

Till

Förvaltningsrätten i Stockholm

UTVECKLING AV GRUNDERNA FÖR ÖVERKLAGANDE

Mål 24928-24 PostNord Sverige AB./. Post- och telestyrelsen

Klagande: PostNord Sverige AB, 556711-5695
105 00 Stockholm

Ombud: Advokaterna Johan Carle och Petter Klockhoff
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm
Tfn: 08-595 060 00 Fax: 08-595 060 01
E-post: johan.carle@msa.se, petter.klockhoff@msa.se

Motpart: Post- och telestyrelsen
Box 6101
102 32 Stockholm
Tfn: 08-678 55 00
E-post: pts@pts.se

**Överklagat
beslut:** Post- och telestyrelsens beslut av den 9 december 2024
i ärende med dnr 24-13676

Saken: Tillståndsvillkor enligt 2 kap. 4 § postlagen (2010:1045)

I egenskap av ombud för PostNord Sverige AB ("**PostNord**") utvecklar vi i det följande grunderna för överklagandet.

A. Inledning

1. Av 2 kap. 4 § första stycket 2 postlagen (2010:1045) och 5 § postförordningen (2010:1049) följer en möjlighet för Post- och telestyrelsen (PTS) att förena tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten.
2. PTS har i det överklagade beslutet av den 9 december 2024 i ärende med dnr 24-13676 ("Beslutet") förenat PostNords tillstånd att bedriva postverksamhet med villkoret att PostNord ska tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten, på det sätt som närmare anges i villkorspunkterna 1.1–1.10 i det överklagade beslutet. PostNords överklagande avser fyra av dessa villkorspunkter:¹
 - (1) tillståndsvillkor 1.1 första stycket, första meningen, som föreskriver en skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för posttjänster som är avsedda för att befordra skriftliga meddelanden som väger högst 2 kg;
 - (2) tillståndsvillkor 1.5 andra till fjärde stycket, som föreskriver särskilda krav på öppen redovisning av de särskilda priser och särskilda villkor som PostNord erbjuder för de posttjänster som är avsedda för att befordra skriftliga meddelanden som väger högst 2 kg;
 - (3) tillståndsvillkor 1.6 som föreskriver en skyldighet att lämna uppgifter om rabatter; och
 - (4) tillståndsvillkor 1.7 första och andra punkten (1.7.1 och 1.7.2), som föreskriver skyldigheter avseende kalkylering och redovisning.
3. PostNord anser i korthet att Beslutet i överklagade delar strider mot postlagen och är oproportionellt betungande. Det finns därför anledning för förvaltningsrätten att upphäva de överklagade tillståndsvillkoren eller återförvisa ärendet till PTS för fortsatt utredning och förnyad prövning.

¹ PostNord överklagar inte tillståndsvillkor 1.9.

B. Yrkanden

4. PostNord yrkar att förvaltningsrätten upphäver eller ändrar PTS beslut avseende tillståndsvillkoren 1.1, 1.5, 1.6 och 1.7:
- (i) avseende villkor 1.1 yrkar PostNord i första hand att förvaltningsrätten upphäver den del av tillståndsvillkoret som föreskriver att "*PostNord ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för posttjänster som är avsedda för att befordra skriftliga meddelanden som väger högst 2 kg*". PostNord yrkar i andra hand att förvaltningsrätten med ändring av det överklagade beslutet förordnar att PostNord ska få full ekonomisk kompensation för de nettokostnader som skyldigheten medför. PostNord yrkar i tredje hand att förvaltningsrätten undanröjer beslutet i denna del och återförvisar målet till PTS för vidare utredning;
 - (ii) avseende villkor 1.5 yrkar PostNord att förvaltningsrätten upphäver den del av tillståndsvillkoret som föreskriver särskilda krav på öppen redovisning av de särskilda priser och särskilda villkor som PostNord erbjuder för de posttjänster som är avsedda för att befordra skriftliga meddelanden som väger högst 2 kg (p.1.5, stycke 2-4);
 - (iii) avseende villkor 1.6 yrkar PostNord att förvaltningsrätten upphäver tillståndsvillkoret i dess helhet; och
 - (iv) avseende villkor 1.7 yrkar PostNord i första hand att förvaltningsrätten med ändring av det överklagade beslutet förordnar att de delar av tillståndsvillkoret som föreskriver att "*PostNords kalkylering och redovisning ska vara utformad på ett sådant sätt att PTS 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*" (p. 1.7.1), samt att "*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*" (p.1. 7.2), ska begränsas till att endast gälla de tjänster som omfattas av PostNords skyldighet enligt tillståndsvillkoren. PostNord yrkar i andra hand att förvaltningsrätten undanröjer beslutet i denna

del och återförvisar målet till PTS för vidare utredning och klargörande avseende vilka av PostNords tjänster som omfattas av denna redovisningsskyldighet och därmed även av de priskrav som följer av redovisningsskyldigheten.

C. Grunder för överklagande

5. Grunderna för yrkandena avseende tillståndsvillkor 1.1 är följande.
6. Till stöd för yrkandena om upphävning och om ändring åberopar PostNord att tillståndsvillkoret strider mot 3 kap. 4 § postlagen.
7. Tillståndsvillkor 1.1 är vidare oförenligt med proportionalitetsprincipen. Av principen följer att PTS bara får ålägga PostNord att tillhandahålla den nu aktuella delen av den samhällsomfattande posttjänsten om det är (i) lämpligt, (ii) nödvändigt och dessutom (iii) står i rimligt förhållande till det eftersträvade målet. En skyldighet för PostNord att tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten utan kompensation är mycket betungande för bolaget. I avsaknad av kompensation är den olägenhet som drabbar bolaget större än åtgärdens avsedda resultat.
8. Till stöd för yrkandet om återförvisning åberopar PostNord att PTS inte har fullgjort sin utredningsskyldighet avseende PostNords kostnader. Det saknas en tillfredsställande analys av PostNords nettokostnader och effekterna av en teoretisk prishöjning. Om PTS hade fullgjort sin skyldighet och underbyggt beslutet med en kostnadsanalys, hade PTS kommit fram till att tjänsten måste upphandlas. PTS har följaktligen åsidosatt sin utredningsskyldighet enligt postlagen och 23 § förvaltningslagen (2017:900).
9. PostNord utvecklar sin talan i denna del i avsnitt E nedan.
10. Grunderna för yrkandet avseende tillståndsvillkor 1.5 och 1.6 är följande.
11. Tillståndsvillkor 1.5 och 1.6 strider mot 3 kap. 2 § postlagen. Tillståndsvillkoren är mer långtgående än postlagens krav vilket medför konkurrensbegränsande effekter på marknaden. Villkoren är, av dessa skäl, även oförenliga med proportionalitetsprincipen. PostNord utvecklar sin talan i denna del i avsnitt F nedan.
12. Grunderna för yrkandet avseende tillståndsvillkor 1.7 är följande.

13. Till stöd för yrkandet om ändring åberopar PostNord att tillståndsvillkoret strider mot 3 kap. 2 § postlagen. Tillståndsvillkor 1.7 är mer långtgående än postlagen tillåter. Det saknas vidare risk för korssubventionering och det finns andra möjligheter för PTS att utöva tillsyn. Tillståndsvillkor 1.7 är, av dessa skäl, även oförenligt med proportionalitetsprincipen.
14. Till stöd för yrkandet om återförvisning åberopar PostNord att PTS inte har fullgjort sin utredningsskyldighet avseende behovet av redovisningskraven.
15. PostNord utvecklar sin talan i denna del i avsnitt G nedan.

D. Bakgrund

D.1 Parterna och tidigare ärenden

16. År 2009 gick Posten AB samman med Post Danmark A/S och bildade PostNord. PostNord (dåvarande Posten AB) erhöll år 1997 tillstånd att bedriva postverksamhet och har sedan dess varit utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.
17. PTS är den myndighet som utövar tillsyn över postmarknaden enligt postlagen och postförordningen.
18. PostNord har sedan länge varit av uppfattningen att de tillståndsvillkor som bolaget åläggs är alltför långtgående och betungande. De nu gällande tillståndsvillkoren, som gäller fr.o.m. den 1 april 2023 t.o.m. den 31 mars 2025, beslutades av PTS den 20 februari 2023. PostNord överklagade det beslutet (mål 6150-23) och invände huvudsakligen mot det förhållande att tillståndsvillkoren omfattade PostNords paketverksamhet. PostNord anförde att det saknades anledning till myndighetsingripande på paketmarknaden eftersom konkurrensen, transparensen och den geografiska täckningen var god och det fanns ett antal operatörer med rikstäckande närvaro som tillgodosåg användarnas behov. PTS bestred ändring och Förvaltningsrätten i Stockholm avslag överklagandet den 29 september 2023.
19. PostNord hänvisade i den processen i stor utsträckning till Postfinansieringsutredningens utförliga analys i betänkande SOU 2023:4 *Posttjänst för hela slanten – Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*. Utredningens tillsattes för att se över omfattningen av det statliga

ingripandet på postmarknaden och hur detta ingripande ska finansieras, mot bakgrund av stadigt sjunkande brevvolymer. Utredningen drog två huvudsakliga slutsatser. För det första att paketmarknaden inte bör omfattas av myndighetsingripanden. För det andra att det är nödvändigt att kompensera PostNord för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten, med tanke på de betydande nettokostnader som denna skyldighet medför.²

20. Det nu överklagade beslutet meddelades den 9 december 2024 och avser de villkor som gäller från den 1 april 2025 till den 31 mars 2027. I det överklagade beslutet har PTS ändrat uppfattning avseende paketmarknaden; PTS har nu accepterat Postfinansieringsutredningens slutsats om att paketverksamheten inte ska omfattas av tillståndsvillkoren (med undantag för vissa begränsade delar, jfr tillståndsvillkor 1.1).
21. Det här målet handlar därför huvudsakligen om Postfinansieringsutredningens andra centrala slutsats – att den samhällsomfattande posttjänsten medför en orimlig ekonomisk börda för PostNord.

D.2 Den samhällsomfattande posttjänsten

22. Enligt postlagen krävs det tillstånd för att bedriva postverksamhet. Tillstånd beviljas av PTS och får förenas med vissa villkor. Sålunda får en tillståndshavare bl.a. enligt 2 kap. 4 § första stycket 2 postlagen åläggas att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Det är med stöd av denna regel som PostNord har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.
23. Enligt 1 kap. 2 § postlagen är 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. För försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten gäller

² Utredningen bedömer att ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten kan lämnas om skyldigheten att tillhandahålla tjänsten innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning. 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 (SOU 2023:4 s. 262). Utredningen uttalar vidare bland annat att en nettokostnad som PostNord beräknas ha, om flera hundra miljoner kronor, är av sådan art att det är att betrakta som en orimlig ekonomisk belastning som ska ersättas SOU 2023:4 s. 508.

därför bl.a. att de ska samlas in och delas ut på icke-diskriminerande villkor i hela landet.

24. Begreppet ”*samhällsomfattande posttjänst*” härrör från EU:s postdirektiv från år 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. Direktivet antogs alltså 1997 men har sedan ändrats genom direktiv från 2002 och 2008 (nedan kallat 1997 års direktiv, 2002 års direktiv och 2008 års direktiv, dess gällande lydelse benämns endast som postdirektivet).³
25. Postdirektivet föreskriver en möjlighet för medlemsstaterna att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten 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. Enligt postlagen gäller att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.
26. Av 3 kap. 1 § tredje stycket 1 postlagen samt 7 § postförordningen följer att PTS får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Det vill säga vilka tjänster som ska omfattas av de kvalitetskrav, prissättningskrav och redovisningskrav som följer av postlagens regler för den samhällsomfattande posttjänsten. Det uttalades även i postlagens förarbeten att det är av vikt både för användarna och postbefordringsföretagen att det görs en precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Därigenom tydliggörs hur stort det offentliga åtagandet är vid tillämpningen av postlagens krav.⁴

³ 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, 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 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.

⁴ Se prop. 2009/10:216 s. 95.

27. PTS har emellertid inte följt lagstiftarens uppmaning att klargöra omfattningen av postföretagens åtagande (i praktiken PostNords åtagande). Myndigheten har istället valt att utgå från att *alla PostNords tjänster* omfattas av lagens krav i dessa delar.
28. Tanken med den samhällsomfattande posttjänsten är att staten ska garantera en viss nivå av posttjänst för hela landet; en form av garantinivå. En annan sak är att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten – PostNord – kan vilja erbjuda sina kunder andra tjänster också. Exempelvis kanske PostNord önskar tillhandahålla en väldigt specifik tjänst för expressleverans av företagsförsändelser inom vissa storstadsområden. En sådan tjänst faller givetvis utanför kärnområdet för det statliga ingripandet på postområdet, men till följd av PTS inställning skulle tjänsten omfattas av kraven för den samhällsomfattande posttjänsten. PostNord skulle därför bl.a. tvingas följa lagens krav för redovisning och prissättning för den tjänsten. Det ligger i sakens natur att PostNords konkurrenter inte verkar under motsvarande åtaganden.
29. Den mycket omfattande tolkningen som PTS har gjort av den samhällsomfattande posttjänsten medför att de tillståndsvillkor som PostNord nu överklagar är klart mer betungande än vad som hade varit fallet med en mer avgränsad syn på det statliga ingripandet.

E. Tillståndsvillkoret i punkt 1.1 ska ändras

E.1 Tillståndsvillkor 1.1 strider mot postlagen

30. PTS har beslutat att PostNord ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten för posttjänster som är avsedda för att befordra skriftliga meddelanden som väger högst 2 kg (fortsättningsvis benämnt som brev). PostNord har begärt att få ersättning för utförandet av tjänsten, vilket PTS har nekat. PTS har framfört två skäl för sitt beslut att inte upphandla tjänsten.
31. För det första har PTS uttalat att myndigheten visserligen delar PostNords uppfattning om att bolagets ekonomiska situation kan bli mer ansträngd. PTS anser dock att PostNord inte fullt ut har utnyttjat det prishöjningstak som anges i 9 § postförordningen. Därför har PostNord inte helt uttömt de möjligheter som lagstiftningen erbjuder för att hantera förändringarna på postmarknaden och förhindra att brevtjänsten går med förlust.

32. För det andra har PTS klargjort att myndigheten inte har mandat att upphandla den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt PTS krävs ett politiskt beslut och tillförsel av medel för att finansiera hela tjänsten. Av dessa skäl bedömer PTS att tjänsten inte kan upphandlas.

33. PostNord delar inte PTS bedömning. Nedan utvecklar PostNord sin syn i dessa två frågor.

E.1.1 PostNord kan inte höja priset för att minska nettokostnaderna

34. Av 3 kap. 4 § postlagen följer att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Bestämmelsen är alltså inte fakultativ; om kostnaderna så kräver ska tjänsten upphandlas.

35. Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4 s. 508) uttalar bl.a. följande avseende begreppet ”orimlig ekonomisk belastning”:

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. [...] 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.

36. Det får uppfattas som ostridigt mellan parterna i målet att begreppet ”nödvändigt med hänsyn till kostnaderna” ska förstås som att tjänsten medför en nettokostnad för utföraren. Det får vidare uppfattas som ostridigt att tjänsten faktiskt medför en nettokostnad för PostNord: PostNords nettokostnad uppskattas för kommande tillståndsperiod till minst 700 miljoner kronor per år. Metoden och kalkylen för beräkning av denna nettokostnad återfinns i Bilaga 1. PostNord uppfattar det därför som att parterna i stort är överens om att det finns ett behov av upphandling under rådande ekonomiska förhållanden.

37. Det parterna har delade meningar om är betydelsen av att PostNord inte har höjt priset för portot till den gräns som reglerna tillåter. PTS anser att den omständigheten medför

att det inte kan bli aktuellt med upphandling, eftersom PostNord inte har gjort allt bolaget kan för att begränsa nettokostnaden.

38. PTS resonemang ser ungefär ut så här.⁵ Sedan år 2000 har två av tre fysiska brev i Sverige ersatts av digital kommunikation, vilket har lett till att styckkostnaden för att distribuera brev har ökat kraftigt. Trots detta har PostNord inte höjt portopriserna i samma takt. Mellan 2013 och 2021 hade nio EU-länder en högre prishöjningstakt för standardporto än Sverige, där exempelvis Italien ökade med 300 procent jämfört med Sveriges 89 procent. Enligt PTS är det svenska portot för privatpersoner relativt lågt. Om inte portot höjs i takt med kostnadsökningen per brev, kommer intäkterna inte att täcka kostnaderna. PostNord har inte höjt priserna så mycket som reglerna i 9 § postförordningen tillåter, vilket gör att PTS anser att PostNord inte har gjort tillräckligt för att undvika ökande nettokostnader.
39. PostNord anser att PTS slutsats är felaktig.
40. Inledningsvis kan noteras att prishöjningstaket enligt 9 § postförordningen endast reglerar ca 6 % av PostNords försändelser. Det innebär att effekten av en prishöjning till pristaket medför en begränsad effekt på PostNords sammanlagda intäkter. PTS resonemang i den här delen är redan av detta skäl felaktigt.
41. Till detta kommer att PostNord bedömer att prishöjningar medför stora volymbortfall. Som PostNord visar i Bilaga 2 har varje prishöjning de senaste åren lett till en minskning av efterfrågan som nästan helt har eliminerat den möjliga intäktsökningen. Ju högre priset blir, desto färre skickar brev. Bilaga 2 visar att detta även skulle gälla nu. PostNord höjde portopriset den 1 januari 2025 från 18 kr till 22 kr. Prishöjningstaket för 2025 är 26 kr. PostNord uppskattar att en prishöjning till pristaket för 2025 skulle resultera i ett volymbortfall om ca 35 %. Intäktsökningen skulle vara ca 0–40 miljoner kronor, se Bilaga 2. Som noterats ovan är PostNords nettokostnader uppskattade till ca 700 miljoner kronor per år.
42. En prishöjning till pristaket skulle innebära att PostNord under 2025 höjt priset med ca 44 %. Såvitt PostNord känner till skulle det vara den största prishöjningen på frimärkta brev någonsin, såväl nominellt som procentuellt. Det är enligt PostNord

⁵ Se Beslutet s. 6 och den rapport som PTS hänvisar till, avsnitt 1.1.2 i rapporten Svensk postmarknad 2024, PTS-ER-2024:2.

uppenbart att det skulle resultera i ett stort volymbortfall. Till detta kommer att kraftiga prishöjningar på frimärken medför varumärkesskada och negativa effekter för PostNords andra verksamheter, inte minst paketverksamheten. Kostnaden av en prishöjning är alltså inte bara att brevvolymen påverkas, även andra verksamheter riskerar att lida skada.

43. Den ordning som PTS föreslår skulle alltså resultera i princip samma nettokostnad som idag, men med högre porto för PostNords kunder. Det förhållande att PostNord inte höjt portot så mycket som reglerna tillåter är därför inte ett skäl att underlåta att utföra en upphandling.
44. Det förhållande att postoperatörer i andra länder har haft möjlighet att höja portot mer än i Sverige kan antas bero på att digitaliseringen är mer utvecklad i Sverige, vilket medför en jämförelsevis låg prishöjningstolerans hos kundkollektivet.
45. Sammantaget anser PostNord följande. Parterna är överens om att den samhällsomfattande posttjänsten medför en nettokostnad för PostNord, vilket motiverar att bolaget får ersättning. Den invändning PTS har mot upphandling, att det finns utrymme för ytterligare prishöjningar enligt postförordningen, är irrelevant eftersom nettokostnaden skulle förbli oacceptabelt stor ändå.

E.1.2 Om PTS inte kan upphandla tjänsten ska PostNord inte utses

46. Det andra skäl som PTS uttalat mot att upphandla utförandet av den samhällsomfattande posttjänsten är att myndigheten inte har något mandat att upphandla den samhällsomfattande posttjänsten varken enligt 3 kap. 4 § postlagen eller enligt 8 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen. PTS bedömning är att det krävs ett politiskt beslut för att en upphandling ska komma till stånd.
47. PostNord ser gärna att PTS utvecklar varför myndigheten bedömer att 8 § 3 förordning med instruktion för Post- och telestyrelsen inte skulle vara tillämplig i förevarande fall, bestämmelsens ordalydelse (*"Post- och telestyrelsen får genom upphandling tillgodose behovet av tillgång till samhällsomfattande tjänster om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten"*) antyder nämligen motsatsen.

48. PTS hänvisar vidare i detta sammanhang till postlagens förarbeten och uttalanden om att finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten kan behöva omprövas om tjänsten innebär en orimlig ekonomisk belastning. PostNord noterar att detta var syftet med Postfinansieringsutredningen. Utredningen konstaterade, som tidigare nämnts, att PostNord bör ersättas för nettokostnaden som skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innebär.
49. Om förvaltningsrätten ändå skulle anse att PTS är förhindrat att genomföra en upphandling, anser PostNord att det under sådana förhållanden är oförenligt med postlagen att utse PostNord att tillhandahålla tjänsten. I en sådan situation måste PTS helt enkelt avstå från att utse PostNord att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Av 3 kap. 4 § postlagen följer att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Av författningskommentaren till 3 kap. 4 § postlagen framgår följande (prop. 2009/10:216 s. 97–98):

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag. Möjligheten att finansiera samhällsomfattande posttjänst genom upphandling med statliga medel kan hänföras till artikel 7 i 2008 års postdirektiv. Upphandling ska ske om kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten skulle utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Ett företag kan således inte förpliktas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskälig kostnad. Vid bedömningen får hänsyn tas till tjänsten som helhet. Att en tjänst är olönsam att tillhandahålla i viss glesbygd kan t.ex. kompenseras av att den är lönsam i tätare befolkade delar av landet. Först om villkoren för hela eller delar av tjänsten sammantaget leder till att det utgör en orimlig ekonomisk belastning att tvingas tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten bör ersättning kunna utgå. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.2.1. Paragrafen har utformats enligt Lagrådets förslag. (Vår understrykning)

50. Det framgår alltså uttryckligen av författningskommentaren att ett företag inte kan förpliktas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskälig kostnad. Om PTS inte kan genomföra en upphandling, är myndigheten därför förhindrad att utse en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten.
51. Tillståndsvillkor 1.1 ska följaktligen upphävas eller ändras i enlighet med PostNords yrkande.

E.2 Tillståndsvillkor 1.1 är oproportionerligt

52. PTS anför i sina beslutsskäl att det inte finns ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av att säkerställa tillgången till den samhällsomfattande

posttjänsten och den belastning detta innebär för PostNord. PTS anser därför att beslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen.

53. PostNord delar inte denna bedömning.
54. Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Det följer av principen att ett ingripande bara får ske (i) om det förväntas leda till det avsedda resultatet (lämplighet), (ii) inte är mer långtgående än vad som behövs (nödvändighet) och (iii) står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan förväntas uppstå för den enskilde (proportionalitet i strikt mening).
55. Proportionalitetsprincipen, såväl enligt EU-rätten och Europakonventionen som Högsta förvaltningsdomstolens praxis, avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.
56. Som det får förstås tillstår PTS att utförandet av den samhällsomfattande posttjänsten medför nettoförluster för PostNord. Det finns vidare en lagstadgad skyldighet att kompensera tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. PostNords skyldighet enligt tillståndsvillkoren blir mer betungande för varje år, utan någon åtgärd från myndigheten. PostNords uppfattning är att det av dessa skäl finns ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset och den belastning som åläggs PostNord.

E.3 PTS har inte fullgjort sin utredningsskyldighet

57. Som utvecklats i avsnitt E.1.1 bedömer PTS att PostNord får anses ha ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, eftersom bolaget inte har uttömt möjligheterna att höja priset för portot till den gräns reglerna tillåter.
58. PostNord uppfattning är som bekant att PTS slutsats är felaktig. PostNord anser även att PTS utredning i denna del är otillräcklig. Det överklagade beslutet innehåller överhuvudtaget inte någon relevant analys som ger stöd för PTS slutsats att PostNord har förutsättningar att tillhandahålla tjänsten. Baserat på utformningen av beslutsskälerna, de marknadsförhållanden som ostridigt råder på brevmarknaden och det underlag som PostNord presenterar i bilaga 2, uppfattar PostNord att PTS utfört en otillräcklig utredning. Om PTS hade fullgjort sin skyldighet och underbyggt

beslutet med en kostnadsanalys, hade PTS kommit fram till att tjänsten måste upphandlas. Utredningen kan inte leva upp till kraven i postlagen eller 23 § förvaltningslagen. Tillståndsvillkor 1.1 ska därför undanröjas och målet återförvisas till PTS.

F. Tillståndsvillkoret i punkt 1.5 och 1.6 ska ändras

59. PTS har beslutat att PostNord ska redovisa rabatter för brev öppet på sin hemsida. Detta inkluderar att ange rabattsatser och volymintervaller för de olika rabattnivåerna. Tillståndsvillkoret reglerar även hur rabattintervaller får redovisas (tillståndsvillkor 1.5, stycke 2-4). Vidare har PTS beslutat att PostNord, på begäran från de som vill använda brevtjänster, ska lämna uppgifter om vilka rabatter som erbjuds och storleken på rabatten specificerad per tjänst (tillståndsvillkor 1.6).
60. PTS har motiverat tillståndsvillkoren med huvudsakligen följande skäl. Enligt 3 kap. 2 § första och tredje stycket i postlagen ska prissättning, inklusive särskilda priser, vara transparent och icke-diskriminerande. Detta inkluderar även rabatter. För att underlätta för användare och andra som nyttjar tjänsterna är det viktigt att priser och rabatter för brevtjänster redovisas öppet. Detta minskar risken för diskriminerande prissättning. En icke-transparent prissättning kan också hämma konkurrensen, eftersom användare inte kan beräkna alternativkostnaden om de vill anlita en eller flera konkurrenter.
61. PostNord delar inte PTS bedömning.
62. Den centrala bestämmelsen i sammanhanget är 3 kap. 2 § postlagen och särskilt kravet på insyn i första och tredje stycket. Av förarbetena följer att kravet på insyn inte medför 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.⁶
63. Problemet med nuvarande utformning av villkor 1.5 och 1.6 är att de gör PostNords prissättning fullt tillgänglig för konkurrenter. Detta påverkar PostNords förmåga att erbjuda konkurrenskraftiga brevtjänster, eftersom konkurrenter enkelt kan anpassa sig

⁶ Se prop. 2009/10:216 s. 58.

till PostNords priser. Det riskerar även att leda till en allmänt försämrad priskonkurrens på marknaden. PostNords prisinformation framgår av [Bilaga 3](#).

64. Inom konkurrensrätten kallas detta för prissignalering och är ett väletablerat problem som vid flera tillfällen har undersökts av Konkurrensverket liksom andra europeiska konkurrensmyndigheter.⁷ Den bakomliggande skadeteorin är att genom att konkurrenterna på marknaden har tillgång till vilka faktiska priser den ledande marknadsaktören tar ut skapas en fokuspunkt kring vilken marknaden kan samordna sig till ett högre pris än vad som hade varit fallet om aktörerna priskonkurrerat utan att känna till motparternas priser.
65. I det aktuella fallet skulle publicering enligt villkoren leda till att PostNords konkurrenter, utöver PostNords listpriser, även får kännedom om de exakta rabatter PostNord tillämpar. Genom denna ordning skulle all strategisk osäkerhet rörande marknaden elimineras och alla incitament att konkurrera avseende de aktuella rabatterna försvinna. Villkoren riskerar därför att medföra allvarliga konkurrensbegränsande effekter.
66. PostNord anser alltså att villkor 1.5 och 1.6 går längre än postlagens krav på att priser och villkor ska vara allmänt tillgängliga samt att prissättningen ska vara öppen för insyn och icke-diskriminerande. Det saknas helt enkelt stöd för PTS slutsats att det är nödvändigt att publicera fullständiga priser och rabatter på PostNords hemsida.
67. Tillståndsvillkor 1.5 och 1.6 rör främst prissättning och villkor för företagskunder, eftersom det är huvudsakligen dessa typer av kunder som har rabatter och särskilda villkor. PostNord anser att det räcker att öppet redovisa de övergripande principerna för hur sådana rabatter beräknas.⁸ Dessa kunder kan kontakta PostNords

⁷ Senast under förra året har Konkurrensverket utrett huruvida ett liknande förfarande, dvs. ensidig publicering av prisinformation på en hemsida, utgjort en överträdelse av konkurrensregelverket. Utredningen, som avsåg marknaden för bensinstationer, avslutades mot bakgrund av att de relevanta aktörerna åtog sig att dels upphöra med viss publicering av prisinformation, dels justera viss publicering av prisinformation så att riskerna för negativa effekter på konkurrensen begränsades (se dnr 382/2023).

⁸ PostNord kan exempelvis informera öppet om att det finns rabatter som utgår från årsvolym, sändningsstruktur, brevets egenskaper och prestationsrabatter om kunden utför kostnadsavlastande åtgärder (t.ex. genom att underlätta var och när försändelser lämnas in). PostNord kan även öppet redovisa från vilka volymer rabatter blir aktuella.

försäljningsavdelning för att förhandla fram kundunika priser. PTS kan också inleda tillsyn över PostNords prissättning för att säkerställa att den är icke-diskriminerande.

68. Med hänsyn till de negativa effekter villkoren kan förväntas medföra för konkurrensen samt det faktum att villkoren inte krävs enligt postlagen kan de inte heller anses vara proportionerliga och bör därför upphävas.

G. Tillståndsvillkoret i punkt 1.7 ska ändras

69. PTS har beslutat att PostNords kalkylering och redovisning ska vara utformad på ett sådant sätt att PTS 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 (tillståndsvillkor 1.7.1).
70. PTS har även beslutat att 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 samt ställt upp ett antal krav för hur redovisningen ska se ut (tillståndsvillkor 1.7.2).
71. Som skäl för dessa villkor har PTS uppgett att det enligt 3 kap. 2 § andra stycket postlagen följer särskilda krav på redovisning och kalkylering för den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Bestämmelserna om redovisningssystemet avser primärt att förhindra korssubventionering (se prop. 2009/10:216 s. 61). Redovisningen anses även krävas för att PTS ska kunna kontrollera att tillförlitligheten i PostNords kalkylsystem inklusive de data som kalkylsystemet grundas på.
72. Skyldigheten som följer av tillståndsvillkor 1.7 omfattar även verksamhet som ligger utanför tillståndsvillkoren enligt villkor 1.1, exempelvis omfattar skyldigheten enligt 1.7 även paketverksamheten. PTS gör bedömningen att det är tillräckligt att en aktör har utsetts att tillhandahålla *delar* av den samhällsomfattande posttjänsten för att aktören ska vara skyldig att för *hela* sin verksamhet efterleva skyldigheten enligt 3 kap. 2 § postlagen.
73. PTS utformning av tillståndsvillkor 1.7 innebär därmed att PostNords paketverksamhet, som annars inte omfattas av tillståndsvillkoren, indirekt blir

föremål för postlagens prisreglering. Detta begränsar PostNords möjligheter att konkurrera på den konkurrensutsatta paketmarknaden och motsäger PTS slutsats att paketmarknaden inte kräver statligt ingripande.⁹ PostNord är osäker på om detta är en oavsiktlig konsekvens eller ett avsiktligt mål från PTS sida. Oavsett PTS avsikt anser PostNord att tillståndsvillkor 1.7 bör ändras eller undanröjas och återförvisas för vidare utredning hos PTS. Detta utvecklas nedan.

G.1 Tillståndsvillkor 1.7 strider mot postlagen

74. PostNord anser att om en postoperatör har utsetts att tillhandahålla endast en del av den samhällsomfattande posttjänsten, är redovisningsreglerna enligt 3 kap. 2 § andra stycket postlagen endast tillämpliga på just den delen. Det är inte möjligt, som PTS föreslår, att utsträcka redovisningsskyldigheten till att omfatta andra verksamheter som ligger utanför tillståndsvillkoren.
75. PostNords tolkning framstår prima facie som mest rimlig, och vinner även stöd av lagtextens utformning och syften:
76. För det första har lagstiftaren begränsat området för redovisningskraven.
77. Av 3 kap. 2 § andra stycket postlagen följer att särskilda krav på redovisning och kalkylering gäller för den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Till skillnad från bestämmelsens första stycke gäller alltså andra stycket endast postbefordringsföretag som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Det förhållande att lagstiftaren begränsat tillämpningsområdet för redovisningsreglerna till att endast omfatta de situationer då en tillhandahållare har utsetts av myndigheten talar för att reglerna inte ska tillämpas för verksamhetsområden där myndigheten

⁹ Jfr även Postfinansieringsutredningens uttalande: ”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 mervärdesskatteundantag 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.” SOU 2023:4 s. 27

ansett att det inte varit nödvändigt att utse en viss operatör att utföra verksamheten.¹⁰ Om PTS har bedömt att det inte finns behov av att utse en tillhandahållare för en viss verksamhet, innebär det att det inte heller finns behov av redovisningskrav för den verksamheten.

78. För det andra talar 3 kap. 2 § fjärde stycket postlagen för att redovisningsreglerna inte ska tillämpas.
79. Av 3 kap. 2 § fjärde stycket postlagen följer att PTS, i enlighet med artikel 14.8¹¹ i postdirektivet, får besluta om undantag från kraven på redovisningssystem förutsatt att staten inte finansierar tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten samt om fri konkurrens råder. Det finns inte något statligt finansieringssystem eller några legala hinder för fri konkurrens på den svenska postmarknaden idag. Mot bakgrund av 3 kap. 2 § fjärde stycket postlagens hänvisning till artikel 14.8 i postdirektivet kan det därför ifrågasättas om det överhuvudtaget finns skäl att tillämpa redovisningsreglerna på marknaden idag. Av skäl 29 i 1997 års postdirektiv följer vidare att kostnadsredovisningssystem inte får krävas under omständigheter där verkliga öppna konkurrensvillkor råder.¹² Mot den bakgrunden kan det i vart fall konstateras att det inte finns stöd för en slutsats som innebär att PostNord tvingas underkasta sig redovisningsreglerna för dess paketverksamhet.
80. För det tredje saknas risk för korssubventionering och det finns andra möjligheter för tillsyn
81. Redovisningsbestämmelserna i 3 kap. 2 § postlagen speglar artikel 14 i 2008 års postdirektiv och avser primärt att förhindra korssubventionering, det vill säga

¹⁰ Jfr även uttalanden i förarbeten där regeringen uttalat: ”Redovisningsbestämmelserna utgör således ett viktigt verktyg för tillståndsmyndigheten vid kontroll av att de olika kraven på prissättningen efterlevs. Mot denna bakgrund finns det skäl att i postlagen införa en tydlig anvisning gällande redovisningssystemet för den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Denna reglering kan komma att utgöra ett viktigt skäl för PTS att utse den eller de som ska tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten, trots att tjänsterna kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts.” prop 2009/10:216 s 61.

¹¹ Artikel 14.8 föreskriver: ”Om en medlemsstat inte har använt ett finansieringssystem för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster som medges enligt artikel 7, och om den nationella tillsynsmyndigheten kontrollerat att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statligt bistånd, dolt eller på annat sätt, samt att fri konkurrens råder på marknaden, får den nationella tillsynsmyndigheten besluta att inte tillämpa kraven i denna artikel.”

¹² Jfr Nilsson, Postlag (2010:1045) 3 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-13)).

subventionering av tjänster på en konkurrensutsatt marknad med medel intjänade på en monopolmarknad.¹³ Skäl 41 till 2008 års direktiv klargör att redovisningsbestämmelsernas funktion är att möjliggöra för tillsynsmyndigheter att kontrollera att marknadsförhållandena är rättvisa till dess att konkurrensen fått effekt.

82. I det här fallet ska alltså redovisningsreglerna säkerställa att PostNord inte utnyttjar sin starka ställning på brevmarknaden till att subventionera sin konkurrensutsatta ställning på paketmarknaden. PTS har i Beslutet konstaterat att brevverksamheten förväntas resultera i nettokostnader för PostNord; myndigheten har till och med uppmanat bolaget att höja priserna på brevmarknaden. Det är uppenbart att det saknas förutsättningar för PostNord att korssubventionera paketverksamheten, vilket gör den omfattande redovisningsskyldigheten obefogad.
83. Utöver att det saknas risk för korssubventionering, är redovisningsreglerna inte nödvändiga för PTS tillsyn. Enligt 3 kap. 5 § andra stycket postlagen ska posttjänstleverantörer på begäran lämna nödvändiga uppgifter om sin ekonomi och verksamhet för tillsyn och bevakning. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att den infördes bland annat för att PTS ska kunna kontrollera att de grundläggande kraven på den samhällsomfattande posttjänsten är uppfyllda. Uppgifter skulle exempelvis kunna behöva hämtas in om volymer, försäljningsvillkor och omsättning (prop. 2017/18:41 s. 15). Det finns följaktligen goda möjligheter för PTS att utöva tillsyn *utan* att utse en tillhandahållare.
84. Mot ovan bakgrund anser PostNord att PTS tillståndsvillkor 1.7 saknar stöd i postlagen. Villkoret ska inskränkas till de delar av den samhällsomfattande posttjänsten som PostNord har utsetts att tillhandahålla enligt tillståndsvillkoren. Beslutet ska därför ändras i enlighet med PostNords yrkande.

G.2 Tillståndsvillkor 1.7 är oproportionerligt

85. Som framgår ovan i avsnitt E kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Det följer av principen att ett ingripande bara får ske (i) om det förväntas leda till det avsedda resultatet (lämplighet), (ii) inte är mer långtgående än vad som behövs (nödvändighet) och (iii) står i rimligt förhållande till

¹³ Se prop. 2019/10:216 s. 61.

de olägenheter som kan förväntas uppstå för den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

86. Innan man har att ta ställning till frågan om åtgärden är proportionell i strikt mening ska man alltså ta ställning till om åtgärden är lämplig och nödvändig.
87. PTS har i Beslutet konstaterat att delar av den samhällsomfattande posttjänsten på ett tillfredställande sätt tillhandahålls av marknaden. I den bedömningen får anses även ligga att det saknas behov av de redovisningsregler som endast är tillämpliga i det fall en tillhandahållare har utpekats av myndigheten.
88. Mot den bakgrunden, och mot bakgrund av de omständigheter som redogjorts för i föregående avsnitt, är PostNords uppfattning att PTS beslut att utvidga PostNords redovisningsskyldigheter även till de tjänster som faller utanför tillståndsvillkoren i övrigt strider mot proportionalitetsprincipen. Skyldigheten enligt tillståndsvillkor 1.7 fyller ingen funktion och tillför inte någon tjänst eller funktionalitet som annars inte hade funnits.
89. Tillståndsvillkor 1.7 ska därför ändras i enlighet med PostNords yrkande.

G.3 PTS har inte fullgjort sin utredningsskyldighet

90. Som utvecklats ovan är PostNords uppfattning att tillståndsvillkor 1.7 varken är lämpligt eller nödvändigt. PostNord anser även att PTS utredning i denna del är otillräcklig. Det överklagade beslutet innehåller inte någon relevant analys som ger stöd för PTS slutsats att det är nödvändigt att kunna tillämpa redovisningsbestämmelserna på verksamheter som ligger utanför tillståndsvillkoren.
91. Utredningen kan inte leva upp till kraven i postlagen eller 23 § förvaltningslagen. Tillståndsvillkor 1.7 ska därför undanröjas och målet återförvisas till PTS.

H. Bevisuppgift

92. PostNords uppfattning är att målet till största del rör rättsfrågor; de faktiska omständigheterna torde vara ostridiga. PostNord förbehåller sig emellertid möjligheten att åberopa bevisning för det fall att denna uppfattning visar sig felaktig.

I. Sekretess

93. PostNord hemställer om sekretess enligt 36 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifterna i bilaga 1 och bilaga 2. Grunderna för begäran är att dessa uppgifter utgör affärshemligheter och det kan antas att PostNord lider avsevärd skada om uppgifterna röjs. PostNord begär tillfälle att yttra sig över varje eventuell begäran att få ut handlingar i målet vilka omfattas av PostNords sekretessbegäran.
-

Stockholm den 27 januari 2025

Johan Carle

Petter Klockhoff

Bilagor

Bilaga 1 PostNords nettokostnader

Bilaga 2 Prishöjningstakets påverkan på PostNords nettokostnader

Bilaga 3 PostNords prisinformation