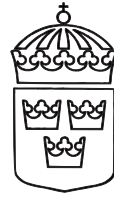


# Regeringens proposition

## 2007/08:143



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

---

Prop.  
2007/08:143

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 april 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Maud Olofsson*  
(Näringsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Posten AB (publ) har föreslagit regeringen ett samgående med Post Danmark A/S. Mot bakgrund av utvecklingen på postmarknaden erbjuder ett samgående mellan bolagen 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 AB (publ).

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner ett samgående mellan bolagen och bemyndigar regeringen att minska statens ägarandel i Posten AB (publ).

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	3
3	Bakgrund .....	3
3.1	Rättsliga förutsättningar .....	3
3.2	Postmarknaden i Sverige.....	4
3.3	Den samhällsomfattande posttjänsten .....	5
3.4	Postmarknaden i EU.....	8
3.5	Internationella avtal.....	9
3.6	Postens och Post Danmarks situation.....	9
4	Samgåendet.....	10
Bilaga	Företagsbeskrivningar .....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 april 2008. ....	19

Regeringen föreslår 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) (avsnitt 4).

## 2 Ärendet och dess beredning

Regeringen har tidigare, dels i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:01, utg.omr. 24, bet. 2006/07:NU1, rskr. 2006/07:62), dels i propositionen Försäljning av vissa statligt ägda företag (prop. 2006/07:57, bet. 2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217), redogjort för sin avsikt att minska statens ägande i vissa av bolagen. Regeringen aviserade också en genomgång av samtliga statliga bolag där skälen för fortsatt ägande skulle prövas. De kriterier utifrån vilka en sådan prövning ska göras är huruvida ett statligt ägande är motiverat utifrån nationella intressen, eventuella samhällsuppdrag samt inverkan på konkurrens, sysselsättning och bolagets utvecklingsmöjligheter. Resultatet av denna prövning för Posten AB (publ) behandlas i avsnitt 4. Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande har beretts tillfälle att yttra sig om det föreslagna samgåendet (avsnitt 4).

En promemoria med förslag till proposition (dnr N2008/2850/SÄ) har remitterats till Post- och telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket, Glesbyggsverket, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Posten AB (publ) (Posten), Statstjänstemännen Post, SEKO Posten, SACO Posten samt Svenskt Näringsliv. Remissvaren finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2008/2850/SÄ).

## 3 Bakgrund

### 3.1 Rättsliga förutsättningar

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Aktier i företag som ägs av staten utgör sådan tillgång som står till regeringens förfogande.

Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen i den omfattning som behövs grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) regleras bl.a. överlåtelse av statens egendom.

Enligt 26 § budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. Regeringen får enligt samma lagrum inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier. I Posten innehar staten 100% av rösterna.

Enligt 29 § budgetlagen ska försäljning av statens egendom genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Med affärsmässighet avses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljning till underpris inte sker.

### 3.2 Postmarknaden i Sverige

Det dåvarande Postverkets ensamrätt att befordra brev avskaffades den 1 januari 1993. Detta skedde genom att kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. upphävdes (jfr prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Härigenom öppnades hela postområdet för konkurrens mellan olika operatörer. Paketbefordran har däremot alltid varit oreglerad.

I oktober 1993 lade regeringen fram propositionen Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m. (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119) med bl.a. förslag till postlag. Efter riksdagens beslut trädde postlagen (1993:1684) i kraft den 1 mars 1994. Postverket bolagiserades och drivs sedan den 1 mars 1994 i det av staten helägda aktiebolaget Posten AB med dotterbolag. I den svenska regleringen av postmarknaden ingår förutom postlagen, även postförordningen (1993:1709) och förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen (PTS).

Postmarknaden i landet har varit föremål för en snabb och genomgripande utveckling. Regeringen beslutade därför i oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda dels hur postverksamhet bör regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. Utredningen (N2003:09), som antog namnet Post- och kassaserviceutredningen, överlämnade sitt slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) i januari 2005. Utredningens förslag har ännu inte lett till någon åtgärd från regeringens sida.

Posten har en särställning på den svenska postmarknaden, dels beroende på sin dominans på brevmarknaden, dels beroende på åliggandet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt PTS statistik 2006 befordrades totalt ca 3,2 miljarder adresserade försändelser av de svenska postoperatörerna. Postens andel uppgick till 91,14 %. Bolaget är den enda operatör som bedriver en rikstäckande postverksamhet och som därmed når 100 % av alla adressater. Av de privata postoperatörerna är CityMail Sweden AB (CityMail), som är ett helägt dotterbolag till Posten Norge AS, störst på delmarknaden för sändningar, dvs. stora volymer av likadana försändelser. Inom sitt marknadssegment utövar CityMail, på de orter där bolaget har verksamhet, ett starkt konkurrenstryck på Posten. Genom nya geografiska etableringar på en rad mellanstora orter i Sverige och en breddning av verksamheten genom delvis nya tjänster kan konkurrensen komma att öka. Bland övriga postoperatörer finns framför allt mindre företag som bedriver distribution av lokalpost. Dessa företags begränsade finansiella uthållighet innebär att även mycket små rubbningar av marknadsförutsättningarna kan äventyra deras verksamhet.

Som nämnts ovan, befordrades 2006 enligt PTS statistik totalt ca 3,2 miljarder adresserade försändelser av de svenska postoperatörerna

vilket i princip innebär oförändrad volym jämfört med närmast föregående år. Med ledning av de beräkningar som PTS gjort för tidigare år, är uppskattningen att volymerna på den inrikes brevmarknaden utgörs av sändningar, det vill säga stora serier av försändelser, till drygt 70 % och att ca 20 % utgörs av så kallad kontorspost (enstaka försändelser från företag eller organisationer till privatpersoner). Andelen brevlådepost, dvs. enstaka brev postade med frimärke, understiger därmed 10 %.

När det gäller brevvolymer på den svenska brevmarknaden uppvisades en kraftig tillväxt under perioden 1970–1990. Med en stadig och kraftig ökningstakt nära nog fördubblades volymen under tjugoårsperioden. Perioden 1993–2006 uppvisade marknaden tämligen stabila volymer, dock med en nedåtgående trend på i genomsnitt 1,25 % per år under åren 2001–2006. Numera är fysiska brev i första hand en kommunikationsform från företag till hushåll. Enligt PTS kalkyler för 2007 betalade företag porto för ca 95 % av det totala antalet brev, medan hushållens andel av portobetalingarna uppgick till mindre än 5 %. Posten bedömer värdet på marknaden för fysiska meddelandeförsändelser under 2006 till ca 13,3 miljarder kronor. Postens andel av den svenska meddelandemarknaden mätt i omsättning uppgick till 87,2 % (11,9 miljarder kronor) och en marknadsandel på 91,14 % (2,9 miljarder försändelser) under 2006. Mellan 2004 och 2006 har inte marknaden haft någon tillväxt.

När det gäller s.k. administrativa sändningar, dvs. stora serier av fakturor etc., finns i framtiden ett hot mot växande volymer. PTS bedömning är att e-fakturering mycket väl kan komma att öka kraftigt under de närmaste åren och 2008 ska alla statliga myndigheter ha gått över till e-fakturering. Förutom den beskrivna substitutionen ökar också kundkraven på digital och lokal marknadsnärvaro. Den tilltagande globala konkurrensen på paket- och logistikmarknaden påverkar även den svenska marknaden och leder till högre krav på postoperatörerna ifråga om konkurrenskraft och tillgång till gränsöverskridande kapacitet inom Norden.

### 3.3 Den samhällsomfattande posttjänsten

Kravet på en samhällsomfattande posttjänst är ett uttryck för statens ansvar att säkerställa en viss servicenivå för posttjänsterna i hela landet. Begreppet samhällsomfattande posttjänst regleras i postlagen där de övergripande målen för den samhällsomfattande posttjänsten fastställs. Det ska finnas en 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.

Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten bör bestämmas utifrån målsättningen att orsaka minsta möjliga snedvridning av marknaden, samtidigt som allmänintresset tillgodoses. Det ligger stora samhällsekonomiska vinster i att åstadkomma effektiva,

flexibla kommunikationer med en fungerande konkurrens på postområdet. Idag finns det endast geografiskt begränsad konkurrens på några marknadsområden. Postmarknaden har inte nått en sådan mognadsgrad vad gäller konkurrensutsättning och utbud av tjänster att det i dagsläget skulle vara möjligt och önskvärt att på något sätt begränsa omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

År 1997 antogs 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. Enligt direktivet ska medlemsstaterna bl.a. säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls utan avbrott och till en viss fastställd kvalitet när det gäller regelbunden insamling, befordringstider, lokalisering av insamlingspunkter, utdelning m.m. I Sverige är postdirektivet genomfört genom de ändringar i postlagen som trädde i kraft den 1 juli 1998 (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304).

Enligt postlagen krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet och detta tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. I postlagen finns närmare bestämmelser om tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Där framgår att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst ska tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna, årligen ska redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten samt hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Slutligen ställs krav på att operatören ska fastställa ett förfarande för klagomål och offentliggöra uppgifter om klagomålen.

PTS är enligt postförordningen tillståndsmyndighet och har ett allmänt ansvar att följa utvecklingen på postområdet. Av förordningen med instruktion för PTS framgår att myndigheten ska pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen.

Enligt postförordningen är det PTS, som för en eller flera tillståndshavare, får förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. För närvarande är Posten den enda operatör på postmarknaden som har en sådan skyldighet.

I postförordningen anges vissa servicekrav som ska ingå i villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Dessa villkor ska innehålla krav på att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Vidare ska krav ställas på att det ska göras minst en insamling och en utdelning av försändelser varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som PTS bedömer ska utgöra skäl för undantag. Slutligen ska krav ställas på att minst 85 % av de brev som lämnas in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag och minst 97 % av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Dessa krav är lägre än den kvalitet Posten upprätthåller av kommersiella skäl. Av de försändelser som 2006 lämnades in för övernattbefordran kom 94,2 % fram nästkommande arbetsdag. Den senaste inlämningstiden får inte ändras väsentligt utan PTS godkännande. Postens mätningar enligt s.k. Nöjd Kund Index visar en förbättrad kundnöjdhet. Den nuvarande kvaliteten på den samhälls-

omfattande posttjänsten är sannolikt resultatet av en kombination av högt ställda krav på tjänsten och Postens kommersiella ställningstaganden. Därutöver har Posten åtaganden i form av särskilt viktiga tjänster för personer med funktionshinder. Därigenom får äldre och funktionshindrade i glesbygd tillgång till s.k. utsträckt lantbrevbärarservice. Vidare får blinda, synskadade och läshandikappade del av portofri befordran av blandskriftförsändelser.

Någon ersättning från staten utgår inte för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Precis som i andra länder med växande konkurrens har kostnaden för den förmodade bördan att svara för tjänsten diskuterats i Sverige sedan länge. Post- och kassaserviceutredningen redogör i betänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5, s. 148 ff) för flera av de försök som gjorts att beräkna kostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt de i betänkandet refererade studierna skulle kostnaden kunna ligga i intervallet 0,5 % till 2 % av postoperatörens omsättning, vilket innebär att kostnaderna för Sveriges del skulle kunna uppgå till mellan 115 och 460 miljoner kronor (beräknad enligt 2003 års omsättning). Stora svårigheter föreligger när det gäller dels att härleda de merkostnader i postverksamheten som följer med den samhällsomfattande tjänsten, dels att räkna fram de intäkter som uppstår till följd av att tjänsten också erbjuds som en del av en kommersiell affärsverksamhet. Fördelarna med att vara den enda postoperatör som kan erbjuda postservice till alla i hela landet måste alltid beaktas vid varje försök att uppskatta den extra kostnaden.

Det har inte framkommit att Posten anser att detta åtagande är betungande och man har inte heller framfört några krav på särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Bland företrädare för Posten lyfts det vanligen fram som en konkurrensfördel att företaget når i princip samtliga adressater i Sverige. Posten har således även ett kommersiellt intresse av att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Frågan om möjligheten att på sikt upprätthålla en samhällsomfattande posttjänst med nuvarande innehåll, omfattning och finansiering aktualiseras av ovan nämnda negativa utveckling av brevvolymer. En av de faktorer som anses fortsätta att påverka framtida brevvolymer är, som tidigare nämnts, övergången till elektronisk kommunikation, exempelvis e-fakturer. En annan utveckling är att allt färre försändelser blir tidskritiska varför volymer av övernattbefordrade sändningar, s.k. A-brevsändningar, minskar. Till detta kommer att Sverige är ett av få länder som fullt ut genomfört en liberalisering av brevmarknaden och där nya företag etablerats som konkurrerar med det tidigare monopolet. Även om åtagandet för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten hittills inte har ansetts vara en ekonomisk belastning för företaget kan man inte bortse från risken att situationen förändras i framtiden. Om man t.ex. antar att styckekostnaderna för en samhällsomfattande posttjänst ökar kan det leda till försämrat resultat för bolaget, höjda priser för kunderna samt förändring av kvaliteten i den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt de nyligen beslutade förändringarna av postdirektivet (avsnitt 3.4) får medlemsstaterna finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster genom upphandling, statsstöd eller ett system för att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare och/eller

användare. Skulle det i framtiden 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.

### 3.4 Postmarknaden i EU

Kännetecknande för postsektorn inom EU är dels den starka prägeln av tidigare statligt ägda monopol, dels den snabba ökningen av företagsgenererad post som gör postsektorn till en viktig del av EU:s ekonomiska infrastruktur. Syftet med gemenskapens politik inom postsektorn är att gradvis liberalisera och konkurrensutsätta marknaden under kontrollerade former. Någon stegvis liberalisering har inte varit aktuell för Sveriges del eftersom monopolet på den svenska postmarknaden avskaffades redan 1993. I februari 2008 beslutades 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. Från och med den 31 december 2010, då ändringarna i direktivet ska vara genomförda, kommer det för 16 av medlemsstaterna inte längre vara möjligt att behålla nationella monopol på posttjänster. För resterande 11 medlemsstater skjuts genomförandet av direktivet och därmed avskaffandet av monopolen upp till den 31 december 2012.

Bland EU:s 27 medlemsstater är det, förutom Sverige, endast Finland, Storbritannien och Tyskland som fullt ut har avskaffat det lagstadgade monopolet för posttjänster.

På senare år har privatisering och ägarbreddning av tidigare statliga postverksamheter genomförts i flera europeiska länder, bland annat Nederländerna, Danmark, Österrike och Tyskland. Som exempel kan nämnas den i Luxemburg baserade riskkapitalfirman CVC Capital Partners Group S.a.r.l. (CVC) köp av ägarandelar i Post Danmark A/S (Post Danmark) samt belgiska De Poste/La Poste. Förvärven motiverades med att bolagens möjligheter till tillväxt skulle öka och att de skulle utvecklas till internationella aktörer på en alltmer liberaliserad och konkurrensutsatt europeisk postmarknad. Ytterligare privatiseringar förbereds. Erfarenheten från dessa länder visar att privatiseringarna inte har givit upphov till negativa effekter på lönsamhet eller kvaliteten i den samhällsomfattande posttjänsten. Denna utveckling mot privatisering har till del drivits av Europeiska kommissionens arbete med det nya postdirektivet. Det ska i detta sammanhang understrykas att svenska förhållanden med avseende på geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar väsentligt skiljer sig från nämnda länder, vilket innebär att det utifrån dessa exempel inte går att dra några entydiga slutsatser.

Brevvolymerna på den europeiska postmarknaden har sedan 2000 varit tämligen konstanta med en svag nedgång. Minskningen av personliga meddelanden har volymmässigt uppvägts av en ökad mängd adresserad och oadresserad marknadskommunikation. Samtidigt har tilltagande internationalisering och distanshandel medfört en ökad tillväxt på paketmarknaden.

De stora nationella postoperatörerna i Europa ser den framtida marknaden som global och har sedan senare hälften av 1990-talet i högt



tempo etablerat sig på nya marknader. Det är framförallt på paketmarknaden som de flesta affärerna har gjorts, vilket torde bero på att den marknaden inte har varit lika reglerad som brevmarknaden, att det finns fler små aktörer som kan köpas upp, att paket inte kräver samma nätinvesteringar som brev och att det på lång sikt kan antas att logistik har en större tillväxt- och intjänandepotential. Detta har lett till ett stort antal företagsförvärv i branschen vilket är en utveckling som fortgår.

Emellertid har utvecklingstakten inte varit särskilt hög på den europeiska postmarknaden. Många av de tidigare postverken kommer sannolikt inte att växa internationellt utan istället fortsätta som nationella aktörer. Det gäller framför allt de som har valt att passivt försöka skydda sin hemmamarknad istället för att agera proaktivt. Dessa företag har sällan den effektivitet som behövs för att kunna konkurrera internationellt. Med en alltmer liberaliserad marknad kan dock sådana bolag även komma att bli uppköpta av en transnationell eller regional aktör. För de mest effektiva postoperatörerna med god lönsamhet och erfarenhet från konkurrens synes förutsättningarna vara goda för regional eller internationell expansion som ett sätt att ta tillvara på affärsmöjligheter till följd av avreglering samt för att möta ökad global konkurrens och krav på gränsöverskridande kapacitet. Som exempel på denna trend kan nämnas det av norska staten helägda CityMails expansion inom Norden genom sin verksamhet i Sverige och Danmark samt dess samarbete med finska Itella Abp inom hantering av e-fakturer.

### 3.5 Internationella avtal

Världspostföreningen (Universal Postal Union, UPU) bildades 1874 av drygt 20 länder inklusive Sverige i syfte att skapa ett gemensamt postterritorium för utväxling av försändelser och garantera fri transit för gränsöverskridande postbefordran. 1947 blev föreningen FN:s fackorgan för postfrågor och idag uppgår medlemsantalet till 191 stater. Obligatoriska avtal vilka Sverige har undertecknat är Konstitutionen, Allmänna reglementet och Världspostkonventionen. Posten har av regeringen utsetts att vara den postoperatör som fullgör Sveriges skyldigheter enligt fördragen. I postlagen återfinns reglerna om internationell postbefordran (23§).

### 3.6 Postens och Post Danmarks situation

Sverige har varit ett av föregångsländerna vad avser avreglering av postmarknaden och Posten har sedan 1993 verkat under full konkurrens på sin hemmamarknad. Post Danmark bolagiserades 2002 och har sedan 2005 enbart monopol på adresserade brev upp till 50 gram. I övrigt är marknaden öppen för konkurrens. Den danska postmarknaden anses på grund av den höga befolkningstätheten i kombination med det höga antalet försändelser per capita vara mycket attraktiv för konkurrenter när marknaden blir helt avreglerad.

År 2005 genomfördes även en ägarbreddning av Post Danmark då danska staten minskade sitt ägande och CVC förvärvade 22 % av aktierna. Anställda inom bolaget förvärvade ytterligare 3 % av aktierna. Erfarenheterna av privatiseringen bedöms som goda eftersom Post Danmark har bibehållit kundnöjdheten samtidigt som bolaget har erhållit en internationell samarbetspartner genom CVC:s deläggande. Post Danmark är underleverantör till DHL International GmbH och förvärvade tillsammans med CVC 49 % av den belgiska nationella postoperatören La Poste under 2005.

Både Posten och Post Danmark är marknadsledande på sina respektive marknader. Båda bolagen tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster med hög kvalitet, tillgänglighet och lönsamhet. Lokalt i Öresundsregionen samarbetar de båda bolagen sedan länge. Båda företagen har likartade ambitioner att fortsätta att utvecklas på sina hemmamarknader och samtidigt expandera på nya marknader inom områden där de besitter unika kompetenser. Båda företagen rankas bland de bäst förberedda för en full avreglering av EU:s postmarknad.

## 4 Samgåendet

**Regeringens förslag:** Riksdagen godkänner samgåendet mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S och bemyndigar regeringen att minska statens ägarandel som lägst ned till 34 % av rösterna i Posten AB (publ).

**Regeringens bedömning:** Mot bakgrund av den ovan nämnda utvecklingen på postmarknaden erbjuder ett samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S en väsentlig möjlighet att dels genom ökade volymer och finansiella resurser värna den samhällsomfattande posttjänsten på lång sikt, dels skapa värde genom affärens positiva inverkan på framtida tillväxt och lönsamhet för Posten AB (publ). Det sammanslagna bolagets inriktning ska vara att arbeta inom postmarknaden i vid bemärkelse med utgångspunkt i de samhällsomfattande posttjänster som de båda bolagen tillhandahåller i respektive land.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** PTS delar promemorians övergripande beskrivning av den svenska postmarknaden. Vidare anser PTS att ett samgående mellan Posten och Post Danmark genom synergivinstskapar en mer lönsam och finansiellt starkare postverksamhet. Behovet av att säkerställa att prissättningen av de samhällsomfattande posttjänsterna är i enlighet med regelverket får, enligt PTS mening, ökad tyngd. Det bör enligt PTS övervägas huruvida de regler om en transparent- och icke-diskriminerande prissättning som finns i EG:s postdirektiv ska ges en tydligare uttolkning i den svenska postlagstiftningen. Med anledning av en eventuell börsintroduktion bör enligt PTS utredas hur konkurrensneutraliteten i postnummersystemet

ska upprätthållas och huruvida Posten även fortsättningsvis bör vara majoritetsägare av Svensk Adressändring AB.

*Konkurrensverket* avstår från att yttra sig över förslaget till ett samgående med hänvisning till att ärendet kommer att bli föremål för prövning av Europeiska kommissionen i enlighet med konkurrensrättsliga regler om företagskoncentrationer. Konkurrensverket poängterar dock att de synpunkter som verket lämnade på betänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) i allt väsentligt fortfarande gäller och att samgåendet aktualiserar att regeringen analyserar behovet av regeländringar på postmarknaden.

*Glesbygdsverket* har inga egentliga invändningar mot förslaget om ett samgående som sådant. Dock betonas vikten av att samgåendet inte innebär försämringar av den samhällsomfattande tjänsten, vilket enligt Glesbygdsverket främst skulle drabba företag i gles- och landsbygd. Glesbygdsverket påpekar också vikten av upprätthållande av den i promemorian föreslagna lägsta ägarandelen så att statens mål på postområdet kan uppfyllas. Sammantaget anser Glesbygdsverket att den starka omvandling som postmarknaden genomgår troligen gör strukturella reformer nödvändiga för att postverksamheten ska kunna utvecklas positivt också i framtiden. De beskrivna fördelarna av samgåendet anses därför av Glesbygdsverket som rimliga.

*Nutek* ifrågasätter huruvida ett samgående kommer att stärka Postens förmåga att utföra den samhällsomfattande tjänsten. Vidare anser Nutek att synergieffekterna av samgåendet är begränsade och att ägarfördelningen är ofördelaktig för svenska staten.

*SACO* anser att samgåendet stärker Postens verksamhet och skapar nya kvalificerade arbetstillfällen för förbundens medlemmar. Möjlighet till deläggande för medarbetarna bedöms som positivt. Även *Statstjänstemännen* och *SEKO* ställer sig positiva till ett samgående. Ett sammanslaget bolag kommer enligt *SEKO* att ha större möjlighet att hävda sig på den allt tuffare europeiska marknaden och framhåller att det är av särskild vikt att kunna konkurrera på logistikmarknaden där tillväxten sker. *SEKO* tar dock avstånd från förslaget om en framtida minskning av statens ägarandel i det sammanslagna bolaget.

*Posten AB* och *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslagen i propositionen. Svenskt Näringsliv anser att en minskning av statens ägarandel bör ske relativt snart och att denna avyttring sker till privata intressenter.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Genom ökade skalfördelar värnas Postens förmåga att med bibehållen infrastruktur och tillgänglighet vidmakthålla en samhällsomfattande posttjänst. Ett samgående förstärker påtagligt Postens position gentemot kunder, leverantörer och samarbetspartners på en alltmer konkurrensutsatt nordisk marknad. Med en större naturlig hemmamarknad skapas goda förutsättningar för en långsiktigt högre lönsamhet och effektivitet. Den analys som tagits fram påvisar en möjlighet att genom synergivinster höja det sammanslagna bolagets värde med minst 7,5 miljarder kronor. Dessa synergivinster består både av kostnadsminskningar inom gemensamma funktioner som IT, inköp och administration och av bättre utnyttjande av bolagens produkter och tjänster på respektive marknad. Dessa effekter skapar en mer lönsam och finansiellt starkare postverksamhet med goda möjligheter att aktivt delta som en trovärdig aktör i

en tilltagande europeisk konsolidering. Regeringens bedömning är därför att det finns starka motiv till ett samgående. Det huvudalternativ för hur samgåendet ska ske som diskuterats mellan parterna är bildandet av ett nytt bolag till vilket aktierna i både Post Danmark och Posten förs. Om denna struktur skulle visa sig förknippad med tydliga redovisningsmässiga, juridiska eller andra nackdelar kan andra alternativ övervägas, inklusive möjligheten att Posten förvärvar Post Danmarks aktier. I den följande texten syftar det sammanslagna bolaget på båda dessa alternativa bolagsrättsliga konstruktioner.

Det är viktigt att staten har rörelsefrihet att medverka i förändringar som gagnar det sammanslagna bolaget och därmed även ägaren. Exempelvis kan det bli aktuellt med nya strukturaffärer, nyemissioner eller en börsnotering av bolaget. Den avsiktsförklaring som tecknats mellan huvudägarna till de båda bolagen innebär att en börsnotering kan påkallas från och med det femte året från samgåendets genomförande. Den svenska staten har enligt samma avtal en möjlighet att välja om den vill delta i en sådan ägarbreddning. En börsnotering kan dock i framtiden innebära en fördel genom att tillgången till en marknadsvärdering av bolaget underlättar deltagande i ytterligare strukturaffärer. Regeringen bör därför ha riksdagens medgivande att på sikt minska statens ägarandel ned till 34 % av röstinflytandet. Regeringen föreslår denna nivå eftersom den innebär att staten då kan förhindra beslut bland ägarna som kräver kvalificerad majoritet, bl.a. ändringar av bolagsordningsbestämmelser om verksamhetsföremål.

I avsiktsförklaringen anges att det sammanslagna 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 stärks förmågan att i framtiden tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten med fortsatt hög kvalitet, tillgänglighet och lönsamhet. Av bolagsordningen kommer även fortsättningsvis att framgå att bolagets huvudinriktning ska vara att bedriva rikstäckande postverksamhet i Sverige.

Den svenska staten kommer att äga 60 % och Post Danmarks nuvarande ägare 40 % av aktierna i det sammanslagna bolaget. Genom rösträttsdifferentierade aktier kommer den svenska statens andel av rösterna att uppgå till 49,81 %. Post Danmarks nuvarande huvudägare, dvs. danska staten och CVC, kommer också att inneha 49,81 % av rösterna. Därtill kommer personalen i de båda bolagen att erbjudas förvärva aktier om totalt 3 % av kapitalet och 0,38 % av rösterna i det sammanslagna bolaget (alternativt kommer de anställdas röstandel vara 3,8 %, i vilket fall den svenska staten och Post Danmarks huvudägare får 48,1 % av rösterna vardera). Aktierna kommer att fördelas i relation till relativägandet av kapitalet. För svenska staten innebär detta att en del av statens aktier ska erbjudas till försäljning till de anställda i Posten. Efter personalens förvärv kommer den svenska statens andel av kapitalet i det sammanslagna bolaget därför att uppgå till 58,2 %. Inledningsvis kommer det sammanslagna bolagets styrelse att ledas av en av ägarna oberoende och av den danska staten nominerad ordförande. Övriga platser i styrelsen kommer att fördelas i proportion till ägarnas röst-

Regeringen har haft att ta ställning till en strukturaffär som, oberoende av ägarna, har föreslagits av Posten och Post Danmark. Denna möjlighet har föranlett regeringen att – utifrån tidigare nämnda kriterier dvs. huruvida statligt ägarskap är motiverat utifrån nationella intressen, eventuella samhällsuppdrag samt inverkan på konkurrens, sysselsättning och bolagets utvecklingsmöjligheter – specifikt pröva skälen för ett fortsatt statligt majoritetsägande av Posten. Genomgången visar att det utifrån dessa kriterier inte föreligger några skäl som motsäger den ägarbreddning som ett samgående innebär.

Postens samhällsuppdrag, dvs. rollen som tillhandahållare av en samhällsomfattande posttjänst, är förknippat med det tillstånd om bedrivande av postverksamhet som tillståndsmyndigheten PTS har utfärdat. Inom Posten finns i dag inga verksamheter som staten särskilt behöver bevaka genom ägarrollen. Marknadstillsyn sker genom konkurrenslagstiftningen och gällande reglering av postmarknaden. Statens roll som reglerare är alltså helt skild från ägarrollen, varför samhällsuppdraget kan hanteras på motsvarande sätt som i dag även i en situation med en förändrad ägarstruktur. Regeringen avser att studera effekterna av samgåendet på den samhällsomfattande posttjänsten och eventuella följder för regleringen på postmarknaden. Erfarenheter från andra länder tyder på att privatiseringar kan ske utan negativ inverkan på den samhällsomfattande posttjänsten. De särskilda nationella intressen som föreligger i form av utsträckt lantbrevbärarservice och portofri befordran av blandskriftsförsändelser kan också hanteras på motsvarande sätt som idag.

En parallell vid överväganden avseende statens bidrag till Postens framtida utveckling är TeliaSonera. Det finns inga erfarenheter som talar för att det tidigare statligt helägda Telia AB skulle ha utvecklats bättre i fortsatt statlig helägd regi. Det synes inte föreligga några specifika omständigheter för Posten som motsäger denna erfarenhet. Till de utmaningar som Posten har att möta hör bland annat trendmässigt sjunkande volymer av fysiska meddelanden samt ökad internationalisering genom att postmarknaderna inom EU öppnas för konkurrens. Staten som ägare kan inte anses ge Posten bättre förutsättningar att möta dessa utmaningar än andra finansiellt starka ägare. Därmed finns det inget som talar för att Posten skulle utvecklas sämre vid ett statligt deläggande i samverkan med andra ägare. Ett minskat statligt ägande kan heller inte antas få negativ inverkan på konkurrensen förutsatt att en dominerande konkurrent inte inträder som ägare. Inom konkurrensrätten finns regler som ska förhindra missbruk av dominerande ställning, exempelvis genom tillämpning av en otillbörlig selektiv geografisk prissättning. I postlagen finns bestämmelser om tillgång till vissa delar av den postala infrastrukturen på villkor som är skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande. Slutligen kommer det nu föreslagna samgåendet att föregås av en konkurrensprövning enligt gällande bestämmelser på området.

Vad avser inverkan på sysselsättningen så främjas denna på lång sikt av att staten skapar förutsättningar för sund konkurrens och tillväxt på postmarknaden som helhet.

Rådet för försäljning av aktier i bolag med statligt ägande har utfört en oberoende bedömning av det föreslagna samgåendet och tillstyrkt avsiktsförklaringen. Baserat på det värdeskapande som ett samgående erbjuder samt mot bakgrund av det inte finns några principiella skäl för ett fortsatt 100-procentigt statligt ägande av Posten, anser regeringen att ett samgående bäst främjar en stark och dynamisk framtida postmarknad.

**Posten AB**

Posten är Nordens största företag inom meddelande- och logistiktjänster och ett av Sveriges största företag sett till både omsättning och antal anställda (32 442 år 2007). Posten tillhandahåller en rikstäckande post-service till 4,5 miljoner hushåll och 900 000 företag fem dagar i veckan året om. Varje dag hanterar Posten över 20 miljoner försändelser via sitt nätverk av dotterbolag och internationella samarbetspartners. Postens kunder inkluderar företag, organisationer, offentlig förvaltning, kommuner, landsting och privatpersoner av vilka företagskunderna svarar för ca 90 % av de totala intäkterna.

Postens verksamhet är huvudsakligen uppdelad på fem bolag. Posten AB är moderbolag i koncernen som samlar gemensamma funktioner inom IT, personal, finans, strategi, juridik och kommunikation. I Posten Meddelande AB finns den traditionella postverksamheten till privatpersoner och företag samlad. Tjänsterna omfattar brevdistribution, tidningsdistribution samt flera för- och eftermarknadstjänster och bolaget står för cirka 57 % av koncernens omsättning. Posten Logistik AB samlar Postens logistiklösningar såsom pall, paket, express och systemtransport. Bolaget står för cirka 28 % av koncernens omsättning. Strålfors AB ingår i Postenkoncernen sedan maj 2006 och är ett IT-fokuserat företag som utvecklar, producerar och levererar system och tjänster för effektiv kommunikation av affärskritisk information. Strålfors står för cirka 13 % av omsättningen. Posten har för närvarande även statens uppdrag att erbjuda en rikstäckande kassaservice, vilket fullgörs genom dotterbolaget Svensk Kassaservice AB. En avveckling av kassaserviceverksamheten kommer dock att genomföras under andra hälften av 2008 i enlighet med beslut om propositionen Statens ansvar för vissa betaltjänster (prop. 2006/07:55, bet. 2006/07:TU16, rskr. 2006/07:205). Kravet på Posten att tillhandahålla den rikstäckande kassaservicen upphör per den 1 januari 2009. Under 2007 har Posten och Nordea Bank AB (publ) (Nordea) ingått avtal om att Nordea vid denna tidpunkt övertar verksamheten vid 70 av Svensk Kassaservice AB:s kontor.

*Koncernens finansiella utveckling*

<b>MSEK</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Nettoomsättning	25 277	27 823	29 902
Rörelsemarginal (%)	5,0	5,1	6,6
Rörelseresultat	1 281	1 442	1 995
Resultat efter finansiella poster	1 302	1 578	2 184
Nettomarginal (%)	5,8	3,6	5,2
Årets resultat	1 478	1 013	1 564
Räntabilitet på eget kapital efter skatt (%)	34	19	24
Soliditet	33	33	37

Postens nettoomsättning ökade under 2007 med 7 % till 29 902 miljoner svenska kronor. Försäljningsökningen förklaras framförallt av en tillväxt på 10 % inom Posten Logistik till följd av ökad försäljning till detaljhandel och grossister. Posten Meddelande uppvisade, tack vare positiv inverkan från ökande distanshandel, i stort sett oförändrad nettoomsättning trots stagnerande brevvolymer. Strålfors växte exklusive strukturförändringar med 3 %. Svensk Kassaservice omsättning minskade under året med 16 %.

Resultatförbättringen i rörelseresultatet för 2007 är en effekt av försäljningstillväxt, rationaliseringar samt lägre omstruktureringskostnader, bl.a. för avvecklingen av Svensk Kassaservice. Marginalerna ligger i jämförelse med andra landstäckande postoperatörer väl till och räntabiliteten på eget kapital överstiger det avkastningsmål om 10 % som bolagsstämman beslutat om. En ny verksamhetsstruktur, införd under 2007, förväntas ge ytterligare resultatförbättringar genom effektivisering av koncernens administration. Koncernens finansiella styrka är fortsatt god och soliditeten har stärkts under året.

#### *Framtidsutsikter*

För att motverka de negativa ekonomiska konsekvenserna av stagnerande brevvolymer på meddelandemarknaden genomför Posten löpande effektiviseringar i brevhanteringen. Utmaningar kommer framförallt från internationalisering och substitution till e-tjänster. På den växande marknaden för informationslogistik är koncernens ambition att Strålfors ska förstärka sin position som marknadsledare i Norden med möjligheter till fortsatt expansion på den europeiska marknaden. Posten avser även att fortsätta höja sin konkurrenskraft inom logistikverksamheten genom internationella nätverk och ett effektivt utnyttjande av Postens svenska ombuds nät tillsammans med Posten Logistiks utlämningställen i Norge för att tillvarata den ökande distanshandeln.

#### **Post Danmark A/S**

Post Danmark är den största postoperatören i Danmark och tillhåller i likhet med Posten AB en samhällsomfattande posttjänst. Post Danmark hanterar dagligen 11 miljoner försändelser till 5,2 miljoner kunder. Koncernen har cirka 22 000 anställda. Post Danmarks mål är att växa inom den konkurrensutsatta marknaden i Danmark och samtidigt bilda allianser med andra operatörer i Europa.

Post Danmark bolagiserades 2002 och var statligt ägt till 100 % fram till 2005. Idag ägs 22 % av CVC och 3 % av Post Danmarks anställda.

Post Danmark är indelat i fyra huvuddivisioner. I Privatkunder ingår inrikes befordringstjänster för privatpersoner och små företag. Divisionen står för cirka 18 % av omsättningen. I Företagskunder ingår inrikes befordringstjänster (förutom express, kurir och paketlösningar) för större företag. Divisionen står för cirka 56 % av omsättningen. Kurir-, express- och paketdivisionen erbjuder dessa tjänster till företag och svarar för cirka 10 % av omsättningen. Divisionen Internationell post erbjuder internationella befordringstjänster samt ansvarar för inter-



nationella samarbeten. Divisionen står för resterande 16 % av omsättningen. Två tredjedelar av den totala omsättningen kommer från tjänster sålda på konkurrensutsatta marknader. Det finns inga uppgifter om hur stor del av vinsten som härrör från den reglerade delen av brevmarknaden.

Prop. 2007/08:143  
Bilaga

### *Koncernens finansiella utveckling*

<b>MDKK</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Nettoomsättning	11 393	11 648	12 082
Rörelsemarginal (%)	9,9	9,1	7,0
Rörelseresultat	1 124	1 065	848
Resultat efter finansiella poster	1 033	1 187	901
Nettomarginal (%)	6,4	7,7	5,9
Årets resultat	738	892	713
Räntabilitet på eget kapital efter skatt (%)	30	34	26
Soliditet	35	36	36

Under åren 2004–2006 har Post Danmark ökat sin omsättning motsvarande en årlig tillväxt på ca 2 %, framförallt beroende på tillväxt inom paketbefordran. Brevbefordran uppvisar svagt avtagande volymer, vilket motverkas av viss tillväxt inom oadresserad reklam och tidskrifter. Under dessa år har de anställda minskat med 1 700 personer (7 %) samtidigt som rörelseresultatet sjunkit på grund av relativt höga investeringsnivåer åren innan, som lett till högre avskrivningar och därmed lägre resultat. Koncernen har löpande arbetat med effektivisering av processer och franchising av postkontor. Denna utveckling förväntas fortsätta. Post Danmark ligger i topp inom EU vad gäller utdelningskvalitet på brev samtidigt som priserna i förhållande till andra länder är förhållandevis låga. Koncernens marginaler ligger väl till i en internationell jämförelse och avkastningen på eget kapital överstiger de av ägarna uppställda ekonomiska målen. Den finansiella ställningen har under perioden stärkts i enlighet med bolagets ambition att kunna göra förvärv.

### *Framtidsutsikter*

Inom marknaden för adresserade försändelser är Post Danmark dominerande, medan konkurrenter har tagit betydande marknadsandelar inom marknaderna för adresserade tidningar och magasin samt paketleveranser. Post Danmarks bedömning är att postmarknaden kommer att minska med ca 2 % årligen till följd av substitutionseffekten till elektroniska distributionssätt. År 2005 fanns framförallt två stora aktörer i form av Forbrugerkontakt A/S och Bladkompagniet A/S inom tidningsdistribution och oadresserad reklam som expanderat genom redan etablerade nätverk inom den avreglerade delen av marknaden. Under 2006 startade CityMail verksamhet i Danmark med ambitionen att nå ut till 40 % av de danska hushållen. Post Danmark har avisert

avsikten att expandera bolagets verksamhet genom förvärv och Prop. 2007/08:143  
samarbeten för att på så sätt skapa fortsatt tillväxt. Bilaga

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 april 2008.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling.

Föredragande: Statsrådet Olofsson.

---

Regeringen beslutar proposition 2007/08:143 Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S.