resonemang om rimlig vinst

Kommissionen har i ett beslut⁵⁸ från 2012 om ersättning till tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten i Belgien, bpost, – för huvudsakligen andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse än samhällsomfattande posttjänster – gjort ingående överväganden om rimlig vinst. Beträffande risknivån förklarade kommissionen att denna i stor utsträckning beror på regleringsmekanismen, till exempel vilka prissättningsregler som gäller. Kommissionen framhöll också att risknivån är starkt sammankopplad med mekanismen för att ersätta nettokostnaden, till exempel om ersättningen bestäms i förväg – utifrån uppskattade intäkter och kostnader – till ett fast belopp som förutser och inkluderar effektivitetsvinster som företaget kan förväntas göra. Omständigheten att företaget är utsatt för alla variationer i kostnader och intäkter leder till högre risk för företaget. Om företaget däremot kompenseras fullt ut i efterhand för nettokostnaden är företaget inte utsatt för någon risk.

För att få en måttstock för den rimliga vinsten hade det gjorts tre studier över vinstnivåer i postbranschen. Kommissionen konstaterade att det var en komplicerad uppgift att välja företag som jämförelsen skulle göras med. Två av studierna avsåg vinstnivåer hos företag med verksamhet som var jämförbar med bposts men där utsedda tillhandahå-

⁵⁸ Kommissionens beslut 25.01.2012, C(2012) 178 final, on the measure SA.14588 (C 20/2009) implemented by Belgium in favour of De Post-La Poste (now bpost).

hållare av den samhällsomfattande posttjänsten hade undantagits. Den tredje studien avsåg andra europeiska utsedda tillhandahållare. Kommissionen ansåg att vinster hos andra utsedda tillhandahållare inte uppnås under normala marknadsförhållanden utan till stor del är ett resultat av andra medlemsstaters val av regleringar. Jämförelsen gjordes därför i första hand med resultaten av de två andra studierna. Den tredje studien användes dock för en extrakontroll. Det avkastningsmått som användes i studierna var avkastning på försäljning (return on sales, ROS).

Kommissionen kom fram till att rimlig ersättning under de perioder som bpost var utsatt för en betydande risk som utgångspunkt skulle ligga i spannet 5,4–7,4 procent. Detta spann byggde på medianavkastningen för företag i alla sektorer (5,4 procent) och medianavkastningen för företag i post- och paketsektorn, med undantag för utsedda tillhandahållare (7,4 procent). För perioden då bpost var utsatt för låg risk, till följd av utformningen av ersättningsmekanismen, bestämdes spannet till 3,6–4,8 procent. Detta spann byggde på avkastningen vid den 25:e percentilen enligt studierna. Eftersom Belgien hade förklarat att bpost hade ansträngt sig att få till effektivitetsvinster ansåg kommissionen att den rimliga vinsten skulle bestämmas till de övre gränserna i de två spannen.

I merparten kommissionsbeslut från senare år om ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten nämns inget om rimlig vinst, möjligen för att ingen sådan vinst lagts till nettokostnaden eller för att den aktuella ersättningen understigit nettokostnaden utan tillägg för rimlig vinst. Ett exempel på kommissionsbeslut där rimlig vinst i ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten nämns är kommissionens beslut⁵⁹ avseende ersättningen till den spanska tillhandahållaren Correos för åren 2011–2020. Den rimliga vinsten bestämdes i det fallet utifrån Correos viktade genomsnittliga kapitalkostnad (Weighted Average Cost of Capital, WACC) multiplicerad med nettoförändringen i använt kapital vid växlingen från det faktiska till det kontrafaktiska scenariot. De spanska myndigheterna hade beräknat den rimliga vinsten för 2018 till 3,6 miljoner euro, att jämföra med nettokostnaden det året, som uppgick till 98 miljoner euro.

⁵⁹ Kommissionens beslut 14.5.2020, C(2020) 3108 final, State Aid SA.50872 (2020/NN) – Spain. USO compensation to Correos, 2011-2020, punkterna 167–168.

Ett annat exempel på kommissionsbeslut där rimlig vinst har bedömts är kommissionens beslut avseende ersättning till Czech Post för 2018–2022.⁶⁰ I det fallet hade de tjeckiska myndigheterna beräknat den rimliga vinsten utifrån förändringen i kostnad för kapital vid en övergång från det faktiska scenariot till det kontrafaktiska scenariot. Kapitalkostnaden grundades på WACC. För det faktiska scenariot tillämpades en WACC om 8,22 procent och för det kontrafaktiska en WACC om 8,92 procent. Kommissionen förklarade att den WACC som står i samband med tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten är lämplig för att säkerställa att alla relevanta kostnader för tillhandahållaren beaktas.

Effektivitetsincitament

Vid utformningen av metoden för ersättning måste medlemsstaterna införa incitament för ett effektivt tillhandahållande av tjänsterna, såvida det inte är omöjligt eller olämpligt att göra detta (punkt 39). Effektivitetsincitament kan utformas på olika sätt för att bäst passa de särskilda egenskaperna hos varje enskilt fall eller sektor. Medlemsstaterna kan till exempel på förhand fastställa en fast ersättningsnivå som förutser och inkluderar de effektivitetsvinster som företaget kan förväntas göra under den tid som beslutet om tilldelning avser (punkt 40).

Ett annat sätt att utforma effektivitetsincitamenten är att medlemsstaterna anger till exempel produktivitetsmål i beslutet om tilldelning, vilket innebär att ersättningsnivån är beroende av i vilken utsträckning målen har nåtts. Om företaget inte uppfyller målen ska ersättningen reduceras enligt en beräkningsmetod som anges i beslutet om tilldelning. Om företaget däremot överskrider målen ska ersättningen ökas enligt en metod som anges i beslutet om tilldelning. Belöningar som är kopplade till produktivitetsvinster ska fastställas på en sådan nivå att de möjliggör en jämn fördelning av dessa vinster mellan företaget och medlemsstaten och/eller användarna (punkt 41). En sådan mekanism för att skapa incitament till effektivitetsförbättringar måste grundas på objektiva och mätbara kriterier som anges i beslutet om tilldelning och som är föremål för öppna efterhands-

⁶⁰ Kommissionens beslut 25.7.2022 C(2022) 5136 final i ärende SA.55208 angående ersättning till Czech Post, punkterna 235–236.

bedömningar som utförs av ett företag som är oberoende i förhållande till det företag som tillhandahåller tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 42). Effektivitetsvinster bör uppnås utan att det påverkar kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls (punkt 43).

Vid ersättning till postoperatörer uppfylls ofta rambestämmelsernas krav på effektivitetsincitament på det sätt som anges i punkt 40, dvs. genom att ersättningen bestäms på förhand till en fast nivå. I till exempel det ovannämnda beslutet avseende ersättning till Post Danmark konstaterade kommissionen att företagets tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten var underkastat kvalitetsnormer som fastställdes i bolagets tillstånd och att bolaget var skyldigt att utse en extern marknadsanalytiker som bedömer om kvalitetskraven uppfylls. Det angavs också att ersättningen bestod av en fast ersättning som bestämdes på förhand och som uppgick till som mest 1 683 miljoner svenska kronor, vilket belopp motsvarade 46 procent av nettokostnaden för samhällsuppdraget. Så länge som det inte ledde till överkompensation skulle Post Danmark få behålla alla uppnådda effektivitetsvinster, vilket enligt kommissionen utgjorde ett starkt effektivitetsincitament. Kommissionen framhöll också att på grund av kvalitetsnormerna och det tillsynssystem som kopplats till detta skulle dessa effektivitetsvinster inte försämra kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna. Mot denna bakgrund ansåg kommissionen att Danmark hade infört tillräckliga effektivitetsincitament.⁶¹

Ett annat exempel på hur kravet på effektivitetsincitament uppfylls framgår av ett kommissionsbeslut avseende ersättning till bolaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten i Spanien. I det beslutet konstaterade kommissionen att ersättningen motsvarade nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten med ett årligt avdrag om 1,7 procent avseende effektivitetsvinster.⁶² Därmed säkerställdes enligt kommissionen att ersättningen innefattade effektivitetsincitament.

⁶¹ Kommissionens i fotnot 45 nämnda beslut den 28 maj 2018.

⁶² Kommissionens i fotnot 59 nämnda beslut den 14 maj 2020.

Uppdelad redovisning

Om ett företag bedriver verksamhet både inom och utanför tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, ska det klart framgå av den interna redovisningen vilka kostnader och intäkter som hänger samman med tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och övriga tjänster (punkt 44).

Korsfinansiering

Medlemsstaten kan besluta att vinst som härrör från annan verksamhet vid sidan om tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt verksamhet som är beroende av infrastruktur som krävs för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, helt eller delvis ska ansåls finansieringen av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 46).

Överkompensation

Som vi redovisat ovan ska anförtroendehandlingarna innehålla information om åtgärder för att undvika och återkräva överkompensation. Rambestämmelserna innehåller i punkterna 47–50 regler om överkompensation, och utgångspunkten är att sådan inte är tillåten (punkt 48).

I den inledande bestämmelsen anges att ”överkompensation bör ses som ersättning som företaget får utöver det proportionella stödbeloppet i enlighet med definitionen i punkt 21 för hela avtalstiden” (punkt 47). I till exempel den engelska, tyska och franska språkversionen finns inte någon motsvarighet till ”proportionella”. Trots ordalydelsen i punkt 47 innehåller punkt 21 inte någon definition av begreppet stödbelopp utan där anges att ersättningen inte får överstiga nettokostnaden för att fullgöra de aktuella skyldigheterna. Om ersättningen har bestämts på förhand till ett fast belopp, utifrån prognoser och uppskattningar, innebär alltså överkompensationsbedömningen att det i efterhand ska kontrolleras att ersättningsbeloppet inte översteg den faktiska nettokostnaden, beräknad utifrån det faktiska utfallet för den aktuella perioden. Detta överensstämmer med bestämmelsen i punkt 50 som vi redogör för nedan.

Vidare anges att ett överskott som är ett resultat av oväntat stora effektivitetsvinster kan beaktas som ytterligare rimlig vinst av företaget när detta föreskrivs i beslutet om tilldelning (punkt 47).

Medlemsstaterna ska säkerställa att ersättningen för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller kraven i meddelandet och särskilt att företaget inte tar emot ersättning som överstiger det fastställda beloppet. De ska utföra kontroller vid slutet av giltighetsperioden för uppgiften och i alla händelser minst var tredje år. För stöd som beviljas på andra sätt än genom ett offentligt upphandlingsförfarande genom offentliggörande bör kontroller normalt göras minst vartannat år (punkt 49).

Om medlemsstaten på förhand har fastställt en fast ersättningsnivå som tillräckligt förutser och beaktar de effektivitetsvinster som tjänsteleverantören kan förväntas göra medan uppdraget varar, på grundval av en korrekt fördelning av kostnader och intäkter och utifrån rimliga förväntningar, begränsas kontrollen av överkompensation i princip till en kontroll av att den vinstnivå som tjänsteleverantören är berättigad till enligt beslutet om tilldelning faktiskt är rimlig ur ett bakåtblickande perspektiv (punkt 50).

I det ovannämnda beslutet angående ersättning till Post Danmark redovisade kommissionen att revisionsfirman Deloitte skulle på uppdrag av den danska staten årligen och vid slutet av tilldelningsperioden kontrollera att ingen överkompensation lämnats och att Post Danmark skulle betala tillbaka eventuell överkompensation. Det konstaterades också att en detaljerad beskrivning av principerna för att kontrollera att Post Danmark inte erhöll någon överkompensation skulle beskrivas i ett avtal mellan Danmark och Postnord.

Ytterligare krav för att garantera att utvecklingen av handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse

I rambestämmelserna anges att de krav som hittills redovisats vanligtvis är tillräckliga för att säkerställa att ett stöd inte snedvrider konkurrensen på ett sätt som strider mot unionens intressen. Ytterligare krav kan dock vara nödvändiga för att garantera att utvecklingen av handeln inte påverkas på ett sätt som strider mot unionens intresse. I rambestämmelserna finns regler för att hantera den situationen (punkterna 51–59). Det finns också regler om öppenhet, vilka regler kräver att viss information offentliggörs (punkt 60).

10.6.4 Postdirektivets bestämmelser om nettokostnad

I rambestämmelserna föreskrivs alltså att nettokostnaden för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna bör beräknas på grundval av nettokostnadsmetoden när detta krävs i unionslagstiftning. En sådan skyldighet följer av artikel 7.3 i postdirektivet. I den bestämmelsen hänvisas till direktivets bilaga I, som innehåller föreskrifter för beräkningen av nettokostnaden.

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

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

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

Beräkningen ska bygga på kostnader som kan hänföras till följande:

- a) Delar av de angivna tjänsterna som endast kan tillhandahållas med förlust eller på ekonomiska villkor som faller utanför normala kommersiella villkor.
- b) Vissa användare eller grupper av användare, som – med beaktande av kostnaden för att tillhandahålla tjänsten, den intäkt som uppkommer samt eventuella enhetliga priser som åläggs av medlemsstaten – endast kan betjänas med förlust eller på ekonomiska villkor som faller utanför normala kommersiella villkor.

Denna kategori inbegriper de användare eller grupper av användare som inte skulle erhålla tjänsten från en kommersiell operatör som inte var skyldig att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

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

10.6.5 Nettokostnadsberäkningen i fallet med ersättning till Post Danmark

Ersättningen får alltså inte överstiga nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Denna kostnad beräknas genom att det faktiska scenariot jämförs med ett kontrafaktiskt scenario. Det senare scenariot bygger på hur stödmottagaren skulle ha agerat om den inte varit skyldig att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Det ovan i avsnitt 10.4 redovisade ärendet gällde ersättning till Post Danmark för åren 2017–2019. Eftersom stödet till viss del skulle lämnas i förväg behövde beräkningarna bygga på prognoser. Underlaget för det faktiska scenariot var bolagets räkenskaper för de tio första månaderna 2017 och dess affärsplan. Affärsplanen byggde på bland annat ökade volymer av e-handelsförsändelser och minskade brevvolymmer.

Det kontrafaktiska scenariot utgick från att bolaget för det första skulle ha upphört med viss verksamhet som inte var lönsam. Bolaget skulle bland annat ha slutat befordra dagstidningar, tidskrifter, internationella försändelser av brev och paket och oadresserade försändelser. För det andra skulle distributionen av affärsbrev ha optimerats genom att utdelning erbjöds endast i större städer, sorteringsanläggningar lades ner och antalet brevbärarkontor minskades. För det tredje

skulle bolaget ha slutat leverera paket i vissa landsbygdsområden och antalet servicekontor minskas.

Nettokostnaden motsvarade sedan kostnaderna som skulle ha undvikits om verksamheten anpassats i enlighet med det kontrafaktiska scenariot med avdrag för uteblivna intäkter vid det scenariot och justering för immateriella värden. Beträffande immateriella värden förklarade kommissionen att sådana värden är värden som medför en förbättrad lönsamhet för en postoperatör på grund av dess status som tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Sådana värden kunde enligt kommissionen innefatta stordriftsfördelar, reklamfördelar som har samband immateriella rättigheter, efterfrågeeffekter på grund av mervärdesskatteundantaget, fördelar av att ha landstäckning, förhandlingsstyrka och bättre kundbas.

I Post Danmarks fall beaktades efterfrågeeffekter av mervärdesskatteundantaget samt värden från reklameffekten av att ha synliga kontaktpunkter, såsom brevlådor och platser för avhämtning av paket i självbetjäning.

Dessa beräkningar ledde till en nettokostnad för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten om 2,571 miljarder danska kronor, att jämföra med den aktuella ersättningen om 1,192 miljarder danska kronor.

10.7 Förfaranden för granskning av stöd

Allmänt om förfarandena

För att stöd ska få lämnas krävs alltså att det antingen anmäls till och godkänns av kommissionen eller omfattas av en förordning eller ett beslut om undantag. Bestämmelser om förfarandet hos kommissionen finns i rådets förordning 2015/1589 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.⁶³ För denna förordning finns det i sin tur genomförandebestämmelser i kommissionens förordning 794/2004,⁶⁴ som innehåller bland annat bestämmelser om vad anmälan ska innehålla.

⁶³ Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT L 248, 24.9.2015, s. 9–29.

⁶⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, EUT L 140, 30.4.2004, s. 1–134. Förordning nr 659/1999 är föregångaren till förordning nr 2015/1589. Genomförandebestämmelserna gäller nu i förhållande till den nya förordningen.

Förordning 2015/1589 innehåller bestämmelser om förfarandet beträffande bland annat anmält stöd. Det föreskrivs att alla planer på att bevilja nytt stöd ska anmälas i god tid av den berörda medlemsstaten (artikel 2.1). I anmälan ska medlemsstaten lämna alla nödvändiga upplysningar för att kommissionen ska kunna fatta beslut (artikel 2.2). Det erinras om att stöd som ska anmälas inte får införas förrän kommissionen har fattat ett beslut att godkänna stödet (artikel 3).

När kommissionen har tagit emot en anmälan av nytt stöd ska den göra en preliminär granskning. Det finns tre möjliga beslut som den granskningen kan utmyнна i (artikel 4). Om kommissionen kommer fram till att den anmälda åtgärden inte är ett stöd ska den fastställa detta genom ett beslut. Om kommissionen efter den preliminära granskningen kommer fram till att den anmälda åtgärden inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden ska kommissionen besluta att åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Om kommissionen däremot efter den preliminära granskningen anser att det är tveksamt om stödet är förenligt med den inre marknaden ska kommissionen besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget, ett så kallat formellt granskningsförfarande. Dessa tre sorters beslut ska fattas inom två månader från det att kommissionen tagit emot en fullständig anmälan.

I beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande ska kommissionen sammanfatta sak- och rättsfrågorna, ge sin preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd och förklara sina tvivel beträffande åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. I beslutet ska den berörda medlemsstaten och andra berörda parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte ska överskrida en månad (artikel 6.1). Om de upplysningar som medlemsstaten har lämnat under den preliminära granskningen inte är tillräckliga får kommissionen kräva att en annan medlemsstat, ett företag eller en företagssammanslutning lämnar all den marknadsinformation kommissionen behöver för att kunna slutföra sin bedömning av åtgärden (artikel 7.1).

Det formella granskningsförfarandet avslutas med att kommissionen fattar ett beslut (artikel 9). Om kommissionen anser att det inte längre finns någon tveksamhet om stödets förenlighet med den inre marknaden ska den besluta att stödet är förenligt med den marknaden (ett positivt beslut). Ett sådant beslut kan förenas med villkor. Om kommissionen anser att det anmälda stödet inte är för-

enligt med den inre marknaden ska den besluta att stödet inte får införas (ett negativt beslut). De aktuella besluten ska fattas så snart det inte längre föreligger någon tveksamhet. Kommissionen ska sträva efter att anta ett beslut inom 18 månader efter det att förfarandet inleddes.

I förordning 794/2004 finns alltså närmare föreskrifter om anmälningar av statligt stöd. Som bilagor till förordningen finns det formulär som ska användas för anmälan.

10.8 Kommissionens beslut i ärendet om stöd till Post Danmark

Kommissionens slutsats i ärendet avseende stödet till Post Danmark var att ersättningen utgjorde statligt stöd enligt artikel 107.1 men att det var förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 106.2. Kommissionen beslutade därför att inte göra några invändningar mot beslutet. Bedömningen att stödet var förenligt med den inre marknaden byggde på att villkoren i 2012 års rambestämmelser var uppfyllda, mot bakgrund av de överväganden som vi redovisat ovan beträffande de olika villkoren som uppställs i rambestämmelserna.⁶⁵

10.9 Transparensdirektivet och insynslagen

10.9.1 Transparensdirektivet

I kommissionens rambestämmelser anges i punkt 18 att stöd kommer att anses förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 106.2 endast om företaget följer bestämmelserna i kommissionens direktiv 2006/111 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, i de fall där direktivet är tillämpligt.⁶⁶ Detta direktiv brukar kallas transparensdirektivet.

⁶⁵ Bland annat Branscheorganisationen for den danske vejgodstransport väckte talan mot kommissionens beslut beträffande bland annat ersättningen för tillhandahållandet av den samhälls-omfattande posttjänsten. Tribunalen ogillade emellertid talan i den delen (Tribunalens dom den 5 maj 2021, ITD och Danske Fragtmænd mot kommissionen, T-561/18, EU:T:2021:240).

⁶⁶ Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, EUT L 318, 17.11.2006, s. 17.

Transparensdirektivet har antagits mot bakgrund av bestämmelser i artikel 106 i EUF-fördraget. Där föreskrivs att medlemsstaterna beträffande offentliga företag inte ska vidta några åtgärder som strider mot reglerna i fördragen, särskilt inte mot artiklarna 18 och 101–109. Det anges också att kommissionen ska säkerställa att bestämmelserna i artikeln tillämpas. Detta innebär att kommissionen ska säkerställa bland annat att offentliga företag inte får olagligt statsstöd. För att kunna göra detta behöver kommissionen tillgång till information. Transparensdirektivet syftar till att kommissionen ska kunna få denna information.

Transparensdirektivet innehåller två slags regleringar. För det första uppställs krav på redovisning av offentligt tillförda medel till offentliga företag. För det andra ska enligt direktivet företag som bedriver både verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse som den får ersättning för och annan verksamhet ha separat redovisning för var och en av verksamheterna.

Vad först gäller redovisningen av offentligt tillförda medel ska medlemsstaterna se till att finansiella förbindelser mellan myndigheter och offentliga företag redovisas öppet så att det klart framgår vilka allmänna medel som myndigheter tillfört offentliga företag och på vilket sätt dessa allmänna medel i så fall har använts. Detta gäller oavsett om medlen tillförts direkt eller indirekt.

Med offentliga företag avses varje företag över vilket myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler. Ett dominerande inflytande ska anses föreligga när myndigheterna direkt eller indirekt äger majoriteten av företagets tecknade egenkapital, kontrollerar majoriteten av röstetalet för bolagets aktier eller har rätt att utse fler än hälften av medlemmarna i företagets administrativa eller verkställande ledning eller i dess styrelse.

Möjligheterna till insyn enligt artikel 1.1 i direktivet ska i synnerhet gälla täckande av driftunderskott, tillskott av kapital, amorteringsfria tillskott eller lån på förmånliga villkor, gynnande genom avkall på vinst eller fordringar, gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel samt ersättning för ekonomiska åligganden från myndigheter. Från denna redovisningsskyldighet görs undantag för, såvitt är av intresse för oss, förbindelser mellan myndigheter och offentliga företag dels när det gäller tjänster utan nämnvärd inverkan på handeln mellan medlemsstaterna, dels när det offentliga

företagets nettoomsättning under de två sista räkenskapsåren före det år under vilket de offentliga medlen tillförts eller använts understiger 40 miljoner euro.

I direktivet uppställs vidare en skyldighet för medlemsstaterna att se till att vissa företag har separat redovisning för olika verksamheter. Det gäller bland annat företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i fördraget och som får ersättning för att tillhandahålla dessa tjänster. En förutsättning är dock att företaget bedriver även viss annan verksamhet. Medlemsstaterna ska i det sammanhanget säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen i varje företag som är skyldigt att ha separat redovisning avspeglas korrekt i den separata redovisningen så att det tydligt anges dels vilka kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna, dels fullständiga uppgifter om de metoder som tillämpats på konteringen och fördelningen av kostnaderna och intäkterna på de olika verksamheterna.

För att säkerställa detta ska medlemsstaterna se till att företag som är skyldiga att ha separat redovisning för separat internredovisning för var och en av verksamheterna, korrekt konterar eller fördelar alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper samt klart anger vilka principer för kostnadsredovisning som ligger till grund för den separata redovisningen.

Undantagna från denna skyldighet är företag som tillhandahåller tjänster som inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i nämnvärd omfattning samt företag vars totala nettoomsättning understiger sammanlagt 40 miljoner euro under de två räkenskapsår som föregår det år då det åtnjuter en särskild eller exklusiv rättighet eller under vilket det anförtrotts att tillhandahålla tjänster av ekonomiskt intresse.

Information om finansiella förbindelser ska hållas tillgänglig för kommissionen under fem år från det att de allmänna medlen tillfördes det offentliga företaget eller, om medlen används senare, från tidpunkten för deras användning. Detsamma gäller information om den finansiella och organisatoriska strukturen i sådana företag som omfattas av den företagsinterna redovisningsskyldigheten enligt ovan.

10.9.2 Direktivets genomförande i svensk rätt

Transparensdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (insynslagen). I denna lag finns regler om öppen redovisning av finansiella förbindelser och om separat redovisning av olika verksamheter. Dessa regler är i allt väsentligt en närmast ordagrann återgivning av direktivets bestämmelser.

För att säkerställa att de ovan redovisade reglerna följs har det i insynslagen tagits in bestämmelser om revision, tillsyn och möjlighet till vitesföreläggande. Företagets revisor ska således för varje räkenskapsår granska om en öppen redovisning och en separat redovisning för ett företag har fullgjorts i enlighet med insynslagens bestämmelser och utfärda ett särskilt intyg över granskningen. Intyget ska lämnas till stämman och styrelsen på samma sätt som revisionsberättelsen.

11 Upphandlingsregelverket

11.1 Inledning

I våra direktiv anges att vi ska analysera möjliga finansieringsmodeller för de tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, däribland en modell som utgår från upphandling av tjänsterna. Vi ska också lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten med beaktande av olika omfattningar av den.

Enligt postdirektivet får medlemsstaterna garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling (artikel 7.1). Även i postlagen finns en bestämmelse om upphandling. I 3 kap. 4 § anges nämligen att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

En motsvarande bestämmelse fanns inte i den tidigare postlagen utan bestämmelsen infördes som ett led i genomförandet av 2008 års postdirektiv. I förarbetena¹ till bestämmelsen konstaterade regeringen att det vid den aktuella tiden saknades behov av att särskilt finansiera den samhällsomfattande posttjänsten och att den bedömningen gällde även för överskådlig framtid. Regeringen förklarade dock att om det skulle visa sig vara nödvändigt att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten så bedömdes vid den tiden upphandling vara det mest ändamålsenliga sättet att säkerställa tjänsten till så låg kostnad för det allmänna som möjligt. En upphandling kunde enligt regeringen genomföras snabbt om det visade sig att marknaden eller den som var utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten inte förmådde tillgodose hela eller delar av tjänsten utan

¹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 47–49.

en orimlig ekonomisk belastning. Regeringen förklarade dock att om det skulle visa sig vara nödvändigt att tillförsäkra den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling krävdes ytterligare utredning och analys. Det kunde till exempel gälla i vilka delar den samhällsomfattande posttjänsten inte kunde upprätthållas och varför samt de statsfinansiella kostnaderna för detta.

11.2 Regler om offentlig upphandling

11.2.1 Upphandlingslagar som kan vara aktuella att tillämpa

De centrala lagarna om förfarandet vid offentlig upphandling är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Genom de lagarna genomförs EU-direktiv, nämligen direktiv 2014/24² (LOU-direktivet), 2014/25³ (LUF-direktivet), 2014/23⁴ (LUK-direktivet) respektive 2009/81⁵ (LUFSS-direktivet).

Huvudregeln är att när en myndighet vill köpa varor eller tjänster gäller LOU. De övriga tre upphandlingslagarna kan sägas gälla i specialfall och det framgår då av såväl LOU och den aktuella lagen vilken av dem som ska användas. LUK gäller för upphandling av koncessioner medan LUF gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster. LUFSS används för vissa upphandlingar inom försvars- eller säkerhetsområdet och är därför inte relevant för de upphandlingar som vi ska belysa. Vi berör därför inte LUFSS vidare i detta betänkande.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 65–242.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 243–374.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, EUT L 94, 28.3.2014, s. 1–64.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

En första fråga är vilka av LOU, LUK och LUF som kan bli aktuella vid upphandling för att finansiera hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

Nedan redogör vi för grunderna för när LUK eller LUF ska tillämpas i stället för LOU. Sammanfattningsvis gäller att om upphandlingen sker i form av ett koncessionskontrakt ska LUK tillämpas. Sker upphandlingen i form av ett tjänstekontrakt är det mest sannolika att LOU ska tillämpas. LUF kan bli aktuell men det förutsätter att det är Postnord som genomför upphandlingen.

LUK:s tillämpningsområde

Med koncession avses enligt 1 kap. 13 § LUK ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en koncessionshavare där

1. kontraktet utgör antingen en byggkoncession eller en tjänstekoncession,
2. ersättningen för arbetet eller tjänsten utgörs antingen av enbart rätten att utnyttja föremålet för koncessionen eller av dels en sådan rätt, dels betalning, och
3. kontraktet innefattar att en verksamhetsrisk övertas av koncessionshavaren.

Den sorts koncession som det kan vara fråga om på postområdet är tjänstekoncession. Med en sådan avses enligt 1 kap. 19 § en koncession genom vilken en upphandlande myndighet eller enhet anförtror till koncessionshavaren tillhandahållandet och förvaltningen av andra tjänster än sådana som en byggkoncession avser.

I 1 kap. 22 § förklaras att med *verksamhetsrisk* avses en efterfrågerisk eller utbudsrisk eller båda. I 1 kap. 23 § anges att med *övertagande av verksamhetsrisk* avses att en koncessionshavare genom koncessionen, vid normala verksamhetsförhållanden,

1. inte är garanterad att kompenseras för de investeringar som görs och de kostnader som uppstår vid utnyttjandet av det byggnadsverk eller tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen, och

2. utsätts för en verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte är endast nominella eller försumbara.

För att det ska vara fråga om en koncession krävs alltså att ersättningen helt eller delvis består av rätten att utnyttja föremålet för koncessionen. EU-domstolen har i bland annat *Eurowasser*⁶ förklarat att tjänsteleverantörens rätt att utnyttja tjänsten innefattar möjligheten att tjänsteleverantören ersätts genom betalning från tredje man, till exempel från användare av den berörda tjänsten. Domstolen förklarade också att det är fråga om en tjänstekoncession när det överenskomna sättet att ersätta tjänsteleverantören består i en rätt för vederbörande att utnyttja sina egna tjänster. Domstolen upplyste också att den i tidigare domar hade slagit fast att det är fråga om en tjänstekoncession bland annat när tjänsteleverantörens ersättning kommer från de avgifter som erläggs av dem som är användare av en allmän parkeringsplats, av allmänna transporttjänster eller av ett kabel-tv-nät.

LUF:s tillämpningsområde

Lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) gäller enligt 1 kap. 2 § för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster enligt 2 kap. 1–8 §§. Vad gäller de sistnämnda paragraferna finns i 2 kap. 6 § en bestämmelse om posttjänst. Där föreskrivs att en verksamhet omfattas av LUF om den består av tillhandahållande av posttjänst och tjänst som är närstående till posttjänst. Med posttjänst avses insamling, sortering, transport eller överlämnande av postförsändelser. När det gäller innebörden av rekvisitet att upphandlingen ska ske för verksamhet inom de aktuella områdena framhålls i förarbetena⁷ att det är en förutsättning för lagens tillämpning att det som anskaffas är avsett för sådan försörjningsverksamhet som avses i 2 kap. 1–8 §§.

Med *upphandlande enhet* avses enligt 1 kap. 22 § LUF dels en upphandlande myndighet, dels ett företag som 1. en upphandlande

⁶ EU-domstolens dom den 10 september 2009, *Eurowasser*, C-206/08, EU:C:2009:540, punkterna 53–56.

⁷ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 1162.

myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över, eller 2. bedriver verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde med stöd av en ensamrätt eller en särskild rättighet. Ett bestämmande inflytande ska anses finnas om en upphandlande myndighet, direkt eller indirekt, innehar mer än hälften av andelarna i företaget eller kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieägarande eller motsvarande eller kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets styrelse. Med *upphandlande myndighet* avses enligt 1 kap. 23 § LUF i första hand en statlig eller kommunal myndighet.

Av ordalydelsen i 1 kap. 22 § LUF framgår inte att den upphandlande enheten behöver bedriva den verksamhet som upphandlingen genomförs för. Att detta krävs framgår emellertid av artikel 4.1 i LUF-direktivet, som genomförs i svensk rätt genom den nämnda paragrafen i LUF. I artikel 4.1 a föreskrivs nämligen att direktivet tillämpas på upphandlande enheter som är upphandlande myndigheter eller offentliga företag och som bedriver någon av de verksamheter som avses i artiklarna 8–14, bland annat tillhandahållande av posttjänster. Att den upphandlande enheten ska bedriva sådan verksamhet som nämns i 2 kap. 1–8 §§ för att LUF ska vara tillämplig framgår också av den lagens förarbeten.⁸ På en upphandling som genomförs av en myndighet för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten är alltså LUF inte tillämplig. I stället regleras en sådan av LOU om tjänsten upphandlas som ett tjänstekontrakt och av LUK om den upphandlas som en tjänstekoncession.

Om en upphandling av posttjänst däremot skulle genomföras av något bolag i Postnordkoncernen för postverksamhet blir emellertid LUF tillämplig eftersom den svenska staten äger 60 procent av aktierna i Postnord AB, som är moderbolag i Postnordkoncernen

LOU:s tillämpningsområde

Om en anskaffning av det slag som kan bli aktuell på postområdet omfattas av upphandlingsregelverket men inte faller innanför tillämpningsområdet för LUK eller LUF är det LOU som blir aktuell att tillämpa.

⁸ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 1169, och prop. 2006/07:128, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, del 1, s. 145 och 474.

11.2.2 Upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I artiklarna 1.4 i LOU-direktivet och LUF-direktivet och artikel 4.1 i LUK-direktivet finns en bestämmelse om s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I EUF-fördraget finns bestämmelser om sådana tjänster i artiklarna 14 och 106.2. Begreppet får främst sägas vara av konkurrensrättslig natur och kopplat till bestämmelserna i EUF-fördraget om statsstöd. Vi har därför behandlat begreppet i kapitel 10 om EU:s statsstödsregler. Som vi har konstaterat i det kapitlet kan posttjänster definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och därmed omfattas av det särskilda regelverket för sådana tjänster.

I de nämnda artiklarna finns alltså bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I artiklarna anges att respektive direktiv inte påverkar medlemsstaternas frihet att i enlighet med unionsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras i enlighet med bestämmelserna om statligt stöd samt vilka särskilda krav de bör underställas. Bland villkoren för tillämpning av artikel 106.2 i EUF-fördraget finns inget krav på att medlemsstaterna ska ha genomfört ett anbuds-förfarande för att tilldela en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.⁹

Beträffande dessa direktivsbestämmelser konstaterades i förarbetena till LOU, LUF och LUK¹⁰ att bestämmelserna om offentlig upphandling ska tillämpas när det finns en skyldighet att tillhandahålla en viss tjänst mot ersättning, oberoende av vilket mål av allmänt intresse som kan kopplas till tjänsten, och att detta följde av direktivens definition av upphandling som en anskaffning genom ett kontrakt. Det konstaterades vidare att LOU, LUF och LUK föreslogs vara en förfarandelagstiftning. Lagarna skulle därför tillämpas när den berörda upphandlande myndigheten väl har valt att den tjänst som är i fråga ska konkurrensutsättas genom upphandling.

11.2.3 Principer för offentlig upphandling

EU:s upphandlingsdirektiv, och därmed de svenska lagarna om upphandlingsförfarandet, syftar till att säkerställa bland annat fri rörlighet för varor och tjänster och en bred och effektiv konkurrens. En

⁹ Se till exempel tribunalens dom den 24 september 2015, *Viasat Broadcasting UK*, T-125/12, EU:T:2015:687, punkt 99.

¹⁰ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 335 f.

rad principer som är en del av EUF-fördragets regler om fri rörlighet gäller därför vid offentlig upphandling. Detta framgår uttryckligen av 4 kap. 1 § i LOU, LUF och LUK. Där föreskrivs att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Upphandlingsdirektiven och upphandlingslagarna är i sig utformade för att dessa principer ska iakttas vid upphandlingar, men principerna gäller alltså också i situationer där det inte finns någon särskild reglering i direktiven och lagarna. Som kommer att framgå nedan är det regelverk som enligt 15 kap. LUK gäller vid upphandling av koncessioner avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster, till exempel posttjänster, inte särskilt detaljerat utan sådana upphandlingar styrs främst av de nämnda principerna. Vi återkommer till detta i avsnitt 11.4. Dessförinnan behandlar vi regelverket i LOU, som alltså är tillämpligt till exempel vid upphandling av utdelning av post som genomförs av en upphandlande myndighet som inte själv bedriver postverksamhet, såvida det inte är fråga om en koncession.

11.3 Upphandling enligt LOU

LOU gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 §).

Med *kontrakt* avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenad (1 kap. 15 §). Med *upphandlande myndighet* avses en statlig eller kommunal myndighet (1 kap. 22 §). Bland annat statliga myndigheter som ingår avtal med en leverantör om tillhandahållande av tjänster ska alltså följa LOU när de ingår sådana avtal.

11.3.1 Bestämmelser som är tillämpliga vid upphandling av bland annat posttjänster

LOU är indelad i 22 kapitel. Av 1 kap. 4 § framgår att merparten upphandlingar som omfattas av LOU ska genomföras med tillämpning av alla kapitel utom 19 kap. Vissa upphandlingar ska däremot genomföras med tillämpning av endast 19 kap. Det gäller upphandlingar under ett visst tröskelvärde och upphandlingar av tjänster av sådana slag som anges i bland annat bilaga 2 till den lagen. Vid en upphandling för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten kommer de aktuella tröskelvärdena att överstigas. Det kommer därför inte att bli fråga om en upphandling med stöd av 19 kap. Vi redogör därför inte för det regelverket i LOU.

11.3.2 Allmänna bestämmelser

LOU innehåller i kapitel 4 vissa allmänna bestämmelser, till exempel att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. I kapitel 5 föreskrivs vissa tröskelvärden för när lagen är tillämplig fullt ut.

11.3.3 Upphandlingsförfaranden

De olika upphandlingsförfarandena

I kapitel 6 beskrivs sex olika upphandlingsförfaranden som, under vissa förutsättningar, får användas vid upphandling. Dessa är

1. öppet förfarande,
2. selektivt förfarande,
3. förhandlat förfarande med föregående annonsering,
4. förhandlat förfarande utan föregående annonsering,
5. konkurrenspräglad dialog, och
6. förfarande för inrättande av innovationspartnerskap.

Det sistnämnda förfarandet kan inte bli aktuellt att använda för en modell att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Vi redogör därför inte närmare för det förfarandet.

Öppet förfarande

Vid ett öppet förfarande får alla leverantörer lämna anbud efter en anbudsinfordran (6 kap. 1 §).

Selektivt förfarande

Vid ett selektivt förfarande får alla leverantörer efter en anbudsinfordran ansöka om att få delta genom att lämna de uppgifter som den upphandlande myndigheten begärt för urvalet. Därefter får de anbudssökande som myndigheten bjuder in lämna anbud (6 kap. 2 §).

Förhandlat förfarande med föregående annonsering

Vid ett förhandlat förfarande med föregående annonsering får alla leverantörer efter en anbudsinfordran ansöka om att få delta genom att lämna de uppgifter som den upphandlande myndigheten begärt för urvalet. De anbudssökande som myndigheten bjuder in får lämna anbud. Dessa anbud ska ligga till grund för efterföljande förhandlingar. Det förhandlade förfarandet får användas endast vid vissa förhållanden (6 kap. 5–6 §).

Förhandlat förfarande utan föregående annonsering

Ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering får användas om det vid ett öppet eller selektivt förfarande inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud och de villkor som har angetts i de ursprungliga upphandlingsdokumenten inte har ändrats väsentligt (6 kap. 12 §). Ett sådant förfarande får också användas om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det till exempel av tekniska skäl inte finns någon konkurrens. En förutsättning för detta är att inte finns något rimligt alterna-

tiv och avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen (6 kap. 14 §).

Konkurrenspräglad dialog

Vid en konkurrenspräglad dialog får alla leverantörer efter en anbuds- infordran ansöka om att få delta i upphandlingen. Den upphandlande myndigheten bjuder därefter in alla eller vissa anbudssökande och för en dialog med dessa. När dialogen har avslutats lämnar respektive leverantör sitt anbud (6 kap. 20–27 §§).

Förutsättningar för att en upphandling inte ska innebära statsstöd

När tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, till exempel posttjänster, behöver statlig finansiering kan det ske genom direkt statsstöd eller genom upphandling. Om det sker genom statsstöd och ersättningen uppgår till vissa belopp behöver ersättningen anmälas till kommissionen för godkännande. Som vi har redovisat i kapitel 10.3 kan även ersättning som lämnas efter upphandling utgöra statsstöd och behöva anmälas till kommissionen. För att en upphandling ska utesluta statsstöd krävs att upphandlingsförfarandet byggt på en faktisk och tillräckligt öppen konkurrens. Kommissionen har förklarat att ett öppet förfarande i överensstämmelse med reglerna för offentlig upphandling är godtagbart men att också ett begränsat förfarande kan vara godtagbart såvida inte intresserade aktörer hindras att lämna anbud utan giltigt skäl. Enligt kommissionen kan en konkurrenspräglad dialog och ett förhandlat förfarande med föregående offentliggörande endast i undantagsfall vara tillräckliga för att utesluta statsstöd, och enligt kommissionen kan det förhandlade förfarandet utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling inte utesluta statsstöd. För att statsstöd ska kunna uteslutas bör alltså ett öppet eller, under vissa förutsättningar, ett selektivt förfarande användas. Även om ett sådant förfarande används krävs dock att förfarandet inneburit faktisk konkurrens, vilket innebär att till exempel fler företag än ett ska ha lämnat eller i vart fall ha kunnat lämna anbud.

11.3.4 Regler för upphandlingsförfarandena i 6 kap. LOU

För de sex olika upphandlingsförfaranden som vi har redogjort för ovan finns det i 7–17 kap. närmare bestämmelser om dessa förfaranden. Bestämmelserna gäller bland annat tekniska krav (9 kap.), annonsering av upphandling (10 kap.), tidsfrister (11 kap.), kommunikation (12 kap.), uteslutning av leverantörer (13 kap.), kvalificering (15 kap.), utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt (16 kap.) och fullgörande av kontrakt (17 kap.).

11.3.5 Upphandling av särskilda tjänster

I 19 kap. LOU finns bestämmelser om upphandling av s.k. sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Vilka dessa tjänster är framgår av två bilagor till lagen. Bland tjänsterna finns posttjänster. I kapitlet anges att sådana tjänster kan upphandlas genom ett förenklat förfarande och ett urvalsförfarande. Båda dessa förfaranden bygger på att den upphandlade myndigheten får förhandla med anbudsgivarna.

Vad gäller den närmare regleringen av de aktuella förfarandena hänvisas i 19 kap. till bestämmelser i de tidigare kapitlen i LOU. Bara en mindre andel av bestämmelserna i de tidigare kapitlen tillämpas vid dessa förfaranden.

Upphandling av posttjänster kan alltså göras enligt det förenklade förfarandet och urvalsförfarande enligt 19 kap. Dessa förfaranden är dock inte sådana som utesluter statsstöd. Om posttjänster ska upphandlas bör därför inte dessa förfaranden användas.

11.4 Upphandling enligt LUK

Som vi har redovisat ovan gäller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) för upphandling av tjänstekoncessioner. Vid finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling skulle det kunna bli aktuellt att ersättningen för tjänsten till stor del utgörs av rätten att utnyttja föremålet för koncessionen och att kontraktet innefattar att en verksamhetsrisk övertas av koncessionshavaren. LUK skulle därför kunna bli tillämplig vid finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling.

I LUK lämnas större frihet åt den upphandlande myndigheten att utforma upphandlingen än i LOU. Beträffande förfarandet föreskrivs i 6 kap. 1 § att en upphandlande myndighet ska vara fri att organisera förfarandet vid upphandling av koncessioner under förutsättning att principer som anges i 4 kap. 1 § och bestämmelserna i övrigt i lagen följs. Enligt 4 kap. 1 § ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Beträffande övriga bestämmelser så finns det precis som i LOU bestämmelser om tekniska krav (7 kap.), annonsering (8 kap.), tidsfrister (9 kap.), kommunikation (10 kap.), uteslutning av leverantörer (11 kap.), kvalificering (12 kap.), utvärdering av anbud och tilldelning av koncessioner (13 kap.) och fullgörande av koncessioner (14 kap.).

Enligt LUK har alltså de upphandlande myndigheterna större frihet att utforma upphandlingsförfarandet än enligt LOU. För att säkerställa att en upphandling av en koncession inte innefattar statsstöd och medför en skyldighet att anmäla stödet bör en sådan upphandling utformas i enlighet med de regler i LOU som gör att ett öppet eller ett selektivt förfarande enligt den lagen inte skulle innefatta stöd.

11.5 Postdirektivets regler om finansiering genom upphandling

I postdirektivet anges alltså att medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling, inbegripet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster,¹¹ konkurrenspräglad dialog eller förhandlade förfaranden med eller utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling. I övrigt ges i direktivet inte mer vägledning för detta finansieringsalternativ.

¹¹ Detta direktiv har ersatts av LOU-direktivet.

I postdirektivet anges alltså att den samhällsomfattande posttjänsten får tillförsäkras genom konkurrenspräglad dialog och förhandlade förfaranden. Detta innebär dock inte att statsstödsreglerna inte är tillämpliga. Om en medlemsstat garanterar den samhällsomfattande posttjänsten genom en konkurrenspräglad dialog eller ett förhandlat förfarande och det fjärde Altmarkkriteriet därmed inte uppfylls kan ersättningen utgöra statsstöd som behöver anmälas till kommissionen. Detta hindrar dock inte i sig att sådana förfaranden används.

12 Vissa samhällsekonomiska aspekter

12.1 Inledning

12.1.1 Frågeställningarna

I vårt uppdrag ingår att överväga vilka tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och analysera möjliga finansieringsmodeller för denna tjänst. Båda dessa bedömningar kräver samhällsekonomiska överväganden. Till exempel gäller för tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten att priserna ska vara icke-diskriminerade och kostnadsorienterade, och dessa prissättningsregler har därför samhällsekonomiska effekter. Likaså har det samhällsekonomisk betydelse hur finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten organiseras.

Vi har anlitat docenterna i nationalekonomi Peter Andersson och Pernilla Ivehammar för en samhällsekonomisk analys i några av frågorna som vi har utrett. Peter Andersson och Pernilla Ivehammar har redovisat sitt arbete i promemorian *Finansiering av samhällsomfattande posttjänster – en samhällsekonomisk analys*. Texten i detta kapitel bygger på innehållet i promemorian. I stora delar återges delar av innehållet i promemorian ordagrant. Källhänvisningar i promemorian återges emellertid inte. Vi berör inte alla aspekter som behandlas i promemorian. I avsnitt 12.2–12.4 redovisar vi nationalekonomisk teori utifrån hur den har beskrivits i promemorian, och i 12.5 redovisar vi de slutsatser som Peter Andersson och Pernilla Ivehammar dragit i promemorian.

I texten nedan behandlas bland annat prissättning ur ett nationalekonomiskt perspektiv. I kapitel 9 har vi redovisat vad postdirektivets krav på icke-diskriminerande och kostnadsorienterade priser innebär. För att läsaren ska kunna sätta in de ekonomiska teorierna

i ett sammanhang nämner vi här helt kort att kravet att priserna ska vara icke-diskriminerande innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Kravet innebär bland annat att Postnord som utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten inte kan ta ut ett högre pris enbart för att kunden är mindre priskänslig. Kravet innebär också att Postnord inte kan sänka priset för befordran till vissa områden enbart för att det finns ett konkurrerande företag som delar ut post där. Vad gäller kravet att priserna ska vara kostnadsorienterade så tillämpas detta i Sverige på så sätt att var och en av tjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten ska prissättas utifrån självkostnaden för varje tjänst och att detta ska göras på tjänstenivå, för varje tjänst som helhet. Det är alltså inte möjligt för Postnord att ta ut ett lägre pris än självkostnadspriset för en viss tjänst – till exempel ekonomisändningsbrev, som är den brevtjänst som Citymail tillhandahåller – eller ta ut ett högre pris än självkostnadspriset för tjänster där Postnord inte har någon konkurrens.

12.1.2 Slutsatserna i sammanfattning

I avsnitten nedan behandlas alltså nationalekonomiska aspekter på företags prissättning och på prisreglering. En slutsats är att s.k. marginalkostnadsprissättning är samhällsekonomiskt optimal. Marginalkostnadsprissättning innebär att priset motsvarar den extra kostnad som den sista producerade enheten orsakar. När en verksamhet bygger på en stor andel fasta kostnader, vilket särskilt brevvirksamhet gör, innebär emellertid sådan prissättning att verksamheten går med förlust. Ett företag kommer därför inte att tillämpa marginalkostnadsprissättning. För att marginalkostnadsprissättning ska ske krävs därför en prisreglering som föreskriver en sådan prissättning och att företaget subventioneras.

Om statsmakterna, trots de samhällsekonomiska fördelar som marginalkostnadsprissättning innebär, önskar att till exempel ett företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten ska gå med vinst eller i vart fall minimera sina förluster är det näst bästa alternativet s.k. Ramseyprissättning. Vid sådan prissättning sätts priserna utifrån kundernas priselasticitet. Därmed tas högre priser ut

från kunder med låg priskänslighet men lägre priser från kunder som är priskänsliga. Eftersom företag i regel inte har fullständig kunskap om kundernas priskänslighet tillämpar de i regel inte Ramseyprissättning fullt ut. I den mån som de har möjlighet att prissätta utifrån kundernas priskänslighet är det emellertid samhällsekonomiskt gynnsamt.

En annan slutsats i detta kapitel är att en prissättningsreglering som innebär att varje produkt ska prissättas så att intäkterna från produkten täcker produktens produktspecifika kostnader och en proportionerlig andel av gemensamma kostnader inte är samhällsekonomiskt optimal.

12.2 Utgångspunkter

12.2.1 Hushållning med knappa resurser

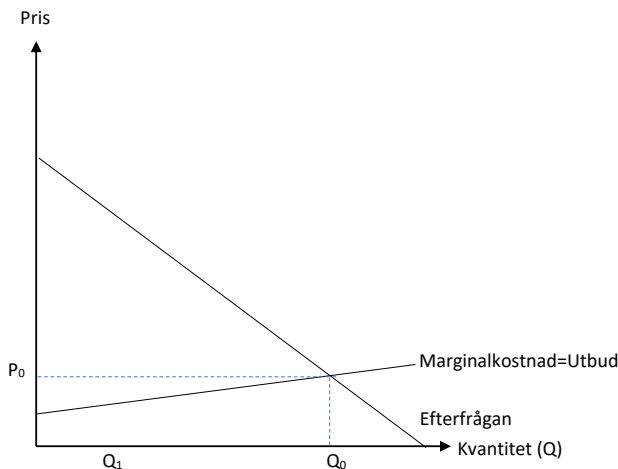
Samhället består av individer, företag och offentlig sektor. Individerna vill få så mycket välfärd och lycka som möjligt och det kan därför ses som ett mål att maximera den totala nyttan i samhället. Förutom ett mål gällande den totala nyttan kan det finnas mål om en önskad fördelning, exempelvis att alla har rätt till en grundläggande servicenivå oavsett var i landet de bor.

Individerna har större önskemål än det finns resurser för att tillgodose önskemålen. Därmed gäller det att hushålla med de knappa resurserna, som kan vara arbetskraft, realkapital, kunnande, miljö och tid. När ett val genomförs väljs samtidigt någonting annat bort, och detta innebär att alternativkostnaden för att använda en resurs blir det uteblivna värdet i den bästa möjliga alternativa användningen. Inom offentlig sektor används skattemedel som är en knapp finansiell resurs, vilka också bör hushållas med för att få så mycket nettonytta som möjligt.

Samhällsekonomisk optimalitet innebär att de varor och tjänster som individerna (konsumenterna) tycker ger högst nytta i förhållande till kostnaden är de som företag och offentlig sektor bör tillhandahålla. Den sist konsumerade enheten av en vara bör vara värd lika mycket som den extra resursåtgång den innebär. När så är fallet blir det samhälleliga överskottet som störst. Figur 12.1 visar en marknad där detta överskott maximeras. Efterfrågekurvan visar konsumenternas betalningsvilja för (värdering av) olika enheter av en vara eller tjänst. Vid marknadsformen fullständig konkurrens kommer

företagens utbud att sammanfalla med marginalkostnaden för att producera olika enheter av varan. Skillnaden mellan ytan under efterfrågekurvan och marginalkostnaderna visar det samhälleliga överskottet, som vid priset P_0 och kvantiteten Q_0 i figur 12.1 är så stort som möjligt på denna marknad. Ytterligare enheter av varan eller tjänsten skulle kosta mer i rörlig kostnad att producera än konsumenterna tycker att de är värda, och om färre enheter producerades skulle det samhälleliga överskottet bli större om produktionen ökade. Det råder dock sällan fullständig konkurrens på en marknad.

Figur 12.1 Samhälleligt överskott maximeras på en marknad



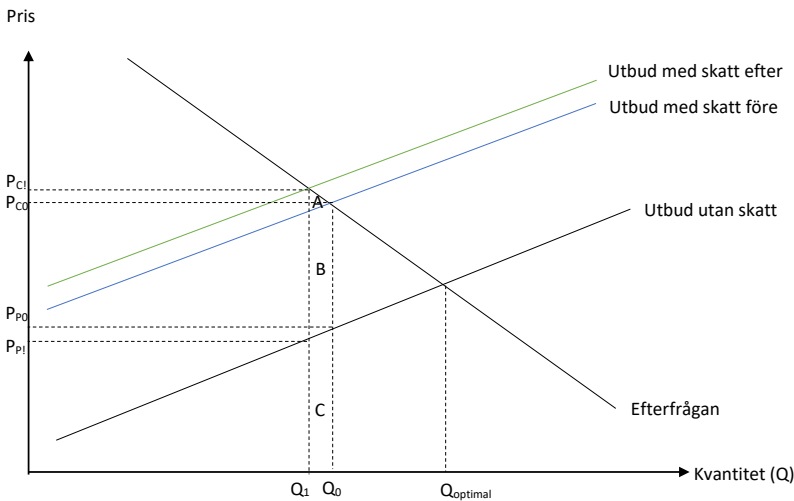
Företag kan oavsett marknadsform antas ha som mål att maximera sin vinst och därmed att minimera kostnaderna. Detta innebär att företag väljer den kvantitet där marginalintäkten (ökningen av totala intäkter för företaget av att sälja ytterligare en enhet) är lika stor som marginalkostnaden (extrakostnaden för företaget för att producera ytterligare en enhet). Vid konkurrens mellan företag kan det även innebära det som är bäst för konsumenterna eftersom företagen inte har så stor makt att påverka priset, men vid bristande konkurrens kan det leda till sådant som är positivt för företagen men ännu mer negativt för konsumenterna. Då kan offentlig sektor reglera för att ändra företagens incitament till att göra det som är bäst för samhället totalt.

12.2.2 Nyttor och kostnader för offentliga projekt

Offentliga projekt som genomförs bör ge mer nytta än de kostnader de orsakar för att de ska vara samhällsekonomiskt motiverade att genomföra. Ett hjälpmedel som används av offentlig sektor är samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler (på engelska Cost-Benefit Analysis, CBA). CBA bygger på det så kallade Kaldor-Hicks-kriteriet som innebär att de som vinner på en åtgärd ska kunna kompensera dem som eventuellt förlorar på den. Sådana kalkyler identifierar, kvantifierar och värderar nyttor och kostnader och kan visa vilka projekt som ger så mycket nettonytta som möjligt totalt, eller per satsad skattekrona.

Offentliga projekt eller andra satsningar som kräver skattefinansiering orsakar ineffektiviteter på olika marknader, främst genom att de ökar skattekillen i valet mellan arbete och fritid, vilket minskar arbetsutbudet. Figur 12.2 illustrerar marginalkostnaden för skatteuttag (marginal excess tax burden, METB).

Figur 12.2 Kostnaden för att samla in ytterligare skattede­del



Om mer skatt behöver samlas in för att finansiera offentliga projekt visas det av att utbudskurvan för arbetskraft förskjuts upp med skattehöjningen (från utbud med skatt före till utbud med skatt efter). Skattehöjningen ökar skattekillen, som är skillnaden mellan vad arbetsgivarna betalar (P_C) och vad arbetstagarna får betalt (P_P). Detta leder

till minskad kvantitet genomfört arbete från Q_0 till Q_1 i figur 12.2. Den minskade kvantiteten var för arbetsgivarna värd ytan (A+B+C) och arbetstagarna krävde bara ytan C som ersättning. Det samhälleliga överskottet har därmed minskat med (A+B) på grund av höjningen av skatten. Kostnaden för insamlingen av skatt kan beräknas som marginal excess tax burden (METB). METB definieras som den ökade välfärdsförlusten på grund av snedvridningen i relation till den ökade skatt som samlas in. Ett alternativt sätt att förklara METB är att skatt är en knapp finansiell resurs och att skattefinansiering tränger undan andra offentligt finansierade projekt som har högre nyttor än kostnader.

Kostnaden som finns förknippad med skattefinansiering innebär att priser som ger full kostnadstäckning eller något annat sätt att finansiera offentlig verksamhet än via skattemedel kan vara att föredra framför skattefinansiering. Å andra sidan kan även principen om full kostnadstäckning innebära välfärdsförluster, nämligen om marginalkostnaden för att producera den aktuella varan eller tjänsten är lägre än det pris som gör att kostnaderna täcks fullt ut. Full kostnadstäckning innebär då att kvantiteten blir lägre än den samhälls-ekonomiskt optimala.

12.2.3 Betydelsen av incitament

Incitament är mycket viktigt för hur individer och företag beter sig. Ett exempel på incitament är att ökade kostnader för att skicka fysiska brev ger individer, företag, myndigheter, regioner och kommuner incitament att skicka digitala brev eller informera via Mina Sidor. Längre distributionstid för fysiska brev ger mottagare incitament att skaffa digital brevlåda för att exempelvis få inbjudan att boka vaccinering tidigare.

Utformningen av den samhällsomfattande posttjänsten kommer att påverka incitamenten och beteendet hos alla berörda parter. Det gäller alltså att utforma den samhälls-ekonomiskt optimalt utifrån nytta, kostnader och fördelningsaspekter med hänsyn till hur den faktiska utformningen, inklusive finansieringen, påverkar incitamenten och därmed beteendet hos olika aktörer. Förändringar av servicenivån eller höjda priser kan som förklarats ovan påverka efterfrågan på brev och paket, vilket i sin tur kan leda till ytterligare minskningar i volymen. Subventioner till olönsamma delar av den samhällsomfat-

tande posttjänsten minskar incitamenten för det postföretag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten att vara kostnads-effektivt, och de ökade skatter som krävs för att finansiera subventionen påverkar som beskrivits ovan arbetsutbudet eller annan offentlig verksamhet, och leder därför till samhällsekonomiska kostnader på andra håll i ekonomin.

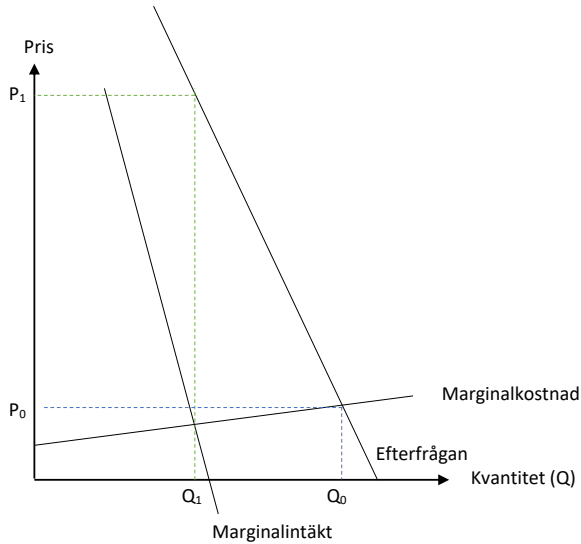
12.2.4 Betydelsen av priskänslighet

Efterfrågans priselasticitet (priskänslighet) för en vara eller tjänst definieras som hur stor procentuell förändring av efterfrågad kvantitet som orsakas av en ökning med en procent av priset på den studerade varan.

Substitutionsmöjligheterna påverkar efterfrågans priselasticitet. Ett exempel på substitutvaror är fysisk post och digital post. Priselasticiteten kan vara olika på kort och lång sikt. Priselasticiteten påverkar vad som är vinstmaximerande för ett företag. Antag att ett reglerat monopolföretag får börja prissätta fritt. Om det är vinstmaximerande kommer det att välja kvantitet och pris utifrån var marginalintäkt sammanfaller med marginalkostnad.

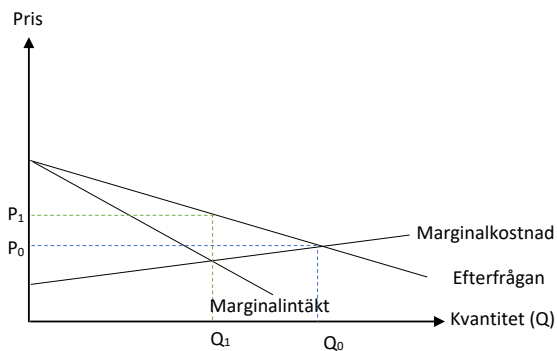
Figur 12.3 visar ett exempel på företagsekonomisk vinstmaximering vid låg priskänslighet. Vid prisregleringen producerar monopolföretaget kvantiteten Q_0 som säljs till priset P_0 . Vid fri prissättning höjs priset kraftigt till P_1 och kvantiteten minskar till Q_1 i figur 12.4.

Figur 12.3 Företagsekonomisk vinstmaximering vid låg priskänslighet



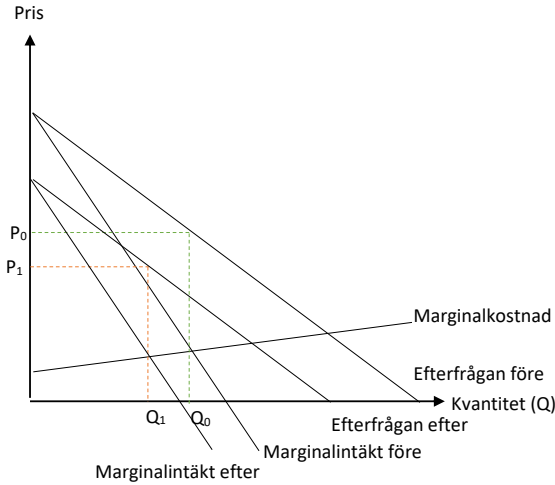
Figur 12.4 visar ett fall där efterfrågan är priskänslig. Priset stiger mer måttligt vid fri prissättning i figur 12.4 eftersom konsumenterna är mer priskänsliga. Det kan exempelvis bero på att varan eller tjänsten har fler substitut.

Figur 12.4 Företagsekonomisk vinstmaximering vid hög priskänslighet

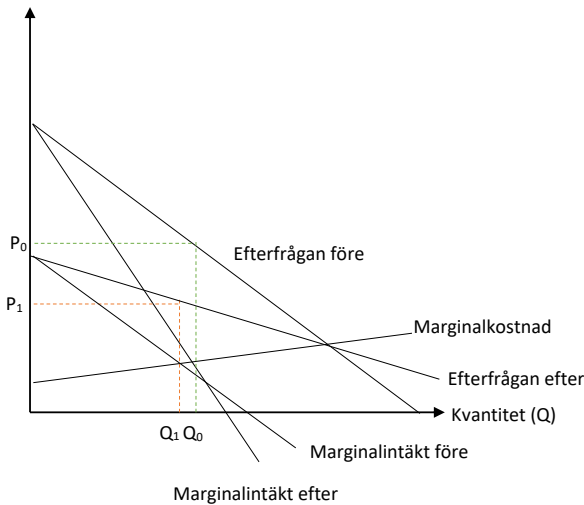


Minskad efterfrågan behöver inte innebära att priset ska höjas. Figur 12.5 visar minskad efterfrågan genom att efterfrågekurvan förskjuts och det vinstmaximerande priset har sjunkit. Figur 12.6 visar i stället att ökad konkurrens har medfört att efterfrågan har blivit mer priskänslig och kurvans lutning har ändrats.

Figur 12.5 Företagsekonomisk vinstmaximering vid minskad efterfrågan



Figur 12.6 Företagsekonomisk vinstmaximering vid ökad priskänslighet



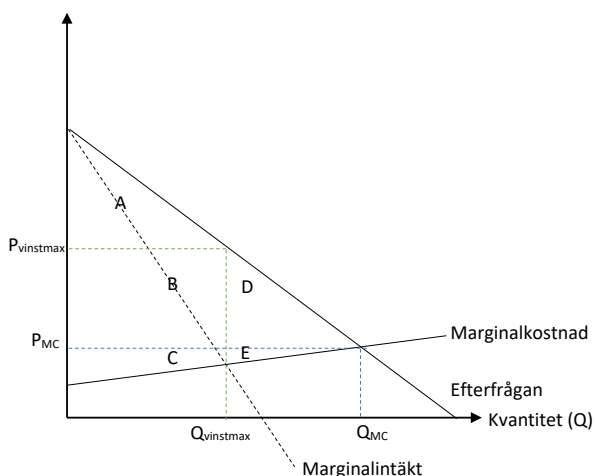
Det kan vara så att efterfrågan minskar genom att vissa konsumenter helt går över till ett alternativ, medan kvarvarande konsumenter har en låg priskänslighet eftersom de saknar substitut. Då kan det vid företagsekonomisk vinstmaximering bli både lägre kvantitet och högre pris när konkurrensen från substitut ökar. Ett exempel skulle kunna vara fysiska brev. Ökad konkurrens från digitala substitut leder till minskad efterfrågan att skicka fysiska brev men de som av olika skäl inte har tillgång till de alternativa substituten kan ha låg priskänslighet för fysiska brev. Detta kan ge extra starka skäl att prisreglera på denna marknad om konkurrensen är låg.

12.2.5 Välfärdsmaximering

Välfärdsmaximering innebär att samhällets resurser används på bästa möjliga sätt. När en vara eller tjänst produceras har de fasta kostnaderna ingen betydelse för hur stor den optimala kvantiteten är, just eftersom de är fasta. Ett pris som är lika med marginalkostnaden leder därför till att den optimala kvantiteten produceras. Välfärden maximeras när summan av konsumentöverskott och producentöverskott är som störst. Konsumentöverskott utgörs av skillnaden mellan vad konsumenterna som mest kan tänka sig att betala för en viss mängd varor och vad de faktiskt betalar för varorna. Producentöverskott utgörs av skillnaden mellan vad ett företag säljer en viss mängd varor för och vad de som minst kan tänka sig att sälja varorna för på kort sikt och täcka alla rörliga kostnader.

Figur 12.7 visar ett monopolföretag som antingen tillämpar marginalkostnadsprissättning eller vinstmaximerande monopolprissättning. Vid marginalkostnadsprissättning produceras Q_{MC} till priset P_{MC} och då utgörs konsumentöverskottet av ytorna A+B+D och producentöverskottet av ytorna C+E. Vid vinstmaximerande monopolprissättning blir i stället konsumentöverskottet enbart yta A och producentöverskottet blir ytorna B+C.

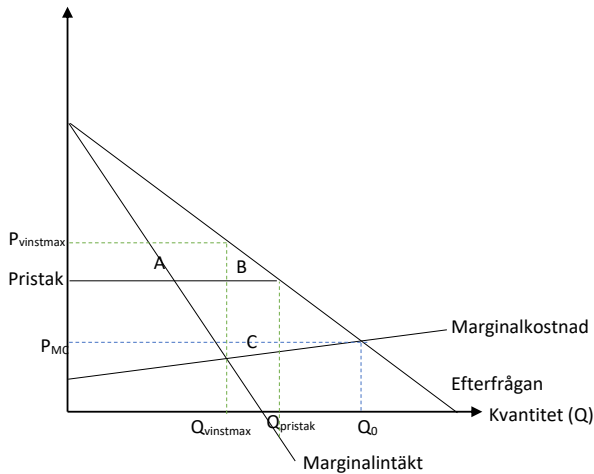
Figur 12.7 Konsumentöverskott och producentöverskott



Skillnaden i samhälleligt överskott vid monopolprissättning i stället för marginalkostnadsprissättning blir i figur 12.7 välfärdsförlusten $D+E$. Den minskade kvantiteten var värd hela ytan ner till kvantitetsaxeln under efterfrågekurvan mellan Q_{vinstmax} och Q_{MC} samtidigt som den bara kostade ytan under marginalkostnadskurvan extra att producera. Dessutom kommer yta B att övergå från konsumentöverskott till producentöverskott; producenterna vinner alltså på konsumenternas bekostnad. Till detta kommer att eventuella positiva eller negativa externa effekter ska vägas in.

Ett sätt för offentlig sektor att reglera marknader med bristande konkurrens är att införa pristak. Pristak kan utformas på olika sätt. Figur 12.8 visar införande av pristak på en monopolmarknad. I figuren blir pristaket företagens marginalintäkt fram till efterfrågekurvan eftersom det inte får ta ett högre pris för varan än pristaket. Pristak kan vara ett sätt att skydda konsumenterna på marknaden samt att öka den totala välfärden.

Figur 12.8 Ett pristak införs på en marknad med bristande konkurrens



När pristaket införs leder det till att priset sjunker från P_{vinstmax} till P_{pristak} . Kvantiteten ökar från Q_{vinstmax} till Q_{pristak} . Yta A i figuren blir omfördelning från producenter till konsumenter. Yta B är ökad välfärd som blir konsumentöverskott och yta C är ökad välfärd som blir producentöverskott. Konsumenterna vinner på detta, producenterna förlorar och samhällets välfärd totalt ökar med yta B och yta C eftersom den ökade kvantiteten är värd mer än den kostar extra att producera.

Om producentöverskottet är större än de fasta kostnaderna gör företaget vinst. Det kan uppstå vinst vid marginalkostnadsprissättning om genomsnittskostnaden vid QMC är lägre än marginalkostnaden och omvänt göras förluster vid monopolprissättning. Oavsett de fasta kostnadernas storlek maximerar alltid ett företag sin vinst (eller minimerar sin förlust) vid den kvantitet där marginalkostnaden är lika stor som marginalintäkten.

12.2.6 Ramseyprissättning

Marginalkostnadsprissättning innebär att priset motsvarar den extra kostnad som den sista producerade enheten orsakar. För samhällsekonomisk optimalitet ska även hänsyn tas till de eventuella positiva och negativa externa effekter som denna enhet orsakar.

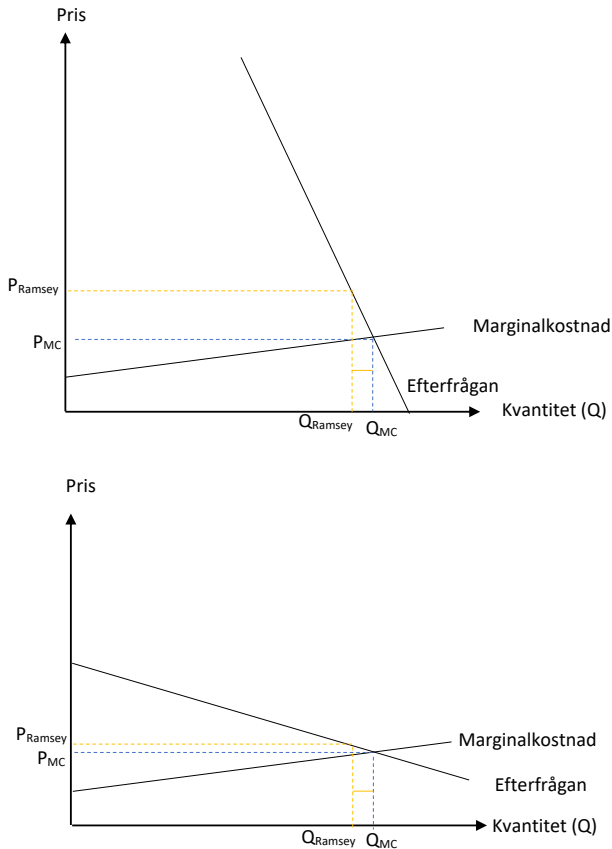
När ett företag har stora fasta kostnader leder sådan prissättning till att dessa inte täcks av intäkterna och därför till att företaget går

med förlust. Ett alternativ till marginalkostnadsprissättning när det exempelvis finns ett krav på kostnadstäckning är s.k. Ramseyprissättning, som är det näst bästa ur välfärdssynpunkt. Om ett företag producerar mer än en vara ska prissättningen vid Ramseyprissättning ske utifrån den så kallade inverse elasticity rule (IER) som innebär att den relativa skillnaden mellan pris (P) och marginalkostnad (MC) med hänsyn till externa effekter ska vara omvänt proportionell mot priselasticiteten för var och en av de olika varorna. Om Ramseyprissättning jämförs med marginalkostnadsprissättning kommer produktionsvolymen vid marginalkostnadsprissättning att vara k % högre än produktionsvolymerna vid Ramseyprissättningen. Vid oelastisk efterfrågan blir det större skillnad mellan priserna, medan prisskillnaden är liten vid elastisk efterfrågan. Storleken på k beror på skalekonomin, genomsnittlig priselasticitet och skillnaderna i priselasticitet för de aktuella varorna eller tjänsterna. Ramseyprissättning kan alltså användas vid visst kostnadstäckningskrav som gör att samhällsekonomiskt optimal marginalkostnadsprissättning inte är möjlig. Nedanstående ekvation visar hur den relativa skillnaden mellan P och MC är omvänt proportionell mot priselasticiteten.

$$\frac{(P - MC)}{P} = \frac{k}{|E_p|}$$

Monopolföretag med målet att maximera sin vinst sätter k lika med 1 och vid marginalkostnadsprissättning är k lika med 0. Vid Ramseyprissättning är $0 < k < 1$. Värdet på koefficienten k väljs av företaget eller regleraren för att generera tillräckliga intäkter för att uppfylla budgetmålet. Det går att räkna ut k i ett visst fall utifrån vad som eftersträvas. Högre fasta kostnader liksom högre krav på kostnadstäckning ger högre k. Välfärdsvinsten av att tillämpa Ramseyprissättning jämfört med ett lika stort påslag på alla priser är större ju högre k. Figur 12.9 visar hur Ramseyprissättningen används för två varor eller tjänster där den övre figuren visar en vara med låg priselasticitet och den undre figuren en med hög. Varan med låg priselasticitet får ett större påslag på priset för att generera en lika stor procentuell förändring av kvantiteten jämfört med den priskänsliga varan.

Figur 12.9 Ramseyprissättning



Kvantiteten på båda marknaderna vid marginalkostnadsprissättning är lika många procent högre jämfört med Ramseyprissättningen och det innebär olika stor skillnad mellan marginalkostnaden och Ramseypriset eftersom priselasticiteten skiljer.

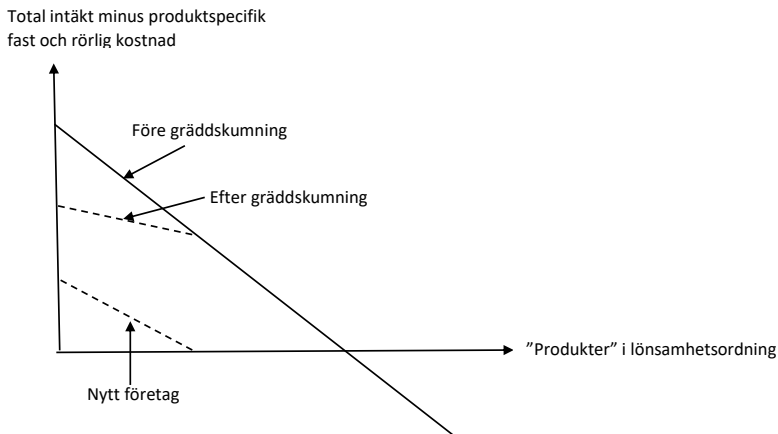
12.3 Korsfinansiering och gräddskumning

Många företag tillhandahåller vad som i vid mening kan kallas olika produkter. I postproduktionen erbjuds många olika produkter: olika typer av brev och paket med till exempel olika vikt och leveranstid, men även varje enskild rutt längs vilken utdelning sker kan ses som en produkt.

Det är normalt att företagets olika produkter uppvisar olika grad av lönsamhet. De med störst lönsamhet bidrar med att täcka en större andel av de fasta och gemensamma kostnaderna eller bidrar till vinst, medan mindre lönsamma kanske enbart täcker sina tillkommande kostnader. Det är heller inte orealistiskt att vissa produkter uppvisar negativ lönsamhet men ändå fortsätter att erbjudas. Det kan bero på förväntningar om ökad efterfrågan och förbättrad lönsamhet i framtiden, men också på att exempelvis en detaljhandelskedja vill visa sitt varumärke på många håll eller av goodwillskäl. Det kan också vara så att överskottet på de lönsamma delarna skulle minska om de olönsamma lades ner. För transportföretag behöver bussar eller flygplan gå med låg beläggning i en riktning för att kunna fyllas i den andra riktningen vid exempelvis arbetspendling. I postfallet kan ett företag som erbjuder utdelning överallt i landet, även längs i sig olönsamma rutter i glesbygd, bättre konkurrera med konkurrenter och digitala substitut och få en totalt större lönsamhet än om enbart de rutter som täcker sina egna kostnader behölls.

I figur 12.10 har ett företags olika ”produkter” (i vid mening) rangordnats efter lönsamhet. På den vertikala axeln visas totala intäkter minus produktspecifika fasta och rörliga kostnader per produkt. Den heldragna linjen i figuren illustrerar lönsamheten vid monopol. Det visar att en andel av produkterna i sig är olönsamma. Överskottet på de lönsamma produkterna måste täcka både hela den fasta kostnaden plus underskottet på de olönsamma för att företaget totalt sett ska göra vinst. Ett företag som har monopolmakt kan sätta ett pris så att de lönsamma produkterna på så vis sam- eller korsfinansierar de olönsamma. En bärande tanke, redan i den första svenska monopollagstiftningen från år 1888, för att inrätta posten som ett statligt monopol även om det ansågs vara ett naturligt monopol, var just att möjliggöra en sådan korsfinansiering.

Figur 12.10 Korsfinansiering och gräddskumning

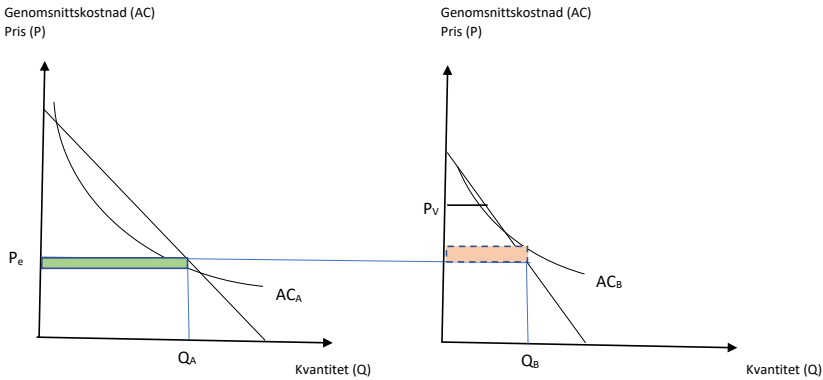


Om ett nytt företag etablerar sig på marknaden kan möjligheterna till sådan korsfinansiering begränsas eller helt elimineras. I figur 12.10 visar de streckade linjerna en situation efter det att ett nytt företag etablerat sig med de mest lönsamma "produkterna" (tjänster, lokalisering, rutter etc.). Sådan etablering brukar kallas gräddskumning ("cream-skimming", ibland också russinplockning eller "cherry-picking"). Det är ett vanligt och naturligt förfarande för en entreprenör att först försöka identifiera och etablera sig på de mest lönsamma delmarknaderna för att eventuellt senare när varumärket etablerats och kostnaderna sänks genom learning by doing eller stordriftsfördelar vidga verksamheten. Lönsamheten hos den tidigare monopolisten minskar emellertid, vilket visas av att dess kurva vrids ner med lika mycket som tas av det nya företaget. Det kan göra att priserna måste höjas på de produkter som inte är konkurrensutsatta, eller att det inte längre blir möjligt att tillhandahålla de olönsamma produkterna eller delarna i nätverket.

Vissa av de samhällsomfattande tjänsterna ska tillhandahållas till ett enhetligt pris. Om lönsamheten varierar mellan olika produkter betyder det på samma sätt att vissa behöver korsfinansiera andra. Figur 12.11 visar i stället för ett kontinuum av produkter en förenklad bild med endast två: produkt A med stor efterfrågan och produkt B med liten efterfrågan. Om det enhetliga priset P_e gäller för båda produkterna kommer A att korsfinansiera B. Vinsten utgörs av skillnaden mellan pris och genomsnittskostnad multiplicerad med kvantiteten. För produkt A är den gröna ytan vinst och för pro-

dukt B den röda ytan en förlust och för att företaget totalt ska gå med vinst måste överskottet på A vara större än underskottet på B. Exemplet visar inte vinstmaximering utan en bild av ett prisreglerat flerproduktsföretag som behöver täcka sina totala kostnader, exempelvis med ett pristak. Största möjliga vinst skulle ske till ett högre, och olika, pris för båda produkterna. I exemplet i figuren skulle priset P_V ge ett finansiellt överskott för produkt B eftersom priset vid den kvantitet som skulle säljas är högre än kostnaden per enhet.

Figur 12.11 Kostnadstäckning med enhetligt pris

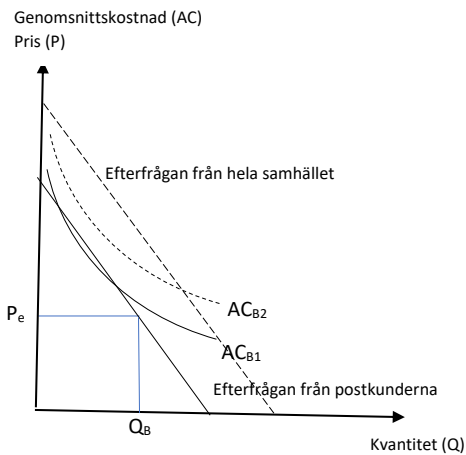


Följden av det enhetliga priset är att kvantiteten minskar och priset stiger för produkt A jämfört med om den bara skulle täcka sina egna kostnader. Motsatt effekt uppkommer för produkt B. Ingen av produkterna prissätts dock till det samhällsekonomiskt optimala priset, vilket är lika med marginalkostnaden. Om genomsnittskostnaden, som i exemplet, är fallande är marginalkostnaden lägre än genomsnittskostnaden. Det går då inte att förena välfärdsmaximering med full kostnadstäckning.

Figur 12.12 illustrerar återigen marknaden för produkt B. Den hel-dragna efterfrågekurvan och genomsnittskostnaden AC_{B1} är desamma som i figur 12.3. Figur 12.12 visar att om kostnaderna stiger för produkt B så att i stället AC_{B0} gäller så finns inget pris som postföretaget kan ta ut som täcker kostnaderna. Vid alla kvantiteter kommer kostnaden per enhet att vara högre än det pris som konsumenterna av B vill betala. Figuren visar också en hypotetisk större efterfrågan, den streckade kurvan. Det skulle kunna uttrycka att hela samhällets betalningsvilja är större än vad den är från dem som specifikt köper

just den här produkten. Exempelvis skulle det kunna gälla utdelning längs olönsamma rutter i glesbygd. Även de som vid en viss tidpunkt inte efterfrågar tjänsten kan tycka att det är viktigt att sådana tjänster erbjuds för att samhällsservicen ska vara god även i glesbygden, eller inför tankar att senare i livet själv bo i sådana delar av landet. Om så är fallet kan viljan att betala för annars olönsamma tjänster vara större och därmed önskvärda i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta kan ses som positiva externa effekter och är en illustration av motsatsen till det som visades i figur 12.3.

Figur 12.12 Effekter av stigande genomsnittskostnad



12.4 Principer för finansiering av samhällsomfattande tjänster

I det här avsnittet diskuteras fyra möjliga sätt att finansiera en samhällsomfattande posttjänst, nämligen samfinansiering, korsfinansiering, kompensationsfond och statlig subvention. Ofta används begreppet korssubventionering för det andra alternativet. Begreppet är dock oklart. För det första kan alla de senare tre finansieringsformerna ses som en form av korssubventionering. Skillnaden består i vem som subventionerar vem. I det första fallet går en omfördelning från postkunder i det företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten till vissa av dem. I det andra går omfördelningen från postkunder och företag i branschen och i det tredje fallet från alla

skattebetalare. För det andra används begreppet korssubvention med olika innebörd: det kan stå för en omfördelning från vissa konsumenter till andra konsumenter eller en omfördelning från vissa produkter till andra produkter.

Korsfinansiering sker enbart om priset på den produkt som genererar större intäkter blir högre jämfört med om de mindre lönsamma produkterna inte tillhandahölls. Annorlunda uttryckt räcker det med att de mindre lönsamma produkterna täcker sina egna tillkommande kostnader ("incremental costs") för att det inte ska anses råda korsfinansiering. De mindre lönsamma produkterna behöver inte bidra till de gemensamma kostnaderna, utan enbart de som de själva orsakar.

Ett vanligt finansieringssätt är det som kallas samfinansiering. I det fallet finns gemensamma fasta kostnader men varje produkt täcker inte en proportionell del av dessa i förhållande till volym eller omsättning. Kommersiella vinstmaximerande företag använder sig av samfinansiering. Det räcker att en produkt ger ett täckningsbidrag till de gemensamma fasta kostnaderna för att den ska vara värd att tillhandahålla så länge alla kostnader täcks totalt. För att utgå från figur 12.10 finns i samfinansieringsfallet inga produkter under x-axeln; alla täcker sina egna fasta och rörliga kostnader.

Som framgått av avsnitt 12.3 innebär korsfinansiering att produkter som inte täcker sina produktspecifika fasta och rörliga kostnader finansieras genom överskott från andra produkter. Om man inte är i en situation där samfinansiering sker kan alltså underskott för vissa produkter täckas av överskott för andra.

Om inte det företag som tillhandahåller olönsamma produkter önskar, eller på grund av konkurrens inte kan, tillhandahålla dem kommer de utan reglering inte att finnas på marknaden. Om produkterna ändå önskas återstår två andra möjligheter: en kompensationsfond dit alla företag på marknaden bidrar, eller en direkt subvention från staten (skattebetalarna).

Vid annan finansiering än samfinansiering eller korsfinansiering kan den ske genom upphandling, varvid det sannolikt tillkommer olika kostnader förknippade med sådan. Vid upphandling av delar av den samhällsomfattande posttjänsten krävs en ersättning som ger viss vinst för att flera företag ska vilja tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Upphandling kräver faktisk konkurrens eller så måste regleraren ha noggrann information om hur stora kostnaderna är vid kostnadsminimering för att inte en ensam budgivare ska kunna lägga

ett bud som vinstmaximerar. Det är alltså viktigt att estimerar kostnaderna för olika delar av den samhällsomfattande posttjänsten ifall upphandling ska användas. Det behövs incitament för det vinnande företaget att kostnadsminimera och erbjuda det konsumenterna skulle vara beredda att betala för och som är samhällsekonomiskt motiverat att tillhandahålla.

12.4.1 Samfinansiering

Det optimala sättet att utföra samfinansiering är att använda Ramseyprissättning för att prissätta med så liten välfärdsförlust som möjligt och samtidigt inte låta företaget gå med förlust. Beroende på vilken storlek som väljs på faktorn k kan företaget få viss kostnadstäckning, full kostnadstäckning eller finansiellt överskott, under förutsättning att efterfrågan möjliggör detta.

Med marginalkostnadsprissättning maximeras välfärden men stora finansiella underskott uppstår. Inget vinstdrivande företag skulle vara intresserat av att producera om inte underskotten täcks. För att undvika finansiella underskott och minimera välfärdsförlusten kan en nästbästa lösning i stället vara Ramseyprissättning. Det är varken samhällsekonomiskt optimalt eller företagsekonomiskt lönsamt att varje försändelse täcker "sin del" av de av totala fasta gemensamma kostnaderna. Det är dessutom svårt att fastställa vilka försändelser som orsakar vilka fasta kostnader.

Valet av finansieringsform kommer att påverka företagets incitament att minimera sina rörliga kostnader och på sikt även incitamenten att minska fasta kostnader. Samfinansiering och korsfinansiering ger företaget incitament att minimera eftersom alla kostnader påverkar dess resultat. Tillförande av finansiella medel på andra sätt ger mindre incitament att minimera rörliga eller fasta kostnader eftersom ett eventuellt underskott kommer att täckas och inte alls eller bara delvis påverka företagets resultat.

12.4.2 Korsfinansiering

Om samfinansiering inte är tillräcklig för att undvika finansiellt underskott kan omfattningen av de produkter som tillsammans ska täcka alla kostnader vidgas. Exempelvis skulle utföraren av den samhälls-

omfattande posttjänsten kunna korsfinansiera med produkter som i utgångsläget inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Om utföraren korsfinansierar underskott för vissa samproducerade produktgrupper med andra postförsändelser skulle det dock kunna få negativa samhällsekonomiska effekter om det medför att utföraren går med förlust för de andra postförsändelserna och de därmed försvinner från marknaden. Så länge som vinsterna för de andra postförsändelserna är högre än korsfinansieringen borde det inte ha annat än affärsmässiga effekter. Ett privat företag kan som nämnts tidigare välja att korsfinansiera i viss utsträckning av exempelvis goodwill-skäl. Det gäller dock ofta i så fall att regleraren har möjlighet att bestämma att utföraren ska korsfinansiera på detta sätt och det bör enbart vara möjligt om det är en statligt ägd utförare. Dessutom krävs det att det som korsfinansierar faktiskt ger ett tillräckligt finansiellt överskott. Det spelar roll vad som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i de fall där enbart det som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten korsfinansierar. Även vid korsfinansiering är Ramsey-prissättning ett sätt att begränsa underskott och samtidigt begränsa välfärdseffekterna.

12.4.3 Kompensationsfond

En kompensationsfond är ett alternativ till samfinansiering eller korsfinansiering för att finansiera underskott inom den samhällsomfattande posttjänsten. Till skillnad från samfinansiering och eventuellt viss korsfinansiering, som hittills varit de gängse sätten att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten, är erfarenheterna av att använda en kompensationsfond mycket begränsade. En sådan fond kan antingen utformas som att endast de företag på marknaden som exempelvis har en viss storlek finansierar det finansiella underskottet från de olönsamma produkterna hos företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten, eller genom en fond dit alla företag i branschen bidrar i proportion till sin omsättning oavsett storlek. Det är givet att företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten också själv bidrar i proportion till omsättningen. Till skillnad mot samfinansiering och korsfinansiering, där företaget självt hanterar finansieringsproblematiken, krävs här en utomstående myndighet som fastställer vilket belopp som underskottet utgör och

som fonden ska finansiera. Även i detta fall kan Ramseyprissättning användas.

Vid annan finansiering än samfinansiering eller korsfinansiering blir incitamenten att kostnadsminimera lägre. Beroende på hur stor andel det företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten har av omsättningen av de postförsändelser som finansierar kompensationsfonden blir incitamenten olika stora att kostnadsminimera.

En skatt på en marknad utan negativa externa effekter leder till för låg kvantitet på marknaden. Det sker då en snedvridning mellan den marknaden och andra marknader. I och med att alla företag bidrar i förhållande till sin omsättning sker dock ingen snedvridning mellan de olika företagen på marknaden.

12.4.4 Statlig subvention

Ett fjärde finansieringsalternativ är statlig subvention. Vid annan finansiering än samfinansiering eller korsfinansiering blir incitamenten att kostnadsminimera lägre. Subventioner innebär att företaget får underskott täckta. Detta minskar incitamenten för företaget att minska sina kostnader. Med skattefinansiering följer också kostnad för ökad snedvridning och välfärdsförluster på grund av skattefinansieringen. Subventioner skulle även kunna leda till kostnadsdrivande förändringar och ökning av utbudet för att bidragsmaximera och därmed ge ännu högre finansiella medel som behövs från subventionen.

12.5 Slutsatser i promemorian Finansiering av samhällsomfattande posttjänster – en samhällsekonomisk analys

I avsnitt 12.2–12.4 har vi redogjort för nationalekonomisk teori utifrån Peter Anderssons och Pernilla Ivehammars promemoria Finansiering av samhällsomfattande posttjänster – en samhällsekonomisk analys. Nu redovisar vi vilka slutsatser som de drar i promemorian.

Slutsatsen i promemorian är att samhällsekonomiskt är samfinansiering det bästa alternativet så länge sådan finansiering är möjlig eftersom det genom sådan finansiering undviks problem med minskade incitament att kostnadsminimera, risk för överproduktion, risk för

bidragsmaximering, administrationskostnader och kostnader för att samla in skattemedel (METB). Enligt promemorian är det samhällsekonomiskt näst bästa alternativet korsfinansiering eftersom sådan finansiering upprätthåller incitamenten att kostnadsminimera och att erbjuda lagom omfattning på tjänsterna. Dessutom undviks då olika problem och kostnader förknippade med upphandling. Det förutsätter dock att konkurrenssituationen är sådan att det finns produkter som kan bidra med korsfinansiering. I promemorian görs bedömningen att korsfinansiering som inte leder till förluster inte påverkar mängden investeringar på marknaden. Lönsamma investeringar genomförs enligt vad som uttalas i promemorian oavsett hur stort överskott en viss verksamhet har förutsatt att det går att få fram likviditet.

Av de två andra alternativen är kompensationsfond det alternativ som enligt analysen i promemorian framstår som bättre. Den upprätthåller till viss del incitament att kostnadsminimera eftersom utföraren är med och finansierar den samhällsomfattande posttjänsten förutsatt att utföraren även finns på paketmarknaden. När alla aktörer på marknaden är med och finansierar kan de hjälpa till att se till att kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten inte accelererar. Paketmarknaden växer kraftigt på grund av digitaliseringen på samma sätt som brevmarknaden krymper på grund av digitaliseringen. I promemorian framhålls att om paketmarknaden fortsätter att växa blir det en allt mindre andel av omsättningen som behövs för att finansiera eventuella underskott i den samhällsomfattande posttjänsten.

I promemorian görs vidare bedömningen att subventioner inte innebär några incitament att kostnadsminimera eller erbjuda en lagom mängd och kvalitet av de olika produkterna. Det framhålls att eftersom subventioner täcker underskott så innebär denna finansieringsform att det uppstår ett större underskott att täcka. Denna finansieringsform innebär därför enligt vad som uttalas i promemorian högre krav på kontroll av hur höga rimliga kostnader är för den samhällsomfattande posttjänsten, en noggrann utformning av upphandlingar samt innebär snedvridningar vid insamling av knappa skattemedel.

I promemorian anförs att en subvention som utformas så att den inte täcker hela underskottet i en viss definierad samhällsomfattande posttjänst fortfarande ger begränsade incitament till kostnadsbesparing. I promemorian befaras dock att om företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten inte genomför tillräckliga besparingar så kommer företaget att kunna återkomma och i nästa tids-

period och begära en större subvention eftersom verksamheten fortfarande visar underskott. Enligt vad som uttalas i promemorian är det inte lättare för staten att stå fast vid att exempelvis ge 25 procent i subvention än att ge noll procent. Det framhålls också att en subvention inte fungerar vid upphandling där det vinnande företaget måste få alla underskott täckta.

I rapporten anförts att en ordning där ett företag utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten fungerar på en konkurrensutsatt marknad så länge som detta företag själv helt samfinansierar eller korsfinansierar tjänsten. Om finansiering däremot ska ske med hjälp av kompensationsfond eller subventioner är slutsatsen i rapporten att det rimliga i längden är upphandlingar på en konkurrensutsatt marknad eftersom detta tillämpas inom andra områden i Sverige och ger högre incitament att kostnadsminimera.

I kapitel 18 kommer vi att utforma modeller för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. I det kapitlet kommer vi att dra egna slutsatser utifrån de aspekter som vi har behandlat i detta kapitel 12.

13 Övervägda tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten

13.1 Den samhällsomfattande posttjänstens nuvarande omfattning och innehåll

Vi har i uppdrag att överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning, uppskatta kostnaderna för de nämnda alternativen samt förorda ett av dem. Frågan om vilka konkreta tjänster som ska ingå i en samhällsomfattande posttjänst av viss omfattning avser dels vilka postförsändelser och tjänster avseende dessa som bör ingå, dels vilka servicekrav beträffande utdelningsfrekvens, befordringstider och kvalitetsnivåer som ska ställas på tjänster för dessa försändelser.

I en samhällsomfattande posttjänst med *oförändrad omfattning* ingår adresserade brev, paket upp till 20 kg, dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser i den samhällsomfattande posttjänsten.

Postnord erbjuder olika tjänster avseende bland annat brev och paket. Beträffande brev erbjuder bolaget till exempel tjänster för frimärkta brev, för kontorspost och för sändningar, dvs. serier av brev med samma format och vikt. För paket erbjuder Postnord till exempel tjänster som är riktade till privatpersoner och till företag, och då tjänster med hemleverans och med uthämtning hos postombud. Alla posttjänster som Postnord erbjuder beträffande postförsändelser ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Vad gäller servicenivåer tillämpar Postnord s.k. varannandagsutdelning, som innebär att merparten brev delas ut varannan arbetsdag i tvåveckorscykler medan s.k. varubrev, expressförsändelser, paket och brev till postboxar delas ut varje vardag. Av postförordningen

följer att Postnord ska tillhandahålla en brevtjänst som innebär att breven delas ut inom två dagar.

13.2 Övervägda förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten

Vi ska alltså överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst av utökad respektive minskad omfattning. Vi uppfattar uppdraget som så att med en minskad omfattning avses dels en samhällsomfattande posttjänst där färre försändelser eller tjänster än nu ingår, dels en samhällsomfattande posttjänst med lägre servicenivåer än de nuvarande. Med samma synsätt avses med en utökad omfattning dels en samhällsomfattande posttjänst där fler försändelser eller tjänster än nu skulle ingå, dels en samhällsomfattande posttjänst med högre servicenivåer än de nuvarande.

Beträffande en samhällsomfattande posttjänst med *minskad omfattning* har vi övervägt om brevsändningar respektive paketjänster, eller vissa sådana, inte längre ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Våra överväganden i dessa frågor redovisar vi i kapitel 14.

Som kommer att framgå av kapitel 14 leder våra slutsatser där till frågan om postlagens definition av brev bör ändras. Den frågan behandlar vi i kapitel 15.

När det gäller konkreta tjänster med lägre servicenivåer har vi utrett om det nuvarande kravet beträffande befordringstid för brev ska ändras så att det är tillräckligt att brev delas ut inom tre, fyra eller fem dagar. Vi har också utrett om postförordningens kvalitetskrav att 95 procent av vissa brev ska komma fram i tid bör sänkas. Dessa frågor behandlar vi i kapitel 16.

Vad gäller en samhällsomfattande posttjänst av *utökad omfattning* är det inte möjligt att göra en utökning i betydelsen vilka postförsändelser och vilka tjänster avseende dessa som ska ingå i denna. I den samhällsomfattande posttjänsten ingår nämligen för närvarande alla försändelser som enligt postdirektivet är möjliga att innefatta i denna tjänst, och alla tjänster som den utsedde tillhandahållaren erbjuder beträffande sådana försändelser ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Beträffande konkreta tjänster med högre servicenivåer har vi utrett en återgång i hela Sverige eller vissa delar av landet till utdelning

fem dagar i veckan på det sätt som skedde innan Postnord började tillämpa varannandagsutdelning. Vi har också övervägt befordringskrav på ett expressbrev och befordringskrav på pakettjänst. Dessa frågor behandlar vi i kapitel 16.

I kapitel 17 sammanfattar vi övervägandena från kapitel 14 och 16 och redovisar vilken omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten som vi förordar.

Det nuvarande kravet att det i den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas en brevtjänst med två dagars befordringstid infördes 2018. Fram till dess skulle Postnord tillhandahålla en brevtjänst med övernattbefordran. Under vårt utredningsarbete har det framgått klart att denna förändring inte har orsakat några större problem och att det inte finns några samhällsbehov som skulle motivera en återgång till övernattbefordran och de kostnader som en sådan återgång skulle innebära. Vi behandlar inte denna fråga ytterligare i betänkandet.

14 Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

14.1 Frågeställningen

Med den samhällsomfattande posttjänsten avses en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran avlämna sådana försändelser. Som huvudregel ska det varje dag och minst fem dagar i veckan göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser. Det finns också krav på prissättningen, bland annat att den ska vara icke-diskriminerande. Enligt postdirektivet gäller också att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden. För försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten gäller därför att de ska samlas in och delas ut på icke-diskriminerande villkor i hela landet. Att en försändelse ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är alltså en garanti för att tjänster som tillhandahålls avseende försändelsen erbjuds i hela landet på icke-diskriminerande villkor.¹

Utöver att garantera posttjänster av god kvalitet i hela landet syftar postdirektivet till att skydda konkurrensen. Detta sker genom direktivets krav på att prissättningen ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad. Om konkurrensen på postmarknaden behöver skyddas finns det alltså regler med det syftet för tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Postlagens och postdirektivets regler för den samhällsomfattande posttjänsten kan emellertid också ha samhällsekonomiskt negativa följder. Som följer av vår redovisning i kap. 12 om samhällsekonomiska aspekter, och som vi också kommer att redovisa nedan, är det

¹ Detta innebär dock inte att priserna ska vara enhetliga eller att befordringstiderna ska vara desamma oavsett avstånd till mottagaren.

möjligt att reglerna om prissättning av de samhällsomfattande posttjänsterna inte leder till ett samhällsekonomiskt optimalt resultat.

EU:s medlemsstater är enligt postdirektivet skyldiga att säkerställa tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Med få undantag gör medlemsstaterna detta genom att en postoperatör utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt direktivet är det emellertid möjligt för medlemsstaterna att låta marknaden tillhandahålla tjänsterna utan något statligt ingripande. Detta förutsätter då att postdirektivets krav uppfylls av marknaden, till exempel kravet att posttjänster av god kvalitet erbjuds alla användare i hela landet till rimliga priser.

I Sverige, precis som i många andra EU-länder, ingår i den samhällsomfattande posttjänsten alla posttjänster avseende brev, paket upp till 20 kg och andra postförsändelser upp till 2 kg som den utsedde tillhandahållaren erbjuder. Så behöver det emellertid inte vara. Medlemsstaterna kan till exempel besluta att endast en eller vissa brev-tjänster ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten när det gäller brev, och på samma sätt att endast en eller vissa pakettjänster ska ingå vad gäller paket. I flera länder ingår inte sändningsbrev i den samhällsomfattande posttjänsten. Detta gäller exempelvis i Finland, där endast kontantbetalda försändelser ingår (dvs. frimärkta brev, när det gäller brev). Liknande begränsningar gäller i till exempel Nederländerna och Grekland.

Beträffande paket ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Finland endast kontantbetalda paket, och i Norge är den samhällsomfattande posttjänsten i fråga om paket begränsad till en pakettjänst, Norgespakken, som är riktad till främst privatpersoner.

14.1.1 Olika förutsättningar på brev- och paketmarknaderna

När postdirektivet antogs rådde rättsliga monopol på merparten av EU-ländernas brevmarknader. Eftersom det fanns en dominerande aktör i var och en av medlemsländerna fanns det behov av att skydda konkurrensen genom bland annat de prissättningsregler som gäller för tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Brevmängderna var vid den tiden mycket större än idag och målet var att konkurrensen skulle leda till bättre och billigare posttjänster. Samtidigt

var paketmängderna en bråkdel av dagens, och den konkurrens som uppkom under de första åren var främst på brevmarknaden.

De senaste tio åren har brevmängderna i Sverige sjunkit med ungefär 45 procent till följd av konkurrensen från digitala alternativ till brevtjänster, och brevvolymerorna förväntas fortsätta att sjunka i snabb takt. Brevtjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten förväntas göra stora förluster om några år, särskilt om inte kraven på den minskas. Frågan som uppkommer då är om det är samhällsekonomiskt optimalt att skydda konkurrensen på brevmarknaden genom de prissättningsregler som gäller inom den samhällsomfattande posttjänsten när konkurrensen från digitala alternativ till brevtjänster är mycket stark och prissättningsreglerna kan vara samhällsekonomiskt ineffektiva.

Samtidigt har paketmarknaden vuxit kraftigt särskilt under de senaste åren, och det finns flera paketdistributörer som tillhandahåller pakettjänster över hela landet med paketombudsnet med ungefär lika många ombud som Postnord. Beträffande paketmarknaden är frågan om det behövs ett statligt ingripande på denna marknad och om i så fall fördelarna med att låta pakettjänster omfattas av regelverket för de samhällsomfattande posttjänsterna överväger nackdelarna.

14.1.2 Kapitlets disposition

I detta kapitel ska vi överväga om omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten bör avgränsas i något avseende, antingen genom att vissa postförsändelser inte ingår i denna eller om vissa tjänster som en utsedd tillhandahållare erbjuder inte ingår. En del aspekter som behöver beaktas vid sådana bedömningar har vi behandlat tidigare i betänkandet, till exempel prissättningsreglerna som gäller för tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten (se avsnitt 9.3–9.6) och de samhällsekonomiska konsekvenser som tillämpningen av dessa kan få (se kapitel 12). Vissa rättsliga frågor av betydelse för våra överväganden har vi emellertid inte behandlat tidigare. Det gäller förutsättningarna för att överlåta tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten till marknaden, betydelsen av ett mervärdesskatteundantag som finns för vissa tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten samt statsstödsrättsliga aspekter på en snävare samhällsomfattande posttjänst. Dessa frågor behandlar

vi i avsnitt 14.2–14.4. Därefter övergår vi till att redogöra för vårt underlag i frågan om det behövs ett statligt ingripande i alla delar som nu ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. I denna del redogör vi för kommissionens utvärdering av postdirektivet (avsnitt 14.5), två rapporter som skrivits på vårt uppdrag (avsnitt 14.6), uppfattningen hos de utsedda tillhandahållarna i Norge och Finland (avsnitt 14.7), hos Post- och telestyrelsen (PTS) (14.8) och hos aktörerna på den svenska postmarknaden (14.9). Därefter övergår vi till våra överväganden (14.10). Slutligen behandlar vi ordalydelsen i bestämmelserna om vilka postförsändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten (14.11).

Nedan kommer vi att behandla bland annat paketmarknaden. Denna består av tre delmarknader, nämligen marknaden för försändelser som skickas från företag till företag, marknaden för försändelser som skickas från företag till konsumenter och marknaden för försändelser som skickas från konsumenter. Dessa marknader kallas allmänt för B2B-marknaden, B2C-marknaden och C2X-marknaden. De två förstnämnda marknaderna benämns tillsammans B2X-marknaden. Vi använder dessa beteckningar i detta kapitel.

14.2 Möjligheten att överlåta tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten till marknaden

Vår bedömning: För att tillhandahållandet av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna överlämnas till marknaden krävs att priserna på den aktuella marknaden är öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade även om inget företag utses att tillhandahålla den aktuella tjänsten.

På en marknad med välfungerande konkurrens bör postdirektivets krav på att priserna ska vara icke-diskriminerande och kostnadsorienterade kunna anses uppfyllda om företagen på marknaden tillämpar sedvanliga prissättningsmetoder. Det skulle också vara möjligt för PTS att kontrollera om priserna är öppna för insyn.

14.2.1 Postdirektivets regler

Enligt postdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att samhällsomfattande posttjänster garanteras. Ett sätt att göra detta är att utse företag att tillhandahålla dessa tjänster.

Enligt vad som uttalas i skäl 23 i 2008 års postdirektiv innebar den fram till då gällande lydelsen av postdirektivet att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i första hand skulle ske genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utsågs. I skälet framhålls att ökad konkurrens och valfrihet innebar att medlemsstaterna borde tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt vad som vidare uttalas borde samtidigt principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden följas för att säkerställa det fria utbudet av posttjänster på den inre marknaden. Medlemsstaterna skulle enligt detta skäl få tillämpa en eller flera av följande möjligheter: att marknaden tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, att ett eller flera företag utses att tillhandahålla olika delar av samhällsomfattande tjänster eller att täcka olika delar av landet och att tjänsterna upphandlas offentligt.

Mot denna bakgrund föreskrivs i artikel 4.1 i postdirektivet att varje medlemsstat ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras. Därefter föreskrivs i artikel 4.2 att medlemsstaterna får utse ett eller flera företag för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster så att hela det nationella territoriet täcks samt att de får utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna och/eller täcka olika delar av det nationella territoriet.

I postdirektivet föreskrivs att avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna ska vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade. Det finns inget i ordalydelsen som tyder på att detta inte skulle gälla om inte något företag utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Det är vidare så att det finns ytterligare bestämmelser om prissättningen som gäller endast för företag som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Detta talar för att kraven enligt de förstnämnda bestämmelserna ska vara uppfyllda även om ingen utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Dessutom gjordes i 2008 års direktiv inte några ändringar i postdirektivet som talar för att kravet att priserna för tjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade inte skulle gälla eller skulle ha en annan innebörd när den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls av marknaden. Det diskuteras dock inte i skälen hur detta krav ska säkerställas när den tillhandahålls av marknaden.

14.2.2 Svenska förarbetsuttalanden

I samband med att 2008 års postdirektiv genomfördes i postlagen behandlade regeringen förutsättningarna för att överlämna åt marknadskrafterna att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.² Regeringen förklarade att det saknades skäl att utse en eller flera postoperatörer att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten om den tillgodosågs av marknadens aktörer i konkurrens på kommersiella grunder. Enligt regeringen var en förutsättning då att tillståndsmyndigheten inte längre såg något behov av att utöva tillsyn över att kraven på den samhällsomfattande posttjänsten i postlagen som endast gäller om någon tillhandahållare har utsetts är uppfyllda. Om tillhandahållarna på en fungerande marknad tillgodosåg samtliga aspekter av den samhällsomfattande posttjänsten skulle staten inte behöva vidta några åtgärder för att tjänsten skulle säkras. Enligt regeringen var en förutsättning för att inte utse någon tillhandahållare alltså att alla krav på den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen uppfylls.

Regeringen förklarade vidare att den dock ansåg att tillståndsmyndigheten, bland annat i avsaknad av en sådan marknadssituation, borde ges möjlighet att vid behov utse tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen framhöll att kraven på denna tjänst inrymde flera olika komponenter, såsom krav rörande kvalitet, rikstäckning, tillgänglighet, prissättning och redovisning. En förutsättning för att kunna avstå från att utse en tillhandahållare var enligt vad som uttalades i propositionen att tillståndsmyndigheten bedömde att marknaden säkerställde att samtliga krav tillgodoses. Detta innebär till exempel att posttjänsten skulle vara av god kvalitet, tillhandahållas till rimliga priser och att alla användare skulle kunna ta emot

² Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 52–53.

postförsändelser. Vidare påpekade regeringen att prissättningen skulle vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad.

Regeringen framhöll därefter att en direkt följd av att någon postoperatör inte utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle bli att postlagens bestämmelser om särskilda priser och andra särskilda villkor och om redovisning inte skulle bli tillämpliga. I enlighet med postdirektivet gäller nämligen dessa bestämmelser endast för en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst.

Regeringen påpekade att en konsekvens av att någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten inte utses skulle bli att tillståndsmyndighetens tillsyn inskränks eftersom ett antal av bestämmelserna i postlagen för att bli tillämpliga förutsätter att en tillhandahållare är utsedd. Enligt regeringen gällde detta redovisningsbestämmelserna, som enligt regeringen måste anses vara nödvändiga för att tillståndsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över prissättningen. Denna tillsyn var en förutsättning för att kvalitets-, prissättnings- och redovisningskraven på den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna upprätthållas. Enligt vad som uttalades i propositionen kunde regleringen rörande redovisningsbestämmelserna därför komma att utgöra ett viktigt skäl för PTS att utse den eller dem som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten trots att tjänsterna som sådana kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts.

14.2.3 Den finska ordningen

Den finska postlagen förefaller bygga på en annan tolkning av de aktuella kraven i postdirektivet. Enligt den finska postlagen kan det finska Transport- och kommunikationsverket ålägga ett eller flera postföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster om bedömningen av marknaden visar det vara nödvändigt för trygghet av de samhällsomfattande tjänsterna (23 § första stycket). De samhällsomfattande tjänsterna ska anses tryggade om

1. tjänster finns tillgängliga till alla delar för alla användare,
2. de tjänster som tillhandahålls är rimliga till sina priser och de tillhandahålls på rimliga och jämlika villkor, och

3. det på området finns sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster (23 § andra stycket).

För ett postföretag som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster gäller att företaget ska prissätta sina posttjänster så att prissättningen är rimlig, öppen för insyn och icke-diskriminerande (27 §).³

Vid bedömningen av om det är nödvändigt att utse något företag att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster bedöms alltså i Finland inte om priserna på tjänsterna på marknaden är öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade utan endast om de är rimliga. I förarbetena till de nämnda reglerna diskuteras inte frågan om postdirektivet innebär att priserna på de samhällsomfattande tjänsterna ska vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade även om ingen utses att tillhandahålla dessa tjänster. Det närmaste som uttalas är att bedömningen av rimligheten vid övervakningen av prissättningen hos en utsedd tillhandahållare har ett tydligare samband med principen om kostnadsorienterade priser eftersom tjänsternas kostnader inte behöver utredas vid bedömningen enligt 23 § andra stycket om tjänsterna på marknaden är rimliga till sina priser.

14.2.4 Våra överväganden

Som regeringen har påpekat i förarbetena till postlagen ska priserna för tjänsterna i den samhällsomfattande posttjänsten vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade även om inget företag utses att tillhandahålla denna tjänst. Den finska regleringen bygger på att postdirektivet inte ska uppfattas på detta sätt, vilket i och för sig är en rimlig tolkning ur ett ändamålsperspektiv. Direktivets lydelse är emellertid tydlig med att priserna ska vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade även om inget företag utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Frågor som uppkommer då är vilka postföretags tjänster och vilka tjänster hos dessa som ska uppfylla dessa krav och om det är möjligt att kontrollera att kraven uppfylls.

³ I den finska postlagen finns inget uttryckligt krav på att priserna ska vara kostnadsorienterade.

Nya möjligheter att kontrollera att postlagens krav är uppfyllda

Sedan regeringen gjorde de ovan redovisade förarbetsuttalandena till postlagen har det införts en ny bestämmelse i 3 kap. 5 § andra stycket postlagen. I paragrafens första stycke anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet samt bevaka att posttjänsten svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Enligt den nya bestämmelsen, i det andra stycket, ska den som tillhandahåller posttjänster på begäran lämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljningen och bevakningen enligt första stycket.

Av förarbetena till den nya bestämmelsen framgår att den infördes bland annat för att PTS ska kunna bedöma vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten liksom om tillhandahållare av tjänsten behöver utses på alla områden eller om det finns sådan konkurrens på vissa delar av postmarknaden som gör att det inte är nödvändigt. Uppgifter skulle exempelvis kunna behöva hämtas in om geografisk täckning, utdelningsfrekvens, tjänsteutbud, volymer, försäljningsvillkor och omsättning.⁴

Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen förefaller inte vara tänkt att vara lika omfattande som skyldigheten enligt 3 kap. 2 § andra stycket 3 postlagen för den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten att årligen redovisa verksamheten för tillsynsmyndigheten i enlighet med postdirektivet. Syftet är dock att PTS ska kunna få in tillräckligt underlag för att kunna bedöma om något företag behöver utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringens ovan redovisade förarbetsuttalande från 2010 – att regleringen rörande redovisningsbestämmelserna kunde komma att utgöra ett viktigt skäl för PTS att utse den eller dem som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten trots att tjänsterna som sådana kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts – har därför inte samma giltighet längre.

⁴ Prop. 2017/18:41, *Ändringar i postlagen*, s. 15.

Ändamålsenlig tolkning av postdirektivets krav

Postdirektivet bygger på att det ska vara möjligt att inte utse något företag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten om den tillgodoses av marknads aktörer i konkurrens på kommersiella grunder. Kraven bör därför inte tolkas på ett sådant sätt att det blir omöjligt att uppfylla dem när marknads aktörer på en välfungerande marknad med god konkurrens tillhandahåller posttjänster av god kvalitet till alla användare och till rimliga priser. Enligt vår uppfattning skulle priserna på en sådan marknad uppfylla kravet på kostnadsorienterade priser.

Beträffande kravet att priserna ska vara öppna för insyn tillämpar PTS redan nu detta krav på olika sätt för brev och paket. För paket behöver Postnord inte hålla volymrabatter och andra rabatter tillgängliga på sin webbplats. Redan idag offentliggör även andra paketföretag sina priser på sina webbplatser på samma sätt som Postnord gör beträffande paket. Även öppenhetskravet skulle alltså kunna uppfyllas även om inget företag utses att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster.

Vad slutligen gäller kravet att priserna ska vara icke-diskriminerande kan detta krav för ett företag som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innebära att det är förhindrat att sänka sitt pris i förhållande till vissa kunder för att kunna erbjuda ett konkurrenskraftigt pris eller ta ut ett högre pris från kunder som är mindre priskänsliga. Som vi har redovisat i kapitel 12 är emellertid ett sådant agerande en del av en samhällsekonomiskt optimal prissättning. Att något sådant inte skulle förekomma på marknaden bör därför inte vara en förutsättning för att låta bli att utse någon att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten på en välfungerande marknad. På en sådan marknad bör kravet på icke-diskriminerande prissättning kunna anses uppfyllt om aktörerna på marknaden tillämpar sedvanliga prissättningsmetoder.

14.3 Mervärdesskatteundantaget beträffande vissa tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten

Vår bedömning: Undantaget från mervärdesskatt enligt 3 kap. 20 a § mervärdesskattelagen (1994:200) för vissa posttjänster i den samhällsomfattande posttjänsten och för frimärken har en snedvridande effekt på konkurrensen. Om tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ersätts för nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst minskas de negativa effekterna av undantaget.

14.3.1 Mervärdesskatteundantag för vissa posttjänster och frimärken

En annan fråga som vi inte har behandlat tidigare i betänkandet men som har relevans vid bedömningen av den samhällsomfattande posttjänsten är ett undantag från mervärdesskatt för vissa tjänster inom denna posttjänst. Postnord anser att undantaget är ekonomiskt belastande för företaget, medan en del av Postnords konkurrenter på paketmarknaden anser att det ger Postnord en konkurrensfördel.

På omsättning av posttjänster tas som utgångspunkt ut mervärdesskatt med 25 procent. Posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är emellertid undantagna från skatteplikt till den del som de tillhandahålls av någon som är utsedd att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst. Detsamma gäller för frimärken som är giltiga som betalningsmedel för posttjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Omsättning av posttjänster för vilka villkoren förhandlats individuellt omfattas dock inte av undantaget (3 kap. 20 a § mervärdesskattelagen).

I förarbetena till den aktuella bestämmelsen uttalades att tjänster avseende sändningar och kontorspost generellt bör ses som tjänster vars villkor förhandlats individuellt.⁵ Sådana tjänster omfattas därmed inte av undantaget. I praktiken träffar undantaget främst posttjänster som är riktade till konsumenter och som används av privatpersoner och småföretag. Det är därför endast en mindre del av Postnords omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten som omfattas av mervärdesskatteundantaget.

⁵ Prop. 2015/16:51, *Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster*, s. 16–17.

Undantaget innebär inte endast att utgående mervärdesskatt inte tas ut på de aktuella tjänsterna utan även att rätten till avdrag för ingående mervärdesskatt på tjänsterna går förlorad. I förhållande till kunder som inte är mervärdesskatteskyldiga blir alltså effekten av undantaget inte att priset som de betalar blir 25 procent lägre.

Av omsättningen som omfattas av undantaget utgörs knappt hälften av försändelser som frankeras med frimärken. Även bolagets paketjänster som riktas till privatpersoner omfattas emellertid av undantaget, och dessa tjänster tillhandahålls i konkurrens med aktörer som DHL och DB Schenker. Undantaget kan alltså ha påverkan på konkurrensen.

14.3.2 Mervärdesskatteundantagets följder

Under remissförfarandet som föregick införandet av undantaget hade flera remissinstanser pekat på att det var tveksamt vad som skulle gälla om en privatperson vid e-handel använde sig av ett avtal som var framförhandlat mellan ett e-handelsbolag (säljaren av varan) och transportbolaget (som levererar varan till kunden). En remissinstans hade framfört att det skulle vara enkelt att låta kunden genom en knapptryckning vidarebefordras till Postnords webbplats och där ingå ett separat avtal om transporten av varan, vilken då skulle vara undantagen från skatteplikt. Postnord har för oss förklarat att något sådant inte förekommer och att det inte skulle vara praktiskt genomförbart på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt.

Om posttjänster som omfattas av undantaget skulle tas bort ur den samhällsomfattande posttjänsten skulle mervärdesskatteundantaget inte gälla för de aktuella tjänsterna. Vidare har i förarbetena till lagbestämmelsen förklarats att om ingen aktör utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten blir inte undantaget från skatteplikt tillämpligt. Det har också angetts att om PTS skulle utse olika tillhandahållare att utföra olika delar av den samhällsomfattande posttjänsten eller utse en tillhandahållare att utföra en del av den samhällsomfattande posttjänsten tillämpas undantaget på de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten enligt PTS beslut.⁶

Såväl Postnord som vissa av bolagets konkurrenter på paketmarknaden är missnöjda med undantaget. Dessa konkurrenter anser att

⁶ Prop. 2015/16:51, s. 26.

mervärdesskatteundantaget innebär en fördel för Postnord, medan Postnord å sin sida anser att det totalt sett innebär en betydande nettokostnad för bolaget. Bolaget har tidigt i vårt arbete redovisat för oss hur det har beräknat denna kostnad. Utan att redogöra närmare för beräkningarna nämner vi kort att det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser av dem. Postnord har därefter redovisat beräkningar av nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Postnord har i det sammanhanget inte tagit upp någon effekt av mervärdesskatteundantaget men har förklarat att det står fast vid att undantaget sammantaget är negativt för bolaget. Vi kan konstatera att i de kommissionsbeslut avseende ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten där mervärdesskatteundantaget beaktas vid beräkningen av nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst tas mervärdesskatteundantaget upp som något ekonomiskt positivt för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. Så har även skett i ett beslut avseende Postnords danska verksamhet.⁷ För att ge en uppfattning om mervärdesskatteundantagets betydelse nämner vi att i förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att sammantaget beräknades mervärdesskatteundantaget för vissa posttjänster ge ett skattebortfall om ungefär 200 miljoner kronor per år.

Sammanfattningsvis gynnar mervärdesskatteundantaget privatpersoner som skickar post. Oavsett om följderna är positiva eller negativa för Postnord har undantaget en snedvridande effekt på konkurrensen. Denna är dock inte av en sådan omfattning att den har en avgörande betydelse vid avvägningen av om till exempel pakettjänster riktade till privatpersoner ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte. Om tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ersätts för nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst beaktas effekterna av mervärdesskatteundantaget vid nettokostnadsberäkningen. Därmed minskas de negativa effekterna av mervärdesskatteundantaget.

⁷ Se till exempel kommissionens beslut 14.5.2020 C(2020) 3108 final i ärende SA.50872 angående ersättning till det spanska postbolaget Correos, punkterna 160–163, kommissionens beslut 25.7.2022 C(2022) 5136 final i ärende SA.55208 angående ersättning till Czech Post, punkterna 226–228, och kommissionens beslut 23.7.2021 C(2021)5366 final i ärende SA.57991 angående ersättning till Post Danmark A/S, punkterna 129–133.

14.4 Statsstödsrättsliga aspekter på en snävare samhällsomfattande posttjänst

Vår bedömning: När en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten är ålagd att tillhandahålla en viss brevtjänst kommer företaget att på affärsmässiga grunder tillhandahålla även andra brevtjänster så länge som intäkterna från dessa tjänster täcker tjänsternas särkostnader och ger ett täckningsbidrag till företagets samkostnader, även om tjänsterna ger en redovisningsmässig förlust. Företagets nettokostnad för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten – och möjligheten att lämna ersättning för denna nettokostnad – påverkas inte i sig av om sådana tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte.

14.4.1 Frågeställningen

En annan viktig fråga vid bedömningen av om den samhällsomfattande posttjänsten ska avgränsas till färre tjänster än de som ingår idag är om möjligheten att lämna statsstöd påverkas av en sådan avgränsning. Till exempel uppkommer frågan om möjligheten att lämna stöd begränsas om sändningar inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten men fortsätter att distribueras i brevnätet och detta brevnät delvis bekostas med statsstöd.

Om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster innebär en orimlig ekonomisk belastning för ett företag som tillhandahåller sådana tjänster kan företaget ersättas med ett belopp motsvarande nettokostnaden för denna skyldighet. Detta följer av postdirektivet och Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, som vi har redogjort för i avsnitt 10.6.3. Nettokostnaden beräknas som skillnaden mellan det ekonomiska resultatet för en utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten och det ekonomiska resultatet för samma företag utan denna skyldighet.

Postnord är inte ålagt att erbjuda sändningstjänster men gör det av affärsmässiga skäl. Det kan Postnord komma att göra även om sådana tjänster till följd av sjunkande brevmängder skulle gå med en redovisningsmässig förlust. Så länge som intäkterna från dem täcker deras särkostnader och ger ett täckningsbidrag till kostnader som är

gemensamma för även andra tjänster kommer tjänsterna att tillhandahållas och bidra till ett bättre ekonomiskt resultat för bolaget.

Postnords kostnader beror i stor utsträckning på de krav som ställs på den samhällsomfattande posttjänsten. Om det ställs krav på en tjänst med tvådagarsbefordran och en sådan tjänst inte är lönsam för Postnord kommer det kravet att vara dimensionerande för verksamheten. Nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten påverkas inte i sig av om sändningar ligger innanför eller utanför den samhällsomfattande posttjänsten. Den skulle dock kunna bli mindre om resultatet för sändningstjänster skulle bli bättre om de inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten och därmed inte omfattades av postlagens prissättningsregler och därför skulle kunna konkurrera mer framgångsrikt.

Enligt Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster får ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse alltså inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden. Så länge som detta och andra krav i rambestämmelserna – som är utan betydelse för den aktuella frågan – är uppfyllda kan ersättningen som huvudregel lämnas. I rambestämmelserna anges emellertid att ytterligare krav kan vara nödvändiga för att garantera att utvecklingen av handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

I rambestämmelserna anges i denna fråga att de krav som ställs i rambestämmelserna vanligtvis är tillräckliga för att säkerställa att så inte sker. Vidare anges att det är möjligt att allvarlig snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden i vissa undantagsfall skulle kunna kvarstå och att stödet kan påverka handeln i en omfattning som strider mot unionens intresse. I sådana fall undersöker kommissionen om sådana snedvridningar kan mildras genom att kräva villkor eller begära åtaganden från medlemsstaten. Enligt rambestämmelserna förväntas allvarlig snedvridning av konkurrensen i strid med unionens intresse uppstå bara under exceptionella förhållanden. Det förklaras också att kommissionen kommer att begränsa sin uppmärksamhet till sådana snedvridningar där stödet har påtagliga negativa effekter på andra medlemsstater och den inre marknads funktion, till exempel för att de nekar företag inom viktiga sektorer i näringslivet möjlighet att uppnå den storskalighet som krävs för att arbeta effektivt.

14.4.2 Kommissionsärenden

Sändningar utgör nu en stor del av breven i den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Om sändningar inte skulle ingå i denna tjänst och ersättning ges för att täcka nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten kommer ersättningen att leda till att även tjänster som inte ingår i de samhällsomfattande tjänsterna fortsätter att tillhandahållas. I några av kommissionens ärenden om ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har det kontrafaktiska scenariot innefattat att tjänster utanför de samhällsomfattande posttjänsterna inte skulle tillhandahållits utan skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. I kommissionens ärende om ersättning till Post Danmark för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark 2017–2019 innebar det kontrafaktiska scenariot att Post Danmark skulle ha upphört med viss verksamhet, bland annat att distribuera oadresserade försändelser.⁸ Av kommissionens beslut beträffande ersättning till Poste Italiane SpA för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten i Italien under 2020–2024⁹ framgår att bolaget utan samhällsuppdraget skulle ha upphört helt med sin postverksamhet eftersom denna skulle gå med stor förlust och att det i denna verksamhet fanns både tjänster som ingick och som inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten. Merparten ingick dock.¹⁰ I båda besluten konstaterade kommissionen att ersättningen överensstämde med reglerna i rambestämmelserna, bland annat genom att den var lägre än nettokostnaden för samhällsuppdraget, och att det inte var troligt att ersättningen skulle snedvrída konkurrensen i en sådan utsträckning att ytterligare krav var nödvändiga. Kommissionen diskuterade inte att ersättningen ledde till att tjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten fortsatte att tillhandahållas.

14.4.3 Våra kontakter med kommissionen

Vi har haft kontakt med kommissionen beträffande möjligheten att lämna ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten om denna tjänst avgränsas så att sändningar inte ingår.

⁸ Kommissionens beslut 28.5.2018 C(2018) 3169 final i ärende SA.47707, se punkt 151.

⁹ Kommissionens beslut 1.12.2020 C(2020) 8340 final i ärende SASA.55270.

¹⁰ Se punkterna 5 och 83.

Vi har beskrivit frågeställningen för kommissionen och fått ett skriftligt svar på frågor som vi har ställt.

Kommissionen har förklarat att den nettokostnad som får ersättas inte i sig påverkas av om sändningar ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte. Kommissionen har uttryckt sig som så att det är godtagbart att en utsedd tillhandahållare ersätts för en nettokostnad som härrör från att tjänster – som är utanför den samhällsomfattande posttjänsten och som använder samma nät och infrastruktur som tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten – genererar redovisningsmässiga förluster så länge som

1. dessa redovisningsmässiga förluster har beräknats på grundval av skilda konton i redovisningen och kostnadsfördelning i enlighet med postdirektivets krav, och
2. tjänsterna utanför den samhällsomfattande posttjänsten inte driver upp nettokostnaden på ett otillbörligt sätt, vilket skulle vara fallet till exempel om tillhandahållaren säljer tjänster som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten med för stora rabatter så att priset inte täcker tjänsternas respektive rörliga kostnader (variable costs).

För det fall tjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten skulle säljas till priser under rörliga kostnader har kommissionen förklarat att det faktiska scenariot ska anpassas genom att priserna höjs så att de motsvarar de rörliga kostnaderna.¹¹

Beträffande rambestämmelsernas regler om ytterligare krav som är nödvändiga för att garantera att utvecklingen av handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse har kommissionen vid vårt möte framhållit att detta krav är ett undantag från de övriga bestämmelserna i rambestämmelserna och påpekat att undantag ska tillämpas restriktivt.

¹¹ Kommissionen har i denna del hänvisat till sitt beslut 14.5.2020 C(2020) 3108 final i ärende SA.50872 angående ersättning till det spanska postbolaget Correos. Av punkterna 170–174 i det beslutet framgår att Correos hade lämnat förlustbringande rabatter och att de spanska myndigheterna i kommissionens ärende hade föreslagit att priserna för de aktuella tjänsterna i det faktiska scenariot skulle ersättas med helt allokerade kostnader (fully allocated costs), som alltså täckte både rörliga och fasta kostnader. Kommissionen hade i det ärendet ingen invändning mot den lösningen, men den skiljde sig alltså från vad kommissionen har förklarat i sitt svar till oss.

14.4.4 Slutsatser beträffande statstödsrättsliga aspekter på en snävare samhällsomfattande posttjänst

Som vi har redovisat ovan kan ersättning för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten motsvara nettokostnaden för skyldigheten. Postnord är idag ålagt att tillhandahålla en brevtjänst med tvådagarsbefordran. När en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten är ålagd att erbjuda en viss brevtjänst kommer företaget att på affärsmässiga grunder tillhandahålla även andra brevtjänster så länge som intäkterna från dessa tjänster täcker tjänsternas särkostnader och ger ett täckningsbidrag till företagets samkostnader, även om tjänsterna ger en redovisningsmässig förlust. Företagets nettokostnad för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten påverkas inte i sig av om sådana tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte. Därför påverkas inte heller möjligheten att lämna ersättning till Postnord av om tjänsterna ingår eller inte.

14.5 EU-kommissionens uppföljning av postdirektivet

Kommissionen ska enligt postdirektivet lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av postdirektivet. Den senaste rapporten är från 2021.¹² Rapporten bygger på bland annat ett s.k. arbetsdokument från kommissionens avdelningar.¹³ I rapporten och arbetsdokumentet diskuteras behovet av att postdirektivet omfattar alla de postförsändelser som nu ingår i dess tillämpningsområde.

¹² Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet om posttjänster (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG), COM (2021) 674.

¹³ Commission staff working document, Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC (Postal Services Directive), accompanying the report from the Commission to the European parliament and the council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), SWD/2021/309 final.

14.5.1 Kommissionens slutsatser beträffande sändningar

I arbetsdokumentet anges¹⁴ att det under senare år har funnits en trend att minska omfattningen av de tjänster som garanteras av den samhällsomfattande posttjänsten och att ERGP har rapporterat¹⁵ att endast hälften av medlemsstaterna inkluderar sändningar i den samhällsomfattande posttjänsten.¹⁶ Det uttalas vidare att en större omfattning har behållits huvudsakligen i de medlemsstater där volymnedgången av brev har varit relativt låg. Enligt arbetsdokumentet är skillnaderna i omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten förväntade med tanke på bredbandstäckning, digitalisering och initiativ till e-förvaltning.

14.5.2 Kommissionens slutsatser beträffande pakettjänster

I rapporten¹⁷ förklarar kommissionen att omständigheten att det finns flera operatörer och leveransalternativ på marknaden för paketleveranser väcker frågan om det är nödvändigt att paketleveranser omfattas av den samhällsomfattande tjänsten och om postanvändarna kan betjänas till samma (eller lägre) pris utan att det åligger en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. När det gäller paketförsändelser mellan företag och mellan företag och konsumenter kan enligt kommissionen förekomsten av alternativ som är tillgängliga för användare till likvärdiga eller lägre priser än de som erbjuds av tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tyda på att sådana paketförsändelser inte bör ingå i de samhällsomfattande tjänsterna. Kommissionen konstaterar att många medlemsstater i själva verket redan utesluter sådana paketförsändelser från de samhällsomfattande tjänsterna men att detta dock inte utesluter behovet av att övervaka dynamiken i dessa marknadssegment.

När det gäller paket som skickas av konsumenter konstaterar kommissionen att det i utvärderingen belyses att kanske enskilda konsumenter i vissa medlemsstater eller delar av medlemsstater inte har så mycket att välja på när det gäller paketdistributörer som tillhandahåller tjänster inom deras område eller kanske inte är medvetna

¹⁴ Se s. 23.

¹⁵ European Regulators Group for Postal Services (20) 23, *Report on postal core indicators*, s. 120.

¹⁶ Uppgiften i arbetsdokumentet att hälften av medlemsstaterna inte har sändningar i den samhällsomfattande posttjänsten kan ifrågasättas eftersom Danmark och Norge anges ingå i denna grupp, vilket är fel. Vi vet dock att sändningar inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Finland, Nederländerna och Grekland.

¹⁷ S. 5–6.

om vilka olika operatörer som finns att tillgå. De förlitar sig därför på leverantören av samhällsomfattande tjänster för paketleveranser. Detta kan enligt kommissionen särskilt gälla sårbara användare på landsbygden och i avlägsna områden. Vissa konsumenter förlitar sig också på tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster av praktiska skäl, eftersom det är det mest välbekanta och därmed det enklare och mest tillgängliga alternativet för att skicka och returnera försändelser. För dessa konsumenter tyder utvärderingen på att det kan vara motiverat att åtminstone låta paket som skickas av konsumenter omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Kommissionen påpekar också att de samhällsomfattande tjänsterna i stor utsträckning har hållit priserna på en rimlig nivå.

I det underliggande arbetsdokumentet anförs att tillgänglig utredning tyder på att majoriteteten företag har många alternativ när det gäller pakettjänster och kan välja bland tio paketdistributörer. Enligt arbetsdokumentet talar en studie från Copenhagen Economics för att i ett urval av åtta medlemsstater hade personer som e-handlar tillgång till hemleverans oberoende av var de bor och att i nästan alla marknader var priserna och servicenivåerna desamma oavsett var personen som e-handlar bor.¹⁸ En preliminär slutsats som dras i arbetsdokumentet är att det kanske inte är optimalt ur effektivitetssynpunkt att ha behållit B2B- och B2C-paket i de samhällsomfattande tjänsterna. Det faktum att många medlemsstater har undantagit bulkpaket från de samhällsomfattande tjänsternas tillämpningsområde bekräftar denna slutsats, enligt vad som uttalas i arbetsdokumentet.¹⁹

Beträffande konsumentpaket överensstämmer resonemangen i arbetsdokumentet med dem i rapporten.²⁰

14.6 Två rapporter som vi har beställt

Om den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige ska ha en mindre omfattning än idag är det i första hand brevsändningar eller paket-tjänster som kan övervägas att utslutas ur denna. Vi har beställt en rapport och en studie med tillhörande rapport med bäring på dessa

¹⁸ Copenhagen Economics, 2020, *Principles of EU postal regulation and implications for the future*, Study commissioned by UPS.

¹⁹ S. 24.

²⁰ S. 25.

frågor. Båda har utförts av Copenhagen Economics, som är en nationalekonomisk konsultbyrå med lång erfarenhet av postområdet.

I den första rapporten²¹ redogörs för nationalekonomiska aspekter på regleringen av sändningar vid minskande brevmängder och ökande konkurrens från alternativ till papperspost, med särskilt fokus på avvägningen mellan vikten av att skydda konkurrensen och behovet av att dra nytta av stordriftsfördelar. Den andra rapporten²² bygger på en studie av utbudet av pakettjänster för e-handelsföretag i Sverige, Norge och Finland. I detta avsnitt redogör vi för innehållet i de två rapporterna.

14.6.1 Excluding Bulk Letters from the USO. Economic considerations and experience from other countries

I rapporten *Excluding Bulk Letters from the USO. Economic considerations and experience from other countries* gör Copenhagen Economics följande avväganden.

Påverkan på tillhandahållaren av den samhällsomsfattande posttjänsten

Att utesluta sändningar ur den samhällsomsfattande posttjänsten kan enligt rapporten ge företaget som tillhandahåller denna tjänst en ökad prissättningsflexibilitet. I vilken mån detta är fallet beror på hur begränsande prissättningsregleringen är. Om skyldigheterna exempelvis hindrar företaget från att differentiera sina priser utifrån kundernas betalningsvilja eller priskänslighet kan ett uteslutande av sändningar från den samhällsomsfattande posttjänsten göra det möjligt för företaget att förbättra sin prissättning med högre intäkter och större ekonomisk effektivitet som följd. Denna marknadsbaserade prissättning (ofta kallad Ramseyprissättning) är enligt rapporten samhällsekonomiskt effektiv i sektorer med höga fasta kostnader, såsom i postsektorn. Den nuvarande tolkningen i Sverige av kostnadsorienteringskravet förefaller vara att Postnord ska prissätta varje enskild tjänst utifrån självkostnaden. Om detta är korrekt kan det enligt vad som

²¹ Copenhagen Economics, *Excluding Bulk Letters from the USO. Economic considerations and experience from other countries*, 9 december 2021.

²² Pakettjänster för E-handlare. Utbudet i Sverige, Norge och Finland, 20 oktober 2022.

uttalas i rapporten finnas lite utrymme för en marknadsbaserad pris-sättning inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Att utesluta sändningar från den samhällsomfattande posttjänsten kan vidare enligt vad som uttalas i rapporten göra det möjligt för företaget som tillhandahåller denna tjänst att svara på förändringar i efterfrågan eller andra marknadsförändringar där ökad operativ effektivitet eller andra anpassningsåtgärder behövs. För det fall regleringen kräver strikt kostnadsorienterade priser kommer bättre operativ effektivitet automatiskt att leda till lägre priser. Enligt rapporten kan också i detta fall ett uteslutande av sändningar från den samhällsomfattande posttjänsten öka incitamenten att förbättra den operativa effektiviteten, eftersom kostnadsreduceringar kan överföras till högre vinst.

I rapporten påpekas att med den samhällsomfattande posttjänsten följer rapporteringsskyldigheter gentemot tillsynsmyndigheten. Det påpekas också att en minskad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten innebär färre rapporteringsskyldigheter och en minskad börda på företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten.

Vidare framhålls att en minskad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten kan leda till en minskad nettokostnad för denna tjänst i den mån resultatet för sändningar blir bättre om de utanför den samhällsomfattande posttjänsten kan prissättas så att resultatet av sändningar blir bättre.

Påverkan på andra postoperatörer

I rapporten förklaras att påverkan på andra postföretag beror på hur företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten reagerar på sin ökade kommersiella frihet. Om företaget skulle minska sina priser på sändningstjänster till en sådan nivå att en lika effektiv konkurrent inte kan konkurrera kan detta tvinga konkurrenter att lämna marknaden. Likaså gäller att om företaget vägrar andra postföretag tillträde till sitt nätverk för utdelning av sändningsbrev, höjer tillträdespriser eller minskar rabatter för konkurrenter som anlitar företaget för utdelning kan även detta tvinga andra postoperatörer att lämna marknaden. Enligt vad som uttalas i rapporten bör emellertid de allmänna konkurrensreglerna om förbud mot missbruk av dominerande ställning hindra denna sorts uteslutande agerande. Konkurrens-

myndigheter både på EU-nivå och nationell nivå har enligt rapporten tillämpat konkurrensrätten aktivt på postsektorn under de senaste tio åren, även i Sverige.

Påverkan på användarna

I rapporten framhålls att om företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten använder sin ökade prissättningsflexibilitet för att differentiera sina priser kan vissa avsändare få betala mer medan andra får betala mindre. Den allmänna konkurrensrätten förbjuder emellertid även sådan prissättning om den innebär missbruk. Bestämmelsen tillämpas emellertid sällan. Möjligheten för företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten att höja sina priser över en konkurrenskraftig nivå beror enligt vad som uttalas i rapporten på konkurrenstrycket på marknaden, från såväl andra tillhandahållare av sändningstjänster som från elektroniska substitut.

Avvägningen vid sjunkande brevvolymer

I rapporten konstateras vidare att två centrala syften med postdirektivet är att främja en effektiv konkurrens och att garantera den samhällsomfattande posttjänsten. När brevvolymerna sjunker behöver regleringen för postsektorn skifta fokus från att säkra konkurrensen till att säkra ett ekonomiskt bärkraftigt tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten. Typiskt sett kräver detta ökad flexibilitet för företagets prissättning och verksamhet. I rapporten konstateras att under de senaste tio åren har det funnits flera exempel på en rörelse i denna riktning i postregleringen i olika länder.

Enligt vad som förklaras i rapporten är Nederländerna ett land där avvägningen mellan målet att främja konkurrensen och målet att säkra den samhällsomfattande posttjänsten har varit påtagligt. De nederländska konkurrensmyndigheterna hade motsatt sig ett sammangående mellan företaget som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten där och dess huvudsakliga konkurrent. Den behöriga ministern godkände emellertid fusionen med motiveringen att den var nödvändig för att säkra posttjänstens kontinuitet och pålitliga och tillgängliga posttjänster till rimliga priser.

14.6.2 Rapporten Pakettjänster för E-handlare. Utbudet i Sverige, Norge och Finland

Om paketmarknaden uppfyller postdirektivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten skulle ett ingripande från statens sida inte vara nödvändigt. Om pakettjänster trots allt även fortsättningsvis skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten skulle det vid sådana förhållanden även vara möjligt att låta bli att utse någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten vad gäller paket.

För att få ett underlag för bedömningen av dessa frågor har vi anlitat Copenhagen Economics för en studie av utbudet av pakettjänster på marknaden för paket från företag till konsumenter, B2C-marknaden. Studien har avsett utbudet av och villkoren för pakettjänster för e-handelskonsumenter i Sverige, Norge och Finland. Skälet för att låta studien avse även Norge och Finland var att se om paketmarknaderna där – trots att B2C-pakettjänster inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i dessa länder – uppfyller kravet på att pakettjänster av god kvalitet ska tillhandahållas alla till rimliga priser. När det gäller paket ingår nämligen i de samhällsomfattande posttjänsterna i Norge och Finland endast tjänster som är riktade till konsumenter. I Finland är dessutom inget företag utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten beträffande inrikes paket.

Tanken bakom uppdraget var att om flera paketdistributörer för närvarande tillhandahåller pakettjänster av god kvalitet i hela Sverige skulle detta kunna tala för att det inte behövs ett statligt ingripande på den svenska paketmarknaden. Detta skulle särskilt gälla om pakettjänster av god kvalitet tillhandahålls alla användare till rimliga priser i Norge och Finland trots att B2X-tjänster inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten där. I uppdraget ingick också att om möjligt bedöma om och i vilken mån omständigheten att pakettjänster riktade till konsumenter (C2X) ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Norge och Finland bidrar till att även andra pakettjänster (B2X) tillhandahålls i dessa länder på villkor som uppfyller kraven på tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Copenhagen Economics har redovisat resultaten från sin studie i rapporten *Pakettjänster för e-handlare. Utbudet i Sverige, Norge och Finland*. Rapporten fogas som Bilaga 3 till detta betänkande. Innehållet i rapporten sammanfattas nedan. Sammanfattningen täcker inte

alla delar som behandlas i rapporten och redovisningen av resultat från studien är inriktad främst på studien i Sverige.

Studiens utformning

Studien byggde på experiment där ofullbordade köp gjordes från fem e-handelsföretag i vart och ett av länderna till 33 adresser i Sverige och 30 adresser i både Norge och Finland. De ofullbordade köpen gjordes på så sätt att Copenhagen Economics agerade som e-handelskunder och la en viss produkt i varukorgen och gick till kassan för att få information om leveransalternativen, utan att därefter köpa produkten. Köpen gjordes till adresser på 11 orter i Sverige och tio orter i Norge och Finland, med tre adresser på varje ort. Av de tre adresserna på varje svensk ort låg en i genomsnitt 1,1 km från centrum, en 2,7 km från centrum och en 5,6 km från centrum. I varje land ingick orter i glesbefolkade områden, områden med medelhög befolkningstäthet och tätbefolkade områden. Orterna var spridda över länderna.

I Sverige var de elva orterna fördelade över de fem olika tillgänglighetsklasserna enligt Tillväxtverkets klassificering. Genom denna klassificeras områdena i Sverige utifrån närhet till tätorter. Långa avstånd till tätorter talar för dålig tillgänglighet till kommersiell och offentlig service. Sämst förutsättningar finns i områdena med tillgänglighetsklass 5. År 2020 bodde 27 773 personer i dessa områden. I den svenska delen av studien ingick adresser i Stockholm, Göteborg och Enköping (tillgänglighetsklass 1), Karlskrona och Grimslöv (tillgänglighetsklass 2), Vansbro och Bergsjö (tillgänglighetsklass 3), Arjeplog (tillgänglighetsklass 4) samt Möja, Fredrika och Lannavaara (tillgänglighetsklass 5).

Av de fem e-handelsföretagen i varje land var två företag stora, två små och ett verksamt på landsbygden. Från varje företag gjordes två ofullbordade köp till varje adress, varav ett köp av ett litet paket som går in i en postlåda och ett av ett stort paket som inte kan levereras till en postlåda.

Genom studien undersöktes hur många paketleverantörer som det fanns att välja mellan för leverans till de olika adresserna. Vidare undersöktes olika egenskaper hos pakettjänsterna, nämligen leveransalternativ, leveranspris, avstånd till utlämningsställe samt leveranstid.

Beträffande leveransalternativ var de undersökta alternativen hemleverans och leverans till utlämningsställe.

Leveranspriset utgjordes av det pris som e-handelskonsumenten fick betala till e-handelsföretaget. Detta pris behöver inte motsvara det pris som e-handelsföretaget betalar till paketföretaget.

Avståndet till leveransställe ställdes i relation till vad som Europeiska kommissionen brukar beteckna som butikers upptagningsområde vid bedömningar av företagsförvärv som riskerar att resultera i att butiker stängs. Med detta upptagningsområde avses det avstånd som konsumenter är villiga att resa för att handla i en butik. I rapporten antogs att detta avstånd gällande matbutiker kan användas som en uppskattning av rimligt avstånd för att hämta paket. Utgångspunkten var alltså inte att alla skulle ha samma avstånd till ett utlämningsställe utan att avståndet motsvarade den verklighet som konsumenterna möter i andra aspekter av sitt dagliga liv. Baserat på en genomgång av de senaste europeiska förvärven på livsmedelsmarknaden antogs att en rimlig sträcka är 10–20 km i glesbefolkade områden och 5–7,5 km i tätbefolkade områden.

Med leveranstid avsågs tiden från beställningen till leverans, inte de leveranstider som paketföretagen erbjuder e-handelsföretagen, från upphämtning av varan hos e-handelsföretaget till leverans hos konsumenten.

Antal paketleverantörer

Beträffande antalet paketleverantörer som e-handelskunderna kunde välja mellan förklaras i rapporten att om den samhällsomfattande posttjänsten idag är nödvändig för att säkra tillgången till pakettjänster för e-handelskonsumenter i alla områden skulle det vara förväntat att endast en paketleverantör (Postnord) levererar paket till de mest glesbefolkade områdena i Sverige. Det skulle även vara förväntat att färre än en operatör (i genomsnitt) erbjuder paketleveranser till de mest glesbefolkade områdena i Norge och Finland. I alla tre länderna erbjöd emellertid e-handelsföretagen leveranstjänster från minst tre paketleverantörer till samtliga adresser som ingick i experimentet.

I rapporten dras slutsatsen att omständigheten att resultaten är likartade i alla tre länder och att även konsumenter i de mest glesbefolkade områdena har tillgång till minst tre paketleverantörer tyder

på att om B2C-paketleveranser undantogs från den samhällsomfattande posttjänsten skulle detta inte leda till en minskning av antalet tillgängliga leverantörer i något geografiskt område.

Hemleverans

I undersökningen undersöktes även i vilken mån e-handelskonsumenterna erbjöds hemleverans. Undersökningen visade att i alla tre länderna erbjöd e-handelsföretagen färre alternativ för hemleverans än för leverans till ett upphämtningsställe (oavsett geografiskt område). Till alla adresser erbjöds emellertid hemleverans genom minst två paketleverantörer, även i de mest glesbefolkade områdena. I rapporten uttalas att detta indikerar att människor som bor i glesbefolkade områden fortsatt skulle ha tillgång till hemleverans även om B2C-paketleveranser inte skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

Avstånd till utlämningsställe

Avstånden till utlämningsställen understeg för alla adresserna gränserna för rimligt avstånd. I Sverige var det genomsnittliga avståndet 11,1 kilometer i glesbefolkade områden, 1,4 km i områden med medelhög täthet och 0,8 km i tätbefolkade områden. I rapporten uttalas att resultaten visar att det inte finns någon anledning att tro att konsumenter skulle komma att behöva åka orimligt långt för att hämta paket, även om B2C-paket skulle uteslutas ur den samhällsomfattande posttjänsten, eftersom detta inte är fallet i vare sig Finland eller Norge.

Leveranstider

Den genomsnittliga utlovade leveranstiden i Sverige (för hemleverans och leverans till utlämningsställen) var 2,2 dagar i tätbefolkade områden, 2,3 dagar i områden med medelhög täthet och 2,6 dagar i glesbefolkade områden. I rapporten konstateras att leveranstiderna inom var och en av de tre länderna var ungefär desamma oavsett var i landet e-handelskonsumenten bor. I alla tre länderna var den maximala skillnaden i genomsnittlig utlovad leveranstid mindre än en dag.

I rapporten noterades att det i Sverige inte finns några föreskrivna leveranstider för paket och att Postnord och andra aktörer alltså idag kan erbjuda längre leveranstider än de som observerades i experimentet. Enligt rapporten tyder detta på att en exkludering av B2C-paketleverans från den samhällsomfattande posttjänsten med största sannolikhet inte skulle leda till längre leveranstider för folk bosatta i glesbefolkade områden.

Vid en jämförelse av de utlovade leveranstiderna för hemleverans med de utlovade tiderna för leverans till utlämningsställe var de genomsnittliga tiderna för sådana leveranser i Sverige 2,3 respektive 2,2 dagar i tätbefolkade områden, 2,5 respektive 2,2 dagar i områden med medelhög täthet och 2,8 respektive 2,4 dagar i glesbefolkade områden. I rapporten förklarar upphovsmännen att de för Sverige och Norge inte fann några signifikanta skillnader i leveranstid mellan leverans till hemmet och leverans till ett utlämningsställe oavsett var i landet e-handelskonsumenten är bosatt. I Norge fanns det nästan ingen skillnad alls i leveranstid. I Finland däremot tog hemleverans i de mest glesbefolkade områdena cirka två dagar längre tid jämfört med leverans till ett utlämningsställe. Detta skulle enligt vad som uttalas i rapporten kunna indikera att hemleveranser i de mest glesbefolkade områdena kan ta längre tid om B2C-paketleveranser inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Det noteras dock att den längre leveranstiden för hemleverans i Finlands mest glesbefolkade områden inte beror på bristande konkurrens, eftersom det finns mer än en paketleverantör för hemleveranser i dessa områden i Finland. Det noteras också att Finland har det tätaste nätverket av utlämningsställen och paketskåp i Europa, vilket också skulle kunna förklara varför leveranstiderna för hemleverans inte är lika centrala för konkurrensen mellan e-handelsföretag.

I rapporten dras slutsatsen att med tanke på att det inte fanns några större skillnader mellan olika geografiska områden i Norge verkar det mer troligt att resultatet i Finland beror på landspecifika omständigheter.

Leveranspriser

Leveranspriserna skilde sig inte mycket åt mellan de olika områdena i Sverige. Det genomsnittliga priset för leverans till tätbefolkade områden var 60,3 kronor, till områden med medelhög täthet till 59,5 kro-

nor och till glesbefolkade områden till 68,5 kronor. Skillnaden i pris för hemleverans och leverans till utlämningsställe var ungefär 25 procent i de tre områdena. De genomsnittliga priserna i Finland motsvarade de svenska medan priserna i Norge var 35 procent högre än de svenska. Skillnaden i pris för hemleverans och leverans till utlämningsställe var större i Norge och särskilt i Finland.

I rapporten uttalas att resultaten visar att e-handelsföretag i Sverige, Norge respektive Finland erbjuder mer eller mindre samma leveranspris till alla e-handelskonsumenter, oavsett var dessa bor. Uppfattningen framförs att prisskillnaderna mellan mer och mindre tätbefolkade områden sannolikt inte helt och hållet återspeglar de faktiska kostnadsskillnaderna. Detta tyder på att e-handelsföretag idag tar hänsyn till konsumenternas betalningsvilja för leverans, det vill säga att konkurrensen mellan e-handelsföretag leder till att e-handelsföretag erbjuder samma pris till alla konsumenter. Enligt rapporten finns det ingenting som indikerar att detta skulle ändras vid en justering av den samhällsomfattande posttjänsten. Detta innebär att en exkludering av B2C-paket sannolikt inte skulle leda till stora prisökningar för personer på landsbygden.

Beträffande omständigheten att den genomsnittliga prisskillnaden mellan hemleverans och leverans till ett utlämningsställe är större i både Norge och Finland jämfört med Sverige uttalas i rapporten att det är troligt att denna prisskillnad återspeglar både kostnadsskillnader och konsumenternas vilja att betala mer för hemleverans som en premiumprodukt i de olika länderna. Omständigheten att prisskillnaderna är ungefär lika stora i alla delar av landet indikerar att prisskillnaderna kan förklaras av kostnadsskillnader och e-handelsföretagens prissättningsstrategier snarare än bristande konkurrens. I rapporten uttalas därefter att baserat på dessa resultat kan det inte helt uteslutas att priset för hemleverans i Sverige skulle kunna komma att öka om B2C-paket skulle tas ur den samhällsomfattande posttjänsten. Den relevanta frågan blir då huruvida ett mer kostnadsorienterat pris för hemleverans fortsatt skulle kunna anses rimligt.

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

I rapporten analyseras resultaten på adressnivå för leveranser till de mest glesbefolkade områdena i Sverige. I denna del av rapporten konstateras att alla adresser har tillgång till hemleverans från minst två paketleverantörer. När det gäller leverans av paket till utlämningsställe finns det minst tre operatörer tillgängliga för alla adresser.

När det gäller det genomsnittliga avståndet från hem till utlämningsställe måste e-handelskonsumenterna i de mest glesbefolkade områdena (index 5) köra längre för att hämta sina paket jämfört med e-handelskonsumenter bosatta i andra områden. Det längsta genomsnittliga avståndet från hem till utlämningsställe var 24 km för en adress i Fredrika. Denna adress hade dock tillgång till leverans från fyra olika paketleverantörer som erbjöd leverans till utlämningsställe för denna adress. Bring, DHL och Instabox erbjöd upphämtningsmöjligheter 8,2 km från adressen medan Postnord erbjöd upphämtning 55 km från bostaden. Som nämnts erbjöd två paketleverantörer dessutom hemleverans till denna adress, nämligen Postnord och Bring.

Den genomsnittliga leveranstiden var ungefär densamma för alla adresser. Detta gäller såväl för hemleverans som för leverans till ett utlämningsställe. Skillnaden mellan den snabbaste och långsammaste hemleveransen var 0,4 dagar, medan skillnaden mellan den snabbaste och långsammaste leveransen till ett utlämningsställe är 1,24 dagar för alla adresser. För alla adresser var avvikelsen mellan leveranstiden för hemleverans och hämtning mindre än 1 dag för alla adresser.

Beträffande det genomsnittliga leveranspriset fanns inte några enskilda adresser som stack ut i fråga om pris. För hemleverans var pris-skillnaden mellan den billigaste och den dyraste adressen 12,3 kronor. För leverans till utlämningsställe var skillnaden 15,8 kronor. Hemleverans var generellt sett dyrare, men det gällde för alla adresser. Den största skillnaden i leveranspris för hemleverans jämfört med leverans till utlämningsställe var 29 kronor, för adresserna runt Fredrika.

Slutsatser

I rapporten anges att resultaten från studien tycks bekräfta att paketmarknaden i Sverige erbjuder adekvata leveransalternativ för e-handelskonsumenter i alla geografiska områden i Sverige, och att detta inte

är ett resultat av den samhällsomfattande posttjänsten. Denna slutsats grundas på två huvudsakliga iakttagelser.

Enligt rapporten visar för det första resultaten från studien att e-handelskonsumenter, oavsett var i Sverige de är bosatta, har tillgång till flertalet olika leveransalternativ på lika villkor:

1. Oavsett geografiskt läge har e-handelskonsumenter tillgång till minst tre paketleverantörer.
2. Alla e-handelskonsumenter har tillgång till hemleverans, leverans till utlämningsställe och expressleverans.
3. Även om avståndet från hem till utlämningsställe är längre i glesbefolkade områden än i tätbefolkade områden är avstånden fortfarande rimliga för e-handelskonsumenter i hela Sverige.
4. Leveranstider för paket är ungefär lika långa för alla e-handelskonsumenter i Sverige, oavsett var de är bosatta.
5. Leveranspriserna är ungefär lika höga för alla e-handelskonsumenter i Sverige, oavsett var de är bosatta.

I rapporten dras av dessa omständigheter slutsatsen att e-handelsföretag i Sverige i stor utsträckning erbjuder samma servicenivåer och priser till konsumenter oavsett var i landet de bor.

Enligt rapporten är för det andra resultaten för Sverige mycket lika de resultat som erhållits för Norge och Finland, där B2C-paketleveranser inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Detta tyder enligt vad som uttalas i rapporten på att de svenska förhållandena inte beror på den nuvarande regleringen av pakettjänster utan på konkurrensen på marknaden för e-handelsleveranser i alla geografiska områden. Omständigheten att servicenivåerna är desamma i Norge och Finland tyder enligt rapporten också på att varken Postnord eller andra paketleverantörer sannolikt skulle sänka sina servicenivåer i avsaknad av den samhällsomfattande posttjänsten.

I rapporten tilläggs också att det är värt att notera att tillsynsmyndigheter, beslutsfattare och experter på området observerar en hård konkurrens på marknaderna för e-handelsleveranser i Europa och har gjort det i många år. Detta är naturligt eftersom en växande efterfrågan på e-handel leder till en ökning av utbudet av leveranstjänster. Under de senaste åren har e-handelsmarknaderna runt om i Europa mognat och utvecklats, och på senare tid har efterfrågan ökat

ytterligare på grund av Covid-19-pandemin, vilket också lett till en ökad efterfrågan på e-handelsleveranstjänster och därmed till ett ökat utbud av dessa tjänster.

I rapporten anges också att med utgångspunkt i allmänna principer för bättre reglering bör bedömningen av regleringens konsekvenser återspegla en anpassning av de åtgärder som övervägs i förhållande till målet med regleringen. Hur värdekedjorna i branschen ser ut påverkar denna bedömning i grunden, eftersom konsekvenserna för slutkonsumenterna beror på hur eventuell reglering skapar effekter som förmedlas över hela värdekedjan, i detta fall hela e-handels värdekedja.

Vidare anges att reglering kan få oproportionerliga effekter. Därför bör man komma ihåg att en reglering av tillhandahållandet av leveranstjänster inte nödvändigtvis leder till bättre tillgång till leveransalternativ för e-handelskonsumenter. Anledningen till detta är enligt vad som uttalas i rapporten att e-handelsföretag bestämmer vilka leveransalternativ de vill erbjuda sina kunder och till vilka priser de vill erbjuda dem. Att reglera leveranstjänsterna i detta sammanhang är därför kanske varken proportionerligt eller en lämplig lösning för ändamålet.

Avslutningsvis görs i rapporten den sammanfattande bedömningen att det utifrån undersökningen inte förefaller finnas något behov av att reglera tillhandahållandet av B2C-leveranstjänster för att se till att alla e-handelskonsumenter i Sverige, särskilt de i avlägsna och glesbefolkade områden, har tillgång till lämpliga leveranstjänster som gör det möjligt för dem att handla på nätet.

I rapporten uttalar upphovsmännen också att pakettleverantörer ofta inte särskiljer sina tjänster på grundval av mottagarens identitet och att de därför förväntar sig att slutsatsen skulle bli densamma om B2B-pakettleveranser hade analyserats. Gällande C2X-pakettleveranser ser förhållanden på såväl utbuds- som efterfrågesidan annorlunda ut. Eftersom undersökningen inte omfattat denna marknad är det enligt vad som uttalas i rapporten inte möjligt att dra några slutsatser om konsekvenserna av att även exkludera dessa produkter ur den samhällsomfattande posttjänsten.

14.7 Uppfattningen hos de utsedda tillhandahållarna i Norge och Finland

I Copenhagen Economics uppdrag ingick att om möjligt bedöma om och i vilken mån omständigheten att vissa pakettjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Norge och Finland bidrar till att även andra pakettjänster tillhandahålls i dessa länder på villkor som uppfyller kraven på tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Frågan behandlas inte i rapporten men vi har ställt frågor i ämnet till tillsynsmyndigheterna i Norge och Finland och till tillhandahållarna av den samhällsomfattande posttjänsten i dessa två länder, Posten Norge A/S och Posti Oy. Tillsynsmyndigheten i Finland har inte lämnat några svar och Tillsynsmyndigheten i Norge har förklarat att den inte har någon närmare kunskap om tjänster som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. De två bolagen har emellertid lämnat svar och Posten Norges svar har varit särskilt utförligt.

14.7.1 Posten Norge A/S svar

Enligt Posten Norge finns det inget behov av att tjänster som erbjuds på konkurrensutsatta marknader ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. B2X-paketmarknaden i Norge präglas av stark dynamik både i utvecklingen av nya kundbehov och därmed också i utvecklingen av tjänster, och det råder stark konkurrens och prispress. Detta talar för att en samhällsomfattande posttjänst som är avgränsad till konsumentpaket är tillräcklig. Att utvidga den samhällsomfattande posttjänsten till en konkurrensutsatt och välfungerande marknad som paketmarknaden skulle potentiellt kunna ha skadliga konsekvenser för marknaden, innovation och tjänsteutveckling.

Posten Norge har vidare förklarat att norska myndigheter under lång tid har haft utgångspunkten att ett bra och rikstäckande utbud av posttjänster säkerställs bäst genom konkurrens, när detta är möjligt, och inte genom en samhällsomfattande posttjänst. Under den senaste tjuugoårsperioden har den samhällsomfattande posttjänsten i Norge därför vad gäller paket varit begränsad till Norgespakken. Under denna tjuugoårsperiod är det ingenting som tyder på att den samhällsomfattande posttjänsten avseende paket har varit för smal. Tvärtom är Posten Norges erfarenhet att konkurrensen har förstärkts och tjänsterna har förbättrats och blivit mer varierade.

Posten Norges erfarenhet är att även om den samhällsomfattande posttjänsten är smalt avgränsad kommer även andra tjänster att erbjudas över hela landet när väl servicenivåerna i den samhällsomfattande posttjänsten (utdelningsfrekvens, nätstruktur och leveranstider) är fastställda. När väl en grundläggande servicenivå för C2X-marknaden är fastställd kommer, enligt Posten Norge, en ekonomiskt rationell aktör att erbjuda också andra tjänster för att få volym och bästa möjliga lönsamhet i nätet, till följd av skalfördelar och synergier i distributionen. Just detta ser man enligt Posten Norge i distributionen av paket i Norge. Nätet och servicenivåerna inom den samhällsomfattande posttjänsten har fastställts med bland annat krav på utdelningsfrekvens för brev, leveranstider för brev och paket samt expeditiionsställen, och detta nät används även för paket utanför den samhällsomfattande posttjänsten utöver Norgespakken. Det erbjuds alltså ett spektrum av tjänster över hela landet och inget eller lite talar för att utbudet är bristfälligt. Detta beror enligt Posten Norge inte endast på konkurrensen utan även på incitamenten för bolaget att fylla sitt nät med ett lönsamt tjänsteutbud.

Posten Norges pakettjänster

Posten Norge bedriver sin verksamhet gentemot företag (B2C och B2B) under namnet Bring. På www.bring.no finns villkoren för pakettjänster som bolaget tillhandahåller. Där finns bland annat den 260-sidiga broschyren Transportguide med villkoren för tjänsterna som erbjuds. Leveranstider och priser anges enligt ett system med åtta zoner utifrån avstånden mellan avsändaren och mottagarare. För paket som levereras till upphämningsställe ligger priset för ett paket som väger högst 1 kg i spannet 109 (zon 1) – 187 (zon 8) norska kronor. Motsvarande priser för hemleverans är 140–255 norska kronor.

14.7.2 Posti Oys svar

Posti har förklarat att bolagets brev- och pakettjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten är tillgängliga i hela landet, både från och till de olika användarna. För tjänsterna utanför den samhällsomfattande posttjänsten tillämpas olika prissättningsmodeller, bland annat områdesprissättning. Utbudet av posttjänster utanför den sam-

hällsomfattande posttjänsten är enligt Posti tillräckligt och priserna är rimliga. På grund av skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten har Posti ett rikstäckande nät som kan användas även för andra, kommersiella tjänster.

14.8 PTS uppfattning om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Vi har diskuterat omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten med PTS. Myndigheten har anført att samhällets behov bör vara styrande för den samhällsomfattande posttjänstens omfattning. Avgränsningen bör inte göras utifrån hur posttjänster produceras, vilket sker om gränsen för vilka brev som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten sätts mellan sändningsbrev och andra brev. Den traditionella uppdelningen av brevförsändelser i kategorierna sändningar och enstaka brev är gjord ur ett producentperspektiv men säger inget om hur viktig en försändelse är ur ett samhällsperspektiv. Enligt PTS uppfattning har många sändningsbrev viktigt innehåll.

PTS har vidare pekat på att pakettjänster traditionellt delas in i B2B, B2C och C2X. Även denna uppdelning följer av produktionen av tjänsterna. Enligt myndigheten säger indelningen ingenting om hur viktig en försändelse är ur samhällets perspektiv. B2B kan upplevas som en rent kommersiell tjänst men har betydelse för hur företag i landsbygd kan konkurrera på liknande villkor med företag i andra delar av landet. B2C och paketbrev är på samma sätt viktiga för hushållen i landsbygd.

PTS uppfattning är sammanfattningsvis att ur perspektivet användarnas och samhällets behov av posttjänster är en uppdelning av tjänster i kategorierna brevsändningar och enstaka brev respektive B2B, B2C och C2X inte relevant. Att begränsa den samhällsomfattande posttjänsten utifrån dessa produktionsbaserade indelningar kan enligt myndigheten få konsekvensen att samhällsviktiga försändelser hamnar utanför den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS har framhållit att omständigheten att vissa försändelser eller tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten inte innebär att något företag också ska utses att tillhandahålla de aktuella tjänsterna. Den bedömningen gör myndigheten utifrån konkurrensförhållandena på den aktuella marknaden. Enligt PTS bör ordningen bygga på

att samhällsviktiga försändelser och tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten men att PTS inte utser något företag att tillhandahålla vissa posttjänster om de tillhandahålls av marknaden i enlighet med postlagens krav på den samhällsomfattande posttjänsten.

14.9 Aktörernas uppfattning om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Vi har diskuterat den samhällsomfattande posttjänstens omfattning även med företagen på den svenska postmarknaden. Vi har gett de 15 största paketdistributörerna på den svenska marknaden tillfälle att ge sin syn på omfattningen. Tio av dem har lämnat skriftliga svar på frågor som vi ställt. De har svarat på bland annat frågorna om den samhällsomfattande posttjänsten har en lämplig omfattning, vilka paket-tjänster som bör ingå i denna tjänst och om det även fortsättningsvis bör ställas krav på att Postnords prissättning av paket-tjänster ska vara kostnadsorienterad på det sätt som kravet tillämpas i Sverige samt icke-diskriminerande. Citymail är bland de aktörer som medverkat men har lämnat sina svar avseende brevmarknaden.

Postnord har gett sin syn på en lämplig omfattning av den samhällsomfattande postmarknaden beträffande både brev och paketmarknaden och har redogjort för sin syn på om postlagens krav på att priser för tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade hindrar bolaget från att agera rationellt och affärsmässigt och minskar möjligheterna för den samhällsomfattande posttjänsten att vara självfinansierad. Bolaget har också besvarat frågan om bolagets utbud av tjänster skulle förändras om till exempel sändningar eller andra paket än kontantbetalda inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten, till exempel genom att beföringstiderna till mottagare på landsbygden skulle bli längre eller att servicen på något annat sätt skulle bli sämre på landsbygden.

Även Arena för framtidens distribution, som är en organisation som företräder bland annat Postnords konkurrenter på brevmarknaden, har gett sin syn på den samhällsomfattande posttjänstens omfattning.

De olika aktörerna har lämnat följande svar.

14.9.1 Postnord

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten

Postnord anser att en snävare definition av den samhällsomfattande posttjänsten skulle vara fördelaktig och skulle också mer precist skydda de grupper som lagstiftaren förmodligen har haft i åtanke (exempelvis konsumenter och småföretagare). Det skulle förbättra konkurrensituationen, både för Postnord och för marknaden i dess helhet. Dessutom skulle problematiken med mervärdesskatteundantaget förenklas något med en avgränsad samhällsomfattande posttjänst. Postnord förordar därför att den samhällsomfattande posttjänsten begränsas vad gäller paketmarknaden.

Paketmarknaden (inkluderat lättare försändelser med varuinnehåll) är enligt Postnord idag en väl fungerande marknad med flera aktörer som täcker hela Sverige. Det finns därför inte anledning att fortsatt inkludera paket i den samhällsomfattande posttjänsten (möjligen med undantag för kontantbetalda paket). I stället bör kommersiell frihet råda på paketmarknaden. Behovet av statsfinansiering skulle därmed minska.

Postnord har förklarat att sändningar och enstaka brevårsändelser hanteras gemensamt i bolagets produktionsprocess. Att separera sändningar ur den samhällsomfattande tjänsten skulle därmed innebära en administrativ börda. Om sändningar skulle exkluderas ur den samhällsomfattande posttjänsten och hanteras på helt kommersiella grunder skulle detta därför kunna leda till högre kostnader och i förlängningen till högre priser för användarna, vilket i sin tur driver på digitaliseringen. Detta slår mot de medborgare som inte har tillgång till digitala kommunikationstjänster. Brevdistribution och därmed sändningar är en tjänst med fallande volymer. Det är viktigt att kostnadsanpassningen sker på ett sätt som omsorgsfullt tar hand om det behov som trots allt kvarstår.

Om sändningar skulle uteslutas ur den samhällsomfattande posttjänsten skulle det enligt Postnords uppfattning å andra sidan sett ge en något större frihet för bolaget vad gäller prissättning och möjligheter att konkurrera. Eftersom Postnords konkurrenter inte träffas av regleringen för den samhällsomfattande posttjänsten, kan denna försämra Postnords konkurrenskraft.

Postnords tjänsteutbud kan komma att påverkas av en snävare samhällsomfattande posttjänst eftersom marknadsmässiga hänsyn i större utsträckning i så fall kommer att vara vägledande.

Sammantaget har Postnord svårt att bedöma vad som väger över vad gäller för- och nackdelar av att utesluta sändningar från den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt Postnord torde det dock stå klart att eventuella fördelar för bolaget i detta avseende närmast är att betrakta som förbättringar på marginalen. Så länge som Postnord är ålagt en reglering som är dimensionerande för hela infrastrukturen (dvs. reglering om enstaka frimärkta försändelser eller motsvarande) är alla andra förändringar av regleringen enligt Postnords uppfattning av mindre betydelse.

Postlagens prissättningsregler

På en väl fungerande marknad saknas enligt Postnord anledning till särskild reglering utöver vad som återfinns i den generella konkurrensrätten. Den generella konkurrensrätten skulle tillräckligt väl säkerställa marknadens funktion. Särregleringen i postlagen är överlappande och leder till såväl otydlighet som osäkerhet.

Öppen för insyn

Postnord har pekat på att kravet att prissättningen ska vara öppen för insyn innebär att Postnord ska hålla priser för samhällsomfattande tjänster allmänt tillgängliga och prisinformationen ska vara tillräckligt utförlig. Enligt tillståndsvillkoren ska prisinformationen framgå av Postnords webbplats. Om Postnord tillämpar särskilda priser (till exempel rabatter) för brevtjänster ska Postnord publicera information om de förutsättningar under vilka dessa priser kan erhållas samt storleken på dessa särskilda priser.

I praktiken innebär detta att Postnord måste publicera bruttopriserna för tjänster upp till 20 kg. När det gäller brevtjänster måste Postnord även publicera på sin webbplats ett dokument som benämns ”prisparametrar”, i vilket rabatter, storlek på dessa och förutsättningar för erhållandet av sådana beskrivs. Detta för att prisinformationen ska anses vara tillräckligt utförlig.

Enligt Postnord innebär detta att på brevmarknaderna har Postnords konkurrenter mycket stor insyn i bolagets prissättning. Detta innebär dels att Postnord förlorar affärer, dels att konkurrenterna inte behöver konkurrera fullt ut för att vinna en affär eftersom de har vetskap om de rabatter som Postnord kan erbjuda. Transparenskravet har således negativa effekter för Postnord och för konkurrensen och i slutändan för kunderna, eftersom dessa annars kanske hade kunnat få ännu lägre priser.

Postnord har förklarat att det är mycket svårt att kvantifiera dessa negativa effekter och storleken på dess inverkan på Postnords lönsamhet. Kravet hindrar dock bolaget från att fatta affärsmässiga beslut genom att till exempel erbjuda rabatter utanför prisparametrarna för att vinna en kund.

När det gäller pakettjänsterna är detta krav idag enligt vad Postnord har förklarat inte lika förhindrande eftersom Postnord inte, enligt nuvarande tillståndsvillkor, måste publicera information om särskilda priser och rabatter. Pristransparensen är begränsad till bruttopriser, vilket inte påverkar Postnords konkurrensförmåga eftersom användning av särskilda priser och rabatter är vanligt förekommande på paketmarknaden.

Icke-diskriminerande prissättning

Beträffande kravet på icke-diskriminerande prissättning har Postnord förklarat att kravet gör att bolaget inte kan affärsmässigt sätta ett pris med hänsyn till den specifika kundens betalningsvilja och konkurrensstrycket. Detta medför att Postnord förlorar affärer eller får ett sämre ekonomiskt resultat.

Postnord har framhållit att likabehandlingsprincipen gäller även Postnords pakettjänster, som utsätts för mycket hårt konkurrensstryck. Det är även för detta krav mycket svårt att kvantifiera de negativa effekterna och inverkan på Postnords lönsamhet av likabehandlingsprincipen. Postnord hade dock i vissa fall kunnat vinna fler affärer om detta krav inte fanns och i andra fall tagit mer betalt för sina tjänster av de kunder som visade en starkare betalningsvilja för Postnords tjänster.

Kostnadsorienterad prissättning

Vad gäller kravet på kostnadsorienterade priser har Postnord anført att det finns en stor osäkerhet om vad kravet innebär. Historiskt har Postnord genom kravet hindrats från att konkurrera fullt ut och effektivt mot andra konkurrenter på brevmarknaden. Genom tillämpningen i tillsynsärenden har Postnords affärsmässighet ”kylts” i individuella kundförhandlingar men även i vissa fall vid den allmänna pris- och rabattsättningen av vissa tjänster. Det konkurrensrättsliga regelverket säkerställer att dominerande företag på marknader där konkurrensen inte fungerar hindras från att prissätta sina tjänster på ett sätt som gör att lika effektiva konkurrenter som det dominerande företaget utestängs. Det finns därför inte någon anledning att lagstifta om ett krav på kostnadsorienterad prissättning eftersom skyddsobjekten för detta krav skyddas av det konkurrensrättsliga regelverket.

Enligt Postnord är det också här mycket svårt att kvantifiera detta kravs inverkan på Postnords lönsamhet. Osäkerheten kring tillämpningen av detta krav har emellertid begränsat Postnords affärsmässighet, något som inte varit nödvändigt med hänsyn till att andra och tydligare regelverk (den konkurrensrättsliga lagstiftningen) uppnår samma syfte utan negativa konsekvenser på konkurrensen.

Sammanfattningsvis anser Postnord att prissättningsreglerna, även om deras effekt är svåra att kvantifiera, innebär en belastning för Postnord och därmed minskar möjligheten till självfinansiering. Nyttan för användarna måste dessutom anses begränsad.

Paketmarknadens uppfyllande av postdirektivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten

I frågan om paketmarknaden skulle uppfylla postdirektivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten har Postnord anført att konkurrenstrycket är väldigt högt på den svenska paketmarknaden i dess helhet. De senaste åren har konkurrensen inom alla segment på paketmarknaden ytterligare intensifierats med nya affärsmodeller och utveckling av e-handelsmarknaden. Kunder, konsumenter såväl som små- och medelstora företag, har idag många alternativ att välja mellan för att sända och ta emot paket – både nationellt och internationellt – inom samtliga delsegment av paketmarknaden.

Mot bakgrund av detta finns det enligt Postnord inte någon anledning att anta att postdirektivets krav avseende paketbefordringstjänster inte skulle uppfyllas av marknaden själv.

Förändringar i Postnords sändningstjänster om sändningar inte skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten

Postnord har förklarat att om den samhällsomfattande posttjänsten skulle avse endast enstaka brevöversändelser kommer Postnord ändå att tvingas hålla ett omfattande rikstäckande distributionsnät. Det finns inga beräkningar som visar att det skulle vara bättre att upphöra med sändningstjänster. Det skulle fortsatt finnas synergier mellan sändningar och enstaka översändelser. Däremot skulle Postnord behöva vidta de åtgärder som krävs för att anpassa tjänsteutbudet efter marknadens efterfrågan.

Förändringar i Postnords pakettjänsteutbud om endast en viss pakettjänst skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten

På frågan om Postnords pakettjänsteutbud skulle förändras om endast en viss pakettjänst, till exempel kontantbetalda paket, skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten har Postnord svarat att bolaget kommer att fortsätta att utnyttja synergier, samproducera och tillhandahålla alla tjänster som är marknadsmässigt motiverade. Postnords strategi är att täcka hela Sverige. Bolagets strävan är att växa på paketmarknaden i enlighet med marknadens efterfrågan och krav. På paketmarknaden finns många aktörer som erbjuder tjänster i hela Sverige, varför det saknas skäl till särskild sektorreglering. Postnord avser att utnyttja alla synergier maximalt. De krav som bolaget är ålagt inom den samhällsomfattande posttjänsten ger mycket goda förutsättningar för att fortsatt erbjuda bra pakettjänster, i alla delar av landet. Postnord avser, inte minst av marknadsmässiga skäl, att erbjuda så bra pakettjänster som möjligt, något som bolaget bedömer kommer att ha stor betydelse framför allt i de delar av landet där konkurrens från andra paketaktörer inte är framträdande.

14.9.2 Övriga företag och Arena för framtidens distribution

Citymail

Citymail anser att en vid definition av den samhällsomfattande posttjänsten är nödvändig. Användarna ska garanteras en samhällsomfattande tjänst som uppfyller moderna krav på brev- och pakettjänster. Den samhällsomfattande posttjänsten ska därför omfatta åtminstone det den idag omfattar. Att bryta ut delar av en sammanhållen distributionslösning låter sig inte göras utan att det påverkar de delar som lämnas kvar. En sådan påverkan medför stor risk för försämrade konkurrens.

Citymail har pekat på att om exempelvis sändningar bryts ut ur den samhällsomfattande posttjänsten skulle kraven på prissättning och kostnadsredovisning för dessa försändelser försvinna. Eftersom sändningar står för den absoluta merparten av volymen på marknaden kommer det också att försvåra arbetet med att granska kostnadsredovisningen för de försändelser som fortfarande omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten eftersom dessa i princip transporteras och sorteras i exakt samma leveranskedja som de volymdrivande sändningarna. I sändningarna ingår också en stor mängd brev från exempelvis myndigheter och vård och omsorg samt olika typer av fakturor, alltså brev som det är av stor vikt att staten säkrar tillgången till för alla medborgare. Om sändningar tas bort ur den samhällsomfattande posttjänsten försvinner också möjligheten att säkra detta. Om sändningarna lyfts ut ur den samhällsomfattande posttjänsten skulle detta riskera att ytterligare öka obalansen, urvattna konkurrensen och därmed försämra möjligheterna till självfinansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

Citymail anser vidare att paket ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten eftersom de delas ut tillsammans med brev och nyttjar samma infrastruktur.

Arena för framtidens distribution

Arena för framtidens distribution anser att den samhällsomfattande posttjänstens omfattning inte bör minskas. Det är viktigt att de av Postnords tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten fortsätter att omfattas av kravet att prissättningen ska vara öppen för

insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad. Därigenom skyddas konkurrensen. En försämrad konkurrens kommer att leda till utslagna företag, högre priser, ökade skattesubventioner, sämre service och mindre innovation.

Bring

Bring anser att den samhällsomfattande posttjänsten avseende paketbefordran måste avgränsas till en bastjänst som är begränsad till privatmarknaden och till enstaka paket, C2X. Denna tjänst ska ha ett kvalitetskrav men behöver inte kunna befordras till nästa dag i hela Sverige, vilket är dyrt och inte klimatsmart. Alla andra tjänster klarar marknaden själv av att reglera och utveckla. Ingen aktör med självbevarelsedrift kommer att vilja vara sämst i klassen och de företag som köper dessa tjänster kommer att driva på utvecklingen av tjänster och tillgänglighet. Den samhällsomfattande tjänsten borde endast bli tillämplig där marknaden inte klarar att leverera upp till den nivå av service man bestämt ska gälla.

Beträffande sin verksamhet har Bring upplyst att bolaget erbjuder utlämning via ombud samt utkörning av paket. Bolaget erbjuder upphämtning av paket hos företag samt för returerna. Bolaget erbjuder ännu inte inlämning av paket hos ombud men avser utveckla tjänster som stödjer detta.

Bring menar att bolaget är rikstäckande. Bolaget anser också att det tillgodoser avsändarens behov av täckning och att mottagarnas behov tillgodoses. I glesbygd är det längre till ombud. Bolaget utvecklar dock ständigt sitt nätverk, och där volymer finns (där mottagarna bor) försöker även bolaget finnas och förtäta sitt nätverk. Hänsyn måste tas till var det är lönsamt och klimatsmart att finnas. För få leveranser till en plats blir varken klimatsmart eller ekonomiskt. Brings grundpriser är lika över hela landet för samtliga pakettjänster men tillägg tas ut för storstad respektive glesbygd.

Budbee

Budbee har framfört att en eventuell subventionering av Postnords brevverksamhet inte får ge bolaget en konkurrensfördel på paketmarknaden. Postnord erbjuder paketbrev till ett så lågt pris att det

inte går att konkurrera med detta eftersom paketbrev kan delas ut tillsammans med brev.

Budbee anser att paket från företag inte bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Det är emellertid viktigt att Postnords prissättning är kostnadsorienterad och icke-diskriminerande så att Postnords pakettjänster belastas med en korrekt andel av kostnader som är gemensamma för olika tjänster, till exempel för traditionella brev och varubrev.

Beträffande sin verksamhet har Budbee upplyst att bolaget erbjuder e-handelsföretag ett leveransalternativ som innebär att deras kunder kan välja mellan att få hem sina varor eller hämta dem i paketskåp. Bolaget erbjuder både hämtning och utkörning av paket, med både företag och privatpersoner som avsändare eller mottagare. Bolaget hade i mars 2022 verksamhet från Gävle och söderut och täckte då omkring 70 procent av Sveriges befolkning. Bolaget planerade att i april 2022 expandera sin verksamhet norrut och täcka även Sundsvall, Östersund, Umeå och Luleå. Bolaget skulle då erbjuda hemleveranser till omkring 60 procent av Sveriges befolkning och boxleveranser till omkring 97 procent.

Beträffande prissättningen utgår Budbee från en och samma prislista i hela landet men beroende på varje kunds behov, volymer, geografi m.m. förekommer skillnader mellan olika kontrakt. Exempelvis kan priser skilja sig åt för leverans samma dag jämfört med leverans nästa dag.

Bussgods

Bussgods har framfört att en ändring av viktgränser inom den samhällsomfattande posttjänsten samt en utjämning av servicenivåerna är nödvändiga. Pakettjänsten bör begränsas viktmässigt, kanske till 10 kg, och alla pakettjänster bör vara spårbara. Sådana åtgärder skulle jämna ut konkurrensen och skapa en mer miljömässig distributionsstruktur där alla får ta en större del av den verkliga kostnaden.

Bussgods anser att Postnords prissättning idag inte är kostnadsorienterad när man ser på regioner. Postnord har en kostnadsbild för hela landet medan Bussgods, som är verksamt i norra Sverige, har en kostnadsbild som av geografiska skäl är högre än Postnords. Buss-

gods blir därför utkonkurrerat av Postnord genom detta bolags ”prisdumpning” i norr.

Bussgods har förklarat att bolaget erbjuder paketbefordran åt både företag och privatpersoner. Bolaget har ett eget ombuds nät för in- och utlämning i hela landet, erbjuder in- och utlämning från bussstationer och Bussgodsterminaler i postnummer 83–89 samt använder sig av Bringombud för utlämning i postnummer 10–82. Spridningen av bolagets utlämningspunkter är tillfredsställande i södra Sverige men inlämningspunkterna kunde varit några fler i vissa områden.

Bussgods tillämpar inte enhetliga priser inom Sverige utan det kan vara skillnader beroende på från och till vilket område som paket skickas.

DB Schenker

DB Schenker har anfört att den samhällsomfattande posttjänsten inte bör omfatta paket. Vidare bör de paket som faller under brevddefinitionen begränsas i storlek då de inte rör sig om kuvertbrev. Det bör alltså övervägas om paketbrev under 2 kg ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten eller om gränsen ska sättas vid en lägre vikt.

Enligt DB Schenker finns det en fungerande rikstäckande paketdistribution i Sverige med flera olika leverantörer som tillgodoser behovet av paketleveranser, både för konsumenter och näringsliv. En fungerande konkurrensutsatt paketmarknad är det bästa för kunden då den kontinuerligt driver förbättringar av erbjudandet, inklusive erbjudandets pris och leveranssätt.

DB Schenker har framfört att mervärdesskattereglerna kring den samhällsomfattande posttjänsten utgör ett hinder för fullt fungerande konkurrens på marknaden, vilket i sin tur innebär att nuvarande omfattning riskerar att snedvrider marknaden negativt för kunderna och mottagarna, särskilt inom den växande e-handeln.

Beträffande sin verksamhet har DB Schenker upplyst att bolaget erbjuder pakettjänster till privatpersoner och företag av alla storlekar med såväl in- och utlämning via utlämningsställen som utkörning av paket till mottagaren. Bolaget erbjuder inte hämtning hemma hos privatpersoner utan returer hanteras via ombuds nätet. Bolaget täcker hela Sverige med 1 600 ombud och erbjuder hemleverans till alla postnummer i Sverige.

Användarnas behov och förväntningar är centralt för hur bolaget anpassar sitt ombudsnät. Bolaget utgår från var personer bor när nätverket av utlämningsställen utformas. Det är av högsta vikt för bolaget att ha ett rikstäckande ombudsnätverk och hänsyn tas till förutsättningar som avstånd, mängd paket och befolkningsdensitet när ombudsnätverket anpassas.

För konsumentbetalade paket är det inga geografiska skillnader i DB Schenkers priser. För ombuds försändelser där bolaget har avtal med kund, exempelvis ett e-handelsföretag, är kundens priser mot sin kund (konsumenten) generellt lika till hela landet. Bolagets kunder kan dock ha olika pris beroende på till exempel volym, erbjudande och kreditvärdighet. För hemleveranser är prisbilden olika beroende på geografi.

DHL

DHL har förklarat att bolaget anser att det ska finnas en samhällsomfattande posttjänst som innefattar förmedling av traditionella brev, alltså till exempel pappersark, räkningar och vykort. Möjligen kan den även innefatta förmedling av varor från en privatperson till en annan upp till en definierad vikt, förslagsvis 5 kg.

Enligt DHL har gränsen mellan brev och paket flyttats och blivit mer och mer otydlig. Det bör göras skillnad mellan kommersiella och privata behov när det gäller varor. B2B och B2C ska inte få hanteras via en posttjänst, utan enbart C2C. Varor från företag bör inte innefattas i den samhällsomfattande posttjänsten utan postlagen bör moderniseras. Postnords produkt varubrev, som t.o.m. hängs på eller lämnas utanför dörren för att de inte går ner i en brevlåda, är inte ett brev utan är att betrakta som paket.

Beträffande sin verksamhet har DHL förklarat att dess ombudsnät är fördelat över hela Sverige med en koncentration till där befolkningen finns. För boende i glesbygd kan det ibland vara ett visst avstånd till ombuden. Bolagets distribution av paket sker till 70–80 procent över natt till hela Sverige enligt en publicerad tidtabell.

För privatpersoner finns publicerade officiella prislister och prissättningen varierar utifrån vilken service som kunden väljer. Prissättningen är dock enhetlig oberoende av mellan vilka orter inom Sverige som paket skickas.

DHL består av bland annat divisionerna DHL eCommerce Solutions, DHL Freight och DHL Express som har olika inriktning. DHL Freight erbjuder bland annat paketleveranser B2C och C2C med utlämning via ombud. För B2C-tjänster erbjuds hemleverans i vissa geografiska områden. DHL Freight erbjuder framför allt B2B- och B2C-tjänster med hemleverans, majoriteten av volymen med övernattbefordran. DHL Express erbjuder expressleveranser med leverans till mottagaren eller via utlämningsställe. DHL täcker hela Sverige med ett gemensamt ombudsnät med kortare eller längre avstånd till ombuden beroende på var man bor. Det är möjligt att skicka paket till alla adresser i Sverige.

Instabox

Instabox har framfört att den privata marknaden tillgodoser på ett bra sätt behoven av paketbefordran och att det inte behövs någon offentlig finansiering. Detta är tydligt eftersom både DHL och DB Schenker täcker hela den geografiska marknaden, och även utmanare som Instabox och Early Bird på rent marknadsmässiga bevekelsegrunder har valt att göra samma sak.

Enligt Instabox innebär det en mycket stor konkurrensnackdel att ha en icke-diskriminerande, transparent och kostnadsbaserad prisättning. Om vissa bolag ska drabbas av sådana krav är det mycket viktigt ur konkurrenssynpunkt att alla bolag drabbas på samma sätt. Om ett eller ett par bolag till exempel tvingas att redovisa sina affärs-mässiga villkor för sina konkurrenter som inte har det kravet sätts dessa bolag i en mycket allvarlig negativ position.

Enligt Instabox finns det inte något behov av att paketjänster omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Marknaden för paket-tjänster är god och konkurrensatt. De flesta tjänster avseende paket finns på marknaden redan.

Beträffande sin verksamhet har Instabox förklarat att bolagets huvudtjänst är leverans av paket genom paketboxar men att bolaget även erbjuder hemleverans.

Enligt Instabox är det svårt att beskriva täckningsgrad och bolaget använder olika tal för att mäta denna. Bolagets uppfattning är att det har en täckningsgrad på 99,1 procent och den ökar för varje år. Det finns inget område där bolaget inte har boxar men i Norrlands inland

är det större avstånd mellan dem. Instabox har generellt bättre täckning i tätbebyggda områden än Postnord men något sämre täckning i glesbygd. Bolaget satsar på 100 procent täckning, eftersom e-handelsföretagen annars inte kan använda bolaget som enda leverantör. Det är en marknadsmässig fördel att kunna erbjuda 100 procents täckning.

Instabox prissättning är inte enhetlig inom Sverige utan varierar bland annat utifrån geografisk belägenhet.

Jetpak

Jetpak anser att den samhällsomfattande posttjänsten har en lämplig omfattning. Att marknaden ska uppfylla postlagens krav på paket-tjänster i tillräckligt stor utsträckning ser bolaget som långsökt.

Enligt Jetpak bör det i den samhällsomfattande posttjänsten finnas en pakettjänst för paket upp till en högsta vikt om 15–25 kg, som är spårbar och med leveransmöjlighet till ombud alternativt till postlåda eller hemadress. Någon form av rekommenderad expresstjänst kan också vara lämplig, speciellt för paket med vikter under 5–10 kg. Det är tjänster av detta slag som den breda massan i samhället har användning för och därför bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. De nuvarande kraven på prissättningen inom den samhällsomfattande posttjänsten bör finnas kvar eftersom de är till nytta för samhället. Om prissättningen släpps fri kan det få följder som inte gynnar samhället i stort.

Beträffande sin verksamhet har Jetpak förklarat att bolaget erbjuder olika tjänster men att fokus ligger på tidsspannet 0–24 timmar med upphämtning och leverans dörr-till-dörr. Bolaget erbjuder även inlämning och avhämtning vid bolagets 30 stationer. Dessa ligger från Kiruna till Malmö. Bolaget täcker hela Sverige med de snabbaste expressleveranserna och för mer distributionsliknande tjänster täcker bolaget 86 procent av Sveriges befolkning. Priserna differentieras över landet och varierar från tjänst till tjänst.

UPS

UPS anser att den svenska paketmarknaden är välfungerande och högst konkurrenspräglad och inte behöver ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Den samhällsomfattande tjänsten bör vara en bas-

tjänst. Om det står klart att en grundläggande tjänst till ett rimligt pris inte kan tillhandahållas genom marknaden finns det ett behov av att införa en skyldighet att tillhandahålla grundläggande distributions-tjänster.

UPS erbjuder en rad olika tjänster åt privatpersoner och företag med hämtning och leverans antingen hos avsändarna och mottagarna eller hos ombud. UPS har 589 ombud i Sverige och täcker hela landet. Bolagets priser beror på servicenivå och vikt. Till och från mindre tillgängliga och mindre befolkade områden kan en extra avgift tillkomma.

14.10 Bedömning beträffande den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

14.10.1 För- och nackdelar med att försändelser eller posttjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten

Tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser

Postlagens regler om den samhällsomfattande posttjänsten syftar till att säkerställa att det i hela landet erbjuds posttjänster av god kvalitet och till rimliga priser. Detta har hittills skett genom att Postnord har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Om postlagens och postdirektivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten uppfylls av marknaden behöver emellertid något företag inte utses att tillhandahålla denna tjänst (se avsnitt 14.2).

Postnord erbjuder många olika tjänster, både beträffande brev och paket. Vad gäller brev är Postnord endast ålagt att tillhandahålla en tjänst med två dagars befordringstid. Bolaget är inte skyldigt att erbjuda tjänster som är särskilt anpassade för till exempel sändningar men gör det av affärsmässiga skäl. Det kan Postnord komma att göra även om sådana tjänster till följd av sjunkande brevmängder skulle innebära en redovisningsmässig förlust. Så länge som intäkterna från en tjänst täcker tjänstens särkostnader och ger ett täckningsbidrag till kostnader som är gemensamma för även andra tjänster kommer tjänsten att tillhandahållas. Postnord är inte ålagt att tillhandahålla

någon viss konkret pakettjänst utan bolaget väljer vilka pakettjänster som ska tillhandahållas utifrån affärsmässiga överväganden.

Att Postnord erbjuder andra tjänster än den ålagda tjänsten med två dagars befordringstid är alltså inte beroende av om dessa tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte. När Postnord väl är utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan några begränsningar omfattas emellertid alla posttjänster som bolaget erbjuder av postlagens regler för den samhällsomfattande posttjänsten. För tjänsterna gäller därmed att de ska tillhandahållas i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser.

En fråga som uppkommer är varför tjänster avseende till exempel sändningar, kontorspost och paket ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten när det inte ställs krav på att tjänsterna ska tillhandahållas. Som vi kommer att redovisa närmare nedan anser vi att det bör säkerställas att det tillhandahålls tjänster som är särskilt utformade för sändningar, kontorspost och de olika paketmarknaderna. Den närmare utformningen av dessa tjänster görs som utgångspunkt bäst på postmarknaden. Så har skett hittills utan att PTS funnit anledning att föreskriva krav på konkreta tjänster. När tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten väl tillhandahåller tjänster som efterfrågas på marknaden gäller emellertid, som vi har framhållit ovan, att tjänsterna ska tillhandahållas i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser. Detta bör gälla för i vart fall vissa tjänster för sändningar, kontorspost och paket. Detta är en fördel som följer av att tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns emellertid också nackdelar.

Postdirektivets prissättningsregler är snedvridande

För tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten gäller bland annat att priserna ska vara icke-diskriminerande och kostnadsorienterade. Inom EU-rätten innebär det allmänna icke-diskrimineringsförbudet att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för sådan behandling (se avsnitt 9.5). Vad gäller kostnadsorienteringskravet tillämpas det i Sverige på så sätt att varje tjänst inom den samhällsomfattande posttjänsten ska prissättas utifrån sin självkostnad (se avsnitt 9.4.4).

I kapitel 12 har vi redovisat samhällsekonomiska aspekter på prissättning. Som har framgått där är prissättning som är icke-diskriminerande i enlighet med EU-rättens allmänna icke-diskrimineringsprincip och kostnadsorienterad på det sätt som kravet tillämpas i Sverige inte samhällsekonomiskt optimal. Samhällsekonomiskt bäst är s.k. marginalkostnadsprissättning. Sådan prissättning innebär att priset motsvarar den extra kostnad som den sista producerade enheten orsakar. När en verksamhet bygger på en stor andel fasta kostnader, vilket särskilt brevverksamhet gör, innebär emellertid sådan prissättning att verksamheten går med förlust. Ett företag kommer därför vid sådana förhållanden inte att tillämpa marginalkostnadsprissättning. För att marginalkostnadsprissättning ska ske krävs därför en prisreglering som föreskriver en sådan prissättning samt att företaget subventioneras.

Om statsmakterna, trots de samhällsekonomiska fördelar som marginalkostnadsprissättning innebär, önskar att till exempel ett företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten ska gå med vinst eller i vart fall minimera sina förluster är det ur samhällsekonomiskt perspektiv näst bästa alternativet s.k. Ramseyprissättning. Vid sådan prissättning sätts priserna utifrån kundernas priskänslighet och betalningsvilja. Därmed tas högre priser ut från kunder med låg priskänslighet men lägre priser från kunder som är priskänsliga. På en marknad sätts priser i olika utsträckning på detta sätt. Bland annat eftersom företag i regel inte har fullständig kunskap om kundernas priskänslighet tillämpar de emellertid inte Ramseyprissättning fullt ut. I den mån som de har möjlighet att prissätta utifrån kundernas priskänslighet är detta emellertid alltså samhällsekonomiskt gynnsamt.²³

Postlagens krav på icke-diskriminerande och kostnadsorienterade priser är alltså som utgångspunkt inte samhällsekonomiskt optimala. Prissättningsreglerna har dock också funktionen att skydda mot konkurrenshämmande prissättning. I den mån som sådant skydd behövs har prissättningsreglerna till den delen samhällsekonomiskt gynnsamma effekter.

²³ Utöver redovisningen i kapitel 12, se även Henrik Ballebye Okholm m.fl., *Disoriented No More: An Economics Compass for the EU's Cost orientation principle*, i Pierre Luigi Parcu m.fl., *New Business and Regulatory Strategies in the Postal Sector*.

Mervärdesskatteundantaget för vissa posttjänster är snedvridande

För vissa tjänster finns en ytterligare negativ effekt av att de ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. För dels posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och för vilka villkoren inte förhandlats individuellt, dels frimärken gäller ett undantag från mervärdesskatt. Beträffande brev omfattar undantaget främst frimärkta brev. På denna marknad är det endast några få lokala postföretag som konkurrerar med Postnord. Den konkurrenssnedvridande effekten är därför liten på denna marknad. På paketmarknaden är det tjänster riktade till privatpersoner som omfattas av undantaget, s.k. C2X-tjänster. Denna marknad utgör 3 procent av den totala paketmarknaden. På C2X-marknaden är mervärdesskatteundantaget konkurrenssnedvridande. (se avsnitt 14.3)

Möjligheten att lämna ersättning

De minskande brevmängderna kommer att leda till att ersättning behöver lämnas för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. I avsnitt 14.4 har vi behandlat frågan om möjligheten att lämna ersättning påverkas av om tjänster som en utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten erbjuder ingår i denna tjänst eller inte. Vi har där konstaterat att vad som kan ersättas enligt EU:s statsstödsregler är nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Denna nettokostnad påverkas inte i sig av om en viss tjänst ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte. Därmed påverkas inte heller möjligheten att lämna ersättning. Nettokostnaden skulle dock kunna bli lägre om resultatet för den aktuella tjänsten skulle bli bättre om den inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten och därmed inte omfattades av postlagens prissättningsregler.

När det finns ett krav på att en brevtjänst med viss befordringstid ska tillhandahållas kommer detta krav att vara dimensionerande för brevnätet och driva nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Denna nettokostnad kan behöva ersättas med statliga medel. I detta nät kan alltså tjänster som genererar en redovisningsmässig förlust komma att befordras. Så länge som intäkterna från dessa tjänster täcker tjänsternas särkostnader är

det fullt affärsmässigt för den utsedde tillhandahållaren att göra detta, och det minskar också nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Att även försändelser som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten befordras i ett nät som upprätthålls med ersättning för nettokostnaden är inte olämpligt utan samhällsekonomiskt rationellt.

Handlingsalternativen

Postdirektivets prissättningsregler är alltså inte optimala ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om marknaden för hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten är välfungerande med god konkurrens och marknaden erbjuder alla användare posttjänster av god kvalitet till rimliga priser kan det därför finnas skäl för att ingen utsedd tillhandahållare ska omfattas av prissättningsreglerna för tjänster på en sådan marknad. Det finns två sätt att uppnå detta.

Det första alternativet är att omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten avgränsas i postlagen så att den avser endast vissa försändelser eller tjänster. Detta är möjligt att göra enligt postdirektivet; postdirektivet kräver inte att alla posttjänster som en utsedd tillhandahållare erbjuder ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. En sådan avgränsning har gjorts i till exempel Finland, där endast kontantbetalda försändelser ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Vid en sådan avgränsning ingår huvudsakligen frimärkta brev och pakettjänster som är riktade till privatpersoner i den samhällsomfattande posttjänsten, medan sändningar, kontorspost och e-handelsförsändelser faller utanför.

Det andra alternativet är att omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten hålls oförändrad men PTS inte utser någon att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för de delar där marknaden erbjuder alla användare posttjänster av god kvalitet till rimliga priser.

Fördelen med att utesluta vissa tjänster genom en avgränsning i postlagen

Fördelen med att utesluta vissa tjänster från den samhällsomfattande posttjänsten genom en avgränsning i postlagen är att PTS inte behöver bedöma om postlagens krav beträffande prissättningen är uppfyllda på den aktuella marknaden. Som vi har redovisat i avsnitt 14.2 är det oklart hur den bedömningen ska göras. Postdirektivet innehåller en motstridighet eftersom tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten å ena sidan ska kunna överlämnas åt marknaden när något statligt ingripande inte behövs, men det å andra sidan för detta krävs att priserna på marknaden är icke-diskriminerande. På en välfungerande marknad med god konkurrens är priserna inte icke-diskriminerande i den mening som den allmänna EU-rättsliga icke-diskrimineringsprincipen har, nämligen att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika. I avsnitt 14.2 har vi dock förespråkat att postdirektivets prissättningskrav tolkas på ett ändamålsenligt sätt i en situation där marknaden tillhandahåller posttjänster av god kvalitet till rimliga priser i hela landet. Om en avgränsning görs i postlagen undviks dock svårigheten för PTS att bedöma om postdirektivets krav på priserna är uppfyllda.

Vi ska nu bedöma om vissa brev- eller paketttjänster som nu ingår i den samhällsomfattande posttjänsten bör uteslutas från denna genom en avgränsning i postlagen.

14.10.2 Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev

Vår bedömning: Den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev bör inte begränsas utan bör även fortsättningsvis ha samma omfattning som idag.

Kraven på den samhällsomfattande posttjänster

Enligt postdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande posttjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet. I skäl 11 i 1997 års direktiv anges som skäl för att införa regler på EU-nivå att

det är av yttersta vikt att på unionsnivå garantera samhällsomfattande posttjänster som omfattar ett minimiutbud av tjänster av angiven kvalitet som i alla medlemsstater måste tillhandahållas samtliga användare till ett rimligt pris, oavsett deras geografiska belägenhet inom unionen. Enligt postdirektivet är det alltså ett minimiutbud av tjänster som medlemsstaterna ska säkerställa. Beträffande krav på dessa tjänster finns i direktivet bestämmelser om till exempel insamling och utdelning av post samt om nätet med expeditionsställen men det lämnas till medlemsstaterna att fastställa normer för kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna, till exempel beträffande befordringstider och tillförlitlighet.

I postlagen har kraven på den samhällsomfattande posttjänsten konkretiserats i viss mån genom definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt denna definition menas med den samhällsomfattande posttjänsten en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot posttjänster och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Vad gäller den närmare kvaliteten på tjänsterna enligt svensk rätt finns det ett krav i 6 § första stycket postförordningen. Enligt den bestämmelsen gäller att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. Denna bestämmelse innebär ett krav på att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahålla en brevtjänst med två dagars befordringstid och som uppfyller kvalitetskravet att minst 95 procent av breven ska ha delats ut i tid. Den tjänst som avses är en tjänst för brev som frankeras med frimärke och postas i en brevlåda. Det finns alltså inte något krav på att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahålla tjänster som är särskilt anpassade för till exempel sändningar och kontorspost.

Tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev kan inte lämnas helt till marknaden

Det är inte möjligt att helt lämna till marknaden att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten vad gäller brev. I så fall skulle inte alla tillförsäkras tillgång till brevtjänster av god kvalitet till rimliga priser i enlighet med postdirektivets krav. Vad som kan övervägas är en avgränsning som innebär att tjänster avseende sändningar eller kontorspost inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Med sändningar avses försändelser med samma format och vikt och de karaktäriseras av att de lämnas in i stora volymer och sorterade till postföretaget. Postnord och Citymail erbjuder särskilda tjänster för sådana försändelser. Tjänsterna bygger på att breven lämnas in sorterade direkt till en brevterminal i stora volymer. Till följd av detta är portot per brev avsevärt lägre än portot för ett brev som frankeras med frimärke och postas i en brevlåda. Med kontorspost avses brev som frankeras med frankeringsmaskin eller är förbetalda. Även för sådan post är portot lägre än för frimärkta brev (se avsnitt 5.3.2).

Postnord erbjuder sändnings- och kontorsposttjänster trots att det inte finns något krav på att det i den samhällsomfattande posttjänsten ska erbjudas särskilda tjänster för sådana brev. Postnord gör detta av affärsmässiga skäl. När det finns krav på att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahålla en brevtjänst med utdelning inom, som nu, två dagar i hela landet kommer företaget att bygga upp ett brevnät med sorteringsterminaler, transportfunktioner och brevbärororganisation som är anpassat efter detta krav. När väl ett sådant nät finns leder stordriftsfördelar till att även andra brevtjänster, till exempel för sändningar och kontorspost, distribueras genom detta nät till alla mottagare. Detta talar för att Postnord kommer att fortsätta att tillhandahålla tjänster för sändningsbrev och kontorspost så länge som dessa tjänster täcker sina rörliga kostnader oavsett om de ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte.

Brevsändningar och kontorspost utgör en mycket stor andel av breven som skickas i Sverige och innefattar samhällsviktig post från bland annat myndigheter, vården och företag. En del av denna post är just sådan post som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, och det bör finnas tjänster som är särskilt utformade för sådan post.

Detta talar starkt för att tjänster för sändningar och kontorspost bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och att de bör uteslutas ur denna tjänst endast om det står klart att sådana tjänster av god kvalitet kommer att erbjudas på ett icke-diskriminerande sätt och till rimliga priser även om de inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Frågan är alltså om marknadskrafterna och stordriftsfördelarna i Postnords brevvverksamhet säkert kommer att leda till detta.

Goda erfarenheter av en begränsad samhällsomfattande posttjänst i Norge och Finland

I Finland ingår endast kontantbetalda brev i den samhällsomfattande posttjänsten. I förarbetena till bestämmelserna med denna avgränsning uttalade den finska regeringen att sändningar genererar förutsägbara och stora mängder försändelser för postföretaget samt mera avkastning än små kunders enskilda försändelser och att det lönar sig för postföretaget att tillhandahålla goda tjänster i synnerhet till dem som skickar stora volymer post. Enligt den finska regeringen var det därför inte förutsebart att tillgången till tjänster äventyras för stora kunder, fastän de tjänster de använder inte skulle höra till de samhällsomfattande tjänsterna.

Även i Norge är den samhällsomfattande posttjänsten mindre omfattande än i Sverige eftersom när det gäller paket endast tjänsten Norgespakken, som är riktad till privatpersoner, ingår.

Vi har diskuterat erfarenheterna av en smalare samhällsomfattande posttjänst i Finland och Norge med de ansvariga departementen och tillhandahållarna av den samhällsomfattande posttjänsten i Finland och Norge. Posti och Posten Norge har framhållit att när skyldigheten att tillhandahålla vissa posttjänster leder till att det finns ett nät för dessa tjänster kommer detta nät att användas även för andra tjänster. Posti har förklarat att bolagets posttjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten är tillgängliga i hela landet, från och till de olika användarna, att utbudet av dessa tjänster är tillräckligt och att priserna är rimliga.

I Finland har den samhällsomfattande posttjänsten haft den nuvarande omfattningen sedan 2012. Enligt både Kommunikationsministeriet i Finland och Posti har erfarenheterna av denna avgränsning varit enbart goda och kvaliteten på tjänsterna utanför den samhällsomfattande posttjänsten varit tillräcklig. Det norska Samferdsels-

departementet och Posten Norge har uppgett detsamma beträffande paketmarknaden i Norge, där endast en pakettjänst riktad till privatpersoner ingår i den samhällsomfattande posttjänsten men även andra pakettjänster tillhandahålls.

Faktiska fördelar med att avgränsa brevtjänsten till enstaka brev

Fördelen med att utesluta sändningar ur den samhällsomfattande posttjänsten skulle alltså vara att sändningar skulle kunna prissättas utifrån kundernas betalningsvilja och priskänslighet i större utsträckning än nu. Som framgått av redovisningen i kapitel 12 skulle detta kunna vara samhällsekonomiskt fördelaktigt. Det skulle också kunna minska behovet av statlig finansiering om Postnords rörelseresultat blir bättre om sändningar inte omfattas av postlagens prissättningsregler. Det är endast Postnord som har underlag för att bedöma hur stora dessa fördelar rent faktiskt skulle vara.

Postnord har förklarat att om den samhällsomfattande posttjänsten skulle avse endast enstaka brevöversändelser finns det inget som visar att det skulle vara fördelaktigt för bolaget att upphöra med sändningstjänster. Bolaget har dock uppgett att det skulle behöva anpassa tjänsteutbudet efter marknadens efterfrågan. Av Postnords svar framgår alltså inte att sändningstjänster av tillräcklig kvalitet skulle tillhandahållas alla om sändningar inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten.

Beträffande fördelarna för Postnord om sändningar inte skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten har bolaget förklarat att det skulle innebära en administrativ börda att separera sändningar ur den samhällsomfattande posttjänsten men att en sådan förändring å andra sidan skulle ge en något större frihet vad gäller prissättning och möjligheter att konkurrera. Postnord har förklarat att bolaget sammantaget har svårt att bedöma vad som väger över vad gäller för- och nackdelar av att utesluta sändningar från den samhällsomfattande posttjänsten men att eventuella fördelar för bolaget närmast är att betrakta som förbättringar på marginalen.

Den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev bör inte begränsas

Som vi har framhållit ovan innefattar sändningar och kontorspost samhällsviktig post från bland annat myndigheter, vården och företag. Vi har också konstaterat att tjänster för sändningar och kontorspost därför inte bör uteslutas ur den samhällsomfattande posttjänsten om det inte står klart att sådana tjänster av god kvalitet och till rimliga priser skulle tillhandahållas i hela landet även om de inte skulle ingå i denna tjänst.

Om Postnord är utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev och det finns ett krav på att bolaget ska tillhandahålla en tjänst med utdelning inom till exempel två dagar kommer bolaget också under överblickbar tid att tillhandahålla tjänster avseende sändningar och kontorspost. Särskilt med hänsyn till att brevmängderna de kommande åren förutses minska avsevärt står det dock inte klart att tjänster av god kvalitet och till rimliga priser skulle tillhandahållas i hela landet för sådan post även om den inte skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Dessutom har Postnord förklarat att det är oklart om bolagets rörelseresultat skulle bli bättre – och därmed behovet av statlig finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten mindre – om sändningar uteslöts från den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns alltså inte något stöd för att det skulle finnas någon tydlig fördel med att utesluta sändningar ur den samhällsomfattande posttjänsten. Av dessa skäl anser vi att den samhällsomfattande posttjänsten vad gäller brev inte bör avgränsas för att ha en mindre omfattning än den har idag.

14.10.3 Omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket

Vår bedömning: Den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket bör inte begränsas utan bör även fortsättningsvis ha samma omfattning som idag.

Paketmarknaden består av delmarknaderna B2C (paket från företag till konsument), B2B (paket från företag till företag) och C2X (paket från konsument). Tjänsterna på dessa marknader skiljer sig åt bland

annat på så sätt att konsumenter lämnar in sina paket hos postombud eller andra servicepunkter och betalar för tjänsten vid inlämning medan paketdistributörerna i regel hämtar paket hos sina företagskunder, som betalar för tjänsterna mot faktura. Det är viktigt att det finns pakettjänster som är anpassade för alla dessa kundsegment och som uppfyller kravet att de ska finnas i hela landet, vara av god kvalitet och innebära att alla användare kan ta emot sådana paket och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana paket. För var och en av dessa tre marknader gäller därför att pakettjänster anpassade efter användarnas behov inte bör uteslutas ur den samhällsomfattande posttjänsten om det inte står klart att de även utan att ingå i denna tjänst kommer att tillhandahållas i enlighet med de nämnda kraven.

Konkurrenssituationen skiljer sig åt mellan segmenten

På paketmarknaden skiljer sig konkurrenssituationen väsentligt från konkurrenssituationen på brevmarknaden. I januari 2022 hade fyra paketdistributörer (Bring, DB Schenker, DHL Freight och Postnord) paketombud i samtliga Sveriges 290 kommuner, och de hade ungefär lika många paketombud.

Av rapporten från den studie som vi har uppdragit åt Copenhagen Economics att göra framgår att vid e-handlexperimentet erbjöds leverans till utlämningsställe genom tre paketdistributörer till samtliga adresser som ingick i studien och hemleverans genom två distributörer. De två senare distributörerna är dessutom inte de enda som erbjuder hemleverans till alla mottagare i Sverige. De utlovade leveranstiderna skiljde sig inte åt mycket inom Sverige, varken för leverans till utlämningsställe eller för hemleverans och prisskillnaderna mellan de olika adresserna var enligt studien små både för leverans till utlämningsställe och för hemleverans. Vidare bedömdes avståndet till utlämningsställen vara rimliga. Utifrån resultaten från den svenska delen av studien konstateras i rapporten att e-handelsföretag i Sverige i stor utsträckning erbjuder samma servicenivåer och priser till konsumenter oavsett var de bor.

Studien har avsett även Norge och Finland, där endast pakettjänster riktade till konsumenter ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. I Norge har detta gällt i tjugo år och i Finland i vart fall sedan 2012. Även i Norge och Finland erbjöds leverans till utläm-

ningsställe genom minst tre paketdistributörer för alla adresser och hemleverans genom minst två distributörer. De genomsnittliga utlovade leveranstiderna till utlämningsställe skiljde sig inte åt i någon större grad inom respektive land, och i Norge var tiden för hemleverans endast marginellt längre än tiden för leverans till utlämningsställe. Inte heller leveranspriserna skiljde sig åt inom de två länderna i någon större mån. Beträffande undersökningarna i Norge och Finland uttalas i rapporten att omständigheten att servicenivåerna är desamma i Norge och Finland tyder på att varken Postnord eller andra paketleverantörer sannolikt skulle sänka sin servicenivå om det aktuella tjänsterna inte skulle ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

I rapporten dras den sammanfattande slutsatsen att det utifrån undersökningen inte verkar finnas något behov av att reglera tillhandahållandet av B2C-tjänster för att se till att alla e-handelskonsumenter i Sverige, och särskilt de i avlägsna och glesbefolkade områden, har tillgång till lämpliga leveranstjänster.

I Norge och Finland har alltså den samhällsomfattande posttjänsten under lång tid varit begränsad till en pakettjänst riktad till konsumenter. Det har inte varit på tal att ändra denna avgränsning på grund av att utbudet av pakettjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten inte skulle hålla en tillfredsställande nivå. Vi har diskuterat frågan med ansvariga tjänstemän på det norska Samferdselsdepartementet och det finska Kommunikationsministeriet, och dessa har förklarat att erfarenheterna av avgränsningarna har varit goda och att det är viktigt att Posten Norge och Posti kan agera affärsmässigt på B2X-paketmarknaderna.

Posten Norge och Posti har framhållit att även om den samhällsomfattande posttjänsten är smalt avgränsad kommer även andra tjänster att erbjudas över hela landet när väl servicenivåerna i den samhällsomfattande posttjänsten (utdelningsfrekvens, nätstruktur och leveranstider) är fastställda. När väl en grundläggande servicenivå för C2X-marknaden är fastställd kommer en ekonomiskt rationell aktör att erbjuda också andra tjänster för att få volym och bästa möjliga lönsamhet i nätet, till följd av skalfördelar och synergier i distributionen. Båda har förklarat att man ser just detta i deras distribution av paket i Norge respektive Finland.

Merparten av de paketdistributörer som vi har samrått med har anfört att den svenska paketmarknaden är välfungerande och uppfyller postdirektivets krav att alla ska tillhandahållas pakettjänster av

god kvalitet till rimliga priser. De anser därför att paket inte bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Flera av dem har anfört att den samhällsomfattande posttjänsten för paket under alla förhållanden bör begränsas till en bastjänst riktad till konsumenter.

Den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket bör inte begränsas

Underlaget som vi har till vårt förfogande talar för att det inte behövs något statligt ingripande för att säkerställa en paketmarknad som uppfyller postlagens krav på den samhällsomfattande posttjänsten att tjänsterna ska finnas i hela landet, vara av god kvalitet och innebära att alla användare kan ta emot paket och till rimliga priser för befordran kan avlämna paket. Detta gäller särskilt den växande B2X-marknaden där konkurrensen är stor och e-handelsföretagen är starka kunder med önskan att kunna nå alla konsumenter i Sverige.

Om den samhällsomfattande posttjänsten skulle fortsätta att innehålla en pakettjänst riktad till konsumenter skulle detta i viss mån säkerställa att även andra pakettjänster tillhandahålls i enlighet med kraven på den samhällsomfattande posttjänsten. Denna effekt är dock inte lika stark när det gäller paket som beträffande brev, eftersom brev delas ut längs fasta brevbärarslingor medan paket delas ut längs turer som anpassas efter vart paketerna ska.

Som vi har framhållit ovan bör pakettjänster som är utformade för de tre olika paketmarknaderna inte uteslutas ur den samhällsomfattande posttjänsten om det inte står klart att de även utan att ingå i denna tjänst kommer att tillhandahållas i enlighet med kraven på den samhällsomfattande posttjänsten. Om pakettjänster utformade för till exempel B2C-marknaden utesluts ur den samhällsomfattande posttjänsten kommer det inte att finnas någon möjlighet för PTS att säkerställa att tjänster av god kvalitet och till rimliga priser erbjuds i förhållande till all mottagare i hela landet.

Delar av Sverige är mycket glesbefolkade och i vissa av dessa områden förutses befolkningen fortsätta att minska. Det finns därför risk att de ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla posttjänster av god kvalitet försämras för vissa geografiska områden. Om den samhällsomfattande posttjänsten fortsätter att ha samma omfattning som nu finns dessutom alternativet att PTS inte utser någon

att tillhandahålla tjänster på de delar av marknaden där det inte är nödvändigt.

Mot bakgrund av dessa överväganden anser vi att omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten inte bör ändras. Ordningen bör vara att pakettjänster av god kvalitet och till rimliga priser i hela landet säkerställs genom att tjänster utformade efter behoven på de olika delmarknaderna ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och att PTS inte utser någon att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket i den mån som pakettjänster av god kvalitet och till rimliga priser tillhandahålls i hela landet. Den enda nackdelen med en sådan ordning är att PTS behöver konstatera att postdirektivets prissättningskrav är uppfyllda. Vid en ändamålsenlig tolkning av dessa krav är det enligt vår bedömning möjligt att inte utse någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten när det inte finns något egentligt behov av det.

Vi tillägger här att vi bedömer att konkurrensen på särskilt B2X-marknaden och tjänsteutbudet på den marknaden talar för att PTS inte bör utse något företag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när det gäller sådana paket.

14.11 Postlagens bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Förslag: I postlagen ska föreskrivas att den samhällsomfattande posttjänsten omfattar följande postförsändelser:

1. brev,
2. dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som i samtliga fall väger högst 2 kg, och
3. paket som väger högst 20 kg.

En fråga som har uppkommit är om ordalydelsen i postlagens bestämmelse om vilka försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten bör ändras. De skäl som vi har uppmärksammat för en sådan förändring är för det första att bestämmelsen möjligen föreskriver en vidare omfattning än vad postdirektivet medger. Den sam-

hällsomfattande posttjänsten enligt postlagen omfattar nämligen adresserade försändelser som väger högst 20 kg medan postdirektivet föreskriver skyldigheter beträffande postförsändelser upp till 2 kg, dock med högre gräns för postpaket. För det andra kan en samhällsomfattande posttjänst som omfattar fler försändelser än miniminivån enligt postdirektivet försvåra en statsstödsanmälan till kommissionen. För det tredje uppfattas bestämmelsen om vilka försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige som otydlig.

14.11.1 Förenlighet med postdirektivet

Enligt artikel 3.4 i postdirektivet ska varje medlemsstat besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta följande minimiprestationer:

- insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg,
- insamling, sortering, transport och utdelning av postpaket som väger högst 10 kg, och
- tjänster för rekommenderade och assurerade tjänster.

Enligt artikel 3.5 får viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande posttjänsterna med avseende på postpaket höjas till högst 20 kg.

Medlemsstaternas skyldighet avser alltså postförsändelser upp till 2 kg och postpaket upp till 10 kg. Med postförsändelse avses en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Det anges också att sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde (artikel 2 led 6). Brevförsändelse definieras i direktivet men inte postpaket. I artikel 3.5 föreskrivs att viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande posttjänsterna med avseende på postpaket får höjas till högst 20 kg.

Den samhällsomfattande posttjänsten ska alltså omfatta postförsändelser upp till 2 kg, dock med undantaget att den ska omfatta postpaket upp till 10 kg, med möjlighet att höja gränsen för postpaket

till 20 kg. Enligt postlagens ordalydelse har emellertid den samhällsomfattande posttjänsten en vidare omfattning i Sverige. Enligt 3 kap. 1 § postlagen omfattar denna tjänst postförsändelser. I 1 kap. 2 § definieras postförsändelse som en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Den samhällsomfattande posttjänsten är alltså enligt bestämmelsernas ordalydelse inte i något avseende begränsad till försändelser som väger högst 2 kg.

En fråga som uppkommer är om postdirektivet tillåter den vidare omfattningen enligt postlagens ordalydelse.

I artikel 3.4 anges alltså att medlemsstaterna ska säkerställa vissa minimiprestationer avseende postförsändelser upp till 2 kg och postpaket upp till 10 kg. Eftersom det är fråga om minimiprestationer skulle bestämmelsen enligt ordalydelsen kunna betyda att postdirektivet tillåter posttjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten avseende tyngre postförsändelser. Bestämmelsen måste dock tolkas mot bakgrund av artikel 3.5, där det föreskrivs att viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande posttjänsterna med avseende på postpaket får höjas till högst 20 kg. Denna bestämmelse bör inte uppfattas som en begränsning beträffande just paket av en allmän möjlighet att höja viktgränserna i artikel 3.4 första och andra strecksatserna utan som ett undantag beträffande paket från viktgränserna i dessa två strecksatser. Viktgränserna kan alltså med denna tolkning inte frångås beträffande andra försändelser än paket. Hänvisningen i artikel 3.4 till minimiprestationer betyder i så fall att det är möjligt att i den samhällsomfattande posttjänsten innefatta tjänster av andra slag än de som nämns i de tre strecksatserna.

I de tioalet EU-länder vars postlagstiftning vi har studerat anknyter bestämmelserna om den samhällsomfattande posttjänsten närmare till postdirektivets ordalydelse i det aktuella hänseendet än vad som är fallet i postlagen.

Postlagens formulering av omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten härrör från 1993 års postlag, postlagen (1993:1684). I samband med genomförandet av 1997 års postdirektiv ändrades 1 § i den lagen så att det beträffande den samhällsomfattande posttjänsten föreskrevs att det skulle finnas en posttjänst i hela landet som innebar att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som vägde högst 20 kg. Brev definierades på samma sätt som idag medan paket inte definierades.

Innan denna ändring gjordes 1998 föreskrevs i 1 § i 1993 års postlag att det i landet skulle finnas en rikstäckande postservice som innebar att brev, andra adresserade försändelser som vägde högst 2 kg och paket kunde nå alla oavsett adressort. Brev definierades även då på samma sätt som nu, och med paket avsågs adresserade postförsändelser som väger mer än 2 men högst 20 kg. Vid den tiden överstämde postlagen alltså i det aktuella hänseendet med postdirektivets krav.

I förarbetena till lagändringen 1998 anförde regeringen att de försändelser som den samhällsomfattande posttjänsten skulle omfatta skulle definieras som alla adresserade försändelser som vägde högst 20 kg. Regeringen förklarade också att omfattningen således föreslogs vara densamma som tidigare.²⁴

När den nu gällande bestämmelsen infördes i samband med att postlagen ersatte 1993 års postlag förklarade regeringen i förarbetena att det inte fanns skäl att ändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten och att det därför även fortsättningsvis skulle finnas en posttjänst i hela landet som skulle vara av god kvalitet och som skulle innebära att alla användare stadigvarande kunde ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg.²⁵

Sammanfattningsvis är det möjligt att det svenska genomförandet av postdirektivet, i det aktuella hänseendet, enligt de svenska bestämmelsernas ordalydelse inte är förenligt med direktivet. Syftet har emellertid inte varit att de svenska bestämmelserna skulle ha en vidare omfattning än vad postdirektivet föreskriver, och såvitt har framkommit under vårt arbete erbjuder Postnord inom den samhällsomfattande posttjänsten inte tjänster för postförsändelser som väger mer än 2 kg annat än beträffande paket. Enligt vår mening bör postlagen ändras endast om det finns ytterligare skäl för detta.

14.11.2 Aspekter med avseende på en statsstödsanmälan

I kapitel 17 kommer vi att redogöra för en modell för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statsstöd. Modellen kommer att utgå från EU:s regelverk beträffande ersättning för tillhandahållande av s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För att ersättning ska kunna lämnas enligt det regelverket krävs att det

²⁴ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 20.

²⁵ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 45.

är fråga om just tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Så länge som den samhällsomfattande posttjänsten håller sig inom de gränser som postdirektivet ställer upp godtar kommissionen att det är fråga om sådana tjänster. Kommissionen godtar att viktgränsen för postpaket sätts till 20 kg men om omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten är vidare än miniminivån enligt direktivet i andra avseenden behöver extra krav uppfyllas för att ersättningen ska kunna godkännas.²⁶

Eftersom syftet med de svenska bestämmelserna inte har varit att de ska ha en vidare omfattning än vad postdirektivet föreskriver, och omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten rent faktiskt inte är vidare än vad som föreskrivs i postdirektivet är det möjligt att den aktuella ordalydelsen i postlagen inte leder till problem vid en statsstödsanmälan. För att undvika eventuella problem kan det dock vara lämpligt att ändra ordalydelsen.

14.11.3 En mer lättbegriplig bestämmelse

Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar alltså postförsändelser. Postförsändelse definieras i postlagen som en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Kravet att det ska vara fråga om en adresserad försändelse som väger högst 20 kg är i och för sig tydligt, men under vårt arbete har framgått att det för många är oklart vilka försändelser som avses. Detta gäller till exempel adresserade dagstidningar och tidskrifter. PTS har efterfrågat en mer utförlig bestämmelse om vilka tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

14.11.4 Vår bedömning

Enligt ordalydelsen i postlagens bestämmelser om vilka försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är omfattningen av denna posttjänst i Sverige vidare än vad som föreskrivs i postdirektivet. Detta skulle kunna leda till att kommissionen ifrågasätter att en statsstödsanmälan avser endast tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Av förarbetena till postlagens bestämmelser framgår att den

²⁶ Se till exempel kommissionens beslut 28.5.2018 C(2018) 3169 i SA.47707 – State compensations granted to PostNord for the provision of the universal postal service – Denmark.

omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten som lagstiftningslösningen syftade till motsvarar omfattningen enligt postdirektivet. Detta talar för att postlagens bestämmelser om vilka tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten bör ändras. För detta talar också omständigheten att bestämmelsen i viss mån upplevs som svårbegriplig. Vi anser därför att regleringen bör ändras så att det föreskrivs att den samhällsomfattande posttjänsten omfattar följande postförsändelser:

1. brev,
2. dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som i samtliga fall väger högst 2 kg, och
3. paket som väger högst 20 kg.

En lagteknisk lösning skulle kunna vara att ändra postlagens definition av postförsändelse. Det har emellertid inte varit möjligt att inom utredningstiden utreda samtliga konsekvenser av en sådan lagändring. Vi föreslår därför att den nämnda avgränsningen görs i definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten.

15 En ändrad brevdefinition

15.1 Inledning

I kapitel 14 har vi bedömt att den samhällsomfattande posttjänsten även fortsättningsvis ska ha samma omfattning som idag. Beträffande brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten talar vårt underlag för att Postnord kommer att behöva utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för såväl frimärkta brev som kontorspost och sändningar. På paketmarknaden är emellertid konkurrensituationen en helt annan än på brevmarknaden. I kapitel 14 har vi därför också gjort bedömningen att konkurrensen särskilt på marknaden för pakettjänster riktade till företag (B2X-marknaden) talar för att Post- och telestyrelsen (PTS) inte bör utse något företag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när det gäller sådana paket.

Brev definieras i postlagen som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. I postlagen finns inte någon paketdefinition, men med pakettjänster brukar avses tjänster avsedda för varor och andra föremål. Företagen på paketmarknaden, även Postnord och Citymail, erbjuder tjänster som benämns pakettjänster även för försändelser som väger mindre än 2 kg. Dessa hanteras i paketflöden men är alltså enligt postlagen brev. Vidare erbjuder Postnord och Citymail brevtjänster avsedda för varor och som är riktade till e-handelsföretag och hanteras i Postnords och Citymails brevflöden. Dessa tjänster konkurrerar med de renodlade paketdistributörernas pakettjänster riktade till e-handelsföretag för varor i viktspannet 0–2 kg. PTS har infört termen paketbrev för att beteckna varuförsändelser som väger 0–2 kg och som hanteras och delas ut inom brevflödet.

I Postnords tillståndsvillkor behandlar PTS Postnords paketbrevstjänster på samma sätt som bolagets övriga tjänster avsedda för varor och andra föremål. PTS ställer högre krav på Postnords redovisning av priser och villkor för brevtjänster avsedda för skriftliga meddelanden än för andra tjänster.

Paketbrevkonkurrerar alltså marknadsmässigt med pakettjänster, och i flera avseenden finns det skäl att i postregleringen reglera dem på samma sätt som andra varuförsändelser. Detta talar för att brevdefinitionen bör ändras så att tjänster avsedda för varor och andra föremål inte anses som brevtjänster. I avsnitt 15.2 bedömer vi hur brevdefinitionen skulle kunna utformas och i avsnitt 15.3 om det är lämpligt att ändra definitionen med hänsyn till postdirektivets och postlagens regler.

15.2 Ett alternativ för en ny brevdefinition

Syftet med att ändra brevdefinitionen skulle alltså vara att alla varuförsändelser ska regleras på samma sätt och att dessa försändelser inte ska kunna anses vara ett brev. En ny brevdefinition ska alltså avgränsa försändelser avsedda för sakinnehåll från dem som är avsedda endast för skriftligt meddelande eller något liknande innehåll. För de sistnämnda försändelserna används olika uttryck i olika sammanhang. I postdirektivets definition av brevöversändelse ingår ”en skriftlig underrättelse på vilket fysiskt medium som helst”. I EU-förordningen om gränsöverskridande paketleveranstjänster¹ används i stället begreppet skriftligt meddelande.

PTS använde i sin senaste årliga rapport Svensk postmarknad 2022 också uttrycket skriftliga meddelanden i betydelsen att det avser brevöversändelser exklusive varuförsändelser. I Svensk postmarknad 2021 använde PTS även uttrycket försändelse med kommunikationsinnehåll för att skilja dessa från försändelser med varuinnehåll.

Vi bedömer att begreppet ”skriftligt meddelande” skulle vara lämpligast att använda i definitionen eftersom det är ett vedertaget begrepp i sammanhanget. I och med att meddelande används skulle även böcker, tidningar och liknande falla bort ur definitionen eftersom dessa produkter inte anses vara ett meddelande riktat till någon.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, EUT L 112, 2.5.2018, s. 19.

Det finns flera sätt att definiera vad ett brev är. Ett sätt är att utgå endast från vad innehållet i försändelsen är för någonting och ett annat är att utgå från på vilket sätt det befordras, till exempel om det handlar om en försändelse som befordras genom en pakettjänst och skickas från ett serviceställe eller om det handlar om en frimärkt försändelse som postas på en brevlåda. Vår bedömning är att en kombination av dessa sätt att avgränsa på bör komma till uttryck i en ändrad definition. Definitionen skulle därför kunna innehålla ett krav på att försändelsen befordras genom en tjänst avsedd för skriftliga meddelanden. Detta skulle innebära att en frimärkt försändelse upp till 2 kg är ett brev i och med att tjänsten är avsedd för skriftliga meddelanden. Att avsändaren i stället för ett skriftligt meddelande skickar en sak i ett frimärkt kuvert påverkar inte att det rör sig om ett brev. Postföretaget ska inte behöva bedöma om en försändelse är ett brev eller ett paket utifrån vad det innehåller utan det bör följa av vilken typ av innehåll som den använda tjänsten är avsedd för. Postföretaget skulle därmed komma att behöva vara tydlig med om tjänsten som erbjuds är avsedd för skriftliga meddelanden eller varor så att det blir tydligt om det är ett brev eller inte som skickas.

I den nuvarande definitionen av brev nämns brevkort, som är en produkt som inte längre erbjuds. I och med att vi föreslår att definitionen ändras bör hela definitionen ses över för en mer neutral och aktuell lydelse. Postnord använder begreppet vykort i sin produktbeskrivning vilket finns med i brevdefinitionen. En ändrad definition av brev bör göras mer aktuell genom att inte uttryckligen specificera brevkort. Liknande produkter med förtryckt porto på ett kort faller dessutom under de ”liknande produkter” som även fortsatt omfattas av den föreslagna definitionen.

Definitionen som vi överväger ska även fortsättningsvis innehålla ett krav på att försändelsen ska vara adresserad, på att innehållet ska vara inneslutet i ett kuvert eller annat omslag och att försändelsen väger högst 2 kg. Vykort och liknande försändelser ska även fortsatt anses som brev. Vi ska nu bedöma om den övervägda ändringen är förenlig med postdirektivet och lämplig med hänsyn till postlagens olika bestämmelser.

15.3 Bestämmelser som behöver beaktas vid en ändrad definition

15.3.1 Postdirektivets definition av brev försändelse

Enligt artikel 2 i postdirektivet är brev försändelse en skriftlig under rättelse på vilket fysiskt medium som helst, vilken ska befordras till och överlämnas på den adress som avsändaren angivit på själva försändelsen eller dess omslag. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter anses inte vara brev försändelser enligt postdirektivet. Däremot omfattas dessa försändelser av den svenska definitionen av brev om de har lagts i ett öppet kuvert eller plastomslag.²

Kraven på att säkerställa tillgång till samhällsomfattande posttjänster som ställs på medlemsstaterna i artikel 3 i postdirektivet avser postförsändelser, som förutom brev försändelser innefattar böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt paket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde. Kravet på medlemsstaterna beskrivs närmare i artikel 3.4 där det finns ett minimikrav på att postförsändelser upp till 2 kg ska förmedlas liksom paket som väger högst 10 kg. Postdirektivet har därmed en uppdelning av brev (skriftlig under rättelse) och paket (varor med eller utan kommersiellt värde) utifrån innehållet i försändelsen.

15.3.2 Regelverket för brev och postverksamhet

Postlagens regelverk är i stora delar inriktat på hanteringen av brev i postverksamhet. Om brevdefinitionen skulle ändras skulle därmed försändelser som idag omfattas av regelverket inte längre vara reglerade på samma sätt. Det handlar om de försändelser som väger upp till 2 kg och definieras som brev idag men som med hänsyn till innehåll skulle falla utanför den nya definitionen.³

Postverksamhet (regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning) omfattas av flera allmänna krav i andra kapitlet postlagen. Inledningsvis berörs vad som gäller avseende det krav på tillstånd som finns för att bedriva postverksamhet och sedan även de villkor som ett tillstånd får förenas med. Därefter

² Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.*, s. 152.

³ Enligt PTS rapport Svensk postmarknad 2022 skickades det under 2021 cirka 73 miljoner paketbrev (lättare varuförsändelser i brevflödet).

följer allmänna krav på postverksamhet och sedan specifika regler som gäller för obeställbara brev. Slutligen finns bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet. Dessa ändrades och flyttades till ett nytt kapitel 5 i postlagen den 2 januari 2023. Nedan följer en genomgång av de regler i kapitel 2 och 4 postlagen, där en ändrad brevdefinition kan påverka möjligheten att tillämpa kraven.

Tillstånd till postverksamhet

Tillstånd att bedriva postverksamhet är direkt kopplat till hanteringen av brev. I maj 2022 var det 25 företag som hade tillstånd till postverksamhet enligt PTS. I det fall ett företag idag har tillstånd att bedriva postverksamhet och uteslutande hanterar brev avsedda för varor skulle en ny definition av brev innebära att sådan verksamhet faller utanför kravet på tillstånd för att bedriva postverksamhet.

Rimliga krav på tillförlitlighet och integritetsskydd för avsändare och mottagare

De brev med varor som en tillståndshavare hanterar omfattas för närvarande av regelverket kring tillförlitlighet i postverksamhet, vilket renodlade paketjänster inte gör. Tillförlitlighetskravet i 2 kap. 6 § postlagen innebär att postverksamhet ska bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och att skyddet för avsändarnas och mottagarnas integritet upprätthålls. Av förarbetena framgår att det innebär att brev inte får exponeras för obehöriga eller lämnas obevakade eller oskyddade. Närmare krav på tillförlitlighet och integritet i postverksamheten framgår av tillståndshavarnas tillståndsvillkor och innebär krav på att brev hanteras så att de inte skadas genom yttre påverkan under hanteringen eller av väder och vind, att brev inte exponeras för obehöriga eller lämnas obevakade på sätt som innebär risker i integritetshänseende och att de lokaler, fordon och andra platser där brev hanteras uppfyller rimliga krav på säkerhet.⁴

⁴ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 156–157.

Ersättning vid förlust och skada

Vid förlust, skada eller försening av brev har avsändaren enligt 2 kap. 7 § postlagen rätt till ersättning endast om det har avtalats mellan postbefordringsföretaget och avsändaren. Bestämmelsen är idag huvudsakligen en upplysningsbestämmelse och innebär under alla förhållanden endast en begränsning av eventuell rätt till ersättning för avsändarna.

Obeställbara brev

Enligt 2 kap. 9 § postlagen ska ett obeställbart brev⁵ om möjligt skickas tillbaka till avsändaren. De brev som inte kan levereras till mottagaren och som inte kan återsändas till avsändaren hanteras av PTS. Myndigheten har rätt att öppna brev för att undersöka om det framgår vem som är avsändare så att brevet kan skickas tillbaka. PTS uppskattar att en ändrad definition troligtvis inte kommer att påverka myndighetens verksamhet med saknade brev eftersom den framför allt tar emot brev som skickas mellan privatpersoner som använder en tjänst avsedd för skriftliga meddelanden. Enligt Postnord är de paketbrev som inte kan levereras och som inte har någon avsändare få till antalet.

Tystnadsplikt och klagomålshantering

Det finns även bestämmelser om tystnadsplikt som träffar den som arbetar i postverksamhet. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är enligt 2 kap. 14 § postlagen uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten (p. 1), andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev (p. 2), eller uppgifter som handlar om att kvarhålla och beslagta försändelser (p. 3). De två första punkterna i bestämmelsen träffar endast brev medan den sista punkten även träffar övriga försändelser i postverksamheten. Såväl innehållet i breven som de kommunicerande parternas identitet omfattas av tystnadsplikten.

⁵ Ett brev som inte kan delas ut till mottagaren, är ofrankerat eller otillräckligt frankerat eller har återsänts från utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige, enligt en definition i 1 kap. 2 § postlagen.

En ändrad definition skulle innebära att paketbrev inte längre kommer att omfattas av tystnadsplikt. I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet omfattar bland annat yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Grundlagsskyddet gäller endast för sådana försändelser som är att betrakta som förtroliga meddelanden och skyddet gäller för både privata brev och affärsbrev. Utanför skyddet faller till exempel reklamblad. I motiven framgår att det snävare begreppet brev har föreslagits i paragrafen i stället för det bredare begreppet post som bland annat torde kunna innefatta brevkort, postanvisningar och paket.⁶ Detta tyder på att det är det skriftliga meddelandet i ett brev som är skyddsvärt och inte något annat innehåll.

Av förarbetena till den äldre postlagen framgår att det råder allmän enighet om att innehållet i meddelanden som befordras som brev liksom andra uppgifter som rör breven har ett från integritetssynpunkt högt skyddsvärde.⁷ Förarbetena skrevs i samband med att skyddet för brev skulle flyttas från sekretesslagstiftningen till postlagen. Det anges att en väsentlig skillnad mellan regleringarna är att postlagens föreslagna bestämmelse endast tar sikte på meddelanden som befordras som brev eller med brev jämställda försändelser. Förvisso kan även paket innehålla meddelanden men det har i förarbetena ansetts olämpligt att i detta hänseende särbehandla sådana paket som befordras inom ramen för postverksamhet från annan postbefordran. När förarbetena skrevs fanns det en definition för brev och en särskild definition för paket. Med brev avsågs en adresserad försändelse, innesluten i kuvert eller annat omslag och med en vikt om högst 2 kg. I motiven framhölls att brev kan innehålla personliga och förtroliga meddelanden som är värda att skyddas. Paket var enligt definitionen adresserade postförsändelser som väger mer än 2 kg men högst 20 kg. Förarbetena till nu gällande postlag hänvisar tillbaka till 1993 års lag med endast vissa redaktionella ändringar så några nya tankar kring den nuvarande regleringen tycks inte finnas.

En översyn av reglerna har dock gjorts nyligen och ett nytt kapitel 5 om tystnadsplikt infördes i postlagen den 2 januari 2023.⁸ Änd-

⁶ Prop. 1975/76:209, *Regeringens proposition om ändring i regeringsformen*, s. 147 f. och 287.

⁷ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 86–87.

⁸ Prop. 2021/22:259, *Åtgärder för att förhindra illegal handel via post* och riksdagskrivelse 2022/23:18.

ringarna gjordes i syfte att underlätta för brottsbekämpande myndigheter att förhindra illegal handel via post. Den som arbetar i postverksamhet ges möjlighet att på eget initiativ bryta tystnadsplikten och lämna uppgifter som gäller misstanke om brott till en brottsbekämpande myndighet, om fängelse är föreskrivet för brottet.

Av 4 kap. 8 § brottsbalken framgår att den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett postbefordringsföretag förmedlar som postförsändelse (dvs. både brev och paket), döms för brytande av posthemlighet till böter eller fängelse i högst två år. Med postbefordringsföretag avses ett allmänt eller enskilt företag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar information som andra lämnar till företaget för distribution.⁹ Även om brott kan begås vid öppnande av ett paket så krävs det alltså att det innehåller ett meddelande för att det ska bli fråga om brytande av posthemlighet, vilket understryker att det är meddelandet och inte eventuellt sakinnehåll som är det skyddsvärda i försändelsen.

Även klagomålshanteringen i postlagens fjärde kapitel är i stora delar naturligen hänförlig till tillståndshavare. Kravet i 4 kap. 10 § postlagen innebär att tillståndshavare ska fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål.

Postförordningens krav på befordringstid och prishöjningstak på brev

Bestämmelsen om befordringstid i 6 § postförordningen omfattar de brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran. En ny definition av brev skulle innebära att befordringskravet endast omfattar brev som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll. Övriga försändelser upp till 2 kg som inte längre skulle definieras som brev utan i stället skulle regleras som paket har hittills inte omfattats av något särskilt kvalitetskrav utan endast omfattats av kravet i det fall Postnord har erbjudit en tvådagarsbefordranstjänst för dessa försändelser.

Bestämmelsen om prishöjningstaket i 9 § postförordningen gäller befordran av frimärkta brev som omfattas av 6 § och som väger högst 250 gram.

⁹ Prop. 1992/93:200, *Regeringens proposition om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.*, s. 161 f.

15.4 Brevdefinitionen bör ändras

Vårt förslag: Brevdefinitionen ska begränsas till att avse adresserade försändelser med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser.

En tjänst avsedd för skriftliga meddelanden

Som vi redogör för under 15.2 bedömer vi att begreppet ”skriftligt meddelande” är lämpligast att använda i definitionen eftersom det är ett vedertaget begrepp i sammanhanget. En ändrad definition av brev bör dessutom göras mer aktuell genom att inte uttryckligen specificera brevkort.

Postlagens krav hindrar inte en ändrad brevdefinition

En fördel med en ändrad definition skulle vara att det blir tydligare för tillhandahållaren, marknaden och användarna vad som gäller, främst för de små försändelser med varor som skickas på en mycket konkurrensutsatt marknad. Dessa försändelser omfattas idag av regelverket för brev, vilket kan vara negativt ur konkurrenshänseende för den som är anmäld för att bedriva postverksamhet.

En ändrad definition skulle kunna påverka antalet postföretag som bedriver postverksamhet eftersom endast företag som hanterar försändelser som är avsedda för skriftliga meddelanden skulle omfattas med en ändrad brevdefinition. Vår utgångspunkt är emellertid att antalet anmälda postföretag inte kommer att förändras i någon stor utsträckning eftersom de troligtvis fortsätter att distribuera försändelser som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll.

Vi bedömer inledningsvis att en ändrad definition av brev som utgår från innehåll i försändelsen och genom vilken tjänst den har skickats är möjlig att göra i förhållande till postdirektivets reglering. Definitionerna i postdirektivet utgår från att brev ska innehålla skriftlig kommunikation. Den tanken i postdirektivet påverkar även bedömningen av konsekvenserna på den svenska marknaden av att ändra brevdefinitionen. Vår bedömning är att de regler som kan komma

att påverkas som vi har redogjort för ovan inte hindrar att en ändrad definition föreslås.

Bakgrunden till bestämmelsen om integritetsskydd tyder till exempel på att den framför allt är avsedd att omfatta brev med skriftliga meddelanden. Brev med integritetskänsligt varuinnehåll bör kunna hanteras på ett diskret sätt om användarna önskar det, och om ett integritetsskydd som det som finns idag är önskvärt kan breven skickas med frimärke och då hanteras som en brevtjänst.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § postlagen om rätt till ersättning endast vid avtal är idag huvudsakligen en upplysningsbestämmelse och innebär under alla förhållanden endast begränsning av rätt till ersättning för avsändarna. Omständigheten att vissa försändelser vid en ändrad brevdefinition inte skulle träffas av bestämmelsen talar därför inte mot den ändring som vi överväger.

Vid en sådan ändring av brevdefinitionen som vi överväger kommer det inte att finnas krav på att brev som är avsedda för annat innehåll än skriftligt meddelande ska skickas tillbaka till avsändaren om de inte kan delas ut till rätt mottagare. Detta kommer främst att påverka försändelser som e-handelsföretag skickar med tjänster avsedda för paketbrev. Även om det med en ny brevdefinition inte kommer att finnas något lagstadgat krav att dessa försändelser ska skickas tillbaka till avsändaren, brukar de avtal som ingås med postdistributören innehålla villkor om hur försändelsen ska hanteras när den inte kan delas ut, vilket kan antas innefatta bland annat återsändande till avsändaren. Enligt vår bedömning finns det inte skäl att i det aktuella avseendet reglera varuförsändelser som väger mindre än 2 kg och som befordras i postverksamhet på annat sätt än andra varuförsändelser.

Inte heller bör postlagens regler om tystnadsplikt hindra en ändrad definition av brev även om det begränsar det antal brev som idag omfattas av tystnadsplikt i postlagen. Bedömningen görs med utgångspunkt i att bestämmelsen avser att skydda privat korrespondens och att små försändelser med varor därmed inte har samma skyddsvärde som skriftliga meddelanden. Det styrks även av att artikel 8 i Europakonventionen nämner var och ens rätt till respekt för sin korrespondens.

Vår bedömning är vidare att en ändrad brevdefinition inte kommer att ha någon eller mycket liten påverkan på hur klagomålshandlingen kommer påverkas i och med att de flesta företag som är anmälda för postverksamhet även med en ändrad definition kommer

att fortsätta vara anmälda och hantera försändelser som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt meddelande. Sammanfattningsvis ser vi att postlagens regelverk kring brev och postverksamhet inte hindrar det övervägda förslaget att ändra brevdefinitionen.

Postverksamhet i krig enligt postlagen

I 4 kap. 9 § första stycket postlagen anges att om Sverige är i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som beror på att det är krig utanför Sveriges gränser eller på att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter inskränker sig alltså till postverksamhet dvs. hantering av brev i krig eller krigsfara.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den har förts över från den gamla postlagen med endast redaktionella ändringar.¹⁰ Bestämmelsen i den äldre postlagen har i sin tur fått sin utformning efter förebild av motsvarande bestämmelse i telelagen och det anges att första stycket är avsett att möjliggöra för regeringen att under krig och vissa likartade förhållanden meddela föreskrifter som annars skulle meddelas i lag.¹¹ I förarbetena nämns inte något om varför föreskriftsrätten i första stycket hänförs till postverksamhet. Postverksamhet enligt den äldre postlagen avsåg befordran av brev eller befordran av brev och paket. Enbart paketbefordran kunde emellertid inte utgöra postverksamhet enligt den äldre postlagen.

Bestämmelsen i 4 kap. 9 § första stycket postlagen är en s.k. fullmaktslag som ger regeringen rätt att enligt 15 kap. 6 § regeringsformen, med stöd av bemyndigandet i postlagen, meddela föreskrifter som enligt grundlag annars alltid ska meddelas i lag. Det framgår inte av förarbetena vad det är i en postverksamhet som är grundlagskyddat och som kan behövas med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt vid krig eller krigsfara. Man skulle kunna tänka sig att det är egendom som den som bedriver postverksamhet innehar som kan behöva användas med hänsyn till landets försvar eller säkerhet.

¹⁰ Prop. 2009/10:216, s. 101.

¹¹ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.*, s. 160.

Regeringsformen innehåller bland annat ett skydd för egendom som endast får inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 § regeringsformen). Av 8 kap 2 § regeringsformen framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Om regeringen i en krigssituation behöver inskränka skyddet för egendom hos ett företag som bedriver postverksamhet, kräver det därmed en sådan fullmakt som ges i 4 kap. 9 § första stycket postlagen.

Med anledning av våra överväganden om att ändra definitionen av brev har fråga uppkommit om fullmaktsbestämmelsen i första stycket innebär ett hinder för ändringen eftersom regeringens beslutsmöjlighet inte längre kommer omfatta samtliga försändelser som för närvarande ingår i brevdefinitionen och som därmed hanteras i postverksamhet, dvs. förutom brev även paketbrev och inplastade tidningar.

Utgångspunkten för bedömningen är att vi inte vet vilken reglering i grundlagen som det är tänkt att regeringen ska meddela föreskrifter om och att det är möjligt att det inte rör sig om bestämmelser på tjänstenivå i postverksamhet utan troligare om begränsningar i skyddet för egendom. Med en ändrad brevdefinition är det fortfarande möjligt att använda en tjänst som är avsedd för skriftliga meddelanden för att skicka tidningar och små varor, genom att kuvertera dem och sätta på frimärke. Vår bedömning är därför att bestämmelsen i 4 kap. 9 § första stycket postlagen inte hindrar en ändrad brevdefinition.

Om totalförsvaret har behov av posttjänster under höjd beredskap har PTS möjlighet att i tillståndsvillkor besluta om skyldighet för tillståndshavare att beakta dessa behov, vilket också har skett i nu gällande tillståndsvillkor för Postnord.

Av förarbetena till inriktningen av totalförsvaret under 2021–2025 anges att robustheten inom området elektroniska kommunikationer och post behöver höjas och åtgärder behöver vidtas för att uthålligt utföra den verksamhet som samhället behöver och för att uppnå högsta möjliga totalförsvarsförmåga.¹² Inriktningen tycks därmed vara att se till att själva verksamheten kan fortgå och inte på de specifika tjänsterna som ska kunna distribueras vid höjd beredskap.

¹² Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 150–151.

Befordringskrav och prishöjningstak

Befordringskravet i postförordningen som för närvarande innebär att 95 procent av de brev som har postats för tvådagarsbefordran ska delas ut inom två dagar kommer att omfatta färre försändelser med en ändrad definition. Vi kommer i avsnitt 16 att utveckla ett resonemang kring hur brådskande försändelser avsedda för annat innehåll än skriftligt meddelande kan hanteras i paketflödet där möjlighet till övernattbefordran finns i södra respektive norra delen av landet. För dessa försändelser finns det alltså en högre service än för brevtjänsten på kommersiella grunder utan något kvalitetskrav för paketförsändelser. Vi har också fått stöd för bedömningen att bra service finns över hela landet i Copenhagen Economics undersökning för vår räkning, se avsnitt 14.6.2. Det tycks därmed finnas marknadskrafter som driver upp leverans kvaliteten för dessa försändelser utan ett särskilt kvalitetskrav, vilket en ändrad brevdefinition inte kommer påverka. PTS övervakar dessutom löpande om behoven inom den samhällsomfattande posttjänsten tillgodoses.

En annan bestämmelse i postförordningen vars tillämpning påverkas med en ny brevdefinition är prishöjningstaket. Med hänsyn till att en ny brevdefinition avser försändelser som är avsedda för skriftliga meddelanden innebär detta att om en avsändare lägger i till exempel ett sim-kort i ett kuvert med frimärke så är det fortfarande att anse som ett brev och det faller därmed fortfarande in under prishöjningstakets krav. En ändrad brevdefinition kommer därmed inte ha någon stor påverkan på möjligheten att omfattas av det skydd som prishöjningstaket ger frimärkta brev med låg vikt.

16 Servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten

16.1 Servicenivåer anpassade till kostnader och behov

Vårt mål är att regelverket för brevbefordran så långt det är möjligt ska vara anpassat för de minskade behoven av att skicka brev. De förändrade kommunikationssätten i samhället leder till fortsatt fallande brevvolymer och inom några få år kommer den samhällsomfattande posttjänsten att behöva statlig finansiering. För att denna finansiering inte ska bli mer omfattande än nödvändigt har vi övervägt om det kan göras några justeringar i det regelverk som påverkar den servicenivå inom vilken tjänsterna i den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas.

Vi har därför bland annat undersökt möjligheterna att ändra det befodringskrav som regleras i 6 § postförordningen och som omfattar brevbefordran till att breven ska vara utdelade inom tre, fyra eller fem dagar i stället för dagens krav på två dagar. Vi har även övervägt ändrade krav på utdelningsfrekvens och kvalitetskrav och om särskilda krav behövs för tidningar och tidskrifter.

Nedan kommer vi att redovisa kostnader för att upprätthålla olika servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten. Det är Postnord som har beräknat kostnaderna, och bolaget har lagt ner ett omfattande arbete på uppgiften. Bolaget redovisade i oktober 2021 bland annat beräkningar av kostnaderna för olika servicenivåer och prognoser för resultatet för brevværksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten för tiden fram till 2030. Vi har anlitat Joakim Levin, ekonomie doktor och sakkunnig i ekonomisk analys och reglering vid Post- och telestyrelsen (PTS), att granska dessa beräkningar. Han har gjort bedömningen att modellen som Postnord använde är väl utformad enligt vedertagna kalkyleringsprinciper och att antagandena om den framtida utvecklingen som modellen bygger på är rimliga.

Dock är modellens resultat känsligt för förändringar i antagandena. Modellens prognostiserade resultat för de kommande åren bör därför enligt Joakim Levin inte betraktas som enskilda värden med stor träffsäkerhet, utan det är i stället lämpligt att betrakta resultaten för de enskilda åren i form av intervall inom vilket det är sannolikt att resultatet för respektive år utfaller.

I kap. 17 behandlar vi nettokostnaden för Postnords skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Beräkningarna i det kapitlet är gjorda utifrån en metod som används i statsstödsammanhang. När Postnord under hösten 2022 gjorde dessa beräkningar hade bolaget fastställt en ny affärsplan och hade tillgång till nyare information än hösten 2021. En del information som vi lämnar nedan är uppdaterad utifrån nettokostnadsberäkningarna. Dessa har Joakim Levin inte granskat.

16.2 Oförändrad utdelningsfrekvens

Vår bedömning: Utdelning varje dag med brevbäraren till alla postmottagare på det sätt som gällde innan 2022 bör inte återinföras. Ytterligare undantag från kravet på utdelning fem arbetsdagar i veckan bör inte göras.

16.2.1 Utdelning med brevbäraren varje vardag till samtliga postlådor bör inte återinföras

Postdirektivet har som krav att medlemsstaterna ska säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under undantagsvis förekommande omständigheter. Samtidigt har Postnord en varannandagsmodell för utdelning som genomfördes i hela landet under 2022. Utdelningsmodellen bygger på att merparten brev delas ut varannan dag i ett s.k. tjockt flöde medan paketbrev och expressbrev delas ut varje dag i ett tunt flöde. Paket delas som regel inte ut tillsammans med brev och påverkas därför inte av förändringen utan delas precis som tidigare ut varje dag, i den mån som de inte lämnas ut hos postombud. Produktionsupplägget innebär att hälften av breven som postats för tvådagarsbefordran delas ut efter en dag och att den andra hälften delas

ut efter två dagar. Den som hyr en postbox får post utdelad varje dag och kan därmed ta emot brev snabbare än de som enbart har en postlåda. Dessa kan få vänta en dag på att brevbäraren ska komma.

De effekter som har uppkommit av att Postnord under 2022 fullt ut genomfört en distribution där brevbäraren kommer varannan dag har inte gjort beföringstiden för brev längre. I stället har den blivit kortare för hälften av breven som postats för tvådagarsbefordran. Innan varannandagsutdelning genomfördes delades sådana brev ut två dagar efter inlämning. För att postförordningens krav att 95 procent av breven som postas för tvådagarsbefordran ska delas ut i tid ska uppfyllas krävs rent faktiskt att hälften av breven delas ut redan efter en dag. Förändringen har dock inneburit att en avsändare av andra brev än expressbrev inte kan få sin försändelse utdelad en viss dag. Vill man få fram sin försändelse en dag då brevbäraren inte passerar mottagarens postlåda måste den förmedlas i det tunna flödet, vilket innebär en högre kostnad än i det tjocka med den ordinarie brevdistributionen.

Dagstidningsprenumeranterna som har postdistribution har påverkats mest

De som har påverkats mest av ändringen är de dagstidningsprenumeranter som får sin dagstidning genom Postnord. Merparten dagstidningar delas ut av tidningsbud men mindre än fyra procent av prenumeranterna får sin tidning genom Postnord. Postnord erbjuder en tjänst för tidningsutdelning varje arbetsdag men denna tjänst innebär merkostnader jämfört med vad tidningsutdelning varje arbetsdag kostade innan varannandagsutdelning infördes. Regeringen har infört ett stöd som ska kompensera tidningarna för merkostnader med anledning av varannandagsutdelningen. Detta stöd har dock hittills använts endast i liten utsträckning. Merparten av de tidningsprenumeranter som får sin tidning genom Postnord får därför inte alltid tidningen på utgivningsdagen. De som prenumererar på tidningar med utgivning minst fem dagar får, om man bortser från helgeffekter, två tidningar samma dag, varav en av dessa dagen efter utgivningsdagen. Detta har lett till att prenumeranter sagt upp sina prenumerationer. Även tidskriftsföretagen och deras prenumeranter har påverkats i viss mån eftersom vissa tidskrifter bygger på att de kommer ut samma dag eller en viss dag i hela landet, se avsnitt 6.4.4. På motsvarande sätt har

även företag som ger ut gratistidningar och deras läsare påverkats av att tidningen inte delas ut en viss dag i hela området, vilket bland annat påverkar lokala annonsörer.

Undersökningarna tyder på att konsekvenserna inte är så stora

När det handlar om hur ofta mottagarna vill att brev ska delas ut visar en undersökning som PTS gjorde mot slutet av 2020 att knappt 8 av 10 av de första mottagarna som fick varannandagsutdelning var positivt eller neutralt inställda till Postnords test.¹ I en nyare undersökning som PTS har gjort anser så många som nio av tio privatpersoner att det räcker med postutdelning upp till tre dagar i veckan.² En sämre utdelningsfrekvens än varje dag förmodas enligt frisvaren i undersökningen få konsekvenser som att det kommer ta längre tid att få sin post, risk att missa att betala räkningar och missa inbokade tider. Av frisvaren i den undersökning som WSP har utfört på vårt uppdrag (se bilaga 2 till detta betänkande) framkommer farhågor om att befordringstiderna påverkas av utdelning varannan dag och att det kan bli en längre väntan på posten och osäkerhet om när brev och mindre försändelser kommer fram när brev inte delas ut varje dag. PTS bedömning är att för de allra flesta får varannandagsutdelning av brev inte så stora konsekvenser. Mest negativa i PTS undersökning har egenföretagarna varit, vilka har lyft fram sina behov av att få myndighetspost och fakturor i tid.

Postnords uppskattningar av kostnadseffekter

En återgång till utdelning med brevbäraren fem dagar i veckan beräknas av Postnord innebära en negativ effekt på bolagets resultat om 690 miljoner kronor 2025, vilket belopp ökar till 790 miljoner kronor 2030. Kostnaden för att upprätthålla varjedagsutdelning skulle alltså vara 690 miljoner kronor 2025 och 790 miljoner kronor 2030. Det är summor som vi anser inte är proportionerliga att kräva i förhållande till de behov av utdelning som har framkommit i kapitel 6.

Det finns även vissa miljömässiga besparingar av att distribution sker varannan dag i distributionslingorna i stället för varje vardag

¹ PTS, *Hur påverkas mottagarna av varannandagsutdelning?*, PTS-ER-2020-29.

² PTS, *Befolkningens användning av posttjänster 2022*, PTS-ER-2022:15.

eftersom färre fordon kör i slingorna. Vi har dock inte uppgifter om hur stora dessa besparingar är. I takt med att Postnord byter ut sina fordon till eldrivna bilar kommer skillnaden i miljöpåverkan dock att minska. År 2027 räknar Postnord med att distributionen av brev ska vara emissionsfri.

Slutsats beträffande utdelningsfrekvens

Varannandagsutdelning enligt Postnords utdelningsmodell innebär inte att det tar längre tid innan brev kommer fram. Av de ovan redovisade undersökningarna framgår att merparten användare är nöjda med utdelning varannan dag. De som påverkas mest av varannandagsutdelningen är de dagstidningsprenumeranter som får sin tidning med posten. WSP:s värderingsstudie tyder visserligen på att det finns en betalningsvilja för högre service och att det skulle bli ett samhälls-ekonomiskt positivt utfall om varjedagsutdelning återinfördes. Enligt vår bedömning är behoven av varjedagsutdelning emellertid inte sådana att de motiverar den kostnad som sådan utdelning innebär. Vi anser därför att det inte bör föreskrivas en återgång till utdelning varje dag på det sätt som skedde innan Postnord införde varannandagsutdelning.

16.2.2 Ytterligare undantag från postlagens krav på utdelning fem dagar ska inte göras

Postdirektivet har som krav att medlemsstaterna ska säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under undantagsvis förekommande omständigheter. I kapitel 9 gör vi bedömningen att dessa möjligheter att göra undantag torde vara avsedda för i första hand delar av ett lands territorium. När ett minskat behov av posttjänster leder till allt större kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten torde man dock förr eller senare kunna komma till en punkt där ett undantag för hela landet kan godtas, särskilt om undantaget gäller till exempel endast brev medan utdelning av paket sker varje arbetsdag och utdelning av tidningar fem dagar i veckan kan ske på ett ändamålsenligt sätt som postförsändelse eller på annat sätt, till exempel med tidningsbud till en stor del av mottagarna.

Det framgår av kommissionens rapport om postdirektivet från november 2021 att minimikraven när det gäller bland annat utdelning fem dagar i veckan inte helt överensstämmer med nuvarande marknadsförväntningar och efterfrågan och innebär utmaningar för de utsedda tillhandahållarna.³

I Sverige görs undantag från postlagens krav på utdelning fem arbetsdagar i veckan för ungefär 1 200 postmottagare. För närvarande är det, för att utdelningskravet ska anses vara uppfyllt i Sverige, avgörande att Postnord tillhandahåller en expressbrevtjänst och en tjänst för daglig utdelning av tidningar och paket. Det finns ett behov av att dessa tjänster erbjuds även fortsättningsvis. Redan detta är ett skäl för att inte utöka det svenska undantaget från utdelning fem arbetsdagar i veckan. Det är dessutom mycket osäkert om undantag från utdelning i hela landet fem dagar i veckan av till exempel brev är godtagbart enligt postdirektivet. Ytterligare undantag från det aktuella kravet bör därför inte göras.

16.3 Ändrat befordringstidskrav för brevbefordran

16.3.1 En längre befordringstid medför besparingsmöjligheter

Förutom möjligheter till besparingar genom att inte dela ut posten varje dag till alla postlådor finns det även besparingspotential genom att låta posten ta längre tid på sig att komma fram. Möjliga alternativ är att utöka dagens befordringstid för brev om två dagar till tre, fyra eller fem dagar, varav den sistnämnda är situationen som gäller i Danmark.

Om kravet ändras till tre dagars befordringstid har Postnord förklarat att bolaget skulle kunna effektivisera sitt brevnät. I detta ingår för närvarande nio brevterminaler. Merparten transporter mellan dessa terminaler sker med tåg men vissa av dem görs med vad Postnord kallar för riksflyget. Detta är nödvändigt för att kravet på tvådagarsbefordran ska kunna uppfyllas. Vid tre dagars befordringstid skulle Postnord kunna avskaffa riksflyget, minska antalet brevterminaler och effektivisera sorteringsarbetet. Postnord skulle emellertid behöva behålla regionalflyget för att breven skulle komma fram i tid

³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om tillämpningen av direktivet om posttjänster (dir. 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG), Bryssel den 8.11.2021, COM (2021) 674 final, s. 5.

till Gotland och till vissa delar av Norrland. Om kravet ändrades till tre dagars befordringstid idag skulle Postnord inte genast utnyttja alla de nämnda möjligheterna till effektivisering eftersom det fortfarande är ekonomiskt fördelaktigt för bolaget att befordra brev inom två dagar till merparten mottagare. År 2025 skulle emellertid Postnord börja utnyttja effektiviseringsmöjligheterna fullt ut. När möjligheterna används fullt ut kommer hälften av breven som postas för tredagarsbefordran att delas ut inom två dagar och hälften inom tre dagar, på grund av varannandagsutdelningen.

Om befordringstidskravet ändras till fyra dagars befordringstid har Postnord förklarat att bolaget skulle ha samma uppbyggnad på sitt brevnät som vid ett krav på tre dagars befordringstid. Bolaget skulle dock avveckla regionalflyget och ersätta tågtransporter med lastbilstransporter. Detta skulle medföra att 48 procent av breven delades ut inom två dagar, 48 procent inom tre dagar och 4 procent inom fyra dagar. De sistnämnda fyra procenten av mottagarna skulle vara de som är bosatta i mer avlägsna områden i förhållande till Postnords brevterminaler.

För fallet att befordringstidskravet skulle ändras till ett krav på att brev delas ut inom fem dagar har Postnord förklarat att bolaget skulle fortsätta att dela ut brev på samma sätt som vid ett krav på fyradagarsbefordran. Bolaget har dock bedömt att det på grund av fortsatta minskningar i brevvolymer skulle ändra sin utdelning 2027. Bolaget skulle då gå över till att dela ut post enligt ett fyradagarsschema. En fjärdedel av mottagarna skulle få sin post dag 2, en fjärdedel dag 3, en fjärdedel dag 4 och en fjärdedel dag 5, enligt ett rullande schema.

Uppskattade effekter på Postnords resultat

Postnord har gjort prognoser dels för resultatet i bolagets brevverksamhet inom den samhällsomfattande posttjänsten 2022–2030, dels för hur en längre befordringstid skulle kunna påverka företagets resultat under den tidsperioden. Analysen utgår från ett stort antal antaganden och Postnord har framhållit att långtidsprognoser innehåller många osäkerheter och att det är svårt att förutse alla effekter.

Om inga förändringar görs beträffande kraven på den samhällsomfattande posttjänsten beräknas Postnords rörelseresultat i brevverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten bli en för-

lust strax under 200 miljoner kronor 2024. Förlusten beräknas öka för varje år och uppgå till 1,3 miljarder kronor 2030.

Om kravet beträffande befordringstid ändras till ett krav på tre-dagarsbefordran beräknas effekten på Postnords rörelseresultat (EBIT) bli 420 miljoner kronor 2025 och 512 miljoner kronor 2030. Dessa belopp är alltså nettobesparingarna om kravet ändras till tre dagars befordringstid.

Om kravet ändras till att avse fyra dagars befordringstid blir det en ytterligare nettobesparing om 20–75 miljoner kronor.

Även om befordringstiden ändras till tre dagar uppskattar Postnord att bolagets brevverksamhet avseende andra brev än paketbrev kommer att göra en förlust om 800 miljoner kronor 2030.

Utsläppen kan minska om befordringstiden tillåts vara längre

En effekt av att brev kan befordras över längre tid än två dagar är att Postnords riksflyg kan avvecklas, vilket innebär minskade koldioxidutsläpp så länge som flygplanen inte är fossilsfria. En längre befordringstid än två dagar beräknas därmed ha positiva effekter för miljön. Vid en övergång till tredagarsbefordran kan Postnords riksflyg helt tas bort, vilket enligt bolagets uppskattning minskar utsläppen med 11 200 ton koldioxid per år.

Trafikanalys framhåller i en rapport vikten av att göra en avvägning mellan å ena sidan behovet av att distribuera brev och paket inom en rimlig tid, och å andra sidan att utforma postlagstiftningen så att det finns goda förutsättningar att distribuera brev och paket på ett klimateffektivt sätt.⁴ Även enligt PTS har frågan om hållbarhet och hållbara leveranser kommit att bli allt viktigare. Det handlar om att skapa miljö- och klimatmässigt hållbara leveranskedjor, men också om att posttjänsten ska vara socialt hållbar och svara mot de olika behov som finns. Posttjänsten behöver regleras på ett sätt som möjliggör för tillhandahållaren att anpassa servicen utifrån behovet, samtidigt som stor hänsyn tas till de grupper som har särskilda behov.⁵

Enligt de nationella klimatmålen behöver utsläppen från transportsektorn minska med minst 70 procent totalt till 2030 jämfört med 2010. Enligt Transportstyrelsen innebär det att utsläppsminsk-

⁴ Trafikanalys, *Hur kan e-handels transporter bli mer hållbara?*, 2020:2.

⁵ PTS, *Svensk postmarknad 2021*, PTS-ER-2021:10.

ningen fortsättningsvis behöver vara knappt en miljon ton per år i snitt för att målet ska kunna nås.⁶ För att nå klimatmålen behövs, utöver inblandningen av biobränsle och energieffektivare fordon, även smartare logistik.

En fråga som uppkommit i samband med våra överväganden kring att föreslå en längre befordringstid är om det går att garantera att en sådan ändring innebär att distributionen sker på ett mer klimateffektivt sätt i framtiden. Enligt svenska statens ägarpolicy ska tillhandahållaren Postnord agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. I syfte att främja ett långsiktigt hållbart värdeskapande i bolagen med statligt ägande integreras hållbart företagande i bolagsstyrningen. Det innebär att bolagen ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende.

Det är Postnords styrelses ansvar att ta fram de specifika målen som beskrivs bland annat i bolagets årsredovisning för 2021. Det framgår att bolagets agenda är kopplad till FN:s globala mål för en hållbar utveckling. Ett nyckelområde är klimatledarskap, där inriktningen är att Postnord ska vara fossilfritt 2030. Två delmål har också fastställts som innebär 40 procent koldioxidreduktion till 2025 och noll utsläpp i utdelningen senast 2027. Vägtransporter utgör över 90 procent av Postnords totala klimatpåverkan. Flyg och sjötransport kommer att inkluderas i utsläppsmålen längre fram när teknikutvecklingen möjliggör genomförande av avgörande förbättringar. Ett område som anges som centralt för att minska Postnords klimatpåverkan är att transportera mer på tåg och mindre på flyg.

16.3.2 Postdirektivets krav på befordringstid

Vår bedömning: En övergång till tre dagars befordringstid i Sverige medför att postdirektivets krav beträffande befordringstider för gränsöverskridande postbefordran inte kommer att uppfyllas beträffande sådan post till mottagare i Sverige. Detta bör dock inte få hindra en övergång till tre dagars befordringstid.

Nuvarande krav på gränsöverskridande postbefordran i 6 § andra stycket postförordningen bör inte ändras.

⁶ [Transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Miljo/Klimat/](https://transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Miljo/Klimat/).

Många medlemsstater har övergått till längre befordringstid av brev

Enligt postdirektivet ska medlemsstaterna besluta om kvalitetsnormer för post inom landet och säkerställa att de är förenliga med de normer som beslutas för gränsöverskridande tjänster inom unionen (artikel 17 första stycket). Sådana normer finns i bilaga II till postdirektivet. Dessa innebär att 85 procent av försändelserna ska ha överlämnats till adressaten inom tre arbetsdagar från avlämningsdatum och att 97 procent ska ha överlämnats efter fem dagar från avlämningsdatum. Normerna måste uppfyllas inte endast för det totala flödet inom unionen i dess helhet utan också för varje bilateralt flöde mellan två medlemsstater. Kvalitetsnormerna i respektive medlemsland ska bestämmas i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normalkategorin, beräknad från inlämning till utdelning. Postdirektivets krav beträffande gränsöverskridande postbefordran har i svensk rätt genomförts genom en bestämmelse i 6 § andra stycket postförordningen. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i direktivet.

Kommissionen konstaterar i sin nyligen genomförda utvärdering av postdirektivet att uppmuntrad och påtvingad digital kommunikation mellan myndigheter och medborgare har inneburit att fler medlemsstater har använt flexibiliteten kring inhemsk befordringstid. För att lindra effekten av ökande kostnader per försändelse när brevvolymerna sjunker väsentligt, har dessa medlemsstater infört en längre befordringstid än övernattbefordran för den snabbaste brevprodukten. Kommissionen framhåller i utvärderingen den konflikt som uppstår med det gränsöverskridande kravet i postdirektivet på tredagarsbefordran när medlemsstaterna ändrar sina nationella krav, samtidigt som kommissionen inte har vidtagit några åtgärder för att hindra den här utvecklingen.⁷ Gränsöverskridande befordran av samhällsomfattande posttjänst kräver att två postföretag arbetar tillsammans, vilket innebär att en långsammare befordran i mottagarlandet eller avsändarlandet förlänger den totala gränsöverskridande tiden från avsändare till mottagare.

Vi har haft kontakt med ett urval av länder för att kartlägga hur lång befordringstid de har inom den samhällsomfattande posttjänst-

⁷ Commission staff working document evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC, s. 57.

ten och med vilken frekvens brev och paket delas ut, se kapitel 8. Bland annat Norge, Danmark, Finland, Spanien och Grekland har en längre befordringstid än vad Sverige har för närvarande. I Danmark, som har en nationell befordringstid på fem dagar, blir en konsekvens att de brevöversändelser som kommer från utlandet hanteras på samma sätt som inrikes standardbrev och delas ut senast inom fem dagar från det att brevet mottagits av Post Danmark. I fråga om försändelser som anländer från andra EU-länder har Post Danmark inom den samhällsomfattande tjänsten en EU-expressförsändelse som avsändaren kan välja i stället för standardbrevet.

Postdirektivets kvalitetsnormer för gränsöverskridande post gäller från inlämning i avsändarlandet till utdelning i mottagarlandet. Förutsättningarna för att iaktta dessa kvalitetsnormer beror därför på befordringstiderna i två länder. I takt med att befordringstiderna för brev blivit längre i många av EU:s medlemsstater har förutsättningarna för att uppfylla kraven blivit sämre. Vi har ställt frågan till Postnord hur möjligheterna att uppfylla postdirektivets krav beträffande gränsöverskridande postbefordran påverkas om befordringstidskravet för inhemsk post ändras till tre dagar. Postnords svar innebär att kraven inte kommer att uppfyllas för inkommande brev när det gäller att 85 procent av försändelserna ska ha delats ut inom tre arbetsdagar. Mot bakgrund av utvecklingen i andra EU-länder och kommissionens ovan redovisade uttalanden anser vi att postdirektivets krav beträffande gränsöverskridande postbefordran inte bör få hindra en övergång till tre dagars befordringstid. Även om postförordningens krav beträffande gränsöverskridande postbefordran till viss del inte kommer att kunna uppfyllas bör kravet stå kvar, bland annat för att säkerställa att 97 procent av de aktuella försändelserna delas ut inom fem dagar.

16.3.3 Behovsundersökningarna

När det gäller användarnas behov av posttjänster har vårt fokus legat på utdelningsfrekvens och befordringstid men vi har även utrett eventuella behov av en exprestjänst. Som vi har redogjort närmare för i kapitel 6 har vi som underlag haft ett stort antal möten med myndigheter, företag och intresseorganisationer angående deras eller med-

lemmarnas behov av posttjänster. Dessutom har vi tagit del av användarundersökningar som PTS har gjort.

Vi har även anlitat WSP för att få ytterligare underlag för vilken brevbefordran och utdelningsfrekvens som användarna anser är viktiga satt i ett samhällsekonomiskt perspektiv. WSP har fått i uppdrag att göra en studie av den betalningsvilja som privatpersoner och företag har för olika servicenivåer avseende exempelvis utdelningsfrekvens, befordringstider och expresstjänster. Enligt rapporten innebär en övergång till tredagarsbefordran en välfärdsförlust eftersom användarnas värdering av att behålla dagens tjänst är högre än den kostnadsminskning som Postnord uppskattar kan ske vid en regeländring. Drygt 50 procent av de svarande har också sagt att det är ganska eller mycket viktigt att få brev inom två i stället för tre dagar. Inställningen är liknande bland de som svarat oberoende av kön, ålder eller kommuntyp. Samtidigt svarade endast en dryg fjärdedel av de som svarade med fritext i undersökningen (färre än en tredjedel av samtliga svaranden på enkäten) att det var viktigt att få brev inom två dagar och då framför allt vårdrelaterade brev, myndighetsbrev, kontrakt, kreditkort, sim-kort och räkningar. Exempel på brev som är viktiga att kunna skicka inom två dagar är prover till laboratorier, brev till släktingar och brev till kommunen och vården.

De brev som nämnts som brådskande i WSP:s undersökning är i princip samma typ av brev som har lyfts fram av privatpersoner i PTS undersökningar. En majoritet av de som svarade i PTS undersökning om konsekvenser av att införa tredagarsbefordran såg inte några problem med ett sådant förslag. De mindre företagen i undersökningarna har lyft fakturor och myndighetskommunikation med kort svarstid som de viktigaste breven som behöver komma fram snabbt och delas ut oftare än varannan dag.

En grupp som kan behöva särskilda insatser vid en sämre post-service utifrån undersökningarna är de personer som inte är digitala, vilka ofta är äldre, de som har vissa funktionsnedsättningar, eller är nyanlända. Myndighetskontakter med dessa grupper behöver ofta ske via brev. Migrationsverket har uppgett till oss att myndigheten tidigare fått kritik av Justitieombudsmannen för att hantera digitala ansökningar framför ansökningar inkomna på papper vilket är en faktor som påverkar de valmöjligheter som finns till kommunikation.⁸ Migra-

⁸ Justitieombudsmännen har i sin ämbetsberättelse 2020/21:JO1 kritiserat myndigheter som gett digitala ansökningar fördel framför pappersansökningar.

tionsverkets utveckling har dock redan i nuläget bidragit till en viss frivillig övergång från pappersansökan till det digitala alternativet.

Myndigheterna upplever generellt inte några stora problem med en dags längre befordringstid samtidigt som det finns vissa myndigheter som i stor utsträckning behöver skicka brådskande försändelser som är svåra att digitalisera, till exempel Migrationsverket, eller har mottagare som ofta inte är så digitala, till exempel Pensionsmyndighetens mottagare. Äldre lagstiftning kan försvåra för myndigheterna att digitalisera kommunikation som kräver originalunderskrift. Papperspost kan också vara det enda alternativet för personer som medvetet håller sig undan andra kontaktmöjligheter och behov av en god posttjänst kommer därför troligtvis finnas under lång tid framöver enligt myndigheterna.

16.3.4 Digitaliseringen påverkar behoven

Digitaliseringen av den offentliga förvaltningens kontakter med privatpersoner och företag utvecklas hela tiden, vilket minskar myndigheters, privatpersoners och företags behov av att kunna skicka brev med kort befordringstid. Utvecklingen sker bland annat genom arbetet med regeringens vision om Digitalt först. Även enskilda lagar ändras för att anpassas till digital kommunikation.⁹ En del av de problem som några myndigheter pekat på beträffande handlingar som ska vara undertecknade kommer därmed inom kort att minska.

Med den bredbandstillgång som finns idag kan i princip alla med e-legitimation ladda ned digital post om de har en digital brevlåda och även sköta ett ärende på en myndighets webbplats. Det finns vissa kostnader förknippade med detta som tillgång till dator, mobiltelefon eller surfplatta med internetuppkoppling. Det är dock få personer i Sverige som inte har tillgång till internetuppkoppling och mobiltelefon.¹⁰

Antalet digitala brevlådor har dessutom ökat kraftigt under senare år och uppgick i slutet av 2022 till drygt 5,8 miljoner, varav drygt 5,6 miljoner tillhörde privatpersoner och cirka 180 000 företag.

⁹ Se till exempel den nya bestämmelsen i 33 kap. 1 a § rättegångsbalken om att en ansökan som ska vara egenhändigt undertecknad får skrivas under elektroniskt med till exempel bank-id.

¹⁰ Enligt Internetstiftelsens undersökning Svenskarna och internet 2019 hade 92 procent av Sveriges befolkning en egen smartphone år 2019, medan 99 procent hade någon form av mobil.

Krav på obligatorisk digital ansökan och ny lagstiftning

Flera av de myndigheter som vi har haft kontakt med har lyft att medborgarna har rätt att kommunicera via papperspost och att det försvårar myndigheternas process mot att bli mer digitala. Justitieombudsmannen har till exempel uttalat att myndigheter måste vara tillgängliga för och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar även för enskilda som saknar möjlighet eller inte vill använda sig av elektronisk kommunikation.¹¹

Ytterligare en anledning till att en god posttjänst behöver finnas är att alla inte kan få tillgång till och använda e-identifiering, vilket tillsammans med bredbandsutbyggnad är en förutsättning för digital delaktighet. Även för dessa grupper finns det emellertid ofta alternativ till att skicka brev i brådskande ärenden genom att till exempel ringa eller använda lösningar för digital kommunikation utan e-legitimation.¹² Även om Sverige inte inför krav på medborgarna att ha en digital brevlåda kan problemet minska genom införande av krav på digital kommunikation i vissa ärenden. Ett exempel på detta är när företag ansöker om rot- och rutavdrag.¹³ Det finns därmed möjlighet att reglera digital användning i kontakten med myndigheter även om det kanske främst är aktuellt i kontakten med företag.

Privatpersoner och företag och har i behovsundersökningarna lyft vikten av att fakturor, undertecknade avtal och kommunikation med myndigheterna kommer fram snabbt. Vi bedömer att även dessa typer av meddelanden ytterligare kommer att digitaliseras genom det arbete som pågår inom digital fakturering, signering och nya digitala lösningar i kontakten med det offentliga.

Utifrån de beskrivningar av pågående digitaliseringsarbete som myndigheterna har gett oss och som vi har redovisat i avsnitt 7 bedömer vi att en mycket stor del av de brev som upplevs som brådskande kommer att antingen ersättas som digitala brev eller som ärenden i digitala system som användaren loggar in i inom några år. Stöd för det antagandet finns bland annat om man ser på utvecklingen i våra grannländer.

¹¹ Se Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2020/21:JO1, s. 589.

¹² Det är till exempel möjligt att deklarerar genom att knappa in en unik kod som står på pappersdeklarationen utan att använda sig av e-legitimation. Se Skatteverket.se.

¹³ I lag (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete måste utföraren av tjänsterna begära utbetalning från Skatteverket digitalt sedan 2015 och det går inte att skicka in ansökan på papper.

Brevvolymerna är betydligt lägre i våra grannländer

Danmark, Finland och Norge har kommit längre i arbetet med att införa digital kommunikation mellan det offentliga och invånarna, vilket har påverkat brevvolymer kraftigt. Posten Norge, som är tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Norge, hanterade under 2021 knappt 389 miljoner adresserade brev. Det motsvarar cirka 72 brev per invånare. Enligt norska Samferdselsdepartementet minskar brevvolymer snabbt. Mellan 2016 och 2021 har de halverats och Posten Norges största konkurrent är digital kommunikation. Finlands minskning av mängden brev är bland den snabbaste i Europa och 2021 var det cirka 410 miljoner brev som hanterades av tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten Posti. Det motsvarar cirka 73 brev per invånare. I Danmark skickades 177 miljoner brev 2021 med den danska tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster Post Danmark. Det motsvarar 30 brev per invånare. Postnord i Sverige hanterade drygt 1 miljard brev 2021 vilket motsvarar cirka 100 brev per invånare. Enligt PTS uppgick antalet skickade brev totalt i Sverige med samtliga postföretag 2021 till cirka 1,5 miljarder varav cirka 73 miljoner var paketbrev.¹⁴ Jämförelsen visar därmed att antalet brev per invånare skiljer sig åt i stor utsträckning där Danmark som har krav på sina medborgare att ha en digital brevlåda har klart lägst antal hanterade brev i förhållande till befolkningens mängd.

Som utvecklingen i våra grannländer visar kommer brevvolymer i Sverige också att sjunka mer i takt med att vi blir mer och mer digitala i vår kommunikation. Det kommer att leda till ökade kostnader för tillhandahållaren av brevtjänsten varför det är nödvändigt att i god tid se över vilken servicenivå som kan fungera för att uppfylla de behov som finns.

¹⁴ PTS, *Svensk postmarknad 2022*, PTS-ER-2022:16.

16.3.5 De flesta behoven kan hanteras med tredagarsbefordran

Vår bedömning: De behov av skriftlig kommunikation som finns mellan det offentliga och privatpersoner och företag bör i stor utsträckning kunna hanteras med en dags längre befordringstid för brev. Längre befordringstid än så kan bli aktuell längre fram men får för stora konsekvenser idag.

Totalförsvarets behov under höjd beredskap kan behöva tillgodoses genom speciallösningar och bör inte ha avgörande påverkan på bastjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten.

Ändrade rutiner och bättre framförhållning behövs vid brådskande kommunikation med företag och privatpersoner

Myndighetskommunikation har lyfts fram av privatpersoner och företag som en typ av brev som är viktig att motta snabbt. Vår bedömning är att de behov av skriftlig kommunikation som finns mellan det offentliga och privatpersoner och företag kan hanteras med en dags längre befordringstid samtidigt som det sannolikt kommer få konsekvenser i form av längre handläggningstider och därmed sämre service hos myndigheterna och ändrade rutiner för när brev behöver skickas.

Bolagsverket är en av de myndigheter som har ärenden som omfattas av reglerade tider för handläggning och beslut. Företagen måste i flera fall inkomma inom en månad med svar eller ansökningar i vissa typer av ärenden samtidigt som lagkrav på originalunderskrifter gör att dessa handlingar måste skickas per post. En förlängd befordringstid kan därmed komma att påverka företagen i Sverige. Samtidigt finns det möjligheter för företagen att kommunicera digitalt via till exempel e-post med Bolagsverket inom den reglerade tidsgränsen och därefter komplettera med underlag via brev utan att riskera straffavgift om brevet kommer efter att tiden har gått ut. Det bör enligt vår mening kunna ställas krav på att företag har tillgång till sådan digital kommunikation via åtminstone e-post och därmed kan mildra effekterna av en längre befordringstid.

Företagare har i vissa undersökningar lyft behovet av snabb befordran framför allt i kontakter med myndigheter och vid fakturering. Om detta behov kvarstår trots en utökad digitalisering hos det offent-

liga och en längre befordringstid genomförs finns det ofta möjlighet för företag och organisationer att hyra en postbox där brev kommer att delas ut varje dag och befordringstiden kommer bli kortare än vid utdelning i postlådan. Postboxar etableras av Postnord på ställen där det bedöms finnas en efterfrågan och praktisk möjlighet att erbjuda dem. De flesta myndigheter har avtal om att få sin post utkörd varje dag vilket innebär att brev i de flesta fall kommer att befordras över två dagar in till myndigheterna även med en förlängd befordringstid.

Vården skickar kallelser i god tid och har ofta egna lösningar för intern brådskande post

Brev inom vården och folkhälsan såsom kallelser och provsvar är i regel inte är brådskande. Kallelser skickas ut i tillräckligt god tid för att patienten ska hinna komma till en bokad tid. För att kalla in någon skyndsamt vid ett sent återbud försöker man ofta kontakta personen via telefon. Provsvar till patienter bedöms inte heller som brådskande eftersom provsvar som visar på något som måste åtgärdas skyndsamt inte skickas till patienten med brev utan hanteras vidare inom vården. När blodprover och remisser skickas inom regionerna används oftast egna transporter i dagliga slingor.

Vår bedömning är att de behov som framkommit hos privatpersoner av att få brev från vården snabbt i mycket stor utsträckning går att tillgodose om det tar högst tre dagar för ett brev att komma fram och att behoven ytterligare kommer att minska inom kort när alltmer blir digitaliserat.

Myndigheternas serviceskyldighet bör kunna upprätthållas med en dags längre befordringstid

Flera av de myndigheter som vi har varit i kontakt med har berättat om en oro för ökade oklarheter vid rättidsprövning med en längre befordringstid. Vi anser att oklarheter kring om post har avskilts på posten men inte levererats till myndigheten inte borde orsaka några problem med en dags längre befordringstid. Det finns särskild reglering för att hantera bedömningen av när handlingar har inkommit till

en myndighet och en ändrad befordringstid borde inte försvåra denna bedömning i någon större utsträckning.¹⁵

Ett stort antal myndigheter har även tagit upp att det kan bli svårt att uppfylla skyndsamhetskravet som de har i samband med utlämnande av allmän handling och även servicekravet i förvaltningslagen. Handlingar från domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter ska skickas via post i första hand om inte något annat har begärts, samtidigt som handlingen får skickas elektroniskt om det är lämpligt.¹⁶ Justitieombudsmannen har uttalat sig i frågan om en myndighet ska skicka allmänna handlingar till en sökande med A- eller B-post och menar att det ska göras utifrån allmänna lämplighetssynpunkter. Justitieombudsmannen har även konstaterat att tryckfrihetsförordningen inte ställer något krav på hur handlingen ska expedieras efter att myndigheten prövat om den ska lämnas ut.¹⁷ Mot bakgrund av Justitieombudsmannens uttalande bedömer vi att en längre befordringstid inte står i konflikt med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen i och med att frågan om hur handlingarna ska expedieras inte regleras där. I mycket brådskande ärenden finns också ofta alternativa tillvägagångssätt som möjligheten att hämta upp handlingarna alternativt att få dem skickade digitalt.

Det generella servicekravet som innebär att myndigheter ska hjälpa den enskilde utan onödigt dröjsmål betyder att ett svar inte får dröja längre än nödvändigt. Vi tolkar det som att det är myndighetens arbete som inte får dröja och att bestämmelsen inte innebär ett hinder mot att reglera en längre befordringstid i den samhällsomfattande posttjänsten även om beskedet, när det skickas med brev, dröjer en dag längre. Det är upp till myndigheten att avgöra om kommunikation ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.¹⁸ Det vanligaste är att man skickar kopior av handlingarna till parten men att inget hindrar att parten får del av materialet, till exempel genom ett telefonsamtal, i samband med ett besök hos myndigheten eller vid syn eller besiktning som myndigheten

¹⁵ I 22 § förvaltningslagen (2017:900) finns det särskilda bestämmelser om hur ankomstdagen för handlingar bestäms.

¹⁶ Förordning (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. I förordningen finns bestämmelser om hur handlingar tillhandahålls för både domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter.

¹⁷ JO 1996/97 s. 495.

¹⁸ Myndigheternas kommunikationsskyldighet regleras i 25 § förvaltningslagen.

utför. Kommunikationen kan alltså – beroende på omständigheterna ske helt formlöst.¹⁹

Vår sammantagna bedömning är att en dags längre befordringstid för brev inte medför att myndigheter hindras från att kunna iaktta kraven på skyndsam service.

Befordringstider som är längre än tre dagar bör övervägas i framtiden

Det finns som redan framgått stora besparingsmöjligheter med en längre befordringstid. Om befordringskravet ändrades till fyra dagars befordringstid skulle Postnord 2025 avskaffa regionalflyget. Detta skulle medföra att Postnord skulle dela ut brev inom fyra dagar till fyra procent av mottagarna. Beträffande övriga mottagare skulle emellertid posten delas ut inom tre dagar, eftersom detta skulle vara mest rationellt för Postnord. Postnord skulle också kunna ta bort en del kvalitetshöjande åtgärder. Resultateffekten i ett sådant scenario beräknas uppgå till en summa i intervallet 20–75 miljoner kronor.

För fallet att befordringstidskravet skulle ändras till ett krav på att brev ska delas ut inom fem dagar har Postnord förklarat att bolaget skulle fortsätta att dela ut brev på samma sätt som vid ett krav att brev delas ut inom fyra dagar. Bolaget har dock bedömt att det på grund av fortsatta minskningar i brevvolymer skulle ändra sin utdelning 2027. Bolaget skulle då gå över till att dela ut post enligt ett fyradagarsschema. En fjärdedel av mottagarna skulle få sin post dag 2, en fjärdedel dag 3, en fjärdedel dag 4 och en fjärdedel dag 5, enligt ett rullande schema. Postnord har beräknat att ett ändrat krav till fem dagars befordringstid beräknas medföra en nettobesparing om 161 miljoner kronor 2027.

Vi har i våra kontakter med myndigheter, vården, företag och intresseorganisationer ställt frågor om hur dessa eller deras medlemmar skulle påverkas av en befordringstid på tre respektive fem dagar. Av vårt underlag framgår tydligt att samhället har behov av en snabbare brevtjänst än fyra och fem dagar. Det beror främst på att en stor del av viktig kommunikation mellan det offentliga och invånarna i Sverige fortfarande sker med post, och även andra viktiga försändelser är beroende av att posten kommer fram snabbt. Invånarna har en rätt

¹⁹ Prop. 2016/2017:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 169.

att kommunicera via post med myndigheterna och kommunikering i ärenden skulle ta alltför lång tid om det tog fyra eller fem dagar för ett brev att komma fram. De svårigheter hos domstolarna som redan finns att underrätta parter m.fl. inför brådskande förhandlingar kommer att bli större för varje extra dag som det tar för ett brev att komma fram. Försvarsmakten har uppgett att tre dagars befordringstid uppskattas innebära störningar i verksamheten och att fem dagars befordringstid skulle medföra betydande störningar i verksamheten.

Vidare försämrar längre befordringstid möjligheterna att inkomma med svar inom lagstadgade tidsfrister. Längre befordringstid kommer att medföra att varje ärende tar längre tid, kostar mer pengar och påverkar individerna i större utsträckning negativt. Det finns också krav på skyndsam hantering för att upprätthålla den enskildes rätts-säkerhet, till exempel vid delgivningar, ansökan om inhibition, tidsfrister och överprövningar i domstol, stämningsansökan, överklaganden m.m. För varje ytterligare dag som ett brev med sådana frister tar, ökar de negativa effekterna.

Polisen har fört fram att det vid en längre postgång finns risk att kallelser till förhör kommer fram för sent och att resurser då måste läggas på att hämta in personen till förhör. Vidare uppger polisen att skyndsamhetsbegreppet vid överklaganden i förvarsärenden idag tolkas som 3 dagar. Enligt Skatteverket kan det vidare göra stor skillnad om det tar två eller fem dagar att befordra ett brev när myndigheten runt årsskiftet ska skicka ut förslag till beslut. Skatteverket har också framhållit att en längre befordringstid påverkar arbetsbelastningen avseende förmedlingsposten när brev kommer fram efter att tidsfrister har gått ut. Med en längre befordringstid kommer fler tidsfrister i förmedlingsposten att överskridas.

Trafikverket har uppgett att myndigheten har lagkrav på att skicka fysisk post i vissa situationer. En längre befordringstid kan därför bland annat innebära att fler dagliga avgifter vid till exempel krav på fordonsflytt kommer drabba bilägarna. Ett annat exempel där en längre befordringstid än tre dagar kan få negativa effekter är när Transportstyrelsen enligt EU-regler²⁰ om färdskrivarkort ska skicka ut ersättningskort till den sökande inom fem dagar, varav två dagar behövs hos Transportstyrelsen. Det innebär att brevet måste nå verk-

²⁰ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet (EU) 165/2014.

staden inom tre arbetsdagar. Ytterligare exempel på att en längre befordringstid kan ha påverkan är när Valmyndigheten skickar ut röstkort. Enligt lag ska röstkort vara framme hos väljaren 18 dagar innan valdagen och de levereras idag till postföretaget senast 24 dagar innan valdagen. Det innebär att en befordringstid om fem arbetsdagar tar för lång tid för att kravet ska vara uppfyllt. Om digitala röstkort införs kommer det emellertid troligtvis att fungera med en längre befordringstid eftersom tryckeriet som trycker röstkorterna då kommer att behöva hantera betydligt lägre volymer.

WSP:s undersökning visar att värderingen mellan utdelning varannan dag i kombination med fyra dagars befordringstid jämfört med utdelning en dag i veckan och fem dagars befordringstid, skiljde sig åt med 80 kronor i skattad betalningsvilja medan skillnaden mellan tre dagars befordringstid med utdelning varannan dag jämfört med fyra dagars befordringstid och utdelning varannan vardag, skiljde sig åt med 21 kronor. En befordringstid på fem dagar upplevs därmed som en betydligt större försämring än en på fyra dagar.

Vi kommer nedan att överväga en övergång till tre dagars befordringstid. Vår bedömning redan nu är emellertid att en längre befordringstid än tre dagar inte kan bli aktuellt den närmsta tiden men att det bör övervägas längre fram när brevvolymer och därmed behoven av snabb befördran har sjunkit ytterligare och betalningsviljan för tjänsten blivit lägre.

Totalförsvarets behov under höjd beredskap behöver troligtvis tillgodoses på fler sätt än genom bastjänsten för brev

Information och kommunikation genom telefoni, dagstidningar och post är sådan samhällsviktig verksamhet som behöver fungera under höjd beredskap. PTS ställde under 2020 frågor till ett antal aktörer inom totalförsvaret om vilka behov de kommer att ha av post under höjd beredskap. Som vi har redovisat i kapitel 6 bedömde aktörerna att mottagare av försändelser och distributionsbehovet i stort sett skulle vara detsamma under höjd beredskap som under vanliga förhållanden, förutsatt att elektroniska kommunikationer fungerar. Det framkommer inte heller något särskilt behov av befordringstid på försändelserna i PTS rapport.²¹

²¹ PTS, *Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster*, PTS-ER-2020:23.

Vi har haft kontakt med ett urval av totalförsvarsmyndigheterna, där framför allt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en viktig roll under höjd beredskap med att underlätta myndigheternas samordning av åtgärder. MSB har i kontakten med oss betonat bland annat vikten av en fungerande posttjänst när det är långa störningar och avbrott i tillgången till elektroniska kommunikationer. MSB har uppgett att det under höjd beredskap bör kunna förmedlas post till och från myndigheten inom 1–2 dagar och att mer brådskande leveranser kommer att lösas på annat sätt. Om elektroniska kommunikationer fallerar kommer myndigheten att ha ett ännu större behov av att skicka brev än annars. MSB anser att en särskild posttjänst för vissa på förhand utpekade aktörer skulle vara ett viktigt komplement under höjd beredskap samtidigt som behovet av en ordinarie posttjänst kvarstår för att kunna svara upp mot samhällets och totalförsvarets behov. Konsekvenserna av en kris eller ett krig beror mycket på om och i så fall hur elektroniska kommunikationer fungerar eftersom en stor del av kommunikationen är digital. När digital kommunikation inte längre fungerar kan postgången ha en särskild roll som reservförfarande samtidigt som postbefordran av brev och paket är beroende av att transport, energi och elektroniska kommunikationer fungerar.

PTS ställer särskilda krav på Postnords beredskap för att beakta totalförsvarets behov

I Postnords tillståndsvillkor finns det krav på att göra riskanalyser för att beakta totalförsvarets behov under höjd beredskap. Postnord ska vidta de åtgärder som bedöms lämpliga för att upprätthålla postgången vid höjd beredskap med hänsyn till riskbedömningen och kostnaden för åtgärderna. Postnord ska i fredstid också planera för att vid höjd beredskap kunna ställa personal till förfogande för samverkan med PTS i den omfattning som krävs och planera för att upprätthålla en sådan samverkansfunktion dygnet runt i 90 dagar.

PTS har fått ett ökat ansvar för samhällets krisberedskap och tillfördes 2022 medel för sin nya roll som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn elektroniska kommunikationer och post.²² Det

²² PTS har, tillsammans med andra myndigheter, ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap (2022:524) och förordningen om totalförsvaret (2015:1053/2022:563).

innebär att PTS inom sin beredskapssektor ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer såväl som vid höjd beredskap. Arbeta pågår bland annat med att ta fram en stödförordning för att se till att totalförsvarets behov av post kan säkras under höjd beredskap.

Vår bedömning är att de flesta behov som myndigheterna har uppgett att de har i höjd beredskap kan tillgodoses med en dags längre befordringstid eftersom de har uppgett att de kommer att ha liknande behov under höjd beredskap som i normalläge i verksamheten. Flera av de behov av posttjänst under höjd beredskap som lyfts i avsnitt 6.6 är specifika på så sätt att det krävs en särskild tjänst för att uppfylla dem. Det kan till exempel gälla möjligheten att skicka inkallelseordrar alla dagar i veckan om det skulle finnas risk för krig. Utformning och finansiering av sådana särskilda tjänster bedömer vi kommer att omhändertas av PTS i sin roll som sektorsansvarig myndighet för postsektorn.

16.3.6 Alternativ till den grundläggande brevtjänsten när det är bråttom

Vår bedömning: Det kommer att erbjudas expresstjänster som kan användas när brev behöver komma fram på kortare tid än tre dagar. Befintliga pakettjänster är i många fall ett fullgott alternativ till brevtjänster när små saker ska skickas.

Expresstjänster kan behövas i vissa fall

De domstolar som vi har haft kontakt med har tagit upp att en längre befordringstid kan leda till problem när vittnen och parter i mål ska kallas till förhandlingar som måste hållas inom mycket korta tidsramar. Ofta har inte domstolen andra kontaktuppgifter än folkbokföringsadressen. Andra myndigheter som har uppgett att de behöver skicka brev vid korta tidsfrister är Migrationsverket vid snabbinkallande av asylsökanden utan svenskt personnummer och digital brevlåda och Valmyndigheten vid utskick av borttappade röstkort kort tid innan valet. Skatteverket har ett förmedlingsuppdrag som innebär att förmedla post, via ett postföretag, till den som har skyddade person-

uppgifter. Den förmedlade posten blir ännu senare med en längre befordringstid eftersom tiden till och från Skatteverket förlängs.

Även i flera av dessa fall gör den digitala utvecklingen att behoven minskar. Borttappade röstkort kunde till exempel vid det senaste valet skrivas ut direkt på valstället vid förhandsröstningen och avsikten är att de ska kunna skickas digitalt via Mina meddelanden inför EU-valet 2024. Försändelser som behöver förmedlas genom Skatteverket kan också i många fall digitaliseras, vilket borde minska antalet bråds-kande försändelser som ska förmedlas.

Vi bedömer emellertid att det här i flera fall är sådana brev som även i framtiden kommer behöva befordras skyndsamt även när digitaliseringen har kommit längre i och med att mottagarna kan vara minderåriga barn och personer utan möjlighet eller vilja att ha e-legitimation och digital brevlåda. Det kan därmed vara nödvändigt att en tjänst med snabbare befordran än tre dagar finns att tillgå om den grundläggande brevtjänsten kommer att ta tre dagar.

Enligt Postnord kommer möjligheten till övernattbefordran av expressbrev i hela landet inte finnas kvar i alla relationer om en längre befordringstid införs. Expresstjänsten kommer i så fall att omvandlas till en tjänst som på marknadsmässiga grunder kommer erbjuda möjlighet till tvådagarsbefordran mellan södra och norra Sverige men med befordran över natt inom respektive område. Expresstjänsten kommer därmed att delas ut dagligen och övernattbefordran tillhandahålls inom nordlig respektive inom sydlig zon förutsatt att efterfrågan och betalningsvilja finns. Ett sådant framtida expressbrev beräknas inte skilja sig väsentligt i pris från det pris som ett enstaka expressbrev har för närvarande, vilket är 66 kronor upp till 50 g och 150 kronor upp till 2 kg när portot köps digitalt. Postnord har bedömt att tjänsten kan tillhandahållas på affärsmässiga grunder och att den inte under överskådlig tid kommer att driva en nettokostnad.

Ovannämnda redogörelse från Postnord angående att en expresstjänst med övernattbefordran kommer att erbjudas i stor utsträckning talar för att det kommer att finnas en tjänst som mildrar effekterna av en övergång till tredagarsbefordran så länge som det finns en efterfrågan.

Bud- och kurirtjänster är ett alternativ

Förutom att vid brådskande situationer använda expresstjänster som tillhandahålls av den utsedde tillhandahållaren finns det även andra befodringsföretag som erbjuder snabba bud- och kurirtjänster. Med kurirföretag avses sådana befodringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av en försändelse utan mellanhänder. Det finns ett stort antal företag som bedriver kurirverksamhet inom Sverige. De fyra största aktörerna, som också ägnar sig åt gränsöverskridande verksamhet, är DHL Express, TNT Express, Fedex Express och UPS (United Parcel Service).²³

Vi har varit i kontakt med några av de aktörer som erbjuder kurirtjänster, se avsnitt 14.9.2 för en utförligare beskrivning. Från och med den 2 januari 2023 kommer dessa befodringsföretag också att omfattas av PTS tillsyn när det gäller tystnadsplikt för uppgifter om vissa former av kontroll av försändelser som regleras i postlagen.²⁴

Postboxar kan medföra snabbare befodran

Post till postboxar prioriteras idag så att brev med tvådagarsbefodran kommer fram till postboxar över natt. Postnord har förklarat att vid en övergång till tre dagars befodringsstid kommer postboxtjänsten att innebära att brev med sådan befodringsstid levereras till postboxar inom två dagar, under förutsättning att en sådan tjänst är affärsmässigt gångbar. En fortsatt prioritering vid utdelning av post till postboxar skulle mildra de negativa effekterna av en övergång till tre dagars befodringsstid för de företag och myndigheter som har stora behov av att ta emot post som är brådskande.

Snabba pakettjänster finns för försändelser med varor

Det finns försändelser som idag skickas som brev, som behöver komma fram snabbt och som inte kommer att kunna ersättas digitalt. Det handlar i stor utsträckning om prover med analysmaterial som skickas till laboratorier för analys från poliser, veterinärer, djurägare och sjukhus runt om i landet. Som vi har redogjort för i avsnitt 6.5.1 och 6.5.3

²³ Prop. 2020/21:49, *Utökade möjligheter för Tullverket att besluta om postspärrar*, s. 20 f. och 50.

²⁴ Prop. 2021/22:259, *Åtgärder för att förhindra illegal handel via post*, s. 17 f. och Riksdags skrivelse 2022/23:18.

finns det ofta en tidsgräns för att dessa prover ska kunna analyseras innan de blir förstörda. Ett stort antal brev skulle inte klara av ytterligare en dags befordringstid. Även viktiga reservdelar skickas i brev och en längre befordringstid kan medföra att företagets verksamhet avstannar under en längre tid än idag.

Dessa försändelser kan inom paketnätet befordras på ett snabbare sätt än inom brevnätet. Postnord erbjuder för närvarande möjlighet till övernattbefordran inom en och samma geografiskt avgränsad del av Sverige om man delar in landet i en sydlig och en nordlig del ungefär vid Sundsvall, undantaget Gotland som har tvådagarsbefordran till övriga Sverige. Dessa pakettjänster kan i stor utsträckning garantera att tidskritiska försändelser med till exempel prover och reservdelar kan komma fram i tid och dessutom med möjlighet till spårbarhet av försändelsen. För avsändarna kan användandet av en pakettjänst medföra en ökad kostnad och ibland även en längre färdsträcka för att lämna in paketet på ett inlämningsställe i stället för att posta det på en gul brevlåda. Vår bedömning är att de befintliga pakettjänsterna är ett fullgott alternativ till brevtjänster för dessa typer av försändelser och att det totala utbudet av pakettjänster tillsammans med en tredagarsbefordrad brevtjänst uppfyller de krav som kan ställas på den samhällsomfattande posttjänsten. Vår bedömning är också att den konkurrens och goda täckning som paketedistributörer erbjuder i hela landet innebär att det kommer att finnas tjänster för brådskande försändelser även om en längre befordringstid för brev skulle införas.

16.3.7 Postdistribuerade dagstidningar och tidskrifter skulle påverkas negativt av en längre befordringstid

Befordringstiden för postdistribuerade dagstidningar skulle påverkas i hög grad av en längre befordringstid

Papperstidningen som nyhetsmedium är viktig i demokratihänseende och även i viss utsträckning ur ett totalförsvarsperspektiv. Distribution av tidningar är viktig ur ett demokratiperspektiv och idag är utdelning via ordinarie postgång en förutsättning för att tidningar ska kunna levereras till hushåll i hela landet. Hushåll som saknar en snabb och tillförlitlig bredbandsuppkoppling sammanfaller i stor utsträckning med de hushåll som inte har tillgång till en utdelad morgontidning med morgondistribution. Det är hushåll i områden som

ligger utanför tätort och som är glest bebyggda. Adresserade dagstidningar där tidningsföretagen väljer att använda sig av Postnord för utdelning (mindre än fyra procent av de prenumererade dagstidningarna) är postförsändelser som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten.

Efterfrågan på Postnords tjänst för distribution av dagstidningar med posten har sjunkit mer än brevvolymen. År 2010 distribuerade Postnord 40 miljoner dagstidningar. Tio år senare hade volymen sjunkit till 17,5 miljoner exemplar. Efter en mindre försöksverksamhet med varannandagsutdelning mot slutet av 2020 började varannandagsutdelning införas 2021. Det året uppgick antalet dagstidningar som Postnord distribuerade till 13,5 miljoner. Under januari–november 2022 distribuerade bolaget 8,5 miljoner dagstidningar.

I och med att Postnord har infört varannandagsutdelningen får de under fyra procent av dagtidningsprenumeranterna som får sin dagstidning genom Postnord, sina tidningar varannan dag. Om det är en tidning som ges ut varje dag får prenumeranten två dagars tidningar samtidigt, och en av dessa får de då någon dag efter utgivningsdagen.

För att stötta tidningshusen att fortsatt nå ut till läsare i hela landet har regeringen fattat beslut om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag.

Det särskilda stödet syftar till att stötta tidningshusen att fortsatt nå ut till användare i hela landet och ska utgå för distribution av papperstidningar som påverkats av Postnords övergång till varannandagsutdelning av post och är tidsbegränsat till och med 2025.²⁵ Stödet är tänkt att kompensera tidningar för merkostnader för distribution varje dag med anledning av varannandagsutdelningen och därigenom möjliggöra fortsatt tidningsutdelning varje vardag. Stödet ska betalas ut med 14,50 kronor per exemplar under 2022 och 2023 varefter beloppet sjunker till 10 kronor per exemplar 2024 och 7 kronor per exemplar 2025 och utgår endast för den del av tidningsupplagan som påverkats av övergången till varannandagsutdelning av post. Stödet har justerats den 1 augusti 2022 för att möjliggöra stöd upp till fem dagar i veckan för utdelning av tidning, när postutdelning inte er-

²⁵ Förordning (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag.

bjuds på ett ändamålsenligt sätt.²⁶ För 2022 har cirka 20 miljoner kronor fördelats genom stödet, fördelat på 27 nyhetstidningar.

Om befordringstiden för brev förlängs kommer Postnords brevnät att bli långsammare. Detta skulle påverka befordringstiderna även för andra försändelser än brev som befordras i brevnätet. Om postförordningens krav beträffande befordringstid skulle ändras till tre dagars befordringstid skulle det dröja något år innan Postnord har genomfört de förändringar av sin verksamhet som det ändrade kravet möjliggör. Postnord förutser därför att de tidningar som idag delas ut med Postnord skulle fortsätta att delas ut på det ovan beskrivna sättet under några år. Postnord har dock gjort bedömningen att efter några år skulle dagstidningar komma att delas ut en dag senare än nu. Det skulle innebära att prenumeranter som även fortsättningsvis skulle få sin tidning genom Postnord inte kommer att kunna få någon dagstidning på utgivningsdagen.

PTS har samtidigt möjlighet att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten om behov av sådana föreskrifter bedöms finnas. Myndigheten har även möjlighet att närmare specificera krav på en tidningstjänst i den utsedde tillhandahållarens tillståndsvillkor och bedriva tillsyn att kraven uppfylls.

Enligt TU (Mediehusens branschorganisation) skulle den ändring av tidningstjänsten som Postnord bedömer kommer genomföras innebära ett så stort kvalitetsproblem för tjänsten att den inte längre skulle vara möjlig att erbjuda i de områden där tidningen inte delas ut med tidningsbud, utom möjligen för fådagarstidningar. Det skulle framför allt drabba boende i glesbygd och då i stor utsträckning de äldre som inte använder internet för sin tidningsläsning. Det skulle även bli svårt för tidningarnas kundtjänster att hantera klagomål när det blir svårt att veta vilken dag en tidning borde ha delats ut. Tidningsutgivarna har redan upplevt stora tapp i samband med övergången till varannandagsutdelning och menar att en övergång till att aldrig kunna få en dagsaktuell tidning kommer innebära att de tappar resten av prenumeranterna. En sådan tjänst skulle möjligen kunna fungera för en fådagarstidning med utgivning en gång per vecka.

Stödet för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag är enligt flera tidningsföretag krångligt att söka och vissa anser att det inte är värt arbetet med att söka

²⁶ Se förordning om ändring i förordningen (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag (SFS 2022:1054).

det. Dessutom fungerar inte stödet i alla situationer som det kan behövas i. Något tidningsföretag har uppgett att ett höjt samdistributionsstöd möjligtvis på ett bättre sätt skulle kunna underlätta för de tryckta dagstidningarna att delas ut i tid eftersom Postnords tjänst i framtiden inte kommer vara användbar för dagstidningarna. Tidningsföretag försöker även digitalisera båda gamla och nya kunder och förena tidningsdistribution med paketdistribution för att få affären att gå ihop.

Tidskrifternas distributionsmöjligheter skulle också påverkas

Enligt Postnord kommer utdelningen av tidskrifter fortsatt att ske dag ett respektive dag två efter inlämning även om en längre befordringstid för brev införs eftersom det finns en betalningsvilja för den tjänsten. Några år efter en ändrad befordringstid skulle utdelning av tidskrifter troligtvis i stället ske dag två respektive dag tre på grund av längre ledtider hos Postnord.

Postnord erbjuder för närvarande två tjänster för tidskrifter, Posttidning A och Posttidning B. Posttidning A innebär att tidskriften delas ut en eller två arbetsdagar efter att den lämnas in till Postnord medan den billigare tjänsten Posttidning B innebär att tidskrifterna delas ut inom 4 arbetsdagar. Enligt uppgift från Postnord utgjorde tidskrifter som befordrades som Posttidning A år 2021 4,8 procent av samtliga tidskrifter som befordrades genom bolagets två tidskriftstjänster. Det är alltså endast en mindre andel av tidskrifterna som är beroende av utdelning inom två dagar efter inlämning hos Postnord. Samtidigt är det troligen denna del som innehåller fördjupad journalistik och samhällsdebatt, vilket är information som är värd att se till att alla kan få del av.

Sveriges Tidskrifter har framfört till oss att krav bör ställas på den samhällsomfattande posttjänsten att tidningar och tidskrifter kan komma ut i hela landet med rimliga villkor. Ett av villkoren bör enligt organisationen vara att produkterna måste kunna distribueras med en fast utdelningsdag alternativt en utdelningsperiod som består av max två dagar till ett rimligt pris. Det är en förutsättning dels för mediernas affärsmodell, dels för att möta kunderna och medborgarnas krav. Det finns olika möjliga modeller för att säkerställa planeringsbar distribution till rimligt pris, även med varannandagsutdelning.

En modell är enligt Sveriges Tidskrifter att PTS föreskriver att en tjänst som motsvarar Postnords tjänst Posttidning A ingår i den samhällsomfattande posttjänsten med ett rimligt pris för användarna. Vi tar ställning till denna fråga senare i avsnittet.

Utdelningen av gratistidningar kommer att påverkas

I flera kommuner kan en gratistidning vara den enda nyhetskällan för lokal politik och lokala händelser och den spelar därför en viktig roll för den lokala demokratin. Enligt Gratistidningarnas förening distribuerades 30 procent av gratistidningstitlarna och 25 procent av upplagan under 2022 med Postnord, vilket motsvarar en upplaga om 880 000 tidningar per vecka. Alternativa distributörer av gratistidningar kan redan idag inte distribuera i alla områden utan köper i sin tur segment av distributionen i olika geografiska områden av Postnord.

De gratistidningar som distribueras med Postnord förväntas precis som dagstidningarna få en dags längre befordringstid några år efter en övergång till en längre befordringstid.

En övergång till tre dagars befordringstid skulle därmed få konsekvenser för gratistidningarnas möjligheter att delas ut. Det finns därför anledning att beskriva hur de kan påverkas trots att de rent faktiskt inte är adresserade och därför inte omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Den påverkan som en längre befordringstid för brev skulle kunna få på tjänsten för gratistidningar uppskattas av Postnord vara att en tidigare inlämning av tidningarna kan behöva ske och att utdelning i förlängningen kommer att kunna ske dag två och dag tre efter inlämning.

Gratistidningarnas förening uppger att Postnords distributionsvillkor succesivt har försämrats och befaras fortsätta göra det. Enligt Gratistidningarnas förening skulle utebliven postdistribution innebära att medborgare i delar av landet, främst på landsbygden, kommer att bli utan gratistidning och den lokala journalistiken och konsekvensen blir en ojämlig tillgång till lokala nyheter och lokal information i sin kommun.

Norge har en särlösning för sina tidningar

Norge har beslutat om en särskild reglering för de prenumererade dagstidningarna med tillhörande finansieringsmöjligheter i samband med att postservicen har ändrats i områden där branschens egna bud inte delar ut tidningar. I Norge ska Samferdselsdepartementet bestämma villkoren för tidningsdistributionen, bland annat distributionsdagar, tidsfrister för in- och utleverans och geografisk uppdelning av leveransplikten samtidigt som tjänsten upphandlas i de områden som saknar tidningsutdelning med tidningsbud.

I Finland är ett statsunderstöd för tidningsutdelning föreslaget under 2022 i samband med förslag till ändringar av utdelningstiden av post. Förslaget är fortfarande under behandling i riksdagens utskott (nov. 2022). Förslaget innebär att statsunderstöd ska kunna beviljas för utdelning sådana vardagar då området inte har utdelning som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, se utförligare beskrivning i kapitel 8.

16.3.8 Befordringstiden för brev bör utökas till tre dagar

Vårt förslag: Befordringstidskravet enligt 6 § första stycket postförordningen ska ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar.

Fördelar med en utökad befordringstid

En fördel med att tillåta en längre befordringstid för brevtjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten är att det kan medföra möjligheter till besparingar för tillhandahållaren. Det kan även i förlängningen påskynda digitaliseringen av kommunikationen i samhället. Ett upprätthållande av en hög kvalitet av postgången kan påverka konkurrensmöjligheterna negativt för digitala alternativ, och med en lägre servicenivå inom den samhällsomfattande posttjänsten blir dessa alternativ än mer attraktiva.

Som vi har redogjort för i detta avsnitt kan en övergång till tredagarsbefordran leda till en beräknad positiv effekt på Postnords rörelseresultat (EBIT) om 420 miljoner kronor 2025 och 512 miljoner kronor 2030. Detta innebär att nettokostnaden för den samhällsom-

fattande posttjänsten och finansieringsbehovet blir 420 miljoner kronor lägre om kravet beträffande befordringstid ändras till tre dagar. Besparingarna möjliggörs framför allt genom att Postnords riksflyg tas bort och att antalet sorteringsanläggningar minskar samtidigt som sorteringsarbetet effektiviseras.

Ytterligare en fördel är möjligheterna att minska koldioxidutsläppen i samband med postverksamhet. En ändring till tre dagars befordringstid antas leda till minskade utsläpp med 11 200 ton koldioxid per år när riksflygen inte längre behövs.

Nackdelar med utökad befordringstid

De negativa effekter som kan uppstå med en längre befordringstid är att alla behov av snabb brevbefordran inte längre kommer att kunna uppfyllas på samma sätt som idag. Brev som användarna anser behöver befordras snabbt är enligt användarundersökningarna vårdrelaterade brev, myndighetsbrev, kontrakt, räkningar och brev med kreditkort och sim-kort, prover till laboratorier, brev till släktingar och brev till kommunen. Effekterna kan bland annat bli att det kommer ta längre tid att få ett ärende avgjort hos myndigheter och andra beslutsinstanser och att mottagare inte hinner svara i tid vid korta svarsfrister.

Det kan också leda till att portokostnaderna ökar för den som kommer att behöva skicka brev som kommer fram snabbare än inom tre dagar med expressbrevstjänster och pakettjänster. Det kan bli fallet när brådskande brev ska skickas till de som har valt att inte ta emot digital post eller de som inte har möjlighet att använda digitala tjänster, till exempel många äldre personer och personer med vissa typer av funktionsnedsättning och personer som inte har möjlighet att identifiera sig digitalt.

De användare som kan komma att påverkas mest av en ändrad befordringstid är tidningsföretagen, eftersom den tjänst för distribution av dagstidningar som erbjuds inom den samhällsomfattande posttjänsten kommer att försämrats. I och med möjligheterna till produktionsändringar som en längre befordringstid möjliggör kommer dagstidningar på sikt inte att kunna distribueras med Postnord samma dag som de kommer ut. Negativa effekter kommer därmed att drabba de läsare av dagstidningar som delas ut med Postnord, eftersom de inte kommer att kunna få läsa en dagsfärsk tidning och tidningen i

vissa fall kommer att komma två dagar efter utgivningsdag. Kostnaden om 420 miljoner kronor för att upprätthålla tvådagarsbefordran måste dock ställas i relation till antalet postdistribuerade dagstidningar. År 2022 kommer de att understiga 10 miljoner exemplar, och när en övergång till tre dagars befordringstid påverkar tidningstjänsten kommer de postdistribuerade dagstidningarna att vara färre än så.

Tidskrifter och gratistidningar kommer också att påverkas av att tjänsten blir sämre genom att det krävs en tidigare inlämning av försändelserna. Detta påverkar möjligheten att få med aktuella annonser och innehållet riskerar att bli ointressant. Den absoluta merparten tidskriftsprenumeranter påverkas dock inte eftersom de flesta tidskrifter idag inte delas ut två dagar efter inlämning.

Möjligheter att avhjälpa effekterna finns

Digitalisering

De negativa effekterna av en längre befordringstid kan till stor del lindras av de fördelar som digitaliseringen medför. Behoven vad gäller att kommunicera med det offentliga och kring fakturering och signering bedömer vi redan i de flesta fall har digitala kommuniceringsalternativ eller att det kommer att utvecklas digitala alternativ inom kort. En längre befordringstid kan också bidra till en ökad vilja att digitalisera mer av kommunikationen och även till en ökad vilja hos mottagarna att välja digitala alternativ när möjlighet finns. Med den bredbandstillgång som finns idag kan i princip alla med e-legitimation ladda ned digital post om de har en digital brevlåda och även sköta ett ärende på till exempel en myndighets webbplats. Enligt Internetstiftelsen beräknades så många som 92 procent ha en egen smart telefon 2019, vilket innebär att potentialen till att ta emot digital post är hög. Detta, tillsammans med det faktum att drygt 5,6 miljoner privatpersoner och cirka 185 000 företag hade en digital brevlåda i december 2022, talar för att behoven av att ha en snabb brevbefordran fortsätter att minska.

Det är viktigt att samhället så långt som möjligt försöker säkerställa alternativa lösningar för de grupper som har tydliga behov av en högre brevservice. Det handlar till exempel om personer med särskilda behov av posttjänster på grund av funktionsnedsättning och till viss del även egenföretagare. För att alla ska kunna dra nytta av

digitaliseringens möjligheter behövs till exempel ökade förutsättningar för digital inkludering och delaktighet.

Pakettjänster

Andra sätt att minska effekterna av en övergång till längre befordringstid av brev är att använda pakettätet, som kommer att erbjuda möjlighet att få fram försändelser över natt i södra respektive norra Sverige. En pakettjänst har visserligen ett högre pris än en brevtjänst och försändelsen måste lämnas in på ett serviceställe, vilket kan innebära ökad tidsåtgång för själva avsändandet. I gengäld blir tjänsten snabbare än en vanlig brevtjänst och oftast även spårbar. För de användare som behöver skicka fysiska försändelser som inte kan digitaliseras är pakettjänsterna en lösning när försändelsen behöver komma fram snabbt.

Tjänster med högre service än bastjänsten för brev

Det finns dessutom expressbrevstjänster som erbjuder möjlighet att skicka ett brev snabbare än med bastjänsten. En expresstjänst som kan befordras över natt i södra respektive norra Sverige kommer att tillhandahållas av Postnord på kommersiella grunder. Mot bakgrund av att Postnord har förklarat att en sådan tjänst kommer att tillhandahållas om det finns efterfrågan kan vi utgå från att det kommer att erbjudas en tjänst som motsvarar samhällets behov. Det finns dessutom ett antal befordringsföretag som erbjuder bud- och kurirtjänster för de användare som har behov av tjänster som behöver komma fram över natt.

För företag som har stora behov av att få post varje dag finns det även i stor utsträckning möjlighet att hyra en postbox, där utdelning sker dagligen och där befordringstiden i stor utsträckning blir kortare än med utdelning i postlåda.

Sammanfattningsvis bör tre dagars befordringstid införas

Vår sammanvägda bedömning, när förutsättningen är att brevtjänsten kommer behöva statlig finansiering inom kort, är att fördelarna med en övergång till tre dagars befordringstid överväger nackdelarna och att det finns många möjligheter att lösa de problem som kan uppstå i sammanhanget. Även om stora negativa effekter uppstår för postdistribuerade dagstidningar och tidskrifter motiverar de möjligheter till kostnadsreduceringar för brevverksamheten som möjliggörs av ändringen en ändrad befordringstid för brev. Vår bedömning är att en ändring till tre dagars befordringstid bör genomföras även om postdirektivets krav på gränsöverskridande postbefordran till viss del inte kommer att kunna uppfyllas. Mot bakgrund av utvecklingen i andra EU-länder och kommissionens uttalanden anser vi att postdirektivets krav beträffande gränsöverskridande postbefordran inte bör få hindra en sådan ändring.

Ett särskilt tidningsstöd bör övervägas utanför den samhällsomfattande posttjänsten

De prenumererade dagstidningarna har fram till för några år sedan inte varit adresserade och har därmed inte tidigare omfattats av den samhällsomfattande posttjänsten utan har varit en tjänst som erbjudits på kommersiella grunder. I och med adresseringen ingår de i den samhällsomfattande posttjänsten och ska därmed kunna delas ut fem dagar i veckan. Tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten erbjuder därmed också en tidningstjänst som innebär att tidningen kan delas ut på utgivningsdagen eller dagen efter med brevbäraren men även en tjänst som innebär att utdelning kan ske varje utgivningsdag i det tunna flödet. Om en längre befordringstid för brev införs kommer det efter några år inte längre att vara möjligt att få tidningen utdelad med dessa villkor. Både Postnord och TU (Mediehusens branschorganisation) gör bedömningen att den tjänst som Postnord kommer att kunna erbjuda inte kommer att efterfrågas av dagstidningsföretagen.

PTS har möjlighet att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten om behov av sådana föreskrifter bedöms finnas. Myndigheten har även möjlighet att närmare specificera krav på en tidningstjänst i tillståndsvillkor om det

bedöms nödvändigt. Av vad som framkommit i kontakterna med tidningshusen är det bland annat prissättningen på tidningstjänsten med daglig utdelning i tunna slingan som inte har ansetts tillräckligt attraktiv av tidningarna och där gäller kravet i postlagen på att den ska vara kostnadsorienterad. Tjänsten är även förenad med andra villkor kring hanteringen, till exempel förändrade krav på adressering med unik streckkod samt föravisering av varje försändelse i särskilt gränssnitt, vilket varken tryckerierna eller tidningsföretagens kundtjänster är utrustade för.

Sveriges Tidskrifter har bland annat framfört till oss att PTS bör föreskriva om en särskild tjänst med rimligt pris för tidskrifterna. Vi bedömer att något ytterligare föreskriftsbemyndigande till PTS inte är nödvändigt mot bakgrund av att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara kostnadsorienterad och att tjänster med utdelningsmöjlighet alla vardagar erbjuds för närvarande men till ett pris och villkor som har inneburit att tjänsten inte har efterfrågats. Som nämnt ovan har PTS möjlighet att vid behov närmare precisera kraven på en tidningstjänst och bedriva tillsyn. En reglering av en särskild tidningstjänst med väsentligt bättre villkor än idag kan förutsättas leda till en tjänst med ett högre pris än dagens och det är därför tveksamt om en reglering av en särskild tidningstjänst i den samhällsomfattande posttjänsten är den bästa lösningen.

Distribution av tidningar är viktig ur demokratisynpunkt. Svårigheten att inom en rimlig tid distribuera nyhetstidningar är störst där alternativa möjligheter att ta del av tidningar är begränsade. Tidningarnas möjligheter att distribueras så att de når konsumenterna snabbare från utgivningsdagen bör därför underlättas. Vi anser att en sÄrlösning i likhet med den i Norge och den som har föreslagits i Finland bör övervägas. En sådan reglering skulle inte behöva begränsas till adresserade postdistribuerade tidningar (till skillnad från en reglering inom den samhällsomfattande posttjänsten), utan skulle även kunna innefatta gratis lokaltidningar som är oadresserade, om det bedöms att ett sådant behov finns. Även tidskrifter kan i vissa fall ha ett sådant innehåll som gör att de bör kunna omfattas av ett särskilt stöd. Ett sådant förslag ligger inte inom vårt uppdrag. Vi har därför inte utrett frågan.

16.3.9 Kvalitetskravet bör fortsatt vara minst 95 procent

Vårt förslag: Kvalitetskravet ska vara att minst 95 procent av breven som ska befordras inom tre dagar ska ha delats ut inom angiven tid.

Fram till 2018 innebar kvalitetskravet på den samhällsomfattande posttjänsten att minst 85 procent av breven som postades för övernattbefordran skulle ha kommit fram nästa arbetsdag. I samband med att kravet den 1 januari 2018 ändrades till att breven kunde komma fram senast inom två arbetsdagar höjdes kvalitetskravet till 95 procent. Det höjda kvalitetskravet motiverades av att leveranskvaliteten måste vara kommersiellt gångbar, att Postnords sorteringsanläggningar var moderna och att en hög sannolikhet för att ett brev kommer fram inom en viss tid är positivt för privatpersoners och företags fortsatta vilja att skicka brev och därmed för bibehållandet av en god samhällsomfattande posttjänst.

Under 2021 remitterade regeringen ett förslag till ändrat befordringskrav i postförordningen där kvalitetsmättet föreslogs sänkas till 85 procent. Av remissvaren framgick att ett sänkt krav skulle innebära en kraftig försämring av servicen. PTS framhöll i sitt remissvar att myndighetens användarundersökningar visar att just förutsebarheten är viktig för användarna, i många fall minst lika viktig som befordringstiden (hastigheten), eftersom användarna vill vara säkra på att brevet når rätt adressat vid utlovad tid, snarare än att det kommer fram så snabbt som möjligt. Vidare framhöll PTS att redan idag har tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster möjlighet att låta en hög andel utdelade brev inom befordringstiden i vissa områden kompensera för en lägre andel i andra. Ju lägre den reglerade andelen för viss befordringstid är, desto större utrymme ges dock för att kompensera mellan utdelningsområden. Därför riskerade det remitterade förslaget att leda till negativa konsekvenser för användare i vissa geografiska områden. Sveriges Kommuner och Regioner bedömde att förslaget medförde ökad risk för regionala skillnader i både möjligheter till och kostnader för kommunikation.

Vi har vid våra kontakter med myndigheter, vården, företag och intresseorganisationer diskuterat kvalitetskravet och vikten av tillförlitliga posttjänster. Även vid dessa kontakter har det framkommit att postgångens tillförlitlighet är mycket viktig för användarna.

Postnord har framfört till oss att 95 procent är ett mycket högt ställt krav och om den sista dagen vid två-, tre- eller fyradagarsbefordran ska kunna utnyttjas till fullo kräver detta extra kvalitetshöjande åtgärder och reservkapacitet. Nettokostnaden för att ha ett krav på 95 procent i stället för 90 procent beräknas av Postnord till 75 miljoner kronor per år.

Behovet av en stabil och tillförlitlig brevtjänst har lyfts fram i flera undersökningar. Vår bedömning är att kvalitetsnivån fortsatt ska vara 95 procent eftersom förutsebarhet om när brev kommer fram är mycket viktigt för användarna och för att i möjligaste mån undvika regionala skillnader avseende service.

16.4 Det bör inte i lag eller förordning ställas krav på en expresstjänst

Vår bedömning: Det bör inte i lag eller förordning ställas krav på en expresstjänst inom den samhällsomfattande posttjänsten.

I avsnitt 16.3.6 har vi konstaterat att det är viktigt att det vid en övergång till tre dagars befordringstid även finns möjlighet att skicka brev med kortare befordringstid. Det kan till exempel handla om att skicka brådskande information till de grupper som inte är digitala liksom att se till att det finns en infrastruktur för att totalförsvarets behov vid höjd beredskap kan tillgodoses i viss mån. Om en längre befordringstid för standardtjänsten för brev införs kan det därför övervägas om det även ska regleras att en snabbare befordran ska tillhandahållas. Expressbrevet utnyttjas för närvarande i mycket blygsamma volymer enligt Postnord. En längre befordringstid för standardbrev skulle kanske öka efterfrågan på en expresstjänst beroende på kostnad och servicenivå men det är svårt att förutsäga behovet.

16.4.1 Postnords beräknade kostnader för en expresstjänst

Krav på en expresstjänst skulle innebära mindre flexibilitet för tillhandahållaren att anpassa sin verksamhet. Framtida volymminskningar riskerar därför att bidra till att samhällsuppdragets finansieringsgrad på sikt minskar. Postnord har beräknat kostnaden för att

tillhandahålla en expressbrevstjänst med övernattbefordran i hela landet. En sådan tjänst skulle kräva att Postnord behåller sitt nät för riksflyg, dock med mindre flygplan än idag. Nettokostnaden för ett krav på en sådan tjänst skulle bli 200 miljoner kronor per år.

16.4.2 Bedömning

Det har inte framkommit att det skulle finnas behov av en tjänst med övernattbefordran över hela landet som kan motivera de kostnader som ett krav på en sådan tjänst skulle innebära. Tvådagarsbefordran har varit den grundtjänst som har erbjudits sedan 2018 och det har inte medfört några stora volymer av expressbrev. Utifrån det underlag vi har fått i utredningen rör behoven av att kunna skicka brådsakande försändelser med höga tidskrav i första hand verksamheter snarare än privatpersoner. Vår uppfattning är att de kan förväntas betala för budtjänster eller pakettjänster som kommer fram över natt.

Som vi har redovisat ovan har Postnord förklarat att bolagets nuvarande expressbrevstjänst kommer att förändras om befordringstidskravet för brev ändras till tre dagar. Tjänsten förväntas enligt Postnord omvandlas till en tjänst som på marknadsmässiga grunder erbjuder övernattbefordran inom södra respektive norra delen av Sverige men tvådagarsbefordran mellan södra och norra Sverige. Expresstjänsten kommer därmed att innebära övernattbefordran inom nordlig respektive sydlig zon förutsatt att efterfrågan och betalningsvilja finns.

Vi bedömer att det vid en övergång till tre dagars befordringstid för brev kommer att finnas behov av en sådan expresstjänst som Postnord bedömer att bolaget kommer att erbjuda. Postnord har alltså gjort bedömningen att en sådan tjänst kan erbjudas på kommersiella grunder. Enligt vår uppfattning bör det inte i lag eller förordning ställas krav på en sådan tjänst i den samhällsomfattande posttjänsten. PTS har emellertid till uppgift att bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov, och myndigheten har möjlighet att i föreskrifter ställa krav på en expressbrevstjänst om det bedöms vara nödvändigt.

16.5 Bör varjedagsutdelning återinföras i vissa delar av landet?

Vår bedömning: Kostnaderna för återinförd varjedagsutdelning i vissa delar av landet skulle bli alltför höga i förhållande till nyttan av den högre servicenivån.

I våra direktiv anges att vi ska ta ställning till om det är möjligt och behövligt att för vissa delar av landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten. I avsnitt 9.8 har vi behandlat frågan om EU-rätten innebär något hinder mot att införa olika servicenivåer i olika delar av landet. Som vi har konstaterat där gäller enligt postdirektivet att användarna ska erbjudas samma tjänst under jämförbara förhållanden. Undantag från denna regel får emellertid göras om det är motiverat av ett allmänintresse. Bättre postservice i en viss del av landet med hänsyn till ett större behov där skulle kunna vara ett sådant allmänintresse. Det krävs dock att det verkligen finns ett särskilt behov och att detta behov uppfylls genom den bättre postservicen. Som vi har redovisat där är det tillåtet med olika servicenivåer om det är motiverat av ett allmänintresse och vissa ytterligare krav är uppfyllda. Vi ska nu bedöma om det är behövligt med en högre servicenivå än den generella i vissa delar av landet.

Ett sätt att mäta skillnaden i behov utifrån bosättning är att utgå från de tillgänglighetsområden som Tillväxtverket har delat in landet i, se figur 16.1. De tillgänglighetsområden som har markerats med grön (låg) motsvarar områden som saknar tätorter som har 3 000 eller fler invånare, så de är tämligen glesbefolkade med små tätorter. Områden som är blå (mycket låg tillgänglighet) har inte några tätorter som har 1 000 invånare eller fler. Dessa områden är mycket glest befolkade med små tätorter.

Företag och privatpersoner i områden med tillgänglighetsindex låg eller mycket låg har i PTS undersökning i lite högre grad angett att de har ett mycket stort behov eller stort behov både gällande att kunna skicka samt ta emot fysiska brev.²⁷ Samtidigt visar den undersökning av betalningsvilja som WSP har genomfört på vårt uppdrag att det inte är någon större skillnad avseende värderingen av att ha

²⁷ Se PTS rapport *Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad* (2018).

utdelning varje dag mellan privatpersoner i landsbygdkommuner och mindre tätorter jämfört med skattad betalningsvilja för hela gruppen av privatpersoner (19 jämfört med 18).

Enligt Postnord är antalet försändelser fler hos mottagarna utanför storstäderna samtidigt som antalet försändelser generellt minskar. I *Befolkningens användning av posttjänster (2022)* framgår det att den absoluta majoriteten av respondenterna (82 procent) tar emot upp till fem brev under en vecka.

Förutom behov av att få post har flera av de organisationer som vi har varit i kontakt med framhållit att boende i landsbygder har en upplevelse av att brevbäraren och postservicen är en av de sista statliga tjänsterna som finns kvar. Om posttjänstens servicenivå försämras på dessa platser kan därför känslan av utanförskap förstärkas.

Vi har med anledning av det som framkommit om önskemål om högre postservice hos boende och företag i landsbygder, bland annat eftersom många får sin dagstidning med posten, och det som nämns ovan om att fler försändelser avlämnas utanför storstäderna, gett Postnord i uppdrag att beräkna kostnader och effekter av att införa en högre servicenivå i vissa delar av landet.

16.5.1 Postnord har beräknat kostnader och konsekvenser av varjedagsutdelning i glest befolkade områden

Postnord har beräknat kostnader och uppskattat konsekvenser av en utdelning varje arbetsdag i de områden som har låg eller mycket låg tillgänglighet med utgångspunkt i Tillväxtverkets karta över tillgänglighet, se figur 16.1. I kartans blå områden, som är kategoriserade att ha mycket låg tillgänglighet, finns det drygt 20 000 hushåll om öar inte räknas med. Mottagare på öar som saknar fast vägförbindelse ingår inte i beräkningarna eftersom många av öarna redan har särskilda lösningar för postutdelning. I gröna områden med låg tillgänglighet finns det knappt 85 000 hushåll.

Postnord har vid beräkningarna utgått från att bolaget inte ändrar sina brevbärarslingor. Postnords utgångspunkt har därför varit att ta med alla hushåll i ett postnummer om det finns ett eller flera hushåll som ingår i dessa två tillgänglighetsklasser. Eftersom det inom ett postnummerområde finns hushåll i olika tillgänglighetsklasser kommer drygt 50 000 hushåll att omfattas av varjedagsutdelning om alla hushåll i den blå kategorin, med mycket låg tillgänglighet, ska ha sådan

utdelning. Varjedagsutdelning till dessa hushåll innebär att knappt en fjärdedel av Postnords brevbärarkontor och hubbar berörs. Motsvarande siffra för områden med låg tillgänglighet innebär att nästan 200 000 hushåll skulle inkluderas om alla hushåll i både blå och gröna tillgänglighetsindex inkluderas. Mer än hälften av brevbärarkontoren och hubbarna skulle beröras.

En effekt av att förbättra servicen i områden med mycket låg tillgänglighet skulle bli att undantagen från varannandagsutdelning skulle spridas ut på många kontor och hubbar vilket kan försvåra möjligheter till effektivisering. Postnords bedömning är att distribution varje dag i dessa områden de närmsta tre åren skulle innebära en kostnadsökning om mellan 40 och 50 miljoner kronor per år. En variant av urvalet där enbart postnummer räknas med som har minst 10 procent med hushåll som har mycket låg tillgänglighet bedöms innebära en merkostnad om 25 till 30 miljoner kronor per år.

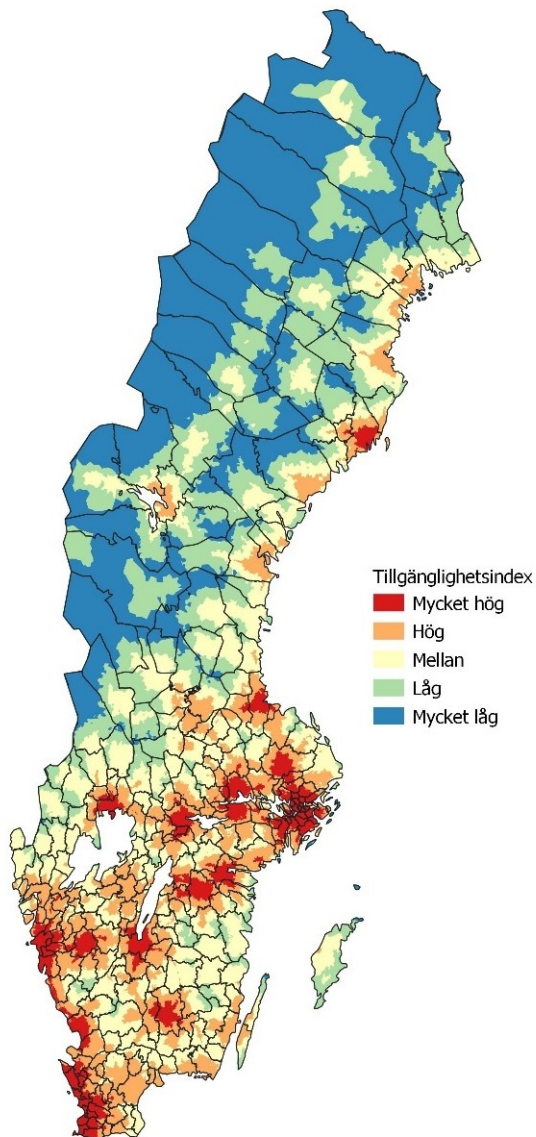
Nästan 200 000 hushåll skulle inkluderas om alla hushåll i både gröna och blå områden inkluderas i beräkningen, vilket innebär att många hushåll i betydligt bättre tillgänglighetsindex i samma postnummer också får en bättre service. Postnords bedömning är att en sådan lösning skulle kosta omkring 200 till 250 miljoner kronor per år under kommande tre år med nuvarande förutsättningar. Beräkningen är komplex eftersom undantagen blir spridda över alla regioner, det behövs fler fordon som behöver köra längre sträckor och det kan också eventuellt kräva ett ökat flygbehov. Det kan också innebära kommunikativa utmaningar för tillhandahållaren att förklara varför vissa har utdelning varje dag och andra inte.

16.5.2 Utdelning till alla i vissa geografier varje dag blir förknippat med höga kostnader

Om det finns behov av bättre postgång i en viss del av landet behöver det behovet omfattas av undantagsregeln i artikel 5.2 i postdirektivet för att skillnaderna i tjänster ska kunna godtas. Det krävs då att det verkligen finns ett särskilt behov och att detta behov uppfylls genom den bättre postservicen. Enligt vår bedömning är det tveksamt om det i de aktuella områdena finns ett särskilt behov av utdelning varje dag. Under alla förhållanden bedömer vi att kostnader för varjedagsutdelning i de aktuella områdena blir alltför höga i förhållande till nyttan av den högre servicenivån. Omständigheten att en stor andel

av hushållen som skulle få utdelning varje dag hör till andra tillgänglighetsklasser än de som skulle anses ha behov av högre service talar också mot en sådan ordning.

Figur 16.1 Områdeskarta som visar tillgänglighet till tätorter enligt tillgänglighetsindex



Källa: Tillväxtverket.

16.6 Inget kvalitetskrav för paketbefordran

Vår bedömning: Det bör inte införas ett särskilt kvalitetskrav för paketbefordran.

Organisationen Företagarna har i sin undersökning av företagares behov av posttjänster, se avsnitt 6.5.4, funnit att 7 av 10 företagare anser att det är viktigt att det finns möjlighet till övernattbefordran av varor i hela landet.

Paketdistributörerna anser generellt att marknaden själv klarar av att reglera och utveckla paketservicen i landet. De har framhållit att de företag som köper dessa tjänster kommer att driva på utvecklingen av tjänster och tillgänglighet.

De paket som det handlar om i Företagarnas undersökning är paket som skickas antingen mellan företag (B2B) eller från företag till konsument (B2C). Det är därmed paket som kommissionen i sin senaste utvärdering av postdirektivet, och även vi, överväger om de överhuvudtaget fortsatt ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, se avsnitt 14.10.3.

Regeringen och PTS har möjlighet att meddela föreskrifter om krav på befordringstider för försändelser i den samhällsomfattande posttjänsten, vilket innebär att det skulle kunna finnas en särskild reglering för pakettjänster och inte bara för brev. Mot bakgrund av det som framkommit om utvecklingen av paketmarknaden och den konkurrens som bland annat beskrivs av PTS och paketdistributörerna, anser vi att det inte är motiverat att föreslå något kvalitetskrav för befordran av paket för närvarande. Om situationen ändras kommer det fortfarande finnas en möjlighet att reglera detta genom föreskriftsbemyndiganden som PTS har.

16.7 Tömning av brevlådor

Vår bedömning: Det ankommer på PTS att bedöma om antalet brevlådor ska minskas och om de ska tömmas mer sällan.

16.7.1 Möjlighet till kostnadsbesparingar vid reducerad tömningsfrekvens

Av postdirektivet och postlagen framgår det att det ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Postnord har lämnat ett förslag till oss på hur den nuvarande ordningen för tömning av brevlådor skulle kunna ändras så att kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten minskas. Bolaget har föreslagit att brevlådor i områden där utdelning sker varannan dag töms endast i samband med utdelning men att brevlådor i närheten av ombud och utlämningsställen töms varje vardag liksom brevlådor på strategiska platser, exempelvis vid resecentra eller motsvarande.

Det finns cirka 21 500 gula brevlådor som töms varje vardag. Av dessa är cirka 2 000 placerade vid eller i närheten av ombud eller utlämningsställe och 18 500 är placerade på andra platser. Antalet brevlådor har varit relativt konstant de senaste åren trots kraftigt vikande brevvolymer. Postnord bestämmer själv brevlådornas placering. I tätort har en del brevlådor flyttats så att de står i anslutning till något postombud och på landsbygden har i vissa fall brevlådor avlägsnats från postlådesamlingar på grund av mycket små volymer avgående post. Det förekommer att de boende i stället ska lägga avgående post i den egna postlådan som särskilt markeras för att uppmärksamma lantbrevbäraren. Andra lösningar kan också förekomma beroende på lokala förutsättningar.

Postnord har förklarat att cirka 2 150 brevlådor har upp till 100 meter till närmaste ombud eller serviceställe och skulle kunna ha daglig tömning. Enligt Postnord skulle övriga brevlådor kunna tömmas varannan dag. Postnord bedömer att en sådan ändring skulle kunna leda till kostnadsbesparingar på cirka 80 miljoner kronor per år. Nettokostnaden för en differentierad brevlådetömning beräknas till 60 miljoner kronor. Dessutom beräknar Postnord att antalet brev-

lådor skulle kunna reduceras och att en nettokostnad för nuvarande antal brevlådor uppgår till 15 miljoner kronor.

16.7.2 PTS bör avgöra lämplig insamlingsfrekvens

PTS får i tillståndsvillkoren besluta om att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten på visst sätt ska fullgöra kravet om insamling. Enligt vad som framgår av Postnords tillståndsvillkor ska bolaget se till att en insamling görs varje helgfri måndag till fredag. Undantag för insamling och utdelning har beviljats i områden som är särskilt glest befolkade.

PTS har i uppgift att genom tillsyn se till att användarnas behov beaktas i förhållande till avståndet till brevlådan. För att underlätta tillsynen ska Postnord på begäran och vanligen en gång per år rapportera in antalet offentliga brevlådor till PTS.

Frågan om insamling behöver ske från samtliga brevlådor dagligen är inte prövad av PTS i något tillsynsärende. Med hänsyn till att frågan inte är prövad och att konsekvenserna av en ändrad insamlingsfrekvens för ett stort antal brevlådor kan bli stora anser vi att utredningen inte bör avgöra om det är rimligt eller lämpligt att insamling varje dag begränsas till vissa brevlådor. Det bör i stället vara en fråga för tillståndsmyndigheten PTS.

16.8 Placering av expeditions- och inlämningsställen

Vårt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt kraven på placering av expeditions- och inlämningsställen i den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöras.

16.8.1 Distributörer behöver veta i vilken utsträckning användarnas behov beaktas

Som vi har redovisat i kapitel 14 är det önskvärt att marknaden tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket och att någon tillhandahållare därför eventuellt inte behöver utses. För att paketdistributörerna ska veta vilka servicenivåer som behöver

vara uppfyllda för att ingen tillhandahållare ska utses, krävs det en tydlig reglering av hur infrastrukturen ska vara uppbyggd för att vara tillräckligt bra. I postlagen anges att expeditions- och inlämningsställen ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Som vi beskriver i kap. 6 skiljer sig användarnas önskemål åt avseende till exempel placering av ombud. I vilka situationer som användarnas behov får anses beaktade är inte reglerat närmare men skulle kunna bli tydligare genom en föreskriftsrätt för PTS.

16.8.2 Placeringen av inlämnings- och expeditionsställen

Inlämningsställen definieras i postdirektivet som de fysiska anordningar inklusive brevlådor, som tillhandahålls allmänheten antingen på allmän plats eller i tillhandahållarens lokaler, där postförsändelser kan avlämnas av avsändarna till postnätet. Vad ett expeditionsställe är finns inte beskrivet, varken i postdirektivet eller i postlagen. Frågan om vad som kan anses utgöra ett expeditions- respektive inlämningsställe har stor betydelse i bedömningen av vilket avstånd som användarna får ha för att deras behov ska anses vara beaktade. I PTS föreskrifter om hur utdelning av postförsändelser ska fullgöras, som träder i kraft den 1 april 2023, används och definieras begreppet expeditionsställe som en lokal eller liknande som drivs i tillhandahållarens regi eller på uppdrag av tillhandahållaren där postförsändelser kan hämtas ut och i vissa fall lämnas in.²⁸ Begreppet används i föreskrifterna för att beskriva var tillhandahållaren får överlämna postförsändelser som inte kan delas ut i postmottagarnas postanordningar.

16.8.3 PTS bör få besluta om vilka krav på placering som gäller

Vi bedömer att det är lämpligt att PTS får möjlighet att i föreskrifter reglera på vilket sätt postlagens krav på placering av expeditions- och inlämningsställen ska fullgöras. En sådan reglering kan till exempel innebära att olika tillgänglighetsområden i landet kan ha olika reglerade avstånd beroende på om behoven ser olika ut för användare i olika områden. Föreskrifterna bör därmed närmare beskriva den geo-

²⁸ PTS föreskrifter och allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst, PTSFS 2022:20.

grafiska innebörden av att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att tillhandahålla expeditors- och inlämningsställen tillräckligt tätt. Det bör även kunna bli aktuellt att reglera såväl i vilken utsträckning brevlådor för insamling ska finnas som hur långt användare bör ha till ett paketskåp. När den samhällsomfattande posttjänsten inte längre är självfinansierande är det särskilt viktigt att fastställa vilken servicegrad som ska uppfyllas inom den samhällsomfattande posttjänsten.

17 Förslag på omfattning och konkreta tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten

Vårt förslag: Den samhällsomfattande posttjänsten ska fortsätta att ha den nuvarande omfattningen. Postförordningens krav att det i den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas en brevtjänst med tvådagarsbefordran ska ändras till ett krav på en brevtjänst med tre dagars befordringstid. Kvalitetskravet ska fortsatt vara att 95 procent av de berörda breven ska ha delats ut i tid.

I vårt uppdrag ingår att överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning och att förorda ett av alternativen. I kapitel 13 har vi förklarat att vi uppfattar uppdraget som så att med en minskad omfattning avses dels en samhällsomfattande posttjänst där färre försändelser eller tjänster än nu ingår, dels en samhällsomfattande posttjänst med lägre servicenivåer än de nuvarande. Med samma synsätt avses med en utökad omfattning dels en samhällsomfattande posttjänst där fler försändelser eller tjänster än nu ingår, dels en samhällsomfattande posttjänst med högre servicenivåer än de nuvarande.

I en samhällsomfattande posttjänst med *oförändrad omfattning* ingår samtliga brev, dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som väger högst 2 kg och postpaket som väger högst 20 kg och samtliga tjänster som den utsedde tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten erbjuder avseende sådana postförsändelser.

Beträffande en samhällsomfattande posttjänst av *minskad omfattning* har vi övervägt om brevsändningar respektive pakettjänster, eller vissa sådana, inte längre ska ingå i den samhällsomfattande posttjänst-

ten. I kapitel 14 har vi gjort bedömningen att den samhällsomfattande posttjänsten inte bör minskas med avseende på vilka försändelser eller tjänster som ingår i denna. I kapitel 16 har vi föreslagit att postförordningens krav att det i den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas en brevtjänst med tvådagarsbefordran ska ändras till ett krav på en brevtjänst med tre dagars befordringstid. I en samhällsomfattande posttjänst av minskad omfattning ska alltså kravet vara att det ska ingå en brevtjänst med tre dagars befordringstid och där 95 procent av de brev som skickas med denna tjänst ska ha delats ut i tid. Detta är den omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten som vi förordar.

När det gäller en samhällsomfattande posttjänst av *utökad omfattning* är det alltså inte möjligt att utöka antalet försändelser eller tjänster som ingår i denna tjänst eftersom alla försändelser som enligt postdirektivet är möjliga att innefatta i tjänsten redan ingår och alla tjänster som den utsedde tillhandahållaren erbjuder beträffande sådana försändelser också ingår i tjänsten.

I kapitel 16 har vi bedömt vilka konkreta tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Vad gäller högre servicenivåer har vi där övervägt dels en återgång till utdelning fem dagar i veckan på det sätt som skedde innan Postnord började tillämpa varannandagsutdelning, dels befordringskrav på ett expressbrev. Vi har gjort bedömningen att det i den samhällsomfattande posttjänsten bör tillhandahållas en expresstjänst för brev med övernattbefordran inom delar av landet men också bedömt att det inte i postförordningen bör föreskrivas något krav på en sådan tjänst. I första hand bör den tillhandahållas på kommersiella grunder.

Det alternativ för en högre servicenivå som återstår är då en återgång till utdelning fem dagar i veckan på det sätt som skedde innan Postnord införde varannandagsutdelning. Vi anser att en sådan återgång inte bör genomföras. Om en återgång skulle övervägas bör det gälla en sådan partiell återgång i vissa delar av landet som vi har beskrivit i avsnitt 16.4. Detta är alltså den samhällsomfattande posttjänst av utökad omfattning som vi redovisar i enlighet med våra direktiv. Denna omfattning förordar vi dock inte.

Enligt våra direktiv ska vi uppskatta kostnaderna för en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning. I kapitel 18 redovisar vi nettokostnaden för den omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten som vi förordar (se avsnitt 18.2 och 18.9). Av kapitel 16 framgår vilka förändringar i nettokostnaden som alternativa servicenivåer bedöms medföra.

18 Finansieringsmodeller och finansieringskällor

18.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från finansiering genom statsstöd och från upphandling av posttjänsterna. Vi ska också lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten med beaktande av olika omfattningar av den. Om det bedöms lämpligt ska vi lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt och/eller att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt. Vi ska också med en utförlig motivering förorda ett av de nämnda förslagen. Slutligen ska vi föreslå hur finansieringen ska gå till.

Våra direktiv innebär alltså i första hand att vi ska ta fram en modell där statsstöd kan användas för att finansiera alla delar av den samhällsomfattande posttjänsten som behöver finansieras respektive en modell där upphandling kan användas för att finansiera alla dessa delar. Det främsta skälet till att det behövs en finansieringsmodell är att brevverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten förväntas innebära stora nettokostnader för tillhandahållaren i framtiden. Detta bedöms medföra att denna brevverksamhet kommer att gå med stora underskott.

Postnord har beräknat nettokostnaden för samhällsuppdraget. Denna beräknas utifrån vad bolaget skulle göra annorlunda om bolaget inte var skyldigt att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Bolaget har förklarat att det inte skulle ha bedrivit sin paketverksamhet på något annat sätt utan sin skyldighet att tillhandahålla denna tjänst, dock med ett mindre undantag avseende s.k. komplet-

terande postservice. Denna postservice är en möjlighet för postmottagare med lantbrevbäring att boka utkörning av paket med lantbrevbäraren. Bolaget har också förklarat att det bedömer att den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket fram till 2030 inte kommer att innebära någon nettokostnad, med undantag för ett mindre belopp avseende den kompletterande postservicen. För den närmaste framtiden ska modellen alltså främst kunna användas för att hantera finansieringsproblem inom brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Den samhällsomfattande posttjänsten innebär att alla slags brev – till exempel frimärkta brev, kontorspost och sändningsbrev, av olika storlek och form – ska kunna lämnas in i hela landet för utdelning hos alla mottagare i landet. För sådan verksamhet krävs ett nät med bland annat sorteringsanläggningar. På grund av de stora investeringar som sådana nät förutsätter finns det inte i något EU-land mer än ett rikstäckande nät som kan hantera alla slags brev. I Sverige är det endast Postnord som har ett sådant nät. Bedömningen av finansieringsbehovet får därför göras utifrån Postnords ekonomiska förhållanden.

För närvarande hanteras brev och paket i olika nät. De sorteras i skilda anläggningar och delas ut på olika sätt. Brev delas ut längs s.k. statiska, traditionella brevbärarslingor, vilket innebär att brevbärarna åker på alla gator och passerar alla brevlådor och postfack enligt ett fast schema och på fasta rutter. Även om det inte finns brev till varje mottagare varje dag är brevmängderna fortfarande så stora att det är rationellt att organisera brevutdelning på detta sätt. Paket delas däremot ut längs s.k. dynamiska slingor, vilket innebär att det för varje dag bedöms vilken den mest effektiva utdelningsrutten är. Om brevmängderna fortsätter att minska i mer eller mindre samma takt som nu, vilket de bedöms komma att göra under överskådlig tid, kommer detta troligen att leda till att det blir rationellt att dela ut brev och paket i samma nät, som då är ett nät med dynamiska slingor. Eftersom det finns flera paketdistributörer med rikstäckande nät skulle det i ett sådant läge kunna finnas fler aktörer som kan tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten. Detta ligger dock troligen mer än tio år fram i tiden. Finansieringsmodellen ska dock kunna användas även i den situationen.

Postnord bedömer alltså att den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket fram till 2030 inte kommer att innebära någon

väsentlig nettokostnad. I avsnitt 14.10.3 har vi dock bedömt att det finns risk att de ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla pakettjänster av god kvalitet försämras i vissa delar av Sverige. För den situationen bör det tas fram en lämplig finansieringsmodell. På paketmarknaden finns det flera paketdistributörer med rikstäckande nät. Finansieringsmodellen för paketmarknaden bör utformas mot den bakgrunden.

Medlemsstaterna kan definiera tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten som s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Precis som beträffande andra tjänster kan statlig finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kräva upphandling enligt upphandlingsregelverket. När ersättning lämnas för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten medger emellertid postdirektivet att ersättningen lämnas utan upphandling (artiklarna 4.1 och 7). En modell för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten som utgår från finansiering genom statsstöd kan därför utformas utan att upphandlingsregelverket beaktas.

18.2 Finansieringsbehovet

18.2.1 Postnords resultat

Postnords verksamhet inom den samhällsomfattande posttjänsten har hittills genererat vinst. År 2021 hade Postnord Sverige ett rörelseresultat (EBIT) om 1 954 miljoner kronor, motsvarande en rörelsemarginal om 7,9 procent. Merparten av omsättningen härrörde från Postnords verksamhet inom den samhällsomfattande posttjänsten, och både brevverksamheten och paketverksamheten inom denna tjänst uppvisade positivt rörelseresultat. Postnord bedömer att bolagets brevverksamhet, exklusive paketbrev, kommer att generera ett negativt rörelseresultat om uppemot 200 miljoner kronor 2024. Postnord prognosticerar förlusten i denna del av bolagets verksamhet till 1 miljard kronor 2028 och 1,3 miljarder kronor 2030. Som vi har redovisat i kapitel 16 förutses en övergång från två till tre dagars befordringstid leda till en nettobesparing om 500 miljoner kronor 2028–2030. Om kravet i postförordningen att Postnord ska tillhandahålla en brevtjänst med två dagars befordringstid ändras till att avse tre dagars befordringstid minskar de prognosticerade förlusterna i brevverksamheten med detta belopp.

Postnord bedriver även annan verksamhet än brevverksamhet. I bolagets affärsområde Logistik ingår dels bolagets paketverksamhet inom den samhällsomfattande posttjänsten, dels verksamhet som inte ingår i denna tjänst, bland annat logistikverksamhet med partigods och styckegods samt bud- och expresstjänster. Postnord har för oss redovisat rörelseresultatet för detta affärsområde och prognoser för detta rörelseresultat för 2022–2024. Uppgifterna är dock affärshemligheter och kan inte redovisas i detta betänkande. Som vi har nämnt ovan var Postnord Sveriges rörelseresultat 2021 en vinst om 1 954 miljoner kronor.

18.2.2 Nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten

Enligt EU:s statsstödsregler utgörs den övre gränsen för ersättning till den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten av nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst. Nettokostnaden motsvarar skillnaden i resultat för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten med och utan skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst. Detta brukar uttryckas som så att resultatet i det faktiska scenariot jämförs med resultatet i det kontrafaktiska scenariot. Med det faktiska scenariot avses hur verksamheten bedrivs med skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, och med det kontrafaktiska scenariot avses hur verksamheten skulle ha bedrivits utan denna skyldighet. Vid nettokostnadsberäkningen ska hänsyn tas till bland annat immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer den som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. Exempel på sådana förmåner och fördelar är ett stärkt varumärke, efterfrågeeffekter till följd av att vissa posttjänster är undantagna från mervärdesskatt, stordriftsfördelar och reklam-effekter. I nettokostnaden kan också ingå rimlig vinst.

Vi har bitt Postnord beräkna nettokostnaden för perioden fram till 2030. Bolaget har förklarat att det är oerhört svårt att beräkna denna kostnad så långt fram i tiden och har därför redovisat nettokostnader fram till 2025.

I kapitel 16 har vi redovisat Postnords beräkningar av kostnaderna för att upprätthålla vissa servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten samt Postnords prognoser för rörelseresultatet i bolagets brevverksamhet inom den samhällsomfattande posttjänsten. Post-

nord redovisade i oktober 2021 för oss hur beräkningarna och prognoserna hade gjorts, och som vi har nämnt i kapitel 16 har vi anlitat Joakim Levin, ekonomie doktor och sakkunnig i ekonomisk analys och reglering vid Post- och telestyrelsen (PTS), att granska dessa beräkningar och prognoser.

Nedan kommer vi att redovisa resultatet av nettokostnadsberäkningarna som Postnord har gjort åt oss. Postnord gjorde beräkningarna under hösten 2022 efter att bolaget hade fastställt en ny affärsplan för tiden fram till och med 2024. Mot bakgrund av den korta tid som återstod av vår utredningstid när Postnord hade möjlighet att göra beräkningarna utifrån en aktuell affärsplan har det inte funnits möjlighet för oss att granska beräkningarna. Vi har alltså inte bedömt om beloppen som redovisas nedan till exempel har beräknats enligt en korrekt metod.

Postnord har alltså beräknat nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten 2022–2025. Det kontrafaktiska scenariot bygger på att Postnord utan denna skyldighet hade agerat annorlunda i de hänseenden som anges i punktlistan nedan. Den av Postnord uppskattade nettoeffekten på bolagets resultat anges inom parentes för var och en av delarna i det kontrafaktiska scenariot.¹

- Brev skulle ha delats ut inom tre dagar i stället för inom två dagar. Därmed skulle Postnord ha kunnat minska antalet brevterminaler och upphört med flygtransporter i riksnätet. Det första dygnet skulle ha använts för sortering och transport av försändelser som sedan skulle ha delats ut dag 2 och dag 3 enligt den modell för varannandagsutdelning som Postnord nu tillämpar. (405 miljoner kronor per år.)
- Regionalflyget skulle ha avvecklats, vilket skulle ha inneburit att viss post skulle ha delats ut inom fyra dagar i stället för inom tre dagar. (75 miljoner kronor per år.)
- Det nuvarande undantaget på cirka 1 300 postmottagare som inte har utdelning varannan dag skulle ha utökats till ungefär 50 000 mottagare. (25 miljoner kronor per år.)

¹ I kapitel 16 har vi bedömt om kraven som leder till vissa av delbeloppen i nettokostnadsberäkningen bör ändras. Det gäller krav på befordringstider, kvalitetskrav och tömning av brevlådor. Vi resonerar inte närmare kring om övriga delbelopp skulle kunna undvikas eftersom det antingen ankommer, och bör ankomma, på PTS att avgöra vilka krav som ska ställas eller det inte ingår i vårt uppdrag att utreda frågorna.

- Merparten gula brevlådor skulle ha tömts varannan dag, i samband med utdelning i området där de finns. Brevlådor nära postombud och brevlådor som ligger strategiskt väl till skulle dock ha tömts dagligen. (60 miljoner kronor per år.)
- Hälften av de gula brevlådorna skulle ha tagits bort. (15 miljoner kronor per år.)
- I stället för det föreskrivna kvalitetskravet om 95 procent skulle Postnord ha tillämpat ett internt kvalitetskrav om 90 procent (75 miljoner kronor per år.)
- Vissa olönsamma tjänster skulle inte längre ha erbjudits, till exempel tjänster för hantering av vapen och döda djur. (5 miljoner kronor per år.)
- Befordran av UPU-brev (internationella brev) skulle ha upphört. (11 miljoner kronor per år.)
- Externa kvalitetsmätningar skulle ha upphört och i stället skulle interna kvalitetsmätningar ha ordnats till lägre kostnad. (10 miljoner per år.)
- Den kompletterande postservicen, som innebär att mottagare i lantbrevbäringen har möjlighet att kostnadsfritt boka utkörning av paket som annars skulle ha gått till ombud, skulle ha upphört. (5 miljoner kronor per år.)

Beträffande tiden efter 2025 bedömer Postnord att med fortsatt fallande brevvolymer skulle bolaget 2027 i det kontrafaktiska scenariot ha övergått till att dela ut brev inom fem dagar. Sortering och transport skulle då göras första dagen och sedan skulle utdelning ske var fjärde dag. Nettoeffekten i denna del 2027 har Postnord uppskattat till 200 miljoner kronor.

Med detta kontrafaktiska scenario har Postnord beräknat nettokostnaden, exklusive rimlig vinst, för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten till beloppet i tabell 18.1.

Tabell 18.1 Nettokostnad med nuvarande reglering, exklusive rimlig vinst (miljoner kronor)

År	2022	2023	2024	2025
Nettokostnad	580–630	600–650	650–680	660–700

Postnord har förklarat att från och med 2026 ökar nettokostnaden med cirka 30–60 miljoner kronor per år fram till dess att 5 dagars befordringstid skulle ha genomförts enligt det kontrafaktiska scenariot. Med en övergång till fem dagars befordringstid 2027 i det kontrafaktiska scenariot ökar nettokostnaden från och med det året med 200 miljoner kronor.

Postnord har förklarat att bolaget i nettokostnadsberäkningen inte har tagit med något belopp för effekter av undantaget från mervärdes-skatt för viss post eftersom bolaget inte har haft möjlighet att kvantifiera beloppet. Postnord har emellertid framhållit av undantaget innebär en nettokostnad för bolaget.

I nettokostnadsbeloppen ovan har Postnord inte tagit med någon rimlig vinst. Bolaget har förklarat att det inte har gjort någon egen bedömning av vad som är en rimlig avkastning men har hänvisat till kommissionens beslut den 25 januari 2012 beträffande ersättning till det belgiska bolaget bpost.² Postnord har förklarat att om en rimlig vinst mot bakgrund av resonemangen i det beslutet skulle motsvara en avkastning på försäljningen (return on sales) om 7,4 procent skulle den rimliga vinst som ska läggas till de ovan redovisade nettokostnadsbeloppen uppgå till beloppen i tabell 18.2.

Tabell 18.2 Rimlig vinst (miljoner kronor)

År	2022	2023	2024	2025
Belopp motsvarande RoS om 7,4 %	420	407	383	362

Om det nuvarande kravet att Postnord ska tillhandahålla en brevtjänst med två dagars befordringstid ändras till ett krav på att brev ska delas ut inom tre dagar kommer nettokostnaden att vara 460 miljoner kronor lägre än de ovan angivna beloppen när Postnord väl har anpassat sitt brevnät utifrån det nya kravet. Denna anpassning kommer att ta något år.

² Kommissionens beslut 25.01.2012, C(2012) 178 final, on the measure SA.14588 (C 20/2009) implemented by Belgium in favour of De Post-La Poste (now bpost). I det beslutet utgick kommissionen från att rimlig vinst skulle kunna motsvara en avkastning på försäljning (return on sales) i spannet 5,4–7,4 procent.

18.3 En modell som utgår från finansiering genom statsstöd

18.3.1 Några utgångspunkter

EU-rättsliga utgångspunkter

Enligt postdirektivet har medlemsstaterna möjlighet att lämna ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten om skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning. Direktivet innebär emellertid inte någon skyldighet att lämna ersättning.

Enligt EU:s rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster får ersättningen inte överstiga nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. I rambestämmelserna anges att vid nettokostnadsberäkningen bör fördelarna, även immateriella värden i den mån det är möjligt, bedömas. Det anges också att medlemsstaterna vid utformningen av ersättningsmetoden måste införa incitament för ett effektivt tillhandahållande av tjänsterna. Ofta uppfylls detta krav genom att tillhandahållaren inte ersätts fullt ut för nettokostnaden.

Bilaga I till postdirektivet innehåller ytterligare riktlinjer för nettokostnadsberäkningen. Där föreskrivs att beräkningen ska ta hänsyn till alla relevanta aspekter, inklusive eventuella immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en tillhandahållare av posttjänster som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, rätten till rimlig vinst och incitament till kostnadseffektivitet. När nettokostnaden beräknas ska alltså även immateriella förmåner och marknadsfördelar beaktas. Sådana poster leder till att nettokostnaden blir mindre. Exempel på sådana fördelar är ett starkt varumärke för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten, efterfrågeeffekter till följd av mervärdesskatteundantaget, stordriftsfördelar och reklam-effekter. Alla negativa och positiva effekter för tillhandahållaren beaktas alltså vid nettokostnadsberäkningen. Om skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten väl innebär en nettokostnad finns det alltså inte ytterligare positiva effekter för tillhandahållaren att beakta.

Enligt bilaga I till postdirektivet ska incitament till kostnadseffektivitet beaktas vid nettokostnadsberäkningen. Detta synsätt stämmer inte med rambestämmelserna, där kravet på effektivitetsincitament

inte är en del av nettokostnadsberäkningen. I sina beslut beträffande ersättning för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster tar inte heller kommissionen upp incitament till kostnadseffektivitet som en post vid nettokostnadsberäkningen utan bedömer i ett senare skede om ersättningsmodellen innefattar incitament till kostnadseffektivitet.

I postdirektivet föreskrivs alltså inte en skyldighet för medlemsstaterna att ersätta tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten för nettokostnaden. I linje med detta anges i skäl 26 i 2008 års postdirektiv att medlemsstaterna – utöver finansiering genom statsstöd, upphandling och kompensationsfond – kan använda andra i unionslagstiftningen godkända finansieringssätt, exempelvis att, när och om det visar sig nödvändigt, besluta att vinster som härrör från annan verksamhet som tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster bedriver, och som inte omfattas av tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna, helt eller delvis ska användas till att finansiera de samhällsomfattande tjänsternas nettokostnader, förutsatt att detta stämmer överens med fördraget. I rambestämmelserna finns ett liknande uttalande. I punkt 46 anges att medlemsstaten kan besluta att den vinst som härrör från annan verksamhet vid sidan om tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt verksamhet som är beroende av infrastruktur som krävs för att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, helt eller delvis ska anslås finansieringen av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse. Delar av den samhällsomfattande posttjänsten som går med förlust kan alltså finansieras genom korsfinansiering från överskott i andra delar av tillhandahållarens verksamhet, inom eller utanför den samhällsomfattande posttjänsten. Detta blir följderna om tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten inte ersätts fullt ut för nettokostnaden.

OECD:s riktlinjer för företagsstyrning av statligt ägda företag

Enligt EU:s regelverk finns det alltså inte något hinder mot att den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten inte ersätts, eller inte ersätts fullt ut, för nettokostnaden av en sådan skyldighet. OECD har i riktlinjer för företagsstyrning av statligt ägda företag³ uttalat sig om det lämpliga i att inte ersätta bolag för liknande åläg-

³ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015).

ganden. Dessa riktlinjer innehåller rekommendationer till regeringar för att säkerställa att statligt ägda företag drivs effektivt, transparent och på ett ansvarsfullt sätt.

I riktlinjerna ges vägledning beträffande dels företag som bedriver ekonomisk verksamhet, dels företag med allmänpolitiska mål. Med ekonomisk verksamhet avses i dessa riktlinjer verksamhet i vilken tillhandahålls varor eller tjänster på en marknad och som skulle kunna bedrivas av en privat aktör i vinstsyfte. Med allmänpolitiska mål avses mål som är till nytta för allmänheten. Målen genomförs genom särskilda krav på företag. Dessa mål är andra mål än att maximera vinsten eller värdet för ägarna, till exempel att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Enligt riktlinjerna ska syftet med statligt ägande av företag vara att maximera värdet för samhället genom en effektiv resursallokering. För att uppnå detta är en av utgångspunkterna i riktlinjerna att det rättsliga ramverket för statligt ägda företag ska säkerställa lika spelregler och konkurrens på lika villkor på marknader där statligt ägda företag är verksamma. För att säkerställa detta rekommenderas att statligt ägda företag med allmänpolitiska mål ersätts av staten för kostnaderna hänförliga till dessa mål. Det rekommenderas också att det på ekonomisk verksamhet i statligt ägda bolag ställs krav på avkastningsnivåer motsvarande dem hos konkurrerande privata företag.⁴

Beträffande rekommendationen att kostnader hänförliga till allmänpolitiska mål bör ersättas av staten förklaras i riktlinjerna att för att garantera lika spelregler för statligt ägda bolag och privatägda konkurrenter behöver statligt ägda bolag ges adekvat (adequate) ersättning för fullgörandet av allmänpolitiska mål. Det ska därvid vidtas åtgärder för att undvika såväl underkompensation som överkompensation. Om statligt ägda bolag överkompenseras för verksamhet hänförlig till allmänpolitiska mål kan detta innebära en faktisk subvention av företagets konkurrensutsatta verksamhet och därmed snedvrida konkurrensen. Å andra sidan kan underkompensation äventyra företagets bärkraft. Enligt vad som anges i riktlinjerna är det därför viktigt att alla kostnader hänförliga till fullgörandet av allmänpolitiska mål identifieras tydligt, redovisas och ersätts i tillräcklig mån (adequately) av staten i enlighet med fastställda lagkrav eller avtalsreglering.⁵

⁴ S. 20–21.

⁵ S. 47.

Enligt riktlinjerna ska ersättningen utformas så att snedvridningar av marknaden undviks. Detta gäller särskilt om företaget har allmänpolitiska mål samtidigt som det bedriver ekonomisk verksamhet. När statligt ägda bolag är lönsamma kan ersättningen ske i form av att staten avstår från utdelning. Oavsett på vilket sätt compensationen sker ska ersättningen identifieras och redovisas. I riktlinjerna förklaras att det är viktigt att ersättningen avvägs mot de faktiska kostnaderna för att fullgöra de allmänpolitiska målen och inte används för att kompensera för ineffektivitet i verksamheten.⁶

Beträffande rekommendationen att krav bör ställas på att ekonomisk verksamhet i statligt ägda bolag ska ge avkastning motsvarande avkastningen hos konkurrerande företag anges att vissa regeringar ställer lägre avkastningskrav för att kompensera för allmänpolitiska mål för ett företag. Enligt riktlinjerna är detta inte ett bra förhållningssätt eftersom ett sådant mål bör ersättas särskilt och ersättningen bör vara närmare kopplad till den faktiska kostnaden hänförlig till det allmänpolitiska målet.⁷

Det svenska förhållningssättet beträffande bolag med statligt ägande

Statens ägarpolicy

Postnord är ett aktiebolag. Syftet med verksamheten i ett aktiebolag är som utgångspunkt att ge vinst åt aktieägarna. Detta följer av 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551), där det föreskrivs att om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna ska detta anges i bolagsordningen. Något sådant har inte angetts i Postnords bolagsordning.

Beträffande bolag med statligt ägande är riksdagens uppdrag till regeringen att den ska förvalta dessa bolag aktivt så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga givet ett balanserat risktagande och, i förekommande fall, att de särskilda samhällsuppdragen utförs väl.⁸

Regeringen redogör i *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020* för styrningen av bolag med statligt ägande. Enligt

⁶ S. 47.

⁷ S. 49.

⁸ Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, utgiftsområde 24, s. 45 samt *Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020*, s. 1.

ägarpolicy ska bolag med statligt ägande agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas.

I ägarpolicy anges att ekonomiska mål är ett viktigt verktyg i styrningen av bolagen med statligt ägande. Dessa tas i regel fram i samarbete med bolagen. Ägaren beslutar sedan om målen på bolagsstämman. Bland de ekonomiska målen finns mål avseende lönsamhet, kapitalstruktur och utdelning.

Sedan 2014 är lönsamhetsmålet för Postnord att avkastningen på operativt kapital ska uppgå till 10,5 procent och målet för utdelning att 40–60 procent av årets vinst efter skatt ska delas ut. 2021 uppgick avkastningen på operativt kapital till 19,2 procent. Åren 2017–2020 låg denna avkastning på –1,6 procent, –12,4 procent, 1,6 procent respektive 18,6 procent. Bolaget lämnade utdelning till ägarna 2009–2013 men därefter har ingen vinstutdelning gjorts.

Samhällsuppdrag som beslutats av riksdagen

Vissa bolag med statligt ägande har ett samhällsuppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.⁹ Vid årsskiftet 2021/2022 bestod statens bolagsportfölj av 45 bolag. Av dessa hade 22 särskilda av riksdagen beslutade samhällsuppdrag.¹⁰ Samhällsuppdragen syftar till bland annat att bidra till kulturella värden (Dramaten, Operan), forskning och utveckling (RISE – Research Institutet of Sweden), läkemedelsförsörjning (Apoteket Produktion och Laboratorier AB) och upprätthållande av infrastruktur (Teracom AB, Swedavia AB).

Bland bolag med samhällsuppdrag finns bolag vars hela verksamhet utgår från samhällsuppdraget samt bolag där enbart delar av verksamheten utgår från ett sådant uppdrag. För den sistnämnda kategorin är resterande verksamhet kommersiell.

De särskilt beslutade samhällsuppdragen kan vara förknippade med kostnader. Bolag som bedriver både verksamhet som syftar till ekonomisk avkastning för ägaren och verksamhet med samhällsuppdrag

⁹ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, s. 1 och Så styrs bolagen – Regeringen.se

¹⁰ Almi, APL – Apotek Produktion & Laboratorier, Dramaten, Göta kanalbolag, Miljömärkning Sverige, Operan, RISE – Research Institutes of Sweden, Samhall, Saminvest, Statens Bostadsomvandling, SEK – Svensk Exportkredit, SOS Alarm, SSC – Svenska rymdaktiebolaget, Sveaskog, Svedab, Svenska Spel, Swedavia, Swedfund International, Systembolaget, Teracom Group, Visit Sweden och Voksenåsen.

kan kompenseras för kostnaden för samhällsuppdraget genom att de ekonomiska målen för bolaget anpassas efter denna kostnad. I vissa fall delfinansieras emellertid verksamheter med särskilt beslutade samhällsuppdrag genom anslag på statsbudgeten. Av bolagen med samhällsuppdrag delfinansieras tolv med anslag på statsbudgeten.

För bolag med samhällsuppdrag fastställer regeringen uppdragsmål för att kunna mäta och följa upp att samhällsuppdragen utförs väl. Syftet med att fastställa uppdragsmål för bolagen är att säkerställa att samhällsuppdragen utförs väl, tydliggöra kostnaden för utförandet av samhällsuppdragen, möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter samt att klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

Uppdragsmål läggs fram och beslutas på bolagsstämman. Uppdragsmålen utgör därmed bolagsrättsligt bindande ägaranvisningar för bolagets styrelse. Uppföljning av uppdragsmålen sker löpande och utgör en stående punkt vid de regelbundna ägardialogerna mellan företrädare för regeringen och bolagets styrelseordförande och verkställande direktör.

Postnord har inte något samhällsuppdrag beslutat av riksdagen, och bolagets syfte är därmed inte att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. I den proposition avseende godkännande av samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S som föregick samgåendet 2009 mellan dessa bolag resonerade regeringen emellertid utifrån att Posten AB hade ett samhällsuppdrag, dock inte beslutat av riksdagen.¹¹ I propositionen anfördes att ”Posten AB:s samhällsuppdrag, dvs. rollen som tillhandahållare av en samhälls omfattande posttjänst”, var förknippat med det tillstånd om bedrivande av postverksamhet som PTS utfärdar. Det konstaterades vidare att det inom Posten AB inte fanns några verksamheter som staten behövde bevaka särskilt genom ägarrollen. Marknadstillsyn skedde genom konkurrenslagstiftningen och regleringen av postmarknaden. Statens roll som reglerare var alltså helt skild från ägarrollen. Enligt vad som uttalades i propositionen kunde samhällsuppdraget därför hanteras utan någon förändring även i en situation med ändrad ägarstruktur.

¹¹ Prop. 2007/08:143, *Samgående mellan Posten AB (publ.) och Post Danmark A/S*, s. 13.

Aspekter utifrån ägarförhållandena i Postnord

Postnord ägs gemensamt av den svenska och den danska staten. I samband med att Postnordkoncernen bildades 2009 ingick staterna ett aktieägaravtal. I avtalet uttrycks inte att bolaget skulle ha något annat syfte än att ge vinst till ägarna och att verka på fullt kommersiella villkor. Även i relationen mellan ägarna syftar bolaget alltså till att generera vinst åt ägarna.

I aktieägaravtalet regleras inte frågor om ersättning för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. I samband med att en ny produktionsmodell för Postnords danska verksamhet genomfördes ingick den danska och den svenska staten 2017 en avsiktsförklaring. I denna konstateras att varje stat har regleringsansvaret för den samhällsomfattande posttjänsten på respektive hemmamarknad. Det anges också att om den samhällsomfattande posttjänsten på grund av minskade brevvolymer inte kan tillhandahållas till självkostnad (performed at cost, enligt avtalet som är skrivet på engelska) ska den svenska staten kompensera Postnord om bolaget är utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.

Av kommissionens beslut beträffande ersättning till Post Danmark A/S för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark under åren 2017–2019 framgår att den totala nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst under dessa år uppgick 2,571 miljarder danska kronor men att ersättningen som ansökan avsåg uppgick till 1,192 miljarder danska kronor. Förhållandena kring ersättningen var speciella eftersom den till stor del skulle användas för att täcka uppsägningskostnader för anställda med tre års uppsägningstid. Ersättningen lämnades i samband med att en ny produktionsmodell infördes i Post Danmark (Postnords danska verksamhet). I det sammanhanget beslutade ägarna även om kapitaltillskott, och ett koncerninternt bidrag lämnades till Post Danmark.

För 2020 uppgick den anmälda ersättningen till Post Danmark för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten till 225 miljoner danska kronor och den beräknade nettokostnaden till 394 miljoner danska kronor.

För 2017–2019 redovisade Postnord Danmark inte någon vinst. För 2020 var dock rörelseresultatet (EBIT) positivt. När resultatet justerats för jämförelsestörande poster blev det justerade resultatet dock en mindre förlust. För 2021 var den överenskomna ersättningen

till Post Danmark 251 miljoner svenska kronor. Det året blev rörelse-resultatet för Postnord Danmark en vinst på 307 miljoner svenska kronor och det justerade rörelseresultatet en vinst på 186 miljoner svenska kronor. För 2021 har vi inte uppgifter om nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark.

18.3.2 Vid vilka förutsättningar bör ersättning lämnas?

Vårt förslag: Ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten ska lämnas när skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning.

Skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska anses utgöra en orimlig ekonomisk belastning om den innebär en nettokostnad som inte är liten i förhållande till den utsedda tillhandahållarens omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Orimlig ekonomisk belastning

Ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten kan lämnas endast om skyldigheten att tillhandahålla tjänsten innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning. I avsnitt 9.10 har vi redogjort för EU-domstolens rättspraxis beträffande kravet på orimlig ekonomisk belastning. Vi har där konstaterat att det är upp till medlemsstaterna att avgöra vad kravet på orimlig ekonomisk belastning ska innebära och bedömt att medlemsstaterna kan göra denna bedömning inom ganska vida ramar.

Enligt ordalydelsen är det alltså skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten som ska utgöra en orimlig ekonomisk belastning, inte nettokostnaden. Bedömningen om skyldigheten utgör en sådan belastning måste dock enligt vår uppfattning utgå från nettokostnaden.

I avsnitt 8.4 har vi redogjort för hur detta krav har genomförts i andra länder. I till exempel Österrike anges i lag att det är fråga om en orimlig ekonomisk belastning när nettokostnaden för skyldigheten

att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten överstiger 2 procent av de totala kostnaderna för denna tjänst. I så fall har tillhandahållaren rätt till ersättning med ett belopp motsvarande delen över denna gräns. I Norge definieras inte begreppet i författning utan förklaras innebörden på ett allmänt håll i förarbetena. I Finland ges allmänt hållna riktlinjer i postlagen, varefter innebörden preciseras ytterligare i förarbetena.

Som vi har framhållit ovan tas vid nettokostnadsberäkningen hänsyn till positiva effekter av att vara utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Om skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad som beräknats i enlighet med bilaga I till postdirektivet är det alltså totalt sett en ekonomisk belastning att vara skyldig att tillhandahålla denna tjänst; det finns inte ytterligare positiva effekter att beakta. Mot denna bakgrund bör även en mindre nettokostnad kunna anses utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Enligt vår mening bör nettokostnaden utgöra en orimlig ekonomisk belastning om den inte är liten i förhållande till tillhandahållarens omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten. En sådan nettokostnad om flera hundra miljoner kronor som Postnord har beräknat att skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten är förenad med redan idag är inte liten i förhållande till bolagets omsättning inom denna tjänst.

Lagtekniskt bör postdirektivets krav avseende orimlig ekonomisk belastning genomföras i svensk rätt genom att kravet återges i den svenska författning där ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten regleras. Vägledningen för vad begreppet ska innebära i Sverige ges därefter i förarbetena.

18.3.3 Nivån på ersättningen

Vårt förslag: Ersättning för skyldigheten att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska motsvara nettokostnaden med avdrag för incitament till kostnadseffektivitet.

Ersättning ska lämnas i den mån som riksdagen anslår medel för ändamålet.

Ersättningsmodellen behöver utgå från Postnords förhållanden

Under de närmaste åren är det endast Postnord som kan bli aktuellt för ersättning för tillhandahållande av någon del av den samhällsomfattande posttjänsten, och under den tid som nu är möjlig att överblicka, kanske 10 år, är det högst troligt Postnord som kommer att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten vad gäller brev eftersom Postnord är det enda postbolag som har ett rikstäckande brevnät för distribution av alla sorters brev. Under andra halvan av den sistnämnda perioden kommer nettokostnaden för Postnords skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten sannolikt att uppgå till höga belopp. När finansieringsordningen utformas får därför särskild vikt fästas vid Postnords förhållanden.

Även om ersättning enligt regelverket under kanske de närmaste tio åren kommer att ges till endast Postnord bör regelverket utformas för ersättning även till andra tillhandahållare av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Om marknaden inte uppfyller kraven på den samhällsomfattande posttjänsten när det gäller pakettjänster finns det fler företag än Postnord som har rikstäckande verksamhet för paketbefordran. För närvarande uppfyller sannolikt inte något annat företags pakettjänster fullt ut kraven på den samhällsomfattande posttjänsten men det kan inte uteslutas att marknadsutvecklingen skulle leda till att något annat företag än Postnord skulle kunna tillhandahålla denna del av den samhällsomfattande posttjänsten till lägre nettokostnad än Postnord. Vidare förutses de minskade brevmängderna leda till att de olika näten för brevbefordran och paketbefordran går ihop till ett nät. När det väl inträffar skulle det kunna vara möjligt för paketdistributörer att tillhandahålla brev-tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Ersättningsordningen bör vara anpassad för dessa situationer.

Bolagsrättsliga aspekter

Eftersom Postnord är ett aktiebolag och inte har något särskilt av riksdagen beslutat samhällsuppdrag ska företaget drivas i syfte att ge vinst. Så länge som Postnords bolagsordning innebär att bolaget i enlighet med aktiebolagslagens huvudregel ska drivas i vinstsyfte och bolaget inte har ett särskilt av riksdagen beslutat samhällsuppdrag är det förhindrat att tillhandahålla tjänster som inte bidrar till vinst för bolaget. För att bolaget ska kunna tillhandahålla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten krävs alltså att ersättningen är så stor att verksamheten i den aktuella delen bidrar till vinst för bolaget.

För att Postnord ska kunna åta sig att tillhandahålla tjänster som, trots viss statlig ersättning, inte bidrar till vinst för bolaget krävs att bolagets bolagsordning ändras. Detta sker genom beslut vid bolagsstämman och förutsätter att ägarna är överens (se 7 kap. 43 § aktiebolagslagen). För ett beslut om att Postnord till viss del ska ha ett annat syfte än att ge vinst krävs alltså – förutom att den svenske ägaren anser att en sådan ändring är önskvärd – att den svenska och den danska ägaren är eniga om detta.

En förutsättning för en ändring av Postnords bolagsordning så att bolaget ska ha ett annat syfte än att ge vinst är att riksdagen beslutar om ett samhällsuppdrag. Den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls av Postnord Group AB, som är dotterbolag till moderbolaget Postnord AB. Det är möjligt att ge samhällsuppdrag även när verksamheten bedrivs i ett dotterbolag. Så har skett till exempel beträffande statligt ägda Teracom Group AB, där verksamheten inom samhällsuppdraget bedrivs i dotterbolag.

Om riksdagen skulle besluta om ett samhällsuppdrag skulle beslutet i sig inte ha någon betydelse för Postnord. För att beslutet ska få verkan krävs att bolagsstämman beslutar om ändring av bolagsordningen. Som vi har framhållit ovan krävs för ett sådant beslut att den svenska och den danska ägaren är överens om detta.

Om Postnord väl skulle få ett samhällsuppdrag finns det en etablerad ordning för styrning av bolag med samhällsuppdrag. Eftersom det är PTS som utser tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten och ställer upp villkor för tillhandahållandet av tjänsten skulle styrningen av bolaget behöva ske med beaktande av de villkor som PTS beslutar om. Detta skulle dock inte i sig göra att ett samhällsuppdrag skulle vara olämpligt.

Samhällsekonomiska aspekter på ersättningsnivån

I kapitel 12 har vi redogjort för samhällsekonomiska aspekter på bland annat finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten, utifrån en promemoria som docenterna i nationalekonomi Peter Andersson och Pernilla Ivehammar har skrivit åt oss. I promemorian redogörs för fyra möjliga sätt att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten, nämligen samfinansiering, korsfinansiering, kompensationsfond och statlig subvention.

Med samfinansiering avses att ett företag inte sätter priser så att varje produkt täcker både sina produktspecifika kostnader och en proportionerlig andel av de gemensamma kostnaderna för företagets olika produkter. I stället sätts priserna så att de produktspecifika kostnaderna täcks och priserna ger ett täckningsbidrag till gemensamma kostnader. Samfinansiering avser alltså främst ett företags prissättning och är inte ett sätt att finansiera underskott i en verksamhet i en situation där inte ens en optimal prissättning kan leda till att intäkterna täcker produktspecifika kostnader. Finansieringsmodellen som vi utarbetar ska kunna användas i en situation där de samlade tjänsterna i brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten inte täcker de produktspecifika kostnaderna för dessa tjänster, alltså fasta och rörliga kostnader för brevnätet. Samfinansiering är alltså inte ett sätt att finansiera underskott i brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten. I en sådan situation kan det i stället bli fråga om korsfinansiering.

Vad gäller de tre andra finansieringsmetoderna är kompensationsfond en särskild finansieringsmodell. Den behandlar vi i avsnitt 18.7. De samhällsekonomiska aspekter som är relevanta vid utformningen av en finansieringsmodell som utgår från statsstöd är därmed aspekter utifrån korsfinansiering och subventioner.

Som framgår av kapitel 12 finns det samhällsekonomiskt negativa konsekvenser förenade med statliga subventioner. För det första leder uttaget av den skatt som behövs för subventionen till en välfärdsförlust (en marginal excess tax burden) eftersom skatteuttaget är snedvridande. För det andra kan subventioner innebära minskade incitament för företaget att effektivisera sin verksamhet och kostnadsminimera.

I kapitel 12 har diskuterats dels vikten av incitament till effektivisering och kostnadsminimering, dels snedvridande effekter av skatteuttag. Av samhällsekonomisk betydelse är emellertid också att ett

företag som åläggs att tillhandhålla vissa tjänster har en kapitalstruktur som gör det möjligt för företaget att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Ovan har vi redogjort för OECD:s riktlinjer för företagsstyrning av statligt ägda företag. Dessa bygger på samhällsekonomiska överväganden. Av riktlinjerna framgår att en utgångspunkt för dem är att syftet med statligt ägande av företag ska vara att maximera värdet för samhället genom en effektiv resursallokering. Det framhålls också att underkompensation kan äventyra de aktuella företagens bärkraft.

Enligt riktlinjerna bör, som vi har redovisat ovan, företag med allmänpolitiska mål ersättas för kostnaderna hänförliga till dessa mål. Det anges inte uttryckligen om ersättningen ska innefatta avkastning på viss nivå men bland ett bolags kostnader finns kapitalkostnader. Att ersättningen ska innefatta avkastning följer också av uttalandet i riktlinjerna att det inte är ett bra förhållningssätt att ställa lägre avkastningskrav på statliga företag för att kompensera för allmänpolitiska mål. Sådana mål bör enligt riktlinjerna ersättas särskilt och ersättningen bör vara närmare kopplad till den faktiska kostnaden hänförlig till det allmänpolitiska målet. Ersättningen ska alltså innefatta avkastning.

Vad gäller välfärdsförlusten av skatteuttag är situationerna olika när en subvention lämnas till ett privatägt företag respektive ett statligt ägt företag. När en subvention lämnas till ett statligt ägt företag kan vinster som inte behöver stanna kvar i bolaget för att det ska ha en effektiv kapitalstruktur gå tillbaka till staten i egenskap av ägare. Till den delen leder alltså inte subventionen till något skatteuttag.

Ersättningsnivån

Ett bolag behöver kapital för att kunna bedriva sin verksamhet. Om ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten inte innehåller någon ersättning för eget kapital, dvs. vinst, riskerar bolaget att få en kapitalstruktur som inte är optimal. Detta kan leda till att bolaget inte kan bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Den statliga ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten bör därför innefatta även vinstpåslag.

När det gäller ett bolag som Postnord, med statligt ägande, uppkommer frågan om ersättningen skulle kunna sättas lägre med moti-

veringen att delar av en vinst som ersättningen bidrar till ska gå tillbaka till staten som ägare i form av utdelning. I OECD:s riktlinjer anges att när statligt ägda bolag är lönsamma kan ersättningen ske i form av att staten avstår från utdelning. Om man bortser från aspekten att Postnord ägs gemensamt av den svenska och den danska staten är det inte samhällsekonomiskt eller statsfinansiellt att föredra att lägre ersättning lämnas och utdelningen är lägre i motsvarande mån än att bolaget kompenseras i större utsträckning och lämnar större utdelning.

För att kunna bedriva sin verksamhet på ett optimalt sätt behöver Postnord en effektiv kapitalstruktur och en rimlig finansiell risk. Detta hanterar styrelsen och ägaren bland annat genom förslag till och beslut om utdelning vid stämman. Bedömningen av en lämplig kapitalstruktur för Postnord bör alltså inte göras av lagstiftaren i samband med att ordningen för finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten fastställs och inte heller av den myndighet som ska fatta beslut om ersättningen. Utgångspunkten för ersättningsordningen bör därför vara att den som tillhandahåller hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska ersättas för nettokostnaden för denna skyldighet, inklusive en marknadsmässig avkastning på eget kapital.

För detta talar också omständigheten att ersättningen bör ligga på en sådan nivå att det ska vara praktiskt möjligt att utse någon annan än Postnord att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten när ett sådant bolag kan göra det till en lägre nettokostnad än Postnord. För att ett privatägt bolag ska godta att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten krävs att ersättningen innefattar en marknadsmässig avkastning på eget kapital.

Enligt Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster måste medlemsstaterna vid utformningen av ersättningsmetoden införa incitament för ett effektivt tillhandahållande av tjänsterna. Ett på postområdet vanligt förekommande sätt att uppfylla detta krav är att på förhand fastställa en fast ersättning som förutser de effektivitetsvinster som företaget kan förväntas göra. Om den beräknade nettokostnaden inte ersätts fullt ut anses detta krav vara uppfyllt. Av kommissionens beslut i statsstödsärenden beträffande ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten framgår att bolagen regelmässigt inte

ersätts fullt ut för nettokostnaden. Att en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten inte ersätts fullt ut för nettokostnaden är också i linje med vad som framhållits i kapitel 12 om vikten av incitament till effektivisering och kostnadsminimering vid en stödordning.

Mot bakgrund av det ovan redovisade bör ersättning lämnas så att den motsvarar nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten med tillräckliga avdrag för effektivitetsincitament. Effektivitetsincitamenten bör vara ambitiösa men verklighetsförankrade. Effektivitetsincitamenten bör inte vara större än att det finns möjlighet att göra kostnadseffektiviseringar som motsvarar avdragen från nettokostnaden.

Ska det finnas en rätt till ersättning på den föreskrivna nivån?

Ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten bör alltså lämnas med ett belopp motsvarande nettokostnaden för skyldigheten med avdrag för effektivitetsincitament. Nedan kommer vi att föreslå en ordning som innebär att PTS beräknar ersättningen enligt regeln att den ska motsvara nettokostnaden med avdrag för incitament till kostnadseffektivitet och begär anslag från riksdagen motsvarande beloppet. En fråga som uppkommer är om tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska ha en ovillkorlig rätt till detta belopp eller om riksdagen ska ha en möjlighet att inte anslå medel, eller inte fullt ut, för ändamålet.

Skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten förutses om några år innebära en stor nettokostnad. En postoperatör kan inte välja om den ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten eller inte utan PTS kan villkora företagets tillstånd att bedriva postverksamhet med att det ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Utan tillståndet kan bolaget inte bedriva postverksamhet. Detta talar för att bolaget ska ha en ovillkorlig rätt till ersättning enligt den ersättningsregel som ska införas.

Det statsfinansiella läget kan emellertid vara sådant att regering och riksdag bedömer att ett mindre belopp än det som PTS har begärt bör anslås för ersättning till tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten; det kan vara så att den anser att medlen bör användas för mer angelägna ändamål. I en sådan situation bör det vara möjligt för regeringen och riksdagen att göra en sådan prioritering.

Det bör därför föreskrivas att ersättning lämnas i mån av medel. Ersättningen ska alltså inte vara ett s.k. rättighetsstöd.

18.3.4 EU-bestämmelser att iaktta när finansieringsmodellen utformas

Om ersättning utgör statsstöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget får ersättningen inte lämnas utan att först ha godkänts av kommissionen. För stöd till företag som tillhandahåller s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns särskilda statsstödsregler. Så länge posttjänster håller sig inom de ramar för samhällsomfattande posttjänster som ställs upp i postdirektivet godtas att posttjänsterna utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom de tjänster som finansieringsmodellen ska användas för är just samhällsomfattande posttjänster i enlighet med postdirektivet är det alltså EU-reglerna om statsstöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ska beaktas. Vi har redogjort för dessa i avsnitt 10.3–10.6.

Ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten kommer att utgöra statsstöd om den inte uppfyller de s.k. Altmarkkriterierna. Bland Altmarkkriterierna finns kravet att om företaget som ges ansvaret att tillhandahålla tjänsterna inte har valts ut genom ett förfarande för offentlig upphandling ska ersättningsnivån fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är lämpligt utrustat skulle ha åsamkats vid fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det andra ledet av detta kriterium är svårt att uppfylla, i synnerhet på den svenska postmarknaden, där det inte finns några företag som är jämförbara med Postnord. Ersättning som överstiger gränsvånen om 500 000 euro enligt kommissionens förordning nr 360/2012¹² kommer därför att utgöra statsstöd.

Om ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten inte överstiger ett årligt belopp om 15 miljoner euro och även i övrigt uppfyller villkoren i kommissionens SGEI-beslut behöver stödet inte anmälas till kommissionen. Om den årliga ersättningen är 15 miljoner euro eller högre behöver stödet emeller-

¹² Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

tid anmälas och då uppfylla kraven i kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster. Kraven i SGEI-beslutet och i rambestämmelserna är i många avseenden desamma. Om den svenska stödordningen anpassas efter reglerna i rambestämmelserna kommer även villkoren i beslutet att uppfyllas. Detta skulle inte innebära att onödiga krav ställs i den svenska stödordningen för det fall ersättningen understiger 15 miljoner euro per år. Finansieringsmodellen kan därför utformas utifrån kraven i rambestämmelserna.

Som vi har redovisat i avsnitt 10.6.3 krävs enligt rambestämmelserna sammanfattningsvis att följande krav iakttas.

- Det berörda företaget ska anförtros uppgiften genom en eller flera officiella handlingar. I handlingarna ska anges bland annat innebörden av skyldigheterna, skyldigheternas varaktighet, kompensationsmekanismen, parametrar för att beräkna, övervaka och se över ersättningen och åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.
- Ersättningen får inte överstiga nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.
- Det ska kontrolleras att stödmottagaren inte får någon överkompensation, vilket innebär att det i efterhand ska kontrolleras att den erhållna ersättningen inte innebär en överkompensation i förhållande till det faktiska utfallet det år som ersättningen avser.
- Transparenslagen ska iakttas.

18.3.5 Finansieringsmodellens utformning

Vårt förslag: Det ska införas en stödordning där

- ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten lämnas om skyldigheten att tillhandahålla denna innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning,
- ersättning lämnas i mån av tillgång på medel,
- Post- och telestyrelsen är stödgivande myndighet,
- ansökan ges in senast den 1 september två kalenderår före året som ersättningen avser,
- Post- och telestyrelsen bedömer vilken ersättning som tillhandahållaren ska tillerkännas och tar upp detta belopp i sitt budgetunderlag till regeringen,
- Regeringskansliet, om ersättningen utgör anmälningspliktigt statsstöd i EUF-fördragets mening, anmäler stödet till Europeiska kommissionen,
- Post- och telestyrelsen tillerkänner tillhandahållaren det belopp som anslås i budgeten för uppgiften och betalar ut beloppet, och
- Post- och telestyrelsen året efter det år som ersättning avser kontrollerar att ersättningen inte överstiger nettokostnaden och senast den 1 december återkräver överskjutande del.

Stödgivande myndighet

Ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten får inte överstiga nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst. Denna nettokostnad kan vara svår att beräkna. Enligt postdirektivet ska den nationella tillsynsmyndigheten ansvara för kontrollen av nettokostnaderna. Det anges också att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster ska samarbeta med den nationella tillsynsmyndigheten så att den kan kontrollera nettokostnaderna.

PTS är den myndighet som utövar tillsyn enligt postlagen, och myndigheten ansvarar redan idag för granskningen av att prissättningen av tjänsterna i den samhällsomfattande posttjänsten överensstämmer med bestämmelserna i postlagen. Frågor om ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten bör därför hanteras och prövas av PTS.

Bör ersättningen bestämmas i förväg eller i efterhand?

Om ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten uppgår till minst 15 miljoner euro per år ska stödet anmälas till kommissionen. Ersättningen kan inte betalas ut innan stödet har godkänts. Såväl förfarandet hos kommissionen som förberedelserna inför detta är arbetskrävande. Stöd bör därför anmälas för en längre period.

Eftersom en anmälan till kommissionen bör avse flera år skulle stödmottagaren behöva vänta många år på ersättningen om anmälan skulle grundas på nettokostnader utifrån det faktiska utfallet de år som ersättningen avser. Eftersom det kan bli fråga om höga belopp är detta inte lämpligt. En anmälan bör därför grundas på uppskattade framtida nettokostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster.

Även om anmälan grundas på framtida nettokostnader skulle stödet efter kommissionens godkännande kunna bestämmas och betalas ut när väl det faktiska ekonomiska utfallet för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten fastställts för det år som ersättning ska lämnas. En ordning där ersättningen fastställs före det år som den avser, till ett belopp som understiger den beräknade nettokostnaden, innefattar starkare effektivitetsincitament än en ordning där ersättningen bestäms utifrån det faktiska utfallet under det aktuella året. Om ersättningen ska bestämmas utifrån det faktiska utfallet och information om nettokostnaden ska finnas när riksdagen genom budgeten beslutar om anslag för ersättning till tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten kommer ersättningen dessutom att kunna lämnas först lång tid efter året som ersättningen avser. Ersättningen bör därför bestämmas utifrån i förväg uppskattad nettokostnad.

Tidsramarna för förfarandet

Stödordningen behöver anpassas till dels den svenska budgetprocessen, dels förfarandet hos kommissionen vid ett eventuellt statsstödsärende.

PTS kommer att behöva tillföras medel genom ett särskilt anslag i statens budget avseende ersättning till tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. De nödvändiga beloppen kan förväntas variera från år till år och öka med de sjunkande brevmängderna.

Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret sedan regeringen lämnat en budgetproposition till riksdagen (9 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen). I budgetpropositionen ska regeringen bland annat lämna förslag till preliminära utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret (2 kap. 3 § budgetlagen (2011:203)). I linje med detta ska myndigheter som lyder omedelbart under regeringen i sitt budgetunderlag till regeringen lämna förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren (9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag). Statens budget har alltså ett treårsperspektiv.

Ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten kan om några år komma att lämnas med så stora belopp att stödet behöver godkännas av kommissionen. Som vi redan har framhållit är såväl förfarandet hos kommissionen som förberedelserna inför detta arbetskrävande. Stöd bör därför anmälas för en längre period. Flera av kommissionens ärenden från senare år om stöd för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten har avsett stöd under fem år.¹³

En statsstödsansökan ska innehålla bland annat beräkningar av nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Eftersom ansökan ska avse kommande år behöver nettokostnadsberäkningarna bygga på prognoser och intäkts- och kostnadsuppskattningar som kan vara svåra att göra, särskilt när brevmängderna förväntas minska kraftigt. Beräkningarna kommer dessutom att behöva göras mer än ett år före det första år som de avser. Postnord har förklarat att bolaget arbetar utifrån treåriga

¹³ Se till exempel kommissionens beslut 1.2.2020 C(2020) 8340 final. State Aid SA.55270 (2020/N) – Italy. State compensations granted to Poste Italiane SpA for the delivery of the universal postal service for the period 2020–2024. Spanien har nyligen i förhållande till kommissionen åtagit sig att göra en anmälan för fem år, se punkt 42 i kommissionens beslut 14.5.2020 C(2020) 3108 final. State Aid SA.50872 (2020/NN) – Spain. USO compensation to Correos, 2011–2020.

affärsplaner och att en prognos för nettokostnaden kan göras med god träffsäkerhet för tiden för en affärsplan men att längre prognoser är svåra att göra med bibehållen träffsäkerhet.

Det finns alltså vissa fördelar med att anmäla stöd för en längre period än tre år. Med hänsyn till treårsperspektivet i den svenska budgetprocessen och särskilt till svårigheterna att beräkna framtida nettokostnader bör emellertid även finansieringsförfarandet bygga på ett treårsperspektiv. Även med ett sådant perspektiv kommer emellertid Postnord att behöva göra sina nettokostnadsberäkningar i så god tid att bolaget inte kommer att ha antagit en affärsplan för hela den tid som nettokostnadsberäkningarna ska avse.

Senaste dag för att ge in en ansökan om ersättning

För beräkningen av vilka belopp som riksdagen behöver anslå och som eventuellt behöver anmälas till kommissionen kommer det att behövas ett omfattande underlag från tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten om bland annat nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst.

PTS ska lämna sitt budgetunderlag inför det kommande året senast den 1 mars (9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag). Regeringen ska som huvudregel lämna budgetpropositionen till riksdagen senast den 20 september. Valår kan den komma att lämnas så sent som den 15 november. I december kommer riksdagen med stor sannolikhet att ha beslutat om budgeten.

Om ersättningsbeloppet för ett år överstiger 15 miljoner euro behöver stödet anmälas till kommissionen. Stödet kan inte betalas ut förrän det godkänns av kommissionen. Samtidigt gäller att ett budgetanslag som riksdagen har beslutat om som utgångspunkt ska användas under det aktuella budgetåret. För att ett anslag av det aktuella slaget ska få sparas till ett påföljande år krävs ett beslut av regeringen (7 § anslagsförordningen [2011:223]). Ersättningsordningen behöver därför bygga på att kommissionen har godkänt det anmälda stödet för ett visst år före det årets utgång.

Anmälan till kommissionen görs av Regeringskansliet. Innan stödet till tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten anmäls kommer Regeringskansliet att göra en föransökan till kommissionen, en s.k. prenotifiering. Denna ligger till grund för en diskussion med

kommissionen om vilken information som kommissionen behöver för att ta ställning till den kommande anmälan. Tidsåtgången för förfarandet hos kommissionen, inklusive kontakter med kommissionen före den formella anmälan, till kommissionens beslut beträffande det anmälda stödet kan för normala fall uppskattas till 6–8 månader. Ett flertal ärenden hos kommissionen om godkännande av ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten har tagit betydligt längre tid än så, bland annat ärendena om ersättning för tillhandahållande av denna tjänst i Danmark. Vid en anmälan som avser stöd enligt en i förväg fastställd ordning – som den som vi föreslår – bedömer vi att tiden för förfarandet inte kommer att överstiga normaltiden om 6–8 månader i någon avgörande mån.

Regeringen ska alltså som huvudregel lämna budgetpropositionen till riksdagen senast den 20 september. Valår kan den komma att lämnas så sent som den 15 november. När beredningen inför budgetpropositionen är klar finns troligen ett belopp att förhålla sig till vid kontakter med kommissionen. När riksdagen i december har beslutat om budgeten kommer det att finnas dels en övre gräns för vilken ersättning som kan lämnas under det kommande året, dels en uppskattad beräkning av vilka belopp som kan bli aktuella för de två därefter följande åren. Med den handläggningstid som kommissionen har i sina ärenden beträffande anmält stöd kommer det enligt vår bedömning att vara möjligt att betala ut stödet under det påföljande året, efter godkännande från kommissionen.

Stödordningen bör alltså bygga på att PTS tar upp ersättningsbelopp för de tre kommande åren i det budgetunderlag som myndigheten ska lämna senast den 1 mars. För att PTS ska hinna granska underlaget från tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten bör ansökan om ersättning, inklusive underlag, för ett visst år ges in till PTS senast den 1 september två år före det år som ersättningen avser.

Det budgetunderlag som PTS ska lämna senast den 1 mars ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten de tre närmast följande budgetåren. Myndigheten kommer alltså att behöva underlag för tre år från tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. Ett sådant underlag kommer att behöva lämnas varje år.

PTS roll med hänsyn till budgetanslaget

Ovan i avsnitt 18.3.3. har vi föreslagit att ersättningen inte ska vara ett rättighetsstöd och att riksdagen därför inte ska vara skyldig att anslå medel med det belopp som PTS har beräknat att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska ersättas med. PTS kan alltså inte besluta om stöd med ett högre belopp än det som anslås för ändamålet.

Beslut om ersättning

Sedan PTS tillförts medel för ändamålet ska myndigheten fatta beslut beträffande ansökan om ersättning. Om ersättningen inte behöver anmälas till kommissionen eller stödet redan godkänts ska beslut fattas i januari det år som ersättningen avser. Om kommissionens godkännande krävs ska beslut fattas snarast möjligt efter kommissionens beslut.

Utbetalning av ersättningen

Ersättningen för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten bör betalas ut löpande under det år som ersättningen avser. Enligt vår mening är det lämpligt att ersättningen betalas ut jämt uppdelad vid fyra tillfällen under året, den 1 februari, den 1 maj, den 1 augusti och den 1 november.

Om den som har beviljats stöd genom att lämna oriktiga uppgifter har orsakat att stödet har beviljats felaktigt eller med för högt belopp eller ersättningen av något annat skäl beviljats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta ska PTS besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut.

Åtgärder för att undvika och återkräva överkompensation

När ersättning lämnas för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska det finnas en ordning för att säkerställa att tillhandahållaren inte överkompenseras genom ersättningen. När ersättningen har bestämts på förhand till ett fast belopp, utifrån prognoser och uppskattningar, innebär den överkompensationsbedömning som ska göras enligt ram-

bestämmelserna att det i efterhand ska kontrolleras att ersättningsbeloppet inte översteg den faktiska nettokostnaden (inklusive en rimlig vinst), beräknad utifrån det faktiska utfallet för den aktuella perioden (se avsnitt 10.6.3). Ett överskott som är ett resultat av oväntat stora effektivitetsvinster kan dock beaktas som ytterligare rimlig vinst av företaget när detta föreskrivs i beslutet om tilldelning. Enligt vår mening bör emellertid den svenska ordningen innebära att även detta betraktas som överkompensation som ska återbetalas.

Som stödgivande myndighet ska PTS ansvara för tillsynen av att ersättningen inte innebär överkompensation. För denna uppgift kommer myndigheten att behöva uppgifter från stödmottagaren om nettokostnaden utifrån det faktiska utfallet. Stödmottagaren ska därför vara skyldig att lämna sådana uppgifter till den stödgivande myndigheten.

Som framgår av punkt 48 i rambestämmelserna utgör överkompensation statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden. Överkompensation ska därför betalas tillbaka. Det ska därför införas bestämmelser om återbetalningsskyldighet vid överkompensation och om skyldighet för PTS att återkräva överkompensation.

När ett stöd har lämnats utan att först ha anmälts till och godkänts av kommissionen ska ränta betalas på beloppet för den tid som mottagaren har förfogat över beloppet.¹⁴ För fall där kommissionen i ett förfarande beträffande olagligt stöd beslutar att en medlemsstat ska återkräva stödet finns det regler om räntesatsen i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget. EU-domstolen har framhållit att dessa bestämmelser inte är direkt eller analogt tillämpliga med stöd av EU-rätten när inte kommissionen har beslutat om återkrav. Enligt EU-domstolen gäller att i avsaknad av unionsbestämmelser på området ska stödet återkrävas i enlighet med tillämplig nationell rätt.¹⁵

Vad gäller innehållet i svensk rätt på området ska enligt 4 § andra stycket lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler räntebestämmelserna i förordning 794/2004 tillämpas vid olagligt stöd även i fall då kommissionen inte fattat något beslut i ärendet. Överkompensation till följd av att ersättning överstiger netto-

¹⁴ EU-domstolens dom den 12 februari 2008, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 55, och den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 134.

¹⁵ EU-domstolens dom den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 135–142.

kostnaden utgör olagligt statsstöd eftersom det inte har godkänts av kommissionen. På sådan överkompensation ska alltså ränta betalas i enlighet med 4 § i den nämnda lagen.

Anförtroendehandlingarna

Enligt rambestämmelserna ska ett företag som får ersättning för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ha anförtrotts uppgiften i en eller flera officiella handlingar. I Sverige sker detta genom PTS beslut om tillståndsvillkor.

Av anförtroendehandlingarna ska även skyldigheternas varaktighet framgå. I PTS beslut om tillståndsvillkor anges tillståndsvilkorens giltighetstid. Hittills har villkoren vanligtvis gällt för två år. En fråga som uppkommer är om EU-rätten kräver att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten är utsedd för hela den period som en statsstödsanmälan avser.

I sina beslut beträffande ersättning till företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten konstaterar kommissionen alltid med hänvisning till rambestämmelserna att tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste anförtros företaget genom en eller flera officiella handlingar med visst innehåll. Kommissionen konstaterar bland annat att innebörden av skyldigheterna, skyldigheternas varaktighet och det berörda företaget ska anges i dessa handlingar. I sina beslut går kommissionen igenom dessa punkter.

I de beslut som kommissionen har fattat på postområdet har kommissionen konstaterat att det berörda företaget varit utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för en tid som täckt ersättningsperioden och kontrollerat om övriga krav varit uppfyllda. I sitt beslut avseende ersättning till Post Danmark för 2017–2019 konstaterade kommissionen dock att anförtroendehandlingarna inte var på plats vad gällde ersättningsmekanismen och åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation. Kommissionen konstaterade emellertid att de danska myndigheterna hade bekräftat att alla rättsliga dokument avseende anförtroendet skulle antas och vara i kraft innan ersättningen betalades ut.

PTS har ställt sig tveksam till en ordning som bygger på att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, redan när denne ansöker om ersättning, genom tillståndsvilkoren är utsedd att

tillhandahålla denna tjänst under hela den period som ersättningen avser. Myndigheten har framhållit att i tillståndsvillkoren regleras många detaljerade och operativt inriktade villkor som behöver ses över kontinuerligt i ljuset av förändrade förhållanden och ändrade produktions sätt. För sådana villkor kan det enligt PTS vara olämpligt med en längre giltighetstid än två år.

Våra överväganden vad gäller anförtröendehandlingarna

Det är alltså oklart om det i statsstödsförfarandet är godtagbart att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten inte är utsedd för hela den tid som ersättningen avser. Oavsett vad EU-rätten kräver finns det skäl som talar för att ordningen bör bygga på att den som ansöker om stöd genom sina tillståndsvillkor är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för hela den tid som avses med ansökan.

Ordningen som vi har beskrivit ovan innebär att

- ansökan om ersättning görs senast den 1 september två kalenderår före året som ersättningen avser,
- ansökan innehåller dels en uppgift om vilken ersättning som begärs för kalenderåret som ansökan avser, dels en uppgift om vilken ersättning som maximalt kommer att begäras för de två efterföljande kalenderåren, och
- anmälan om statsstöd görs till kommissionen vart tredje år.

Om en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten ansöker om stöd för varje år skulle företaget vart tredje år behöva i tillståndsvillkoren utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för fem år för att företaget vid stödanmälan ska vara utsedd under den tid som ansökan avser. Vi anser att en sådan ordning är lämplig. För att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt bör förutsättningarna för verksamheten vara fastställda för längre tid än två år. Dessutom är tillståndsvillkoren styrande för det faktiska scenariot vid nettokostnadsberäkningarna och för själva nettokostnaden. För att en korrekt beräkning ska kunna göras bör därför sådana villkor som har betydelse för nettokostnaden vara fastställda för fem år

vid de tillfällen vart tredje år då en ansökan om ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten kommer att leda till en statsstödsanmälan till kommissionen.

Enligt rambestämmelserna ska kompensationsmekanismen och parametrarna för att beräkna ersättningen anges i anförtrouendehandlingarna. I fallet med ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten kommer det sannolikt att vara fråga om ett bestämt årligt belopp. Det är tillräckligt att detta framgår av någon officiell handling, till exempel regeringens regleringsbrev för PTS. Detta ingår då i anförtrouendehandlingarna.

Möjligheten till överklagande

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer en rätt till domstolsprövning vid en reell och seriös tvist avseende en civil rättighet. Den föreslagna ordningen innebär inte en rätt till ersättning för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten när skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig belastning. Vidare ska ersättning lämnas endast i mån av tillgång på medel. Det är därför inte fråga om en rättighet enligt nationell rätt.¹⁶ Det bör därför inte finnas en rätt att överklaga PTS beslut avseende en ansökan om ersättning.

När beslut om ersättning väl fattats har det uppkommit en rättighet att få stödet utbetalat på de villkor som angetts i beslutet. Det ska därför finnas en rätt för den berörde att överklaga ett sådant beslut.

Beslut om återbetalning och återkrav kommer inte att vara verkställbara. Den berörde lider därför inte någon rättsförlust genom sådana beslut. Dessa beslut bör därför inte kunna överklagas.

Övergångsordning

Finansieringen enligt den föreslagna modellen bygger på att ansökan om ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten för ett visst år görs senast den 1 september två kalenderår före året som ersättningen avser. Den nya regleringen kan inte förväntas vara i kraft till den 1 september 2023 utan en ansökan kommer

¹⁶ Se till exempel HFD 2011 ref. 10 och HFD 2016 ref. 49.

att kunna göras först 2024, avseende ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten 2026.

Nettokostnaden för Postnords skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för 2023–2025 uppgår enligt Postnords beräkningar till betydande belopp (se avsnitt 18.2). Bolaget förutser att dess brevverksamhet går med förlust från och med 2024. Som vi har redovisat ovan uppgick Postnord Sveriges rörelseresultat 2021 till 1 954 miljoner kronor. Om regeringen med hänsyn till den prognosticerade nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten önskar att den finansieringsmodell som vi har utarbetat ska vara tillämplig även för tid före 2026 kan det införas bestämmelser om att, vid ansökan om ersättning för 2026, ersättning kan sökas även för tidigare år och om att PTS ska pröva ansökan även i den delen.

18.3.6 En ny förordning

Vi har i detta avsnitt 18.3 föreslagit en ordning för att lämna ersättning till ett företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Denna ordning bör regleras i en ny förordning. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § postlagen att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling ska ändras så att det finns möjlighet att lämna ersättning till den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

18.4 Möjlighet att utse paketdistributörer att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten

Vår bedömning: Postlagens tillståndskrav bör inte utvidgas för att göra det möjligt för PTS att ålägga renodlade paketdistributörer att tillhandahålla pakettjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten.

18.4.1 Inledning

I avsnitt 18.3 har vi lämnat förslag på en modell för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statsstöd. Förslaget utgår från att det är främst brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten som under överblickbar tid kommer att behöva finansiering. Det utgår också från att det är endast Postnord som kommer att ha möjlighet att tillhandahålla denna del av den samhällsomfattande posttjänsten så länge som det är rationellt att hantera brev i ett särskilt brevnät med traditionella, fasta brevbärande slingor. Enligt vår bedömning kommer brev att distribueras på detta sätt de närmaste tio åren. Förslaget bygger också på att ersättning ska lämnas i mån av tillgång på medel. Tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten kommer alltså inte att vara garanterad ersättning på en viss nivå.

Enligt förslaget ska det vara möjligt att lämna ersättning till den som har tillstånd att bedriva postverksamhet och som enligt tillståndsvillkoren är skyldig att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Med postverksamhet avses regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Tillstånd krävs inte för paketdistribution, och paketdistributörer som inte bedriver verksamhet med brev kan därför inte utses att tillhandahålla någon del av den samhällsomfattande posttjänsten för brev.

18.4.2 PTS förslag

PTS har föreslagit att det införs en möjlighet att utse renodlade paketdistributörer till tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. Myndighetens förslag är att det föreskrivs en tillståndsplikt för paketoperatörer så att de kan utses att tillhandahålla den samhällsomfat-

tande posttjänsten. PTS har väckt frågan om ett sådant tillstånd skulle kunna utgöras av ett s.k. allmänt tillstånd enligt artikel 2 led 14 i postdirektivet.

PTS har framhållit att det på paketmarknaden finns flera företag som har rikstäckande nät och som skulle kunna vara kandidater att tillhandahålla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Myndigheten har förklarat att de fallande brevmängderna leder till att distributionen av paket i framtiden kommer att styra utdelningen av post och att breven till slut kommer att distribueras tillsammans med paketen. När detta väl inträffat skulle paketföretag kunna tillhandahålla även brev tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt PTS bör det därför vara möjligt att utse även renodlade paketdistributörer att tillhandahålla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. PTS har anført att en sådan ordning skulle skapa incitament för marknaden att upprätthålla en god posttjänst för paket i hela landet utan något statligt ingripande. PTS tanke är att risken för ett företag att kunna utses mot företagets vilja eller att någon konkurrent utses med möjlighet till ersättning och till att omfattas av mervärdesskatteundantaget skulle innebära ett starkt incitament till att ha en tillräckligt bra paketservice över landet.

I valet mellan att utse ett företag och att upphandla tjänsten menar PTS att möjligheten att utse någon skapar möjlighet till mer långsiktig reglering än vid upphandling. Om ett företag utses enligt postlagen finns möjlighet till tillsyn enligt postlagens regelverk, vilket inte finns vid en upphandling. Vid upphandling behöver tjänsten beskrivas i en detaljerad kravbeskrivning och det finns risk att avtalet bryts eller att tjänsten inte motsvarar förväntningarna.

18.4.3 Tillståndskrav

Frågan om att införa tillstånd för paketdistributörer behandlades redan i 2015 års postlagsutrednings slutbetänkande Till sista utposten (SOU 2016:54). Detta gjordes med anledning av att PTS hade svårigheter att få in relevant underlag för analys från paketdistributörerna. Utredningen övervägde att utöka definitionen av postverksamhet till att omfatta postförsändelser. Detta skulle ha inneburit att även paketförsändelser upp till 20 kg skulle omfattas och att distributörer

av sådana försändelser skulle behöva ha tillstånd för att bedriva sin verksamhet.

I betänkandet från 2016 framgår att PTS hade önskemål om att två olika tillstånd skulle införas i postlagen; allmänna och enskilda tillstånd. Ett enskilt tillstånd skulle enligt PTS förslag till den utredningen krävas för att få tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Samtliga paketdistributörer var 2016 negativa till ett tillståndskrav. De ansåg att ett sådant krav på ett negativt sätt skulle riskera att påverka företagets marknadsförutsättningar och att det inte fanns något skyddsintresse som kunde motivera en sådan tillsyn.

2015 års postlagsutredning ansåg mot bakgrund av det som framkommit att det inte var motiverat att föreslå ett krav på tillståndsplikt för paketdistributörer.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har EU:s paketförordning trätt i kraft och genom den finns det ett anmälningsskrav på paketdistributörerna. I förarbetena till lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelsen till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster tas frågan upp om paketdistributörerna endast skulle behöva anmäla sig eller om det skulle krävas tillstånd från PTS. Regeringen bedömde att ett tillståndskrav liknande det som finns för att bedriva postverksamhet inte var nödvändigt med motiveringen att paketmarknaden hittills hade varit oreglerad, att paketbefordringen hade fungerat tillfredsställande och att det inte funnits indikationer på att konkurrensen på den svenska marknaden inte skulle fungera. Regeringen beslutade i stället att föreslå den mindre ingripande åtgärden med krav på anmälan.

18.4.4 Postdirektivets regler om olika tillstånd

I postdirektivet finns bestämmelser om två olika tillstånd: allmänt och enskilt (artikel 2 led 14). Ett allmänt tillstånd är ett tillstånd som – oberoende av om det är reglerat av ”kategorilicens” eller av allmän lag och oberoende av om en sådan reglering kräver registrerings- eller anmälningförfaranden – inte kräver att den berörda tillhandahållaren av posttjänster har erhållit ett uttryckligt beslut från den nationella tillsynsmyndigheten innan denne utövar de rättigheter som härrör från tillståndet. Det kan alltså vara möjligt att skicka in en anmälan och sedan direkt börja driva verksamheten.

Det enskilda tillståndet är ett tillstånd som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet och som ger en tillhandahållare av posttjänster särskilda rättigheter eller ställer särskilda villkor för det företags verksamhet, vilka eventuellt kompletterar det allmänna tillståndet, där tillhandahållaren av posttjänster inte får utöva de ifrågasvarande rättigheterna förrän denne har erhållit den nationella tillsynsmyndighetens beslut om detta.

Enligt postdirektivet är det möjligt för medlemsstaterna att för tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd införa tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd, i den omfattning som detta är nödvändigt för att bland annat säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Beviljandet av tillstånd får villkoras av en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (artikel 9.2).

18.4.5 Tillståndskrav i Norge och Danmark

I Danmark krävs det tillstånd för postbefordran för företag som bedriver förvärvsmässig postbefordran (3 § i den danska postlagen). I begreppet postbefordran ingår att mot ersättning samla in, sortera eller dela ut adresserade försändelser upp till 20 kg. Tillståndsplikten kan därmed omfatta distributörer av paket som inte delar ut brev.

På danska Trafikstyrelsens webbplats framgår att tillståndsplikten i paketsammanhang gäller sådan paketedistribution som inte sker till följd av ett individuellt förhandlat kontrakt utan som följer den generella prislista som företaget har. Dessutom omfattas den verksamhet som befordrar paket upp till 20 kg från privatpersoner av tillståndsplikten. Den danska postlagen är inte tillämplig på adresserade paket som distribueras utifrån ingånget avtal mellan distributören och avsändaren om inte annat framgår av ett individuellt tillståndsbeslut.

Ett företag med tillstånd för postbefordran kan åläggas att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten (14 §).

Även i Norge finns det ett krav på att registrera sig hos tillsynsmyndigheten senast i samband med att tjänsten börjar tillhandahållas (20 § i den norska postlagen). Myndigheten har sedan möjlighet att föreskriva ytterligare vad som gäller kring registreringskyldigheten (sättet att registrera sig, innehållet och möjlighet till undantag från registreringsplikt). Myndigheten kan också föreskriva om krav på god-

kännande i förväg av tillhandahållare. Möjligheten att utse någon att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten är inte kopplad till registreringen. Var och en som tillhandahåller posttjänster avseende postförsändelser kan genom avtal eller beslut utses att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (6 §).

18.4.6 Distributörernas åsikt om tillstånd

Vi har med paketdistributörerna på den svenska marknaden diskuterat frågan om tillståndsplikt för paketdistribution för att göra det möjligt att utse en renodlad paketdistributör att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. Flera av dem har svarat att det inte finns skäl att införa ett tillståndskrav eftersom paketmarknaden är välfungerande och det därför inte finns anledning att utse någon att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten på paketmarknaden. Några har befarat att ett tillståndskrav skulle kunna innebära en instegsbarriär medan andra har anfört att det inte är nödvändigt med tillståndskrav för att någon paketdistributör ska kunna utses att tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

18.4.7 Bedömning

På paketmarknaden finns det flera aktörer med rikstäckande nät. Enligt Postnord tillhandahåller bolaget den samhällsomfattande posttjänsten vad gäller paket på affärsmässiga grunder, med undantag för den s.k. kompletterande postservicen, som innebär en i sammanhanget försumbar nettokostnad. Det kan dock inte uteslutas att det uppstår en situation där skyldigheten att tillhandahålla paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten innebär en nettokostnad som bör ersättas och där något paketföretag som inte omfattas av det nuvarande tillståndskravet skulle vara bäst lämpat att tillhandahålla tjänsterna.

I avsnitt 18.3 har vi lämnat förslag på en modell för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statsstöd. Förslaget innebär att tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten även framöver utses genom att företagets tillstånd att bedriva postverksamhet förenas med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Förslaget bygger

också på att ersättning lämnas i mån av tillgång på medel. Tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten kommer alltså inte att vara garanterad ersättning på en viss nivå. En sådan ordning är möjlig att föreskriva när den i första hand kommer att tillämpas på ett statligt ägt bolag. En ordning där även andra företag skulle kunna åläggas en skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan någon garanterad ersättning motsvarande nettokostnaden bör inte införas om det finns bättre alternativ.

Situationen när brev och paket i framtiden delas ut tillsammans

PTS har diskuterat behovet av att vidga kretsen företag som skulle kunna utses att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i förhållande till två situationer. Den första avser de nuvarande förhållandena där det finns flera företag som har rikstäckande paketnät och som skulle kunna utses att tillhandahålla paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten. Den andra situationen avser den framtida situationen när det inte längre är rationellt att dela ut brev längs fasta brevbärarslingor utan de i stället delas ut tillsammans med paket.

När punkten då brev distribueras tillsammans med paket nås kommer förutsättningarna för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten att vara helt andra än nu. I den situationen kan det komma att vara betydligt mer angeläget än nu att alla paketoperatörer med rikstäckande nät kan utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten genom tillståndsvillkor.

Enligt postlagen krävs tillstånd endast för postverksamhet, alltså regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. I förarbetena till bestämmelsen förklaras att det är i första hand utdelning och hur denna är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran och att postverksamhet är endast sådan verksamhet där befordringen sker med viss regelbundenhet, dvs. i något avseende är tidtabellsbunden eller följer ett fastlagt utdelningsschema. Utdelningen efter detta fastlagda mönster ska enligt förarbetsuttalandena i princip ske oberoende av hur många försändelser som det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle.¹⁷

När brevmängderna har sjunkit så pass mycket att brev delas ut tillsammans med paket i flexibla slingor kommer inte heller de före-

¹⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 87.

tag som nu bedriver postverksamhet att dela ut brev på det sätt som beskrivs i dessa förarbetsuttalanden. Om postverksamhetsbegreppet har den innebörd som anges i förarbetena kommer regleringen att behöva ses över för att även de företag som nu delar ut brev i fasta slingor men övergår till att dela ut brev i flexibla slingor ska omfattas av tillståndskravet och därmed kunna utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Det är inte möjligt att nu anpassa tillståndsregleringen för de helt andra förutsättningar som kommer att gälla när brev- och paketutdelningen har gått ihop.

Den nuvarande situationen

Beträffande den mer närliggande situationen att det skulle vara mest effektivt att en renodlad paketdistributör tillhandahåller pakettjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten bör alltså inte andra företag än statliga kunna åläggas en skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan någon garanterad ersättning om det finns ett bra alternativ till en sådan reglering. Ett sådant skulle kunna vara att paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten säkerställs genom upphandling. I vårt uppdrag ingår att utarbeta ett förslag på en sådan ordning. På paketmarknaden skulle en sådan kunna vara lämplig med hänsyn till att det finns flera paketdistributörer med rikstäckande paketnät.

Som vi har redovisat ovan anser PTS att skyldigheterna för en tillhandahållare av tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten är svårare att reglera genom ett avtal vid upphandling än genom tillståndsvillkor. Enligt PTS är tillsyn enligt postlagen ett lämpligare sätt att kontrollera och genomdriva att skyldigheterna följs än de möjligheter som finns vid avtalsreglering.

När en postoperatör under många år har varit utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten har villkoren för tillhandahållandet av tjänsten utvecklats och klargjorts genom bland annat tillsynsförfaranden och kontakter mellan företaget och PTS. Om ett nytt företag ska utses att tillhandahålla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten kommer det att behövas en omfattande uttrycklig reglering av skyldigheterna för företaget. Enligt vår uppfattning är det inte avsevärt lättare att reglera dessa skyldigheter genom tillståndsvillkor än genom avtal. Vi instämmer i PTS uppfattning att

det kan finnas fördelar med en ordning där myndighetens kontroll sker genom tillsyn enligt postlagen. Dessa fördelar talar dock inte starkt för att ordningen för att säkerställa pakettjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten bör vara att ett företag utses att tillhandahålla denna genom tillståndsvillkor.

Omständigheten att det finns flera paketdistributörer som skulle kunna utses att tillhandahålla pakettjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten talar för att dessa tjänster bör säkerställas genom upphandling. I kapitel 14 har vi konstaterat att underlaget som vi har till vårt förfogande talar för att det inte behövs något statligt ingripande för att säkerställa pakettjänster av god kvalitet och till rimliga priser i hela landet. De brister som kan förutses uppkomma kommer att avse en liten andel av befolkningen. En eventuell upphandling kan därför förväntas bli begränsad.

Mot bakgrund av övervägandena ovan anser vi att i den mån som det inte är mest ekonomiskt fördelaktigt att säkerställa pakettjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten genom att ett företag med tillstånd enligt nuvarande regler utses att tillhandahålla dessa bör dessa säkerställas genom upphandling. Nedan bedömer vi hur en sådan ordning bör utformas.

Avslutningsvis nämner vi att upphandling kan användas även om det finns endast ett företag som kan bli aktuellt att tillhandahålla de aktuella tjänsterna. I så fall kan ersättningen dock utgöra statsstöd och kan behöva anmälas till kommissionen för godkännande.

18.5 En finansieringsmodell som utgår från upphandling

Vårt förslag och vår bedömning: En finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten som utgår från upphandling och som ska användas för att finansiera hela denna tjänst eller brevdelen av den ska omfatta hela tjänsten eller hela brevdelen, inte endast ett moment av postverksamheten, till exempel utdelningsmomentet. Modellen bör användas endast om det kan förväntas verklig konkurrens vid upphandlingen.

18.5.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi alltså lämna förslag på en finansieringsmodell som utgår från upphandling. Finansieringsmodellen ska kunna användas för finansiering av alla delar av den samhällsomfattande posttjänsten som behöver finansiering.

I postdirektivet anges upphandling som ett sätt att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Som vi har redovisat i kapitel 11 har i andra EU- och EES-länder detta finansieringssätt använts endast för att finansiera utdelning av tidningar, i Belgien och Norge. I Finland infördes 2017 en skyldighet för den finska tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten att upphandla utdelning av sin post i områden utan morgontidig tidningsdistribution. Förhoppningen var att ordningen skulle bidra till att sänka kostnaderna för utdelning av brev och att den skulle öppna möjligheter för genuin konkurrens inom utdelningen. Den finska regeringen har nu föreslagit att upphandlingsskyldigheten ska upphävas eftersom ordningen inte har lett till någon konkurrens, samtidigt som administrationen har varit kostsam. Den finska upphandlingsordningen var inte en reglering för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten.

18.5.2 Aktörernas uppfattning

Vi har diskuterat frågan om upphandling av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten med olika aktörer på postmarknaden.

Arena för framtidens distribution är ett initiativ som tagits av Grafiska företagen, SDR Svensk Direktreklam AB, 21 Grams AB och Fria Postoperatörers Förbund. Det senare förbundet är en förening för privata postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet. Förbundet har ett tjugotal medlemsföretag. *Arena för framtidens distribution* har framfört att upphandling kan vara bra om den utformas på ett konkurrensfrämjande sätt. Detta skulle enligt organisationen kräva att upphandling görs för små regioner och endast beträffande utdelning. Med utgångspunkt i postnummersystemet skulle uppdelningen i områden göras så att postnummerområden med de två eller tre första siffrorna i postnumret gemensamma blir ett upphandlingsområde. Enligt *Arena för framtidens distribution* bör upphandlingen inte innefatta insamling och sortering, eftersom dessa moment kräver postal infrastruktur.

Vi har till företagen på paketmarknaden ställt frågan om de skulle ha möjlighet och vara intresserade av att delta i en upphandling av utdelning av brev enligt den modell som *Arena för framtidens distribution* har förespråkat. Vi har också frågat vad som bör beaktas när en sådan finansieringsmodell utformas och vilka för- och nackdelar som en sådan finansieringsmodell har jämfört med en modell som utgår från statsstöd. Nedan redovisar vi de skriftliga svar som vi har fått på dessa frågor och vilka övriga synpunkter som vi har fått när det gäller en finansieringsmodell som utgår från upphandling.

Bring har beträffande upphandling resonerat kring upphandling av en tjänst med övernattbefordran av paket i hela landet men inte uttalat sig särskilt om upphandling av utdelning av brev. Beträffande upphandling av övernattbefordran av paket i hela landet har bolaget förklarat att om staten önskar finansiera en sådan tjänst ska den utföras på det mest ekonomiska och effektiva sättet, vilket är i ett och samma nätverk. En geografisk uppdelning av en sådan tjänst skulle bli komplicerad eftersom själva kärnan i en sådan tjänst är just dess täckning av hela landet på ett likadant sätt. En uppdelning skulle kräva att flera aktörer skulle behöva samverka för att täcka hela landet, att logistiska nätverk skulle behöva synkroniseras och att kost-

nader mellan olika steg harmoniseras och kontrolleras. Enligt Bring skulle kostnaden för enbart harmonisering och kontroll bli orimlig.

Budbee har förklarat att bolaget skulle ha möjlighet och vara intresserat av att delta i en upphandling av utdelning av brev inom den samhällsomfattande posttjänsten och att det när en sådan finansieringsmodell utformas bör säkerställas att verksamheten fullständigt och transparent uppfyller minimikrav kring ersättningsnivåer till den som levererar den sista milen samt att det finns marknadsmässiga kostnader inräknade för exempelvis lastbilstrafik.

Bussgods har förklarat att bolaget skulle ha möjlighet och vara intresserat av att delta i en upphandling av utdelning av brev om landet delas in i regioner som till exempel Västernorrland, Jämtland och Västernorrland. Vid utformningen av en sådan ordning bör geografisk och snittavståndet mellan mottagarna vara avgörande. Alla bör behandlas lika i mervärdesskattehänseende. Bussgods ser fördelen att den som har bäst lösning kommer att begära minst stöd samt att lokala entreprenörer kommer att stötta i landsbygd.

Citymail har förklarat att bolaget ser upphandling som en görbar finansieringsmodell om den utformas på ett sätt som säkerställer att den inte snedvrider konkurrensen. Detta bör enligt Citymail innebära att upphandlingen avser ett tydligt avgränsat geografiskt område och att detta område ska erbjudas till samtliga aktörer på marknaden – kunder, post- och paketeroperatörer, partners, konsoliderare, förmedlare, återförsäljare – till samma villkor som den egna organisationen. Området ska inte gå att sampaketera med övriga, inte upphandlande, områden. Upphandlingen kan delas upp i delområden. Enligt Citymail är det då viktigt att delområdena speglar hur arbetet faktiskt går till eftersom många produkter delar samma nät och därmed är omöjliga att skilja åt kalkylmässigt. Citymail har föreslagit att insamling, distribution av brevöversändelser och distribution av paket över 2 kg upphandlas var för sig.

Beträffande upphandling av utdelning har Citymail anfört att en sådan upphandling bör avse utdelning och sådan sortering som görs på Citymails och Postnords brevbärarkontor, dvs. sortering i gångordning. De upphandlade områdena bör inte vara mindre än utdelningsområdet för ett sådant brevbärarkontor, alltså inte mindre än ett treställigt postnummer. Anbudsgivarna bör få ta över Postnords lokaler, utrustning och personal. Annars är det bara Postnord och Citymail som kan lämna anbud, och utan en sådan möjlighet blir ord-

ningen dessutom ineffektiv. Upphandlingarna bör enligt Citymails uppfattning göras för tre år om den som vinner upphandlingen får ta över Postnords infrastruktur, annars för fem år.

DB Schenker har förklarat att bolaget är en paketleverantör och därför inte skulle delta i en upphandling av utdelning av brev i den samhällsomfattande posttjänsten.

DHL har inte svarat på frågorna om något bolag inom koncernen skulle vara intresserat av en upphandling av utdelning av brev. Av deras svar på övriga frågor drar vi slutsatsen att bolaget, i likhet med de jämförbara bolagen *DB Schenker* och *UPS*, inte skulle vara intresserat.

Instabox har förklarat att bolaget skulle var intresserat av att delta i en upphandling och att marknaden vid en sådan upphandling bör delas upp geografiskt så att så många som möjligt kan delta.

Även *Jetpak* har förklarat att bolaget skulle ha intresse av att delta i en upphandling av utdelning av brev men att en förutsättning är att upphandlingen görs för mindre regioner. Vid en sådan uppdelning är transparens och tydlighet extremt viktigt. Det måste finnas en kravbild på tjänsten och leverantör samt förväntad pris- och ersättningsmodell måste vara extremt tydligt stipulerad. Enligt *Jetpak* är fördelen med en upphandlingsbaserad finansieringsmodell möjligheten att konkurrensutsätta och säkerställa lägsta möjliga kostnad. Nackdelen är att prisnivån för tjänsterna troligtvis kommer att hamna något högre. Vid en statsstödsfinansierad modell kan kundpriset läggas på valfri, lämplig nivå. En konkurrensutsättning kan dock enligt bolaget bli svår, och likaså att säkerställa högsta möjliga effektivitet.

Vi har haft ett möte med *MTD – Morgontidig distribution* som då förklarat att bolaget skulle vara intresserat av att delta i en upphandling av utdelning av brev inom den samhällsomfattande posttjänsten. Organisationen har dock inte återkommit med utvecklade, skriftliga svar på våra frågor.

Postnord har anfört att bolaget sedan lång tid tillbaka har rationaliserat och effektiviserat sin verksamhet i syfte att maximera synergieffekter och stordriftsfördelar. Bolaget har svårt att se att någon annan operatör skulle kunna bedriva samma verksamhet till lägre kostnader, såvida inte väsentliga avsteg görs från de arbetsvillkor som normalt sett kännetecknar svensk arbetsmarknad. Om upphandlingsmodellen hade kunnat leda till offentlig finansiering av samhällsuppdraget – oavsett vem som får uppdraget att tillhandahålla den samhällsomfat-

tande posttjänsten i det upphandlade området – utan att kräva anmälan till och godkännande av kommissionen, skulle Postnord möjligen kunna se vissa fördelar med modellen. Om modellen skulle visa sig innebära statsstöd i EUF-fördragets mening, och därmed kräva en anmälan till kommissionen och dess godkännande, kvarstår enligt Postnord inte längre denna fördel.

Postnord har vidare anfört att om bolaget skulle förlora upphandlingen i ett område med dålig lönsamhet kommer bolaget att avveckla sin verksamhet i det området. Skulle den nya operatören av olika anledningar tvingas upphöra, exempelvis genom konkurs, kommer inte Postnord att ha möjlighet att snabbt gå in och tillhandahålla de tjänster som Sverige enligt EU-rätten ska säkerställa att medborgarna har tillgång till. I det fall en annan operatör utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i ett visst område under kontraktperioden, men önskar dra sig ur verksamheten vid periodens slut kan det uppstå problem om ingen annan operatör vill lämna anbud. Postnord kommer i ett sådant läge att ha lämnat verksamheten på orten, bortsett från överlämning av post till den upphandlade postoperatören, och bolaget kan inte utesluta att det inte heller kommer att ha möjlighet att lämna anbud för nästföljande upphandlingsperiod.

Postnord menar mot denna bakgrund att en partiell upphandling kan leda till en större osäkerhet och sårbarhet, bland annat beroende på den finansiella robustheten hos den vinnande aktören. Ansvariga myndigheter kommer enligt Postnord sannolikt att behöva ha beredskap för att snabbt kunna agera för att begränsa skadeverkningar som kan uppstå om den upphandlade aktören av olika skäl skulle få svårt att utföra sina skyldigheter.

Postnord har ställt sig frågan om omständigheten att bolaget skulle förlora en upphandling skulle innebära att det är fråga om en verksamhetsövergång som ger anställda en möjlighet att följa med till ny arbetsgivare. Enligt Postnord är en annan fråga vad som händer med övriga tillgångar, såsom fordon, hyreskontrakt, inventarier etc. Om den vinnande aktören inte önskar överta ett hyreskontrakt uppkommer avvecklingskostnader som behöver finansieras.

Postnord bedömer att det finns en stor risk för kvalitetsproblem. Med en enda aktör från ax till limpa är det enligt bolagets mening enklare att ha kontroll över processer och rutiner. Vid en överlämning till extern aktör i ett visst skede i processen ökar risken för att

något ska gå fel. Det kommer också att bli svårare för utomstående att bedöma var ett eventuellt fel har uppkommit med flera aktörer som potentiellt kan påstå att felet ligger hos annan part. För att ett sådant system ska fungera är det sannolikt att en ökad grad av spårbarhet på de enskilda breven kommer att behövas. Det kommer i sin tur driva betydande kostnader både för Postnord och för att de upphandlade operatörerna ska kunna integrera funktionen med spårbarhet i sina respektive system.

Postnord bedömer att framför allt utdelning av brev genom den utdelningsmodell som Postnord idag delar ut vanliga brev i, dvs. statiska slingor, präglas av naturligt monopol. Att bryta ut delar av denna verksamhet till en utomstående aktör riskerar att leda till minskade stordriftsfördelar. Enligt Postnord leder det också till minskad flexibilitet.

En annan faktor som enligt Postnord kan vara av betydelse är att det kan finnas en transaktionskostnad vid överlämning av försändelser mellan olika postoperatörer då volymantal och försändelsernas vikt måste kontrolleras. Dessutom tillkommer omställningskostnad när Postnord lämnar ett område.

Avslutningsvis har Postnord anfört att det för att säkerställa att upphandlingen blir korrekt är nödvändigt att inför upphandlingen fastställa en nettokostnad. För att beräkna nettokostnaden måste hänsyn tas till vilka volymer som lämnas in till Postnord. Därmed måste upphandlingsmodellen enligt Postnord för att kunna fungera korrekt justera för förändrade volymer, vilket kommer skapa en finansiell osäkerhet för den operatör som vinner upphandlingen.

UPS har förklarat att bolaget inte skulle vara intresserat att delta i upphandling av utdelning av brev.

18.5.3 Upphandling av hela breverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten

Som vi har framhållit är det främst för finansiering av brevdelen inom den samhällsomfattande posttjänsten som finansieringsmodellerna kommer att behöva användas under den tid som är möjlig att överblicka.

Ett tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brevbefordran kräver stora investeringar i sorteringsanläggningar och nätverk i övrigt. Endast Postnord har sådana anläggningar

och ett sådant nätverk, och det är uteslutet att någon annan skulle skaffa sig det vid de brevmängder som det kommer att vara fråga om de närmaste tio åren. Om brevtjänster som inkluderar befordran av frimärkta brev och kontorspost skulle upphandlas skulle därför endast Postnord kunna lämna ett godtagbart anbud.

Det är i och för sig möjligt att använda sig av upphandlingsregelverket för att utse Postnord till tillhandahållare av den samhälls-omfattande posttjänsten. Det blir dock inte ett alternativ till att tillämpa EU:s statsstödsregler. Som framgår av bland annat tribunalens dom *SNCM mot kommissionen* (se avsnitt 10.3.3) anses en sådan upphandling innebära statsstöd, som måste godkännas av kommissionen. Om den ersättning som upphandlingen leder till innebär att den ende anbudsgivaren överkompenseras kan dessutom stödet inte godkännas. Utöver att upphandling där endast en anbudsgivare kan delta kräver en anmälan till kommissionen talar också omständigheten att avsaknaden av konkurrens kan leda till ett ekonomiskt ofördelaktigt utfall. Upphandling av hela den samhälls-omfattande posttjänsten är alltså för närvarande inte lämplig.

Som vi har redovisat tidigare förväntas brev- och paketen gå ihop till ett nät i framtiden. Detta kommer att ske när brevmängderna har fallit så pass mycket att det inte längre är rationellt att dela ut brev längs traditionella, fasta brevbärarslingor. Detta kommer sannolikt inte att ske inom de närmaste tio åren. När det väl inträffar skulle emellertid antagligen till exempel de paketdistributörer som nu har rikstäckande nät för paketdistribution kunna vara aktuella att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten även vad gäller brev.

18.5.4 Upphandling av utdelningsmomentet

Inledning

Ett alternativ till att upphandla hela den samhälls-omfattande posttjänsten är att upphandla något moment där det skulle finnas förutsättningar för konkurrens vid upphandlingen.

Postnord är alltså den enda postoperatör som har ett rikstäckande brevnät med sorteringsanläggningar för alla slags brev. En modell för finansiering av den samhälls-omfattande posttjänsten som utgår från upphandling behöver därför bygga på att Postnord utses att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten, att bolagets infrastruktur

används för bland annat sortering av brev och att det är Postnord som säljer posttjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten och alltså får intäkterna från verksamheten. Som Arena för framtidens distribution och Citymail har framhållit är det beträffande utdelning som det kan finnas möjlighet till konkurrens vid en upphandling.

Anledningen till att det behövs en finansieringsmodell är att skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänsten som uppfyller postdirektivets krav och samhällets behov under den tid som nu går att överblicka kommer att innebära en stor och ökande nettokostnad. Genom finansieringsmodellen ska Postnord avlastas hela eller en del av denna nettokostnad. Detta skulle kunna ske genom att staten vid en upphandling av utdelningen inom den samhällsomfattande posttjänsten står en del av kostnaden för denna.

Postnords kostnader för brevetdelningen motsvarar en stor andel av de totala kostnaderna för bolagets brevverksamhet. Bolagets kostnader för utdelningen i hela Sverige kommer med råge att överstiga nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten och det belopp som skulle vara aktuellt för staten att skjuta till vid finansiering genom direkt statsstöd. Om utdelningen i hela landet skulle upphandlas skulle därför Postnord behöva stå merparten av kostnaderna för utdelningen. Alternativet är att upphandling görs avseende en sådan andel av Sveriges yta att ersättningen motsvarar den andel av nettokostnaden som ska ersättas genom finansieringsmodellen.

Vi övergår nu till att diskutera hur en ordning för upphandling av utdelningsmomentet av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev skulle kunna utformas på bästa sätt.

Utformning av modell för upphandling av utdelning

Upphandlingsområden

Postnords brevetdelning görs längs 7 779 brevbärarslingor, som utgår från 88 brevbärarkontor, 105 s.k. hubbar och 73 depåer. På brevbärarkontoren hanteras huvudsakligen brev, medan både brev och paket distribueras från hubbarna. På brevbärarkontor med lantbrevbärarslingor hanteras dock även paket som levereras med lantbrevbärare. Vid en depå arbetar brevbärare vars utdelningsrundor utgår

från depån. Där sker emellertid inte någon sortering utan posten kommer dit sorterad från ett brevbärarkontor.

Postnord har under många år drivit sin brevverksamhet under hårt konkurrenstryck från digitala alternativ till brev, och konkurrenstrycket från Citymail är betydande på det marknadssegment där Citymail är verksamt. Postnord har anpassat och effektiviserat sin verksamhet på ett sådant sätt att verksamheten i Sverige hittills har gått med vinst. Bland annat mot denna bakgrund har vi uppfattningen att Postnord har organiserat sin brevutdelning på ett rationellt och effektivt sätt. En finansieringsmodell som utgår från upphandling av utdelningsmomentet i den samhällsomfattande posttjänsten bör därför utgå från den geografiska uppdelning som Postnord använder. Detta överensstämmer också med den utgångspunkt som Arena för framtidens distribution och Citymail har förordat.

Såväl Postnord som Citymail har förklarat att arbetet med sortering på brevbärarkontoren och hubbarna och med utdelningen blir effektivare om sorteringsarbetet görs av brevbärarna. En upphandling av utdelningen bör därför avse även den sortering som sker på brevbärarkontoren och hubbarna.

Försändelser som skulle ingå i upphandlingen

Brevbärare delar ut inte endast brev med skriftliga meddelanden utan även s.k. paketbrev, som är varuförsändelser som väger som högst två kg. De delar också ut tidskrifter och dagstidningar.

Postnords s.k. varannandagsutdelning innebär att utdelningen är uppdelad i vad bolaget kallar tunna och tjocka flöden. Varannan dag delar brevbärarna ut all sådan post som nämns i det föregående stycket (det tjocka flödet), medan brevbärarna övriga arbetsdagar i praktiken delar ut paketbrev och expressbrev men även erbjuder tjänster för utdelning av tidskrifter och dagstidningar.

Vår utgångspunkt är att Postnord har organiserat sin verksamhet på ett rationellt sätt. De försändelser som brevbärarna delar ut bidrar till att resultatet i den samhällsomfattande posttjänsten optimeras, vilket i framtiden kommer att innebära att förlusterna och nettokostnaden minimeras. Detta talar för att alla sådana försändelser som idag delas ut av brevbärare bör omfattas av en eventuell utdelningsupphandling.

Det finns samordningsvinster mellan utdelning i det tjocka flödet och utdelningen i det tunna flödet. Av denna anledning är det hos Postnord samma brevbärare som delar ut posten i de två flödena. En modell för upphandling av utdelning skulle därför avse utdelning i såväl det tunna som det tjocka flödet.

Beträffande paket som befordras av Postnord och där tjänsten inte innebär hemkörning är det möjligt att boka hemkörning för den som har postutdelning med lantbrevbärare. PTS har gjort bedömningen att beträffande mottagare som har långt till närmaste postombud är denna tjänst nödvändig för att postdirektivets krav att den samhälls-omfattande posttjänsten ska innebära överlämnade vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler ska vara uppfyllt. Den aktuella modellen bör när det gäller utdelning i lantbrevbäringen innefatta även denna bokningstjänst.

Upphandlingsmodellen bör därför avse utdelning av samtliga försändelser som Postnord befordrar i sin brevværksamhet enligt vad som beskrivits ovan.

Postnords organisation är uppbyggd utifrån ett brevnät och ett paketnät. I brevnätet utgår brevbärarna från brevbärarkontor och i paketnätet utgår paketutkörarna från paketterminalerna. Vissa brevbärarkontor har dock ersatts av s.k. hubbar. Från dessa utgår såväl brevbärare som paketutkörare. Lantbrevbärare som utgår från dessa hubbar tar även med sig paket där tjänsten innebär utkörning. Sådana paket bör emellertid inte omfattas av en upphandlingsmodell.

Ersättningsmekanismen

Om all utdelning skulle upphandlas skulle den avse ett så stort belopp att Postnord skulle behöva bekosta en större del av detta belopp för att inte överkompenseras. Beräkningen av detta belopp som Postnord skulle betala ska utgå från Postnords nettokostnad för tillhandahållandet av den samhälls-omfattande posttjänsten. Bolaget skulle avlastas denna nettokostnad efter avdrag för effektivitetsincitament. Detta skulle ske genom att bolaget slapp kostnaden för sin utdelning. Beloppet som bolaget skulle betala skulle därför bli den utdelningskostnad som det undgår genom upphandlingen med avdrag för nettokostnaden efter avdrag för effektivitetsincitament. Detta belopp skulle bolaget betala till den upphandlande myndigheten, som i

sin tur skulle betala för utdelningen med detta belopp och medel från statskassan.

Upphandlande myndighet

I Finland gäller sedan 2018 en ordning där tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, Posti Oy, är skyldig att upphandla utdelningen i vissa delar av landet. Där lades skyldigheten att genomföra upphandlingarna alltså på bolaget. Den svenska ordningen skulle skilja sig från den finska bland annat genom att det skulle skjutas till stora summor från statsmedel för att finansiera utdelningen. I en sådan situation bör inte skyldigheten att genomföra upphandlingen läggas på Postnord. I stället skulle den genomföras av PTS.

18.5.5 Bedömning

Som vi har konstaterat ovan har Postnord drivit sin brevverksamhet under hårt konkurrenstryck från digitala alternativ till brev under många år, och konkurrenstrycket från Citymail är betydande på marknaden för sändningstjänster i de områden där detta bolag är verksamt. Postnord har anpassat och effektiviserat sin verksamhet på ett sådant sätt att verksamheten trots kraftigt sjunkande brevmängder hittills har gått med vinst. Vår utgångspunkt är bland annat mot denna bakgrund att Postnord bedriver sin brevverksamhet på ett effektivt sätt. Enligt vår bedömning skulle inte utdelningen av brev ske mer effektivt enbart för att någon annan fick uppdraget eller på grund av ett eventuellt konkurrenstryck på Postnord som en upphandling av utdelningsmomentet skulle innebära. För att en ordning med upphandling av brevutdelning ska vara effektiv bör den därför bygga på möjligheter till samordningsvinster och stordriftsfördelar.

Citymail når hälften av postmottagarna i Sverige medan övriga företag som bedriver postverksamhet befördrar brev till endast en liten andel av mottagarna. I merparten av de områden där Citymail inte är verksamt delar inte något annat företag ut brev, med undantag för paketbrev. När det gäller företag som bedriver postverksamhet är det alltså främst hos Citymail som det är möjligt att hitta samordningsvinster av någon större omfattning.

En gemensam utdelning av Postnords och Citymails brev skulle kunna tänkas ge samordningsvinster. Citymail har dock inte utdelning av brev varannan dag utan delar ut brev var fjärde dag, i fyra-dagarscykler.

Dagstidningsdistributionsföretagen täcker 95 procent av postmot-tagarna. Eftersom dagstidningar delas ut före kl. 6, medan posten börjar delas ut vid åttatiden, finns det inte några tydliga samordningsvinster här. När det gäller paketdistributörerna har de större företagen förklarat att de inte är intresserade av utdelning av brev.

Det har också förts fram tankar kring att brevutdelning, framför allt på landsbygden, skulle kunna samordnas med andra varuleveranser än paketutdelning. Omständigheten att marknadskrafterna hittills inte lett till sådana lösningar talar dock mot att det är möjligt att göra samordningsvinster på detta sätt.

Sammanfattningsvis ser vi inte stora möjligheter till samordningsvinster för brevutdelning.

Postbefordran bedrivs i nät där de olika delarna samordnas och synkroniseras så att skal- och samdriftsfördelar kan utnyttjas. Verksamheten måste optimeras utifrån brevmängderna och ställda tidskrav. De sjunkande brevmängderna gör att brevnätet i den samhällsomfattande posttjänsten behöver anpassas i takt med fallet i brevmängderna. Allt detta gör det svårt att utforma en upphandling av utdelningen inom den samhällsomfattande posttjänsten så att utfallet blir effektivt.

Att genomföra en upphandling av utdelningsmomentet skulle vidare innebära stora kostnader. Det skulle också krävas en kapacitet och beredskap för att hantera situationen att den som tilldelats uppdraget att sköta utdelningen i ett visst område inte klarar av uppgiften.

I Finland finns erfarenhet av en ordning med upphandling av utdelning av post på landsbygden. Sedan den 1 juli 2018 har den utsedde tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, Posti Oy, varit skyldig att upphandla utdelning i områden som motsvarar 80 procent av Finlands yta och 25 procent av befolkningen. Syftet var att möjliggöra inträde för nya utdelningsaktörer på marknaden, uppkomst av nya affärsmodeller, utveckling av bättre tjänster på postmarknaden samt sänkning av utdelningskostnaderna. I en proposition med förslag till ändringar i den finska postlagen föreslås nu att upphandlingsskyldigheten ska tas bort. I propositionen förklaras att resultatet av konkurrensutsättningen har varit anspråkslösa och att inga

nya utdelningsaktörer har kommit in på marknaden eller nya utdelningsmodeller uppstått. Inte heller har utdelningskostnaderna eller utdelningspriserna sjunkit avsevärt. Samtidigt har upphandlingsförfarandet medfört nya administrativa skyldigheter och kostnader. I propositionen dras slutsatsen att det är osannolikt att de eftersträvade fördelarna med upphandlingsförfarandet kan uppnås genom att utveckla lagstiftningen om upphandlingsförfarandet. Det konstateras också att det inte finns hinder för Posti Oy att på kommersiella grunder anlita underentreprenörer för utdelningsverksamhet.¹⁸

En upphandling av det slag som vi nu har diskuterat skulle inte innebära att finansieringsmodellen inte skulle innefatta statsstöd. Eftersom ordningen skulle bygga på att Postnord tillhandhåller den samhällsomfattande posttjänsten skulle bolaget erhålla statsstöd genom att utdelningen av posten som bolaget befordrar delvis finansieras av statliga medel. Om det inte blir en effektiv konkurrens vid upphandlingen av utdelning kommer ersättningen till företagen som får uppdraget också i sig att innebära statsstöd. Det blir alltså fråga om statsstöd i flera led. Att utforma en sådan ordning efter EU:s rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster blir mycket komplicerat, och utdelning i enlighet med upphandlingen skulle kunna ske först när ersättningen godkänts av kommissionen.

Enligt våra direktiv ska vi analysera möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten, bland annat en modell som utgår från statsstöd, och lämna förslag på hur en sådan modell bör utformas. Sammanfattningsvis i denna del anser vi att en finansieringsmodell som utgår från upphandling inte bör bygga på upphandling av utdelningen av brev i den samhällsomfattande posttjänsten. Nackdelarna och riskerna med en sådan modell är alltför stora.

Det skulle i och för sig vara möjligt att upphandla tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten, från Postnord, men eftersom det inte skulle bli en upphandling med verklig konkurrens skulle ordningen innebära statsstöd och ersättningen skulle behöva godkännas av kommissionen. När det finns endast en möjlig anbudsgivare har en sådan ordning inga fördelar jämfört med den nuvarande ordningen där en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten utses genom bolagets tillståndsvillkor.

¹⁸ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen, RP 58/2022 rd.

Som vi förklarade ovan förväntas brev- och paketnäten gå ihop till ett nät i framtiden. När det väl inträffar skulle antagligen fler företag kunna tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten även vad gäller brev. Detta kommer sannolikt inte att ske inom de närmaste tio åren, och det är svårt att förutse för vilka situationer som upphandlingsmodellen då ska vara utformad. Det är därför inte möjligt att ge närmare riktlinjer för en sådan upphandling.

Sammanfattningsvis anser vi att en finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten som utgår från upphandling och som ska användas för att finansiera hela denna tjänst eller brevdelen av den bör omfatta hela tjänsten eller hela brevdelen. Modellen bör inte användas så länge som det inte kan förväntas verklig konkurrens vid upphandlingen. Detta kan förväntas först när brev- och paketnäten gått ihop till ett nät.

18.6 Skild finansiering av olika tjänster eller av tjänster i olika delar av landet

Vårt förslag: Det ska vara möjligt att lämna ersättning enligt statsstödsmodellen som vi har beskrivit i avsnitt 18.3 för tillhandahållande av tjänster i en del av landet. Det ska också vara möjligt att upphandla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten i en del av landet.

18.6.1 Särskild finansiering av pakettjänster i landsbygd

Enligt våra direktiv ska vi, om det bedöms lämpligt, lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt eller att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt. Detta är möjligt enligt postdirektivet (se artikel 4.1).

För den tid som nu är möjlig att överblicka är det främst tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten för brev som behöver finansieras med statliga medel. Vi har dragit slutsatsen att denna del av den samhällsomfattande posttjänsten under de närmaste tio åren kommer att tillhandahållas av Postnord och att nettokostnaden kommer att finansieras genom statsstöd.

När det gäller paketmarknaden har vi i avsnitt 14.10.3 konstaterat att underlaget som vi har till vårt förfogande talar för att det särskilt på B2X-marknaden inte behövs något statligt ingripande för att säkerställa en paketmarknad som uppfyller postlagens krav på den samhällsomfattande posttjänsten, dvs. att tjänsterna ska finnas i hela landet, vara av god kvalitet och innebära att alla användare kan ta emot paket och till rimliga priser för befordran kan avlämna paket. Vi har dock också konstaterat att det finns risk att de ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla pakettjänster av god kvalitet försämras för vissa geografiska områden.

Postnord har beräknat nettokostnaden för bolagets skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. I det kontrafaktiska scenariot har Postnord tagit upp endast en aspekt som har bäring på pakettjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten, nämligen att bolaget utan den nämnda skyldigheten inte skulle tillhandahålla den s.k. kompletterande postservicen. Denna innebär att mottagare i lantbrevbäringen har möjlighet att kostnadsfritt boka utkörning av paket som annars hade gått till ombud. Detta delbelopp utgör ett i sammanhanget försumbart belopp. Sammanfattningsvis talar nettokostnadsberäkningarna för att marknaden till stor del tillhandahåller paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten i enlighet med postdirektivets krav.

När tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten ska priserna för dem vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade. Särskilt om marknaden till stor del är välfungerande är tillämpningen av dessa regler inte samhällsekonomiskt optimal. Detta talar för ett statligt ingripande endast beträffande de delar av landet där pakettjänsterna inte håller en tillräckligt hög nivå. Detta skulle kunna ske genom att en tillhandahållare utses endast för dessa delar eller att endast dessa delar upphandlas.

PTS har förordat att det i första hand används en lösning där pakettjänster upphandlas lokalt för de delar av landet där de inte tillhandahålls av marknaden på ett godtagbart sätt. PTS ser framför sig en lösning där lokala aktörer tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten i de delar av landet där det behövs ett statligt ingripande. Dessa aktörer skulle alltså inte ha ett i övrigt rikstäckande paketnät som kan användas för befordran av paket till och från de aktuella områdena. Frågor som då behöver lösas är hur överföringen av paket till vinnaren av den lokala upphandlingen ska regleras och

hur det säkerställs att den upphandlade lokala parten får tillträde till vidarebefordran av paket till resten av landet. PTS har ställt frågan om det möjligen krävs att det finns en utsedd tillhandahållare i resten av landet för att det ska fungera.

Postnord har anfört att konkurrensen på paketmarknaden är god och att det är tveksamt att en tillhandahållare av pakettjänster behöver utses över huvud taget. Enligt Postnord finns det visserligen ett mindre antal postmottagare som har långt till närmaste postombud eller paketskåp och som skulle kunna påverkas om ingen tillhandahållare utses. Bolaget anser att det är en bättre lösning med en upphandling av förhållandevis blygsam omfattning för att lösa tillgången för dessa postmottagare än att en lösning som innebär en snedvridning av marknaden som påverkar uppskattningsvis 95–99 procent av de reguljära postmottagarna. Postnord förordar därför att ingen operatör utses för paket i de områden där marknaden på egen hand tillgodoser samhällets behov och att tjänsten i övrigt upphandlas.

På paketmarknaden finns det flera distributörer med rikstäckande nät. Om det skulle behövas ett statligt ingripande på denna marknad för att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten för paket skulle det kunna finnas möjlighet till effektiv konkurrens vid en upphandling. Det kan därför finnas skäl att göra det möjligt att pakettjänster finansieras genom upphandling medan brevtjänster finansieras genom statsstöd.

Några aspekter kring att ett företag utses för en del av landet

Den geografiska avgränsningen

Om en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten ska utses genom tillståndsvillkor eller upphandling endast för vissa geografiska områden måste PTS fastställa för vilka geografiska områden som detta gäller och förmedla informationen till den som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i området. Detta är möjligt med hjälp av geografiska informationssystem. Svårigheter att rent faktiskt göra den geografiska avgränsningen hindrar alltså inte en ordning som innebär att ett företag utses att tillhandahålla paketedelen av den samhällsomfattande posttjänsten i en viss del av landet.

Prissättningsreglernas följder

Om ett företag utses att tillhandahålla paketdelen av den samhälls-omfattande posttjänsten i en viss del av landet kommer inte endast försändelser som skickas mellan mottagare i det geografiska området att omfattas av ordningen utan framför allt försändelser som skickas till och från området. Postlagens prissättningsregler ska gälla för dessa försändelser. Detta behöver dock inte med nödvändighet innebära att särskilda priser ska gälla för försändelser från och till dessa områden. Även om prissättningsreglerna skulle få en sådan följd skulle det vara möjligt för tillhandahållaren av de aktuella tjänsterna att hantera detta. Geografiskt differentierad prissättning förekommer redan på postmarknaden. Inte heller prissättningsreglerna sätter därför hinder för en ordning där ett företag utses att tillhandahålla paketdelen av den samhälls-omfattande posttjänsten i en viss del av landet.

Mervärdesskatteundantaget

För vissa posttjänster inom den samhälls-omfattande posttjänsten gäller ett undantag från mervärdesskatt (se avsnitt 14.3). Undantaget gäller omsättning av posttjänster som ingår i den samhälls-omfattande posttjänsten till den del som de tillhandahålls av någon som med stöd av postlagen är utsedd att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst. Undantaget gäller dock inte omsättning av posttjänster för vilka villkoren har förhandlats individuellt. I praktiken träffar undantaget tjänster som är riktade till konsumenter, C2X-marknaden. Denna marknad utgör 3 procent av den totala paketmarknaden. Undantagna är också frimärken som är giltiga som betalningsmedel för posttjänster som ingår i den samhälls-omfattande posttjänsten till den del som de tillhandahålls av någon som är utsedd att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst.

Undantaget har sin grund i en dom från EU-domstolen.¹⁹ I den domen tolkade EU-domstolen en bestämmelse i det sjätte mervärdesskattedirektivet. Enligt bestämmelsen skulle tjänster som tillhandahålls av det offentliga postväsendet vara undantagna från skatteplikt. Domstolen förklarade att med detta uttryck avsågs de operatörer, offentliga eller privata, som förbinder sig att inom en medlemsstat

¹⁹ EU-domstolens dom den 21 april 2015 i målet kommissionen mot Sverige, C-114/14, EU:C:2015:249.

tillhandahålla samtliga eller delar av de samhällsomfattande posttjänsterna i den mening som avses i postdirektivet. Domstolen förklarade också att eftersom Posten AB i Sverige tillhandahöll samtliga eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten skulle bolaget anses utgöra ett offentligt postväsende. De tjänster som bolaget tillhandahöll i egenskap av utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster skulle därför undantas för mervärdesskatt.

Det finns inget i domen som talar för att man skulle se olika på situationerna att någon är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten genom tillståndsvillkor eller är utsedd genom upphandling. Mervärdesskatteundantaget gäller därför på samma sätt oavsett om någon tillhandahållare upphandlas för ett visst område eller utses genom tillståndsvillkor.

En förutsättning för att undantaget från mervärdesskatt enligt den svenska bestämmelsen ska vara tillämpligt är att posttjänsterna tillhandahålls av någon som med stöd av postlagen är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande postlagen. Möjligheten att upphandla den samhällsomfattande posttjänsten kommer även framöver att föreskrivas i postlagen. Ett upphandlat paketföretag kommer därför att omfattas av undantaget enligt den aktuella bestämmelsen i mervärdesskattelagen. Denna bestämmelse behöver därför inte ändras för att kraven i det sjätte mervärdesskattedirektivet ska vara uppfyllda.

Även om prissättningsreglerna inte skulle tvinga fram olika priser beroende på om en försändelse skickas till eller från ett visst område eller inte skulle mervärdesskatteundantaget leda till olika priser för en konsumentkund för en och samma tjänst beroende på om försändelsen ska till ett utpekat område eller inte. Det aktuella postföretaget kommer därför att behöva tillämpa olika priser gentemot kunden.

Mervärdesskatteundantaget gäller alltså även frimärken som är giltiga som betalningsmedel för posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten till den del som de tillhandahålls av någon som med stöd av postlagen är utsedd att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst. Beträffande omfattningen av undantaget för frimärken konstaterade regeringen i propositionen som låg till grund för lagstiftningen att enligt Postnords allmänna villkor fick frimärken användas bara för brevtjänster. Regeringen konstaterade också att omfattningen av undantaget för frimärken därför var snävare än undantaget för posttjänster eftersom frimärken inte kunde användas

för paket.²⁰ Detta gäller fortfarande enligt Postnords allmänna villkor. Mervärdesskatteundantaget för frimärken behöver därför inte beaktas när en ordning för finansiering av pakettjänster i en viss del av landet utformas.

Beträffande avdrag för ingående mervärdesskatt sker det på ett schablonartat sätt utifrån hur stor andel av Postnords totala intäkter som härrör från omsättning som omfattas av mervärdesskatteundantaget. Hanteringen av ingående mervärdesskatt vid en ordning med en geografiskt avgränsad samhällsomfattande posttjänst beträffande paket är alltså inte komplicerad.

18.6.2 Upphandling av den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket

Den samhällsomfattande posttjänsten beträffande brev kommer under de närmaste tio åren att tillhandahållas genom att Postnord i bolagets tillståndsvillkor åläggs att tillhandahålla denna del av den samhällsomfattande posttjänsten. Beträffande paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten finns det flera företag med rikstäckande paketenät. Flera av dessa har dock inte tillstånd till postverksamhet och kan därför inte genom tillståndsvillkor åläggas att tillhandahålla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Om det finns ett behov av att någon åläggs en skyldighet att tillhandahålla paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten och kostnaden för denna skyldighet kan förväntas bli lägre om tillhandahållaren utses efter upphandling bör det finnas en möjlighet till detta.

Om det finns ett behov att säkerställa paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten endast i förhållande till en mindre del av postanvändarna kan det övervägas att antingen utse ett företag för ett avgränsat geografiskt område genom ett villkor i företagets tillståndsvillkor eller att upphandla tjänsterna för detta område. Vi behandlar nu dessa två alternativ.

²⁰ Prop. 2015/16:51, *Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster*, s. 19.

18.6.3 Företag med tillstånd till postverksamhet utses för ett avgränsat geografiskt område

I en situation där paketmarknaden brister endast i förhållande till en liten andel av postanvändarna och det inte kan förväntas att en upphandling skulle leda till en lägre kostnad än om Postnord genom bolagets tillståndsvillkor utses att tillhandahålla den samhälls omfattande posttjänsten beträffande paket för det aktuella området skulle det senare alternativet kunna vara lämpligt. Postnord skulle då ersättas för nettokostnaden i denna del tillsammans med ersättningen för den totala nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhälls omfattande posttjänsten. Genom en sådan lösning undviks snedvridande effekter av prisregleringen i övriga delar av landet.

18.6.4 Upphandling av pakettjänster för en del av Sverige

Om upphandling av pakettjänster i en del av landet kan förväntas ge ett ekonomiskt mer fördelaktigt utfall än att Postnord genom bolagets tillståndsvillkor utses att tillhandahålla dessa tjänster bör upphandling användas för att säkerställa denna del av den samhälls omfattande posttjänsten.

PTS har förordat att det i första hand används en lösning där pakettjänster upphandlas lokalt för de delar av landet där de inte tillhandahålls av marknaden på ett godtagbart sätt. PTS ser framför sig en lösning där lokala aktörer tillhandahåller den samhälls omfattande posttjänsten i de delar av landet där det behövs ett statligt ingripande.

En ordning där en lokal aktör utan ett rikstäckande paketenät skulle upphandlas för insamling och utdelning av paket i ett avgränsat geografiskt skulle förutsätta att insamlings- och utdelningsverksamheten kopplas ihop med ett annat företags rikstäckande nät. Om ett annat företag skulle genom tillståndsvillkor vara utsett att tillhandahålla den samhälls omfattande posttjänsten i övriga delar av landet skulle det finnas en möjlighet att genom tillståndsvillkoren koppla ihop den lokala aktören med det rikstäckande nätet. Då går emellertid en del av poängen med den lokala upphandlingen förlorad, nämligen att marknaden inte ska störas i de delar som den fungerar väl. I stället skulle överföringen till och från övriga delar av landet behöva upp-

handlas för sig. Att kombinera två upphandlingar på detta sätt ser vi inte som ett effektivt och realistiskt alternativ.

En upphandling för säkerställande av paketdelen av den samhälls-omfattande posttjänsten i delar av landet bör gälla hela tillhandahållandet av paketdelen i de aktuella delarna av landet. Upphandlingen skulle alltså gälla paketbefordran till och från användare i det aktuella området, och vinnaren av upphandlingen skulle därmed ansvara för tjänsterna till och från dessa användare. Vinnaren skulle kunna göra detta genom ett eget rikstäckande paketnät eller genom avtal med något annat paketföretag.

18.6.5 Dagstidningar och tidskrifter

Vår bedömning: En ordning för särskild finansiering av distribution av dagstidningar och tidskrifter inom den samhälls-omfattande posttjänsten bör inte införas.

Ovan har vi diskuterat finansiering av brevdelen och paketdelen av den samhälls-omfattande posttjänsten. I den samhälls-omfattande posttjänsten ingår även adresserade dagstidningar och tidskrifter. I den mån som dessa distribueras genom den samhälls-omfattande posttjänsten sker det i Postnords brevnät.

Sedan Postnord införde varannandagsutdelning gäller för de dagstidningsprenumeranter som får sin dagstidning genom Postnord att de får ungefär hälften av tidningarna på utgivningsdagen och hälften en arbetsdag senare. De som prenumererar på en tidning som utkommer varje arbetsdag får två tidningar samtidigt, varav en av dem dagen efter utgivningsdagen. Om befordringstidskravet för brev ändras till tre dagar kommer den kortaste distributionstiden att bli en dag längre inte endast för brev utan även för dagstidningar och tidskrifter. Både Postnord och TU (Mediehusens branschorganisation) bedömer att det inte kommer att finnas någon efterfrågan på en sådan tjänst. Om detta stämmer kommer alltså dagstidningar rent faktiskt inte att delas ut genom Postnord när bolaget har anpassat sin verksamhet efter ett ändrat befordringstidskrav.

År 2021 distribuerades drygt en miljard brev i Postnords brevnät och 13 miljoner dagstidningar. Dessa dagstidningar motsvarade mindre än fyra procent av den totala volymen till prenumeranter. Under de

första elva månaderna 2022 uppgick antalet postdistribuerade dagstidningar till 8,5 miljoner. Resten av den prenumererade upplagan delades ut av tidningsbud inom den morgontidiga distributionen. Även vissa tidskrifter kommer att påverkas av en långsammare befordringstid. Idag befordras 4,8 procent av tidskriftsvolymen genom en tjänst med kortare befordringstid än den som kommer att gälla när Postnord har anpassat sin verksamhet efter ett ändrat befordringstidskrav.

För att dagstidningar ska kunna fortsätta att delas ut på samma sätt som idag krävs att brevnätet fortsätter att vara utformat som idag. Som vi har redovisat i kapitel 16 skulle nettokostnaden för att upprätthålla ett sådant nät uppgå till 420 miljoner kronor. Postnord har förklarat att det kan komma att vara möjligt att i viss mindre utsträckning hitta lokala lösningar med snabbare tidningsbefordran men att utdelning av alla dagstidningar på det sätt som sker idag kräver ett nät med i huvudsak den uppbyggnad som nätet har idag.

Postdirektivet ställer inte upp några krav vad gäller befordringstider för adresserade dagstidningar. Även om den bästa möjliga tjänst som kan erbjudas på affärsmässiga grunder för distribution av sådana dagstidningar har en så lång befordringstid att tjänsten inte efterfrågas åsidosätts därför inte postdirektivet.

Som vi har framhållit i avsnitt 16.3.7 är det angeläget att alla dagstidningsprenumeranter kan läsa sin dagstidning medan den fortfarande är aktuell. I takt med att de ekonomiska förutsättningarna för att upprätthålla ett brevnät som möjliggör korta befordringstider har försämrats har i andra länder valts lösningar utanför den samhällsomsfattande posttjänsten för att garantera tidningsutdelningen. I Norge och Belgien sker det genom upphandling utanför den samhällsomsfattande posttjänsten. När man i Finland 2018 övergick till en ordning med utdelning av post tre dagar i veckan beslutades att utdelning skulle ske fem dagar i veckan i områden utan dagstidningsutdelning med tidningsbud, för att säkerställa att dagstidningar skulle delas ut till alla prenumeranter i hela landet. Som vi har redovisat i avsnitt 8.2 föreslås ordningen ersättas med en modell med statsstöd utanför den samhällsomsfattande posttjänsten. Ett mål med stödmodellen är att den ska vara så kostnadseffektiv som möjligt.

Sammanfattningsvis förutsätter utdelning av dagstidningar inom den samhällsomsfattande posttjänsten på det sätt som sker idag att ett brevnät av väsentligen det slag som Postnord har nu bibehålls. Postnord har beräknat nettokostnaden för att upprätthålla ett sådant

nät till 420 miljoner kronor. En väsentligt mindre kostsam allmän-
giltig lösning för distribution av dagstidningar med nuvarande beford-
ringstider inom den samhällsomfattande posttjänsten finns inte. Det
finns alltså inte någon lämplig lösning för skild finansiering av
dagstidningsdelen och tidskriftsdelen av den samhällsomfattande
posttjänsten. Vi förslår därför inte en sådan modell. Som vi har redo-
visat i avsnitt 16.3.8 anser vi att en särskild lösning utanför den samhälls-
omfattande posttjänsten för dagstidningar i stället bör övervägas.

18.6.6 Utdelning till personer som har fyllt 80 år eller har en funktionsnedsättning

Vår bedömning: Kostnaden för tillhandahållande av den särskilda
posttjänsten med utdelning vid tomtgräns eller i postinlägg i lägen-
hetsdörr för personer som är över 80 år eller som på grund av
funktionsnedsättning inte kan ta sig till ordinarie utlämnings-
ställe bör ersättas genom den allmänna modellen för finansiering
genom statsstöd.

Som vi har redovisat i kapitel 3.3.2 gäller vid utdelning i tätort, enligt
PTS allmänna råd om utdelning av post inom den samhällsomfat-
tande posttjänsten, att postmottagare som på grund av ålder eller funk-
tionsnedsättning inte har möjlighet att hämta sin post i fastighetsbox
eller i postlåda i lådsamling på begäran bör få sin post utdelad vid
tomtgränsen eller i postinlägg i lägenhetsdörren. Den som är 80 år
eller äldre har alltid rätt att på begäran få sådan service medan post-
operatören har rätt att kräva läkarintyg för att styrka funktionshin-
der av dem som är yngre. I Postnords tillståndsvillkor anges att bo-
laget ska tillhandahålla samma särskilda tjänst även utanför tätort.
Denna tjänst upphandlas av PTS.

I samband med att de allmänna råden upphör att gälla den 1 april
2023 kommer den extra servicen till äldre och personer med funk-
tionsnedsättning helt att regleras i tillhandahållarens tillståndsvillkor.²¹
Tjänsten kommer troligtvis att innebära att de aktuella personerna
både i tätort och i glesbygd får sin post vid bostaden och därmed inte
behöver ta sig till den plats för postanordning inom 200 meter från

²¹ De allmänna råden upphävs genom ikraftträdandet av PTS föreskrifter och allmänna råd om
utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst, PTSFS 2022:20.

adressplatsen där posten annars skulle ha delats ut. När fler användare kan få längre till postlådan och därmed kan ha behov av särskild posttjänst, ser PTS utmaningar med ökade kostnader för staten och ökad administration för tillhandahållaren och staten.

Postnord menar att om PTS föreskrifter om postlådans placering träder i kraft kommer kostnaderna för denna tjänst att bli högre i tätort genom längre avstånd till mottagarnas postlådor. Tjänsten är som dyrast att tillhandahålla utanför tätort och det är av den anledningen som ersättning har utgått där. Om ersättningen tas bort menar Postnord att det kommer att innebära en konkurrensnackdel för Postnord jämfört med övriga operatörer eftersom deras verksamhet utanför tätort är mycket begränsad. Postnord bedömer att i tätort kommer 4 000–5 000 mottagare ta del av servicen och i lantbrevbäringen cirka 1 100 mottagare. Snittkostnaden per utsträckning och år i lantbrevbäring är 4 100 kronor och i tätort 700 kronor.

Ersättning genom den allmänna stödordningen

Utdelning vid tomtrönsen eller i postfack till personer som är äldre än 80 år eller har en funktionsnedsättning är en del av den samhällsomfattande posttjänsten. För närvarande upphandlas tjänsten till den del som den tillhandahålls utanför tätort. PTS upphandlar tjänsten av Postnord genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. PTS har valt detta upphandlingsförfarande eftersom det är endast Postnord som har möjlighet att tillhandahålla tjänsten.

När tjänster upphandlas genom ett förfarande som inte säkerställer verklig konkurrens eller när endast ett företag kan lämna anbud utgör ersättningen statsstöd. Statsstöd ska som utgångspunkt anmälas till kommissionen för godkännande. Det är inte lämpligt med ett särskilt statsstödsförfarande beträffande ersättning för tillhandahållande av den särskilda posttjänsten för personer som är över 80 år eller som på grund av funktionsnedsättning inte kan ta sig till ordinarie utlämningsställe. Kostnaden för denna tjänst, i och utanför tätort, bör därför ersättas genom den allmänna stödordning som vi har behandlat ovan i avsnitt 18.3.

18.7 Finansiering genom kompensationsfond

Vår bedömning: En avgiftsskyldighet som låter tillhandahållare av pakettjänster bidra till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten bör inte införas.

18.7.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag på hur finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten ska gå till, i betydelsen varifrån medel för finansieringen ska komma. I våra direktiv anges att det inom ramen för analysen av omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten kan övervägas om det är motiverat att i större utsträckning reglera bland annat pakethantering genom till exempel tillståndsplikt eller avgiftsskyldighet som låter tillhandahållare av sådana tjänster bidra ekonomiskt till den samhällsomfattande posttjänsten. Det anges dock också att det måste noggrant klargöras om en påлага av sådant slag statsrättsligt är en skatt eller en avgift. Utgångspunkten är att vi inte ska föreslå en lösning som innebär att en skatt införs.

I postdirektivet föreskrivs en möjlighet att fördela nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten mellan de olika företagen som tillhandahåller posttjänster. Bland annat föreskrivs en möjlighet att inrätta en s.k. kompensationsfond. Merparter medlemsstater har infört en sådan reglering i sin lagstiftning men bara ett fåtal har rent faktiskt använt sig av finansieringsmöjligheten. En anledning till detta har sannolikt varit att möjligheten till finansiering varit liten när postmarknaden utgjorts främst av brevmarknaden och den utsedde tillhandahållaren har haft en mycket stor marknadsandel på denna marknad. Samtidigt har finansieringsmodellen krävt en del administration. Den växande paketmarknaden har emellertid lett till att det i och för sig finns bättre möjligheter att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten genom en kompensationsfond.

Även om ekonomiska bidrag från paketdistributörer till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten i sak skulle vara en finansieringskälla för ett statsstöd behandlar vi frågan som en finansieringsmodell eftersom en sådan finansiering skulle kunna ske genom en kompensationsfond. I detta avsnitt redogör vi för våra övervägan-

den i frågan om det är motiverat att låta företag som tillhandahåller pakettjänster bidra till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten.

18.7.2 Gränsdragningen mellan skatt och avgift

Utgångspunkten är alltså att vi inte får föreslå en lösning som innebär att en skatt införs. Ledning för om en påлага på företag som tillhandahåller pakettjänster skulle utgöra en skatt kan hämtas från regeringsformens bestämmelser om skatt.

I 8 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs en möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter, dock inte beträffande skatt. I förarbetena till denna bestämmelse anges att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Skatt ställs sen i relation till avgift. Det förklaras då att med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Vidare uttalas att man i allmänhet har att göra med en avgift endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. I propositionen nämns att ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. I propositionen angavs att kännetecknande för dessa fall var ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Det förklarades också att från sådana utgångspunkter bör man kunna betrakta de avgifter som utgår som led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden som avgifter i statsrättslig mening.²²

Beträffande uttalandet att en påлага även i vissa andra fall än vid en specificerad motprestation kan anses ha karaktär av avgift har Lagrådet förklarat att det är tydligt att något mera omfattande avsteg från huvudprincipen att avgiftsklassificering förutsätter ett specificerat vederlag inte varit avsett bortsett från prisregleringsavgifter o.d.²³

Vad gäller kravet på motprestation har begreppet avgift ansetts kunna innefatta vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt

²² Prop. 1973:90, *Ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.*, s. 213.

²³ Prop. 1997/98:64, *Lag om allmän kameraövervakning*, s. 102–103.

utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Det har varit fråga om avgifter som tagits ut schablonmässigt av viss bransch eller kollektiv för att finansiera en myndighets kontroll eller tillsyn av viss näringsverksamhet eller i näringsreglerande syfte.²⁴

Regeringen tog 2010 ställning till om en föreslagen pålaga för finansiering av den samhällsomfattande teletjänsten utgjorde en skatt eller avgift.²⁵ Även i det fallet genomfördes genom den då aktuella svenska lagstiftningen ett EU-direktiv²⁶ där det föreskrevs en möjlighet att finansiera nettokostnaden för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster via offentliga medel eller genom att fördela nettokostnaden för skyldigheten mellan operatörerna på den aktuella marknaden. Vid remissförandet beträffande den promemoria som låg till grund för propositionen hade invändningar gjorts att avgiften utgjorde en skatt. Regeringen uttalade att vad som talade emot att pålagan utgjorde en avgift var att den motprestation som operatörerna skulle få var mycket liten i förhållande till avgiften. Enligt regeringen var det snarare de anslutna hushållen och företagen som fick motprestationer i form av billigare anslutningar eller anslutningar överhuvudtaget.

En pålaga på paketdistributörer för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten skulle inte motsvaras av en motprestation för paketdistributörerna, inte heller en kollektiv sådan. Pålagan skulle inte ha ett näringsreglerande syfte utan skulle tas ut för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. En pålaga genom vilken paketdistributörer bidrar till finansieringen av denna posttjänst skulle därför utgöra en skatt i den mening som avses i regeringsformen, oavsett på vilken bas som pålagan togs ut och oavsett om intäkterna tillfördes en kompensationsfond eller statskassan i snävare mening. Vi ska därför som utgångspunkt inte föreslå en sådan lösning.

²⁴ Se HFD 2013 ref 30.

²⁵ Prop. 2009/10:193, *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*, s. 83–85.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) EGT L 108, 24.4.2002, s. 51–77.

18.7.3 Finansiering av statliga åtaganden i Sverige

Specialdestination av skatter och avgifter enligt svensk rätt

Genom statens budget beräknas statens inkomster för det kommande året och bestäms hur de ska användas. Det är riksdagen som beslutar om denna budget (9 kap. 1 § regeringsformen). För att budgeten ska utgöra ett gott underlag för riksdagens beslut om statens inkomster och utgifter behöver den ge en pålitlig bild av statens finanser. Av denna anledning finns det två principer som är vägledande för utformningen av statsbudgeten, fullständighetsprincipen och bruttoprincipen. Fullständighetsprincipen innebär att budgeten bör omfatta all statlig verksamhet och ta upp alla medel som beräknas inflyta eller betalas ut från staten. Enligt bruttoprincipen ska samtliga inkomster och utgifter budgeteras för sig i statsbudgeten. Fullständighetsprincipen följer av 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) där det föreskrivs att regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Bruttoprincipen är reglerad i 4 § i samma kapitel, enligt vilken bestämmelse statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag.

Trots dessa två huvudregler finns det möjlighet för riksdagen att besluta att inkomster får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag, s.k. specialdestination. I så fall ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar. Dock gäller att inkomster av skatter även vid specialdestination alltid ska budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar. Inkomster från skatter kan därför inte hanteras utanför statsbudgeten. (3 kap. 6 § budgetlagen)

Specialdestinering av inkomster till staten används alltså främst beträffande avgifter. Från senare tid finns emellertid exemplet med public serviceavgiften, som trots sitt namn är en skatt. I det fallet övervägdes finansiering genom anslag i statens budget men den lösningen avfärdades eftersom den skulle leda till en närmare koppling till statsmakterna. I stället infördes en public serviceavgift som skulle användas för enbart public serviceverksamhet och där medlen skulle hanteras åtskilda från övriga medel i statens budget. En fördel med detta var att medlen till public service inte blev en del av de årliga budgetförhandlingarna om olika politiska prioriteringar och att tilldelningen av medel skulle komma att ligga utanför utgiftstaket. När

det gäller skatter är specialdestineringen av public serviceavgiften ett undantag från en mycket tydlig praxis att inte specialdestinera skatter utan låta skatter följa fullständighetsprincipen och bruttoprincipen.

Finansiering i Sverige genom statliga fonder

Postdirektivet medger en möjlighet att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten genom en kompensationsfond. I Sverige används statliga fonder i viss mån. I den statliga redovisningen redovisas som fonder i staten medel som är reserverade för särskilda ändamål men där det reserverade beloppet inte beror direkt på en fastställd skuld eller en försäkringstekniskt beräknad risk.²⁷

Fram till en budgetreform 1980 fanns olika fonder kopplade till statens budget. Efter den reformen var fonder kopplade till socialförsäkringen den viktigaste delen av fonderna i staten. Dessa fonder är nu till stor del avvecklade.²⁸

Nu finns ett tjugotal statliga fonder. Fyra av dessa har mycket stort fondkapital, Kärnavfallsfonden, Resolutionsreserven, Insättningsgarantifonden och Stabilitetsfonden. Till Kärnavfallsfonden betalar kärnkraftsföretagen avgifter som ska täcka kostnader nu och i framtiden för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och annat avfall. De tre andra nämnda fonderna syftar till att förebygga och hantera kriser inom det finansiella systemet och hantera risker på de finansiella marknaderna. Fondkapitalen härrör huvudsakligen från avgifter från instituten som kan omfattas av de åtgärder som finansieras genom fonderna. Exempel på andra statliga fonder är Trafiklivräntefonden, Frivilliga yrkesskadefonden, Batterifonden och Älgvårdsfonden.

18.7.4 Är det motiverat att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten genom en skatt på paketdistributörer?

Som vi har redovisat i kapitel 4 distribueras paket och brev i olika nät. Postnord har förklarat att skyldigheten att tillhandahålla tjänster i hela landet i princip inte innebär en nettokostnad vad gäller paketverksamheten. Nettokostnaden för samhällsupdraget kommer i stället

²⁷ Regeringens skrivelse 2021/22:101, Årsredovisning för staten 2021. 13.4.2022.

²⁸ Ekonomistyrningsverket, Redovisning av fonder vid statliga myndigheter, 2014.

från skyldigheten att samla in och distribuera brev i hela landet. På brevmarknaden skulle ett skäl att låta andra brevdistributörer bidra till att finansiera denna nettokostnad vara att andra företag än Postnord distribuerar brev i områden med låga kostnader och kanske anlitar den utsedde tillhandahållaren för distribution i områden med högre kostnadslägen. Sådana skäl finns inte på paketmarknaden eftersom flera andra aktörer har byggt upp egna rikstäckande nät. Med något mindre, enstaka undantag anlitar de övriga paketdistributörerna dessutom inte Postnords nät för utdelning av paket i områden som de själva inte täcker. Omständigheterna att nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten härrör från brevvverksamheten och att paketdistributörerna inte är verksamma på den marknaden talar mot att införa en skatt riktad till paketmarknaden.

I den ovan nämnda propositionen beträffande finansiering av samhällsomfattande teletjänster förklarade regeringen att det var statens ansvar att se till att det finns någon som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Enligt regeringen finansieras åtaganden av sådana basfunktioner i samhället i regel via statsbudgeten med skattemedel, vilket, som regeringen vidare påpekade, i det fallet skulle kunna ske genom de allmänna skatterna eller eventuellt via en punktskatt (jfr prop. 2009/10:193, s. 84–85). På samma sätt är det statens ansvar att se till att det finns en samhällsomfattande posttjänst i hela landet. Åtaganden av sådana basfunktioner finansieras alltså i regel via statsbudgeten med skattemedel. Så bör ske även när det gäller den samhällsomfattande posttjänsten.

Bedömningen av om det är motiverat att låta paketdistributörer bidra till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten gör vi i första hand utifrån om dessa drar nytta av denna posttjänst eller distribuerar paket främst där kostnaderna för att tillhandahålla sådana tjänster är låga. Det har inte ingått i vårt uppdrag att utreda om det bör införas en skatt som styrmedel på paketområdet. Om det skulle finnas skäl att införa en sådan skatt bör dock intäkterna från den inte specialdestinerats för finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten utan tillföras statsbudgeten för att användas för de ändamål som bedöms ha högst prioritet.

18.8 Förordad finansieringsmodell

Vårt förslag: Den modell för finansiering genom statsstöd som vi har utarbetat i avsnitt 18.3 ska införas. Det ska också införas en möjlighet till finansiering genom upphandling.

Ovan har vi analyserat finansieringsmodeller som utgår från statsstöd och från upphandling samt lämnat förslag på hur sådana modeller kan utformas. Vi har också övervägt om det är motiverat med finansiering bestående i att tillhandahållare av pakettjänster bidrar ekonomiskt till den samhällsomfattande posttjänsten. En sådan finansiering skulle kunna ske genom en kompensationsfond. Vi har kommit fram till att en sådan finansieringsmodell inte bör införas.

I kapitel 12 har vi redovisat samhällsekonomiska aspekter på finansiering genom korsfinansiering. Sådan finansiering skulle, i fallet med den svenska samhällsomfattande posttjänsten, förutsätta att andra delar av Postnords verksamhet än brevverksamheten genererar tillräckliga överskott för att täcka underskott i brevverksamheten. En sådan finansiering skulle därför behöva kombineras med en annan finansieringsmodell. Vi har därför inte behandlat korsfinansiering som en finansieringsmodell utan som en aspekt att beakta när ersättningsnivån vid finansiering genom statsstöd fastställs. De finansieringsmodeller som vi har utformat är alltså modeller som utgår från statsstöd och från upphandling. Enligt våra direktiv ska vi förorda ett av dessa förslag.

För de närmaste kanske tio åren kommer behovet av finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten att avse brevdelen av denna tjänst. Denna kan tillhandahållas av endast Postnord. Vid en upphandling av hela brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten skulle alltså endast Postnord kunna lämna ett anbud. En sådant sätt att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten bör därför inte väljas.

Det är inte möjligt att utforma en upphandling av ett moment av brevverksamheten inom den samhällsomfattande posttjänsten så att det blir verklig konkurrens samtidigt som att ordningen ger ett kostnadsbesparande utfall och inte är förenad med stora olägenheter.

Mot denna bakgrund förordar vi den av oss utarbetade finansieringsmodellen som utgår från statsstöd.

När brevmängderna har sjunkit så pass mycket att det är rationellt att hantera brev och paket i ett och samma nät skulle det kunna

finnas möjligheter till verklig konkurrens vid en finansiering genom upphandling. Med tanke på denna framtida situation bör det även föreskrivas en möjlighet till finansiering genom upphandling. En sådan skulle också kunna användas om marknaden tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten beträffande paket för stora delar av Sverige men ett statligt ingripande krävs i vissa geografiska områden.

18.9 Finansieringskällor

Vårt förslag: Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten ska ske genom ett procentuellt avdrag från en majoritet av de statliga myndigheternas förvaltningsanslag.

Av olika skäl kommer förmodligen vissa förvaltningsanslag att behöva undantas.

Vi ska föreslå hur finansieringen ska gå till av de förslag som vi lämnar och redovisa konsekvenser och kostnader för enskilda, för företag, för staten och för regioner och kommuner. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom kostnaderna för staten kommer att bli höga och är nära sammankopplade med finansieringsmodellerna redovisas förslag till finansiering för statens del i detta kapitel. Konsekvenser av våra förslag i övrigt redovisas i kapitel 20.

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att de ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan någon annan ersättning kommer successivt att försvinna i takt med att brevvolymerna sjunker. Eftersom det endast är Postnord som har ett nät som kan hantera den samhällsomfattande posttjänstens krav på att hantera alla slags brev som bland annat kräver sorteringsanläggningar grundar sig vår bedömning av finansieringsbehov på Postnords ekonomiska förhållanden. Det beräknade finansieringsbehovet för att täcka nettokostnaderna för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten är beräknade utifrån Postnords prognos och uppgår till beloppen i nedanstående tabell. Då det ändrade regelverket med hänsynstagande till både statsstödsprocess och budgetprocess kommer att medföra att ersättning till tillhandahållaren troligen blir möjligt att betala ut först 2026 redovisar vi belopp för 2026–2030.

I avsnitt 18.2 har vi redogjort för Postnords beräkningar av nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Postnord har redovisat spann för nettokostnaden för 2022–2025 och för hur den förväntas förändras därefter. För 2026–2030 är beloppen mycket osäkra. Postnord har redovisat en rimlig vinst i enlighet med ett kommissionsbeslut beträffande ersättning till det belgiska bolaget bpost. Den rimliga vinsten ska fastställas med beaktande av bland annat risknivån i den aktuella delen av verksamheten. Att fastställa en korrekt rimlig vinst kräver ett stort informationsunderlag och mycket arbete. Postnord har inte själv bedömt om den redovisade ersättningen avseende rimlig vinst är på rätt nivå. Inte heller vi har gjort det. Om

- nettokostnaden beräknas utifrån de uppgifter som Postnord har lämnat,
- utgångspunkten är att Postnord 2026 har anpassat sin verksamhet fullt ut efter ett krav på tre dagars befordringstid,
- den rimliga vinsten beräknas utifrån en omsättning där den årliga minskningen är samma som 2022–2025, och
- ett schablonartat avdrag görs för incitament till kostnadseffektivitet,

uppgår finansieringsbehovet till följande belopp.

Tabell 18.3 Finansieringsbehov (miljoner kronor)

År	2026	2027	2028	2029	2030
Nettokostnad exkl. rimlig vinst	300	560	620	680	740
Rimlig vinst	340	320	305	290	275
Schablonavdrag	–40	–40	–40	–40	–40
Belopp	600	840	885	930	975

Nedan följer en genomgång av befintliga anslag inom olika utgiftsområden för att finna ett lämpligt förslag för finansiering.

18.9.1 Finansiering från befintliga anslag

När det gäller möjligheten till finansiering från befintliga anslag har vi gjort en genomgång av de utgiftsområden och anslag där en eventuell omfördelning till den samhällsomfattande posttjänsten skulle kunna ske. Olika principer skulle kunna övervägas när det gäller vilka områden som skulle kunna bidra. Eftersom en samhällsomfattande posttjänst är till nytta för de allra flesta skulle en princip kunna vara att låta de flesta utgiftsområden bidra till att bekosta tjänsten. Att föreslå en finansiering på utgiftsområdesnivå har fördelen att det ansvariga departementet själva skulle kunna göra prioriteringen. Det skulle förmodligen dock bli alltför oprecist och svårt att genomföra. De olika utgiftsområdena innehåller en mängd olika typer av utgifter som gör det svårt eller omöjligt att göra några avdrag inom delar av dessa områden. Det kan till exempel vara områden som innehåller bidrag eller att området omfattas av procentmål. Det är därför troligen inte någon framgångsrik väg att föreslå en sådan princip.

Den andra principen är att låta de områden som det departement som ansvarar för post, dvs. Finansdepartementet, finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Det skulle i så fall innebära att utgiftsområde 1. Rikets styrelse, 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 3. Skatt, tull och finansförvaltning och den del av utgiftsområde 22 Kommunikationer som ligger under Finansdepartementet, vilket är politiken för informationssamhället, skulle finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Inom ramen för politiken för informationssamhället ligger även post. Där ligger finansiering av ersättning för särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning, vilket även innefattar posttjänster och som PTS idag upphandlar från Postnord om cirka 20 miljoner per år. Alternativet att låta detta politikområde, politiken för informationssamhället, finansiera den samhällsomfattande posttjänsten bedöms dock inte vara möjligt. Skälet är att områdets omfattning bedöms vara alltför litet, drygt två miljarder kronor totalt, för att ensamt bära hela finansieringen. Därför, om man ska följa principen att ansvarigt departement ska bära kostnaden, bör man titta på alla utgiftsområden departementet ansvarar för.

En tredje princip som kan vara mer framgångsrik är att gå in mer i detalj och identifiera specifika anslag som skulle kunna bidra eftersom de nyttjar eller är kopplade till den samhällsomfattande posttjänsten på olika sätt. En sådan princip skulle även kunna omfatta de statliga myndigheterna som kommer att ha ett fortsatt behov av att kunna skicka fysisk post.

De specifika anslag som skulle kunna bedömas ha någon koppling till postområdet är mediestöd, krisberedskap, regionala utvecklingsåtgärder och allmänna bidrag till kommunerna. Eftersom det finns en viss koppling kan det finnas argument för en omfördelning från dessa anslag. Det finns dock flera omständigheter som försvårar möjligheterna att göra en omprioritering från dessa anslag.

Anslaget 8:1 Mediestöd får användas för utgifter för statsbidrag till presstödet och mediestödet och disponeras av Myndigheten för press, radio och tv.²⁹ Kopplingen mellan detta anslag och den samhällsomfattande posttjänsten är att den används för att distribuera tidningar. Det finns dock problem med att samordna postutdelningen med det behov tidningarna har och som inneburit att anslaget har förstärkts för att kompensera för varannandagsutdelning. Det talar därför emot att detta anslag skulle bidra. Det är inte logiskt att dra ned anslaget för att bekosta en tjänst som inte är tillräcklig och som samtidigt innebär att förstärkningar av anslaget behövs. Det finns dessutom inte några särskilda medel till följd av varannandagsdistribution av post inom anslaget mediestöd från 2026.

Anslaget 2:4 Krisberedskap disponeras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och får användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Det får också i viss utsträckning finansiera åtgärder för att kunna ge stöd till och ta emot stöd från andra länder vid en allvarlig kris eller inför en möjlig allvarlig kris. Vidare får anslaget även finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret och i viss utsträckning användas för att finansiera offentliga aktörers kostnader i samband med extraordinära händelser.³⁰ Det som talar för att detta anslag skall bidra till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten är att en viss nivå av posttjänsten skulle kunna behöva vidmakthållas för att kunna anpassas vid höjd bered-

²⁹ Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, utgiftsområde 1, s. 87.

³⁰ Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, utgiftsområde 6, s. 93.

skap. Vårt förslag om nivån för den samhällsomfattande posttjänsten utgår dock från samhällets normala behov och det har inte framkommit att nivån bör ligga annorlunda för att skapa eller vidmakthålla förmågan vid höjd beredskap. Vår uppfattning är att totalförsvarets behov under höjd beredskap kan behöva tillgodoses genom speciallösningar och inte genom bastjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten. Detta talar emot att anslaget ska bidra till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder fördelas mellan regioner och Gotlands kommun, Tillväxtverket och Kammarkollegiet och får användas till utgifter för statsbidrag till projektverksamhet, regionala företagsstöd, ersättning för vissa kreditförluster samt stöd till kommersiell service. Vidare får anslaget användas för viss administration, uppföljning och utvärdering samt viss central utvecklingsverksamhet. Dessutom får anslaget användas för ersättningar till regioner och Gotlands kommun för uppgifter om regionalt utvecklingsansvar.³¹ Eftersom det är viktigt för den regionala utvecklingen och för möjligheterna att verka i hela landet att den samhällsomfattande posttjänsten fungerar kan det tala för att detta anslag skulle bidra till finansieringen. Det finns dock omständigheter som talar emot att anslaget ska bidra som finansieringskälla. Medlen fördelas till ett stort antal nationella och lokala aktörer och medlen kan vara uppboundna i fleråriga beslut vilket gör det svårt med omfördelningar från anslaget. Vidare används anslaget till medfinansiering av olika EU-program, bland annat inom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning. Inom dessa program varierar utgifterna dessutom över åren och därmed också behoven av medel från anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl emot att något av dessa tre anslag ska användas för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

Den finansieringskälla som återstår enligt den tredje principen är den del där finansiering sker från myndigheternas förvaltningsanslag. Myndigheterna kommer att ha behov av att kunna skicka fysisk post även i fortsättningen. Den digitalisering som pågår där kommunikationen mellan myndigheter och medborgare och företag blir alltmer digital innebär inte att all korrespondens kan bli digital. Det kommer att finnas fortsatt behov av att kunna skicka och ta emot fysiska brev.

³¹ Prop. 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023, utgiftsområde 19, s. 42.

Digitaliseringen beräknas emellertid kunna medföra stora besparingar för myndigheterna vilket skulle kunna skapa utrymme för att finansiera den fysiska postdistribution som alltså måste finnas. Enligt uppgifter från Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) uppstår en besparing som ökar för varje år där den ackumulerade besparingen 2026 beräknas uppgå till 1,3 miljarder kronor. Troligen finns en betydligt större besparingspotential än så eftersom det inte finns någon ersättningsmodell för digital post på plats samtidigt som antalet meddelanden är större än tidigare prognoser. (se avsnitt 7.7.1)

Summan av anslagen som omfattas av pris- och löneomräkning, dvs. de så kallade förvaltningsanslagen uppgår till cirka 220 miljarder kronor för 2025. Exkluderade är då investeringsanslag på utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och 22 Kommunikationer, riksdagsanslag som regeringen inte har rådighet över samt anslag på utgiftsområde 6 och 7 Internationellt bistånd som omfattas av procentmål eller rambeslut. En möjlighet är att dra av en procentuell andel från dessa förvaltningsanslag för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Då det inte finns beräknade anslagsbelopp för 2026 när den första utbetalningen kan ske, gör vi ett antagande här om att summan av förvaltningsanslagen är desamma som under 2025, det vill säga 220 miljarder kronor. För att täcka behovet för 2026 skulle ett avdrag på cirka 0,28 procent behöva göras. För påföljande år skulle avdrag motsvarande den tillkommande kostnaden kunna göras för att täcka behoven.

Vi bedömer att detta alternativ är det bästa för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten och föreslår därför ett avdrag från de statliga myndigheternas förvaltningsanslag för delvis eller hel finansiering. Av olika skäl kommer förmodligen vissa förvaltningsanslag att behöva undantas men genom att låta de flesta förvaltningsanslag bidra fördelas kostnaderna på ett sätt som gör att enskilda områden eller anslag inte belastas i alltför hög utsträckning.

18.9.2 Utdelning från Postnord kan inte ses som finansieringskälla

En tanke som förts fram är att om Postnord genererar vinst kommer det ägarna till godo i form av utdelning vilket i sin tur kan finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns dock invändningar mot detta resonemang. Även om Postnord skulle ha de finansiella

förutsättningarna för att kunna ge utdelning är det inte säkert att utdelning till ägarna sker. Det är styrelsen som hanterar utdelningsfrågan, dvs. bedömer bolagets ställning, finansieringsbehov, investeringar m.m. och sedan föreslår om utdelning ska ske eller ej till stämman där ägarna röstar. Vid en utdelning erhåller emellertid den svenska staten 60 procent och den danska staten 40 procent. Eftersom Sverige, som tidigare nämnts, inte har specialdestinerade intäkter skulle en eventuell utdelning gå in till statskassan på en s.k. inkomsttitel men alltså inte vara öronmärkt till postområdet. Det skulle dock ge staten en inkomst som kan fördelas på de områden som prioriteras men kan inte betraktas som en särskild finansieringskälla för den samhällsomsfattande posttjänsten.

19 Ikraftträdande

Vårt förslag: Ändringarna i postlagen ska träda i kraft den 1 juli 2024. Vid samma tid ska den nya förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten samt förordningsändringarna träda i kraft.

Enligt den förordning om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten som vi föreslår ska ersättning lämnas per kalenderår och ansökan lämnas in senast den 1 september två kalenderår före kalenderåret som ersättningen avser. För att ersättning ska kunna lämnas för 2025 krävs alltså att förordningen är i kraft den 1 september 2023, och för att ersättning ska kunna lämnas för 2026 krävs att den är i kraft den 1 september 2024. För att förordningen ska kunna beslutas krävs ändringar i postlagen.

Efter remissbehandling, beredning i Regeringskansliet och inhämtande av Lagrådets yttrande ska regeringen besluta om proposition som riksdagen ska behandla. Med hänsyn till tiden som krävs för detta bedömer vi att ändringarna i postlagen samt den nya förordningen kan träda i kraft först den 1 juli 2024.

Vikten av att minska Postnords nettokostnad av skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten talar för att vårt förslag att ändra postförordningens befordringstidskrav till tre dagar träder i kraft så snart som möjligt. Samtidigt bör användarna ges tid att anpassa sig efter den längre befordringstiden för brev och vid behov införa eller skaffa sig digitala alternativ till brev. Vidare bör det, när Postnord första gången har möjlighet att ansöka om ersättning, vara klart vilket befordringstidskrav som kommer att gälla under den tid för vilken bolaget ska beräkna nettokostnaden. Ändringen beträffande befordringstidskravet bör därför träda i kraft den 1 juli 2024. Även övriga förordningsändringar bör träda i kraft den dagen.

20 Konsekvenser av förslagen

20.1 Inledning

Konsekvenserna av våra förslag ska bedömas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) (KUF). Av utredningsdirektiven framgår att konsekvenserna för avsändare och mottagare av postförsändelser i alla delar av landet samt för regleringsmyndighetens tillsyn vid en förändrad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten ska redovisas.

Detsamma gäller förslagens konsekvenser med avseende på totalförsvarets behov av posttjänster och den återupptagna planeringen för det civila försvaret samt förslagens konsekvenser ur ett klimatperspektiv.

Vi ska också redovisa konsekvenser och kostnader som förslagen medför för enskilda, för företag, för staten och för regioner och kommuner. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska förslag till finansiering lämnas.

Vid regelgivning ska enligt KUF även en beskrivning göras av vilket problem som ska lösas och vad som ska uppnås.

20.2 Problemet och förslag till lösningar

Av våra direktiv framgår att syftet med uppdraget är att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad. Det riksdagsbundna målet är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller kraven som anges i postlagen. Samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen och detta leder till ändrade kommunikationsmönster och sjunkande brevvolymer. Förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten påverkas därmed. Kostnaderna

för distribution av postförsändelser är i hög grad fasta vilket innebär att kostnaderna i stor utsträckning ligger kvar på samma nivå trots minskade brevvolymer.

Uppdraget är att vi ska överväga och förorda vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst samt kostnaderna för dem. Vidare ska en analys göras av möjliga finansieringsmodeller, däribland modeller som utgår från finansiering genom statsstöd och upphandling av tjänsterna, samt förslag på hur de bör utformas. Vi ska också, om det bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på olika sätt och/eller om sådana tjänster i olika delar av landet ska finansieras på olika sätt.

20.2.1 Förslaget om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

I kapitel 14 föreslår vi att det i postlagen förtydligas att den samhällsomfattande posttjänsten omfattar följande postförsändelser:

1. brev,
2. dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som i samtliga fall väger högst 2 kg, och
3. postpaket som väger högst 20 kg.

Skälet till förslaget är att enligt nuvarande ordalydelse i postlagen är omfattningen vidare än vad som föreskrivs i postdirektivet enligt vår bedömning. Av förarbetena till nuvarande bestämmelse framgår det dock att lagstiftningslösningen syftade till att motsvara omfattningen enligt postdirektivet. Nuvarande ordalydelse skulle kunna leda till att kommissionen ifrågasätter att en statsstödsanmälan avser endast tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessutom upplevs bestämmelsen i viss mån som otydlig. Den förslagna ändringen innebär ingen skillnad i praktiken eftersom samtliga postförsändelser som räknas upp även tidigare har omfattats av begreppet postförsändelser. Förslaget innebär endast att det görs en tydlig uppräkningslista av de tjänster som måste garanteras av en medlemsstat enligt postdirektivet.

Alternativ lösning

Vi har övervägt om omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten ska ändras. Den innefattar för närvarande samtliga postförsändelser upp till 20 kg. Vi har bland annat övervägt om s.k. brevsändningar, dvs. serier av försändelser med samma format och vikt och som vanligtvis produceras industriellt, inte längre ska ingå och om paket inte ska omfattas i samma utsträckning som idag. Vår bedömning är dock att omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten inte ska ändras. Skälen redovisas i kapitel 14.

Alternativet till att föreslå en ändrad ordalydelse i postlagen skulle därmed vara att inte göra något förtydligande eftersom omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten inte ändras. Den nya situation som uppkommer i och med vårt förslag om att kunna lämna statsstöd gör dock att det riskerar att uppstå otydligheter vid en behandling av statsstödsanmälan.

20.2.2 Förslaget om ändrad brevdefinition

I kapitel 15 lämnar vi förslaget att brevdefinitionen bör begränsas till att avse adresserade försändelser med kuvert eller annat omslag som befordras genom en tjänst avsedd för skriftliga meddelanden och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser. Små försändelser med varor omfattas därmed inte längre av brevdefinitionen. En fördel med en ändrad definition är att det blir tydligare för tillhandahållaren, marknaden och användarna vad som gäller främst för dessa små försändelser med varor som skickas på en mycket konkurrensutsatt marknad. Det kommer med en ändrad brevdefinition inte finnas samma krav för försändelser som är avsedda för annat innehåll än skriftligt meddelande som för brev i postlagen, se avsnitt 15.3.2.

Alternativet till att ändra definitionen skulle vara att paketbrev även i fortsättningen skulle definieras och behandlas som brev trots att de konkurrerar med pakettjänster.

20.2.3 Varannandagsutdelning ändras inte

I kapitel 16 gör vi bedömningen att utdelning varje dag med brev-bäraren till alla inte bör återinföras på det sätt som gällde innan 2022. Något förslag om att ändra varannandagsutdelningen lämnas därmed inte. Det bör emellertid fortsatt framgå av postlagen att utdelning av den samhällsomfattande posttjänsten ska ske fem dagar i veckan. Postnord införde en ny varannandagsmodell för utdelning i hela landet under 2022. Utdelningsmodellen bygger på att merparten brev delas ut varannan dag i ett tjockt flöde medan paketbrev och expressbrev delas ut varje dag i ett tunt flöde. Produktionsupplägget innebär att hälften av breven som postats för tvådagarsbefordran delas ut inom en dag och att den andra hälften delas ut inom två dagar med nuvarande krav om tvådagarsbefordran för brev. Närmare genomgång av denna bedömning finns i avsnitt 16.2. Paket delas som regel inte ut tillsammans med brev och påverkas därför inte av förändringen utan delas som tidigare ut varje dag, i den mån de inte lämnas ut hos postombud.

De som har påverkats mest av förändringen är de prenumeranter som får sin dagstidning genom Postnord. Den tjänst för tidningsutdelning varje arbetsdag som Postnord erbjuder innebär merkostnader jämfört med vad tidningsutdelning varje arbetsdag kostade innan varannandagsutdelning infördes. Det stöd som regeringen har infört för att kompensera tidningarna för merkostnader med anledning av varannandagsutdelningen har använts i liten utsträckning hittills. Merparten av de mindre än fyra procent av tidningsprenumeranterna som får sin tidning genom Postnord får därför hälften av sina tidningar en arbetsdag efter utgivningsdagen.

20.2.4 Förslaget om ändring från två dagars till tre dagars brevbefordran

I kapitel 16 behandlar vi även vilka servicekrav som i fortsättningen ska gälla för den samhällsomfattande posttjänsten. Vi föreslår att när det gäller inrikes brev ska det vara krav på tredagarsbefordran i stället för dagens krav på två dagar oavsett var i landet brevet lämnas in. Kravet gäller alltså endast brev, dvs. en adresserad försändelse som väger högst två kilo och som är avsett för skriftliga meddelande.

Nuvarande kvalitetskrav om 95 procent föreslås fortsatt gälla vilket innebär att av de brev som har lämnats in för tredagarsbefordran ska 95 procent ha delats ut inom tre arbetsdagar.

En övergång till en dags längre befordringstid bedöms medföra stora möjligheter till besparingar jämfört med att behålla dagens krav på tvådagarsbefordran. Besparingarna uppstår genom att Postnords riksflyg helt kan tas bort, terminalnätet kan minimeras, antalet spridningstransporter kan minskas och förarbeten centraliseras. Besparingarna innebär att behovet av finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten minskar.

Vår bedömning är att de behov av skriftlig kommunikation som finns mellan det offentliga och privatpersoner och företag i stor utsträckning bör kunna hanteras med en dags längre befordringstid för brev. Längre befordringstid än så kan bli aktuellt längre fram men får för stora konsekvenser idag. Totalförsvarets behov under höjd beredskap kan behöva tillgodoses genom speciallösningar och bör inte ha avgörande påverkan på bastjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten. En närmare genomgång av konsekvenserna för olika användare görs nedan.

En följd av ändringen blir att prishöjningstaket i 9 § postförordningen kommer att omfatta brev som befordras över tre dagar i stället för nu som två eftersom prishöjningstaket omfattar den brevtjänst som regleras i 6 § postförordningen.

Alternativa lösningar till tredagarsbefordran

Vi har undersökt alternativa lösningar, bland annat att inte ändra befordringstidskravet men även att införa längre befordringstider om fyra eller fem dagar.

Konsekvenserna av de olika alternativen består i skillnader i hur stora kostnaderna blir för Postnord samt hur hög service användarna får med eventuella efterföljande konsekvenser för dem. Med fortsatt tvådagarsbefordran uppstår det enligt Postnords prognoser en förlust i brevverksamheten redan 2024. Någon försämring i servicen till användarna skulle inte ske.

Vid fyra dagars befordringstid har Postnord förklarat att bolaget skulle ha samma uppbyggnad på sitt brevnät som vid ett krav på tre dagars befordringstid. Bolaget skulle dock avveckla sitt regionalflyg

och ersätta tågtransporter med lastbilstransporter. Konsekvensen för användarna skulle bli ytterligare försämrad service. Om befordringstidskravet ändrades till fem dagar skulle detta under de närmaste åren inte leda till några andra faktiska förändringar i brevdistributionen än om kravet ändrades till fyra dagars befordringstid. Postnord skulle inte utnyttja möjligheten till långsammare befordran eftersom bolaget bedömer att dess ekonomiska resultat skulle försämrans om befordringstiden för brev var fem dagar. Postnord har dock bedömt att bolaget vid ett befordringstidskrav på fem dagar skulle övergå till att dela ut brev var fjärde dag 2027 och att vissa brev då skulle delas ut först efter fem dagar. Vid fem dagars befordringstid skulle alltså från 2027 ytterligare besparingar kunna göras och servicen för användarna försämrans ytterligare. En närmare beskrivning av besparingsmöjligheterna för Postnord finns i avsnitt 16.3.1 medan en redogörelse för hur användarna bedöms påverkas finns i avsnitt 16.3.5.

20.2.5 Förslaget om bemyndigande till PTS om placering av inlämnings- och expeditiionsställen

I kapitel 16 lämnar vi förslaget att Post- och telestyrelsen (PTS) ska kunna besluta föreskrifter om placeringen av expeditiions- och inlämningsställen. I postlagen anges att expeditiions- och inlämningsställen ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Ett tydliggörande har fördelen att paketedistributörerna vet vilka servicenivåer som ska upprätthållas för att ingen tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten ska behöva utses.

En alternativ lösning är att inte införa bestämmelsen vilket skulle innebära att PTS inte har möjlighet att förtydliga postlagens bestämmelser i föreskrifter.

20.2.6 Förslaget om finansieringsmodeller

Våra förslag som avser finansieringsmodeller i kapitel 18 innefattar möjligheter att ge statsstöd och att upphandla den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt förslagen ska PTS ansvara för administration och utbetalning av statsstöd och för upphandling om det blir aktuellt.

Finansieringsmodell för statsstöd

Vårt förslag när det gäller finansieringsmodell genom statsstöd är att ersättning får lämnas till den som är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för företaget. Enligt vår uppfattning är det en orimlig ekonomisk belastning om nettokostnaden inte är liten i förhållande till den utsedda tillhandahållarens omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Finansieringsmodell för upphandling

När det gäller en finansieringsmodell som utgår från upphandling är vårt förslag att om det behövs för att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten får tillståndsmyndigheten, dvs. PTS, upphandla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Vår bedömning är att det inom de närmaste tio åren inte kommer bli aktuellt att upphandla brevtjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten, det är snarare paketjänster som skulle kunna bli aktuella för upphandling.

Alternativa finansieringslösningar

Beträffande upphandling av hela brevverkssamheten är vår slutsats att det endast är Postnord som skulle kunna lämna ett godtagbart anbud. En upphandling vid en situation där det bara finns en anbudsgivare kan fortfarande innebära statsstöd samt leda till ett ekonomiskt ofördelaktigt utfall.

När det gäller upphandling av utdelningsmomentet skulle den i så fall bygga på samordningsvinster och stordriftsfördelar för att vara effektiv. Vår bedömning är att det finns stora svårigheter med att åstadkomma sådana samordningsvinster och att det skulle bli mycket komplicerat. Nackdelarna och riskerna med en sådan modell är alltför stora.

Vi har även övervägt kompensationsfond som en finansieringslösning. Enligt postdirektivet föreskrivs en möjlighet att fördela nettokostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten mellan de olika

företagen som tillhandahåller posttjänster och att inrätta en fond. Vår bedömning är att det i så fall skulle röra sig om en påлага på paketdistributörer vilket inte skulle motsvaras av en motprestation för paketdistributörerna. En sådan påлага skulle utgöra en skatt vilket vi, som utgångspunkt i vårt direktiv, inte får föreslå.

Vi har slutligen redovisat aspekter rörande korsfinansiering vilket skulle kräva att Postnords verksamhet i andra delar än brevverksamheten genererar tillräckliga överskott för att täcka underskott i verksamheten. Vår bedömning är därför att en sådan finansiering skulle behöva kombineras med en annan finansieringsmodell. Vi har därför inte behandlat korsfinansiering som en finansieringsmodell utan som en aspekt att beakta när ersättningsnivån vid finansiering av statsstöd fastställs.

20.3 Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

I artikel 7 i postdirektivet anges att medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på sätt som är förenligt med fördraget. Tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster får till exempel ske genom upphandling eller, om skyldigheten innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren, får medlemsstaten införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 3.1 i postdirektivet säkerställa att användarna har tillgång till posttjänster av fastställd kvalitet. I direktivet fastställs inte några kvalitetskrav för inrikes posttjänster. I stället föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att normer för kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna bestäms i syfte att garantera postservice och hög kvalitet. Kvalitetsnormerna ska särskilt inriktas på befordringstider och tjänsternas regelbundenhet och tillförlitlighet (artikel 16). Medlemsstaterna ska besluta om kvalitetsnormer för post inom landet och säkerställa att de är förenliga med de normer som beslutas för gränsöverskridande tjänster inom unionen. De gränsöverskridande normerna regleras i bilaga II till postdirektivet där det anges att 85 procent av försändelserna inom den snabbaste normalkategorin ska komma fram inom tre arbetsdagar och att 97 procent av försändelserna ska komma fram inom fem arbetsdagar.

Vår bedömning är att förslagen i huvudsak är förenliga med gällande unionsrätt. Bedömningen är att en ändring till tre dagars befordringstid bör genomföras även om postdirektivets kvalitetsnormer i bilaga II för gränsöverskridande postbefordran till viss del inte kommer att kunna uppfyllas. Mot bakgrund av utvecklingen i andra EU-länder och kommissionens uttalanden anser vi att postdirektivets krav beträffande gränsöverskridande postbefordran inte bör innebära ett hinder mot en sådan ändring, se vidare avsnitt 16.3.2.

20.4 Beskrivning av vilka som berörs av förslagen

De olika intressenterna på den svenska postmarknaden och som berörs av förslagen kan delas in i fyra olika grupper. I den första gruppen ingår användare, både avsändare och mottagare av posttjänster. I den gruppen ingår privatpersoner, företag, myndigheter, andra organisationer med flera, i alla delar av landet. I den andra gruppen ingår det utsedda postföretaget som tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster, vilket för närvarande är Postnord, men det skulle även kunna vara något annat företag som utses. I den tredje gruppen ingår konkurrenterna till den utsedda tillhandahållaren Postnord och i den fjärde gruppen ingår den reglerande myndigheten PTS. Nedan följer en beskrivning av de olika grupperna och redogörelse för vilka konsekvenserna av de olika förslagen blir för respektive grupp.

I kapitel 6 finns det en närmare beskrivning av användarna och vilka behov de har avseende främst befordringstid och utdelningsfrekvens.

20.4.1 Konsekvenser för användare

Konsekvenser för privatpersoner

Förslaget om förtydligande när det gäller vilka tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och den ändrade brevddefinitionen bedöms inte påverka privatpersoner i någon större utsträckning eftersom det dels är förtydliganden av vad som redan gäller, dels inte kommer påverka de brev (frimärkta) som privatpersoner skickar. Bemyndigandet till PTS om placering av inlämnings- och expeditionsställen skapar förutsättningar för PTS att beakta användarnas behov. Om PTS beslutar föreskrifter kan det leda till ökad tydlighet om vilken

service privatpersoner kan utgå från när det gäller närhet till exempelvis serviceställen för paketuthämtning och brevlådor. Förslagen om finansieringsmodeller skapar förutsättningar för att den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna tillhandahållas och att privatpersoner kan fortsätta att skicka och ta emot brev, paket och tidningar.

Av de förslag vi föreslår är det förslaget om tredagarsbefordran som främst får konsekvenser för privatpersoner. Utgångspunkten vid bedömningen av konsekvenser är att den ordning med utdelning av brev varannan dag som Postnord har infört under 2022 ska vara kvar. Vår bedömning är att utdelning varje dag med brevbäraren till alla postmottagare på det sätt som gällde innan 2022 inte bör återinföras.

Förslaget om tredagarsbefordran innebär en försämrad service för privatpersoner i hela landet. Varannandagsutdelningen medför dock inte att alla brev som postas för tredagarsbefordran kommer komma fram efter tre dagar. Hälften av breven kommer att delas ut inom två dagar och hälften inom tre. Privatpersoner har lyft vikten av att fakturor, undertecknade avtal och kommunikation med myndigheterna kommer fram snabbt. Vikten av förutsägbarhet och att veta när brev kommer fram har dock också lyfts och i detta avseende innebär förslaget ingen ändring eftersom kvalitetskravet om 95 procent kvarstår.

Den försämrade servicen kan motverkas av att det finns en stor digital substitution som minskar behovet av snabba brevbefordringstider. Effekterna av en försämrad postservice påverkas därmed av hur digitala användarna är. Förslaget kan dessutom leda till att digitaliseringen påskyndas eftersom det finns ökat incitament till digital kommunikation om det tar längre tid för brev att komma fram. Det pågår bland annat arbete när det gäller digital fakturering, signering och nya digitala lösningar i kontakten med det offentliga som gör att behovet av fysisk post minskar.

Samtidigt finns det mottagare som inte kan eller vill vara digitala och som har rätt att kommunicera med det offentliga via brev. Det gäller bland annat personer med funktionsnedsättning och äldre där många uppger att de har ett mycket stort eller ganska stort behov av att ta emot brev. I glest bebyggda områden kan det finnas områden där tillgång till bredband inte är lika god som i tät bebyggelse vilket kan innebära svårigheter att övergå till digitala alternativ. Av PTS bredbandskartläggning för 2021 framgår att det i oktober 2021 var färre än 80 hushåll och företag som inte hade tillgång till 10 Mbit/s och av dem fanns flera i samma byggnad. Antalet byggnader som

saknade tillgång till 10 Mbit/s uppgick i oktober 2021 till färre än 60. Hushåll och företag som saknar tillgång kan ansöka om stöd till telefoni och grundläggande internet hos PTS. En närmare beskrivning görs i kapitel 7.

Om den grundläggande brevtjänsten är för långsam för användaren kan expresstjänster eller befintliga pakettjänster användas. Den befintliga expresstjänsten används i liten utsträckning idag enligt Postnord, vilket tyder på att behoven av snabbare befordringstid för brev är små. Den skulle kunna bli mer intressant för brådskande brev om befordringstiden ökar men expressbrevet kommer inte att fungera på samma sätt som tidigare och innebär en ökad kostnad för användaren eftersom dessa tjänster har ett högre pris än den grundläggande brevtjänsten.

En övergång till tredagarsbefordran gör att möjligheten till expressbrev med övernattbefordran inte kommer att fungera som tidigare. Enligt Postnord kommer expresstjänsten fortsatt att delas ut dagligen och övernattbefordran kan tillhandahållas inom nordlig respektive sydlig zon. Däremot kommer det att bli två leveransvardagar från nordlig zon till sydlig och i motsatt riktning, eftersom övernattbefordran i hela landet kräver flygtransport. Det innebär att en användare som vill skicka ett brev över natt mellan nordlig och sydlig zon (gränsen går vid Sundsvall) inte kommer att kunna göra det.

När det gäller den ökade kostnaden för expressbrev så kan en jämförelse göras med Postnords prislista för 2023. Ett vanligt brev upp till 50 gram kostar 15 kronor medan ett expressbrev upp till 50 gram kostar 91 kronor eller 66 kronor med tjänsten Skicka direkt. Andra möjligheter som att skicka digitalt eller att utnyttja pakettjänster kan påverka intresset för expresstjänsten om den anses vara för dyr.

I vissa fall finns krav på svarstider i kommunikationen med myndigheter vilket dock bör kunna hanteras genom informationsinsatser om de ändrade förhållandena och ändrade rutiner för när breven skickas.

Konsekvenser för distribution av tidningar och tidskrifter till privatpersoner

Den föreslagna ändringen till tre dagars brevbefordran kommer att få negativa konsekvenser för utdelningen av adresserade tidningar som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Majoriteten av dags-

tidningarna delas normalt ut med morgontidig samdistribution via tidningsbud. För att nå tidningsläsare i hela landet delas adresserade tidningar också ut med postutdelningen via Postnord. Denna distribution uppgår till mindre än fyra procent av de prenumererade dagstidningarna.

TU (Mediehusens branschorganisation) har uppgett att tre dagars befordringstid skulle innebära ett mycket stort problem för dem och att det kommer att försämra deras förutsättningar i de områden där dagstidningar inte delas ut med tidningsbud. En tidningstjänst med sådana försämringar bedöms enligt TU inte vara affärsmässigt möjlig, utom möjligen för tidningar som utkommer mer sällan. De hus håll som påverkas är de som finns utanför tätort i glest bebyggda områden. Dessa områden är ofta sådana som kan sakna en tillförlitlig bredbandsuppkoppling och i dessa områden bor i stor utsträckning de äldre som inte använder internet för sin tidningsläsning. För tidningarna innebär det försämrade möjligheter att nå ut med innehåll, särskilt lokaljournalistik, i delar av landet.

Gratis-tidningar omfattas inte av den samhällsomfattande posttjänsten eftersom de inte är adresserade och ligger därmed utanför vårt uppdrag. Eftersom gratis-tidningarna kan vara den enda nyhetskällan för lokal politik och lokala händelser och därför spelar en viktig roll för den lokala demokratin finns emellertid anledning att beskriva hur de kan påverkas. Postnord distribuerade 25 procent av gratis-tidningarnas upplaga under 2022. Svensk Direktreklam (SDR), som dock inte finns tillgängligt överallt, delade ut 63 procent. Gratis-tidningar finns även tillgängliga digitalt men papperstidningen är den viktigaste kanalen enligt Gratis-tidningarnas förening. Konsekvenserna av vårt förslag är att utdelning kommer att kunna ske dag två och dag tre efter inlämning.

Konsekvenserna för privatpersoner kan därmed bli att färre kommer att få gratis-tidningen utdelad i postlådan om utdelning sker med Postnord. Prenumeranter av postdistribuerade dagstidningar kommer inte att kunna få tidningen samma dag som den ges ut och tidningen kan komma med ytterligare en dags försening, när Postnord ändrar sitt produktionsupplägg. En sådan försening av fortlöpande nyhetsrapportering riskerar leda till att prenumeranter säger upp sin dagstidning. Förslaget försämrar därmed möjligheten för privatpersoner i delar av landet att ta del av journalistik – inklusive lokal nyhetsförmedling – och därmed möjligheten att vara demokratiskt delaktig.

Det försämrar även förutsättningarna för livskraftiga medier i hela landet.

Distribution av tidskrifter kommer också att påverkas. Enligt Postnord kommer utdelning av tidskrifter till en början att fortsätta att erbjudas dag ett respektive dag två efter inlämning även om befordringstiden för brev blir tre dagar men några år efter ändrad befordringstid kommer troligen utdelningen att ske dag två respektive dag tre.

Konsekvenser för företag

Företag berörs i första hand av förslaget om tre dagars befordringstid, vilket kan få negativa konsekvenser för de som skickar brådskande brev. Förslaget om förtydligande när det gäller den samhällsomfattande posttjänsten och en ändrad brevdefinition förtydligar vilka regler som gäller för brev respektive paket. Bemyndigandet till PTS om placering av inlämnings- och expeditjonsställen skapar förutsättningar för PTS att beakta användarnas behov vilket även inkluderar företagets behov. Förslagen om finansieringsmodeller skapar förutsättningar för att den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna tillhandahållas även i fortsättningen även om servicenivån sänks till tredagars befordringstid.

När det gäller förslaget om tre dagars befordringstid berörs de företag som skickar och tar emot fysiska brev. Tredagarsbefordran medför dock inte att alla brev kommer fram efter tre dagar. Hälften av breven kommer att delas ut inom två dagar och hälften inom tre p.g.a. varannandagsutdelningen.

Företagen har lyft vikten av att fakturor, undertecknade avtal och kommunikation med myndigheterna kommer fram snabbt. Företagarna menar att längre befordringstider slår hårdare än varannandagsutdelning mot näringsidkarna med hänsyn till bland annat brådskande myndighetskommunikation. Vikten av förutsägbarhet och att veta när brev kommer fram har dock också lyfts och i detta avseende innebär förslaget ingen ändring eftersom kvalitetskravet om 95 procent kvarstår, dvs. 95 procent av breven ska ha kommit fram inom tre dagar.

Den försämrade servicen kan motverkas av att det finns en stor digital substitution som minskar behovet av snabba brevbefordringstider. Effekterna av en försämrad postservice påverkas därmed av hur digitala företagen är. Förslaget kan dessutom leda till att digitaliser-

ingen påskyndas eftersom det finns ökat incitament till digital kommunikation om det tar längre tid för brev att komma fram. Vi bedömer att de typer av meddelanden som företagen har lyft fram går att digitalisera. Det pågår bland annat arbete när det gäller digital fakturering, signering och nya digitala lösningar i kontakten med det offentliga som gör att behovet av fysisk post minskar.

Myndigheter och även företagarna har tagit upp skillnaden i digital förmåga mellan stora och små företag. Större företag har snabbt tagit till sig tekniska möjligheter och genomför omfattande digitaliseringar av hela verksamheten. Företagen i områden med tillgänglighetsindex låg/mycket låg¹ har en större andel som vill ha möjlighet att ta emot samt skicka fysiska brev oftare. Som redovisades ovan under privatpersoner framgår det av PTS bredbandskartläggning för 2021 det i oktober 2021 var färre än 80 hushåll och företag som hade tillgång till 10 Mbit/s och av dem fanns flera i samma byggnad. Antalet byggnader som saknade tillgång till 10 Mbit/s uppgick i oktober 2021 till färre än 60. Hushåll och företag som saknar tillgång kan ansöka om stöd till telefoni och grundläggande internet hos PTS.

För de företag som idag inte är digitaliserade kan det innebära en kostnad att ställa om men på lång sikt kan det dock minska kostnaderna och administrationen för företagen om korrespondens med kunder och myndigheter kan ske digitalt. Digitaliseringen inom myndigheternas ansvarsområden fortlöper och arbeten pågår för att alla ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Den föreslagna förändringen kan leda till att digitaliseringen för företagen påskyndas om den samhällsomfattande posttjänsten upplevs som för långsam. Det bör enligt vår mening kunna ställas krav på att en företagare har tillgång till sådan digital kommunikation via åtminstone e-post och därmed kan mildra effekterna av en längre befordringstid.

För de brev som fortsatt behöver kunna skickas och tas emot snabbare än med tredagarsbefordran skulle expressbrev och även postboxar kunna vara alternativa möjligheter för företag, organisationer och föreningar. Dessutom finns flera leverantörer av budtjänster som kan anlitas för leverans av försändelser som är brådskande. Dessa tjänster medför dock högre kostnader för företagen.

Expressbreven levereras idag normalt under nästkommande vardag men vårt förslag till tredagarsbefordran innebär att det kommer att ta två dagar om expressbrevet skickas mellan södra och norra

¹ Se förklaring till tillgänglighetsindex i avsnitt 16.5.

Sverige. Enligt Postnords prislista för 2023 kostar ett 1:a-klass inrikes brev upp till 50 gram med fakturering 8,40 kronor medan ett expressbrev upp till 50 gram kostar 52,80 kronor.² Företag och myndigheter har dock ofta ett förhandlat pris vilket inte framgår av prislistorna men ett exempel på pris från upphandlade myndighetstjänster är 48,20 kronor för ett expressbrev upp till 50 gram.³ Den befintliga express tjänsten används som tidigare nämnts i liten utsträckning idag men skulle kunna bli mer intressant för brådskande brev om befordringstiden ökar.

Postboxtjänsten kommer enligt Postnord att innebära att brev med tre dagars befordringstid levereras till postboxar inom två dagar, under förutsättning att en sådan tjänst är affärsmässigt gångbar. Postförsändelser levereras till postboxen tidigare än den ordinarie postutdelningen, från kl. 8.30 på vardagar, helgfri måndag – fredag, och innehavaren väljer själv när posten hämtas. En postbox beställs endera via Postnords webbplats där företaget ska registrera sig, eller via kundtjänsten. Tidsåtgången för detta bedöms vara 10–15 minuter enligt Postnord. Det tar fem arbetsdagar att få postboxen och kunden måste sedan hämta nyckeln till boxen, oftast vid Postnords företagscenter. Totalt uppskattas tidsåtgången för att skaffa en postbox till cirka 30 minuter. För att ta fram ett exempel på vad det skulle kosta för ett företag har vi sökt i SCB:s statistikdatabas efter exempel på genomsnittlig timlön för företag inom jordbruk, skogsbruk och fiske. Den genomsnittliga timlönen som redovisades där var cirka 159 kronor.⁴ För att täcka in fler företagstyper och personalkategorier har vi dock valt att räkna på en högre timpenning om 300 kronor. Med ett exempel på en genomsnittlig lön per timme om 300 kronor plus schablonkostnader enligt Tillväxtverkets handledning, skulle den administrativa kostnaden för att skaffa en postbox uppgå till 276 kronor.⁵ Hänsyn har då inte tagits till tiden det tar att ta sig till företagscentret eftersom den kan variera. För företaget innebär det, förutom den administrativa engångskostnaden för att införskaffa postboxen, också en kostnad för att hyra själva postboxen. Enligt

² Se www.postnord.se.

³ Kammarkollegiet, Statens inköpscentral, www.avropa.se, brevförmedlingstjänster, PostNord Sverige AB, prisbilaga Expressbrev inrikes.

⁴ Se www.statistikdatabasen.scb.se. Genomsnittlig timlön (tid och prestationslön) arbetare privat sektor (SLP), kronor efter näringsgren SNI 2007, arbetsart, kön, år. A företag inom jordbruk, skogsbruk och fiske, samtliga, totalt 159,10 kronor.

⁵ Beräkning enligt Tillväxtverkets handledning, *Ekonomiska effekter av nya regler*, $300 \times 1,84 / 2 = 276$.

Postnords prislista för 2023 kostar en postbox 2 750 kronor per halvår exklusive moms.⁶

Enligt Postnord finns det 785 anläggningar med postboxar tillgängliga över hela landet och de finns även på mindre orter och på några större öar. För företag i områden med sämre tillgänglighetsklass kan det innebära en resa till tätort för att tömma boxen. Nya postboxar etableras av Postnord om det finns efterfrågan och är praktiskt möjligt.

Även budtjänster finns att tillgå för att skicka försändelser men innebär också en högre kostnad där priset varierar beroende på vikt, storlek och distans. Jetpak, som är fokuserade på små lätta paket, med till exempel blodprover, med leverans samma dag eller efter en dag, har till oss uppgett följande exempel på hur en försändelse kan befordras. Ett paket som väger 2 kg som skickas mellan Jönköping och Överkalix skulle kunna vara framme samma dag eller innan kl. 17 dagen efter om det passar med flyget. Priset skulle vara 2 500 kronor för en enstaka försändelse. Om flera paket skickas och det även finns ett avtal kan det kosta cirka 500 kronor per försändelse. Ett annat prisexempel kan fås genom en söktjänst för bud genom Budguiden. Vi har gjort en sökning på bud från Luleå till Malmö med en försändelse med storleken 30 × 20 × 2 cm med vikten 1 kg, som skulle kunna motsvara ett brev med A4-dokument. Enligt budguiden är det billigaste priset med leverans inom 1 arbetsdag 280 kronor och 259 kronor för leverans inom två dagar, båda med företaget Freightseeker.⁷

Förslaget om förändrad befordringstid för brev kan påverka de små paketbrev som idag går i brevflödet till att i stället skickas med pakettjänster i paketflödet.

De branscher som har störst behov av skyndsamma varuförsändelser, dvs. paket, är tillverkningsindustrin, handeln, transportbranschen och besöksnäringen. Även andra användare som veterinärer och lantbruksföretag kan komma att använda paket i högre utsträckning, se närmare under avsnittet längre ned om konsekvenser för företag inom djurhälsa och lantbruk.

Inom paketmarknaden finns flera aktörer och leveransalternativ som kan tillgodose behoven. Det finns 27 paketleverantörer som är anmälda hos PTS. De största mätt i volym är Postnord, DHL, Schenker och Bring Parcels.⁸ De befintliga pakettjänsterna är enligt vår be-

⁶ Se www.postnord.se.

⁷ Se www.budguiden.se.

⁸ PTS, *Den svenska paketmarknaden 2021*, PTS-ER-2022:27.10.

dömning ett fullgott alternativ även till brevtjänster för att kunna skicka små saker, vilket kan få en positiv effekt på efterfrågan på pakettjänster.

För avsändarna kan en pakettjänst medföra en ökad kostnad och ibland även en längre färdsträcka för att lämna in paketet på ett inlämningsställe i stället för att posta det på en brevlåda. Priserna varierar beroende på vikt och volym. Ett exempel kan tas när det gäller priset på ett 1:a klass varubrev (dvs. paketbrev) från Postnords prislista där den lägsta vikten som kan skickas är 150–250 gram och det kostar 31,39 kronor (2022) för avtalskunder medan ett brev med samma vikt kostar 28,50 kronor. Ett paket (Postnord MyPack Home Small) upp till 250 gram kostar 59,50 kronor och levereras till postlådan samt är spårbart.⁹

Vissa försändelser kan inte skickas digitalt

Det finns vissa försändelser som behöver komma fram snabbt och som inte kan skickas digitalt, såsom olika prover och originalhandlingar.

Prover med analysmaterial som ska till laboratorier och som skickas från polisen, veterinärer, djurägare, sjukhus och vårdcentraler är exempel på sådana försändelser. Dessa prover behöver dessutom komma fram snabbt eftersom de annars kan bli förstörda. Folkhälsomyndigheten tar emot prover som skickas med brev från hela landet och tiden för att få fram ett analysresultat ligger redan idag på gränsen till vad som är acceptabelt. Konsekvensen av en dags längre befordrings-tid kan leda till att fler prover måste skickas med akuttransport.

Pakettjänster kan i stor utsträckning garantera att tidskritiska försändelser med till exempel prover och reservdelar kan komma fram i tid och dessutom med möjlighet till spårbarhet av försändelsen. Nackdelen är att det medför en ökad kostnad samt att de måste lämnas in till ett inlämningsställe med ibland en längre färdsträcka i stället för att postas på en brevlåda.

När det gäller polis, sjukhus och vårdcentraler har de ofta egna lösningar utanför den samhällsomfattande posttjänsten.

⁹ Se www.postnord.se.

Konsekvenser för företag inom djurhälsa och lantbruk

Veterinärverksamhet är en bransch som berörs av förslaget om tredagarsbefordran eftersom veterinärer behöver kunna skicka prover för analys. Prover skickas dels till Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), dels till privata laboratorier. Idag skickas även prover för analys till andra länder på grund av att de transporter som erbjuds till exempelvis Tyskland är mer pålitliga.

Distriktsveterinärerna skickar idag cirka 8 000 tidskritiska prover till SVA. Det är prover där analys behöver göras inom 48 timmar. Det finns ett behov av att kunna posta proverna på en brevlåda eftersom det tar tid att posta paket hos ett ombud och vissa kliniker kan ligga långt ifrån ett paketombud. Särskilt brådskande eller angelägna prover skickas med bud eller genom att landsbygdsföretagen själva åker till laboratoriet.

Denna situation finns redan idag vilket innebär att om vi skulle behålla tvådagarsbefordran löser inte det redan befintliga problem. Konsekvenserna av våra förslag om en dags längre befordringstid gör dock att osäkerheten om när ett brev kommer fram ökar ytterligare.

Antalet veterinärkliniker med SNI 75 är 1 539 varav de flesta är små, cirka 84 procent har mellan 0–4 anställda. Enligt SCB:s statistikdatabas finns det 886 veterinärkliniker med 0 anställda och 404 med 1–4 anställda.¹⁰ Svensk djursjukvård, som representerar privata djursjukvården, med nära 250 medlemskliniker med 4 500 anställda har framfört att det inte är en lösning för dem att lämna proverna hos ett ombud då det tar alltför lång tid. Alternativet är då att köpa en tjänst med budföretag, vilket till viss del redan görs idag med en budtjänst till bland annat Tyskland. Tjänsten har dock ett högre pris i jämförelse med att skicka ett inrikes brev med Postnord och proverna levereras till ett laboratorium i Tyskland i stället för till ett svenskt laboratorium. Skälet till att tjänsten används är att det är mer pålitligt än att skicka med Postnord. Vi har varit i kontakt med Svensk djursjukvård men har dock inte kunnat få någon uppgift om vad tjänsten kostar.

Om en avsändare väljer att skicka med expressbrev trots att det måste lämnas in till ett ombud kommer kostnaden att öka jämfört med

¹⁰ Vidare finns 113 med 5–9 anställda, 84 med 10–19 anställda, 33 med 20–49 anställda, 9 med 50–99 anställda, 6 med 100–199 anställda, 2 stycken med 200–499 anställda och 2 stycken kliniker med 500+ anställda. Se www.statistikdatabasen.scb.se Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass. År 2008–2022.

ett brev. Priset upp till 500 gram kostar 90,40 kronor för avtalskunder hos Postnord och måste lämnas till ett ombud medan ett förstaklassbrev för en avtalskund upp till 500 gram kostar 48 kronor.¹¹

Om veterinärer bedömer att det inte finns möjlighet att få fram analysprov i tid har Lantbrukarnas Riksförbund framfört att det finns risk för en överanvändning av antibiotika. Vi anser att detta är en viktig aspekt att lyfta men vår bedömning är att det inte är ett behov som bör säkerställas genom bastjänsten för brev i den samhällsomfattande tjänsten.

Sveriges stuterier och grisuppfödare har behov av brådskande leveranser med anledning av avel. Det finns även behov av att kunna skicka jordprover, foderprover och träckprover för analys. Vissa av de senare nämnda materialen och proverna klarar dock mer än 24 timmar. Avelsmaterialet måste användas inom 24 timmar och kan inte frysas. Det finns 2 212 stuterier och andra hästuppfödare m.fl. (SNI 01.43) varav de flesta är små, 2 043, vilket motsvarar cirka 92 procent, med 0 anställda. Antalet svinuppfödare (SNI 01.46) är 847 stycken och även här är de flesta små, 563 med 0 anställda och 178 med mellan 1–4 anställda vilket totalt motsvarar cirka 87 procent. Behovet av att kunna skicka snabba leveranser har åtgärdats i stora delar av landet genom privata lösningar eftersom detta problem uppstod redan när tvådagarsbefordran infördes. De privata lösningarna för avelstransporterna har ett högre pris än expressbrev men fungerar tillfredsställande utom i norra Sverige och på Gotland där den privata tjänsten inte är fullt ut fungerande. Till viss del används dock expressbrev och expresspaket enligt LRF. Expressbrev med övernattbefordran kommer fortfarande att kunna skickas inom södra och inom norra delen av landet. Men om försändelser skickas mellan södra och norra delen av Sverige kommer det att ta två dagar, vilket innebär en längre transporttid som kan leda till att privata lösningar behöver användas i högre utsträckning med ökade kostnader som följd.

Konsekvenser för tidnings- och tidskriftsföretag

Den föreslagna ändringen till tre dagars brevbefordran antas få negativa konsekvenser för utdelningen av adresserade tidningar som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. När befordringstiden

¹¹ Se www.postnord.se.

för brev förlängs med en dag kommer detsamma att gälla för andra försändelser som befordras i brevnätet, till exempel postbefordrade dagstidningar. Majoriteten av dagstidningarna delas ut med morgontidig samdistribution via tidningsbud. De adresserade tidningarna, som uppgår till mindre än fyra procent av de prenumererade dagstidningarna, delas ut med postutdelningen och Postnord. TU (Mediehusens branschorganisation) har uppgett att tre dagars befordringstid innebär ett mycket stort problem för dem och att det kommer att försämra deras förutsättningar i de områden där de inte använder sig av tidningsbud. En tidningstjänst med sådana försämringar bedöms enligt TU inte vara affärsmässigt möjlig, utom möjligen för tidningar som utkommer mer sällan. För tidningarna innebär det försämrade möjligheter att nå ut med innehåll, särskilt lokaljournalistik, i delar av landet. Det påverkar tidningarnas ekonomiska förutsättningar, exempelvis genom risk för förlorade läsarintäkter. Det försämrar även förutsättningarna för livskraftiga medier i hela landet.

Det finns totalt 147 dagstidningar.¹² Ungefär 60 företag eller företagsgrupper svarar för utgivningen av cirka 140 dagstidningar. De största tidningsgrupperna är Bonnier News (storstadstidningar) och Schibsted (AB och SvD).¹³ Enligt uppgifter till oss från TU berördes i december 2020 cirka 140 000 postdistribuerade dagstidningsexemplar per utgivningsdag av Postnords varannandagsutdelning. Bland dessa 140 000 finns både fådagartidningar (utkommer 1–2 dagar i veckan) och dagstidningar som utkommer 3–7 dagar i veckan. På veckobasis är det cirka 350 000 exemplar som berörs eftersom flera av tidningarna inte utkommer varje dag. Den samlade dagspressupplagan som delades ut av Postnord uppgick under 2021 till drygt 13,5 miljoner exemplar enligt Postnord. Dessa uppgifter innehåller både tidningsexemplar som delas ut i områden där det finns ett verksamt distributionsföretag och i områden där tidningar idag bara delas ut med Postnord. En närmare redovisning görs i avsnitt 6.4 och 16.3.7.

Distribution av tidskrifter kommer också att påverkas. Enligt Postnord kommer utdelning av tidskrifter att fortsätta att erbjudas dag ett respektive dag två efter inlämning även om befordringstiden för brev blir tre dagar men några år efter ändrad befordringstid kommer troligen utdelningen ske dag två respektive dag tre efter inlämningsdagen.

¹² Prop. 2022/23 :1, *Budgetpropositionen för 2023*, utgiftsområde 17, s. 117.

¹³ Nordicom, *Medieutveckling 2021 Medieekonomi*, oktober 2021.

Gratis tidningar omfattas inte av den samhällsomfattande posttjänsten eftersom de inte är adresserade och ligger därmed utanför vårt uppdrag. Eftersom gratis tidningarna kan vara den enda nyhetskällan för lokal politik och lokala händelser och därför spelar en viktig roll för den lokala demokratin finns dock anledning att beskriva hur de kan påverkas. Gratis tidningarna delas ut i 234 av landets 290 kommuner och når 3,34 miljoner hushåll enligt Gratis tidningarnas förening.¹⁴ Föreningen har 142 medlemstilar.¹⁵ Svensk Direktreklam (SDR) delar ut den största delen, 63 procent, av gratis tidningarnas upplaga. Postnord distribuerade 25 procent av upplagan under 2022, vilket motsvarar en upplaga om 880 000 tidningar per vecka, 11 procent delas ut av övriga distributörer. Gratis tidningar finns även tillgängliga digitalt men papperstidningen, som är finansierad av lokala annonsörer, är den viktigaste kanalen, vilket gör att den har en hög räckvidd enligt Gratis tidningarnas förening.

Konsekvenserna för gratis tidningarna är att en tidigare inlämning av tidningarna kan behöva ske och att utdelning i förlängningen kommer att kunna ske först dag två och dag tre efter inlämning. Detta försvårar bland annat tidningarnas möjligheter till annonsförsäljning som finansierar journalistiken och påverkar därmed gratis tidningarnas ekonomiska förutsättningar. Det kan också innebära att lokala gratis tidningar vänder sig till andra distributörer, vilket främst är SDR. Eftersom SDR inte distribuerar överallt kan en konsekvens bli att vissa områden blir utan distribution.

Som tidigare nämnts ligger utdelning av oadresserade dagstidningar utanför vårt uppdrag och gratis tidningarna omfattas inte av den samhällsomfattande tjänsten. Vår uppfattning är att en särlösning i likhet med Norge och Finland bör övervägas, se vidare under avsnitt 16.3.8.

Konsekvenser för myndigheter

För vissa myndigheter får förslaget om tredagarsbefordran konsekvenser. Övriga förslag bedöms inte få några direkta konsekvenser för myndigheterna.

¹⁴ Se www.gratistidningarna.se, Branschfakta.

¹⁵ Ds 2022:14, *Ett hållbart mediestöd för hela landet*, s. 114.

När det gäller domstolarna kan en övergång till tre dagars befordringstid göra det svårare att iaktta vissa föreskrivna frister. Det gäller i första hand tingsrätterna som i regel inte har tillgång till mailadresser till målsägande och vittnen. Kallelse till förhandlingen behöver då skickas per post där mottagaren ska svara med ett fysiskt delgivningskvitto. Det rör sig ofta om korta tvister vilket gör att det är bråttom att få fram kallelser. En övergång till tre dagars befordringstid skulle göra det svårt för tingsrätterna att iaktta de föreskrivna fristerna. Beträffande merparten fysisk post som domstolarna sänder är det dock inte viktigt om den når mottagaren inom två eller tre dagar.

Förvaltningsrätterna kan också i vissa fall få svårt att iaktta fristerna vid till exempel inhibition av verkställighet av utvisning där det kan krävas att försändelser kommer fram på kortare tid än tre dagar. Även Migrationsverket har behov av att kunna skicka handlingar med korta tidsfrister. Verket skickar originalhandlingar som inte kan skickas digitalt.

För att kunna iaktta fristerna kan domstolar och myndigheter behöva använda expressbrev i högre utsträckning vilket innebär en högre kostnad. Enligt de upphandlade priserna för myndigheterna för 2022 på avropa.se kostar ett 50 grams 1:a klassbrev 7,50 kronor medan ett expressbrev kostar 48,20 kronor. Det är emellertid svårt att avgöra i vilken utsträckning de här tjänsterna kommer att användas eftersom digitaliseringen bedöms påverka behovet. Myndigheterna har haft svårt att bedöma hur snabbt digitaliseringen kommer att gå i deras respektive verksamhet men samtliga arbetar med att i olika utsträckning underlätta för digital kommunikation.

Angående myndigheternas skyndsambetskrav

När det gäller myndigheternas skyndsambetskrav enligt tryckfrihetsförordningen (1949:105) är det vår bedömning att en längre befordringstid inte står i konflikt med detta krav i och med att frågan om hur handlingarna ska expedieras inte regleras i tryckfrihetsförordningen. När det gäller myndigheternas kommunikationsskyldighet är det upp till myndigheten att bestämma hur kommunikationen ska ske vilket innebär att kommunikationen kan ske på annat sätt än genom att skicka brev.

Den sammantagna bedömningen är därmed att konsekvenserna av en dags längre befordringstid innebär en sämre service men inte i den utsträckningen att det bryter mot de krav som finns avseende skyndsamt service. De längre ledtiderna i kommunikationen kommer dock sannolikt att leda till längre handläggningstider och kräva ändrade rutiner för när breven skickas. De ändrade distributionstiderna kan påverka ärenden där det finns reglerade handläggningstider. Den pågående digitaliseringen minskar konsekvenserna av en längre befordringstid men för den kommunikation som alltjämt sker via fysiska brev måste det vara tydligt att befordringstiden har blivit längre så att handlingarna inte kommer in för sent. De flesta myndigheter har dessutom avtal om att få sin post utkörd varje dag vilket innebär att brev i de flesta fall kommer att befordras över två dagar in till myndigheterna även med en förlängd befordringstid.

Konsekvenser för vården

Inom vården skickas kallelser i god tid och för brådskande post har man ofta egna lösningar. Provsvar till patienter lämnas ofta per telefon och remisser, blodprover och andra analyser skickas ofta med egna transporter. Det pågår digitalisering även inom detta område men tidplanerna för genomförande varierar mellan regionerna och det skickas fortfarande kallelser på papper.

När det gäller tillgång till läkemedel medför fördröjningen att kunder i glesbygd kan drabbas men en dags längre befordringstid bör dock inte medföra någon betydelsefull negativ konsekvens enligt vår uppfattning. Vår bedömning är att de behov som framkommit inom vården i mycket stor utsträckning går att tillgodose om det tar högst tre dagar för ett brev att komma fram.

Folkhälsomyndigheten tar emot patientprover som skickas med brev från hela landet och är referenslaboratorium för flera smittsamma sjukdomar. Kraven på snabba provsvar varierar, för de mer akuta analyserna, inom Sverige, ankommer cirka 35 procent till Folkhälsomyndigheten dagen efter provtagning medan övriga 65 procent ankommer inom 2,5 dagar. En längre befordringstid kan leda till att ännu fler prover måste skickas med särskilda transporter. Det kan påverka patienter som väntar på svar, vilket kan leda till ökat lidande eller fördröjt tillfrisknande. Försenade leveranser påverkar känsliga prov-

material som riskerar att bli för gamla för att kunna analyseras och leda till att nya prover måste tas. Som angetts ovan finns det emellertid snabba pakettjänster som är lämpligare att använda för prover än den brevtjänst som omfattas av befordringskravet och vårt förslag.

20.4.2 Konsekvenser för den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten

Postnord kommer även framöver att vara det bolag som kommer att åläggas att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för brev eftersom det är det enda företag som kan tillhandahålla rikstäckande distribution.

För Postnord kommer förslaget om tredagarsbefordran att medföra en möjlighet till besparingar jämfört med om dagens krav på två dagars befordran kvarstår. Riksflyget kommer att kunna reduceras helt, antalet brevterminaler kan minska och sorteringsarbetet effektiviseras. Vid en övergång till tre dagars brevbefordran beräknas nettoeffekten på rörelseresultatet (EBIT) till 2025 bli 420 miljoner kronor och 512 miljoner kronor till 2030. Scenarioanalysen är uppbyggd kring ett antal antaganden om utvecklingen för olika tjänster vilka har en stor känslighet i kalkylen.

Postnord har bedömt att tredagarsbefordran kommer att innebära att en minskning med 500 årsarbetskrafter kan göras. För bolaget kan även omställningskostnader och avvecklingskostnader i samband med en längre befordringstid tillkomma. Vi har dock inte några närmare uppgifter om dessa.

Förslaget om finansiering med statsstöd bedöms vara positivt för den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. Hittills har verksamhet inom den samhällsomfattande posttjänsten varit självfinansierad men den sjunkande brevmängden förväntas leda till att brevverksamheten kommer att gå med förlust om några år. Bedömningen är att det kommer att ske även om kraven på befordringstid ändras till tre dagar och att volymerna inom paketverksamheten ökar. Den föreslagna finansieringsmodellen där den utsedda tillhandahållaren Postnord kan få ersättning i form av statsstöd för att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten är därför positiv och en förutsättning för bolaget ska kunna bedriva en ekonomiskt hållbar verksamhet.

En viss ökad administration för bolaget för beräkning, ansökan samt uppföljning av statsstödet kan uppstå till följd av detta förslag. Postnord har redan idag en redovisningsskyldighet gentemot PTS där kostnader följs upp i enlighet med lagstiftningen. Bedömningen är att tidsåtgången till följd av vårt förslag inte kommer att överskrida en årsarbetskraft.

Förslaget om finansiering genom upphandling kommer, som tidigare nämnts, inte vara aktuellt när det gäller brevdelen utan det kommer i så fall att bli pakettjänster som kan komma att upphandlas. För alla paketleverantörer inklusive Postnord bedöms denna modell vara positiv. Om en situation uppstår där det bedöms finnas behov av upphandling i något område där ingen är utsedd att tillhandahålla pakettjänsten, kan alla aktörer som är intresserade delta och lämna anbud.

Övriga förslag bedöms vara positiva för Postnord eftersom en ändrad brevdefinition förtydligar vilka regler som gäller för brev respektive paket. Bemyndigandet till PTS om placering av inlämnings- och expeditionsställen skapar förutsättningar för PTS att beakta användarnas behov samtidigt som det skapar ett tydligare regelverk kring vilken service som gäller för användare, tillhandahållare och konkurrenter.

20.4.3 Konsekvenser för konkurrenter till den utsedda tillhandahållaren

Konsekvenser för brev- och paketleverantörer

På brevmarknaden är Postnord den största aktören på marknaden för brevtjänster med en marknadsandel på mellan 70 och 80 procent i termer av volym 2021. Citymail hade en marknadsandel om mellan 20 och 25 procent det året och de tio företagen inom morgontidningsdistributionen (MTD) sammantaget mellan 1 och 5 procent av marknaden medan övriga postföretag tillsammans hade mindre än 1 procent av marknaden. För rikstäckande befordran av enstaka brev är Postnord i praktiken det enda postföretaget. På lokal nivå utgörs konkurrensen av ett tjugotal lokalt verksamma postföretag med förhållandevis små volymer. Brevmarknaden omfattar alltså både traditionella brev och lättare varuförsändelser som går i brevflödet. Den

senare delmarknaden har ökat kraftigt under senare år, i takt med att e-handeln har ökat.

De förslag vi lämnar berör främst brevmarknaden och därmed också de paketbrev som går i brevflödet. Postnord är den största aktören på marknaden för paketbrev, med en marknadsandel på mellan 75 och 80 procent i termer av volymer. Näst störst är MTD, som med sitt gemensamma varumärke Early Bird har en sammanlagd marknadsandel på mellan 15 och 20 procent. Därefter kommer Citymail med en marknadsandel på mellan 1 och 5 procent, medan övriga aktörer på marknaden tillsammans har en marknadsandel som understiger 1 procent.

Även på paketmarknaden är Postnord den största aktören men här finns flera konkurrenter. Antalet paketleverantörer som är anmälda hos PTS är 27, varav de största mätt i volym är, förutom Postnord som har en marknadsandel om 50–55 procent, DHL som har 10–15 procent och Schenker och Bring Parcels med marknadsandel om 5–10 procent vardera.¹⁶ Den föreslagna ändringen till tredagarsbefordran för brev skulle kunna innebära en ökad efterfrågan på pakettjänster om pakettjänster erbjuds till konkurrenskraftiga villkor. Postmarknaden beskrivs i kapitel 5 och en närmare beskrivning av brev- och paketmarknaderna görs i avsnitten 5.1.3 och 5.1.4.

För de riktigt brådskande försändelserna finns även ofta bud- och kurirtjänster att tillgå. När det gäller budtjänster finns det flera leverantörer. Antalet budbils-, kurir- och andra postföretag är 1 503 enligt SNI 53.2, varav de flesta, 1 276, cirka 85 procent, är små med 0 anställda men det finns även stora aktörer. De fyra största aktörerna, som också ägnar sig åt gränsöverskridande verksamhet, är DHL Express, TNT Express, Fedex Express och UPS (United Parcel Service). För utförligare beskrivning se 14.9.2 och 16.3.6.

Förslaget om statsstöd för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten bedöms inte få några större konsekvenser för konkurrenterna. Den eller de postföretag som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten berörs av förslaget och stödordningen kommer i första hand vara tillämplig på den del av den samhällsomfattande posttjänsten som avser brev vilket innebär att det i praktiken endast är Postnord som berörs.

När det gäller s.k. sändningar är Postnord och Citymail de huvudsakliga konkurrenterna. Förslaget om tredagarsbefordran kommer

¹⁶ PTS, *Den svenska paketmarknaden 2021*, PTS-ER-2022-27.

att vara positivt för Citymails konkurrensmöjligheter jämfört med situationen att tvådagarsbefordran upprätthålls med statsstöd. Citymail erbjuder främst en sändningstjänst med fyra dagars befordringstid. Denna tjänst blir mer konkurrenskraftig om den snabbaste brev-tjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten innebär tre dagars befordringstid.

Det föreslagna regelverket om ersättning till den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten innebär att ersättning kan ges för de nettokostnader som företaget har för distributionsnätet. Detta nät kan även användas för sändningar. Vår bedömning är att ersättningsmöjligheterna inte kommer få konsekvenser för konkurrensen eftersom det finns regler om prissättning i postlagen som ska förhindra att priser till exempel sätts för lågt. Tillsynsmyndigheten PTS ska bevaka detta så att konkurrensen upprätthålls på brevmarknaden. Se även resonemang om konkurrens mellan statligt ägda företag och privata företag i avsnitt 18.3

När det gäller förslaget om finansiering genom upphandling kommer det, som tidigare nämnts, troligtvis inte vara aktuellt när det gäller brevdelen utan det kommer i så fall att bli på paketdelen. För alla paketleverantörer bedöms denna modell vara positiv. Om en situation uppstår där det bedöms finnas behov av upphandling av pakettjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten i något område kan alla aktörer som är intresserade delta och lämna anbud.

Konsekvenser för företag som tillhandahåller digitala lösningar

Ytterligare konkurrenter till Postnord på brevmarknaden är den pågående digitaliseringen och företag som tillhandahåller digitala brev-lådor. Det är digitaliseringen som lett till att brevvolymerna gått ned och som är skälet till prognoserna om fortsatt nedgång.

Vårt förslag att övergå till tre dagars brevbefordran kan komma att påskynda digitaliseringen om användarna anser att det tar för lång tid för vanliga fysiska brev och om alternativ som expressbrev anses bli för dyrt. Det kan i sin tur skynda på minskningen av brevvolymerna ytterligare.

Våra förslag till finansieringsmodeller, där den utsedde tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten kan få ersättning för sina kostnader av staten, kan bidra till att digitaliseringen tar längre

tid. Om den samhällsomsfattande posttjänsten upprätthålls på en nivå som anses acceptabel av användarna kan incitamenten till att genomföra digitala lösningar minska. Det kan i sin tur påverka företagen som tillhandahåller digitala lösningar som till exempel digitala brevlådor. Det finns för närvarande tre företag som har digitala brevlådor, varav Kivra är den största aktören med drygt 5,3 miljoner privatpersoner anslutna och knappt 100 000 företag i oktober 2022. Billo är det nyaste brevlådeföretaget och de erbjuder en särskild postadress dit användaren kan få all sin fysiska post digitaliserad och presenterad i appen. Fysisk post kan läsas in i företagets digitaliseringscenter maskinellt och sedan skickas till den digitala brevlådan. Ytterligare en ny brevlåda är Fortnox företagsbrevlåda. Förutom dessa brevlådeföretag finns Min myndighetspost som är statens digitala brevlåda för den som bara vill ha meddelanden från myndigheter och kommuner. En närmare beskrivning av digitaliseringsutvecklingen finns i kapitel 7.

20.4.4 Konsekvenser för den reglerande myndigheten

För den reglerande myndigheten PTS är förslagen om förtydliganden i postlagen och postförordningen positiva. Den ändrade brevdefinitionen förtydligar vilka regler som gäller för brev respektive paket, vilket underlättar myndighetens tillsyn. Bemyndigandet till PTS om placering av inlämnings- och expeditiionsställen skapar förutsättningar för PTS att beakta användarnas behov och skapa ett tydligare regelverk. För myndigheten blir det lättare att följa upp jämfört med en situation där servicenivån inte skulle ha förtydligats. Inledningsvis måste dock myndigheten ta fram föreskrifter som tydliggör hur servicenivån ska se ut. Bedömningen är att det arbetet inte medför några konsekvenser när det gäller behovet av resurser utan kan hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten. Förslaget om tre dagars brevbefordran bedöms inte få några konsekvenser för PTS.

Förslaget att PTS ska vara den stödgivande myndigheten när det gäller statsstöd för tillhandahållande av den samhällsomsfattande tjänsten får konsekvenser i form av ökat administrativt arbete som kräver extra resurser. Enligt förslaget får PTS besluta föreskrifter om verkställigheten av ersättningsordningen. PTS ska vidare granska och bedöma vilken ersättning som ska föreslås och betala ut ersättningen.

När det aktuella budgetåret är slut ska myndigheten kontrollera att ersättningen inte överstiger nettokostnaden och om den gör det besluta om återkrav av den överskjutande delen. Detta innebär sammantaget nya och ökade administrativa uppgifter för myndigheten som medför ett finansieringsbehov. PTS uppskattning av det tillkommande arbetet med stödordningen omfattar tre årsarbetskrafter för administration av statsstöd till en kostnad av 4,5 miljoner kronor. Arbetet kommer att starta redan när ordningen är beslutad för att säkerställa att nödvändiga föreskrifter och instruktioner för den som ska söka medel ska finnas på plats när reglerna träder i kraft.

Om en upphandling av den samhällsomfattande posttjänsten ska genomföras är det PTS som enligt förslaget ska sköta upphandlingen. PTS bedömer att kostnader för upphandlingsarbetet uppgår till cirka 2 årsarbetskrafter, dvs. 3 miljoner kronor. Se vidare under avsnittet om kostnader.

20.4.5 Konsekvenser för konkurrensförhållanden

Det ändrade befodringskravet på brev kan få konsekvensen att paket-tjänster utnyttjas i högre grad. I vilken omfattning efterfrågan på pakettjänster skulle öka är mycket svår att uppskatta. På paketmarknaden finns det flera aktörer som nämnts tidigare. Konkurrensen är god med flera paketdistributörer som täcker hela landet. Enligt PTS är paketmarknaden växande och dynamisk med ett ökande antal aktörer som konkurrerar inom de olika delsegmenten på marknaden.¹⁷ Aktörerna erbjuder övernattbefordran inom stora områden och vår bedömning är att dessa tjänster kan komma att efterfrågas i högre grad om tredagarsbefordran av brev anses för långsam. För de riktigt brådskande försändelserna finns även ofta bud- och kurirtjänster att tillgå (se avsnitt 20.4.3).

Även digitaliseringen och utnyttjande av digitala brevlådor kan skyndas på med anledning av förslaget vilket kan gynna företagen som tillhandahåller sådana lösningar.

Sammantaget kan förslaget om tre dagars postbefordran leda till högre efterfrågan på marknaderna för paket- och budtjänster samt för digitala brevlådetjänster. Det skulle även kunna leda till andra innovativa lösningar. Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning

¹⁷ PTS, *Den svenska paketmarknaden 2021*, PTS-ER-2022:27.

efterfrågan på det olika tjänsterna kan öka. Efterfrågan kan påverkas av i hur stor utsträckning försändelser ersätts med digitala lösningar, ändrade rutiner hos främst myndigheter, hur stor priskänsligheten är hos användarna och vilka lösningar som kan komma att erbjudas på denna växande och dynamiska marknad. Det blir därför inte meningsfullt att göra en uppskattning av hur mycket efterfrågan kommer att öka eftersom den kommer att bli alltför osäker.

Vid reglernas utformning har vi beaktat frågan om särskilda hänsyn behöver tas till små företag. Förslaget om tredagars brevbefordran kan få konsekvenser för företagen som beskrivits tidigare. Enligt vår bedömning är dock konsekvenserna inte sådana att särskild hänsyn behöver tas till små företag.

20.4.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ingen påverkan på sysselsättningen

För den regionala utvecklingspolitiken med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet är det viktigt med god tillgång av olika typer av service där även tillgång till post- och pakettjänster ingår. Vårt förslag kan påverka situationen för dem som bor och verkar i landsbygden då servicen försämras. Även om möjligheterna till digital substitution är stora kan uppkopplingsmöjligheterna i gles- och landsbygder vara sämre vilket kan göra att det finns större behov av att kunna skicka brev. Vi har inte fått några indikationer från de företagsföreningar vi har varit i kontakt med att detta skulle påverka företagen och vår bedömning är därför att den föreslagna förändringen med en dags längre befordringstid för brev inte påverkar förutsättningarna för den regionala utvecklingspolitiken i sådan omfattning att det ska leda till konsekvenser för sysselsättningen.

Effekter på miljön

Vid en övergång till tre dagars brevbefordran kan Postnords riksflyg helt tas bort, vilket enligt bolagets uppskattning minskar koldioxidutsläppen med 11 200 ton per år. Enligt bolaget används flygen inte till något annat än den prioriterade posten. Regionalflyget kommer

dock fortfarande att behöva finnas kvar vilket ger ett utsläpp om 2 500 ton per år. Vid en övergång till tredagarsbefordran kommer koldioxidutsläppen från tunga transporter att öka med 100 ton per år jämfört med att behålla tvådagarsbefordran. Utsläppen från distributionsslingorna kommer att minska med 1 500 ton. Postnords egna mål för att minska klimatpåverkande utsläpp oavsett reglering innebär att distributionen ska vara emissionsfri till år 2027 och fossilfri totalt sett till 2030. Från 2028 kommer det därför inte vara några koldioxidutsläpp från distributionsslingorna.

Effekter för djurhälsan och information om sjukdomsstatus

Konsekvenserna av att veterinärmedicinska prover inte bara skickas till Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) utan till andra länder för analys på grund av att de transporter som erbjuds till exempelvis Tyskland är mer pålitliga är att information om sjukdomsstatus hos svenska djur inte kommer myndigheten till del. Denna situation finns redan idag men kan komma att öka när befordringstiden för brev blir längre. Konsekvensen av detta kan i förlängningen innebära att Sverige inte får kontroll över sjukdomsläget samt att SVA har svårt att motbevisa eventuell antagonistisk informationspåverkan enligt SVA.

Om veterinärer bedömer att det inte finns möjlighet att få fram analysprov i tid finns det risk för en överanvändning av antibiotika enligt Lantbrukarnas Riksförbund. Vi anser, som tidigare nämnts, att detta är en viktig aspekt att lyfta men vår bedömning är att det inte är ett behov som bör säkerställas genom bastjänsten för brev i den samhällsomfattande tjänsten.

20.4.7 Konsekvenser för totalförsvaret

Även inom totalförsvarets organisationer pågår en digitalisering vilket har medfört att antalet brev har minskat och bedömningen är att minskningen kommer att fortsätta. Enligt PTS förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster bedömde de flesta totalförsvarsaktörerna att de i huvudsak skulle ha ett oförändrat behov av att skicka och ta emot brev och paket under höjd beredskap, förutsatt att elektroniska kommunikationer fortfarande fungerar. Vid en situation där elektroniska kommunikationer inte fungerar skulle behovet av att

kunna skicka och ta emot fysiska försändelser öka för en del av totalförsvarsaktörerna.

I den återupptagna planeringen för det civila försvaret pågår ett arbete som omfattar alla berörda sektorer där post bör vara en del som hålls samman i den gemensamma planeringen. Totalförsvarets behov under höjd beredskap kan därmed behöva tillgodoses genom speciallösningar och inte genom bastjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten.

Vår bedömning är att de specifika behov som vissa aktörer inom totalförsvaret har av posttjänster vid höjd beredskap även bör kunna adresseras genom de särskilda åtgärder som Postnord ska vidta enligt sina tillståndsvillkor. Däremot bedöms kostnaden bli alltför hög för att i normalläget upprätthålla en så hög nivå att alla behov som kan uppstå vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses, till exempel tjänstgöringsorder till värnpliktiga som måste kunna delas ut alla dagar i veckan.

20.5 Kostnader

Vårt förslag medför kostnader för staten och för den reglerande myndigheten PTS. Även för användare som privatpersoner, företag och myndigheter kommer förslagen att medföra kostnader som redovisas ovan i texten under respektive grupp. I detta avsnitt redovisas de kostnader som är förknippade med statens kostnader för statsstöd samt kostnaderna för PTS på grund av utökade arbetsuppgifter.

De minskade brevmängderna leder till att det kommer att krävas statlig finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Förslaget om en övergång till tredagarsbefordran med samma kvalitetskrav som idag (95 procent) medför dock besparingar jämfört med om tvådagarsbefordran kvarstår. Vår bedömning av de kostnader som kommer att uppstå för staten uppgår till de belopp som finns i nedanstående tabell. Det är samma uppgifter som finns i avsnitt 18.9 där beräkningen beskrivs mer ingående. I samma avsnitt lämnas även förslaget att finansiering ska ske genom ett procentuellt avdrag från myndigheternas förvaltningsanslag.

Tabell 20.1 Finansieringsbehov till statsstöd för den samhällsomfattande posttjänsten (miljoner kronor)

År	2026	2027	2028	2029	2030
Belopp	600	840	885	930	975

Kostnaderna för PTS som beräknas uppstå med anledning av den föreslagna finansieringsmodellen om statsstöd uppgår till 4,5 miljoner kronor. PTS schablon för en årsarbetskraft är 1,5 miljoner kronor inklusive overheadkostnader. När det gäller förslaget om upphandling uppstår en kostnad för det fall PTS finner det lämpligt att upphandla, givet aktuell situation på marknaden. Vid en sådan situation uppskattas upphandlingsarbetet till cirka 2 årsarbetskrafter, dvs. 3 miljoner kronor. Vi föreslår att det finansieras på samma sätt som statsstödet, dvs. med bidrag från myndigheternas förvaltningsanslag.

Vi bedömer att förslagen inte innebär några större kostnadsökningar eller intäktsminskningar för kommuner eller regioner. Vissa ökade kostnader för expressbrev kan uppkomma men redan idag behöver bland annat värden hantera kallelser och försändelser på andra sätt än genom postgången när ärenden behöver hanteras skyndsamt. Den pågående digitaliseringen kommer att minska behovet av fysiska brev ytterligare och eventuella ökade kostnader för brev kan dessutom skynda på detta arbete.

20.6 Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

20.6.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Digitaliseringen har medfört att behoven av brådskande försändelser har minskat kraftigt och den utvecklingen kommer att fortsätta under de närmsta åren tack vare nya lösningar och fler användare av digitala brevlådor. Vår bedömning är att ett ändrat krav på brevbefordringstid från och med den 1 juli 2024 ger användarna tillräcklig tid till anpassning. Informationen hinner nå fram och berörda företag och även små företag får tid att ställa om och göra anpassningar för sina verksamheter. Befordringstidskravet bör ändras samtidigt

som förslaget avseende statsstöd genomförs eftersom befordrings-tiden är en viktig förutsättning för beräkning av nettokostnaden.

När det gäller förslaget om en ny förordning om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten föreslår vi att det ska träda i kraft så fort som möjligt för att tillhandahållaren ska kunna söka medel. Den nya regleringen kan dock inte förväntas vara i kraft till 2023 utan en ansökan kommer att kunna göras först 2024, avseende ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten 2026. Postnord förutser en förlust inom brevverksamheten redan 2024. Bolaget bedriver dock även annan verksamhet, som enligt vår bedömning kan förväntas gå med vinst. Finansieringen enligt den föreslagna modellen bygger på att ansökan om ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten för ett visst år görs senast den 1 september två kalenderår före året som ersättningen avser. Om regeringen önskar att finansieringsmodellen ska vara tillämplig även för tid före 2026 kan det införas bestämmelser om att vid ansökan om ersättning för 2026 kan ansökas om ersättning även för tidigare år och att PTS ska pröva ansökan även i den delen. Vi lämnar dock inte förslag om det.

20.6.2 Behov av speciella informationsinsatser

Inför ändringen av befordringstid av brev kommer informationsinsatser behöva ske till användare, konsumenter, företag, myndigheter, andra organisationer med flera, för att det ska vara tydligt vilka befordringstiderna för brev är och för att användarna ska ha möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna.

20.7 Övriga konsekvenser

Vi har beskrivit de konsekvenser som förslagen bedöms få. Vi bedömer att förslagen inte får några negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan män och kvinnor och inte heller för det kommunala självstyret. Vi bedömer att förslagen inte heller får några övriga konsekvenser för företagen än de som redan beskrivits. Därför redovisas inte någon detaljerad bedömning avseende dessa aspekter.

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

1 kap.

2 §

I denna lag betyder

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

brev: en adresserad försändelse med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftliga meddelanden och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser,

obeställbart brev: ett brev som

1. inte kan delas ut till mottagaren,

2. är ofrånkerat eller otillräckligt frankerat, eller

3. har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige,

postförsändelse: en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

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

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

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

sambälls omfattande posttjänst: en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser bestående i

1. brev,

2. dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som i samtliga fall väger högst 2 kg, och

3. paket som väger högst 20 kg

och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Paragrafen innehåller ett antal definitioner

Definitionen av *brev* har ändrats. Övervägandena i denna del finns i kapitel 15.

Genom den nya definitionen av brev kommer endast försändelser som befordras genom en tjänst som är avsedd för skriftliga meddelanden att anses som brev. Den ändrade lydelsen innebär att så kallade paketbrev, försändelser upp till 2 kg som är avsedda för varor, inte längre kommer anses som brev enligt postlagen. På så sätt omfattas små försändelser som befordras genom tjänster avsedda för varor eller andra föremål (pakettjänster) inte längre av postlagens regelverk för brev. Utgångspunkten för bedömningen av om en försändelse är ett brev eller inte är vad tjänsten är avsedd för och inte vad själva försändelsen har för faktiskt innehåll. Om en tjänst är avsedd för att skicka skriftliga meddelanden, vilket ett frimärkt brev som postas på en brevlåda är, och innehållet i försändelsen är något annat än ett skriftligt meddelande, är försändelsen ändå att anse som ett brev. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter omfattas för närvarande av definitionen av brev om de har lagts i ett kuvert eller plastomslag med adress. I och med att dessa tjänster inte är att anse som skriftliga meddelanden kommer de inte längre att vara brev enligt den nya definitionen. I definitionen har brevkort tagits bort från uppräknningen eftersom det är en tjänst som inte längre tillhandahålls.

Även definitionen av *samhällsomfattande posttjänst* har ändrats. Övervägandena finns i avsnitt 14.11.

Genom den nya definitionen tydliggörs att den samhällsomfattande posttjänsten har den omfattning som föreskrivs i postdirektivet, med utnyttjande av möjligheten att höja viktgränsen för paket till 20 kg. Förändringen medför att bestämmelsens ordalydelse motsvarar den åsyftade ordalydelsen (se prop. 1997/98:127, s. 20). Genom ändringen tydliggörs att den samhällsomfattande posttjänsten omfattar adresserade dagstidningar.

3 kap.

1 §

Den samhällsomsfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att

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

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

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

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

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten,

2. på vilket sätt kravet enligt första stycket 1 på utdelning av postförsändelser ska fullgöras,

3. krav på befordringstider, och

4. på vilket sätt kravet enligt första stycket 2 på placering av expeditions- och inlämningsställena ska fullgöras.

I paragrafen regleras den samhällsomsfattande posttjänstens omfattning. Bemyndigandet i andra stycket 4 är nytt. Övervägandena redovisas i avsnitt 16.8.

Genom bemyndigandet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om placeringen av expeditionsställena och inlämningsställena i den samhällsomsfattande posttjänsten. Den samhällsomsfattande posttjänsten ska enligt 3 kap. 1 § första stycket 2 uppfylla kravet att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Genom bemyndigandet är det möjligt bland annat att förtydliga hur placeringen av serviceställen för utlämning av paket ska fullgöras för att användarnas behov ska anses vara beaktade och att reglera omfattningen och placeringen av brevlådor. Post- och telestyrelsen (PTS) får möjlighet att besluta sådana föreskrifter för att underlätta uppgiften att bevaka att en väl fungerande samhällsomsfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

4 §

Om det behövs för att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten får den myndighet som regeringen bestämmer

1. upphandla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten, eller
2. lämna ersättning till den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ersättningen enligt första stycket 2.

I paragrafen föreskrivs en möjlighet att säkerställa hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling eller statsstöd. Övervägandena beträffande bestämmelsen i första stycket 1 finns i avsnitt 18.5 och 18.6, och övervägandena beträffande bestämmelsen i första stycket 2 finns i avsnitt 18.3.

Enligt *första stycket* får den samhällsomfattande posttjänsten säkerställas genom upphandling eller statsstöd. Enligt en ny bestämmelse i postförordningen är PTS den myndighet som gör upphandling enligt första stycket 1. Enligt en av oss föreslagen ny förordning om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten är det också PTS som lämnar ersättning enligt första stycket 2.

Med att ett företag har utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten avses att företagets tillstånd att bedriva postverksamhet förenats med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst. Ersättning enligt första stycket 2 lämnas enligt den nya förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten.

Med upphandling avses upphandling enligt någon av upphandlingslagarna. Upphandling bör väljas främst när verklig och effektiv konkurrens kan förväntas vid upphandlingen. Alternativet att utse ett företag genom tillståndsvillkor står inte till buds beträffande renodlade paketföretag, eftersom tillstånd krävs endast för postverksamhet, dvs. regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. I en situation där ett företag utan tillstånd att bedriva postverksamhet är mest lämpat att tillhandahålla till exempel paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten, i hela eller vissa delar av landet, kan detta företag upphandlas att tillhandahålla den aktuella delen av den samhällsomfattande posttjänsten. Om en sådan upphandling inte innebär verklig och effektiv konkurrens kan den

ersättning som ska lämnas enligt kontraktet utgöra statsstöd. Sådan ersättning kan behöva anmälas till och godkännas av kommissionen. I den situationen är inte den nya förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten tillämplig. Vid upphandlingen behöver därför EU:s statsstödsregler – till exempel Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster – beaktas. Villkor som behöver uppfyllas enligt dessa regler behöver då regleras inom ramen för upphandlingen. I avsnitt 10.3, 11.3.3 och 11.5 har vi behandlat frågan under vilka omständigheter som upphandling kan innefatta statsstöd. I avsnitt 10.6 har vi redovisat vilka regler som ska iakttas om ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten utgör statsstöd.

PTS avgör om den samhällsomfattande posttjänsten ska säkerställas genom upphandling eller ersättning till ett företag som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Vid valet mellan alternativen bör PTS beakta kostnaderna för staten som de olika alternativen kan förväntas leda till och samhällsekonomiska aspekter. PTS ska också beakta vilket alternativ som kan förväntas leda till det mest prisvärda utfallet. PTS kan ta hänsyn till administrativa fördelar med en visst alternativ. Om Postnord är utsett att tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten, och paketdelen av den samhällsomfattande posttjänsten behöver säkerställas i mindre delar av Sverige, kan administrativa fördelar med att utse Postnord att tillhandahålla även denna del av den samhällsomfattande posttjänsten beaktas vid valet mellan att upphandla den aktuella delen och att utse Postnord att tillhandahålla även denna del.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om möjligheten enligt 8 kap. 7 § regeringsformen att meddela föreskrifter. Den nya förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten meddelas med stöd av denna bestämmelse i regeringsformen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Sofie Berg Cormier, Kulturdepartementet

Jag har medverkat i Postfinansieringsutredningen som expert från Kulturdepartementet. Nyhetsmedier är en central del av den demokratiska infrastrukturen. Postdistribution av tidningar och tidskrifter är därmed viktig ur demokratisynpunkt eftersom den i dagsläget är en nödvändig förutsättning för att tidningar ska kunna spridas i hela landet. Posttjänster för tidningsdistribution behöver tillhandahållas med villkor som är relevanta och anpassade till tidningarnas förhållanden.

Det är viktigt att det finns förutsättningar för att kunna ta emot nyhetstidningar oavsett var i landet man bor. Det är en grundläggande förutsättning att distribution av tidningar och tidskrifter omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten för att krav ska kunna ställas på att och hur en sådan distribution ska tillhandahållas. Jag välkomnar utredningens förtydligande att adresserade tidningar och tidskrifter omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Jag beklagar dock att utredningen inte närmare har undersökt huruvida den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige skulle kunna omfatta även gratis-tidningar, då postdirektivet är ett minimidirektiv.

Utredningens förslag att utöka befordringstiden till tre dagar får stora negativa konsekvenser för tidningsläsare i främst glesbygder och utanför tätort. Förslaget försämrar möjligheten att ta del av journalistik – inklusive lokal nyhetsförmedling – och därmed möjligheten att vara demokratiskt delaktig. Min samlade bedömning är att utredningens förslag kraftigt skulle försämma förutsättningarna för nyhetsmedier att förmedla innehåll, inte minst lokaljournalistik och då särskilt till äldre personer som inte har möjligheter att tillgodogöra sig motsvarande innehåll digitalt.

Jag beklagar att utredningen inte i större utsträckning har beaktat konsekvenserna för tidningarna och inte heller lämnat några förslag för att uppnå en ändamålsenlig tidningstjänst inom den samhälls-
fattande posttjänsten.

Kommittédirektiv 2020:101

Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Syftet är att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad.

Utredaren ska bl.a.

- analysera möjliga finansieringsmodeller för de tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från
 - finansiering genom statsstöd, och
 - upphandling av tjänsterna,
- lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär
 - att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller
 - att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt,
- föreslå hur finansieringen ska gå till, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

Uppdraget att föreslå en finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten

Det riksdagsbundna målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen (prop. 2014/15:1 utg. omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86). Inom Europeiska unionen regleras posttjänster i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet). Postdirektivet har ändrats vid ett par tillfällen, senast genom direktiv 2008/6/EG. Syftet med postdirektivet är att stegvis harmonisera Europeiska unionens inre marknad för posttjänster och att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst som uppfyller vissa kvalitetskrav.

I postlagen (2010:1045) finns bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. För närvarande har 27 företag meddelats tillstånd av Post- och telestyrelsen (PTS) att bedriva postverksamhet (dvs. regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning). Postnord AB är störst på brevmarknaden med en marknadsandel som 2019 uppgick till knappt 80 procent av de utdelade breven. Den näst största operatören är Citymail Sweden AB, vars marknadsandel uppgick till knappt 19 procent av de utdelade breven. Övriga tillståndshavare är förhållandevis små och de flesta bedriver sin verksamhet lokalt eller regionalt (PTS-ER-2020:10). Enligt postlagen ska det finnas en samhällsomfattande posttjänst, dvs. en posttjänst som finns i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser för befordran. Med postförsändelser avses adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Den samhällsomfattande posttjänsten avser alltså både brev och paket.

Den svenska samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen. De ändrade kommunikationsmönster som användningen av ny teknik leder till innebär förändrade förutsättningar och villkor för människor, företag och offentliga institutioner. Sedan 2000 har den totala brevvolymen på den svenska marknaden minskat med 47,3 procent. År 2019 skickades drygt 180 miljoner färre försändelser än 2018,

vilket motsvarar en minskning med 10,5 procent. Totalt skickades 1,8 miljarder brev 2019 (PTS-ER-2020:10). Det finns inga tecken på att volymminskningen på den svenska brevmarknaden kommer att avstanna. Det gör att förutsättningarna på postmarknaden kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Detta leder till att förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst påverkas. PTS konstaterar att distribution av postförsändelser är förknippad med en hög andel fasta kostnader, i form av exempelvis sorteringsanläggningar, fordon och bemanning i utdelningsverksamheten. Det innebär att kostnaderna i utdelningsverksamheten i stor utsträckning förblir oförändrade, trots minskade brevvolymer. Den negativa effekten förstärks av att Sveriges befolkning växer. Kombinationen av sjunkande brevvolymer och fler hushåll och företag att leverera till medför en snabb utveckling mot allt färre försändelser att dela ut vid varje utdelningspunkt. Brevbärarna passerar alltså ett allt större antal adresser utan att det finns några försändelser att dela ut.

Ökad digitalisering och tillgång till bredband har lett till förändrade köpbeteenden och en starkt växande e-handel. E-handeln har under flera år vuxit med 15–20 procent per år, vilket har gett en stark tillväxt för alla varuförsändelser. I Sverige uppgick e-handeln 2018 till 77 miljarder kronor, exklusive e-handel från utlandet. Det innebär att e-handeln utgör cirka 10 procent av den totala detaljhandeln. Många nya aktörer har också etablerat sig på paketmarknaden. Digitaliseringen skapar förutsättningar för att utveckla nya tjänster och en allt mer effektiv logistik. Den snabba utvecklingen inom e-handeln leder också till nya förväntningar och krav från konsumenterna på tillförlitliga och tillgängliga leveranser. Digitaliseringen skapar med andra ord nya affärsmöjligheter på postmarknaden samtidigt som ökade krav på bättre leveranslösningar och en tilltagande konkurrens pressar marginaler och lönsamhet. E-handeln har potential att leda till mindre trafikvolymer och minskad energianvändning för transporter om ineffektiva inköpsresor ersätts med mer effektiva godsleveranser. Denna teoretiska potential realiserar i dag inte i praktiken. Även om e-handeln leder till ökade mängder varuförsändelser är antalet levererade paket fortfarande relativt litet i jämförelse med antalet utdelade brev. Den ökande mängden paket är överlag otillräcklig för att bära verksamheten när brevvolymerna faller. De sex största paketdistributörerna som erbjuder paketleveranser till privatpersoner genom ombud (Bring, Bussgods, DHL, Postnord, Schenker

och UPS) levererade tillsammans 127 miljoner paket under 2018. Det kan jämföras med att det 2018 skickades 2,0 miljarder brev. PTS konstaterar att regelverket i framtiden behöver utgå tydligare från att posttjänster tillgodoser olika behov, dels behovet av att kommunicera via skriftliga meddelanden, dels behovet av att skicka och ta emot varuförsändelser (PTS-ER-2019:7).

PTS utser med stöd av 2 kap. 4 § postlagen en eller flera tillhandahållare av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. För närvarande tillhandahålls den samhällsomfattande posttjänsten av Postnord. Någon ersättning från staten lämnas inte för tillhandahållandet av tjänsten, utan tjänsten är självfinansierad. De ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan någon annan ersättning kommer successivt att försvinna. Den främsta orsaken till det är att förutsättningarna för att kunna finansiera service i gles- och landsbygder med överskott från mer tätbebyggda områden urholkas i snabb takt. Enligt PTS beror det till stor del på att lönsamheten för de tidigare mycket lönsamma brevtjänsterna urholkas i takt med att brevolymerna sjunker. Med anledning av det som beskrivs ovan ser regeringen ett behov av att utreda hur finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten ska se ut när den inte längre kan vara helt självfinansierad.

Enligt 3 kap. 4 § postlagen ska tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten tillförsäkras genom upphandling, om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Detta är förenligt med postdirektivet (artikel 7.2). Posttjänster omfattas av lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. Enligt postdirektivet har en medlemsstat som konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innebär en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna vissa möjligheter att agera. Medlemsstaten får införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag eller ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare eller användare (artikel 7.3). Om nettokostnaden fördelas på tillhandahållare eller användare, får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond (artikel 7.4). Vid finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statligt stöd är regelverket om tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI-regelverket, tillämpligt. SGEI-regelverkets gräns för försumbart stöd (de mini-

mis) är 500 000 euro under en treårsperiod. Stöd upp till 15 miljoner euro per år kan ges enligt kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU). Om kriterierna i det beslutet inte är uppfyllda, kan stödet ges efter förhandsanmälan och godkännande av kommissionen i enlighet med kommissionens meddelande om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (2012/C 8/03).

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten har i stora delar varit oförändrad sedan avregleringen av postmarknaden 1993. Oberoende av finansieringsform så måste det utredas vilka posttjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten i framtiden. Det måste också utredas vilka posttjänster som ska upphandlas eller finansieras genom statsstöd. Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten behöver sättas i relation såväl till användarnas behov av posttjänster som till kostnaden för det allmänna att erbjuda den. Kraven på dagens samhällsomfattande posttjänst framgår av 3 kap. 1 § postlagen. För vissa försändelser finns det i 6 § postförordningen (2010:1049) krav på befordringstider. För andra finns en prisreglering i form av ett prishöjningstak i 9 § postförordningen.

Behoven, förväntningarna och förutsättningarna för den samhällsomfattande posttjänsten i dagens digitaliserade samhälle skiljer sig markant från dem som fanns i mitten av 1990-talet, när omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten slogs fast. Post är samtidigt en infrastruktur som behöver fungera både i vardagen och i allvarliga kriser, under höjd beredskap och ytterst krig. Behov, förväntningar och förutsättningar kan också skilja sig åt i olika delar av Sverige beroende på möjligheterna att utnyttja elektroniska kommunikationer som telefoni och funktionell tillgång till internet, men också utifrån tillgången till fysiska butiker med detaljhandelsförsäljning och annan kommersiell service. Ytterligare en aspekt handlar om distributionen av tryckta nyhetstidningar och tidskrifter. Distribution av tidningar är viktig ur ett demokratiperspektiv och i dag är utdelning via ordinarie postgång en förutsättning för att tidningar ska kunna levereras till hushåll i hela landet.

Det bör klargöras om det är möjligt att låta den samhällsomfattande posttjänsten vara självfinansierad i vissa delar av landet medan den finansieras med statliga medel i andra delar av landet. Det bör även bedömas om det är möjligt att för vissa delar av landet upphandla eller ge statligt stöd till en nivå på postservice som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Inom ramen för analysen av omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten kan det övervägas om det är motiverat att i större utsträckning reglera bl.a. pakethantering genom t.ex. tillståndsplikt eller avgiftsskyldighet som låter tillhandahållare av sådana tjänster bidra ekonomiskt till den samhällsomfattande posttjänsten. Det måste dock noggrant klargöras om en pålaga av sådant slag statsrättsligt är en skatt eller en avgift. Utgångspunkten är att utredningen inte ska föreslå en lösning som innebär att en skatt införs. Om utredningen ändå kommer fram till att en skatt bör införas, ska lagförslag inte lämnas.

Utredaren ska därför

- överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning, uppskatta kostnaderna för de nämnda alternativen samt förorda ett av dem,
- analysera möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från
 - finansiering genom statsstöd, och
 - upphandling av posttjänsterna,
- lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten med beaktande av olika möjliga omfattningar av denna,
- om det bedöms lämpligt, lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär
 - att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller
 - att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt,
- med en utförlig motivering förorda ett av de nämnda förslagen,

- inom ramen för sina överväganden i övrigt ta ställning till om det är möjligt och behövt att för vissa delar av landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten,
- i fråga om samtliga förslag, förutom lösningar som innebär en skatt, utarbeta nödvändiga författningsförslag,
- föreslå hur finansieringen ska gå till.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag samt bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna för avsändare och mottagare av postförsändelser i alla delar av landet samt för regleringsmyndighetens tillsyn vid en förändrad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska även analysera och redovisa konsekvenser av sina förslag med avseende på totalförsvarets behov av posttjänster och den återupptagna planeringen för det civila försvaret. Utredaren ska dessutom beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att effektivisera och minska växthusgasutsläppen från de transporter som genereras av posttjänster och redovisa konsekvenserna av sina förslag ur ett klimatperspektiv.

Utredaren ska vidare redovisa de konsekvenser och kostnader som förslagen medför för enskilda, för företag, för staten och för regioner och kommuner. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska förslag till finansiering lämnas. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Vid genomförande av uppdraget ska utredaren även hämta in synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

(Infrastrukturdepartementet)

SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS AV DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTEN

2022-09-11



SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS AV DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTEN

KUND

Regeringskansliet

KONSULT

WSP

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10-722 50 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
wsp.com

KONTAKTPERSONER

WSP

Erik Johansson
erik.a.johansson@wsp.com

Regeringskansliet

Martin Nilsson
martin.nilsson@regeringskansliet.se

UPPDRAGSNAMN
Samhällsekonomisk analys åt
Postfinansieringsutredningen

UPPDRAGSNUMMER
10328657

FÖRFATTARE
Erik Johansson, Mats Klingvall,
Lif Nelander, Kia Hultin

DATUM
2022-05-09

ÄNDRINGSDATUM
2022-09-11

Granskad av

Godkänd av

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
1 INLEDNING OCH BAKGRUND	5
1.1 DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTEN	5
1.2 UPPDRAGETS SYFTE	6
1.3 METOD	6
1.4 RAPPORTENS DISPOSITION	6
2 TIDIGARE STUDIER	7
3 METOD VÄRDERINGSSTUDIER	10
3.1 VALEXPERIMENT	11
3.2 VÄRDERING AV FÖRETAGS BETALNINGSVILJA	13
3.3 ANALYS AV ENKÄTSVAR	14
3.4 URVAL	15
4 RESULTAT VÄRDERINGSSTUDIER	16
4.1 PRIVATPERSONER	16
4.2 SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG	21
4.3 INTERVJUER AV STÖRRE ORGANISATIONER	25
5 SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS	26
5.1 METOD	26
5.2 VÄRDERINGEN FÖR PRIVATPERSONER	28
5.3 VÄRDERINGEN FÖR SME-FÖRETAG	28
5.4 EXTERNA EFFEKTER	31
5.5 EKONOMISKA KONSEKVENSER FÖR POSTNORD	32
5.6 EKONOMISKA KONSEKVENSER FÖR STATEN	32
5.7 RESULTAT	33
5.8 FÖRDELNINGSEFFEKTER	35
6 AVSLUTANDE DISKUSSION	38
7 REFERENSER	40
8 BILAGA A: METOD VALEXPERIMENT	42
9 BILAGA B: RESULTAT VALEXPERIMENT	44
10 BILAGA C: DIAGRAM ENKÄTSVAR	47

SAMMANFATTNING

Föreliggande rapport har tagits fram på uppdrag av Postfinansieringsutredningen som ska lämna förslag på hur den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige ska finansieras i framtiden. Syftet med uppdraget är att redovisa en samhällsekonomisk analys av förändringar av vilka krav som ska gälla för posttjänsten. Resultatet av analysen baseras på en värderingsstudie riktad mot privatpersoner samt små och medelstora företag (företag med upp till 249 anställda), och på uppgifter från PostNord om hur kostnaderna förväntas bli för PostNord om förändrade krav på posttjänster införs. Till detta har också kostnaderna för externa effekter adderats, till exempel emissioner och buller. Värderingsstudien i denna studie går ut på att fråga vad människor tycker om olika hypotetiska scenarier vad gäller posttjänsten och ur det dra slutsatser om vilken samhällsnytta dessa scenarier ger. Värderingen från privatpersoner och företag har räknats upp till nationell nivå i syfte att erhålla en monetär värdering för hela Sverige.

I den samhällsekonomiska värderingen har tre alternativa brev- och paketjänster och en paketjänst analyserats. Brevtjänsterna, som bäst kan beskrivas enligt Tabell 1, har jämförts med den nuvarande brev- och pakettjänsten D+2 och utdelning varannan vardag. Den paketjänst som har analyserats är att paket kommer fram efter 1 vardag (övernattbefordran på expresspaket) istället för upp till 2 vardagar.

Tabell 1. Scenarier för brev- och paketjänster i den samhällsekonomiska kalkylen.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Företag	Brev kommer fram efter 3 vardagar	Brev kommer fram efter 4 vardagar	Brev kommer fram efter 2 vardagar
Privatpersoner	D+3 och utdelning varannan vardag	D+4 och utdelning varannan vardag	D+2 och utdelning varje vardag

Den samhällsekonomiska analysen tyder på följande slutsatser:

- Brevtjänsterna enligt alternativen 1 och 2 genererar välfärdsförluster som ett resultat av att användarnas värdering att behålla dagens tjänst tjänsten är högre än den minskning av kostnaderna som brev- och pakettjänsterna leder till enligt PostNord:s bedömning.
- Brevtjänsten enligt alternativ 3 genererar en välfärdsvinst. Framförallt är det värderingarna från privatpersonerna och företagen som påverkar utfallet.
- För pakettjänsten 1 vardag (övernattbefordran på expresspaket) istället för upp till 2 vardagar erhålls ett positivt samhällsekonomiskt utfall. Det positiva utfallet härrör från att privatpersoner och företag sammantaget värderar tjänsten högre än de ökade kostnader som PostNord har kalkylerat med om tjänsten införs.
- Beräkningarna av förändringar av de externa effekterna har genomgående en marginell påverkan på den samhällsekonomiska analysen.

1 INLEDNING OCH BAKGRUND

1.1 DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTEN

Föreliggande rapport redovisar en samhällsekonomisk analys av den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Rapporten har tagits fram på uppdrag av Postfinansieringsutredningen som ska lämna förslag på hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras i framtiden. I Sverige är det PostNord som har det i lag styrda samhällsupdraget som på engelska kallas Universal Service Obligation (USO). Postförordningen¹, som preciserar postlagen², anger i 6 § första stycket att 95 procent av inrikes brevöversändelser postas för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar.

Enligt postlagen omfattar den samhällsomfattande posttjänsten bland annat även krav på insamling och utdelning av post, avstånd till närmsta expeditjons- och inlämningsställe, samt regler om prissättning. Inom ramen för utdelningen ingår i PostNord:s verksamhet även vissa tidningar, exempelvis veckomagasin.

PostNord pekade i sin senaste årsredovisning ut två "megatrender" som påverkar deras verksamhet.³ Den första trenden är digitaliseringen som medför en ökad e-handel och minskade brevvolymer. Enligt Post- och telestyrelsen (PTS) skickades cirka 1,5 miljarder brev under år 2021 vilket är en nedgång med drygt 5 procent jämfört med 2020.⁴ Runt millennieskiftet var antalet brevöversändelser knappt 3,5 miljarder och den negativa trenden accelererade under 2010-talet.

Paketbrev, det vill säga varuförsändelser upp till två kilo i brevlödet, har å andra sidan ökat. Likaså har paketmarknaden växt kraftigt senaste åren som en följd av ökad e-handel vilket accentuerades under pandemin.

Den andra trenden handlar om hållbarhet. PostNord noterar en ökad efterfrågan på fossilfria leveranser, både från kunderna på marknaden och genom högre klimatambitioner i samhället i stort.

Mot bakgrund av minskande brevvolymer är frågan hur länge man kan upprätthålla dagens krav innan det blir företagsekonomiskt ohållbart. Ur ett större perspektiv är det, utöver det företagsekonomiska, relevant att förstå de samhällsekonomiska konsekvenserna av att sänka kraven på brevöversändelser. Utöver företagsekonomiska konsekvenser inkluderar de samhällsekonomiska konsekvenserna även värderingen av användarna (postkunderna), externa effekter (till exempel emissioner och buller) som postverksamheten bidrar till samt eventuella snedvridande skatteeffekter om verksamheten behöver skattefinansieras.

Samtidigt som lägre krav utreds för brevjänster gäller det omvända för paketjänster. Eftersom volymerna för paket ökar och marknaden är mer konkurrensutsatt vore det snarare i samhällets intresse att höja kraven. Paketleveranser saknar idag krav på befordringstider men av inrikes paketleveranser i Sverige befordras merparten på en arbetsdag.

¹ (SFS 2010:1049)

² (SFS 2010:1045)

³ (PostNord, 2022)

⁴ (Post- och telestyrelsen, 2022)

1.2 UPPDRAGETS SYFTE

WSP:s uppdrag består av två delar. Den första delen omfattar och syftar till att genomföra en studie av den betalningsvilja som privatpersoner och företag har för olika servicenivåer inom posttjänsten, uppdelat på brev- och paketförsändelser (där paketbrev går under brev). Exempel på servicenivåer är exempelvis utdelningsfrekvens, beföringstider, kvalitetskrav samt betalningsviljan för expresstjänster. Privatpersoner och företag förstås och studeras både som avsändare och mottagare av post.

Den andra delen syftar till att med en samhällsekonomisk kalkyl utgöra underlag till bedömningen av vilka krav som bör ställas inom den samhällsomfattande posttjänsten. I en samhällsekonomisk kalkyl ställs kostnader och nyttor av varierande servicenivåer på posttjänsten mot varandra. Värderingsresultaten för privatpersoner och företag som tas fram i den första delen av uppdraget kommer utgöra delar av underlaget till kalkylen.

1.3 METOD

Den första delen, det vill säga värderingsstudien av privatpersoners och företags betalningsvilja av olika posttjänster, har genomförts genom att en enkät har utformats med frågor som har skickats ut till ett urval av privatpersoner och små och medelstora företag (hädanefter även benämnda SME eller SME-företag). Hur detta har gått till redovisas avsnitt 3. Enkäten, som är omfattande och relativt komplex med många frågor, finns inte redovisad i föreliggande rapport utan återfinns i ett separat dokument som överlämnas på begäran.

Den andra delen, som innefattar den samhällsekonomiska analysen, har genomförts med en så kallad kostnads-nyttoanalys som baserats på i huvudsak fyra målvariabler: värderingen för privatpersoner och SME-företag på nationell nivå samt ekonomiska konsekvenser för PostNord och externa effekter. De ekonomiska konsekvenserna för PostNord utgår från PostNord:s egna bedömningar. Metoden för den samhällsekonomiska analysen finns beskriven i avsnitt 5.

Arbetet med rapporten inkluderat även inläsning och redovisning relevanta referenser samt återkommande avstämningsmöten och dialoger med Postfinansieringsutredningen.

1.4 RAPPORTENS DISPOSITION

Inledningsvis, i avsnitt 2, presenteras en översikt över tidigare studier på området. Därefter, i avsnitt 3, redovisas metoden för värderingsstudierna. Resultaten från värderingsstudien redovisas i avsnitt 4. Avsnitt 5 beskriver metod och resultat av den samhällsekonomiska analysen. Avslutningsvis, i avsnitt 6, sammanfattas och diskuteras rapportens slutsatser.

2 TIDIGARE STUDIER

Detta avsnitt redovisar resultat och diskussioner från ett antal tidigare studier och rapporter som har undersökt posttjänsten som en samhällsomfattande tjänst. Fokus har varit tidigare studier som syftar till att undersöka företag och privatpersoners betalningsvilja för olika posttjänster.

Lindhjem och Pedersen⁵ genomförde en samhällsekonomisk analys av den samhällsomfattande posttjänsten i Norge i början av 2010-talet. Studien syftade till att undersöka hur betydelsefull och omfattande förlusten skulle bli för konsumenterna vid förändrade krav på posttjänsten. I studien presenterades tre alternativa policyförslag som respondenterna fick värdera i enkäter. Samtliga alternativ innebar en minskning av både befordringstider och utdelningsfrekvens av post.

Bakgrunden till studien av Lindhjem och Pedersen förklarades med att förändringar i samhället, exempelvis ökad urbanisering, nya marknadslösningar och ny teknik, leder till förändrade behov och nya lösningar för att uppnå en effektiv service av posttjänster. Historiskt har den norska posten (likt den i Sverige) varit monopoliserad och under statlig kontroll. Efter att marknaden avreglerats ändrades både betydelsen och förutsättningarna för den statliga posttjänsten. Författarna antydde, trots det förändrade samhället, att det fortsatt fanns ett behov från många av en statlig posttjänst.⁶

Tabell 2: Värderingsresultat i Lindhjem och Pedersen (2012). Beloppen representerar betalningsviljan att behålla D+1 och utdelning sex dagar i veckan jämfört med respektive alternativ. Kolumnen till höger baseras på WSP:s beräkningar för att översätta norska kronor 2010 till svenska kronor 2022.

	NOK	SEK
	2010/hushåll & år	2022/person & månad
Privatpersoner		
D+3 och utdelning sex dagar i veckan	383	39
D+1 och utdelning fem dagar i veckan	345	36
D+3 inom regioner, D+5 mellan regioner och utdelning tre dagar i veckan	454	47
Företag	NOK 2010/företag & år	SEK 2022/företag & månad
D+3 och utdelning sex dagar i veckan	410	42
D+1 och utdelning fem dagar i veckan	281	29
D+3 inom regioner, D+5 mellan regioner och utdelning tre dagar i veckan	264	27

Resultaten i Lindhjem & Pedersen baserades på en nationell enkätstudie där scenariometoden användes. Även en enkätstudie genomfördes med små företag (färre än 50 anställda). Dagens servicenivå beskrevs i studien som ett alternativ med utdelning måndag till lördag varje vecka, det vill säga sex dagar i veckan, samt en garanti på att 85 % av alla prioriterade brev anländer nästkommande dag.

Resultatet visade vad användarna var villiga att betala för att bibehålla dagens nivå av service, vilket Tabell 2 visar. Alternativ 3 visade sig vara det

⁵ Lindhjem och Pedersen (2012)

⁶ Lindhjem och Pedersen (2012)

alternativ som värderades lägst. Alternativet innebar en ökning av andelen prioriterade brev med snabb befordran inom Syd- respektive Nordnorge, men med en minskad utdelningsfrekvens till tre dagar i veckan. Övriga alternativ (som värderades högre) innefattade fler utdelningsdagar vilket tyder på att utdelningsdagar hade en högre värdering än expressleveranser hos respondenterna.⁷

Copenhagen Economics⁸ visade att privatpersoner generellt har svårare att värdera sin betalningsvilja jämfört med företag. Studien tittade på utvecklingen av postsektorn mellan 2008 och 2010 i drygt 30 europeiska länder. Resultatet visade att privatpersoner värderar ett närliggande postkontor högre än ett ökat antal utdelningsdagar och betalningsviljan för att bibehålla utdelning fem dagar i veckan generellt var låg.⁹ I värderingsfrågorna, som var valexperiment precis som föreliggande studie, använde man porto i kronor per brev i frågorna till privatpersoner och procentuell förändring i portot per brev till företagsrepresentanter.

En rapport av Ipsos MORI, på uppdrag av Ofcom (The Office of Communications, Storbritannien), som syftade till att analysera konsumenters uppfattning om Royal Mail i Storbritannien visade att privatpersoners uppfattning av kostnaden av postens service speglade den modellerade betalningsviljan för privatpersoner. Den uppfattade kostnaden överensstämmer rimligtvis inte alltid med den faktiska kostnaden. Det visade sig att privatpersoner generellt har svårt att uppskatta effekten av en prisändring vilket kan förklaras med att användandet av tjänsterna från Royal Mail skiftar över tid, exempelvis har volymerna av post minskat med 25 % mellan 2006 och 2012.¹⁰

En studie av RAND Europe gav vid hand att företag generellt värderar snabba leveranser högre än vad privatpersoner gör och i synnerhet för paketleveranser. I studien inkluderades, till skillnad från tidigare nämnda studier, även stora företag¹¹. Studien fann även, liksom den av Copenhagen Economics¹², att närliggande postkontor värderas högt hos privatpersoner och speciellt hos äldre individer.

Yougov¹³ genomförde en studie på uppdrag av brittiska Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Resultaten visade att företag värderar posttjänstens kvaliteter när det gäller service, distans till postkontor samt väntetid högst. Öppettider under helger fanns vara viktigare för privatpersoner än företag. Resultaten baserades på drygt 5 000 svar från hushåll och 750 svar från små och medelstora företag via en enkät som besvarades online. Ansatsen i studien var en blandning av scenariometoden och ett diskret valexperiment.

RAND¹⁴ indikerar vad de anser är viktigt att ha i åtanke vid liknande studier. I studien valde en oväntat stor andel av de tillfrågade det dyraste alternativet vilket indikerar att det var möjligt att vidga kostnadsalternativen ytterligare.

⁷ Lindhjem och Pedersen (2012)

⁸ Copenhagen Economics (2010)

⁹ Copenhagen Economics (2010)

¹⁰ Ipsos MORI (2012)

¹¹ RAND (2011)

¹² Copenhagen Economics (2010)

¹³ YouGov (2016)

¹⁴ RAND (2011)

Det visar på vikten av att noga överväga alternativen som föreslås i svarsenkäten när liknande studier ska genomföras.

Copenhagen Economics¹⁵ analyserade danska PostNord:s samhällsekonomiska värde nu och i framtiden och drog slutsatsen att det vore klokt att rädda verksamheten, trots att den vid tillfället drogs med underskott (år 2017). Anledningarna till den slutsatsen var att posten är en grundpelare i samhället, PostNord är den enda aktören som sänder ad hoc-brev (det vill säga små volymer med många avsändare) och att det i allmänhet är låg konkurrens på brevmarknaden där andra aktörer inte med säkerhet kommer kunna ersätta PostNord i alla avseenden.

Post- och telestyrelsen (PTS) genomförde en enkätstudie av ett test av varannandagsutdelning och kom fram till att de flesta inte såg några stora problem med förändringen. Drygt var femte uppgav dock att de var negativt inställda. PTS menar dock att betydelsen skiljer sig mellan grupper i samhället och att staten behöver säkerställa lösningar så långt det är möjligt för de som har behov av utdelning varje dag.¹⁶

¹⁵ Copenhagen Economics (2017)

¹⁶ Post-och telestyrelsen (2020)

3 METOD VÄRDERINGSSTUDIER

Många varor och tjänster värderas genom det pris som uppstår på marknaden. Marknadspriset indikerar vad köparen är villig att betala och motsvarande för säljarens benägenhet att sälja. För en del varor och tjänster finns emellertid inga marknadpriser som kan indikera dess värde för marknadens aktörer. I de fall man ändå behöver ha en uppfattning om värdet på dessa företeelser kan man designa en hypotetisk marknad och skatta värderingen.

Vad menas med värdering? Här menas en ekonomisk värdering som i grunden utgår från vad människor tycker om en företeelse och vilken nytta denna företeelse genererar för människor. För en monetär värdering krävs antingen att man gör en värderingsstudie eller att man använder ett värde från en tidigare studie, så kallad värdetransferering. Värderingen utgår från en förändring som påverkar människors välfärd. En viktig princip som gäller monetär värdering är att det är baserat på vad en individ är villig att ge upp (till exempel en mängd pengar) för att kunna få något som de önskar (exempelvis en bil, ett hus, eller en tjänst). För att mäta välfärdsförändringen kan man använda sig av olika värderingsmetoder. Exempel på metoder är ledtrådsmetoder eller indirekta metoder (*revealed preferences*) och scenariometoder (*stated preferences*).

Ledtrådsmetoder/indirekta metoder. Exempel på indirekta metoder är resekostnadsmetoden, hedonisk prissättning och skyddsutgiftsmetoden. Dessa metoder använder sig av agerandet på en viss marknad för att värdera det man egentligen söker. I vissa fall kan man säga att en vara eller tjänst implicit finns i en annan "vara". Ett exempel kan vara lägets betydelse för en fastighet. Läge i sig handlas inte på en marknad, men det gör fastigheter. Genom statistiska analyser av många fastighetstransaktioner kan man räkna ut den genomsnittliga värderingen för variabeln läge. Likadant är det med många andra variabler som definierar en fastighet, såsom antal kvadratmeter.

Indirekta metoder har således begränsningen att det behövs en marknad som kan användas indirekt för att analysera det som är primärt intressant. I fallet med posttjänsten finns ingen sådan möjlighet.

Scenariometoder. Dessa metoder går ut på att man frågar individer direkt vad de anser saker är värt. Metoderna är användbara när det inte finns tillgängliga data för att göra en implicit marknadsvärdering med indirekta metoder. Här finns två huvudsakliga ansatser: contingent valuation (CV) och valexperiment (*choice experiment*, CE). I en CV-studie skapas ett scenario med en hypotetisk välfärdsförändring. Respondenterna tillfrågas sedan om deras betalningsvilja eller vad de skulle acceptera för förändringen. Det kan till exempel handla om luftkvalitet och skogsvård.

CE-metoden är lämpad för så kallade multidimensionella aspekter. I ett valexperiment ställs respondenterna inför två val som innehåller specifika nivåer av ett fåtal olika attribut, även kallat egenskaper. Man kan exempelvis fråga om de väljer A) ett biljettpris på 25 kronor och en restid på 7 minuter, eller B) ett biljettpris på 20 kronor och en restid på 10 minuter. Om man samlar in svar på en rad sådana frågor i olika varianter går det att beräkna

vad en minuts restid är värd. En sådan studie kan kompletteras med fler attribut än restid. CE-metoden ger mindre utrymme för så kallade protestsvar än en CV-studie och värdet sätts implicit genom att respondenterna får prioritera mellan alternativ.¹⁷ I det här uppdraget bedöms valexperiment som den mest lämpliga metoden eftersom det är flera attribut och nivåer av attribut som är intressanta att studera.

3.1 VALEXPERIMENT

I denna studie värderas olika typer av kvaliteter av posttjänster avseende brev och paket för privatpersoner och företag. Betalningsviljan för utdelningsfrekvens, befordringstider samt expresstjänster studeras.

3.1.1 Brev

Inledningsvis behöver ett par avvägningar göras. För det första varierar kvalitetsnivåerna något beroende på hur höga kraven på posttjänsten är. Kvalitetsnivåerna är den andel post som levereras inom på förhand angiven tid, vilket tenderar att vara något lägre då kraven på posttjänsten är högre. Att inkludera kvalitetsnivåerna i enkätfrågorna bedöms försvåra för respondenterna mer än vad det skulle gynna trovärdigheten av den hypotetiska marknaden och kommer således inte att ingå i beskrivningarna av posttjänsten.

En annan avvägning handlar om hur kraven på posttjänsten bör beskrivas för respondenterna. Kraven på posttjänsten handlar om befordringstid, alltså hur många vardagar det ska ta för ett brev att nå adressaten från att det postas, och utdelningsfrekvens som handlar om hur ofta brevbäraren levererar post i ett givet område. Dessa två egenskaper interagerar på ett sätt som gör det svårt att helt hålla isär dem (se Tabell 3). Nedan följer en förklaring över hur de interagerar.

Tabell 3: Analyserade kravnivåer på brevöversändelser. Kolumnen med input avser hur postordningarna formellt brukar anges. Ibland skrivs bara kortformen för befordringstider, exempelvis D+1. Kolumnen över output avser hur postordningarna presenterades för respondenterna.

Input (postföretagets perspektiv)	Output (användarens perspektiv)
Övernattbefordran (D+1) och utdelning varje vardag	Utdelning 5 gånger/vecka och brev kommer fram efter 1 vardag
Tvådagarsbefordran (D+2) och utdelning varje vardag	Utdelning 5 gånger/vecka och brev kommer fram efter 2 vardagar
Tvådagarsbefordran (D+2) och utdelning varannan vardag	Utdelning 2–3 gånger/vecka och brev kommer fram efter 1–2 vardagar
Tredagarsbefordran (D+3) och utdelning varannan vardag	Utdelning 2–3 gånger/vecka och brev kommer fram efter 2–3 vardagar
Fyradagarsbefordran (D+4) och utdelning varannan vardag	Utdelning 2–3 gånger/vecka och brev kommer fram efter 3–4 vardagar
Femdagarsbefordran (D+5) och utdelning en vardag i veckan	Utdelning 1 gång/vecka och det kan ta upp till 5 vardagar för brev att komma fram

En posttjänst av klassiskt snitt innebär övernattbefordran och utdelning varje dag. Det betyder att brev som postas dag 1 (innan brevlådan töms) når adressaten dag 2. Det krav som gäller på posttjänsten avseende brev i Sverige idag är tvådagarsbefordran. Detta betyder att brev ska komma fram inom två vardagar. Den specifika tiden det tar för varje enskilt brev varierar

¹⁷ Se Rose och Bliemer (2009) för en översikt av CV-metoden. Metoden tillämpades 2021 av WSP inom ramen för Hyreskommissionens arbete, SOU 2021:58 (2021).

dock beroende på om adressaten har utdelning varje dag eller varannan dag.

Vid utdelning varje dag kommer brev som postas dag 1 att komma fram dag 3, med andra ord om två dagar. Vid utdelning varannan dag kommer dock i genomsnitt hälften av breven som postas dag 1 att komma fram dag 2 och andra hälften att komma fram dag 3.

Vid varannandagsutdelning går brevbärarna olika rundor på olika dagar och passerar således varje given brevlåda endast varannan vardag, medan brevtjänsten som helhet har krav på tvådagarsbefordran. Låt oss säga att område A har utdelning på måndag, onsdag och fredag en viss vecka, medan område B har utdelning på tisdag och torsdag. Anta vidare att det på måndagen postas 20 brev (på olika platser i landet) som ska till dessa två områden.

Anta att hälften av breven ska till område A. Dessa brev kommer helt enkelt nå adressaterna på onsdag eftersom det är utdelning i område A den dagen. De kommer med andra ord fram inom exakt två dagar, vilket uppfyller kravet på tvådagarsbefordran. Resterande brev ska till område B. Område B har dock utdelning tisdag och torsdag. Givet krav om tvådagarsbefordran är det uteslutet att breven når adressaterna på torsdag eftersom den dagen infaller tre dagar efter måndag. Breven som ska till område B behöver alltså sorteras snabbare för att kunna delas ut på tisdagen och på så vis möta kravet om tvådagarsbefordran.

Den därefter följande kravnivån är tredagarsbefordran, det vill säga att brev ska komma fram inom tre dagar efter att det postats. Denna befordringstid är av primärt intresse för studien som jämförelse med dagens krav om vidarebefordran. För tredagarsbefordran och övriga postgångar är endast kombinationen med varannandagsutdelning av intresse. De sämre postångarna, särskilt femdagarsbefordran, är mindre intressant för uppdraget men fortfarande relevant att ha med för att skapa variation i analysen.

Dessa tekniska begrepp och interaktioner kan dock vara krångliga för en respondent att förstå i en enkät. Därför översätts, enligt Tabell 3 nedan, dessa input-relaterade beskrivningar till mer intuitiva output-relaterade beskrivningar som också är de formuleringar som används i enkäten till privatpersoner.

För brevtjänster ingår också en expresstjänst som har ett högre pris per försändelse men garanterad befordringstid på en vardag.

En försvarande faktor i utformningen av den hypotetiska marknaden och analysen är faktum att varannandagsutdelning rullas ut över landet under studiens gång.¹⁸ Det innebär att respondenterna har olika utgångspunkter eller "status quo" när de svarar på frågorna. Att utgångspunkterna varierar kan påverka hur de svarar eftersom deras uppfattning av nuvarande posttjänst förmodligen skiljer sig åt.

En tredje avvägning i designen rör det betalningsinstrument som ska användas. Här kan man tänka sig porto per brev respektive paket eller en skatt. Vilken av dem som valet faller på beror till del på vilka aspekter av respondentens värderingar man syftar till att fånga.

¹⁸ Utrullningen av varannandagsutdelning började tidigt 2021 och bedömdes vara färdig maj 2022.

Syftet med enkäten är att fånga individers uppskattade värdering av den välfärdsförändring som kommer av ändringar i posttjänsten. Denna välfärdsförändring gäller för det första respondentens egna, faktiska, användande av posttjänsten, och för det andra värdet av att posttjänsten finns tillhands för ett potentiellt framtida användande av en själv och andra personer.

Det förstnämnda handlar vad respondenten som postkund är villig att betala för att använda tjänsten när den används. Det sistnämnda handlar om respondentens värdering att posten finns för eventuella framtida behov, även kallat optionsvärde.¹⁹ Vidare kan en individ känna ett värde av att en posttjänst av en viss standard finns till hands för andra människor.

Genom att använda skatt per månad snarare än porto som betalningsinstrument för privatpersoner är chanserna större att respondenten förstår posttjänsten som ett system för alla användare (faktiska och potentiella) inklusive en själv. Risken är dock att respondenten inte förstår att det är just ett hypotetiskt betalningsinstrument då brev och paket idag finansieras av porto.

3.1.2 Paket

Idag kommer de flesta paket fram efter en dag, men paket som skickas mellan södra och norra Sverige kommer fram efter två dagar. Frågan är vad det vore värt att sänka befordringstiderna till en dag, över hela landet. Att det gällande paket handlar om en förbättring av tjänsten beror på att det finns fler aktörer som konkurrerar om marknadsandelar. Det finns fler valmöjligheter för kunder att välja olika varianter för leverans av paket än för brev. Därför vore det, från PostNord:s perspektiv, inget direkt alternativ att sänka leveranstiderna då de sannolikt skulle förlora kunder. Likt analysen för brev inkluderades fler nivåer gällande befordringstider för att bidra till variation i studien. Följande postgångar avseende paket har analyserats:

- Det tar 1 vardag för paket att komma fram
- Det kan ta upp till 2 vardagar för paket att komma fram
- Det tar 3 vardagar för paket att komma fram
- Det tar 4 vardagar för paket att komma fram

3.2 VÄRDERING AV FÖRETAGS BETALNINGSVILJA

Enkäten som skickats ut till ett urval (se avsnitt 3.4) av små och medelstora företag (SME, 1 till 249 anställda) syftar till att studera företagens betalningsvilja för olika nivåer av befordringstider för brev och paket. Skillnaden mellan enkäten till företag och enkäten till privatpersoner är att den förra inte inkluderar aspekten med utdelningsfrekvens. Argumentet att företag kan ha postbox och således undvika förändringar i utdelningsfrekvensen.

En utmaning med att ta reda på hur företag värdesätter postgången, och andra företeelser, är att agent-problematiken kan vara svårare. Även om

¹⁹ Detta optionsvärde utgör, teoretiskt sett, en större andel av den totala värderingen när osäkerheten kring framtida användande är stor. Se Bondemark m fl (2021) för en beskrivning av litteraturen kring optionsvärde.

man hittar rätt person så har den personen möjligen inte all den information som krävs för att kunna göra värderingen. Frågor om betalningsvilja och värdering kan kräva information både om kostnadsstrukturer på detaljerad nivå och kunskap om mer strategiska effekter.

Enkäten till företag har istället fem nivåer av befordringstider.

Tabell 4: Värderade postgångar i företagsenkäten

Post-ordningar	Input (postföretagets perspektiv)	Output (användarens perspektiv)
1	Övernattbefordran (D+1)	Brev kommer fram efter 1 vardag
2	Tvådagarsbefordran (D+2)	Brev kommer fram efter 2 vardagar
3	Tredagarsbefordran (D+3)	Brev kommer fram efter 3 vardagar
4	Fyradagarsbefordran (D+4)	Brev kommer fram efter 4 vardagar
5	Femdagarsbefordran (D+5)	Brev kommer fram efter 5 vardagar

I företagsstudien används pris per brev respektive paket som betalningsinstrument då respondenterna inte bör fundera i termer av sina egna preferenser, som är fallet för privatpersoner, utan i termer av företagets kostnadsstruktur. Det är trots allt enskilda personer som svarar även på enkäten till företag. Valet att inte ta med utdelningsfrekvensen i företagsenkäten är, utöver att det finns postboxar för företag, också knutet till att försöka få respondenten att svara som företagsrepresentant och inte privatperson.

3.3 ANALYS AV ENKÄTSVAR

Analysen syftar till att utvärdera hur människor och företag monetärt värderar olika nivåer av posttjänsten. Teorin bakom valexperiment liknar standardmässig konsumtionsteori vilken handlar om individens och företagets avvägningar mellan priset för en vara och dess egenskaper. Detta kan exempelvis handla om valet mellan olika sorters livsmedel eller valet mellan olika slags färdmedel till och från arbetet. Teorin stipulerar att det alternativ som en person väljer är det som ger denne högst nytta och tillfredsställelse givet varans kvalitet, pris och andra egenskaper.

Samma grundidé gäller för hypotetiska valsituationer. Om respondenten väljer A framför B tolkas det som att A ger högre (hypotetisk) nytta än B. Genom att skapa en mängd situationer med varierande A- och B-alternativ kan slutsatser dras av den genomsnittliga nytta som alternativens egenskaper bringar. Som exempel kan man i de flesta fall förvänta sig att ett högre pris, eller skatt, i genomsnitt ger individer en lägre nytta, allt annat lika. I enkäterna har respondenten ett A- och B-alternativ samt ett alternativ som låter respondenten välja varken A eller B.

Analysen av valexperimentet baseras på ett antal variabler som tillsammans representerar alternativen som listas i Tabell 4. Dessa variabler används i en regressionsanalys för att "förklara" utfallsvariabeln, nämligen det val som respondenterna har gjort i varje valsituation. Valet är binärt, det vill säga att antingen väljs det ena eller så väljs det andra. Utfallsvariabeln antar således

värdet 1 eller 0. Variablerna skapas och analyseras med hjälp av den statistiska programvaran R.²⁰

Metoden beskrivs vidare i bilaga A.

3.4 URVAL

Enkäten till privatpersoner skickades ut i slutet av januari via en webb-panel (Cint²¹), till ett riksrepresentativt urval (geografi, kön och ålder) om 8 000. Hur svaren fördelade sig över olika aspekter finns redovisat i bilaga. Fältperioden varade under en dryg vecka. Datainsamlingen gav 3 000 svar vilket motsvarar en svarsfrekvens på 37,5 %. Nivån på svarsfrekvensen är enligt förväntan och bra med avseende på fältperiodens varaktighet.

Enkäten till företagen skickades till ett bruttourval om ca 2 700 företag vilka hämtats ur Bisnode.²² Det första utskicket gjordes under sista veckan av februari och följdes av två påminnelser. Fältperioden varade i drygt två veckor. Enkäten besvarades i sin helhet av 225 företag, vilket ger en svarsfrekvens på knappt 4 %. Svarsfrekvensen var förväntad då e-postadresser från Bisnode och likande register innehåller en del inaktuella adresser. Ett flertal av adresserna är också så kallade info-adresser, utan namngiven mottagare, vilket avsevärt minskar chanserna att enkäten besvaras. Låga svarsfrekvenser vad gäller företagsenkäter har observerats tidigare för analyser av godstransporter.²³

²⁰ Programvaran R byggs upp av paket med olika funktioner. I denna studie har vi använt ett paket som heter Idefix som hjälper analytikern att ta fram en optimal design för ett valexperiment. Paketet med viss tillhörande kod finns beskrivet i en vetenskaplig publikation (Traets, Sanchez, & Vandebroek, 2020).

²¹ Panelerna i CINT's marknadsplats följer ESOMAR's (European Society for Opinion and Market Research) regler för panelhantering. De flesta panelerna ägs av marknadsundersökningsföretag, mediabolag och idrottsföreningar men det existerar även andra typer av panelägare. Panelmedlemmarna i de olika panelerna rekryteras via olika metoder, t.ex via hemsidor, nyhetsbrev, telefonundersökningar, postala undersökningar samt personliga undersökningar. I Sverige finns drygt 500 000 panelmedlemmar.

²² Bisnode är ett internationellt företag med bas i Sverige som tillhandahåller affärsinformationstjänster och kontaktuppgifter till företag. Numer är det amerikanskt.

²³ (Vierth & Nyström, 2013)

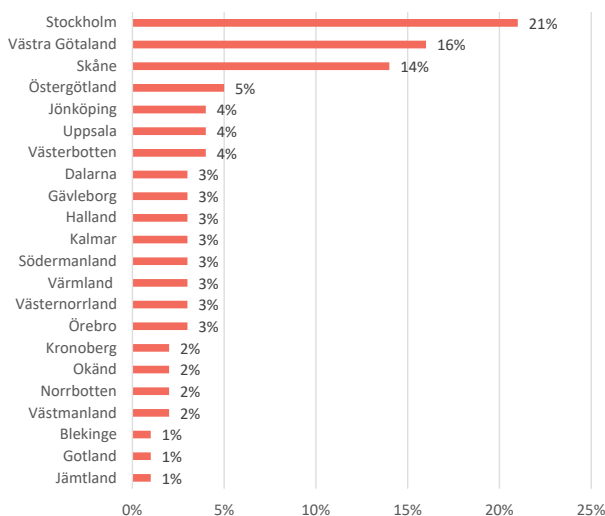
4 RESULTAT VÄRDERINGSSTUDIER

Detta avsnitt redovisar resultaten från enkäterna riktade mot privatpersoner samt små och medelstora företag. Resultaten för privatpersoner redovisas först, i avsnitt 4.1, och därefter redovisas företagen, i avsnitt 4.2. Respektive delavsnitt innehåller en inledande deskriptiv redovisning av urvalsgruppen och därefter presenteras värderingsresultat. Avsnitt 4.1, om privatpersoner, innehåller också en redovisning av respondenternas svar på frågor som möjliggör fritextsvar samt hur viktigt de anser det är med tvådagars jämfört med tredagarsbefordran på brev.

4.1 PRIVATPERSONER

4.1.1 Deskriptiv statistik

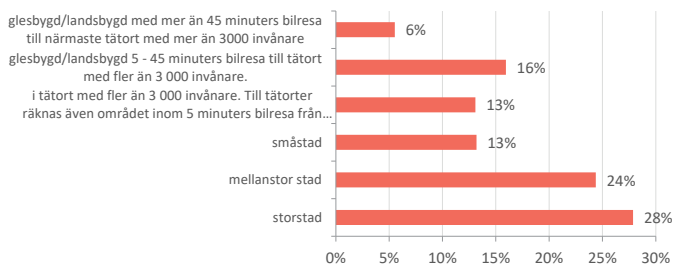
Fördelningen av respondenterna var nästan helt jämn vad gäller män respektive kvinnor, med ett fåtal som angav varken man eller kvinna. Urvalets fördelning mellan regioner, som visas i Figur 1 nedan, motsvarar regionernas andel av rikets folkmängd relativt väl. De tre största regionerna representerar sammanlagt cirka hälften av respondenterna.



Figur 1: Svarsgruppens procentuella fördelning efter regioner.

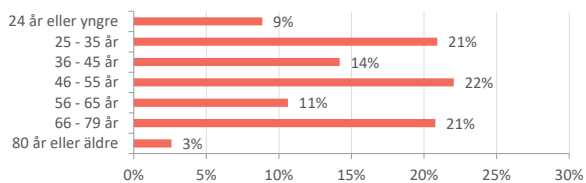
Majoriteten av respondenterna angav att de bor i en stor eller mellanstor stad, vilket Figur 2 visar. Det innebär att nära hälften av respondenterna bor i mindre städer och tätorter eller på landsbygden. Motivet till den senare frågan var att kunna få en uppfattning om skillnader mellan stad och landsbygd. Det finns kommuner som både har större tätorter och ett stort

omland varför kommundefinitionen inte riktigt täcker alla tänkbara geografiska aspekter.



Figur 2 Svargruppens fördelning efter i vilken omgivning respondenterna anger att de bor, andel i procent

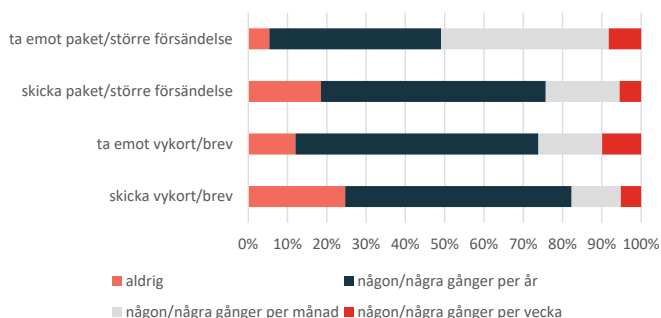
Fördelningen mellan åldersgrupper i Figur 3 visar att alla åldersgrupper finns representerade. Störst andel av respondenterna finns i gruppen 46- till 55-åringar och minst andel återfinns bland de som är 80 år eller äldre.



Figur 3 Svargruppens fördelning över ålder, andel i procent

Figur 4 visar sammanställning över hur respondenterna svarat på frågor hur ofta de använder posttjänsten. Att skicka och ta emot paket uppges vara vanligare än att skicka och ta emot brev eller vykort. Det ser ut att vara något, om än marginellt, vanligare att vara mottagare än avsändare. Det ska understrykas att indikationerna i Figur 4 baseras på respondenternas svar i enkäten, inte på data från faktiska försändelser och leveranser.

I verkligheten är brevårsändelser flera gånger vanligare än paketårsändelser. Svaren kan vara ett uttryck för det man upplever som vanligast. Till exempel kan en paketleverans vara mer noterbar än brevleveranser.



Figur 4: Procentuell fördelning över svaren på frågor om hur ofta respondenten brukar använda olika posttjänster.

4.1.2 Värderingsresultat

I detta avsnitt redovisas resultaten från värderingsstudien för privatpersoner. Begreppen värdering, nytta och betalningsvilja används. Värdering handlar i det här fallet om det antal kronor som respondenterna har angett för en viss nivå på tjänsten, vilket också kan kallas betalningsvilja. Nyttan avser den tillfredsställelse som kommer till uttryck genom värderingen.

Innan analysen rensades datamaterialet från respondenter som angett samma alternativ för samtliga värderingsfrågor. Med andra ord, respondenter som konsekvent angett alternativ 1 eller 2 oavsett vad de specifika alternativen står för. Sammanlagt rensades datamaterialet från 62 respondenter då de sannolikt inte hade läst alternativen som de tog ställning mellan.

Brev

Resultaten från värderingsstudien har analyserats utifrån samtliga respondenters svar och baserat utifrån ett antal undergrupper i urvalet. I detta avsnitt redovisas resultaten baserat på kön samt ålder. Resterande delanalyser presenteras i bilaga B för att spara plats i rapporten. De undergrupper som analyserats är baserade på kön, ålder, kommungruppstillhörighet, inkomstnivå, om respondenten hade varannandagsutdelning vid svarstillfället eller ej, samt om respondenten hade en digital brevlåda.

Värderingarna som redovisas i Tabell 5, och övriga tabeller som redovisar värdering av brev tjänster, representerar betalningsviljan för respektive alternativ jämfört med D+2 och varannandagsutdelning.

Ett generellt och övergripande mönster som kan utrönas är att utdelningsfrekvens tycks vara betydelsefullt och högt värderad. För urvalsgruppen som helhet, Tabell 5, är värderingen för D+1 och varjedagsutdelning bara något högre än värderingen för D+2 och varjedagsutdelning. Den minskade nyttan att sänka befordran från två till tre dagar D+2 till D+3 är värderad till 14 kronor per person och månad för utdelning som sker varannan dag för båda befodransalternativen.

Om man jämför D+2 och utdelning varje dag med D+3 och varannandagsutdelning så är värderingen mer än dubbelt så hög. För att acceptera den förändringen skulle det alltså behövas en hypotetisk skattesänkning på 32 kronor per person och månad. Den allra lägsta nivån på posttjänsten som testades var femdagarsbefordran och utdelning en vardag i veckan. Den värderas genomgående lågt.

Värderingen för expresstjänsten, som innebär att brev befordras övernatt om man lämnar in brevet till ombud, ser ut att värderas högre än att posttjänsten i stort skulle innebära övernattbefordran. Det beror på att expresstjänsten som parameter gäller oavsett vilken nivå på posttjänsten i övrigt som varit på frågan. Det går inte att se interaktionen mellan exempelvis expresstjänsten och enskilda steg i brevtjänsten i övrigt. Värderingen för expresstjänsten är därmed troligen övervärderad om det bara är frågan om att gå från tvådagarsbefordran och tredagarsbefordran. En bedömning är således att existensen av en expresstjänst, om posttjänsten i övrigt övergår till tredagarsbefordran, är värd mindre än 29 kronor. Möjligen är den stor nog för att "täcka upp" de 14 kronorna som betalningsviljan är för den förändrade posttjänsten i stort.

Tabell 5: Resultat värdering brevtjänster (privatpersoner) för alla respondenter. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med D+2 och varannandagsutdelning

Alternativ	Skattad betalningsvilja	95 % konfidensintervall	
		Låg	Hög
D+1 och utdelning varje vardag	21	17	25
D+2 och utdelning varje vardag	18	18	19
D+3 och utdelning varannan vardag	-14	-9	-21
D+4 och utdelning varannan vardag	-35	-26	-47
D+5 och utdelning en vardag i veckan	-115	-93	-144
Expresstjänst	29	22	38

Tabell 6 redovisar värderingsresultat för män respektive kvinnor och baserat på ålder. I urvalsgruppen tycks män värdera en förbättring av brevtjänsten, framförallt utdelningsfrekvensen, högre än kvinnor. Kvinnor tycks dock anse att en försämring till D+3 eller D+4 från dagens D+2 vore en större förlust än vad män anser. Vad gäller åldersgrupperna i Tabell 6 tycks personer över 65 år värdera en återgång till utdelning varje dag högre än övriga. Äldre personer tycks dock inte ha lika stor negativ uppfattning om en försämring till D+3 som övriga. Unga vuxna ser D+3 som mest negativt.

Tabell 6: Resultat värdering brevtjänster (privatpersoner) uppdelat på kön och ålder. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med D+2 och varannandagsutdelning

Alternativ	Kön		Ålder		
	Kvinnor	Män	18–35	36–65	66+
D+1 och utdelning varje vardag	20	21	19	19	18
D+2 och utdelning varje vardag	15	22	12	13	33
D+3 och utdelning varannan vardag	-16	-11	-19	-13	-9
D+4 och utdelning varannan vardag	-38	-28	-42	-33	-32
D+5 och utdelning en vardag i veckan	-104	-132	-127	-100	-141

Expresstjänst	29	29	39	29	16
---------------	----	----	----	----	----

Att komma ihåg är att privatpersonernas värderingar för posttjänsten inte bara omfattar värdet av ett faktiskt användande av tjänsten. Värderingarna omfattar även vad systemet i sig, på ett mer generellt plan, har för kan ha för funktion. Utöver användarvärdet ingår även betalningsviljan för möjligheten att i framtiden kunna skicka brev inom en viss tid likväl som betalningsviljan för andra personers användande, det vill säga altruism. Som framgår i beskrivningen av metod i avsnitt 2 valdes skatt som betalningsinstrument för att just fånga mer än respondentens egen användning av tjänsten.

Paket

Värderingarna för pakettjänster sammanfattas i Tabell 7 där den intressanta jämförelsen är den mellan dagens nivå (inrikes paketförsändelser kommer fram inom en till två vardagar) och ett scenario där alla paket i hela landet kommer fram efter en vardag. Den skattade betalningsviljan för en sådan förändring är i genomsnitt 6 kronor per person och månad. 95-procentigt konfidensintervall ligger mellan 3 och 10 kronor per person och månad.

Värderingen tycks vara högre för yngre personer (Tabell 8) och för personer med högre inkomster (se Tabell 31 i bilaga B).

Tabell 7: Resultat värdering pakettjänster (privatpersoner) för samtliga respondenter. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med dagens situation där paket befördas på en eller två dagar.

Alternativ	Skattad betalningsvilja	95 % konfidensintervall	
		Låg	Hög
Det tar 1 vardag för paket att komma fram	6	3	10
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-19	-14	-26
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-40	-29	-56

Tabell 8: Resultat värdering pakettjänster (privatpersoner) per kön och åldersgrupp. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med dagens situation där paket befördas på en eller två dagar.

Alternativ	Kön		Ålder		
	Kvinnor	Män	18–35	36–65	66+
Det tar 1 vardag för paket att komma fram	6	6	9	8	1
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-20	-17	-20	-19	-18
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-42	-39	-38	-41	-40

4.1.3 Svar på övriga frågor

Fritextsvaren indikerar att vissa tycker att postsystemet i stort är viktigt som samhällsfunktion. Det var emellertid mindre än en tredjedel som skrev något överhuvudtaget på respektive fråga och det är inget specifikt tema som tycks ha fått någon avsevärt stor uppslutning. På frågan – "Är det någon särskild typ av brev som du tar emot och som du vill ska komma fram inom två arbetsdagar, i så fall vad och varför?" – svarade cirka 30 procent något i

kategorin "Nej" eller "Inget" och 27 procent svarade något i kategorin "Ja" eller "Allt".²⁴ Svaret nej är tvetydigt och kan tolkas både som att det handlar om att alla brev är viktiga eller som att inga sorters brev är viktiga. Cirka 17 procent svarade något relaterat till vård (exempelvis kallaleser till läkarundersökning). En mindre andel av respondenterna svarade att myndighetsbrev, fakturor/räkningar, och mindre försändelser köpta på internet är viktiga att få inom två arbetsdagar.

På frågan – "Är det någon särskild typ av brev som du skickar och som du vill ska komma fram inom två arbetsdagar, i så fall vad och varför?" – svarade ungefär lika stor andel, kring 25 procent antingen "Nej"/"Inget" eller "Ja"/"allt". Nästan 18 procent angav något i kategorin födelsedags- och högtidshälsningar. De redovisade procentsatserna representerar andelarna av de som svarade något alls på frågorna. Om svarkategorierna istället hade satts i relation till samtliga respondenter skulle procentsatserna ha varit avsevärt lägre.

Vad gäller frågan om varannandagsutdelningens effekter var det alltså mindre än en tredjedel som skrev något alls. Av de som skrev något var vissa oroliga över befordringstiderna och längre väntan på posten. Vissa betonade också osäkerhet när brev och mindre försändelser kommer fram, vilket exempelvis försvårar gratulationer på dagen. Innehållet i mindre försändelser som några respondenter nämnde var sticklingar. Även osäkerheten när det gäller viss tidningsutdelning nämndes. Men det fanns också respondenter, om än undantagsfall, som inte såg några stora problem med att sänka utdelningsfrekvensen.

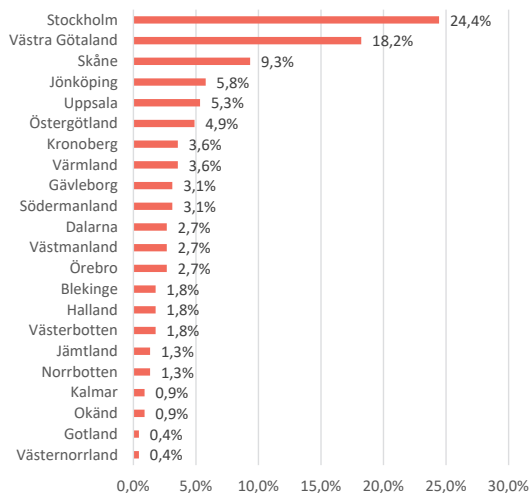
Respondenterna fick även svara på frågan hur viktigt det var att få brev inom två istället för tre dagar. Drygt 50 procent av alla respondenter angav att det var ganska eller mycket viktigt. Inga stora eller tydliga skillnader kunde tydas mellan kön, ålder eller kommuntyp. På frågan om det är viktigast att ta emot eller skicka försändelser svarade en dryg fjärdedel endera medan övriga hälften inte gav något svar. Inte heller här var det några iögonfallande skillnader mellan grupper, mer än att andelen som inte gav något svar varierade. Figurer för svaren uppdelat på kommuntyp och ålder presenteras i bilaga C.

4.2 SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG

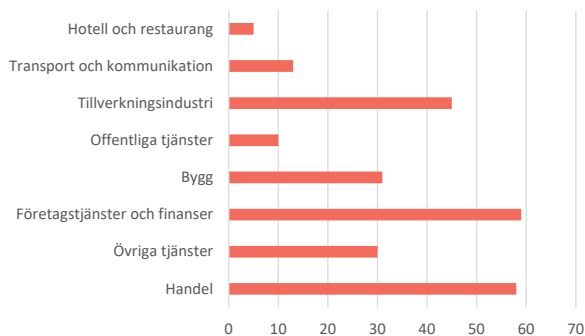
4.2.1 Deskriptiv statistik

Fördelningen av responderande företag mellan regioner redovisas i Figur 5. Enkäten fick täckning i alla regioner där Gotland och Västernorrland hade minst andel och representerades av 0,4 %. Det motsvarar nio företag. Företagen har också grupperats efter åtta branschaggregat vilka redovisas i Figur 6: Svartsgruppens fördelning över branschaggregat. X-axeln avser antal företag i respektive bransch i urvalet. Enkäten fick täckning inom samtliga dessa men endast fem företag inom hotell och restaurang.

²⁴ Andelar av de som skrev något alls.

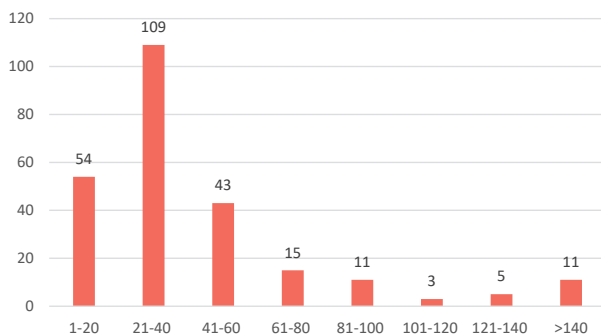


Figur 5: Svarsgruppens fördelning över regioner



Figur 6: Svarsgruppens fördelning över branschaggregat. X-axeln avser antal företag i respektive bransch i urvalet.

Gällande företagsstorlek fick enkäten störst andel svar från de företagen med 21–40 anställda och minst bland de företagen med 101–140 anställda. Mängden företag i hela populationen är dock som störst bland de med minst antal anställda.



Figur 7: Svarsgruppens fördelning gällande antal anställda. X-axeln avser antal anställda per företag (där maximalt antal i målpopulationen SME är 249) medan y-axeln avser antal företag i respektive storleksklass i urvalet.

4.2.2 Värderingsresultat

Betalningsviljefrågorna till företag hade pris per brev respektive paket som betalningsinstrument. De kronor som redovisas i Tabell 9 (för brev) och Tabell 10 (för paket) ska alltså tolkas som värdering per brev respektive paket. Analys av alla respondenter samt uppdelat på kommungrupper redovisas. Delanalyser av branschaggregat gjordes också men gav inga resultat som är signifikant skilda. Bedömningen är att det inte går att säga något om eventuella skillnader mellan branscher.

Jämförelsealternativet avseende brev är det befordringskrav som gäller idag, nämligen två vardagar. Mot ljuset av det ska beloppet 0,16 kronor tolkas som den betalningsvilja per brev som företag har för att man ska höja kraven på posttjänsten. Värdet på -4,02 kronor representerar värderingen av att sänka kraven till D+3. En fristående fråga, det vill säga avsides valexperimentet, där företagsrespondenterna själva fick fylla i sin värdering av en förändring från D+2 till D+3 gav ett värde mellan -5 och -10 kronor (beroende på hur man räknar) i pris per brev. Det ger visst stöd att -4,02 är i rätt härad.

Tabell 9: Resultat värdering brevtjänster (företag). Värderingarna avser kronor per brev och tolkas jämfört med D+2

Alternativ	Skattad betalningsvilja	95 % konfidensintervall	
		Låg	Hög
Brev kommer fram efter 1 vardag	0,16	-6,31	-24,09
Brev kommer fram efter 3 vardagar	-4,02	-3,56	-10,82
Brev kommer fram efter 4 vardagar	-5,40	-2,66	-8,02
Brev kommer fram efter 5 vardagar	-10,82	0,00	0,00
Expresstjänst	0,99	-0,08	0,88

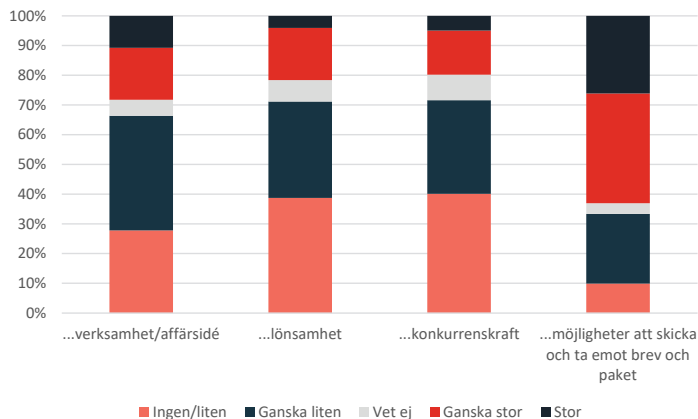
Tabell 10: Resultat värdering paketjänster (företag). Värderingarna avser kronor per paket och tolkas jämfört med en befordringstid på 1 till 2 dagar.

Alternativ	Skattad betalningsvilja	95 % konfidensintervall	
		Låg	Hög

Det tar 1 vardag för paket att komma fram	10	5	22
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-99	-66	-174
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-247	-152	-467

I enkäten till privatpersoner angav en del respondenter i fritextsvaren att de får fakturor och räkningar i pappersformat samt att de skickar pappersfakturor från sina företag. Somliga individer är småföretagare och därför kan det ha varit svårt att helt hålla isär vad som gäller person och vad som gäller företag. Det kan vara så att mindre verksamheter har relativt större behov av pappersformatet för sina betalningar än vad större företag har. De har förmodligen ofta digitala system för ändamålet.

Företagsrepresentanterna fick också svara på frågan hur stor betydelse de tror att PostNord:s tjänster har för deras verksamhet, lönsamhet, konkurrenskraft och möjlighet att skicka och ta emot brev och paket. Vad gäller den sistnämnda frågan visar Figur 8 att en majoritet anser att betydelsen är stor eller ganska stor. Vad gäller övriga frågor är det en minoritet.



Figur 8: Företagsrepresentanternas svar på frågorna hur stor betydelse PostNord:s tjänster och servicenivå har för företagets verksamhet/affärsidé, lönsamhet, konkurrenskraft respektive deras möjlighet att skicka och ta emot brev och paket. Antal sammanlagda svar på frågorna var 222.

4.3 INTERVJUER AV STÖRRE ORGANISATIONER

WSP genomförde intervjuer med representanter för tre större organisationer, två privata bolag och en statlig myndighet. Intervjuerna indikerar att PostNord:s tjänster är av stor betydelse för det dagliga arbetet. Det är av särskilt stor betydelse att det blir korrekt, bland annat eftersom det kan röra sig om känslig information eller att det finns tidspress. Samtliga intervjuade, som erbjöds anonymitet, är övertygade om att volymerna av brev kommer minska i framtiden till följd av ökad digitalisering. I kontrast till brevvolymerna tros mängden paket ligga kvar på dagens nivåer, med små variationer.

Generellt verkar det ha en liten betydelse mellan en och två dagar för brevleveranser. Smärtgränsen tycks uppstå när leveransen av brev går från tre till fyra dagar, även om det är svårt att exakt bedöma de möjliga konsekvenserna. Fyra dagar skulle leda till en sämre upplevelse av servicen och en högre arbetsbelastning de dagar som leveransen sker. Tre dagar uppfattades inte som att det skulle ha en negativ betydelse i lika hög grad.

Betydelsen av brevleveranser och paketleveranser varierar även beroende på vilket företag det gäller. Den varierande betydelsen kan även förklara varför vissa företag har en negativ inställning till varannandagsutdelning samtidigt som andra ställer sig mer neutrala till förändringen. Företag kan få negativa konsekvenser såsom en högre arbetsbelastning de dagar som paketen levereras.

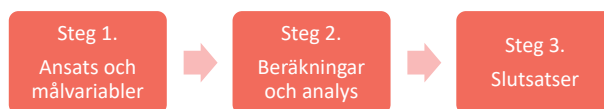
Uppfattningen av hur väl servicen står i relation till kostnaden av PostNord:s service varierar men generellt finns det ett intryck av att servicen har försämrats de senaste åren. Exempelvis svarar ett företag att de har problem med försenade leveranser och att posten sällan dyker upp för upphämtning eller leverans de uppsatta tiderna. Ett annat företag efterfrågar en bättre tillgänglighet till det lokala postkontoret. Idag fungerar kommunikationen på så sätt att företaget kontaktar den nationella postservicen som i sin tur kontaktar det lokala postkontoret. Ett möjliggörande av direktkontakt med det lokala postkontoret skulle leda till en mer effektiv kommunikation och spara tid.

5 SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS

5.1 METOD

Den samhällsekonomiska bedömningen i föreliggande rapport baseras på så kallad kostnads-nyttoanalys ("cost-benefit analysis", CBA, på engelska). Det är en analysmetod för att beräkna samhällsnyttan av olika projekt och åtgärder. Lite förenklat går metoden ut på att jämföra kostnaden för samhällsprojektet med nuvärdet av de samlade intäkter över tid som projektet förväntas leda till. Om summan av nuvärdet av de samlade intäkterna, det vill säga nyttan, är högre än kostnaderna är projektet samhällsekonomiskt lönsamt. Om det omvända råder är projektet inte samhällsekonomiskt lönsamt. Hur nyttan och kostnaderna ska definieras och värderas är beroende av vilket samhällsprojekt som ska utvärderas och vilka samhällsfunktioner som är inblandade och kan tänkas påverkas. I en samhällsekonomisk analys ska man därför också dela upp vad resultatet blir för staten, kommunerna, företagen och individerna.

Den samhällsekonomiska analysen är en stegvis process med flera olika moment som översiktligt kan beskrivas i tre huvudsteg enligt Figur 9.



Figur 9. Översikt över de vanligaste stegen inom en samhällsekonomisk analys

Det är viktigt att understryka att arbetsprocessen är iterativ snarare än linjär. Med andra ord måste man ibland omdefiniera scenarier och hämta nya data om man inser att beräkningar och analys är för komplicerade eller behöver avgränsas. Utgångspunkten i alla samhällsekonomiska analyser är att göra det kvantitativt, det vill säga utvärdera nytta i monetära termer, men ibland är inte det möjligt och då får analysen istället kompletteras med en kvalitativ analys.

I den här analysen är ansatsen uppbyggd i två steg. I steg 1 beräknas det monetära samhällsekonomiska utfallet på nationell nivå, i termer av välfärd förluster alternativt välfärdsvinster, utifrån fyra målvariabler:

- 1) Värderingen för privatpersoner
- 2) Värderingen för SME-företag
- 3) Ekonomiska konsekvenser för PostNord
- 4) Externa effekter

I steg 2 jämförs utfallet av värderingen i steg 1 med de ekonomiska konsekvenserna för PostNord respektive staten utifrån två olika alternativ. I det första alternativet antas att PostNord står ensam ansvarig för finansieringen av de olika tjänsterna, utan medfinansiering från staten. I det andra alternativet antas att staten skattefinansierar de kostnader som krävs för att upprätthålla nivån på de olika brev- och paket tjänsterna, och då tillkommer en uppskattning av en så kallad välfärd förlust som adderas till

bedömningen. Vissa skatter har en samhällsekonomisk kostnad i form av en snedvridande effekt som man ska ta med i beräkningen.

Den samhällsekonomiska kalkylen utgår dessutom initialt från två separata analyser, en för brevtjänster och en för pakettjänster. Avseende brevtjänsterna har tre alternativa scenarier beräknats vilka framgår i Tabell 11. I samtliga alternativ är tjänsterna satta i relation till D+2 (tvådagarsbefordran) och utdelning varannan vardag.

För pakettjänster har ett alternativt scenario analyserats, nämligen att paket kommer fram efter 1 vardag (övernattbefordran på expresspaket) istället för 2 vardagar.

Tabell 11. Scenarier för brev- och pakettjänster i den samhällsekonomiska kalkylen. Alternativen ska jämföras med D+2 och utdelning varannan vardag.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Företag	Brev kommer fram efter 3 vardagar	Brev kommer fram efter 4 vardagar	Brev kommer fram efter 2 vardagar
Privatpersoner	D+3 och utdelning varannan vardag	D+4 och utdelning varannan vardag	D+2 och utdelning varje vardag

5.2 VÄRDERINGEN FÖR PRIVATPERSONER

Svaren från enkäten riktat till privatpersoner har räknats upp till nationell nivå med hjälp av Sveriges befolkning 2021, 18 år eller äldre, viktat efter de tre åldersgrupperna 18–35 år, 36–65 år och 66+ år. Resultatet av den uppräknningen för brev- och paketjänster framgår i Tabell 12 respektive Tabell 13.

Som framgår av Tabell 12 har värdet välfärdsförlusten av brevtjänsten D+3 och utdelning varannan vardag i jämförelse med D+2 och varannandagsutdelning uppskattats till 1,5 miljarder kronor. Om brevtjänsten övergår till D+1 och utdelning varje vardag erhålls istället en välfärdsvinst som har uppskattats till 1,9 miljarder kronor. Även om brevtjänsten D+5 och utdelning en vardag i veckan inte ingår i den samhällsekonomiska analysen kan det vara värt att notera att privatpersonerna förefaller värdera detta alternativ som en mycket stor försämring jämfört med jämförelsealternativet (-12 miljarder kronor).

Tabell 12. Värdering av brevtjänster jämfört med D+2 och varannandagsutdelning för privatpersoner på nationell nivå. Miljoner kronor.

Brevtjänst	18–35 år	36–65 år	66+ år	18+ år
D+1 och utdelning varje vardag	605	869	451	1 925
D+2 och utdelning varje vardag	634	549	309	1 491
D+3 och utdelning varannan vardag	-317	-869	-309	-1 494
D+4 och utdelning varannan vardag	-806	-1 921	-783	-3 511
D+5 och utdelning en vardag i veckan	-3 802	-5 810	-2 373	-11 985
Expresstjänst	835	1 784	688	3 308

Källor: WSP, SCB och WSP:s egna beräkningar

Som framgår av Tabell 13 har värdet välfärdsförlusten av ett paket kommer fram efter tre vardagar istället för två vardagar uppskattats till 1,9 miljarder kronor. Om paketet istället kommer fram efter en vardag har det uppfattats som en välfärdsvinst på drygt 0,6 miljarder kronor.

Tabell 13. Värdering av paketjänster jämfört med en beföringstid på upp till 2 vardagar för privatpersoner på nationell nivå. Miljoner kronor.

Paketjänst	18–35 år	36–65 år	66+ år	18+ år
Paket kommer fram efter 1 vardag	259	366	24	649
Paket kommer fram efter 3 vardagar	-576	-869	-451	-1 896
Paket kommer fram efter 4 vardagar	-1 094	-1 876	-949	-3 919

Källor: WSP, SCB och WSP:s egna beräkningar

5.3 VÄRDERINGEN FÖR SME-FÖRETAG

Svaren från enkäten riktat mot SME-företag har räknats upp till nationella nivå med hjälp av uppgifter från SCB:s företagsregister. I registret framgår bland annat hur många aktiva företag det finns i Sverige inom olika anställningsklasser. Uppräknningen har skett genom att multiplicera uppgifterna från enkäten om genomsnittligt antal brev respektive paket per företag och månad för olika anställningsklasser med antalet företag enligt SCB:s företagsregister inom respektive anställningsklass på följande sätt:

*Totalt antal brev/paket per år = Antal brev/paket per företag och månad*12*Antal företag*

På så sätt erhålls en viktad uppräkningsmetod som beaktar att volymerna av antalet brev och paket är olika inom anställningsklasser. För paket har dessutom uppräkningsmetoden delats upp i branscherna handel, tillverkning och övriga branscher. Uppgifterna från enkäten tyder nämligen på att de genomsnittliga volymerna av paket är betydligt högre i handel och tillverkning jämfört med övriga branscher. För brev förefaller inga sådana skillnader föreligga mellan branscherna. Resultatet av uppräkningsmetoden för brev respektive paket framgår i Tabell 14 och Tabell 15. Som framgår av tabellerna har antalet brev under ett år uppskattats till 198 miljarder, och antalet paket till 41 miljarder. För brev motsvarar det 12,5 procent av det totala antalet brev i Sverige 2020 enligt uppgifter från Post och telestyrelsen. För paket motsvarar det 22 procent av det totala antalet försändelser av paket 0 – 20 kilogram som levererades i Sverige under 2020 som B2B eller B2C²⁵.

Tabell 14. Uppräkningsmetod av antal brev till nationella nivå under ett år

	Antal anställda						Totalt 1-249
	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-249	
Antal brev per ftg enl enkäten		20	140	115	468	1 311	1 311
Antal företag	265 625	25 634	15 462	4 936	2 291	421	314 369
Totalt, miljarder brev	63,750	42,992	21,305	27,747	36,037	6,622	198,454

Källor: SCB:s företagsregister och WSP:s egna beräkningar

Tabell 15. Uppräkningsmetod av antal paket till nationella nivå under ett år

	Antal anställda						Totalt 1-249
	1-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-249	
<i>Handel</i>							
Antal paket per ftg enl enkäten		5	10	322	4	5 040	20
Antal företag	36 284	4 573	2 535	746	369	60	44 567
Antal miljarder paket totalt	2,177	0,562	9,780	0,040	22,318	0,014	34,892
<i>Tillverkning</i>							
Antal paket per ftg enl enkäten		3	34	45	2	2	2
Antal företag	12 945	2 505	1 865	738	387	72	18 512
Antal miljarder paket totalt	0,466	1,012	0,998	0,013	0,008	0,002	2,499
<i>Övriga branscher</i>							
Antal paket per ftg enl enkäten		1	2	2	7	1	3
Antal företag	216 396	18 556	11 062	3 452	1 535	289	251 290
Antal miljarder paket totalt	2,597	0,427	0,264	0,285	0,027	0,010	3,610
Totalt, miljarder paket	5,240	2,001	11,042	0,338	22,353	0,027	41,000

Källor: SCB:s företagsregister och WSP:s egna beräkningar

²⁵ B2B: Business to Business, B2C: Business to Consumer

Resultatet för hur brev tjänster värderas totalt på nationell nivå presenteras i Tabell 16, och som framgår av tabellen uppgår den totala värderingen av välfärdsförlusten till 798 miljoner kronor om brev kommer fram efter tre vardagar istället för upp till två vardagar. Om brev kommer fram efter fyra respektive fem vardagar uppgår den totala välfärdsförlusten till 1 072 respektive 2 147 miljoner kronor. Om breven istället kommer fram efter en vardag har företagen värderat detta till en total välfärdsvinst på 32 miljoner kronor vilket får bedömas som en marginell avvikelse jämfört med jämförelsealternativet.

Tabell 16. Värdering av olika brev tjänster jämfört med att brev kommer fram upp till två vardagar för företag med 1 – 249 anställda. Miljoner kronor

Brevtjänst	Värdering per brev (kr)	Värdering totalt (mkr)
Brev kommer fram efter 1 vardag	0,16	32
Brev kommer fram efter 3 vardagar	-4,02	-798
Brev kommer fram efter 4 vardagar	-5,40	-1 072
Brev kommer fram efter 5 vardagar	-10,82	-2 147
Expresstjänst	0,99	196

Källa: WSP:s egna beräkningar.

Resultatet för hur pakettjänster värderas totalt på nationell nivå presenteras i Tabell 17. Som framgår av tabellen uppgår den totala värderingen av välfärdsförlusten till 4 059 miljoner kronor om paket kommer fram efter tre vardagar istället för två vardagar. Om paket kommer fram efter fyra vardagar uppgår den totala välfärdsförlusten till 10 127 miljoner kronor. Om paket istället kommer fram efter en vardag har företagen värderat detta till en total välfärdsvinst på 410 miljoner kronor.

Tabell 17. Värdering av olika pakettjänster jämfört med att paket kommer fram efter två vardagar för företag med 1 – 249 anställda. Miljoner kronor.

Pakettjänst	Värdering per paket (kr)	Värdering totalt (mkr)
Paket kommer fram efter 1 vardag	10,00	410
Paket kommer fram efter 3 vardagar	-99,00	-4 059
Paket kommer fram efter 4 vardagar	-247,00	-10 127

Källa: WSP:s egna beräkningar.

5.4 EXTERNA EFFEKTER

Externa effekter är sådana effekter som påverkar utomstående parter, det vill säga parter som inte varit del i eller tagits i beaktan i beslut. Ett beslut om att köra bil brukar exempelvis inte inkludera hänsyn till det buller som fordonet ger upphov till och som påverkar omgivningen. Denna studie beräknar externa effekter i termer av luftföroreningar, buller, olyckor, samt koldioxidutsläpp. Marginalkostnader för transporternas externa effekter är hämtade från ASEK-rapporten av Trafikverket och Trafikanalys publikation om transportsektorns samhällsekonomiska kostnader.²⁶

PostNord har satt upp ett mål att leveransverksamheten ska vara fossilfritt 2030. På lång sikt skulle därför kostnaden som härrör från koldioxid kunna sättas till noll. Enligt PostNord själva har de redan kommit långt. Sedan 2009 har utsläppen minskat med 40 procent vilket har skett genom effektiviseringar inom logistik, fler elfordon och användning av biodrivmedel och energismarta byggnader.²⁷

Uppskattningen av de externa effekterna ska betraktas som grova på grund av osäkerhet i de antaganden som WSP har gjort baserat på underlag från PostNord gällande dels hur stor del av kostnaderna som härrör från transporter av brev respektive paket, dels hur många fordonskilometer som PostNord bedömer att besparingarna från transporter motstår.

En parameter som är osäker är flygtrafikens externa kostnader. PostNord:s bedömningar om det antal flygkilometer som skiljer olika posttjänster åt behöver översättas i hur stort antal flyg det innebär. Detta för att Trafikanalys siffror på externa marginalkostnader ska kunna appliceras. För göra denna översättning behöver antaganden gällande hur många kilometer en flygning tillryggaligger göras. Ett antagande om 500 kilometer per flygning ger att det går drygt 4 flygningar per dag medan ett antagande om 750 kilometer per flygning ger cirka 5,5 flygningar per dag (alla dagar på året).

Sammanlagda externa effekter för respektive utredningsalternativ jämfört med dagens situation beräknas till följande:

Tabell 18: Förändring av externa effekter (mätt i kronor) med D+2 och varannandagsutdelning som jämförelsescenario. Tabellen sammanfattar förändringar av alla transportmedel. Flyget utgör en osäkerhet och av den anledningen presenteras två olika beräkningar. 500 km per flyg ger drygt 4 flyg per dag och 750 km per flyg ger cirka 5,5 flyg per dag. Alternativet med 500 km/flyg är det som används i kalkylen.

	500 km/flyg	750 km/flyg
D+2 varjedagsutdelning	-6 559 687	-40 363 513
D+3 varannandagsutdelning	82 695 355	48 891 529
D+4 varannandagsutdelning	101 385 939	59 941 863
Expressleverans av paket	-78 465 187	-44 661 361

Källor: PostNord, Trafikverket, Trafikanalys och WSP:s egna beräkningar

Det första alternativet gällande brevtjänster innebär tätare utdelning vilket framförallt för med sig större risk för olyckor. Men det ger också färre flygkilometer jämfört med D+2 och varannandagsutdelning som istället fördelas på tåg och lastbil.

Brevtjänsten D+4 och paketjänsten med expressleverans är varandras motsatser. Flygtrafiken för D+4 (brev) kan reduceras till noll jämfört med

²⁶ (ASEK, 2020; Trafikanalys, 2022)

²⁷ (PostNord, 2022)

flygtrafiken för dagens brev tjänst. Vad gäller paketet behöver flyget däremot öka från noll till samma antal flygkilometer som man idag har för brev.

Sammantaget är det små effekter i relation till värdet för posttjänsten och PostNord:s nettobesparingar. Vad det beror på är en fråga som till stor del ligger utanför omfattningen för denna analys. Det är en vanlig observation i samband med utredningar av infrastrukturåtgärder.²⁸ Om det beror på att klimatet är undervärderat jämfört med den nytta som människor upplever av tjänsterna är en större fråga än vad som ryms här att besvara.

5.5 EKONOMISKA KONSEKVENSER FÖR POSTNORD

De ekonomiska konsekvenserna för PostNord är PostNord:s egna bedömningar av utfallet av de olika alternativa brev- och paket tjänsterna. PostNord har i underlaget presenterat ett årligt nettoutfall för varje alternativ mellan 2021 och 2030, men den bedömning som WSP har använts sig av är PostNord:s skattning för 2030 vilket är det år som effekterna för de alternativa brev- och paket tjänsterna har fått fullt genomslag enligt PostNord:s egen bedömning. PostNord:s bedömning för 2030 har dessutom diskonterats med 2,5 procent per år, motsvarande inflationen, så att nettobedömningen blir jämförbar med 2021 då värderingsstudien genomfördes. För brev tjänsterna ska nettoutfallet jämföras med D+2 och utdelning varannan vardag för brev tjänster. För paket tjänsten ska utfallet jämföras att paketet kommer fram efter 2 vardagar.

Av sekretesskäl kan inte PostNord:s siffror redovisas i denna rapport. PostNord räknar med att kostnaderna kommer att minska om brev tjänsterna övergår till D+3 och utdelning varannan vardag istället för D+2 och utdelning varannan vardag. Om brev tjänsterna övergår till D+4 och utdelning varannan vardag minskar kostnaderna enligt bedömningen ytterligare. I alternativ 3, det vill säga om utdelningen av brev övergår till D+2 och utdelning varje vardag, kalkylerar PostNord istället med ökade kostnader.²⁹ Drygt 40 procent av kostnadsminskningen är knutet till transporter. Övriga kostnader har fördelats lika mellan personal och lokaler. Avseende minskade kostnader för transporter härrör detta framförallt från minskade transporter med flyg. Kostnader knutna till så kallade distributionsslingor förväntas i princip vara oförändrade utom i alternativ 3 där kostnaderna förväntas öka på grund av tätare utdelning.

För paket har PostNord kalkylerat med att kostnaderna kommer att öka om paketet levereras efter en vardag (övernattbefordran på expresspaket) istället för upp till två vardagar.³⁰ Här är det framförallt transportkostnaderna för flyg som får ett stort genomslag på kalkylen.

5.6 EKONOMISKA KONSEKVENSER FÖR STATEN

De ekonomiska konsekvenserna för staten är beroende av huruvida staten kommer att skattefinansiera de kostnadsförändringar som PostNord har uppgivit. Beräkningarna är därför helt hypotetiska och förutsätter att PostNord inte har möjlighet att upprätthålla nuvarande post- och

²⁸ Se exempelvis utredning om nya stambanor (Trafikverket, 2021)

²⁹ Uppgifterna är sekretessbelagda

³⁰ Uppgifterna är sekretessbelagda.

paketservice till de kostnader som de har angivit. Under förutsättning att staten finansierar PostNord:s kostnader via skatter tillkommer därför, förutom skatteuttaget motsvarande angivna kostnader, en välfärdsförlust i form av en dödviktsförlust som är satt till 30 procent av skatteuttaget. Därmed följer WSP de antagande som rekommenderas av och återfinns i ASEK 7.0.³¹

ASEK:s rekommendation bygger i sin tur på en skattning av det arbete som har gjorts av Peter Birch Sørensen på uppdrag av Expertgruppen för offentliga studier (ESO).³² Birch Sørensen beräknar att den marginella dödviktsförlusten (MEB) för en proportionell ökning av inkomstskatten uppgår till 24,2 %. Det innebär att en skattehöjning som i en statisk analys skulle ge 100 kronor i ökade skatteintäkter resulterar i 75,8 kronor. Marginalkostnaden för skatters överskottsborða p.g.a. skatteuttag med snedvridande skatter kan då beräknas som $24,2/75,8 = 0,32$.

Dödviktsförlust, även kallad dödviktskostnad, är en allokeringarförlust som uppstår genom bristfällig ekonomisk effektivitet. Dödviktsförlust uppstår när relationen mellan utbudet och efterfrågan för en vara eller tjänst inte är optimal, och kan uppstå av den prissättning som sker i monopol, externa effekter, skatter, subventioner, priskontroll eller fasta nivåer för exempelvis löner. De flesta skatter ger upphov till en ineffektiv resursanvändning genom att skatterna påverkar arbetskraftsutbud och priser vilket leder till höjda priser och lägre produktions- och konsumtionsvolym. Då uppstår så kallade skattekilrar som orsakar en effektivitetsförlust, eller en indirekt kostnad för samhället som man tar hänsyn till genom att multiplicera skattefinansierade kostnader med en skattefaktor.³³

5.7 RESULTAT

Hur brevtjänsterna värderas sammantaget av privatpersoner och SME-företag tillsammans med dels PostNord:s bedömning av hur kostnaderna förändras, dels de externa effekterna framgår i Tabell 19. Alternativ 1 och 2 genererar båda välfärdsförluster, men välfärdsförlusten i alternativ 2 är större jämfört med alternativ 1 som ett resultat av privatpersonernas värdering av tjänsten. Alternativ 3 genererar istället en välfärdsvinst. Framförallt är det värderingarna från privatpersonerna och företagen som påverkar utfallet medan estimaten för de externa effekterna har marginell påverkan.

Tabell 19. Samhällsekoniskt utfall för tre alternativa brevtjänster. Miljoner kronor.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Privatpersoner	-1 494	-3 511	1 491
SME-företag	-798	-1 072	0
PostNord			
Externa effekter	83	101	-7
Totalt	-1 351	-3 544	411

Källor: PostNord, Trafikverket, Trafikanalys och WSP:s egna beräkningar. PostNord:s bedömningar är sekretessbelagda.

För övernattbefordran av paket över hela landet istället för upp till 2 vardagar erhålls ett positivt samhällsekoniskt utfall på 778 miljoner kronor.³⁴ Det

³¹ (ASEK, 2020), kapitel 5.

³² (Birch Sørensen, 2010)

³³ (ASEK, 2020)

³⁴ Idag befordras de flesta paket övernatt och endast de som skickas mellan norra och södra Sverige kommer fram efter två dagar. I enkätfrågan ställdes därför en

positiva utfallet härrör från att både privatpersonernas och SME-företagen sammantaget värderar tjänsten högre än de ökade kostnader som PostNord har kalkylerat. De ökade kostnaderna från externa effekter, som har marginell inverkan på slutresultatet, är framförallt ett resultat av att antal flygkilometer förväntas öka för de längre flygtransporterna när paketen ska komma fram efter en vardag i hela landet.

Tabell 20. Samhällsekonomiskt utfall för övernattbefordran på expresspaket. Miljoner kronor.

	Övernattbefordran på paket
Privatpersoner	649
SME-företag	410
PostNord	
Externa effekter	-78
Totalt	778

Källor: PostNord, Trafikverket och WSP:s egna beräkningar. PostNord:s bedömningar är sekretessbelagda.

Därmed kan man konstatera att om brevtjänsten övergår till D+2 och utdelning varje vardag istället för D+2 och utdelning varannan vardag, samtidigt som alla paket levereras redan efter en vardag istället för att en andel av alla paket levereras efter 2 vardagar, erhålls ett positivt samhällsekonomiskt utfall på sammantaget 1,2 miljarder kronor. Utfallet är ett resultat av att privatpersonernas och SME-företagens värdering av post- och brevtjänsterna är högre än de uppskattade kostnaderna för att införa tjänsterna.

Hittills har analysen inte tagit höjd för en eventuell statlig finansiering. Men om staten finansierar PostNord:s kostnader för de alternativa post- och pakettjänsterna via skatter tillkommer även en så kallad dödviktsförlust som har uppskattats till 30 procent av skatteuttaget, se avsnitt 5.6. Som framgår av Tabell 21 försämras i så fall det samhällsekonomiska utfallet i samtliga alternativ motsvarande utfallet för dödviktsförlusten. Slutsatserna kvarstår emellertid:

- Brevtjänsterna enligt alternativen 1 och 2 generar båda välfärdsförluster medan alternativ 3 genererar en liten välfärdsvinst
- Pakettjänsten 1 vardag (övernattbefordran på expresspaket) istället för 2 vardagar genererar en positiv välfärdsvinst

Tabell 21. Samhällsekonomiskt utfall för tre alternativa brevtjänster och en pakettjänst. Inklusive dödviktsförluster på grund av statlig finansiering via skatter. Miljoner kronor

	Brevtjänster			Övernattbefordran på expresspaket
	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	
Samhällsek.				
värdering ex staten	-1 428	-3 638	375	827
Dödviktsförlust	-258	-281	-322	-61
Totalt	-1 608	-3 826	89	718

situation där alla paket kommer fram efter en dag mot en situation där tar upp till två dagar att komma fram. Svaren kan tolkas som ett värde i det övre intervallet. Samtidigt är det möjligen en värdering av garantin att paketen kommer fram efter en dag snarare än osäkerheten om nästkommande paketförsändelse kommer fram om en eller två dagar.

Källor: PostNord och WSP:s egna beräkningar.

5.8 FÖRDELNINGSEFFEKTER

En samhällsekonomisk analys ska också inkludera en bedömning av eventuella fördelningseffekter, och i den här rapporten inkluderar det en jämförelse av de värderingar som olika grupper har gjort.

Privatpersonernas värdering av de olika brevtjänsterna uppdelat på olika grupper framgår i Tabell 22. De viktigaste observationerna avseende alternativen 1 och 2 kan sammanfattas i följande punkter:

- Valfärdsförlusten förefaller vara högre i de yngre åldersgrupperna och för de personer som bor i en stor och mellanstor stad.
- Små skillnader föreligger mellan olika inkomstklasser med undantag för de som har lägst inkomster.
- Viss skillnad mellan könen föreligger där män upplever en större valfärdsförlust än kvinnor.
- De flesta grupper anger att valfärdsförlusten kommer att bli högre eller lika stor som PostNord:s minskade kostnader fördelat per person med undantag för några av inkomstklasserna.

De viktigaste observationerna avseende alternativ 3 kan sammanfattas i följande punkter:

- Valfärdsvinsten upplevs bli högre för de personer som är 66 år eller äldre jämfört med yngre personer.
- Skillnader förefaller också finnas i gruppen omgivning där boende i mindre tätorter uppger att valfärdsvinsten är högre jämfört med de som framförallt bor i stor och mellanstor stad.
- Valfärdsvinsten upplevs bli större i samtliga grupper jämfört med PostNord:s minskade kostnader fördelat per person.

Tabell 22. PostNord:s kostnader för alternativa brevtjänster, totalt och per person, jämfört med uppskattad värdering från privatpersoner inom olika grupper.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
PostNord, kostnader, mkr	858	937	-1 073
Kostnad per person (18+) och månad	9 kr	10 kr	-11 kr
<i>Värdering uppdelat på ålder</i>			
18-35	-19 kr	-42 kr	12 kr
36-65	-13 kr	-33 kr	13 kr
66+	-9 kr	-32 kr	33 kr
<i>Värdering uppdelat på kön</i>			
Män	-16 kr	-38 kr	15 kr
Kvinnor	-11 kr	-28 kr	22 kr
<i>Värdering uppdelat på inkomst</i>			
<20 000	-24 kr	-40 kr	13 kr
20 000 - 30 000	-6 kr	-27 kr	20 kr
30 000 - 40 000	-4 kr	-27 kr	14 kr
40 000 - 50 000	-10 kr	-50 kr	44 kr
>50 000	-6 kr	-23 kr	8 kr
<i>Värdering uppdelat på omgivning</i>			
Stor och mellanstor stad	-18 kr	-39 kr	15 kr
Mindre tätort/stad	-10 kr	-31 kr	23 kr
Glesbygd	-9 kr	-31 kr	19 kr

Källor: PostNord och WSP:s egna beräkningar.

De viktigaste observationerna avseende privatpersonernas värdering av pakettjänsten övernattbefordran på expresspaket, se Tabell 23, kan sammanfattas i följande punkter:

- Värderingen förefaller vara högre i de två yngre åldersklasserna jämfört med de personer som är 66 år eller äldre.
- Ingen skillnad mellan könen, män och kvinnor värderar pakettjänsten lika högt.
- Det föreligger små skillnader mellan de olika inkomstklasserna, men indikerar samtidigt att personer i de högre inkomstklasserna värderar tjänsten högre jämfört med personer med lägre inkomster,
- Välfärdsvinsten upplevs bli större i princip samtliga grupper jämfört med PostNord:s uppskattning av de ökade kostnaderna för att införa pakettjänsten fördelat per person.

Tabell 23. PostNord:s kostnader för pakettjänsten övernattbefordran på expresspaket, totalt och per person, jämfört med uppskattad värdering från privatpersoner inom olika grupper.

	Övernattbefordran på expresspaket
PostNord, kostnader, mkr	-203
Kostnad per person (18+) och månad	-2 kr
<i>Värdering uppdelat på ålder</i>	
18–35	9 kr
36–65	8 kr
66+	1 kr
<i>Värdering uppdelat på kön</i>	
Män	6 kr
Kvinnor	6 kr
<i>Värdering uppdelat på inkomst</i>	
<20 000	8 kr
20 000 - 30 000	5 kr
30 000 - 40 000	5 kr
40 000 - 50 000	12 kr
50 000 - 60 000	- 2 kr*
60 000 - 70 000	13 kr
>70 000	15 kr
<i>Värdering uppdelat på omgivning</i>	
Stor och mellanstor stad	7 kr
Mindre tätort/stad	6 kr
Glesbygd	3 kr

Källor: PostNord och WSP:s egna beräkningar. *: Ej signifikant resultat.

För SME-företagen föreligger mycket små skillnader i värderingen av de alternativa brevtjänsterna 1 och 2 uppdelat på olika jämförelsegrupper, se Tabell 24. En viss skillnad kan dock observeras strikt deskriptivt för företag som återfinns i olika kommungrupper, men det går inte att säkerställa att värderingsskillnaderna är statistiskt signifikanta. Inga skillnader i värderingen föreligger alls mellan SME-företag i olika storleksklasser.

Tabell 24. Uppskattad värdering från SME-företag av alternativa brev tjänster inom olika grupper

	Alternativ 1	Alternativ 2
<i>Värdering uppdelat på kommungrupper</i>		
Storstäder och storstadsnära kommuner	-4 kr	-5 kr
Större städer och kommuner nära större stad	-5 kr	-6 kr
Mindre städer och landsbygdskommuner	-3 kr	-6 kr
<i>Värdering uppdelat på företagsstorlek</i>		
1-49 anställda	-4 kr	-5 kr
40-249 anställda	-4 kr	-5 kr

För posttjänsten övernattbefordran på expresspaket tyder värderingsstudien för företag dock på att det föreligger skillnader mellan olika grupper, se Tabell 25. Dels mellan företag i olika kommungrupper, dels mellan företag i olika storleksklasser och mellan olika branscher. Företag med 50–249 anställda har värderat pakettjänsten betydligt högre än företag med 1–49 anställda. Det kan bero på att många företag i klassen 50–49 anställda i större utsträckning är inriktad mot internet-handel (E-handel). Det styrks också av hur företagen i de olika branscherna har värderat expresspaket där företag inom handeln har värderat tjänsten högre än företag inom tillverkning och övriga branscher. Som också framgår i tabellen finns det avvikande värderingar för företag i större städer och inom tillverkning, men dessa skattningar är inte signifikanta.

Tabell 25. Uppskattad värdering från SME-företag för pakettjänsten övernattbefordran på expresspaket inom olika grupper

	Övernattbefordran på expresspaket
<i>Värdering uppdelat på kommungrupper</i>	
Storstäder och storstadsnära kommuner	22 kr
Större städer och kommuner nära större stad	-5 kr
Mindre städer och landsbygdskommuner	25 kr
<i>Värdering uppdelat på företagsstorlek</i>	
1–49 anställda	6 kr
50–249 anställda	21 kr
<i>Värdering uppdelat på olika branscher</i>	
Handel	23 kr
Tillverkning	-13 kr
Övriga branscher	10 kr

6 AVSLUTANDE DISKUSSION

Den här rapporten har tagits fram på uppdrag av Postfinansieringsutredningen som ska lämna förslag på hur den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige ska finansieras i framtiden. Uppdraget består av två delar. Den första delen omfattar och syftar till att genomföra en studie av den betalningsvilja som privatpersoner och företag har avseende olika kravnivåer på posttjänsten, uppdelat på brev- och paketförsändelser. Privatpersoner och företag förstås som både avsändare och mottagare av post. Syftet med den andra delen är att göra en samhällsekonomisk analys baserat på i huvudsak fyra målvariabler: värderingen för privatpersoner och SME-företag från den första delen samt ekonomiska konsekvenser för PostNord och externa effekter. Analysen görs i jämförelse med dagens nivå på posttjänsten, nämligen tvådagarsbefordran (D+2) och utdelning varannan vardag.

Resultaten tyder på att det vore en samhällsekonomisk förlust om brev-tjänsten övergår till tredagarsbefordran (D+3) istället för D+2. Förlusten estimeras till knappt 1,4 miljarder kronor där välfärdsförlusten för privatpersoner är den enskilt största posten. PostNord:s besparingar är ungefär i paritet med betalningsviljan som företag har för att behålla nivån på posttjänsten. Å andra sidan tyder resultaten på ett positivt samhällsekonomiskt utfall om utdelning varje dag återinförs (givet D+2). Detta resultat bottnar i att privatpersoner tycks ha en hög värdering för utdelningsfrekvens. Även expressbefordran av paket tyder på ett positivt samhällsekonomiskt resultat.

En viktig input i den samhällsekonomiska analysen är hur privatpersoner och SME-företag värderar de olika posttjänsterna. Värderingen har genomförts med ett så kallat valexperiment. Frågor i en enkät om betalningsviljan för utdelningsfrekvens, befordringstider samt expresstjänster har ställts till ett urval av privatpersoner och SME-företag. Värderingsstudier av det slaget som har använts i föreliggande rapport är ett vanligt tillvägagångssätt när man vill få fram hur samhällets aktörer värderar olika tjänster. Man ska dock vara medveten om att det alltid finns en viss osäkerhet eftersom det rör sig om hypotetiska scenarier som respondenterna ställs inför.

För det första bygger resultatet på att respondenterna har uppfattat frågeställningar rätt och vid komplexa frågeställningar ökar risken för missförstånd. För det andra är det viktigt att urvalet blir representativt så att svaren kan aggregeras till nationell nivå. För privatpersoner är urvalet draget ur en representativ panel (se avsnitt 3.4). Vad gäller företag visar tidigare studier att det är utmanande att få en hög svarsfrekvens. WSP:s bedömning är emellertid att svarsfrekvensen är tillräcklig för bedömningar på aggregerad nivå, medan den är osäkrare när den bryts ner för olika grupper av företag samt som individer. En annan osäkerhetsfaktor för studiens resultat är PostNord:s bedömning av hur nettokostnaderna förväntas bli för de olika posttjänsterna. WSP har inte gjort någon analys av PostNord:s bedömning utan har utgått från att den är riktig.

De samhällsekonomiska resultaten baseras alltså på variabler som alla är mer eller mindre osäkra eftersom det handlar om hypotetiska framtida

scenarier. Det finns alltid ett mått av osäkerhet vad gäller framtiden. Resultatet ska betraktas som en viktig indikation för hur det samhällsekonomiska utfallet blir för de olika kraven på posttjänsten. Samtidigt är den samhällsekonomiska analysen ett av flera underlag som bör tas i beaktning i ett slutligt beslut. Något som inte har berörts i rapporten är hur de olika posttjänsterna ska finansieras i ett längre perspektiv. Här finns det flera olika implikationer som till exempel ansvarsfördelningen mellan PostNord och staten.

7 REFERENSER

- ASEK. (2020). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*. Trafikverket.
- Birch Sørensen. (2010). *2010:4 Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Peter Birch Sørensen. Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO).
- Bondemark, A., Johansson, E., & Kopsch, F. (2021). Accessibility and uncertainty: An empirical analysis of option value in transport. *Journal of Transport and Land Use*, 14(1), 463-477.
- Copenhagen Economics. (2010). *Main developments in the postal sector*. Köpenhamn: Copenhagen Economics.
- Copenhagen Economics. (2017). *PostNords samfundsøkonomiske værdi: Er PostNord værd at redde?*. Copenhagen Economics.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU). (2018/196). *av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster*. Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0644>
- Greene, W. (2012). *Econometric Analysis* (7 uppl.). Harlow: Pearson.
- Hyreskommissionen (SOU 2021:58). (2021). *Läge och kvalitet i hyressättningen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Ipsos MORI. (2012). *Postal Services: a consumer perspective*. London: Ofcom.
- Lindhjem, H., & Pedersen, S. (2012). Should Publicly Funded Postal Services be Reduced? A Cost-Benefit Analysis of the Universal Service Obligation in Norway. *Review of Network Economics*, 11(2).
- Ofcom. (2020). *Review of postal users' needs*. London: Ofcom.
- Post- och telestyrelsen. (2020). *Hur påverkas mottagarna av varannandagsutdelning? – En kvantitativ undersökning av konsekvenser för mottagarna av brev vid test av ändrad utdelningsfrekvens*. PTS-ER-2020:29.
- Post- och telestyrelsen. (2022). *Svensk postmarknad 2022*. PTS-ER-2022:16
- PostNord. (den 26 04 2022). *postnord.se*. Hämtat från företagslösningar: <https://www.postnord.se/foretagslosningar/artiklar/hallbarhet/snart-ar-vi-fossilfria-igen>
- PostNord. (2022). *Års- och hållbarhetsredovisning*. Hämtat från https://www.postnord.com/siteassets/documents/investor-relations/finansuell-rapportering/ars--och-hallbarhetsredovisningar/postnord_2021_annualreport_se.pdf
- RAND. (2011). *Study on Appropriate Methodologies to Better Measure Consumer Preferences for Postal Services*. Cambridge: RAND.

- Rose, J., & Bliemer, M. (2009). Constructing Efficient Stated Choice Experimental Designs. *Transport Reviews*, 29(5), 587–617.
- SFS 2010:1045. (2010). *Postlag*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/postlag-20101045_sfs-2010-1045
- SFS 2010:1049. (2010). *Postförordningen*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/postforordning-20101049_sfs-2010-1049
- Traets, F., Sanchez, D., & Vandebroek, M. (2020). Generating Optimal Designs for Discrete Choice Experiments in R: The idefix Package. *Journal of Statistical Software*, 96(3), 1–41.
- Trafikanalys. (2022). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader - bilagor*. PM 2022:3.
- Trafikverket. (2021). *Nya stambanor för höghastighetståg Slutredovisning av uppdrag angående nya stambanor för höghastighetståg*. Trafikverket 2021:025.
- Vierth, I., & Nyström, J. (2013). *Godstransporter och samhällsekonomiska kalkyler*. VTI notat 3-2013.
- YouGov. (2016). *The Social Value of the Post Office Network*. London: YouGov.

8 BILAGA A: METOD VALEXPERIMENT

För att skapa ett valexperiment krävs först att man definierar de attribut eller egenskaper man vill studera och testas sig fram med hjälp av olika förhandsinformation (priors på engelska) för att få fram valsituationer (med ett A- och ett B-alternativ) som verkar rimliga. Med förhandsinformation avses att gissa, baserat på tidigare studier eller intuition, hur mycket olika nivåer på attributen kan vara värda. Valsituationer som inte är rimliga är sådana som har dominanta alternativ, det vill säga där det ena alternativet är bättre än det andra på alla sätt. Att komma fram till rätt förhandsinformation är med andra ord en iterativ process. Detta har gjorts i programvaran R och med ett paket för valexperiment.³⁵

När designen skapats och valsituationerna ser rimliga ut bör de testas i en pilotstudie. Inom ramen för detta uppdrag genomförde två piloter för att tillse att relevant förhandsinformation hade använts. Piloterna undersöktes genom att modellens skattade sannolikheter för att respektive alternativ skulle bli valt plottades mot vad pilotrespondenterna faktiskt valde. När svaren och modellen syntes stämma överens bedömdes designen vara god.

En resultattabell som kommer ur analysen i programvaran R ser ut enligt tabellen nedan. Längst till vänster finns de variabler som modellen innehåller. Just i detta fall döptes betalningsinstrumentet till "skatt" eftersom det var skatt per månad som användes i enkäten till privatpersoner. Resterande variabler skapades och döptes automatiskt av programmet. Kolumnen "Estimate" visar skattade koefficienter för respektive variabel och kolumnen "Sign." indikerar här att samtliga variabler är statistiskt skilda från noll.

	Estimate	Std.Error	z value	Sign.
(Intercept)	-0,0004	0,0235	-0,02	
skatt	-0,0165	0,0010	-15,71	***
Var22	1,3157	0,0412	31,94	***
Var23	1,6622	0,0530	31,35	***
Var24	2,1886	0,0750	29,16	***
Var25	1,8927	0,0899	21,04	***
Var26	2,2334	0,1033	21,62	***
Var32	0,4841	0,0350	13,84	***

Signif. codes: 0 '***' 0,001 '**' 0,01 '*' 0,05 '.' 0,1

Raden för "skatt" ger ett estimat på cirka -0,017. Den är negativ eftersom högre skatt tenderar att ge folk lägre tillfredsställelse (här fångas inte sådant som kan tyckas bra med skatt som mer pengar till skola osv).

Estimaten för de övriga variablerna är nyckeln till värderingarna i studien. Vart och ett av dem är knutna till olika nivåer på posttjänsten. Som exempel är "Var32" knutet till expresstjänsten. För att räkna ut värderingen av expresstjänst beräknas kvoten mellan estimatet för Var32 med estimatet för skatten enligt följande ekvation

³⁵ (Traets, Sanchez, & Vandebroek, 2020)

$$\text{Betalningsvilja} = - \frac{0,4841}{-0,0165} = 29 \text{ kr}$$

Det är ett minus framför bråket eftersom högre skatt är en onyttia. Ansatsen är analog till den i Greene (2012, s. 820). 29 kronor är vad expresstjänsten estimeras vara värd per månad. Detta värde finns även i Tabell 5.

9 BILAGA B: RESULTAT VALEXPERIMENT

Värdering brev, privatpersoner

Tabell 26: Resultat värdering brevtjänster (privatpersoner) uppdelat på kommungrupp. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med D+2 och varannandagsutdelning

Alternativ	Kommungrupper		
	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
D+1 och utdelning varje vardag	21	14	27
D+2 och utdelning varje vardag	15	23	19
D+3 och utdelning varannan vardag	-18	-10	-9
D+4 och utdelning varannan vardag	-39	-31	-31
D+5 och utdelning en vardag i veckan	-117	-115	-110
Expresstjänst	30	27	31

Tabell 27: Resultat värdering brevtjänster (privatpersoner) uppdelat på de som för tillfället hade varannandagsutdelning eller ej och de som för tillfället hade en digital brevlåda. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med D+2 och varannandagsutdelning.

Alternativ	Har varannandags-utdelning		Digital brevlåda	
	Ja	Nej	Ja	Nej
D+1 och utdelning varje vardag	17	14	23	13
D+2 och utdelning varje vardag	13	12	18	18
D+3 och utdelning varannan vardag	-12	-19	-14	-14
D+4 och utdelning varannan vardag	-36	-39	-35	-35
D+5 och utdelning en vardag i veckan	-115	-123	-111	125
Expresstjänst	30	28	30	27

Tabell 28: Resultat värdering brevtjänster (privatpersoner) uppdelat på angiven månadsinkomst. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med D+2 och varannandag

Alternativ	Inkomst				
	<20 000	20 000 – 30 000	30 000 – 40 000	40 000 – 50 000	>50 000
D+1 och utdelning varje vardag	19	15	16	54	5
D+2 och utdelning varje vardag	13	20	14	44	8
D+3 och utdelning varannan vardag	-24	-6	-4	-10	-6
D+4 och utdelning varannan vardag	-40	-27	-27	-50	-23
D+5 och utdelning en vardag i veckan	-108	-103	-118	-128	-150
Expresstjänst	29	24	28	39	35

Värdering paket, privatpersoner

Tabell 29: Resultat värdering pakettjänster (privatpersoner) per kommungrupp. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med dagens situation där paket befordras på en eller två dagar.

Alternativ	Kommungrupper		
	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner
Det tar 1 vardag för paket att komma fram	7	5	6
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-19	-19	-19
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-40	-41	-41

Tabell 30: Resultat värdering pakettjänster (privatpersoner) uppdelat på de som för tillfället hade varannandagsutdelning eller ej och de som för tillfället hade en digital brevlåda. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med dagens situation där paket befordras på en eller två dagar.

Alternativ	Har varannandagsutdelning		Digital brevlåda	
	Ja	Nej	Ja	Nej
	Det tar 1 vardag för paket att komma fram	6	6	6
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-19	-21	-19	-19
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-40	-41	-41	-40

Tabell 31: Resultat värdering pakettjänster (privatpersoner) per inkomstgrupp. Enheten är kronor per person och månad och tolkas jämfört med dagens situation där paket befordras på en eller två dagar.

Alternativ	Inkomst							
	<20 000	20 000 – 30 000	30 000 – 40 000	40 000 – 50 000	50 000 – 60 000	60 000 – 70 000	> 70 000	
	Det tar 1 vardag för paket att komma fram	8	5	5	12	-2	13	15
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-17	-17	-14	-15	-18	-22	-13	
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-40	-36	-36	-38	-39	-44	-38	

Värdering brev, SME

Tabell 32: Resultat värdering brev tjänster (företag) uppdelat på kommungrupp. Värderingarna avser kronor per brev och tolkas jämfört med D+2.

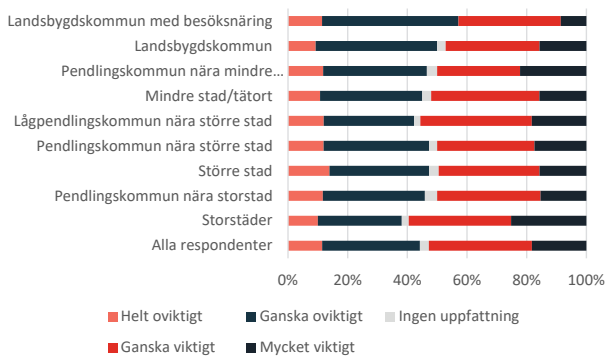
Alternativ	Kommungrupper		
	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Brev kommer fram efter 1 vardag	0,10	0,05	0,48
Brev kommer fram efter 3 vardagar	-4,46	-4,50	-2,85
Brev kommer fram efter 4 vardagar	-6,02	-6,43	-3,54
Brev kommer fram efter 5 vardagar	-12,56	-11,29	-8,03

Värdering paket, SME

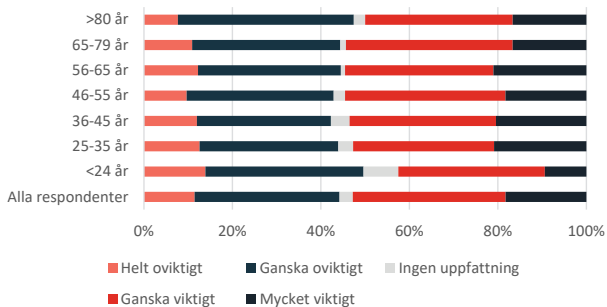
Tabell 33: Resultat värdering paket tjänster (företag) uppdelat på kommungrupp. Värderingarna avser kronor per paket och tolkas jämfört med en- till två-dagarsbefordran.

Alternativ	Kommungrupper		
	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Det tar 1 vardag för paket att komma fram	22	-5	25
Det tar 3 vardagar för paket att komma fram	-68	-111	-150
Det tar 4 vardagar för paket att komma fram	-197	-255	-347

10 BILAGA C: DIAGRAM ENKÄTSVAR



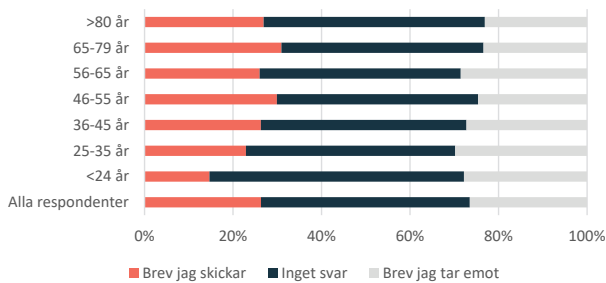
Figur 10: Privatpersoners svar på frågan hur viktigt det är att få brev inom två istället för tre dagar. Uppdelat på kommungrupper.



Figur 11: Privatpersoners svar på frågan hur viktigt det är att få brev inom två istället för tre dagar. Uppdelat på åldersgrupper.



Figur 12: Privatpersoners svar på frågan om det är viktigast att ta emot eller skicka försändelser. Uppdelat på kommungrupper.



Figur 13: Privatpersoners svar på frågan om det är viktigast att ta emot eller skicka försändelser. Uppdelat på åldersgrupper.



Sammanfattning

Paketleverantörer anser att det är onödigt att reglera paketleveranser

Den samhällsomsfattande posttjänsten i Sverige regleras i postlagen och definieras som en posttjänst som ska vara tillgänglig med en viss servicenivå i hela landet och som ska tillhandahållas till rimliga priser. Idag ingår all utdelning av paket som väger upp till 20 kg i den samhällsomsfattande posttjänsten. Detta innebär att såväl paket från företag till konsument ("B2C"), från företag till företag ("B2F") och från konsument till konsument eller företag ("C2X") omfattas av sektorspecifik reglering. Idag är PostNord den aktör som är skyldig att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten i Sverige.

PostNord och andra paketleverantörer anser att marknaden för paketleveranser i Sverige är karaktäriseras av fungerande konkurrens och att pakettjänsterna därför inte behöver ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten. Om detta är sant kan de krav och begränsningar som postlagen medför hämmas PostNords kommersiella flexibilitet gällande till exempel prissättning oproporionellt i förhållande till vad som är nödvändigt. Detta skulle i sin tur innebära en situation som inte är samhällsekonomiskt optimal.

Postfinansieringsutredningen utreder nu på uppdrag av regeringen vilka konkreta tjänster som bör ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten. För att belysa konkurrenssituationen inom B2C-segmentet för paketleveranser har Postfinansieringsutredningen bitt Copenhagen Economics att genomföra en undersökning av tjänstutbudet på den svenska paketmarknaden, jämfört med paketmarknaderna i Norge och Finland, där B2C-paket inte omfattas av den samhällsomsfattande posttjänsten.

Syftet med studien: Ta reda på om paket tjänster fortfarande behöver ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten

Syftet med studien är att undersöka det faktiska tillhandahållandet av paket tjänster i Sverige, Norge och Finland för att kunna bedöma om alla eller vissa paket tjänster bör exkluderas från den samhällsomsfattande posttjänsten i Sverige.

Vi belyser denna fråga genom att genomföra ett e-handlexperiment i Sverige, Norge och Finland, och undersöker på så sätt det faktiska tillhandahållandet av paket tjänster i samband med e-handelsköp ur e-handelskonsumentens perspektiv. Den forskningsfråga som styr analysen är följande:

Har alla e-handelskonsumenter idag tillgång till tillräckliga leveransalternativ (typ av, leverans, operatör, hastighet, avstånd och pris) och skulle detta också vara fallet om paket tjänster inte ingick i den samhällsomsfattande posttjänsten?

Genom att undersöka eventuella skillnader i servicenivå mellan Sverige, Norge och Finland kan vi upptäcka skillnader som skulle kunna bero på att paket tjänster från e-handlare till konsumenter ingår i den samhällsomsfattande posttjänsten i Sverige i dag, medan detta inte är fallet i Norge och Finland. Om utbudet av paket tjänster är tillräckligt bra i Norge och Finland, trots att omfattningen av reglering är avsevärt mindre i dessa länder jämfört med Sverige tyder detta (allt annat lika) på att en justering av den samhällsomsfattande posttjänsten i Sverige till att omfatta endast paketleveranser C2X inte skulle resultera i en situation där e-handelskonsumenter inte skulle ha tillgång till grundläggande paket tjänster till rimliga villkor.

Vår undersökning visar att e-handelskonsumenter med största sannolikhet skulle ha god tillgång till B2C-paket tjänster även utan specifik reglering av dessa

Vi drar slutsatsen att paketmarknaden i Sverige med största sannolikhet skulle erbjuda lämpliga leveransalternativ för e-

handelskonsumenter i alla geografiska områden i Sverige även utan specifik reglering av dessa tjänster. Vi grundar denna slutsats på två observationer.

För det första visar resultaten av vår empiriska analys att e-handelskonsumenter i hela Sverige (oavsett om de bor i storstadsområden eller i mycket avlägsna landsbygdsområden) idag har tillgång till leveransalternativ på lika och/eller rimliga villkor, trots att postlagen inte specifikt kräver geografisk likabehandling. Till exempel har alla konsumenter i vår analys tillgång till hemleverans och ytterligare leveransformer som till exempel leverans till utlämningsställe. Samliga har även tillgång till mer än en paketleverantör och till såväl standard- som expressleverans. Vi finner även att alla konsumenter, oavsett geografisk lokalisering, har ett rimligt avstånd till paketutlämningsställen och att alla konsumenter erbjuds samma leveranstid till samma pris, oavsett var de bor.

För det andra är resultaten för Sverige mycket lika resultaten för Norge och Finland. Detta tyder på att den servicenivå som erbjuds e-handelskonsumenter i Sverige inte är ett resultat av den nuvarande regleringen av paket tjänster, utan i stället av den konkurrens på marknaden för e-handelsleveranser (något som även existerar i Norge och Finland utan reglering av B2C-paket leveranser).

Inom ramen för den pågående utvärderingen av den samhällsomsfattande posttjänsten verkar det därför inte finnas något behov av att reglera tillhandahållandet av B2C-leverans tjänster för att se till att alla i Sverige (och särskilt de som bor i avlägsna områden eller på landsbygden) har tillgång till rimliga leveransalternativ när de handlar på nätet.

En undersökning på adressnivå bekräftar våra övergripande slutsatser.

1 E-HANDELSKONSUMENTER I SVERIGE, NORGE OCH FINLAND HAR TILLGÅNG TILL FLERA OLIKA LEVERANSALTERNATIV.

1.1

Introduktion

1.2

Metod: Experiment med e-handel

1.3

Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

1.4

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?

1.5

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?

1.6

Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.7

Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.8

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

1.1 Introduktion

En empirisk undersökning av tillhandahållandet av paket tjänster för e-handelskonsumenter belyser behovet av reglering av paket tjänster

I det här kapitlet presenterar vi resultaten från ett e-handelsexperiment som genomfördes i Sverige, Norge och Finland i september 2022. Syftet med den empiriska studien är att undersöka det faktiska tillhandahållandet av paket tjänster i samband med e-handelsköp ur e-handelskonsumentens perspektiv, för att bedöma om det är nödvändigt att reglera B2C-paket tjänster i Sverige.

För att bedöma om den nuvarande marknadssituationen motiverar en översyn av den befintliga lagstiftningen fokuserar vi på två risker av reducerad reglering:

1. En risk för att grundläggande tjänster inte tillhandahålls i geografiska områden där kostnaden för tillhandahållandet är högre än de intäkter som erhålls (marknadsmisslyckande för kollektiva nyttigheter).

Observerar vi till exempel fall där e-handelskonsumenter i vissa geografiska områden inte har tillgång till grundläggande leverans tjänster?

2. Risk för exploatering (höga priser/låg kvalitet) av dominerande marknadsaktörer (marknadsmisslyckande till följd av koncentrerad marknadsstyrka).

Observerar vi till exempel en bristande konkurrens på de marknader som vi undersöker, eller att tjänster tillhandahålls till vissa kundgrupper på villkor som kan anses orimliga?

Ovanstående risker är större i områden som är dyrare för paketleverantörer att betjäna, det vill säga områden med låg befolkningstäthet och geografiskt svåra områden, exempelvis

öar.

Vår bedömning bygger på ett empiriskt e-handelsexperiment som visar vilka leveransalternativ e-handelskonsumenter i Sverige, Norge och Finland har tillgång till när de handlar på nätet. Genom att undersöka eventuella skillnader i tillgänglighet och servicenivå mellan Sverige, Norge och Finland avslöjar vi skillnader som skulle kunna bero på att B2C-paket tjänster från e-handlare till konsumenter ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige i dag, medan detta inte är fallet i Norge och Finland. Om servicenivån är jämförbar mellan länderna och inte skiljer sig åt mellan olika geografiska områden inom länderna, tyder detta på att konsumenter i Sverige även i en situation där den samhällsomfattande posttjänsten inte skulle omfatta B2C-paket leveranser skulle ha tillgång till B2C-paket tjänster till rimliga villkor.

Alla e-handelskonsumenter bör ha rimlig och jämförbar tillgång till paket leveranser

Den fråga som ligger till grund för vår analys är följande: *Har alla e-handelskonsumenter idag tillgång till tillräckliga leveransalternativ (typ av, leverans, operatör, hastighet, avstånd och pris) och skulle detta också vara fallet om paket tjänster inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten?*

Det vill säga, är villkoren desamma (eller i alla fall tillräckligt rimliga) oavsett om en e-handelskonsument bor på landsbygden eller i en stad. I praktiken innebär detta att vi undersöker och besvarar följande frågor:

1. Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?
2. Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till

3. Bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet? Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till paketlämningsställen inom rimligt avstånd?
4. Skiljer sig leveransiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland? Skiljer sig priserna för paket leveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

I det följande förklarar vi vår metod mer i detalj innan vi presenterar resultaten av experimentet.

1.1

Introduktion

1.2

Metod: Experiment med e-handel

1.3

Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

1.4

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?

1.5

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?

1.6

Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.7

Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.8

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

1.2 Metod: experiment med e-handel

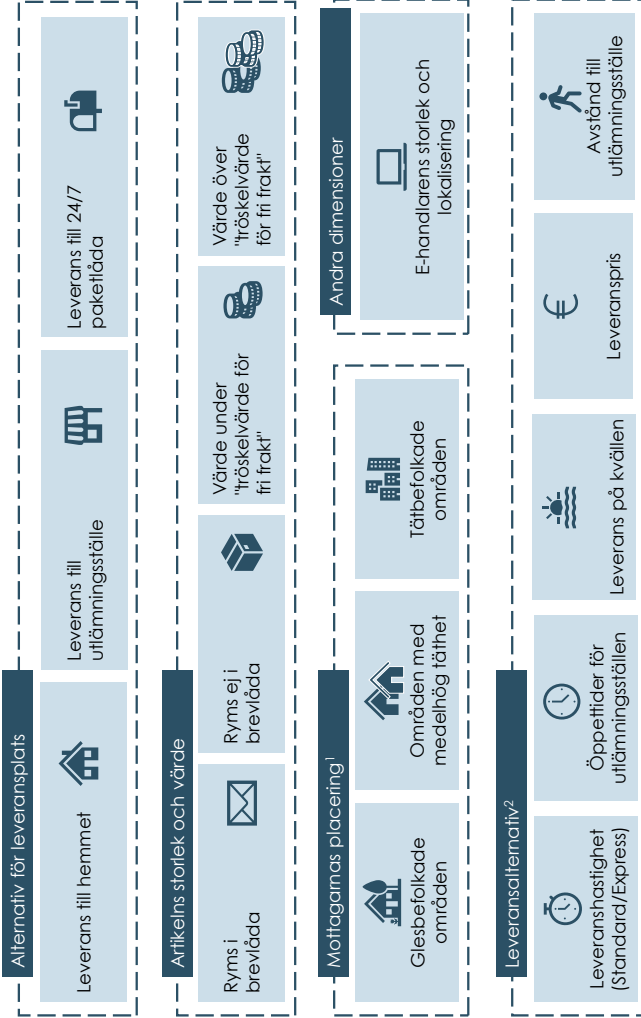
Vår metod omfattar en rad olika dimensioner

Den övergripande frågan som styr vår studie är om *alla e-handelskonsumenter har tillgång till tillräckliga leveransalternativ när det gäller leveranstyp, operatör, hastighet, avstånd och pris*. För att bedöma om leveransalternativen är "tillräckliga" måste vi identifiera relevanta dimensioner av de leveransalternativ som ska testas.

Vi har identifierat en uppsättning relevanta dimensioner till ta hänsyn till för att säkerställa att våra resultat blir representativa. Dessa dimensioner omfattar olika alternativ för leveransplats, storleken och värdet av den levererade varan, mottagarens placering och information om leveransalternativ samt e-handlarens storlek och lokalisering.

- Alla dessa dimensioner beaktas av två skäl:
- För att besvara frågan av intresse
 - För att se till att våra resultat är representativa och inte drivs av en specifik faktor

Vi undersöker till exempel leveransalternativ både för paket där "gratis leverans" erbjuds och för paket där mottagaren betalar för leveransen för att se till att erbjudandet av "gratis leverans" inte påverkar de leveransalternativ som erbjuds, till exempel att färre alternativ erbjuds vid "gratis leverans". I det följande diskuterar vi ytterligare vårt urval och i synnerhet valet av mottagaradresser och e-handlare.



1) Paketgrupperna förkortas i den till följande bilder / 2) Kvålleverans är färdigbetald leverans utanför normal arbetstid, medan "expressleverans" är en skilnad från standardleverans. Det vill säga, "express" kan inte definieras som i ex. leverans nästa dag, utan är bara en snabbare leverans än vad en vis operatör erbjuder som standardleverans.

1.2 Metod: experiment med e-handel

Registrering av information

Vår metod är experiment i ett ofullbordade köp av varor på nätet. Det vill säga, i alla observationer har vi agerat som e-handelskunder där vi lagt en viss produkt i vår varukorg och gått till kassan för att få information om leveransalternativ, men utan att någonsin köpa produkten.

För varje oavslutat köp registrerar vi följande information för varje erbjudet leveransalternativ:

- Typ av leveransalternativ
- Paketleverantör
- Leveranspris
- Avstånd till upphämtning av leverans
- Leveranstid

Se även ett exempel i tabellen.

Vi noterar att de leveranstiderna som erbjuds av e-handlarna i vår analys ofta indikeras som ett intervall av vardagar (t.ex. 3-5 vardagar). Vi registrerar genomsnittet av detta intervall i vår analys. Även om dessa indikativa leveranstider inte utgör en garanti för leverans inom det angivna intervallet anser vi att dessa leveranstider sannolikt är trovärdiga, då punktlighet är en central faktor för e-handlare i kampen om e-handelskonsumenter på en högst konkurrensutsatt marknad.¹ Det är dock viktigt att notera att leveranstider som anges på e-handlarens hemsida är de leveranstider som e-handlaren lovar konsumenten "från köp till leverans" och inte de leveranstider som paketleverantören erbjuder e-handlaren "från upphämtning av varan hos e-handlaren till leverans hos konsument".

Exempel på registrerad information för ett oavslutat köp

Oavslutade inköp # 1

Konsumentadress	Aterförsäljare	Produkt	Produktpris	Produktstorlek
Kungsgatan 5, 4119, Göteborg	Boazi.se	Adidas ultraboost 22 skor	1,844 SEK	Stor

Leveransalternativ för köp # 1

Leveransalternativ	Operatör	Leveranspris	Leveransavstånd	Leveranstid
#1 Upphämtning, express	Bring	Gratis	650 meter	1-2 dagar
#2 Upphämtning, express	Instabox	14 SEK	150 meter	1-2 dagar
#3 Upphämtning, express	Budbee	Gratis	400 meter	1-2 dagar
#4 Upphämtning, express	PostNord	29 SEK	650 meter	1-2 dagar
#5 Leverans till hemmet, express, kväll	Budbee	29 SEK	0 meter	1-2 dagar
#6 Hemleverans, express	PostNord	39 SEK	0	2 dagar

¹ Se t.ex. en nylig presentation från Amazon om vad kunderna förväntar sig av e-handeln: <https://ec.europa.eu/docroom/documents/61478>

1.2 Metod: experiment med e-handel

Att minska risken för potentiella snedvridningar i urvalet

Urvalet av e-handlare, leveransadresser och produkter har gjorts med omsorg för att undvika snedvridning av urvalet. Vi har därför valt ut ett antal geografiska områden, adresser, e-handlare och produkter i alla tre länder som får ingå i vår analys, se Tabell.

Vi har valt att ”köpa” två varor hos varje e-handlare. En vara som ryms i brevlådan vid leverans och en som inte gör det. De varor som är tillräckligt små att rymmas i brevlådan kan även levereras till ett utlämningsställe (inkl. paketskap), medan de större varorna som inte ryms i brevlådan måste levereras antingen till mottagarens dörr eller till ett utlämningsställe som har det utrymme som krävs. Vi kan därför förvänta oss ett större utbud av leveransalternativ för små försändelser jämfört med större. Vi inkluderar också föremål där e-handlaren erbjuder gratis leverans i vårt urval. Med detta testar vi om till exempel färre leveransalternativ erbjuds när e-handlaren inte tar betalt för leveransen separat.

Med två produkter från varje e-handlare, fem e-handlare i varje land, tre konsumentadresser inom varje geografiskt område och totalt 10/11 geografiska områden per land (10 för Norge och Finland, 11 för Sverige) blir det totalt 300/330 kombinationer för varje land. Då antalet leveransalternativ som erbjuds för varje kombination varierar från e-handlare till e-handlare innebär detta att det totala antalet observationer varierar mer mellan de olika länderna.

Urval per land: Potentiella risker och lösningar

Dimension	#observationer	Potentiell risk	Lösning
Geografiskt område	10-11	Utvälda geografiska områden representerar inte konsumenter i tillräckligt utsatta områden	Välj områden med varierande befolkningstäthet, dvs. både städer och landsbygd samt medelstora städer. Inkludera alla fem kategorier från Tillväxtverkets tillgänglighetsindex.
Konsumentadresser inom det geografiska området	3	De utvalda konsumentadresserna representerar inte konsumenter i tillräckligt utsatta områden	Välj centrit bebyggna adresser samt adresser i perifera delar av det geografiska området.
E-handlare	5	Leveranserna representerar inte alla typer av e-handlars	Välj både små och stora e-handlare samt e-handlare som är belägna i mer urbana och mer rurala områden.
Produkter per e-handlare	2	Försändelsema representerar inte alla typer av produkter inom e-handeln	Välj produkter av olika storlek (brevlåda/icke brevlåda) och olika pris (gratis leverans/inte gratis leverans).

Anmärkning: 10 städer har valts ut för Norge och Finland, vilket ger ett totalt antal kombinationer på 300, medan 11 städer har valts ut för Sverige, vilket ger ett totalt antal kombinationer på 330. Skillnaden beror på att vi räknar in de tre byarna i Sverige.

Källa: Copenhagen Economics

1.2 Metod: experiment med e-handel

Experimentet omfattar fem olika e-handlare
Som tidigare beskrivits har vi valt att inkludera fem olika e-handlare för varje land i analysen, se tabell till höger.

Vi har valt att inkludera två stora, två mindre och en e-handlare på landsbygden. Distinktionen mellan stor och liten e-handlare är baserad på intäkter. Fyra av dessa e-handlare är nationella aktörer (det vill säga de erbjuder leverans av sina produkter i hela landet). De e-handlare som anges som "på landsbygden" är unika för varje land och är geografiskt begränsade till landsbygdsområdet. Syftet med dessa är att undersöka om det också är möjligt för mindre återförsäljare lokaliserade utanför tätorter att leverera paket nationellt utifrån det nuvarande tjänsteutbudet.

Man kan fråga sig om fem återförsäljare är tillräckligt för att få representativa resultat. Kommervåra resultat inte att vara starkt beroende av valet av leveranspartner för dessa fem e-handlare?

Vi anser inte att resultaten av vår analys påverkas av att endast fem återförsäljare inkluderas för vare land. Frågan har två olika dimensioner:

Den första dimensionen gäller paketleverantörernas erbjudanden till e-handlare. Om en e-handlare i vårt urval erbjuder sina kunder tillgång till leveransalternativ som tillhandahålls av fem olika paketleverantörer kommer dessa leverantörer att erbjuda samma tjänster även till andra e-handlare/konsumenter inom samma geografiska område. Detta beror på att leverans av paket kännetecknas av stordriftsfördelar. Om en paketleverantör har byggt upp ett rikstäckande distributionsnät finns det ingen anledning att inte

erbjuda sina tjänster till alla e-handlare. För varje kund som paketleverantören vinner kommer det att öka stordriftsfördelarna. Det vill säga, om paketleverantören kör till en plats i stad A för att hämta paket som ska levereras i stad B, har denna leverans en fast kostnad. Ju fler paket som paketleverantören kan fylla sitt fordon med, desto mer pengar kommer det att tjäna (desto lägre enhetskostnad). Om en e-handlare vill köpa leveranstjänster från stad A till stad B av paketleverantören, har denna inget incitament att säga nej¹.

Den andra dimensionen handlar om vilka leveransalternativ e-handlare väljer att erbjuda sina kunder. E-handlare konkurrerar med varandra, och de leveransalternativ de erbjuder är en konkurrensparameter. Där för förväntas e-handlare erbjuda alla möjliga (eller bästa) leveransalternativ till sina kunder, men de kommer också att balansera hur mycket komplexitet de utsätter kunden för. Om en e-handlare erbjuder sina kunder bosatta på en viss ort leverans via tre olika paketleverantörer kan vi anta att dessa konsumenter åtminstone har tillgång till dessa tre paketleverantörer när de handlar online.



Valda e-handelsföretag

Land	E-handlarnas storlek	E-handlare
Sverige	Stor	Elgiganten.se
	Stor	Boozt.se
	Liten	Idealofsweden.se
	Liten	Kniftrigroom.se
Norge	Landsbygden	Stoorstalka.com
	Stor	Elkjøp.no
	Stor	Boozt.no
	Liten	Idealofsweden.no
Finland	Liten	Kniftrigroom.no
	Landsbygden	Sansvernesta.no
	Stor	Gigantti.fi
	Stor	Boozt.fi
Finland	Liten	Idealofsweden.fi
	Liten	Kniftrigroom.fi
	Landsbygden	akaslompolospoortshop.fi

Observera: Den första produkten som anges är brevåtda, den andra produkten är inte brevåtda.
Källa: Copenhagen Economics

1.2 Metod: experiment med e-handel

Definition av stads- och landsbygdsområden

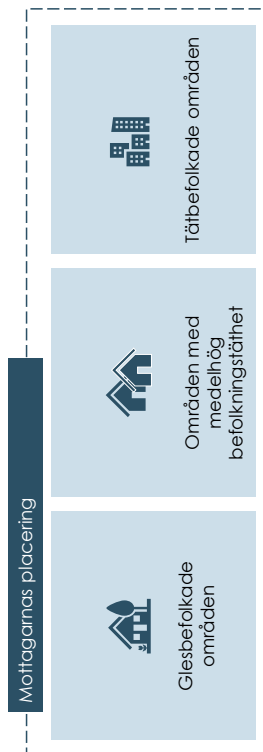
En viktig dimension i vår analys är de platser (geografiska områden och adresser) som vi har valt för shoppingexperimentet.

Vi vill se till att täcka alla typer av geografiska områden. För att se till att alla konsumenter har tillgång till olika leveransalternativ måste vi således inkludera platser i vårt urval som ligger både i städer och på landsbygden.

För att identifiera platser i områden med varierande befolkningsstäthet har vi valt ut orter i enlighet med Europeiska

kommissionens definition gällande typologi för stad och landsbygd, som användes en metod i tre steg, se nedan.

För Sverige i synnerhet inkluderar vi också städer och adresser inom alla fem klasser i det *Tillgänglighetsindex* som har utvecklats av Tillväxtverket under 2021.



Steg 1: Definition av landsbygdsområde

För det första identifierar Europeiska kommissionen befolkning i landsbygdsområden. Dessa definieras som alla områden utanför "stadskluster".

"Stadskluster" definieras som kluster av sammanhängande rutnätceller på 1 km² med en tätthet på minst 300 invånare per km² och minst 5 000 invånare.

Steg 2: Klassificering av regioner

För det andra klassificeras områdena baserat på hur stor andel av befolkningen som bor på landsbygden:

- Ett område är "övervägande landsbygdsområde" om andelen av befolkningen som bor på landsbygden är högre än 50 %. **Vi klassificerar detta som ett glesbefolkat område.**
- Ett område är "intermediärt" om andelen av befolkningen som bor på landsbygden ligger mellan 20 och 50 %. **Vi klassificerar detta som ett område med medelhög befolkningsstäthet.**
- Ett område är "huvudsakligen urbant" om andelen av befolkningen som bor på landsbygden är mindre än 20 %. **Vi klassificerar detta som ett tätbefolkat område.**

Steg 3: Förekomst av en stad

Slutligen beaktas storleken på tätorterna i ett område.

Ett område med övervägande landsbygd och ett stadscentrum med mer än 200 000 invånare, som utgör minst 25 % av den totala befolkningen i området, klassificeras i stället som "intermediärt".

Ett intermediärt område med ett stadscentrum med mer än 500 000 invånare som utgör minst 25 % av den totala befolkningen i området klassificeras i stället som "huvudsakligen urbant".

Källa: Europeiska kommissionen, Urban-Rural Typology, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/ural-development/methodology>

1.2 Metod: experiment med e-handel

Vi inkluderar 11 geografiska områden i Sverige för att täcka hela landet

Förutom att vi ser till att vi täcker både tätorter och glesbefolkade områden ser vi också till att täcka alla områden. Det vill säga, vi väljer städer i både norr och söder, och dessutom inkluderar vi en ö i vårt urval.

Vår metod är följande:

För det första identifierar vi slumpmässigt sex platser utifrån Kommissionens definition av typologi för stad och landsbygd, två inom varje område.

För det andra identifierar vi en ö som vi vet har postutdelningstjänster: Möja.

För det tredje identifierar vi ytterligare platser och ser till att välja platser som i) ligger i geografiska områden som inte redan täcks (t.ex. i norr) och ii)

ligger inom de klasser i *Tillgänglighetsindex* som vi fortfarande behöver täcka.

Detta ger oss totalt 11 geografiska områden i Sverige, se figuren till höger.

För att ytterligare säkerställa att vårt experiment inte är snedvidat väljer vi adresser som ligger både centralt och avlägset i varje geografiskt område.

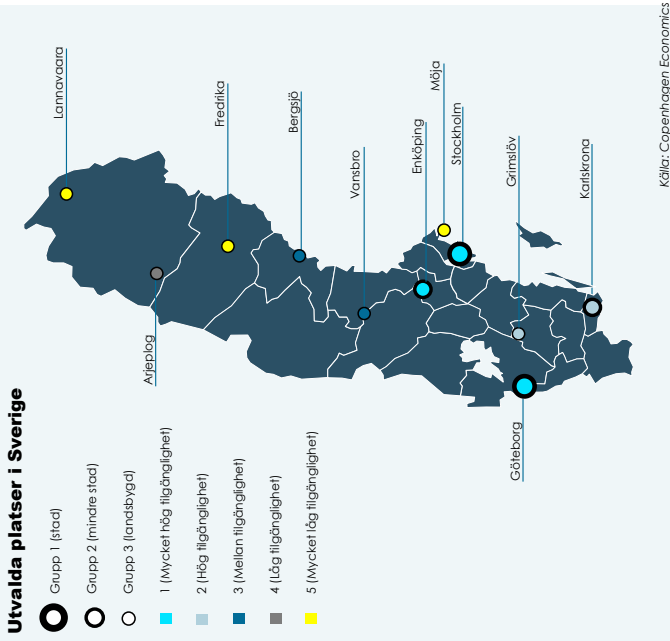
Detta innebär att en adress i genomsnitt ligger 1,1 km från tätortens centrum, en adress ligger 2,7 km från centrum och en adress ligger 5,6 km från centrum, se tabell nedan för motsvarande avstånd i Norge och Finland.

De viktigaste resultaten presenteras på stad- och landsbygd-nivå för att möjliggöra direkta jämförelser mellan alla tre länder. Resultat baserade på *Tillgänglighetsindex* redovisas i ett appendix till rapporten.

Genomsnittligt avstånd (km) till centrum för de valda adresserna

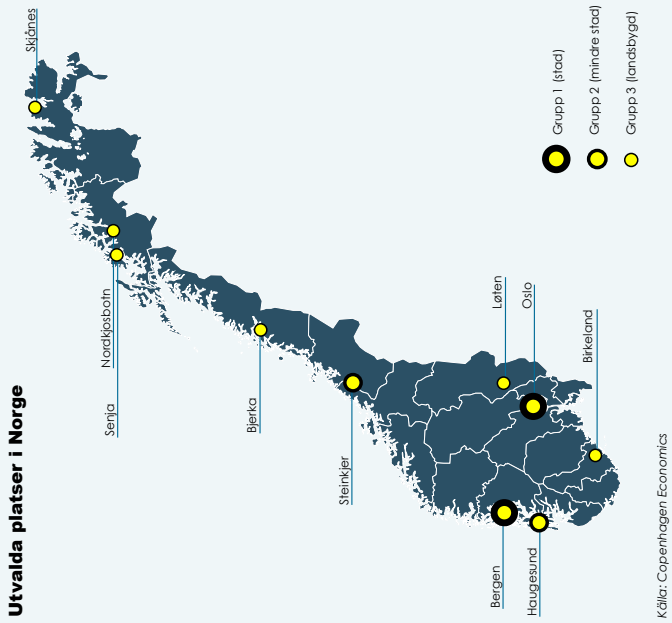
	Sverige	Norge	Finland
Adress 1	1,1	0,4	0,5
Adress 2	2,7	3,7	4,2
Adress 3	5,6	10,0	10,1

Källa: Copenhagen Economics, baserat på sökningar på Google Maps på de valda adresserna.



Källa: Copenhagen Economics

1.2 Metod: experiment med e-handel



Tio geografiska områden har valts ut i både Norge och Finland

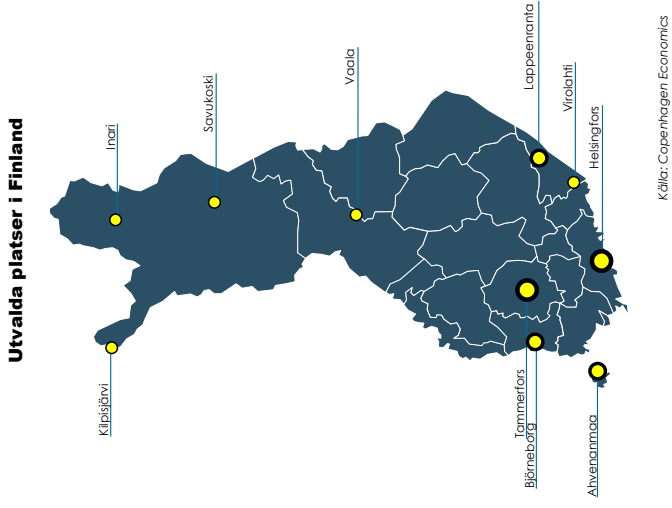
I Finland och Norge har vi inkluderat totalt 10 platser i urvalet för att få en tillfredsställande täckning av de två länderna som är jämförbar med den svenska.

För det första har vi identifierat sex orter baserat på kommissionens definition av typologi för stad och landsbygd. Detta görs för att säkerställa ett slumpmässigt urval av två orter inom varje kategori.

För det andra identifierar vi en ö att inkludera, nämligen Senja för Norge och Ahvenanmaa för Finland.

För det tredje identifierar vi en plats på landsbygden som är jämförbar med det svenska *Tillgänglighetsindex nivå 5*, nämligen Skjones för Norge och Kilpisjärvi för Finland.

Slutligen identifierar vi ytterligare två platser (på landsbygden) i geografiska områden som ännu inte täckts av de redan identifierade orterna.



1.1 Introduktion	1.2 Metod: Experiment med e-handel	1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?
1.4 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?	1.5 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?	1.6 Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?
1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?	1.8 Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige	

1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

I genomsnitt kan konsumenter välja mellan minst två paketleverantörer när de handlar på nätet

Den samhälle som fattande posttjänsten säkerställer att alla e-handelskonsumenter har en grundläggande tillgång till paketleveranser. Detta görs idag genom ett krav på PostNord (som tillhandahåller av den samhällsomsfattande posttjänsten) att leverera till alla adresser i Sverige. Om B2C-paketleveranser utesluts ur den samhällsomsfattande posttjänsten skulle det inte finnas något krav på att leverans av B2C-paket kan ske överallt i Sverige. Detta skulle kunna innebära att vissa geografiska områden (områden som är dyrare att betjäna) skulle sakna tillgång till paketleveranser till rimliga villkor.

Om den samhällsomsfattande posttjänsten idag är nödvändig för att säkra tillgången till paketjänster för e-handelskonsumenter i alla områden skulle vi förvänta oss att endast en paketleverantör (PostNord) levererar paket till de mest glesbefolkade områdena i Sverige. Vi skulle även förvänta oss att färre än en operatör (i genomsnitt) erbjuder paketleveranser till de mest glesbefolkade områdena i Norge och Finland.

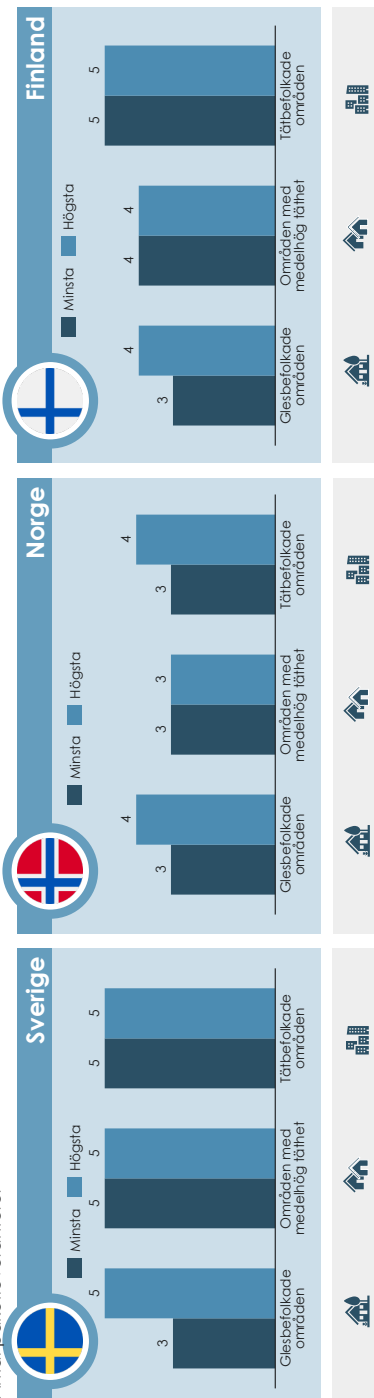
I alla tre länderna finner vi emellertid att e-handlare erbjuder leveransalternativ från **minst tre paketleverantörer** i både mer och mindre tätbefolkade områden. Vi observerar att e-handelskonsumenter som bor i de mest tätbefolkade områdena generellt sett har tillgång till fler paketleverantörer än de e-handelskonsumenter som bor i mer glesbefolkade områden.

Detta är dock förväntat eftersom i) kundunderlaget är större och kostnaden att leverera är lägre i tätbefolkade områden där körsträckorna är korta, vilket gör det attraktivt för nya aktörer att starta sin verksamhet i dessa områden, och ii) vissa aktörer erbjuder ett leveransformat som endast lämpar sig för städer och större orter, till exempel cykelleverans från Budbee.¹⁾

Det faktum att resultatet är likartade i alla tre länder och att även konsumenter i de mest glesbefolkade områdena har tillgång till minst tre paketleverantörer idag tyder på att **ett undantagande av B2C-paketleveranser från den samhällsomsfattande posttjänsten inte skulle leda till en minskning av antalet tillgängliga leverantörer i något geografiskt område.**

Minsta och högsta antal paketleverantörer som finns tillgängliga i geografiska områden med olika befolkningstäthet

Antal paketleverantörer



1) Som exempel visar vårt experiment att Boozf i Sverige erbjuder fyra olika postoperatörer i stads- och mellanstadsområden, men endast två eller tre operatörer på landsbygden. Detta beror på att de som erbjuder leverans av budbee PostNord och Bring tillika, medan de bara kan erbjuda Budbee tvåleverans till mer urbana områden. Dessutom erbjuder Boozf Instabox-leveranser där denna operatör är tillgänglig, vilket oftast är stads- och mellanstadsområden, även vissa mer lantliga områden.

1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

Det finns en skillnad i antalet paketleverantörer som erbjuder hemleverans och leverans till upphämtningsställe

Utan skyldigheten att tillhandahålla hemleverans av paket (som är del av den samhällsomfattande posttjänsten idag) skulle det kunna finnas en risk att paketleverantörer inte skulle vara villiga att erbjuda hemleverans till de mest glesbefolkade områdena utan att de istället endast skulle erbjuda leverans till ett mer centralt upphämtningsställe.

Vi undersöker därför om det finns någon skillnad i antalet

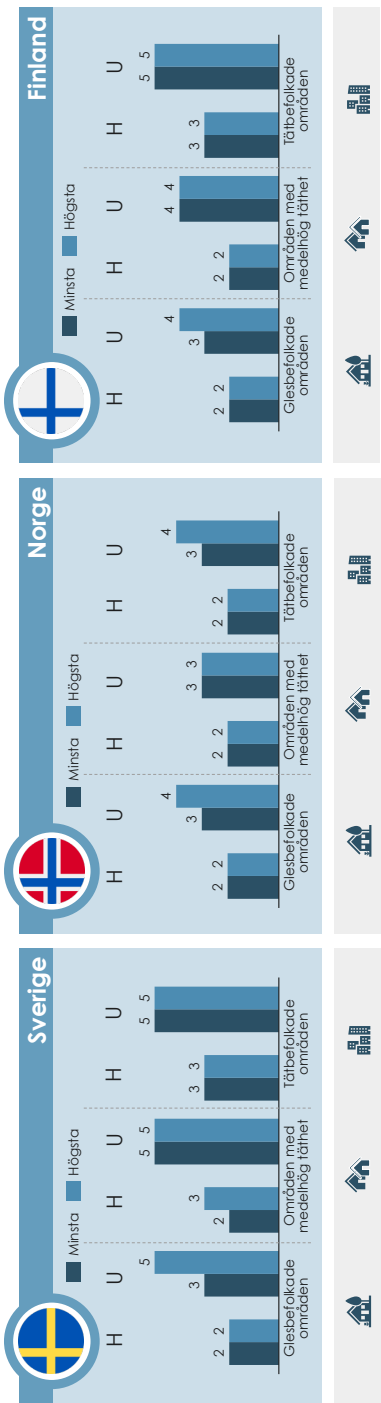
paketleverantörer som idag erbjuder hemleverans samt leverans till ett upphämtningsställe.

Det vi ser är e-handlare i alla tre länder erbjuder färre alternativ för hemleverans än de gör för leverans till ett upphämtningsställe (detta gäller oavsett geografiskt område). Detta indikerar att det finns färre paketoperatörer som erbjuder hemleverans (någonting som inte är överraskande med tanke på den högre kostnaden att tillhandahålla denna tjänst samt det faktum att vi i de nordiska länderna har en tradition att hämta våra paket vid ett upphämtningsställe – någonting som inte är

lika vanligt i andra länder i Europa). Vi ser emellertid att även e-handelskonsumenter i de mest glesbefolkade områdena i Sverige, Norge och Finland erbjuds tillgång till minst två paketleverantörer för hemleverans.

Detta indikerar att människor som bor i glesbefolkade områden fortsatt skulle ha tillgång till hemleverans även om B2C-paketleveranser inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Minsta och högsta antal paketleverantörer som finns tillgängliga i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på Antal paketleverantörer



1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketdistributörer för leverans av de varor de köper?

Pakets storlek påverkar endast det genomsnittliga antalet postoperatörer som e-handlare i Finland har tillgång till

Vi undersöker om det finns någon skillnad i antalet tillgängliga postoperatörer beroende på paketets storlek. Den samhällsomfattande posttjänsten säkerställer att paket av alla storlekar upp till 20 kg levereras till alla områden. Utan den samhällsomfattande posttjänsten skulle risken vara att postoperatörer endast vill leverera små paket, eftersom större paket är både mer besvärliga och dyrare att leverera. Leverantörerna skulle dessutom kunna välja en affärsmodell

med enbart paketsköp, vilket i stor utsträckning skulle utesluta stora paket från deras leverans tjänster.

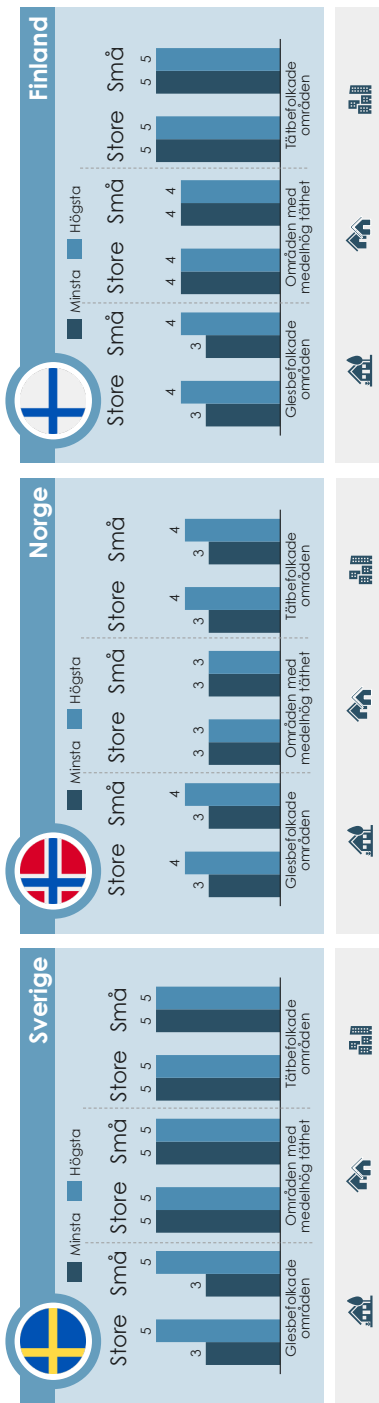
När vi skiljer mellan små och stora paket finner vi att det i alla tre länderna inte finns någon skillnad i antalet postoperatörer som e-handlare har tillgång till. Det innebär att resultaten är desamma som när man tittar på den totala nivån.

Detta tyder på att det är osannolikt att ett undantagande av pakettjänster till konsumenter från den samhällsomfattande posttjänsten skulle leda till en minskning av antalet

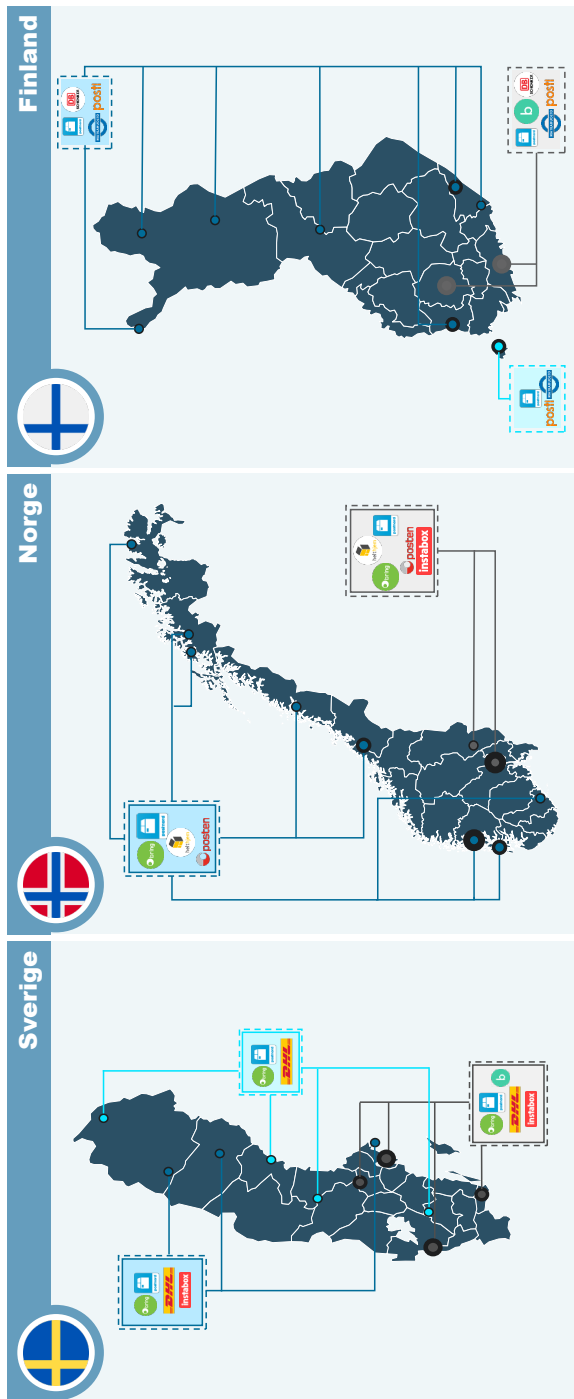
paketsdistributörer i något geografiskt område, oavsett paketstorlek.

Minsta och högsta antal paketleverantörer som finns tillgängliga i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på små och stora paket

Antal paketleverantörer



1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?



Kartorna visar vilka paketleverantörer som finns tillgängliga för varje enskild ort i Sverige, Norge och Finland. Vi visar endast paketleverantörer som finns tillgängliga för **alla tre adresser i området** (mer och mindre centralt belägna). Det betyder att varje enskild adress i vårt urval i alla tre länder kan få leverans från minst tre paketleverantörer.

1.1

Introduktion

1.2

Metod: Experiment med e-handel

1.3

Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

1.4

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgäng till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?

1.5

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?

1.6

Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.7

Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.8

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

1.4 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?

E-handelskonsumenter i Sverige, Norge och Finland har tillgång till en mängd olika leveransalternativ
E-handelskonsumenter uppskattar att ha tillgång till en mängd olika leveransalternativ, t.ex. hemleverans och leverans till ett nära utlämningsställe.¹ Utan skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle det kunna finnas en risk att paketleverantörer av kostnadsskäl skulle minska service utbudet gällande leveranser till de mest glesbefolkade områdena.

Våra resultat visar att e-handelskonsumenter i alla tre länderna, oavsett var i landet de bor, har tillgång till en rad olika leveransalternativ, se Figur nedan.² En intressant observation

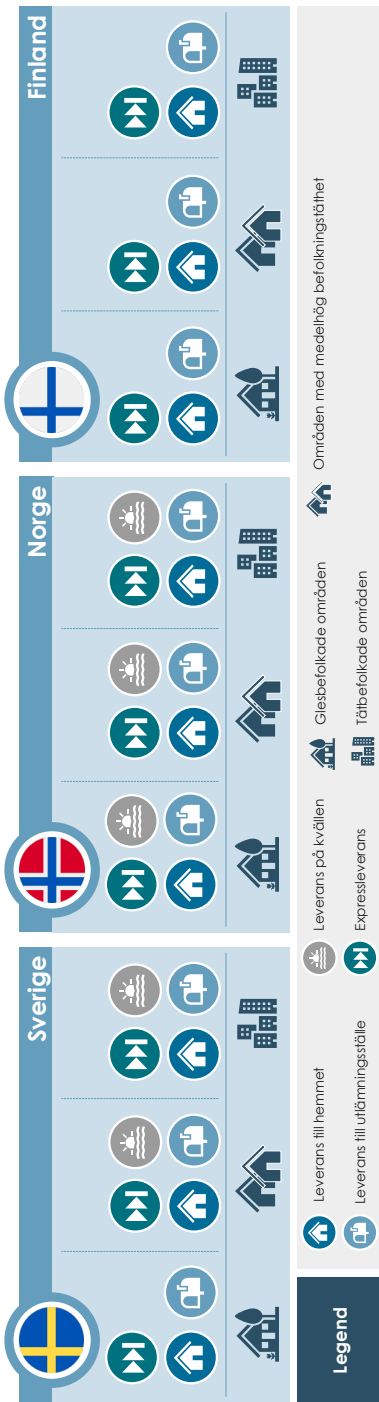
är att kvalitetsleverans varken erbjuds i Finland eller i de mest glesbefolkade områdena i Sverige. Det sistnämnda är troligtvis på grund av att det rör sig om avlägsna områden dit det inte är ekonomiskt försvarbart att erbjuda en separat leveransrunda på kvällen. Kvalitetsleverans är inte heller en tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och en minskning av den samhällsomfattande posttjänsten skulle därför inte påverka denna aspekt.

Det är också viktigt att komma ihåg att e-handlare tillämpar olika strategier när det gäller leveransalternativ. E-handlare har ofta tillgång till ett urval av paketleverantörer som erbjuder ett brett spektrum av leveranstjänster. För att undvika stor

komplexitet och kostnader för att integrera flera paketleverantörers erbjudanden och förenkla konsumenternas shoppingupplevelse erbjuder e-handlarna ofta sina kunder (e-handelskonsumenterna) ett begränsat antal alternativ. Tillgängare studier har också visat att det pris som e-handelskonsumenter betalar för paketleveranser inte nödvändigtvis motsvarar det pris som paketleverantörerna tar ut av e-handlarna.³

Sammanfattningsvis verkar den samhällsomfattande posttjänsten inte påverka tillgången till olika leveransalternativ, eftersom samma erbjudanden finns tillgängliga i alla tre länder.

Leveransalternativ som e-handelskonsumenter kan välja när de handlar på nätet



1) Jfr Copenhagen Economics (2013) E-commerce & delivery study: A study of the state of the state of e-commerce, s. 66 / 70. När i.e.v. "kvalitetsleverans" är listad för tätorter betyder detta inte nödvändigtvis att kvalitetsleverans är tillgänglig för alla tätorter, utan endast att det är tillgängligt för minst en tätortadress / 3) Copenhagen Economics (2016), Principles of e-commerce delivery practices.

1.1 Introduktion	1.2 Metod: Experiment med e-handel	1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?
1.4 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?	1.5 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?	1.6 Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?
1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?	1.8 Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige	

1.5 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?

Från hemmet till paketutlämnings- och returpunkter

Är ingen undersöker vi om det finns några strukturella skillnader mellan leveransalternativen för stora och små försändelser. Detta för att det kan finnas en risk att paketleverantörer som agerar på helt kommersiella villkor minskar utbudet av utlämnings- och returpunkter för stora paket. En paketoperatör kan till exempel välja att investera i ett stort nätverk av paketskåp som endast hanterar mindre paket och inte släta avtal med lokala handlare som kan agera som utlämningsställen för större och mer skrymmande paket. Om detta var fallet skulle vi förvänta oss att se en skillnad i

tillgången till utlämnings-/returpunkter för stora paket i Sverige jämfört med Norge och Finland.

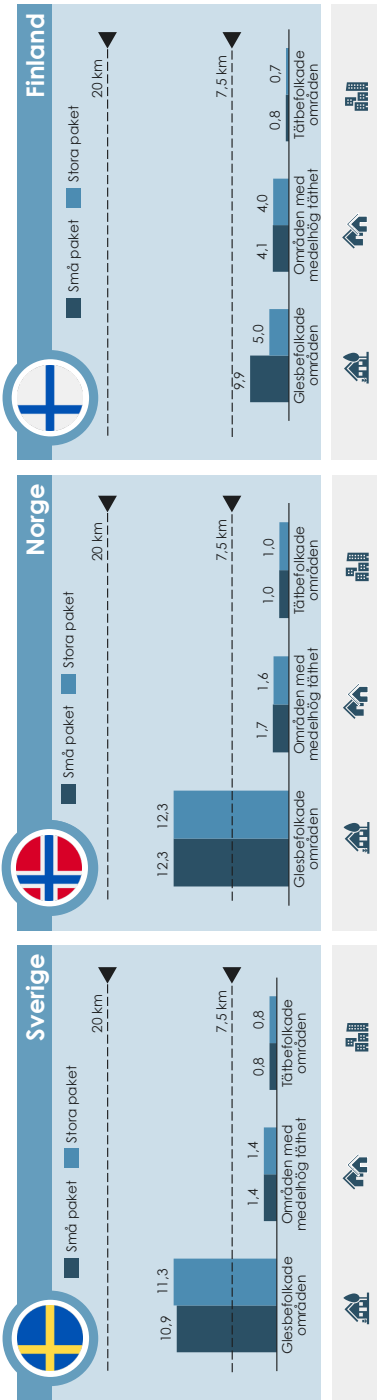
Vi finner emellertid inga stora skillnader i tillgängligheten till utlämnings-/returpunkter för stora paket mellan de olika länderna. Resultatet visar entydigt att konsumenter har lika långt att resa för att hämta ut/returera både små och stora försändelser.¹

Detta tyder på att en exkludering av B2C-paketleveranser från den samhällsomfattande posttjänsten inte skulle påverka körsträckan för att

hämta upp större paket för konsumenter bosatta i de mest glesbefolkade områdena.

Genomsnittligt avstånd till utlämningsställe i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på små och stora paket

Kilometer



1) I Finland ser vi en skillnad på landsbygden. Detta drivs dock av endast en observation för tillgången på Finlands mest glesbefolkade områden.

1.1

Introduktion

1.2

Metod: Experiment med e-handel

1.3

Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

1.4

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgäng till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?

1.5

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?

1.6

Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.7

Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.8

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

1.6 Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

Den genomsnittliga leveranstiden är inte betydligt längre på landsbygden än i städerna

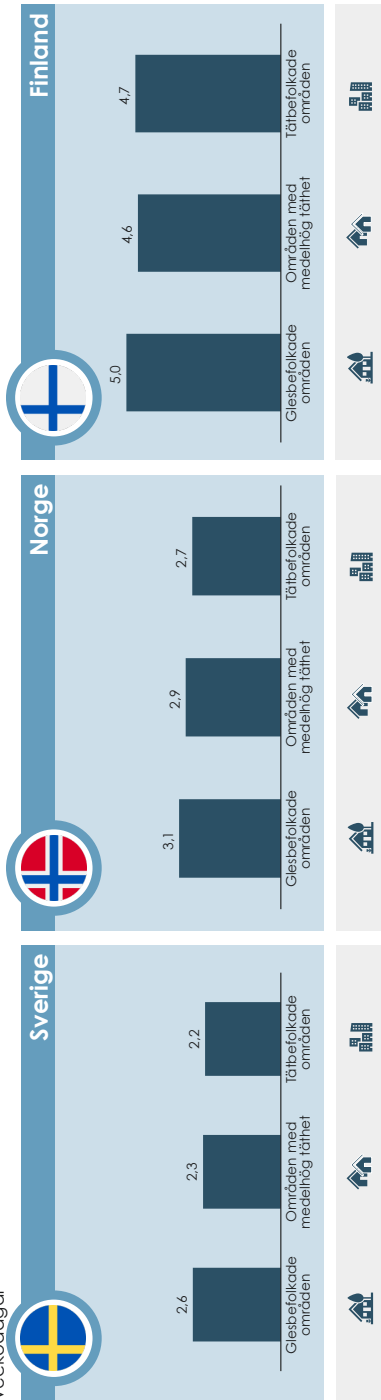
Kort leveranstid är en annan egenskap som konsumenterna ofta värdesätter när de handlar på nätet. Om B2C-paketleveranser inte omfattades av den samhällsomfattande posttjänsten skulle det kunna finnas en risk att människor som bor på landsbygden (i mer glesbefolkade områden) skulle få vänta längre på sina e-handelsleveranser.² Detta beror på längre körsträckor i dessa områden och därmed ett potentiellt incitament för paketleverantörer att vänta med utdelning av paket i dessa områden tills antalet paket att dela ut är tillräckligt stort (och på så sätt öka stordriftsfördelarna i utdelningen).

Vi gör tre intressanta observationer baserat på vårt experiment.

För det första observerar vi att den genomsnittliga leveranstiden varierar något mellan de tre länderna, med en dubbel så lång genomsnittlig leveranstid i Finland jämfört med Sverige. Variationen kan förklaras av olika geografiska förhållanden som gör det lättare eller svårare att leverera paket till alla hushåll i ett visst land. Den kan också förklaras av traditioner och vad e-handelskonsumenter är vana vid. Som nämnt tidigare redovisar vi den leveranstid som e-handlaren erbjuder e-handelskonsumenten. Detta betyder att en del variationer kan också bero på att e-handlarna i Finland främst konkurrerar på andra parametrar än leveranstid (och inte nödvändigtvis på att paketleverantörer i Finland erbjuder längre leveranstider).

För det andra observerar vi att leveranstiderna är ungefär

Genomsnittlig leveranstid i geografiska områden med olika befolkningstäthet



desamma oavsett var i landet e-handelskonsumenten bor. I alla tre länder är den maximala skillnaden i genomsnittlig leveranstid mindre än en vardag. Detta är en viktig observation.

Slutligen noterar vi att även om den samhällsomfattande posttjänsten kräver på att paket ska levereras varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan³, specificerar den inte leveranstider specifikt. Dvs även med B2C-paket tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten så skulle PostNord och andra aktörer idag kunna erbjuda längre leveranstider än de vi observerar i vårt experiment. Detta tyder på att en exkludering av B2C-paket leverans från den samhällsomfattande posttjänsten med största sannolikhet inte skulle leda till längre leveranstider för folk bosatta i glesbefolkade områden.

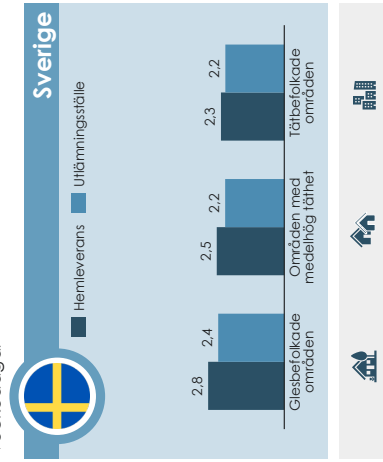
1) Jfr Copenhagen Economics (2013) E-commerce & delivery study: A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, s. 66 / 71. Leveranstiderna regleras inte direkt i den svenska samhällsomfattande posttjänsten, men delar frms krav på hur många dagar i veckan PostNord ska leverera brev och paket. /3) Se RFP

1.6 Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

Leverans till hemmet är långsammare än leverans till ett utlämningsställe på landsbygden i Finland, men i Sverige och Norge är skillnaderna begränsade

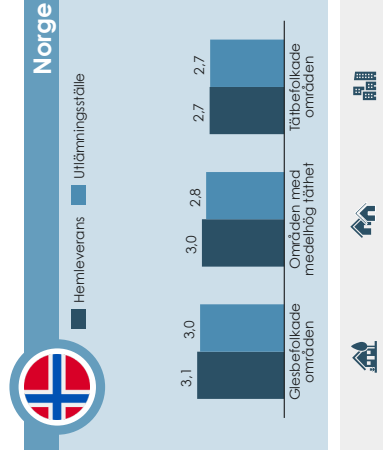
Aterigen undersöker vi potentiella skillnader mellan hemleverans och leverans av paket till ett utlämningsställe. Vi gör detta eftersom det finns en risk för att hemleverans utan ett krav på att tillhandahålla denna tjänst inom den samhällsomsfattande posttjänsten skulle kunna ta betydligt längre tid i de mest glesbefolkade områdena. Detta skulle kunna vara fallet om t.ex. paketleverantörer väljer att endast dela ut paket med hemleverans när en viss mängd paket har samlats in för ett visst område.

Genomsnittlig leveranstid i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på hemleverans och leverans till utlämningsställe



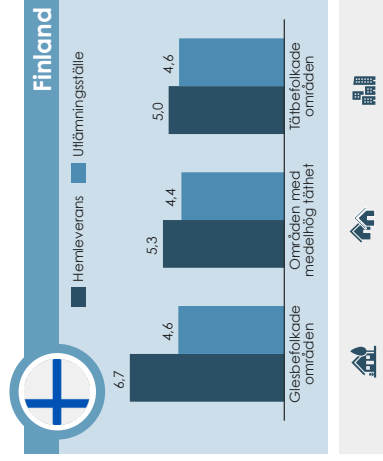
För Sverige och Norge finner vi inga signifikanta skillnader i leveranstid mellan leverans till hemmet och leverans till ett utlämningsställe oavsett var i landet e-handelskonsumenten är bosatt. I Norge finns det faktiskt nästan ingen skillnad alls i leveranstid.

I Finland däremot ser vi att hemleverans i de mest glesbefolkade områdena tar cirka två dagar längre tid jämfört med leverans till ett utlämningsställe. Detta skulle kunna indikera att hemleverans i de mest glesbefolkade områdena kan ta längre tid om B2C-paketleverans inte ingår i den samhällsomsfattande posttjänsten. Vi noterar dock att den



längre leveranstiden för hemleverans i Finlands mest glesbefolkade områden inte beror på bristande konkurrens, eftersom det finns mer än en paketleverantör för hemleverans i dessa områden i Finland. Dessutom noterar vi att Finland det tätaste nätverket av utlämningsställen och paketskap i Europa¹, vilket också kan förklara varför leveranstiderna för hemleverans inte är lika centrala för konkurrensen mellan e-handlare.

Med tanke på att det inte finns några större skillnader mellan olika geografiska områden i Norge verkar det mer troligt att resultatet i Finland beror på landspecifika omständigheter.



¹ <https://ecomm.ec.europa.eu/40-growth-in-pck-up-drop-off-points-in-europe/>

1.6 Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

Det finns ingen skillnad i genomsnittlig leveranstid för stora och små paket

Änigen undersöker vi eventuella skillnader i våra resultat mellan stora och små paket. Vi gör detta eftersom finns en risk att större paket (som är svårare och dyrare att hantera) inte skulle levereras lika frekvent om det inte finns någon skyldighet att fullgöra den samhällsomsättande posttjänsten. Detta beror på att mindre paket ofta ryms i brevlådan, vilket innebär att de ofta kategoriseras som brev som kan distribueras med ordinarie brevutdelning.

För Sveriges del noterar vi att PostNord sedan en tid tillbaka

endast delar ut vanliga brev till varje hushåll varannan vardag. Vi observerar dock att PostNord trots detta fortsatt delar ut varubrev (dvs mindre e-handelsförsändelser) samt paket varje vardag. Detsamma gäller i Norge där Posten Norge sedan juli 2020 endast delar ut brev varannan vardag.

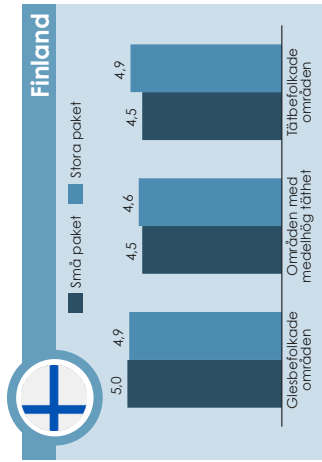
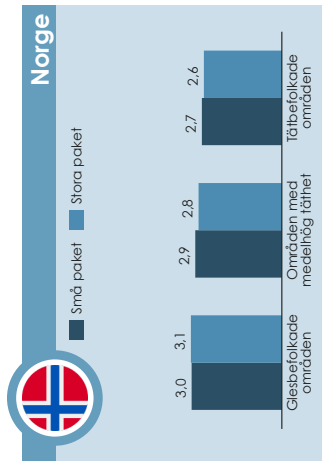
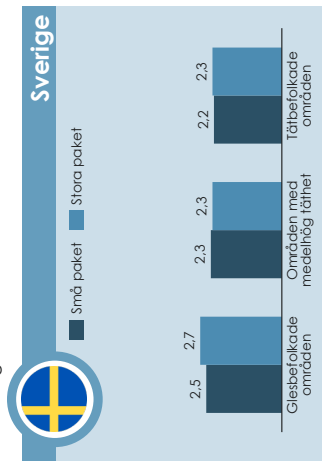
Resultaten från vårt shoppingexperiment visar inte heller några signifikanta skillnader i leveranstid för adresser i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på små och större försändelser.

Detta tyder på att konkurrensen på paketmarknaden i

Sverige redan säkerställer leverans av större försändelser lika ofta som för mindre paket och att en exkludering av B2C-paket från den samhällsomsättande posttjänsten inte skulle komma att påverka leveranstiden, oavsett paketstorlek eller geografiskt läge.

Genomsnittlig leveranstid i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på små och stora paket

Veckodagar



1.1

Introduktion

1.2

Metod: Experiment med e-handel

1.3

Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?

1.4

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgäng till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?

1.5

Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?

1.6

Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.7

Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

1.8

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

De genomsnittliga leveranspriserna är desamma oavsett var e-handelskonsumenten är bosatt

Priset för leverans är ofta en avgörande faktor vid köp på nätet.¹ Av denna anledning tillämpar e-handlare olika strategier gällande prissättning av paketleveranser. Medan vissa e-handlare erbjuder "gratis leverans" för alla ordrar erbjuder andra e-handlare "gratis leverans" för köp över ett visst ordervärde. Vissa e-handlare tar också ut ett högre pris för leveransen än det pris de själva betalar till pakettleverantören.

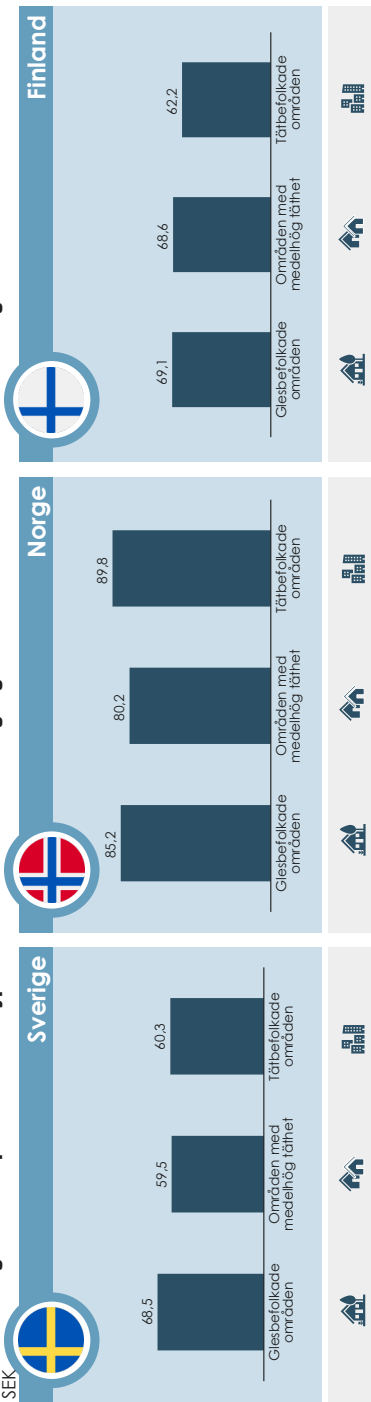
Den samhällsömfattande posttjänsten kräver att priserna för paketleveranser är transparenta, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade. Det finns emellertid inget krav på att samma pris tillämpas för leverans i hela landet. I själva verket är det redan idag så i Sverige, Norge och Finland att de nationella postoperatörerna samt andra pakettleverantörer SEK

tillämpar geografiskt differentierad prissättning för B2C-paket. Vi förväntar oss därför inte att detta skulle förändras om B2C-paket undantas från den samhällsömfattande posttjänsten.

Utan B2C-paket i den samhällsömfattande posttjänsten finns det emellertid en potentiell risk pakettleverantörer tar ut ännu högre (inte längre kostnadsorienterade) priser för pakettleverans till glesbefolkade områden, om konkurrensen för att leverera till dessa områden är svag. Även om geografiska pris skillnader kan förväntas på grund av olika kostnader är det viktigt att de priser som erbjuds e-handelskonsumenter i glesbefolkade områden inte är *för låga*. Det vill säga, högre priser bör endast återspegla kostnadskillnader och inte orsakas av att dominerande aktörer missbrukar sitt marknadsinflytande för att utnyttja e-handelskonsumenter som inte har tillgång till alternativa leveranslösningar.

Resultaten från vårt experiment visar att e-handlare i Sverige, Norge och Finland erbjuder mer eller mindre samma leveranspris till alla e-handelskonsumenter, oavsett var dessa bor. Vi finner också att prisskillnaderna mellan mer och mindre tätbefolkade områden sannolikt inte helt och hållet återspeglar de faktiska kostnadskillnaderna. Detta tyder på att e-handlare idag tar hänsyn till konsumenternas betalningsvilja för leverans, det vill säga att konkurrensen mellan e-handlare leder till att e-handlare erbjuder samma pris till alla konsumenter. Det finns ingenting som indikerar att detta skulle ändras vid en justering av den samhällsömfattande posttjänsten. **Detta innebär att en exkludering av B2C-paket sannolikt inte skulle leda till stor prisökningar för folk på landsbygden.**

Genomsnittligt leveranspris² över alla typer av leveransalternativ i geografiska områden med olika befolkningstäthet



¹ ERGP (2016), 36 Rapport om samhällsömfattande tjänster mot bakgrund av förändrade behov hos aktörerna inom av posttjänster, s. 25. ² Gratis leveransalternativ ingår inte i delgenomsnittliga leveranspriser. Alla övriga leveranspriser ingår. Det var inte meningsfullt att jämföra till exempel endast över standardleveranser, eftersom detta inte erbjöds i många fall. Det vill säga att e-handlaren bara erbjöd "expressleverans". Dessa var dock desamma för alla adresser i nästan alla fall, om de erbjöds till alla områden. Så även om jämförelserna kan vara högre än förväntat på grund av ytterligare leveransalternativ som är olika (t.ex. Budbee kvällsleverans), är priset inte korrektligt lågt för tätorter. Ekonomistiftelsen

1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

Skillnaden i priset för hemleverans jämfört med leverans till utlämningsställe är större i Norge och Finland än i Sverige

Om B2C-paket tas ut den samhällsomfattande posttjänsten kan det finnas en potentiell risk att priset för hemleverans av paket (särskilt i glesbefolkade områden) stiger kraftigt även om tillgången till tjänsten som sådan och leveranstiden inte förändras. Vi undersöker därför om det redan idag finns signifikanta prisskillnader mellan hemleverans och leverans till ett utlämningsställe i Sverige, Norge och Finland.

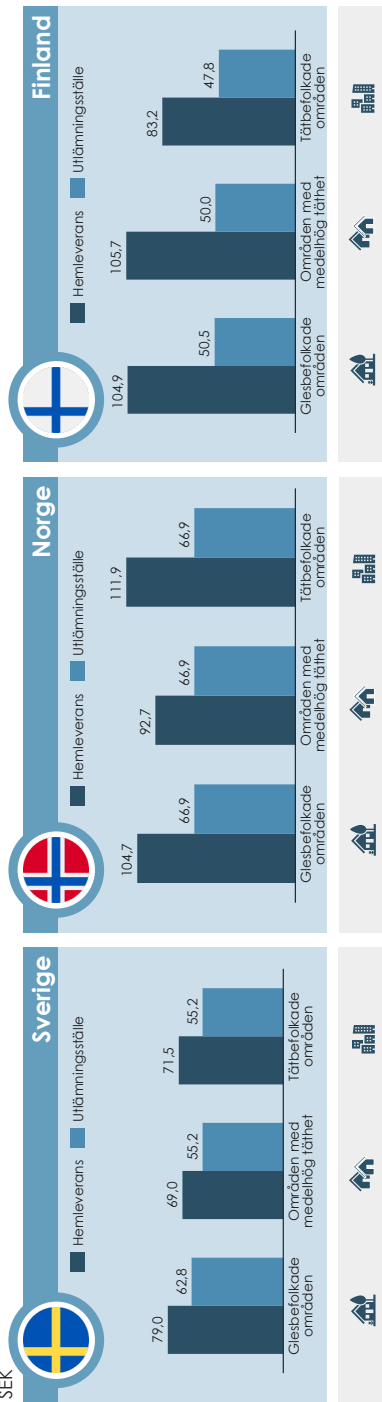
Baserat på vårt experiment kan vi se att den genomsnittliga

prisskillnaden mellan hemleverans och leverans till ett utlämningsställe är större i både Norge och Finland jämfört med Sverige. Det är troligt att denna prisskillnad både återspeglar kostnadskillnader och konsumenternas vilja att betala mer för hemleverans som en premiumprodukt i de olika länderna. Det faktum att prisskillnaderna är ungefär lika stora i alla delar av landet (dvs även i tätbefolkade områden med stark konkurrens om hemleverans ser vi en stor prisskillnad gentemot leverans till ombud) indikerar att den prisskillnaderna kan förklaras av kostnadskillnader och e-handlarnas prissättningsstrategier snarare än bristande konkurrens.

Baserat på dessa resultat kan vi emellertid inte helt utesluta att priset för hemleverans i Sverige skulle kunna komma att öka om B2C-paket skulle tas ut den samhällsomfattande posttjänsten. Den relevanta frågan blir då hurvida et mer kostnadsorienterat pris för hemleverans fortsatt skulle kunna anses rimligt.

I detta sammanhang ska man även komma ihåg att de priser för e-handelsleveranser som konsumenterna betalar sätts av e-handlarna. Dvs. om man vill säkersjälta rimliga leveranspriser för slutkonsument så är det e-handlarnas prissättning som bör regleras – inte paketleverantörernas.

Genomsnittligt leveranspris¹ i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på hemleverans och leverans till utlämningsställe



1) Gratis leveransalternativ ingår inte i det genomsnittliga leveranspriset. Alla övriga leveranspriser ingår.

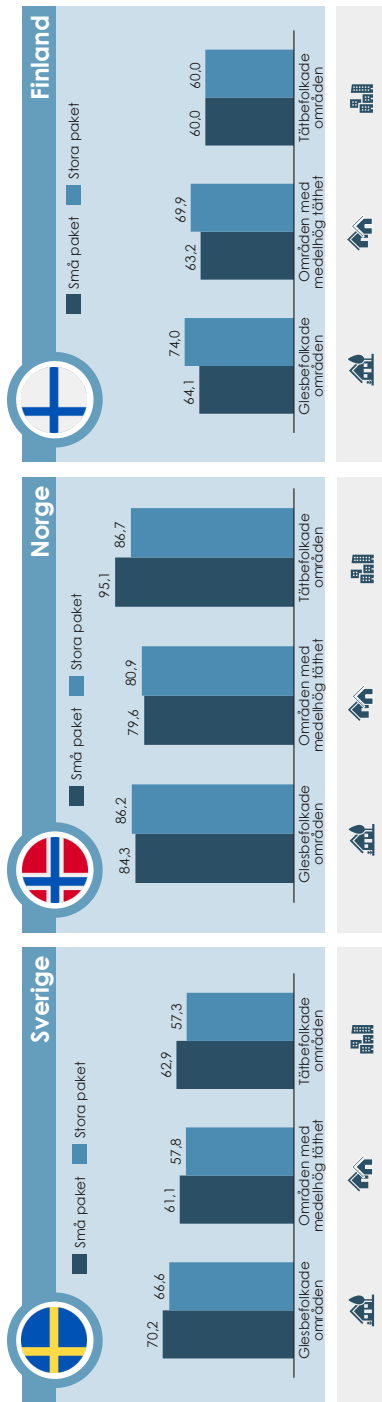
1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

Leveranspriserna skiljer sig inte mycket åt för små och stora paket och priserna är jämförbara i olika geografiska områden

I det fall att B2C-paketleveranser skulle uteslutas ur den samhällsomfattande posttjänsten finns en potentiell risk att paketleverantörer kan ta ut (betydligt) högre priser för leverans av stora/skrymmande paket i mer glesbefolkade områden. Om så är fallet förväntar vi oss att se detta mönster i Finland och Norge där B2C-paketleveranser inte är reglerade.

Baserat på vårt experiment finner vi att e-handlare endast gör väldigt liten skillnad i pris för leverans av små respektive stora

Genomsnittligt leveranspris¹ över alla typer av geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på små och stora paket



paket i alla tre länderna. I Finland observerar vi den största prisskillnaden mellan leverans av små och stora paket i glesbefolkade områden (en skillnad på i genomsnitt 10 SEK). Det är dock svårt att se att det högre priset för hemleverans i glesbefolkade områden skulle kunna anses vara orimligt högt.

Resultaten tyder alltså på att leveranspriserna för stora/skrymmande paket inte skulle påverkas av att B2C-paket inte omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten.

I tillägg noterar vi att det kan verka kontraintuitivt att mindre

paket i genomsnitt har högre leveranspris än större paket i Sverige. Detta resultat kan dock förklaras av att det är e-handlaren som väljer leveranspriset som vi registrerar. En e-handlare kan exempelvis ha högre marginaler på större varor (som kräver större paket) och kan absorbera mer av leveranskostnaden för att förbli konkurrenskraftig på dessa produkter. Å andra sidan kan en låg marginal på en mindre produkt innebära att e-handlaren måste föra över hela leveranskostnaden på konsumenten för att inte förlora pengar på produkten. Detta kan leda till högre priser för leverans av mindre paket.

1) Gratis leveransalternativ ingår inte i det genomsnittliga leveranspriset. Alla övriga leveranspriser ingår.

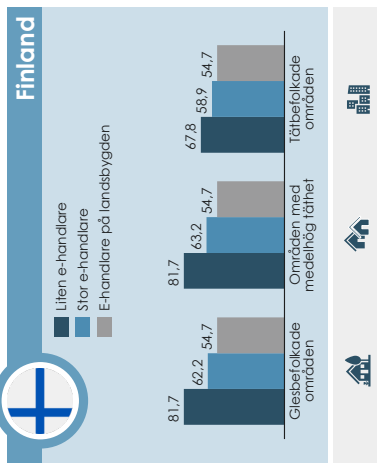
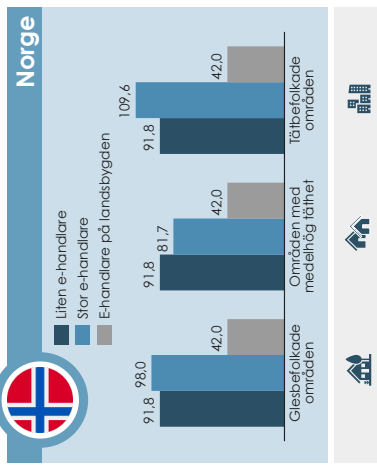
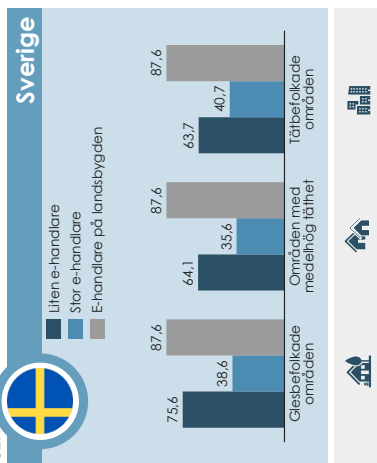
1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

Mindre e-handlare och e-handlare på landsbygden tar ofta ut ett högre leveranspris, men prisskillnaden är densamma för alla geografiska områden

Slutligen undersöker vi om det finns skillnader i det genomsnittliga leveranspriset beroende på vilken typ av e-handlare det rör sig om. Vi gör detta eftersom vi kan förvänta oss en viss prisdifferentiering på grund av kostnadskillnader. Exempelvis är det vanligt att större e-handlare som sänder stora mängder av paket åtnjuter väsentliga volymrabatter från paketleverantörerna. Den samhällsömfattande posttjänsten kräver dock (som nämnts innan) att priserna är transparenta, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande.

I en situation utan B2C-paketet den samhällsömfattande

Genomsnittligt leveranspris¹ i geografiska områden med olika befolkningstäthet uppdelat på olika typer av e-handlare



posttjänsten skulle man kunna tänka sig att paketoperatörer skulle vara mindre intresserade att erbjuda konkurrenskraftiga priser till mindre e-handlare och e-handlare belägna på landsbygden, då dessa generellt sett är dyrare att betjäna än stora och mer centralt belägna e-handlare.

Baserat på de priser vi samlat in i vårt experiment verkar det tydligt att stora e-handlare åtnjuter lägre priser än små e-handlare i alla länder. Gällande e-handlare i glesbefolkade områden an vi inte dra några skarpa slutsatser baserat på vår analys. Detta eftersom vi endast har en e-handlare per land i denna kategori och eftersom vi förväntar oss att priset för e-handlare på landsbygden stys av storleken på den specifika handlarer, och inte så mycket av dess geografiska placering.

En viktig slutsatsen är att vi inte heller i detta fall finner några systematiska prisskillnader mellan olika geografiska områden. Det vill säga, det genomsnittliga leveranspriset är detsamma för e-handlare på landsbygden, i mindre städer och i stadsområden. Detta är fallet i alla länder.

Det bör också noteras att även i en situation då B2C-paketet inte skulle ingå i den samhällsömfattande posttjänsten så skulle en paketleverantör som försökte utnyttja sin marknadsomakt genom att ta ut orimligt höga priser från vissa kunder fortsatt kunna fyllas för detta via konkurrenslagen som förhindrar tillämpningen av otillbörliga handelsvillkor av dominerande företag.

¹ Gratis leveransalternativ ingår inte i det genomsnittliga leveranspriset. Alla övriga leveranspriser ingår.

1.1 Introduktion	1.2 Metod: Experiment med e-handel	1.3 Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av varor som de köper på nätet?
1.4 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland tillgång till bekväma leveransalternativ för sina inköp på nätet?	1.5 Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketutlämnings- och returpunkter?	1.6 Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?
1.7 Skiljer sig priserna för paketleveranser väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?	1.8 Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige	

Resultat på adressnivå för de mest glesbefolkade områdena i Sverige

När vi analyserar resultatet på adressnivå för leveranser till de mest glesbefolkade områdena i Sverige bekräftar resultaten de övergripande slutsatserna.

På nästa sida presenterar vi en tabell med alla registrerade dimensioner på adressnivå för adresser som faller inom kategorierna för stad och landsbygd. Med dessa adresser täcker vi adresser i index 2-5 i *Tillgänglighetsindex*, se tabell på nästa sida.

Vi delar upp resultaten från vårt experiment på adressnivå för att undersöka om några adresser i de mest glesbefolkade områdena avviker avsevärt från de genomsnitt som vi har presenterat i huvudanalysen, och därmed om våra slutsatser gäller för alla adresser i vårt urval.

När det gäller **antalet paketleverantörer** finner vi att alla adresser har tillgång till hemleverans från minst två paketleverantörer. När det gäller leverans av paket till utlämningsställe finns det minst tre operatörer tillgängliga för alla adresser. Detta ser vi även på kartorna över de tre länderna med tillgängliga paketleverantörer I kapitel 1.3.

När det gäller det **genomsnittliga avståndet från hem till utlämningsställe** finner vi att e-handelskonsumenter i de mest glesbefolkade områdena (index 5) måste köra längre för att hämta sina paket jämfört med e-handelskonsumenter bosatta i andra områden. Det längsta *genomsnittliga* avståndet från hem till utlämningsställe är 24 km för en adress i Fredrika. Det är dock viktigt att poängtera att denna adress har tillgång till leverans från fyra olika paketleverantörer som erbjuder leverans till utlämningsställe för denna adress. *Mer specifikt erbjuder Bring, DHL och Instabox upphämtningsmöjligheter endast 8,2 km från adressen, medan PostNord erbjuder upphämtning 55 km från bostaden.* Som tidigare nämnts är det

dessutom två paketleverantörer som också erbjuder hemleverans till denna adress, nämligen PostNord och Bring.

Den **genomsnittliga leveranstiden** är ungefär densamma för alla adresser. Detta gäller såväl för hemleverans som för leverans till ett utlämningsställe. Skillnaden mellan den snabbaste och långsammaste hemleveransen är 0,4 dagar, medan skillnaden mellan den snabbaste och långsammaste leveransen till ett utlämningsställe är 1,24 dagar för alla adresser. För alla adresser är avvikelsen mellan leveranstiden för hemleverans och hämtning mindre än 1 dag för alla adresser.

När det gäller det **genomsnittliga leveranspriset** ser vi vissa prisskillnader beroende på geografiskt läge, vilket redan framgick av huvudanalysen. Vi ser dock inte några enskilda adresser som sticker ut i fråga om pris. För hemleverans är prisskillnaden mellan den billigaste och den dyraste adressen 12,3 kronor. För leverans till utlämningsställe är skillnaden 15,8 kronor. Hemleverans är generellt sett dyrare, men det gäller för alla adresser. Den största skillnaden i leveranspris för hemleverans jämfört med leverans till utlämningsställe är 29 SEK för adresserna runt Fredrika.

Sammanfattningsvis bekräftar undersökningen på adressnivå därmed våra övergripande slutsatser.

Resultat på adressnivå för landsbygdsområden

Stad	Adress	Index	Antal operatörer		Genomsnittligt avstånd till utlämningställe (km)	Genomsnittlig leveranstid (dagar)		Genomsnittligt leveranspris (SEK)	
			Hemleverans	Utlämningställe		Hemleverans	Utlämningställe	Hemleverans	Utlämningställe
Grimslöv	Blecksögarvägen 7	2	2	3	4,72	2,6	2,07	76,78	66,36
Grimslöv	Grimslöv Blomsboda 1	2	3	5	Info ej tillgänglig	2,64	2,06	71,73	54,4
Grimslöv	Norra Arnön 4	2	2	3	6,14	2,6	2,07	76,78	66,36
Vansbro	Vasagatan 3	3	2	3	0,24	2,6	2,07	76,78	66,36
Vansbro	Beigsvägen 7	3	2	3	1,4	2,6	1,92	76,78	70,22
Vansbro	Daladögen 117	3	2	3	2,02	2,6	2,07	76,78	66,36
Bergsjö	Lönnebergsvägen 2	3	2	3	0,6	2,6	1,92	76,78	70,22
Bergsjö	Vade 148	3	2	3	Info ej tillgänglig	2,6	1,92	76,78	70,22
Bergsjö	Fiskvik 393	3	2	3	Info ej tillgänglig	2,6	1,92	76,78	70,22
Fredrika	Stomyrvägen 11	5	2	4	16,14	2,62	2,4	84	55,07
Fredrika	Holmselevägen 65	5	2	4	18,3	2,62	2,66	84	55,07
Fredrika	Lögda 125	5	2	4	23,88	2,62	3,16	84	55,07
Möja	Möja Långvik 245	5	2	4	20,03	2,58	2,38	76,78	56,33
Möja	Möja Lökarö Stackdögen 653	5	2	4	17,24	2,58	2,11	76,78	56,33
Möja	Södermöja 352	5	2	4	16,57	2,58	2,11	76,78	56,33
Lannavaara	Backvägen 39	5	2	3	15,5	3	2,71	84	61,38
Lannavaara	Stolvägen 7	5	2	3	14,6	3	2,71	84	61,38
Lannavaara	Viksjärvvägen 3	5	2	3	16,5	3	2,71	84	61,38
Ajeplög	Drottninggatan 40A	4	2	4	0,73	2,62	2,5	84	55,07
Ajeplög	Klaragatan 2	4	2	4	0,75	2,62	2,55	84	55,07
Ajeplög	Smedjegatan 13	4	2	4	1,85	2,62	2,66	84	55,07

2 KONSEKVENSER FÖR UTVÄRDERINGEN AV DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTEN

2.1 Vår analys visar inget behov för fortsatt reglering av B2C-paket tjänster

Vår analys av paketleveranser och villkor som tillhandahålls av e-handlare i Sverige, Norge och Finland idag visar att det inte finns något behov av att reglera paket tjänster från företag till konsument i Sverige

I det här kapitlet tolkar vi resultaten av vår empiriska analys i förhållande till den svenska samhälls omfattande posttjänsten och frågan om det är nödvändigt att reglera B2C-paket tjänster i Sverige.

Resultaten av vårt shoppingexperiment gällande e-handelsrelaterade leveranstjänster i Sverige, Norge och Finland tycks bekräfta att paketmarknaden i Sverige erbjuder adekvata leveransalternativ för e-handelskonsumenter i alla geografiska områden i Sverige, och att detta inte är ett resultat av den samhällsomfattande posttjänsten.

Vi grundar denna slutsats på två huvudsakliga iakttagelser:

- För det första* visar resultaten från vår empiriska analys att e-handelskonsumenter, oavsett var i Sverige de är bosatta, har tillgång till flertalet olika leveransalternativ på lika villkor:
1. Oavsett geografiskt läge har e-handelskonsumenter i genomsnitt tillgång till mer än en paketleverantör.
 2. Alla e-handelskonsumenter har tillgång till hemleverans och andra leveransformer och extratjänster, till exempel leverans till utlämningsställe och expressleverans.
 3. Även om avståndet från hem till utlämningsställe är längre i glesbefolkade områden än i tätbefolkade områden är avståndet fortfarande rimligt för e-handelskonsumenter i hela Sverige.
 4. Leveranstider för paket är ungefär lika långa för alla e-handelskonsumenter i Sverige, oavsett var de är bosatta.
 5. Leveranspriserna är ungefär lika höga för alla e-

handelskonsumenter i Sverige, oavsett var de är bosatta. Baserat på vår analys finner vi alltså att e-handlare i Sverige (i stor utsträckning) erbjuder samma servicenivåer och priser till konsumenter oavsett var i landet de bor.

För det andra är resultatet för Sverige som just beskrivits mycket lika de resultat som erhöles för Norge och Finland, där B2C-paketleveranser inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Detta tyder på att de svenska förhållandena inte beror på den nuvarande regleringen av paket tjänster utan på konkurrensen på marknaden för e-handelsleveranser i alla geografiska områden. **Det faktum att servicenivåerna är desamma i Norge och Finland tyder också på att varken PostNord eller andra paketleverantörer sannolikt skulle sänka sina servicenivåer i avsikt av den samhällsomfattande posttjänsten.**

I tillägg till dessa observationer är det också värt att notera att tillsynsmyndigheter, beslutsfattare och experter på området alla observerar en hård konkurrens på marknaderna för e-handelsleveranser i Europa och har gjort det i många år. Detta är naturligt eftersom en växande efterfrågan på e-handel leder till en ökning av utbudet av leveranstjänster. Under de senaste åren har e-handelsmarknaderna runt om i Europa mognat och utvecklats, och på senare tid har efterfrågan ökat ytterligare på grund av Covid-19-pandemin, vilket också lett till en ökad efterfrågan på e-handelsleveranstjänster och därmed till ett ökat utbud av dessa tjänster.

Med utgångspunkt i allmänna principer för bättre reglering bör bedömningen av regleringens konsekvenser återsepegla en anpassning av de åtgärder som övervägs i förhållande till målet med regleringen. Hur värdekedjorna i branschen ser ut

påverkar denna bedömning i grunden, eftersom konsekvenserna för slukkonsumenter beror på hur eventuell reglering skapar effekter som förmedlas över hela värdekedjan, i detta fall hela e-handels värdekedjan.

Reglering kan få oproportionerliga effekter. Därför bör man komma ihåg att en reglering av tillhandahållandet av leveranstjänster inte nödvändigtvis leder till bättre tillgång till leveransalternativ för e-handelskonsumenter. Anledningen till detta är (som också värt experiment tydligt bekräftat) att e-handlare bestämmer vilka leveransalternativ de vill erbjuda sina kunder - och till vilka priser de vill erbjuda dem. **Allt reglerat leveranstjänsterna i detta sammanhang är därför kanske varken proportionerligt eller en lämplig lösning för ändamålet.**

Inom ramen för den pågående utvärderingen av den samhällsomfattande posttjänsten verkar det därför, baserat på vår undersökning, inte finnas något behov av att reglera tillhandahållandet av B2C-leveranstjänster för att se till alla e-handelskonsumenter i Sverige (och särskilt de i avlägsna och glesbefolkade områden) har tillgång till lämpliga leveranstjänster som gör det möjligt för dem att handla på nätet.

Eftersom paketleverantörer ofta inte särskiljer sina tjänster på grundval av mottagarens identitet förväntar vi oss att slutsatsen skulle bli densamma om vi istället hade analyserat B2B-paketleveranser,

Gällande C2X-paketleveranser så ser förhållanden på såväl utbuds- som efterfrågsidan anströmda ut och då vi inte undersökt denna marknad specifikt kan vi inte dra några slutsatser om konsekvenserna att även exkludera dessa produkter ur den samhällsomfattande posttjänsten.

1) Jfr Copenhagen Economics (2013) 'E-commerce & delivery: A study of the state of the play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce', chapter 1.

BILAGA A

YTTERLIGARE ANALYSRESULTAT UPPDELAT PÅ E- HANDLARNAS STORLEK OCH LOKALISERING

Ytterligare analysresultat uppdelat på e-handlarnas storlek och lokalisering

E-handlarnas val återspeglar inte nödvändigtvis paketleverantörernas tjänsteutbud

I denna bilaga presenterar vi några ytterligare resultat för de tjänstendikatorer som vi analyserar i huvudanalysen. Vi tar med denna information eftersom vi i vissa fall ser en variation i resultatet mellan olika typer av e-handlare. Vi finner dock att dessa skillnader sannolikt inte beror på dagens reglering av posttjänster. Istället beror de på de specifika e-handlarnas strategier gällande tillhandahållandet av leveranstjänster.

Kan konsumenter i Sverige, Norge och Finland välja mellan flera paketleverantörer för leverans av de varor de köper på nätet?

Antalet tillgängliga paketleverantörer beror på de val som gjorts av den specifika e-handlaren

När vi ser närmare på de olika e-handlarna i vårt urval ser vi skillnader i antalet paketleverantörer som de erbjuder sina kunder.

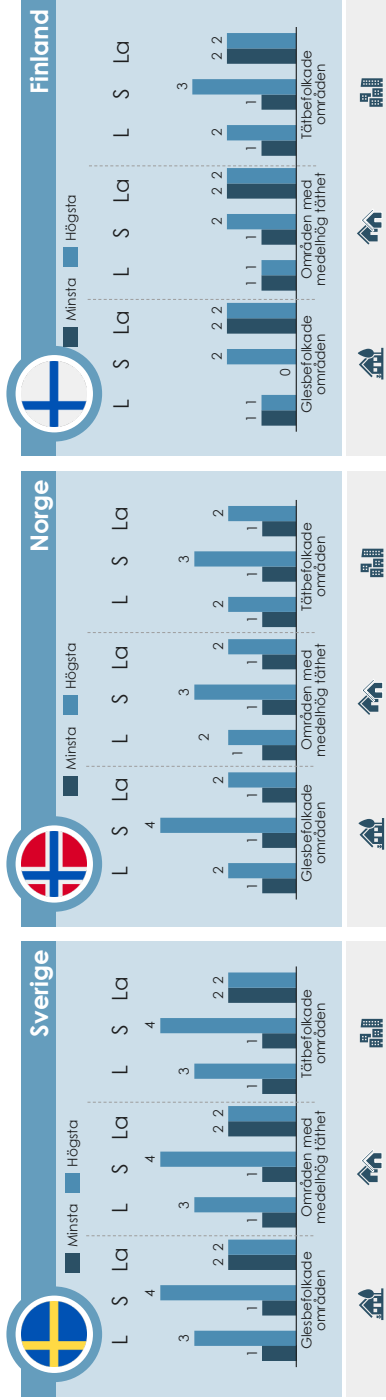
För det första ser vi att alla e-handlare, oavsett storlek och typ ibland använder mer än en paketleverantör. Detta gäller i alla tre länder. Det faktum att åtminstone vissa e-handlare använder sig av fler än en paketleverantör innebär att alla e-handlare som efterfrågar liknande leveransfjänsor har möjlighet att använda flera paketleverantörer. Såsom vi förklarat i metodavsnittet

Minsta och högsta antal postoperatörer som finns tillgängliga för leverans till olika geografiska områden (L), Stor e-handlare (La) och Liten e-handlare (Ls)

finns det ingen anledning för en paketleverantör som redan har ett distributionsnät att neka exempelvis en mindre e-handlare sina tjänster.

För det andra ser vi att alla e-handlare, oavsett var de befinner sig geografiskt i landet, ibland använder mer än en paketleverantör. Det är endast i Finland som en liten e-handlare inte erbjuder mer än högst en paketleverantör för leverans i områden med medelhög befolkningstäthet och en stor e-handlare inte erbjuder leverans till vissa adresser (närmare bestämt levererar inte Boozt.fi till alla adresser på ön Finström).

Dessa resultat visar att anledningen till att vissa e-handlare använder färre leveransoperatörer är något annat än tillgången till alternativ. Först och främst är det uppenbarligen specifikt för den givna e-handlaren, även om vi ser att stora e-handlare i genomsnitt erbjuder fler alternativ. Intuitivt sett kan förklaringen vara att ett större företag mer sannolikt har mer benägna att välja olika operatörer för att optimera sitt erbjudande till kunderna och förbli konkurrenskraftiga. Å andra sidan kanske en mindre e-handlare inte har tid och resurser att samarbeta med mer än en paketleverantör.



Har konsumenter i Sverige, Norge och Finland ett rimligt avstånd till paketens utlämnings- och returpunkter?

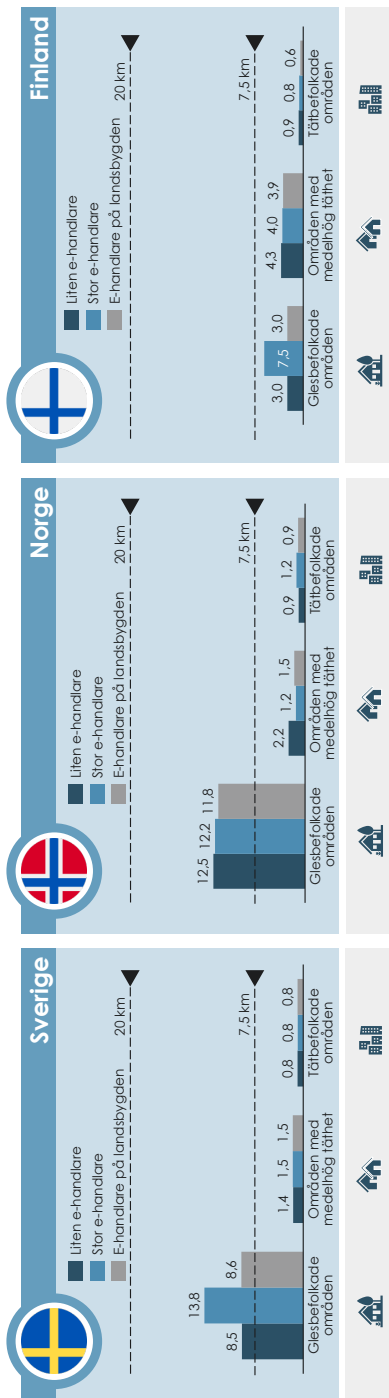
Det finns inga betydande skillnader i avstånd från hem till utlämningsställe beroende på e-handlarens storlek och geografisk placering

Vi har också undersökt eventuella skillnader i avståndet mellan olika e-handlare när det gäller leverans och utlämning. Vi ser mindre skillnader i genomsnittlig resetid till utlämnings-/returpunkt mellan stora och små e-handlare och e-handlare som är belägna på landsbygden. Vi kan dock inte se att varken mindre e-handlare eller e-handlare på landsbygden systematiskt har längre resor än stora e-handlare (egentligen ser vi motsatsen för Sverige).

Vi noterar dock återigen att eventuella skillnader sannolikt inte beror på avsändaren utan på mottagaren av paketet och att dessa skillnader sannolikt inte beror på dagens reglering av posttjänster. Istället beror de på de specifika e-handlarnas strategier gällande tillhandahållandet av leveranstjänster.

Genomsnittligt avstånd till utlämningsställe på landsbygden, i mindre städer och i stadsområden

Kilometer



Skiljer sig leveranstiderna för paket väsentligt åt mellan Sverige, Norge och Finland?

718

E-handlarnas storlek kan påverka leveranstiden, men mönstret är detsamma för alla geografiska områden

När vi tittar på den genomsnittliga leveranstiden som erbjuds av olika typer av e-handlare finner vi vissa skillnader. Den viktigaste observationen är att e-handlarnas storlek verkar spela en viss roll för den leveranstid som erbjuds. Detta gäller för både Sverige och Finland.

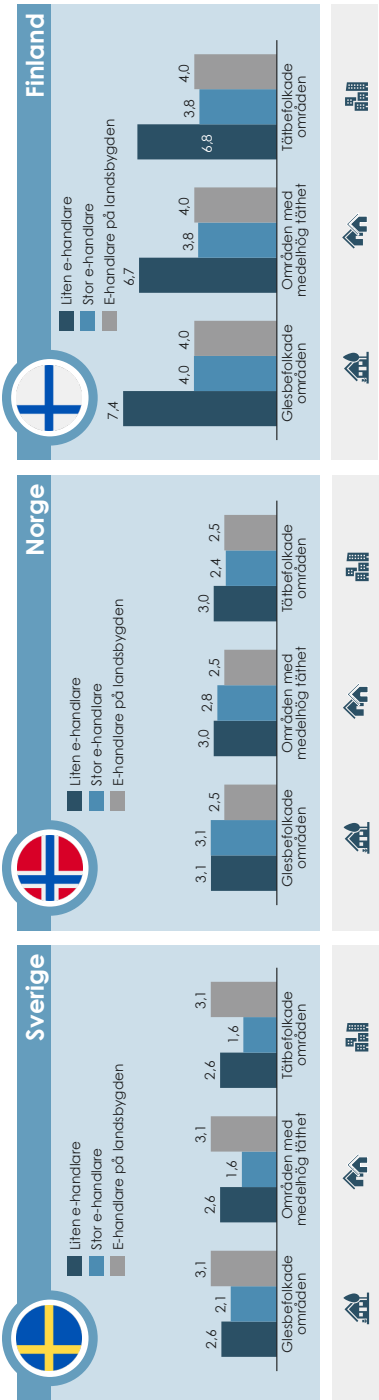
Det är dock viktigt att komma ihåg att vi rapporterar den leveranstid som e-handlaren själv anger. Det innebär att siffrorna återspeglar konsumenternas väntetid (från order till

leverans), men inte den faktiska leveranstid som paketleverantören erbjuder.

Detta förklarar sannolikt varför leveranstiderna i genomsnitt är längre för mindre e-handlare. Tiden från det att paketleverantören hämtar paketet hos e-handlaren till dess att konsumenten får det är troligen densamma för alla e-handlare. Medan en stor e-handlare kanske låter paketleverantören hämta paket flera gånger om dagen, kanske en liten e-handlare bara beställer pakethämtning en eller ett par gånger i veckan. Detta är inte något som en justering av den samhällsomfattande posttjänsten kommer att ändra på.

Genomsnittlig leveranstid på landsbygden, i mindre städer och i stadsområden

Veckodagar



BILAGA B

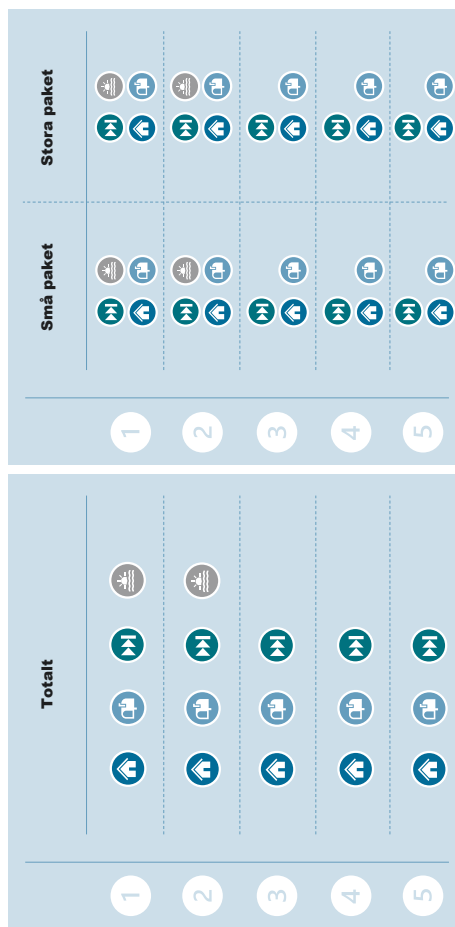
DETALJERADE ANALYSRESULTAT FÖR SVERIGE UPPDÄLAT PÅ DE OLIKA OMRÅDESKLASSERNA I TILLGÄNGLIGHETSINDEX

Leveransalternativ i områden som tillhör olika klasser i Tillgänglighetsindex



Antalet leveransalternativ är desamma oavsett geografiskt område

När Sverige delas upp i fem geografiska områden med olika befolkningsstäthet får vi samma resultat som i huvudanalysen. Vi ser att hemleverans, leverans till utlämningsställe och expressleverans är tillgängliga i alla geografiska områden, medan kvällsleverans även är tillgänglig i de områden som tillhör indexklass 1 och 2.



Har konsumenter i hela Sverige tillgång till paketutlämningsställen inom rimligt avstånd?

Avståndet från hem till utlämningsställe är stort i de mest glesbefolkade områdena

När vi delar upp Sverige i fem geografiska områden med olika befolkningsstäthet kan vi konstatera att det genomsnittliga avståndet från hem till utlämnings- och returställen i Sverige är mycket likartat i de flesta områden. Det är endast i de mest glesbefolkade områdena som avståndet till utlämning och retur överstiger tre kilometer.

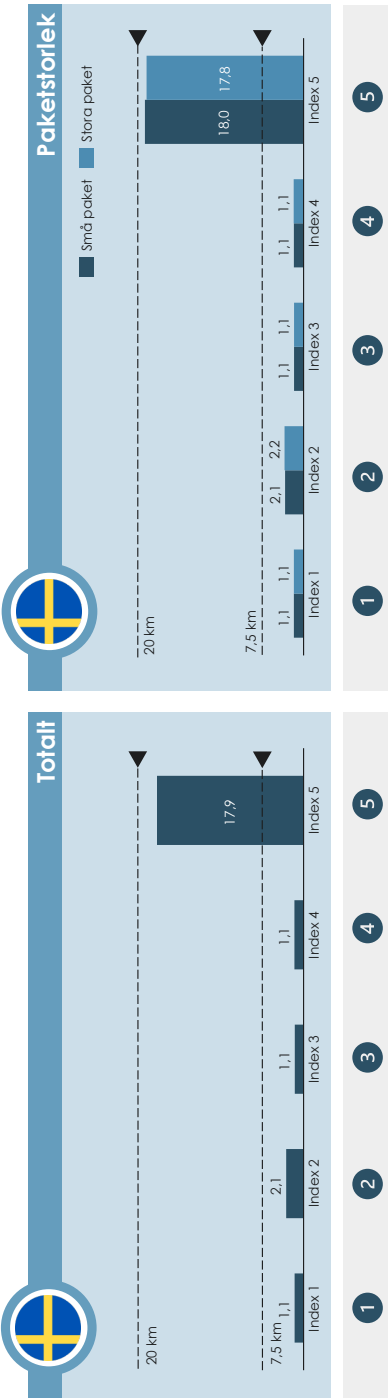
Vi ser emellertid att även för dessa områden är avståndet från hem till utlämningsställe under den övre gränsen för ett normalt upptagningsområde för mataffärer.

En sträcka på 5-7,5 km är aktuell för index 1 och 2.

En sträcka på 10-20 km är aktuell för index 3, 4 och 5.

Genomsnittligt avstånd till utlämningsställe i områden med olika tillgänglighetsindex

Kilometer



1) På frågan om hur viktig ett antal funktioner är när man gör sin skuliga beställning hos en e-handlare svarade 90 % av e-handlarna att hemleverans var "mycket viktig" eller "ganska viktig", se Copenhagen Economics, (2013) E-commerce & delivery study: A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, s. 46.

Skiljer sig leveranstiderna i Sverige mycket åt mellan olika delar av landet?

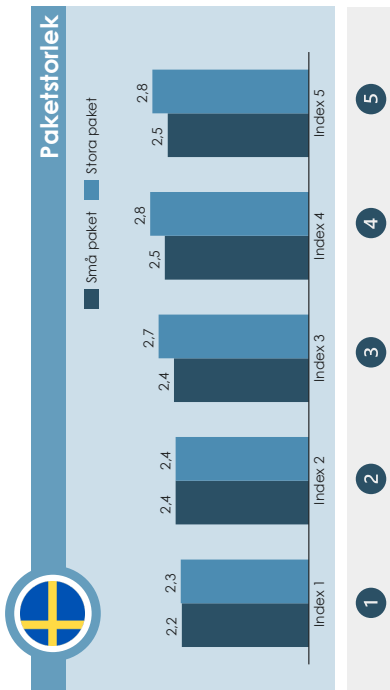
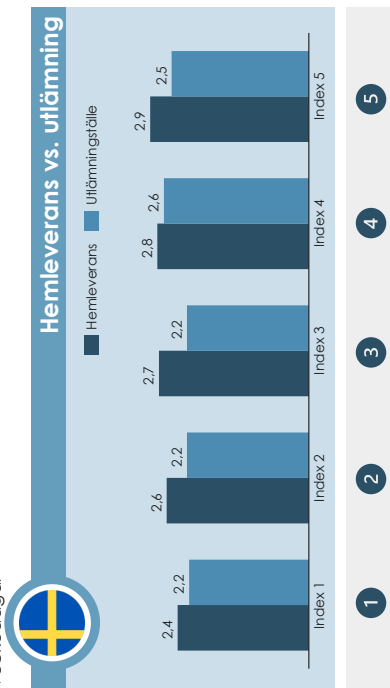
Den genomsnittliga leveranstiden är i stort sett densamma oavsett geografiskt område

När vi delar upp Sverige i fem geografiska områden med olika befolkningsstäthet får vi samma resultat som i huvudanalysen.

Vi ser något lägre genomsnittliga leveranstider i de mest tätbefolkade områdena, men skillnaden från index 1 till index 5 är mindre än en vardag. Vidare ser vi inga stora skillnader mellan hemleverans och leverans till utlämningsställen eller mellan leverans av små och stora paket.

Genomsnittlig leveranstid i områden med olika tillgänglighetsindex

Veckodagar



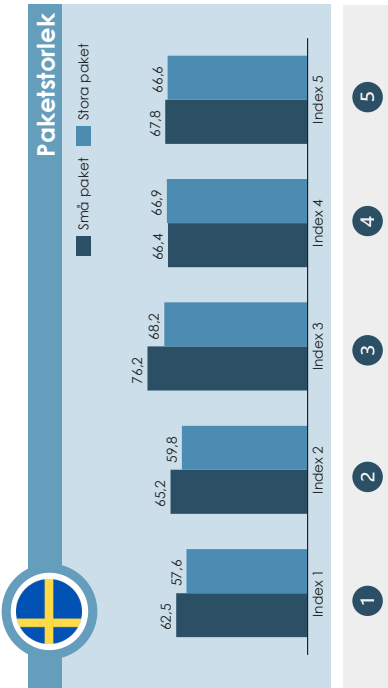
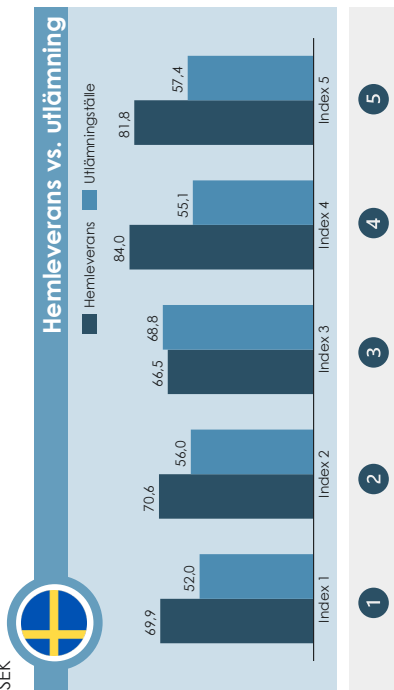
1) På frågan om hur viktig ett antal funktioner är när man gör sin slufiga beställning hos en e-handlare svarade 90 % av e-handlarna att hemleverans var "mycket viktig" eller "ganska viktig". se Copenhagen Economics (2013) E-commerce & delivery study. A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, s. 66.

Skiljer sig leveranspriserna i Sverige mycket åt mellan olika delar av landet?

Det genomsnittliga leveranspris är detsamma oavsett geografiskt område

När Sverige delas upp i fem geografiska områden med olika befolkningstäthet får vi samma resultat som i huvudanalysen. Vi ser mycket små prisskillnader överlag, och skillnader som drivs av paketstorlek är konsekventa i alla fem index. Dessutom är prisskillnaden vi ser mellan hemleverans och leverans till utlämningsställe också jämförbar över alla 5 indexen.

Genomsnittligt leveranspris i områden med olika tillgänglighetsindex



1) På frågan om hur viktig ett antal funktioner är när man gör sin skuliga beställning hos en e-handlare svarade 90 % av e-handlarna att hemleverans var "mycket viktig" eller "ganska viktig", se Copenhagen Economics (2013) E-commerce & delivery study: A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, s. 46.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster
– ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]