



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

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har den 6 maj 2008 berett trafikutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2007/08:143 Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S.

Trafikutskottet behandlar de delar av ärendet som berör utskottets beredningsområde.

I samband med ärendets beredning har näringsutskottet anordnat ett informationsmöte med Fria Postoperatörers Förbund (FPF) den 8 maj 2008 och med Posten AB den 13 maj 2008. Företrädare från trafikutskottet deltog vid dessa möten.

Trafikutskottets överväganden

Bakgrund

Svensk postlagstiftning

Det dåvarande Postverket hade fram till januari 1993 ensamrätt till brevbefordran. Monopolet avskaffades fr.o.m. den 1 januari 1993 och hela postområdet öppnades därigenom i Sverige, som första land i Europa, för konkurrens mellan olika operatörer. Marknaden för paketbefordran har däremot alltid varit oreglerad. En ny postlag (1993:1684) trädde i kraft den 1 mars 1994, och samtidigt omvandlades Postverket till det statligt helägda aktiebolaget Posten AB (Posten). Post- och telestyrelsen (PTS) är enligt postförordningen (1993:1709) tillståndsmyndighet och har ett allmänt ansvar att följa utvecklingen på postområdet.

Samhällsomfattande posttjänst

I postlagens inledande bestämmelse fastställs att det ska finnas en *samhällsomfattande posttjänst* i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten ska vara av god kvalitet, och det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska även finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot. Ovannämnda krav uttrycks i det postpolitiska målet.

Av postlagen följer också att den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas till priser som grundar sig på kostnaderna. Vidare fastställs i postförordningen vissa servicekrav som måste uppfyllas vid tillhandahållandet av denna posttjänst: (i) expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas; (ii) det ska göras minst en insamling och en utdelning av försändelser varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan – undantag från den dagliga utdelningen medges dock till ett antal avlägset belägna hushåll som får post två till fyra gånger i veckan; och (iii) minst 85 % av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska, oavsett var i landet de lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 % av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar.

Enligt postlagen krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet, och detta tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. För närvarande är Posten den enda operatören på postmarknaden som har en sådan skyldighet. Någon ersättning från staten utgår inte för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Postal infrastruktur

Postlagen innehåller bestämmelser avseende tillgång till vissa delar av den postala infrastrukturen. Enligt lagen är en tillståndshavare skyldig att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de *postboxar* som tillståndshavaren innehar; villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Vidare ska en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst också utses att tillhandahålla och förvalta *postnummersystemet* – Posten har således fått denna uppgift. Den som tillhandahåller postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden.

Det finns inga specifika bestämmelser avseende *adressändringar* i postlagen; för att hantera frågan finns i stället ett system uppbyggt med ett särskilt bolag, Svensk Adressändring AB (Svaab). Svaab svarar för att adressändringar samlas in och kvalitetskontrolleras, därefter levereras adressändringarna dagligen till anslutna operatörer. Svaab ägs i dag till 85 % av Posten och till 15 % av City Mail (ett helägt dotterbolag till Posten Norge AS). Inflytandet för båda ägarna är garanterat genom aktieägaravtal där det klargörs att Svaab ska verka konkurrensneutralt. Alla som har tillstånd enligt postlagen att bedriva postverksamhet har rätt att ansluta sig till systemet. Priserna för detta regleras enligt separata avtal med operatörerna.

Det finns inte några specifika bestämmelser avseende *eftersändning* i postlagen; frågan regleras i stället genom avtal mellan operatörerna. Av postlagen framgår dock att postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet. Tillståndshavare ska således kunna visa för PTS att man kan sköta bl.a. eftersändning på ett sätt som tillgodoser kraven på tillförlitlighet i postverksamheten.

Övriga bestämmelser

Av postlagen följer att postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Postlagen innehåller ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer. I postförordningen föreskrivs att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja priserna för inrikes befordran av enstaka försändelser som befordras över natt och som väger högst 500 gram med mer än förändringen av konsumentprisindex (KPI) mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan.

Vidare finns i postlagen bestämmelser om obeställbara brev, tillsyn, tystnadsplikt, internationell verksamhet m.m.

Den svenska postmarknaden

Av PTS rapport Service och konkurrens 2008 (PTS-ER-2008:10) framgår att det fanns 35 postoperatörer i Sverige den 31 december 2007. Bland dessa har Posten en särställning på den svenska postmarknaden. Bolaget är den enda operatör som bedriver en rikstäckande postverksamhet och som därmed når 100 % av alla adressater. Postens andel av adresserade försändelser under 2007 uppgick till 90,69 %. Av de privata postoperatörerna är City Mail Sweden AB störst med en andel på 9,14 % av försändelserna – företaget täcker enligt PTS över 40 % av alla adresser i landet. Övriga operatörer hade sammanlagt en andel på 0,20 %.

Volymerna på den svenska brevmarknaden har enligt PTS visat en nedåtgående trend på i genomsnitt 1,25 % per år under åren 2001–2006. Enligt myndighetens statistik befordrades under 2007 totalt ca 3,15 miljarder adresserade försändelser av de svenska operatörerna vilket innebär en minskning jämfört med föregående år med ca 1,7 procentenheter. Drygt 70 % av volymerna på den inrikes brevmarknaden utgörs enligt PTS av sändningar, dvs. stora serier av försändelser, ca 20 % utgörs av s.k. kontorspost, dvs. enstaka försändelser från företag eller organisationer till privatpersoner, och andelen brevlådepost, dvs. enstaka brev postade med frimärke, understiger 10 %. PTS bedömer vidare att e-fakturerings mycket väl kan komma att öka kraftigt under de närmaste åren.

Postregleringen inom EU

Utvecklingen mot skapandet av en inre marknad för posttjänster inleddes inom EU i december 1997 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Direktivet tillät emellertid att medlemsstaterna undantog befordran av försändelser som vägde högst 350 gram, eller hade ett pris som understeg fem gånger normalportot, från konkurrens. Denna gräns har dock gradvis reducerats. Den 1 januari 2006 sänktes gränsen till 50 gram eller två och en halv gånger normalportot, och i februari 2008 beslutades om att konkurrensutsätta den europeiska postmarknaden fullt ut genom direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Från och med den 31 december 2010, då ändringarna i det nya direktivet ska vara genomförda, kommer det för 16 av medlemsstaterna inte längre vara möjligt att behålla nationella monopol på posttjänster. Resterande 11 medlemsstater har beviljats uppskov med genomförandet av direktivet i ytterligare två år. Bland EU:s 27 medlemsstater är det, förutom Sverige, endast Finland, Storbritannien och Tyskland som i dag fullt ut har avskaffat det lagstadgade monopolet för posttjänster.

I det nya direktivet finns också bestämmelser bl.a. om formerna kring en eventuell finansiering av den samhällsomfattande tjänsten, om villkoren för tillgång till delar av den infrastruktur eller de tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten och om klagomåls- hantering.

Postmarknaden i EU

Kännetecknande för EU:s postmarknad är dels den starka prägeln av tidigare statligt ägda monopol, dels den snabba ökningen av företagsgenererad post. Brevvolymerna på den europeiska postmarknaden har sedan 2000 varit tämligen konstanta med en svag nedgång. I PTS rapport Service och konkurrens 2008 bedömer myndigheten att volymerna – trots ökad konkurrens från bland annat elektroniska kommunikationsformer – inte har minskat mer beroende på att dessa nya kommunikationskanaler också genererar nya postvolym. Myndigheten bedömer att denna effekt eventuellt kommer att avta i takt med att mer och mer administrativ post flyttas över till elektroniska kommunikationskanaler. Vidare pekar PTS på att en stor andel av minskningen av personliga meddelanden volymmässigt har uppvägs av en ökad mängd adresserad och oadresserad direktreklam samt annan marknadskommunikation. Samtidigt har tilltagande internationalisering och distanshandel medfört en ökad tillväxt på paketmarknaden. Det nya europeiska postdirektivet som trädde i kraft i februari 2008 öppnar dock upp förutsättningar för konkurrens i allmänhet på den europeiska brevmarknaden. Enligt PTS ser de stora postoperatörerna den framtida marknaden som global och har sedan senare hälften av 1990-talet i högt tempo etablerat sig på nya marknader. Myndigheten konstaterar dock att det är just på paketmarknaden som de flesta affärerna har gjorts och anser att detta bl.a. beror på att den marknaden inte har varit lika reglerad som brevmarknaden.

Av regeringens proposition framgår vidare att det på senare år har genomförts privatisering och ägarbreddning av tidigare statliga postverksamheter i flera europeiska länder, bl.a. Nederländerna, Danmark, Österrike och Tyskland.

Propositionen

Posten AB (publ) har föreslagit regeringen ett samgående med Post Danmark A/S. Regeringen har vid genomgången av den föreslagna strukturförfaren inte funnit några skäl som motsäger den ägarbreddning som samgåendet innebär. Regeringen bedömer tvärtom att ett samgående mellan bolagen erbjuder en väsentlig möjlighet att dels genom ökade volymer och finansiella resurser värna den samhällsomfattande posttjänsten på lång sikt, dels skapa värde genom samgåendets positiva inverkan på framtida tillväxt och lönsamhet för Posten. Regeringen föreslår således att riksda-

gen godkänner ett samgående mellan bolagen och bemyndigar regeringen att minska statens ägarandel som lägst ned till 34 % av rösterna i Posten AB.

Regeringen anför att ett sådant samgående påtagligt skulle förstärka Postens position gentemot kunder, leverantörer och samarbetspartner på en alltmer konkurrensutsatt nordisk marknad. Samgåendet skulle enligt regeringen medföra en större naturlig hemmamarknad för bolaget och således skapa goda förutsättningar för en långsiktigt högre lönsamhet och effektivitet. Den analys som tagits fram påvisar enligt regeringen en möjlighet att genom synergivinster – bestående av kostnadsminskningar inom gemensamma funktioner som IT, inköp och administration samt bättre utnyttjande av bolagens produkter och tjänster på respektive marknad – höja det sammanslagna bolagets värde med minst 7,5 miljarder kronor. Vidare anføres att ett samgående innebär större möjligheter att aktivt delta i en tilltagande europeisk konsolidering. Regeringen anser att det för de mest effektiva postoperatörerna med god lönsamhet och erfarenhet från konkurrens synes vara goda förutsättningar för regional eller internationell expansion som ett sätt att tillvarata affärsmöjligheter på en alltmer liberaliserad europeisk marknad samt för att möta ökad global konkurrens och krav på gränsöverskridande kapacitet.

Regeringen understryker att det i avsiktsförklaringen till sammangåendet anges att det sammansatta bolaget även fortsatt ska bedriva en verksamhet som möjliggör tillhandahållande av en samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Bedömningen är att utökade stordriftsfördelar och finansiella resurser i det sammanslagna bolaget kommer att motverka framtida eventuellt ökande styckekostnader för brevbefordran vid avtagande volymer. Därmed påtalas att förmågan stärks att i framtiden tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten med fortsatt hög kvalitet, tillgänglighet och lönsamhet.

Regeringen påminner om att Postens samhällsuppdrag, dvs. rollen som tillhandahållare av en samhällsomfattande posttjänst, är förknippat med det tillstånd om bedrivande av postverksamhet som PTS har utfärdat. Regeringen påpekar att marknadstillsynen sker genom konkurrenslagstiftningen samt gällande reglering av postmarknaden och att statens roll som reglerare således är helt skild från ägarrollen. Regeringen bedömer därför att samhällsuppdraget kan hanteras på motsvarande sätt som i dag även i en situation med en förändrad ägarstruktur. Likaså anføres att de särskilda nationella intressen som föreligger i form av utsträckt lantbrevbärarservice och portofri befordran av blindskriftsförsändelser också kan hanteras på motsvarande sätt som i dag. Regeringen delger vidare sin avsikt att särskilt studera effekterna av samgåendet på den samhällsomfattande posttjänsten och eventuella följder för regleringen på postmarknaden.

Regeringen har specifikt prövat skälen för ett fortsatt statligt majoritetsägarande och bedömer att staten inte kan anses ge Posten bättre förutsättningar att möta kommande utmaningar än andra finansiellt starka ägare. Vidare anføres att ett minskat statligt ägarande inte heller kan antas få nega-

tiv inverkan på konkurrensen förutsatt att en dominerande konkurrent inte inträder som ägare. Regeringen påminner om att det inom konkurrensrätten finns regler som ska förhindra missbruk av en dominerande ställning och att det i postlagen finns bestämmelser om tillgång till vissa delar av den postala infrastrukturen på villkor som är skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande.

Motionerna

I *motion 2007/08:N19 yrkande 1 av Tomas Eneroth m.fl. (s)* föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om bemyndigande att minska statens ägarandel i Posten till 34 % av rösterna. Motionärerna pekar på att ytterligare strukturaffärer kan komma att bli aktuella men anser att möjligheterna att delta i gynnsamma affärer försvåras i takt med att statens ägarandel i bolaget minskar. De understryker vidare den postala infrastrukturens betydelse för såväl privatpersoner som näringsliv i Sverige och anser att staten därför bör behålla ett starkt och långsiktigt engagemang i bolaget. Motionärerna avvisar således helt regeringens planer på en börsintroduktion av Posten.

I *yrkande 2* i samma motion föreslås att regeringen återkommer till riksdagen med kompletterande beslutsunderlag innan beslut om samgående kan fattas. Motionärerna instämmer i att Posten kan gynnas av samgåendet och strukturaffärer som stärker bolagets konkurrenskraft och möjligheter att hålla en god servicenivå i hela landet. De anser dock att underlaget i propositionen är bristfälligt och inte lämnar utrymme för någon fullständig konsekvensanalys. Motionärerna bedömer bl.a. att det föreslagna samgåendet utgör en dålig affär för svenska staten som bara föreslås få 60 % av det gemensamma bolagets aktievärde och 49,81 % av röstvärdet trots att Postens omsättning utgör drygt 70 procent av det gemensamma bolagets ersättning. Vidare undrar motionärerna över den eventuella ersättningen till riskkapitalbolaget CVC Capital Partners som kan bli aktuellt i fall en börsintroduktion inte genomförs.

Tomas Eneroth m.fl. (s) framhåller också i motionen att Posten är den enda operatören som för närvarande har en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Motionärerna pekar på att värdet för detta uppskattas till uppemot 460 miljoner kronor, och de konstaterar samtidigt att någon ersättning inte utgår till bolaget. Motionärerna anför att minskade brevvolymer på sikt kommer att medföra en allt högre styckekostnad och således en ökande svårighet att förena kraven på en samhällsomfattande posttjänst med företagsekonomisk lönsamhet. De efterlyser därför i *yrkande 3* i samma motion att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för den möjliga utvecklingen och för alternativa vägar att även i fortsättningen säkerställa en väl fungerande postdistribution över hela landet.

Även i *motion 2007/08:N20 yrkande 1 av Kent Persson m.fl. (v)* föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om bemyndigande att minska statens ägarandel i Posten till 34 % av rösterna. Motionärerna understryker att frågan om en fungerande och rikstäckande posttjänst tillhör regeringen samt riksdagens intresseområden, och de avvisar att det inte skulle finnas verksamheter inom Posten där statlig bevakning kan behövas genom äganderollen. Motionärerna anser vidare att det är för tidigt att dra några slutsatser av de privatiseringar som under senare år genomförts i andra europeiska länder. Motionärerna varnar i stället för en motsvarande utveckling som på teleområdet, där de menar att Telia Sonera i dag lämnar olönsamma abonnenter i glesbygd i princip utan telekommunikation. Vänssterpartiet bedömer att ytterligare avreglering på postområdet kommer att försämra läget för de mest utsatta regionerna och avvisar därför i *yrkande 2* planerna på en framtida börsintroduktion.

I *yrkande 3* i samma motion efterlyser Kent Persson m.fl. (v) att frågan om framtiden för postnummersystemet samt Postens majoritetsägande av Svensk Adressändring AB utreds innan beslut kan fattas i fråga om samgåendet. Motionärerna pekar på att även PTS lyft upp dessa frågor. Vidare konstaterar motionärerna i *yrkande 4* att det råder stor oklarhet i frågan om hur det nya bolaget ska konstrueras, och de föreslår därför att även denna fråga utreds innan beslut kan tas.

I *yrkande 5* i samma motion efterfrågar motionärerna att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur en väl fungerande postdistribution ska upprätthållas. Motionärerna pekar på att remissinstanser framfört farhågor för hur samgåendet ska påverka den samhällsomfattande posttjänsten, inte minst för äldre och funktionshindrade.

I *motion 2007/08:N21 yrkande 1 av Per Bolund m.fl. (mp)* föreslås också att regeringen återkommer till riksdagen med kompletterande beslutsunderlag innan beslut om samgående kan fattas. Motionärerna anser att underlaget som delgivits riksdagen är bristfälligt och inte besvarar ett antal centrala frågor, bl.a. vilka problem sammanslagningen är tänkt att vara lösning på och hur ägandet av den postala infrastrukturen ska regleras i framtiden. Eftersom det privata riskkapitalbolaget CVC är delägare i Post Danmark A/S menar motionärerna att det föreslagna samgåendet innebär en privatisering av den svenska postverksamheten. Miljöpartiet motsätter sig dock en sådan privatisering så länge som det inte tydliggjorts vilka effekter denna får på t.ex. ägandet av den postala infrastrukturen och konkurrenssituationen på den svenska postmarknaden. Motionärerna föreslår således i *yrkande 2* att riksdagen avslår regeringens förslag till bemyndigande att minska statens ägarandel i Posten.

I *yrkande 3* i samma motion efterfrågar motionärerna att regeringen lägger fram förslag till ändring i postlagen i syfte att stärka PTS roll i konkurrensfrågor. Motionärerna anför att dagens bristande konkurrens på postområdet troligtvis har sin förklaring i att PTS har ett så begränsat uppdrag vad gäller konkurrensfrågor. De konstaterar att myndigheten har en

skyldighet att främja sund konkurrens på teleområdet och anser att det inte finns något särskilt skäl för varför motsvarande skyldighet inte finns på postområdet. Motionärerna pekar på att frågan blir än mer angelägen om den föreslagna sammanslagningen genomförs eftersom risken då är stor att det blir ännu svårare för konkurrenterna på den svenska postmarknaden.

I *yrkande 4* i samma motion efterlyser avslutningsvis motionärerna att regeringen lägger fram förslag till ändring i postlagen beträffande den postala infrastrukturen. De betonar vikten av att postboxar, adressändringar, eftersändning av post och postnummersystemet tillhandahålls på konkurrensneutrala villkor. Motionärerna anför att så inte sker i dag och att detta bör lösas innan fusionen sker.

Trafikutskottets ställningstagande

Den samhällsomfattande posttjänsten

Trafikutskottet vill inledningsvis påminna om att regleringen i postlagen (1993:1684) inte gör någon skillnad på operatörerna utifrån om dessa är privata eller statligt ägda. Utskottet har i det av riksdagen nyligen antagna betänkandet Post och grundläggande betaltjänster (bet. 2007/08:TU12) konstaterat med anledning av det aviserade samgåendet att kravet på en samhällsomfattande posttjänst och de övergripande målen för denna fastställs genom postlagen. Vidare konstaterades att Postens samhällsuppdrag, dvs. rollen som tillhandahållare av en samhällsomfattande posttjänst, regleras i det tillstånd om bedrivande av postverksamhet som PTS har utfärdat. Det konstaterades följaktligen att tillgången till en posttjänst av god kvalitet i hela landet stadfäst genom det befintliga regelverket och är åtskilt från statens ansvar som ägare av Posten. Utskottet instämmer därför i regeringens bedömning att samhällsuppdraget kan hanteras på motsvarande sätt som i dag även med en förändrad ägarstruktur. På samma vis vill utskottet understryka att särskilda nationella intressen som utsträckt lantbrevbärarservice och portofri befordran av blindskriftförsändelser också kan hanteras på motsvarande sätt som i dag.

Trafikutskottet påminner om att någon ersättning från staten inte utgår för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Av det reviderade postdirektivet (2008/6/EG) som antogs i februari 2008 framgår dock att medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster, om det konstateras att detta är förenat med en nettokostnad, genom upphandling, statsstöd eller ett system för att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare och/eller användare. Utskottet konstaterar att det i regeringens proposition anges att om det i framtiden skulle uppstå behov av finansiering av tjänsten kan det visa sig nödvändigt att antingen ändra kraven på tjänstens utformning eller att välja någon av

de finansieringsmodeller som medlemsstaterna får överväga enligt direktivet. Bestämmelserna i det nya direktivet ska vara genomförda i nationell lagstiftning senast den 31 december 2010.

Trafikutskottet vill understryka att utskottet fäster stor vikt vid det postpolitiska mål som riksdagen har lagt fast och som innebär bl.a. att det ska finnas en postservice av god kvalitet i hela landet. Utskottet välkomnar i detta sammanhang regeringens avsikt att särskilt studera effekterna av samgåendet på den samhällsomfattande posttjänsten. Utskottet noterar även att det i avsiktsförklaringen om samgåendet tydligt framgår att det sammansatta bolaget även fortsättningsvis ska fullfölja samhällsuppdragen i såväl Sverige som Danmark.

För att motverka ökade kostnader för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten välkomnar trafikutskottet ett samgående som kan medföra utökade stordriftsfördelar och finansiella resurser. Utskottet delar således regeringens uppfattning att det föreslagna samgåendet stärker förmågan att i framtiden tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst med fortsatt hög kvalitet, tillgänglighet och lönsamhet. Utskottet vill i sammanhanget även understryka vikten av gällande reglering om pristak för enstaka brevframsändelser i syfte att skydda konsumenter, såväl privatpersoner som företag och organisationer, och i synnerhet de som inte har något alternativ till Postens brevbefordran.

Postal infrastruktur

Trafikutskottet erinrar om att Post- och kassaserviceutredningen (dir. 2003:117) har analyserat effekterna av liberaliseringen av postmarknaden och utvärderat nuvarande lagstiftning i förhållande till postmarknadens utveckling. Slutbetänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) överlämnades till regeringen den 25 januari 2005. I betänkandet behandlades bl.a. den postala infrastrukturen, och förslag ägnade att stärka konkurrensen på postmarknaden lämnades avseende bl.a. postnummersystemet och eftersändning. När det gäller det sistnämnda föreslog utredningen att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst på begäran ska ombesörja att eftersändning av adresserade försändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en annan tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför dennes utdelningsområde. Utredningen föreslog att villkoren för eftersändning ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet. Enligt utredningen ansåg PTS att lagstiftningen för postboxanläggningar fungerade väl, och några klagomål på systemet hade inte kommit till utredningens kännedom. Även beträffande adressändring konstaterade utredningen att systemet som hanteras genom Svensk Adressändring AB fungerar väl. Utredningen fann således ingen anledning att se över bestämmelserna om postboxanläggningar eller att lämna förslag till reglering av adressändringssystemet.

I trafikutskottets betänkande Post och grundläggande betaltjänster (bet. 2007/08:TU12) behandlades bl.a. frågan om ändrad lagstiftning för vissa delar av den postala infrastrukturen, nämligen postboxanläggningar och eftersändningar. Trafikutskottet påminde inledningsvis om att frågor om postboxar och eftersändning togs upp i Post- och kassautredningens slutbetänkande. Utskottet erinrade också om att även Regelutredningen i sitt betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) behandlat frågor om eftersändning och föreslog att regler för eftersändning bör införas i postlagen liksom regler för tillträde till postboxar. Utskottet noterade också att det reviderade postdirektivet (2008/6/EG), som nyligen beslutades inom EU, bl.a. innehåller bestämmelser om att tillgången till delar av postens infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, postboxar, uppgifter om adressförändringar och eftersändningsservice, ska ske på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Trafikutskottet konstaterade således att frågan om postboxanläggningar och eftersändning nyligen varit föremål för översyn och ingår i Regeringskansliets pågående beredning. Utskottet noterade även att den senaste rapporteringen från PTS inte verkade peka på att frågan om eftersändning eller tillträde till postboxar utgör något större problemområde i dag. Utskottet påminde om att myndigheten sedan 2001 särskilt redovisat konkurrens-situationen på olika delmarknader inom postområdet och att myndigheten, i rapporten Service och konkurrens 2007 från april 2007, bl.a. bedömde att det tillämpliga regelverket uppfyller kravet på ändamålsenlighet.

Trafikutskottet anser att ovannämnda ställningstagande avseende postboxanläggningar och eftersändning även äger tillämpning rörande postnummersystemet samt frågan om adressändring. Utskottet påminner vidare om att Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande har remissbehandlats och att beredning pågår inom Regeringskansliet. Utskottet vill understryka vikten av att i det pågående beredningsarbetet rörande den postala infrastrukturen, ta hänsyn till de förändrade förutsättningar som följer av det föreslagna samgåendet och därmed framtida förändrad ägarstruktur.

Ansvar för effektiv konkurrens

Även frågan om PTS roll i konkurrensfrågor behandlades i trafikutskottets nyligen av riksdagen antagna betänkande Post och grundläggande betaltjänster (bet. 2007/08:TU12).

Trafikutskottet påminde här inledningsvis om att Konkurrensverket är den myndighet som har det generella ansvaret för konkurrensfrågorna. Verkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens och att övervaka att företagen följer konkurrenslagen, vars bestämmelser är tillämpliga även på postmarknaden. Utskottet påminde också om att regeringen i december 2007 givit Konkurrensverket i uppdrag att före utgången av 2008 presentera en rapport som ger en bred överblick av konkurrenssituationen på den

svenska marknaden; postmarknaden uppgavs här vara av särskilt intresse. Verket ska i rapporten lämna förslag till åtgärder samt efter samråd med Konsumentverket beskriva åtgärdernas betydelse för konsumenterna.

Trafikutskottet påminde vidare om att det i slutbetänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) bl.a. föreslås att PTS utöver sina nuvarande uppgifter på postområdet även ska främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i vissa särskilt angivna avseenden. Betänkandet har som ovan anförts remissbehandlats, och beredningen pågår inom Regeringskansliet. Utskottet pekade även på att Regelutredningen (dir. 2003:151) i sitt betänkande bl.a. hade föreslagit att PTS bör ges en konkurrensfrämjande roll på postmarknaden.

Trafikutskottet välkomnade sammanfattningsvis översynen av situationen på postmarknaden och utgick ifrån att resultatet av denna leder till att förutsättningar även fortsättningsvis tryggar en väl fungerande postmarknad.

Trafikutskottet utgår ifrån att regeringen, i den pågående beredningen, även beaktar frågan om PTS roll i konkurrensfrågor.

Trafikutskottets sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av ovanstående föreslår trafikutskottet att näringsutskottet bör tillstyrka att riksdagen godkänner ett samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S och bemyndigar regeringen att minska statens ägarandel i Posten AB (publ) samt avstyrker motion 2007/08:N19 av Tomas Eneroth m.fl. (s) yrkandena 1–3, motion 2007/08:N20 av Kent Persson m.fl. (v) yrkandena 1–5, och motion 2007/08:N21 av Per Bolund m.fl. (mp) yrkandena 1–4.

Stockholm den 20 maj 2008

På trafikutskottets vägnar

Ibrahim Baylan

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ibrahim Baylan (s), Jan-Evert Rådström (m), Ulla Löfgren (m), Christina Axelsson (s), Lisbeth Grönfeldt Bergman (m), Claes-Göran Brandin (s), Eliza Roszkowska Öberg (m), Marie Nordén (s), Annelie Enochson (kd), Sten Bergheden (m), Peter Pedersen (v), Pia Nilsson (s), Karin Svensson Smith (mp), Mahmood Fahmi (m), Désirée Liljevall (s), Christer Winbäck (fp) och Irene Oskarsson (kd).

Avvikande meningar

1. Avslag på propositionen (s)

Ibrahim Baylan (s), Christina Axelsson (s), Claes-Göran Brandin (s), Marie Nordén (s), Pia Nilsson (s) och Désirée Liljevall (s) anför:

Vi anser att det beslutsunderlag som regeringen tagit fram är alltför bristfälligt för ett riksdagsbeslut; underlaget är i stora stycken ofullständigt och likaså konsekvensanalysen. Frågetecknen är många, inte minst avseende strukturen för det föreslagna gemensamma postbolaget. Vi anser därför att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett kompletterande underlag innan ett eventuellt beslut om samgående kan fattas.

Vad gäller regeringens planer på att børsintroducera Posten avvisar vi dessa helt. Det är fel väg att gå. Till skillnad från regeringen har vi en mer pragmatisk än ideologisk inställning till det statliga ägandet; vi anser att ett ansvarsfullt och långsiktigt statligt ägande kan bidra till att skapa mycket större värden, såväl ekonomiska som samhälleliga, än utförsäljningens engångsintäkter – Telia Sonera och Nordea är goda exempel på detta. Den europeiska postmarknaden står inför stora förändringar, och ytterligare fusioner, uppköp eller samarbeten kan komma att bli aktuella för att stärka Posten och säkerställa ett postväsende av god kvalitet i Sverige. Möjligheten att medverka i gynnsamma affärer försvåras dock i takt med att statens ägarandel i Posten minskar. En privatisering av den svenska Posten riskerar i vår mening också att leda till att postservicen försämras, framförallt i glesbygd, och att det postpolitiska målet om att alla invånare i Sverige ska ha tillgång till en posttjänst av god kvalitet äventyras. Postväsendet är en viktig del av landets infrastruktur – vi socialdemokrater anser därför att staten bör behålla ett starkt och långsiktigt engagemang i Posten även framöver.

En väl fungerande postservice är av stor betydelse för såväl privatpersoner som näringsliv, i synnerhet mindre företag. För närvarande tillhandahålls den samhällsomfattande posttjänsten utan ersättning av Posten. Minskade brevvolymer medför dock på sikt en allt högre styckekostnad och en därmed ökande svårighet att förena kraven på en samhällsomfattande posttjänst med företagsekonomisk lönsamhet. Vi anser att regeringen måste återkomma till riksdagen med en redogörelse för den möjliga utvecklingen samt för alternativa vägar att även i framtiden garantera en väl fungerande postdistribution över hela landet.

Vi anser därför att näringsutskottet bör tillstyrka motion 2007/08:N19 av Tomas Eneroth m.fl. (s) yrkandena 1–3 och avslå propositionen.

2. Avslag på propositionen (v)

Peter Pedersen (v) anför:

Jag anser att ett samarbete eller ett samgående med en annan aktör kan vara nödvändigt för Posten på en avreglerad europeisk marknad. Det nu föreslagna samgåendet verkar dock ha kommit till i en hast och exempelvis är den viktiga frågan om hur det nya bolaget ska konstrueras i högsta grad oklart. Inte heller ger regeringen något svar i frågan om framtiden för postnummersystemet och Postens majoritetsägande av Svensk Adressändring AB trots att frågan tidigare lyfts fram av PTS. Detta är inte tillfredsställande, och vi i Vänsterpartiet kan inte understödja ett beslut om samgående utan att frågan utretts betydligt noggrannare. Vi riskerar annars att fatta ett dåligt beslut som till och med kan skada själva verksamheten i årtal efteråt.

Vidare anser vi inte att en privatisering av postverksamheten automatiskt följer med på köpet vid ett eventuellt samgående. Tvärtom; planerna på en börsnotering säger Vänsterpartiet helt nej till. Till skillnad från regeringen anser vi att det är allt för tidigt att dra slutsatser av de privatiseringar som under senare år skett i några andra europeiska länder. Privatiseringen av Televerket är en erfarenhet som förskräcker – Sveriges beslutande organ har här i stor utsträckning avhänt sig möjligheten att ingripa samtidigt som Telia Sonera nu avvecklar kopparnätet i de regioner som inte bedöms vara lönsamma. Vi delar inte regeringens uppfattning att det inom Posten i dag inte finns några verksamheter som staten särskilt behöver bevaka genom äganderollen. Vi motsätter oss en ”hands-off” – politik och anser i stället att riksdag och regering har en stor roll i att säkerställa en fungerande postverksamhet i hela landet. En privatisering av den svenska Posten riskerar dock i vår mening att leda till att postservicen försämras, framför allt i de mest utsatta regionerna, och att det postpolitiska målet om att alla invånare i Sverige ska ha tillgång till en posttjänst av god kvalitet äventyras. Såväl Glesbygdverket som Nutek har framfört liknande farhågor och oroas över hur framtiden kommer att se ut för funktionshindrade och äldre i glesbygd. Vi anser, inte minst med anledning av allmänhetens kompakta motstånd till en utförsäljning av Posten, att regeringen måste återkomma med en redogörelse för hur en väl fungerande postdistribution ska upprättas även framöver.

Vi anser följaktligen att näringsutskottet bör tillstyrka motion 2007/08: N20 av Kent Persson m.fl. (v) yrkandena 1–5 och avslå propositionen.

3. Avslag på propositionen (mp)

Karin Svensson Smith (mp) anför:

Ett samgående mellan Posten och Post Danmark A/S innebär enligt min mening en privatisering av den svenska postverksamheten i och med att det privata riskkapitalbolaget CVC är delägare i Post Danmark. Vi i Miljöpartiet kan inte medverka till en sådan privatisering innan det tydliggjorts

vilka effekter detta får på t.ex. ägandet av den postala infrastrukturen och konkurrenssituationen på den svenska postmarknaden. Vi anser att det beslutsunderlag som delgivits riksdagen inför samgåendet är ytterst bristfälligt. Ett antal centrala frågor lämnas obesvarade samtidigt som det inte ges några belägg för att en sammanslagning skulle vara bra för Posten. Det är bl.a. oklart vilka konkreta problem som samgåendet är tänkt att lösa och inga svar ges på hur ägandet av den postala infrastrukturen ska regleras i framtiden. Vi anser att regeringen måste återkomma med ett tydligare beslutsunderlag innan beslut kan fattas om samgåendet, och vi uppmanar därför näringsutskottet att avslå regeringens förslag till bemyndigande att minska statens ägarandel i Posten.

Trots mer än 15 år av avreglerad brevmarknad har Posten fortfarande en marknadsandel på över 90 %. Vid ett eventuellt samgående mellan Posten och Post Danmark är risken stor att det blir ännu svårare för konkurrenterna på den svenska postmarknaden. Vi anser därför att det är angeläget att PTS roll i konkurrensfrågor stärks. Myndigheten har i dag på postmarknaden, till skillnad från på telemarknaden, ett mycket begränsat uppdrag vad gäller konkurrensfrågor; vi är dock övertygade om att PTS kan följa marknaden närmare och agera snabbare än vad Konkurrensverket gör. Detta är väsentligt för de små postoperatörerna.

Vi anser vidare att regeringen måste lägga fram förslag för att säkerställa att den postala infrastrukturen tillhandahålls på konkurrensneutrala villkor – så är inte fallet i dag; Posten äger exempelvis 85 % av Svensk Adressändring AB. Frågan måste lösas innan en eventuell fusion, annars kan detta komma att bli en värderingsfråga om ägandet skulle breddas i framtiden.

Vi anser därför att näringsutskottet bör tillstyrka motion 2007/08:N21 av Per Bolund m.fl. (mp) yrkandena 1–4 och avslå propositionen.