

Datum
2015-12-08

Vår referens
Dnr: 15-8502

Postavdelningen
Cecilia Baksa
08-678 55 00
cecilia.baksa@pts.se

PostNord Group AB, org.nr. 556128-6559
Att: Jessica Karlberg Lagtelius
105 00 Stockholm

Föreläggande om prissättning av den samhällsomfattande posttjänsten

Saken

Föreläggande enligt 4 kap. 16 § postlagen (2010:1045); fråga om efterlevnad av skyldighet för den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten att vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor tillse att dessa är icke-diskriminerande.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) förelägger PostNord Group AB (PostNord) att vid prissättning av den samhällsomfattande posttjänsten erbjuda samma villkor för årsvolymrabatter till alla kunder, inklusive så kallade förmedlare. Detta innebär att PostNord till exempel inte får införa sådana särskilda villkor som anges i avtalsbilagan ”villkor för förmedlare” (se bilaga 1) och som avsetts gälla för ett antal kunder från och med den 1 januari 2016.

Detta beslut gäller enligt 4 kap. 22 § tredje stycket postlagen omedelbart.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Bakgrund

PostNord har tillstånd att bedriva postverksamhet och är därtill utsedd att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten.¹ Företaget tillämpar för närvarande (fram till den 31 december 2015) en årsvolymrabatt där grunden för rabatten utgörs av den beräknade årsvolymen i antal försändelser per tjänst för den kommande 12-månadersperioden, där varje tjänst räknas var för sig, och där även varje tjänsts volymer delas upp mellan osorterade och sorterade inlämningar av brev. De tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten som, enligt information på PostNords webbplats², omfattas av rabatten är:

- 1:a klassbrev
- Ekonomibrev
- ADR (adresserad direktreklam)
- Posttidning A och B

Dessa tjänster svarar för 51 procent av PostNords omsättning på brevmarknaden (eller 34 procent av postmarknaden, dvs. om även paket inkluderas).³

Enligt PostNords nu gällande prisvillkor beräknas årsvolymrabatt utifrån den totala mängd försändelser per tjänst som lämnas in till PostNord av respektive kund, oavsett vilken kund som lämnar in försändelserna.

PostNord har nu emellertid beslutat att från och med den 1 januari 2016 ändra villkoren för årsvolymrabatten för tjänsterna 1:a-klass brevsändning, Ekonomibrevsändning och ADR för en viss grupp av sina kunder. Företaget har identifierat 21 kunder (av PostNord benämnda förmedlare), vilkas avtal sagts upp för omförhandling till nya villkor. Förmedlarna kommer att i tillägg till de avtal som gäller för alla kunder få en särskild avtalsbilaga där de villkor för årsvolymrabatten som ska gälla för förmedlarna framgår.⁴ Förmedlare definieras enligt bilagan som ”en kund som samlar ihop brevvolymer från olika bakomliggande avsändare, från vilka försändelserna härrör och lämnar in dessa till befördran under eget kundavtal med PostNord. Förmedlare kan vara postoperatör eller företag som utför tjänster åt avsändaren såsom tryckning, kuvertering, etikettering, adressering eller liknande produktionstjänster.” Vad som är gemensamt för förmedlarna är att de, förutom nämnda tjänster, även tar

¹ Tillståndsvillkor för PostNord Group AB utfärdade av PTS den 11 september 2015 (dnr 15-8920).

² <http://www.postnord.se/sv/foretag/skicka/priser-och-porto/Sidor/prislistor-avtalskunder.aspx>

³ Avser år 2014.

⁴ Se bilaga 1.

hand om portoaffären. Det innebär att de för sina kunders räkning tar hand om hela affärsrelationen till den utdelande postoperatören. Kunderna behöver därmed inte ha en direkt avtalsrelation till postoperatören och får därigenom ofta både postförberedande tjänster och själva postutdelningen på samma faktura. Förändringen, som även beskrivs i det faktablad⁵ som PostNord publicerat, innebär att förmedlare från och med den 1 januari 2016 inte längre får sammanräkna sina bakomliggande kunders volymer för att erhålla årsvolymrabatt. Rabatten beräknas istället utifrån respektive bakomliggande kunds volym var för sig. Detta får till följd att förmedlarna kommer att få en lägre årsvolymrabatt eller ingen årsvolymrabatt alls. I pågående avtalsförhandlingar behöver anpassningar ske till de av PostNord kommunicerade villkorsförändringarna, vilket även får konsekvenser för berörda aktörer i form av systemmässiga anpassningar samt anpassningar och omförhandlingar av avtalen för kunder till berörda förmedlare.

Som skäl för förändringen hänvisar PostNord⁶ till EU-domstolens dom den 11 februari 2015 i mål C340/13 ("bpost-domen") i vilken domstolen fann att kravet på icke-diskriminering i artikel 12 i postdirektivet⁷ inte utgjorde hinder för ett system med volymrabatter som beräknas per avsändare.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 2 § postförordningen (2010:1049) är PTS tillståndsmyndighet enligt postlagen.

Enligt 3 kap. 2 § första stycket postlagen ska prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt främja ett effektivt tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten. Vidare gäller enligt tredje stycket att om den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten tillämpar särskilda priser och andra särskilda villkor ska prissättningen och tillhörande villkor vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

⁵ Förändrade villkor för förmedlare (gäller fr.o.m. 1 januari 2016; nedladdad 2015-11-17; <http://www.postnord.se/sv/Documents/PDF/faktablad-forandrade-villkor-formedlare.pdf>)

⁶ Exempelvis i skrivelse till PTS den 10 juli 2015.

⁷ 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.

Tillståndsmyndigheten får enligt 4 kap. 16 § postlagen meddela de förelägganden som behövs för att postlagen eller föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

PTS bedömning

PostNords rabattkonstruktion strider mot icke-diskrimineringskravet i postlagen

Som anförts ovan är PostNord utsedd att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten. Företaget är därmed skyldigt att följa reglerna i 3 kap. 2 § första stycket postlagen om att prissättningen ska vara icke-diskriminerande.

När PostNord, i egenskap av utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten, använder sig av specialavgifter (t.ex. årsvolymrabatter) ska företaget enligt 3 kap. 2 § tredje stycket postlagen tillämpa principen om icke-diskriminering både på avgifterna och de tillhörande villkoren.

3 kap. 2 § postlagen införlivar artikel 12 i postdirektivet. Artikel 12 behandlar krav på prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten, vilket bland annat innefattar tillämpning av icke-diskrimineringsprincipen.

I förarbetena⁸ till postlagen anges följande:

Regeringen anser att artikel 12 i postdirektivet på ett tydligare sätt bör införlivas i postlagen och att det bör framgå att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande. Den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska även tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor. **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, t.ex. 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

⁸ Prop. 2009/10:216 s. 57.

de ha rätt till de särskilda avgifterna. [Vår kursivering och fetstilsmarkering.]

Av de förarbetsuttalanden som återges ovan framgår således att priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika avtalsparter och att det omfattar såväl företagskunder som förmedlare och andra postoperatörer.

Kravet på icke-diskriminering enligt artikel 12, har varit föremål för tolkning av EU-domstolen i den så kallade bpost- domen. Målet gällde ett fall på den belgiska postmarknaden där tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, bpost SA (bpost), år 2010 införde ett nytt system med volymrabatter. Systemet omfattade både förmedlare och avsändare, men för förmedlare beräknades rabatten på grundval av den mängd försändelser som var och en av förmedlarnas kunder genererade istället för som tidigare på total volym.

EU-domstolen uttalade inledningsvis att principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga⁹ skäl för en sådan behandling.¹⁰ Det innebär enligt domstolen att en skillnad i behandling mellan avsändarna och förmedlarna endast anses utgöra diskriminering som är förbjuden enligt artikel 12 om två villkor är uppfyllda, nämligen dels att avsändarna och förmedlarna befinner sig i en jämförbar situation på postmarknaden, dels att det inte finns något ”legitimt mål”¹¹ som kan motivera skillnaden i behandling.¹²

EU-domstolen konstaterade därefter i målet att syftet med volymrabatterna var att stimulera efterfrågan på området för posttjänster. Eftersom det enligt domstolen endast är avsändarna som genom detta system kan uppmuntras att öka mängden försändelser som de lämnar in till bpost och därigenom höja den aktörens omsättning fann domstolen att avsändarna och förmedlarna inte är i en jämförbar situation i förhållande till syftet med volymrabatterna. Den skillnad i behandling mellan de båda kundkategorierna som följde av tillämpningen av systemet utgjorde därför inte en sådan diskriminering som är förbjuden enligt artikel 12. PTS anser dock att bedömningen som EU-domstolen gör inte är direkt tillämplig i den marknadssituation som råder i Sverige.

⁹ Engelska: ”objectively justified”.

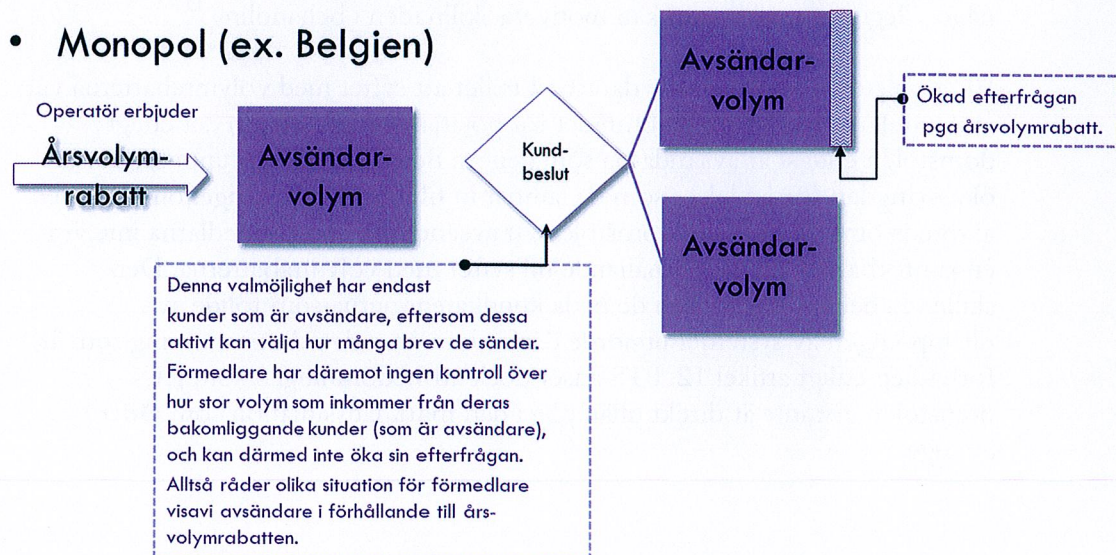
¹⁰ P. 27 i bpostdomen.

¹¹ Engelska: ”objective justification”.

¹² P. 33.

De nya villkor för förmedlare som PostNord nu aviserat innebär att förmedlare inte behandlas lika i förhållande till andra kunder, eftersom de ges en lägre årsvolymrabatt än andra kunder trots att de lämnar in en jämförbar mängd försändelser till Postnord. Mot bakgrund av resonemangen i bpost-domen är frågan i det här ärendet således om förmedlare och avsändare befinner sig i en jämförbar situation på postmarknaden vid köp av PostNords tjänster och därmed ska behandlas lika och om det i sådant fall finns sakliga skäl (legitimt mål) för att särbehandla aktörerna.

PostNord har anfört att beslutet att särbehandla förmedlare från andra kunder grundas på bpost-domen. Det ska emellertid noteras att bpost-domen rör den belgiska marknaden som var helt monopoliserad i utdelningsledet vid tidpunkten för fallet, och att bpost därmed var det enda alternativet för kunderna att få sina brev utdelade. På en monopolmarknad, som i det belgiska fallet, är det företagsekonomiskt okontroversiellt att en volymrabatt endast syftar till att ge incitament för avsändarna att öka sina volymer. Volymer som går till bpost är också lika med de totala volymer på den aktuella marknaden och ett företagsekonomiskt synsätt sammanfaller därför med ett marknadsekonomiskt. Volymrabatten ger i detta sammanhang avsändarna incitament att öka inlämnade volymer till bpost, eftersom priset per försändelse för hela den aktuella sändningen blir lägre ju större volymer avsändaren inlämnar. Se vidare figur 1.



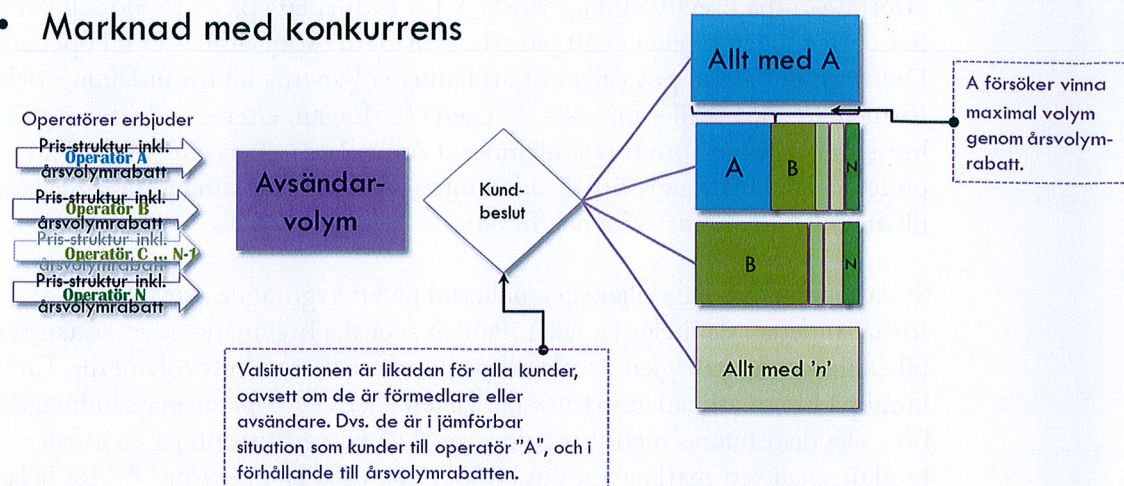
Figur 1. Årsvolymrabattens funktion vid monopol

Rabatten är här efterfrågestimulerande på det sätt som beskrivs i bpost-domen. Den påverkar det inlämnade antalet volymer till bpost, vilket i en monopolsituation som förelåg i Belgien är detsamma som marknadens

efterfrågan (på brevutdelningstjänster). En förmedlare på en monopolmarknad har därför ingen möjlighet att påverka volymerna som lämnas in till operatören. Det finns enbart en postoperatör att lämna volymerna till för utdelning, och förmedlarna kan heller inte öka sin egen efterfrågan, eftersom de inte styr över hur stora volymer som totalt inlämnas. Förmedlare och avsändare befinner sig under sådana marknadsförhållanden inte i en jämförbar situation i förhållande till årsvolymrabattens syfte och funktion.

Situationen i Sverige skiljer sig emellertid på ett avgörande sätt från förhållandena i det belgiska fallet. På den svenska brevmarknaden konkurrerar, till skillnad från i Belgien, ett flertal postoperatörer om brevvolymer. En kund på brevmarknaden måste välja vilken eller vilka operatörer sändningen av brev ska distribueras med. Ett typexempel på en valsituation på en sådan konkurrensutsatt marknad är om kunden ska välja en operatör "A" för hela sin volym av brev, en annan operatör för hela sin volym, eller välja en kombination av två eller flera operatörer. Om operatör "A" ger en årsvolymrabatt, som helt eller delvis förloras om kunden väljer att lämna en del av årsvolymer till konkurrenterna, ges kunden genom årsvolymrabatten ett incitament att i större utsträckning välja "A" än någon av konkurrenterna. Det spelar här ingen roll om kunden är en avsändare eller förmedlare. Valsituationen är densamma. Årsvolymrabattens funktion i denna marknadssituation är alltså att ge kunderna incitament att i så hög utsträckning (och för så stor volym) som möjligt välja att låta operatör "A" slutdistribuera breven. Volymrabatten stimulerar således framförallt efterfrågan på operatör "A":s posttjänster. Detta görs genom att erbjuda en för kunden tillräckligt gynnsam prisbild, där årsvolymrabatten är en väsentlig del. På så sätt maximeras "A":s volymer och omsättning. Se vidare Figur 2.

- Marknad med konkurrens



Figur 2. Årsvolymrabattens funktion vid konkurrens

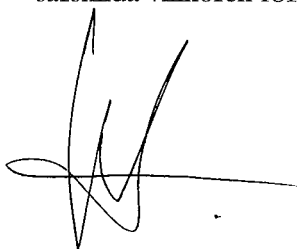
På den svenska postmarknaden är lämnandet av årsvolymrabatt således i första hand ett sätt för PostNord att knyta kunder till sig och få så stor andel av deras volymer som möjligt. Eftersom förmedlaren gör sitt val på samma premisser som en enskild avsändare skulle ha gjort befinner sig förmedlaren, i förhållande till köp av PostNords tjänster, i en jämförbar situation som avsändaren – och därmed även i förhållande till årsvolymrabatten. Oavsett om en kund till PostNord är avsändare eller förmedlare kan kunden, om denne får årsvolymrabatt, välja att styra större volymer till PostNord än om kunden får mindre eller ingen årsvolymrabatt alls. Att PostNord väljer att särbehandla vissa kunder, i detta fall förmedlargruppen, kan ändå vara rationellt eftersom denna kundgrupp samtidigt utgör både kunder och konkurrenter till PostNord och/eller PostNords dotterbolag Strålfors.¹³ En rimlig bedömning är att PostNord kan anse sig ha mer att vinna på en stärkt marknadsposition gentemot konkurrenter än vad man kortsiktigt förlorar genom att mindre volymer skulle styras till PostNord från förmedlarna. Detta kan i sin tur också påverka de generella konkurrensförhållandena på brevmarknaden på så sätt att PostNord genom det i ärendet aktuella agerandet kan få allt fler direktkunder och därmed ytterligare stärka sin redan dominerande konkurrensposition. Konsekvenserna för förmedlarna varierar givetvis från fall till fall. De minskade

¹³ Strålfors erbjuder kommunikationslösningar ” hela vägen från den grundläggande strategiska fasen till produktion, genomförande och efteranalys” (<http://www.stralfors.se/Om-oss/>; nedladdad 2015-11-30). I sammanhanget för detta ärende är det i egenskap av producent av tryck- och kuverteringstjänster som Strålfors ses som en förmedlare och därmed konkurrerar med övriga förmedlare.

rabatterna medför dock ökade kostnader för de tjänster som de köper av PostNord. Förmedlarna måste då kompensera för sina ökade kostnader genom exempelvis egna prishöjningar, vilket i sin tur kan innebära förlorade kunder och volymer. Då de flesta förmedlare verkar på marknadssegment med intensiv konkurrens kan det leda till att ett antal förmedlare genom den uteblivna rabatten slås ut från marknaden.

PTS gör således bedömningen att avsändare och förmedlare på den svenska konkurrensutsatta brevmarknaden befinner sig i en jämförbar situation såsom kunder till PostNord. Då det i ärendet inte heller framkommit några sakliga skäl som motiverar varför förmedlarna ska särbehandlas, strider således de förändrade villkoren för förmedlare när det gäller årsvolymrabatt mot 3 kap. 2 § postlagen. PostNord får därför inte införa de förändrade villkoren för förmedlare.

PostNords förändrade årsvolymrabatter för förmedlare träder formellt inte i kraft förrän den 1 januari 2016. Som angivits ovan pågår dock avtalsförhandlingar mellan PostNord och dess kunder (inklusive förmedlarna). Förmedlarna behöver också i sin tur göra anpassningar med anledning av den aktuella förändringen och ge sina kunder information om nya priser. Eftersom den kommande förändringen redan är publicerad är risken också stor att kunderna avstår från att anlita förmedlare mot bakgrund av den osäkerhet som därigenom föreligger. Det är därför av största vikt att den implementering av de särskilda villkoren för förmedlare som pågår upphör omedelbart.



Göran Marby

Beslutet har fattats av generaldirektören Göran Marby. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Sten Selander, juristen Cecilia Baksa (föredragande) och sakkunnige Joakim Levin deltagit.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha. Brevet ska skrivas under.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.