

PostNord Strålfors AB och PostNord Group AB

Att: AA, BB och advokaten CC.

Anmälan om företagskoncentration – posttjänster; beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd efter åtaganden

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket lämnar, med beaktande av PostNord Strålfors AB:s och PostNord Group AB:s åtagande, PostNord Strålfors AB:s förvärv av ensam kontroll över 21 Grams Holding AB utan åtgärd.

Beslutet att godta PostNord Strålfors AB:s och PostNord Group AB:s åtaganden förenas med vite om 300 (trehundra) miljoner kronor för PostNord Strålfors AB och med 450 (fyrahundrafemtio) miljoner kronor för PostNord Group AB. Beslutet förenas vidare med löpande vite om 20 (tjugo) miljoner kronor för vart och ett av företagen för varje påbörjad månad så länge förpliktelserna inte fullgörs.

Beslutet gäller omedelbart.



Innehåll

Konkurrensverkets beslut	1
Företagskoncentrationen och berörda företag	4
Den anmälda företagskoncentrationen	4
Berörda företag	4
Strålfors	4
21 Grams	4
Konkurrensverkets behörighet.....	5
Förutsättningar för ingripande	5
Konkurrensverkets handläggning	6
Konkurrensverkets utredning.....	7
Marknadsförhållanden.....	7
Allmänt om postmarknaden i Sverige.....	7
Distributionsledet	10
Förmedlingsledet.....	11
Allmänt om förmedlingsledet.....	11
Särskilt om sortering och portooptimering.....	13
Bedömning.....	15
Samband mellan Strålfors och 21 Grams verksamheter	15
Relevant marknad	17
Inledning	17
Distributionsledet	19
Förmedlingsledet	21
Koncentrationens effekter	29
Inledning	29
Effekter i distributionsledet.....	30
Effekter i förmedlingsledet.....	41
Effektivitetsvinster.....	48
Sammanfattande bedömning av koncentrationens effekter.....	49
Åtaganden	50
Inledning	50
Åtagandeprocessen och resultatet av marknadstesten	50
Konkurrensprövning med beaktande av åtagandena.....	53
Sammanfattande bedömning av åtaganden	68



Slutsats68

Vite69



Företagskoncentrationen och berörda företag

Den anmälda företagskoncentrationen

1. PostNord Strålfors AB (tillsammans med dotterbolag "Strålfors") har den 26 november 2024 anmält förvärv av ensam kontroll över 21 Grams Holding AB (tillsammans med dotterbolag "21 Grams") till Konkurrensverket enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579), KL. Säljare är Unifiedpost Group SA.
2. Den 8 januari 2025 beslutade Konkurrensverket att genomföra en särskild undersökning av den anmälda företagskoncentrationen enligt 4 kap. 11 § KL. Beslutet om att genomföra en särskild undersökning av koncentrationen fattades inom lagstadgade 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan inkom till Konkurrensverket. Beslutet om särskild undersökning fattades således inom föreskriven tid.

Berörda företag

Strålfors

3. Strålfors erbjuder bland annat diverse tjänster relaterade till hantering av utskick av digital och fysisk kundkommunikation, exempelvis utskick av fakturor. Strålfors är ett helägt dotterbolag till PostNord Group AB, som i sin tur är helägt av PostNord AB (tillsammans med dotterbolag "Postnord-koncernen"). I Postnordkoncernen ingår PostNord Sverige AB ("Postnord") som bedriver distribution av post och ansvarar för den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. postlagen (2010:1045).
4. Strålfors omsättning uppgick 2023 till 986 miljoner kronor varav 904 miljoner kronor var hänförliga till Sverige.¹ PostNord AB:s omsättning uppgick samma år till 39,3 miljarder kronor varav 22,5 miljarder kronor var hänförliga till Sverige.²

21 Grams

5. 21 Grams erbjuder olika tjänster relaterade till hantering av utskick av digital och fysisk kundkommunikation, exempelvis utskick av fakturor och portooptimeringstjänster. 21 Grams Holding AB kontrollerar bland annat de svenska dotterbolagen 21 Grams AB, Addoro AB, Mailworld Group AB, Mailworld Office AB och Mailworld Aktiebolag.
6. 21 Grams omsättning uppgick 2023 till 972 miljoner kronor varav 811 miljoner kronor var hänförliga till Sverige.³

¹ Handl.nr 1490, e-post från Strålfors.

² Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 12, tabell 1.

³ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 12, tabell 1.



Konkurrensverkets behörighet

7. Den anmälda företagskoncentrationen innebär en varaktig förändring av kontroll över 21 Grams och utgör därmed en företagskoncentration enligt 1 kap. 9 § första stycket KL.
8. Strålfors och 21 Grams sammanlagda omsättning i Sverige under 2023 översteg en miljard kronor samtidigt som omsättningen för vart och ett av företagen översteg 200 miljoner kronor. Tröskelvärdena vad avser omsättning i 4 kap. 6 § KL är således uppfyllda.
9. Eftersom 21 Grams omsättning inom EU understiger 250 miljoner euro och företags nationella omsättning inte överstiger 25 miljoner euro i tre eller fler medlemsstater saknar företagskoncentrationen så kallad gemenskapsdimension.⁴
10. Konkurrensverket är således behörigt att pröva den anmälda företagskoncentrationen.

Förutsättningar för ingripande

11. En företagskoncentration som prövas enligt 4 kap. 1 § KL ska förbjudas om den är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks. Ett förbud får meddelas endast om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen därigenom åsidosätts.
12. Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av en företagskoncentration, får en part i koncentrationen enligt 4 kap. 2 § KL i stället för förbud åläggas att avyttra ett företag eller en del av ett företag, eller genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd. Ett åläggande får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att de skadliga effekterna av konkurrensbegränsningen ska undanröjas.
13. Om Konkurrensverket inom den i 4 kap. 11 § KL angivna tidsfristen har beslutat att genomföra en särskild undersökning, får verket, enligt 4 kap. 13 § KL, inom tre månader från det att beslutet om särskild undersökning meddelades besluta om förbud av företagskoncentrationen eller ett åläggande. Enligt 4 kap. 14 § KL får Konkurrensverket förlänga fristen med

⁴ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("koncentrationsförordningen") (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1–22), artikel 1.



högst en månad i sänder om parterna i koncentrationen samtycker till det. Om det finns synnerliga skäl, får fristen förlängas utan sådant samtycke.

14. Har fråga uppkommit om förbud mot en företagskoncentration enligt 4 kap. 1 § KL eller åläggande enligt 4 kap. 2 § KL kan, enligt 4 kap. 4 § KL, ett åtagande från en part i företagskoncentrationen medföra att Konkurrensverket lämnar koncentrationen utan åtgärd.

Konkurrensverkets handläggning

15. Den 8 januari 2025 beslutade Konkurrensverket att genomföra en särskild undersökning av den anmälda företagskoncentrationen enligt 4 kap. 11 § KL. Konkurrensverket hade därmed att fatta beslut om att ingripa mot koncentrationen eller lämna den utan åtgärd senast den 8 april 2025.
16. Den 13 februari 2025 beslutade Konkurrensverket enligt 4 kap. 17 § första stycket KL att tillfälligt stoppa löptiden för den frist som anges i 4 kap. 13 § första stycket från och med den 12 februari 2025. Skälet var att Konkurrensverket bedömde att 21 Grams inte hade efterkommit ett åläggande från Konkurrensverket. Fristen började löpa igen från och med den 14 februari 2025, sedan 21 Grams hade besvarat åläggandet.
17. Den 28 februari 2025 inkom Strålfors med ett utkast till åtagande enligt 4 kap. 4 § KL. Konkurrensverket bedömde att det behövdes ytterligare tid för att Konkurrensverket skulle kunna analysera förslaget till åtagande. Efter att såväl Strålfors som 21 Grams lämnat samtycke till en förlängning av fristen för prövningen med tre veckor beslutade Konkurrensverket den 7 mars 2025, i enlighet med 4 kap. 14 § första stycket KL, att förlänga den frist inom vilken Konkurrensverket har att fatta slutligt beslut i ärendet med tre veckor.
18. Den 19 mars 2025 inkom Strålfors med ett reviderat utkast till åtagande. Konkurrensverket bedömde även denna gång att det behövdes ytterligare tid för att Konkurrensverket skulle kunna analysera förslaget. Efter att såväl Strålfors som 21 Grams lämnat samtycke till en förlängning av fristen för prövningen med tio dagar beslutade Konkurrensverket den 21 mars 2025 att förlänga den frist inom vilken Konkurrensverket har att fatta slutligt beslut i ärendet med tio dagar.
19. Den 7 april 2025 inkom Strålfors med ett reviderat utkast till åtagande. Även vid detta tillfälle behövdes ytterligare tid för att Konkurrensverket skulle kunna analysera förslaget. Efter att såväl Strålfors som 21 Grams samtyckt till en förlängning av fristen för prövningen med tre veckor fattade Konkurrensverket den 8 april 2025 beslut om att förlänga den frist inom vilken Konkurrensverket har att fatta slutligt beslut i ärendet med tre veckor. Beslutet innebär att Konkurrensverket har till och med den 1 juni 2025 att



fatta slutligt besluta om åtgärd mot företagskoncentrationen eller att lämna den utan åtgärd.

Konkurrensverkets utredning

20. Konkurrensverket har inom ramen för utredningen varit i kontakt med ett stort antal marknadsaktörer, såsom kunder och konkurrenter. Konkurrensverket har inhämtat information genom skriftliga ålägganden, muntliga intervjuer och förhör. Konkurrensverket har även analyserat internt strategimaterial som Strålfors och 21 Grams inkommit med.
21. Därutöver har Konkurrensverket genomfört en enkätundersökning riktad till kunder hos Strålfors, 21 Grams och företagens konkurrenter. Syftet med enkätundersökningen var bland annat att utreda köpmönster hos aktörer som inhandlar förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation.
22. Sedan Strålfors och PostNord Group AB inkommit med förslag till åtaganden i syfte att Konkurrensverket skulle lämna koncentrationen utan åtgärd har verket genomfört marknadstest av de föreslagna villkoren i åtagandena genom frågor till marknadsaktörer. Konkurrensverket har till Strålfors framfört synpunkter från marknadstestet, och reviderade förslag till åtaganden har därefter lämnats in till verket. Ett andra marknadstest på basis av de reviderade förslagen till åtaganden har ägt rum och Konkurrensverket har framfört synpunkter från det marknadstestet till Strålfors. Ytterligare reviderade förslag till åtaganden har därefter lämnats in.
23. Såsom redogörs för nedan anser Konkurrensverket att åtagandena som har lämnats in avhjälpur de potentiella konkurrensproblem som identifierats genom verkets utredning.
24. Med anledning av att de nämnda åtagandena inkommit under utredningens gång och innan tidsfristen för särskild undersökning löpt ut, har Konkurrensverket inte behövt slutgiltigt utreda ärendet för att ta ställning till företagskoncentrationens effekter.

Marknadsförhållanden

Allmänt om postmarknaden i Sverige

25. Den anmälda företagskoncentrationen rör olika delar av brevmarknaden i Sverige, vilken omfattar såväl fysiska som digitala brev. De *fysiska breven* kan delas in i tre huvudsakliga kategorier: sändningsbrev, kontorspost och brevlådepost.⁵ Även *digitala brev* kan distribueras via olika kanaler,

⁵ SOU 2023:4, *Posttjänst för hela slanten – Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*, s. 26.



exempelvis genom funktioner som "Mina sidor", via digitala brevlådor eller till mottagarens internetbank.

26. *Sändningsbrev* är sådan post som samlas i serier av försändelser med samma format och vikt. En sådan samling försändelser kallas för en "sändning" och dessa produceras vanligtvis industriellt och med hjälp av datorstöd. Sändningar står för cirka 83 procent av volymerna på den svenska brevmarknaden.⁶ Ibland används även begreppet industriell post.⁷ Sändningar kan i sin tur delas in i administrativa brev (även kallat "AR", till exempel fakturor), adresserad direktreklam ("ADR") och posttidningar.⁸ En sändning kan vara sorterad eller osorterad. Distribution av osorterade sändningar är dyrare eftersom sortering då måste utföras manuellt efter inlämning. Beroende på sorteringsgraden när breven lämnas till postdistributören kan rabatt erhållas.⁹
27. På ett övergripande plan kan utskick av sändningar sägas bestå av två huvudsakliga led. För det första finns ett *distributionsled* där postdistributörer tillhandahåller själva utdelningen av den fysiska posten. För det andra finns ett *förmedlingsled* där förmedlare säljer kundkommunikationstjänster till kunder (avsändare) och köper distributionstjänster från postdistributörerna. Dessa led beskrivs i kommande delar av detta avsnitt.
28. *Kontorspost* är post som normalt frankeras i frankeringsmaskin, medan *brevlådepost* är post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken. Kontorspost respektive brevlådepost utgör cirka 12 respektive 5 procent av volymerna på den svenska brevmarknaden.¹⁰ Vad gäller kontorspost kan konstateras att även om produktionen skiljer sig från sändningar – såtillvida att posten i ett första skede inte produceras industriellt med datorstöd – kan posten i ett senare skede ändå samlas in, sorteras och lämnas till postdistributörerna som sorterade sändningar. 21 Grams verksamhet i dess dotterbolag Mailworld Group AB avser just detta. Verksamheten består i att samla in kontorspost och osorterade sändningar samt att konsolidera och sortera dessa till sorterade sändningar, vilka sedan lämnas till postdistributörerna. Mailworld Office AB är en registrerad postdistributör med tillstånd från Post- och Telestyrelsen ("PTS"), men utför inte utdelning utan överlåter detta till de postdistributörer som de

⁶ SOU 2023:4, *Posttjänst för hela slanten – Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*, s. 26.

⁷ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. iv, fotnot 5.

⁸ Handl.nr 369, tjänsteanteckning, s. 6.

⁹ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 27, punkt 65 och s. 36, fotnot 81.

¹⁰ SOU 2023:4, *Posttjänst för hela slanten – Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*, s. 26.



sorterade sändningarna lämnas till. Sortering och konsolidering utförs vid terminaler i Göteborg, Malmö och Stockholm.¹¹

29. Postnordkoncernen är inom brevdistribution verksam avseende sändningar, kontorspost och brevlådepost samt av Postnord kallade varubrev, med vilket avses brev upp till två kilo som levereras till mottagarens postlåda.¹² Enligt denna definition är varubrev att bedöma som brev i postlagens mening och kallas av PTS för paketbrev.¹³ Det ska dock noteras att andra aktörer, i sammanhang skilda från det nu aktuella ärendet, argumenterat för att varubrev ska anses vara paket och inte brev.¹⁴ 21 Grams verksamhet rör, som framgår nedan, huvudsakligen sändningar och kontorspost men omfattar även plattformen PacSort för bokning och optimerad distribution av paketbrev. PacSort har dock enligt anmälan ett mycket litet antal användare, och 21 Grams är inte i övrigt verksamt inom brevlådepost.¹⁵
30. I takt med samhällets digitalisering har postmarknaden genomgått en omvandling med en successiv övergång från fysisk till digital kommunikation. Sedan 2000 har i princip två av tre fysiska brev i Sverige ersatts av digital kommunikation.¹⁶ Även om kommunikation digitaliseras och fysiska utskick över tid minskar, kan det konstateras att det fortfarande skickas en väsentlig mängd fysiska brev i Sverige och att segmentet motsvarar ett betydande värde i försäljning. Under 2024 delade postdistributörerna i Sverige ut omkring 983 miljoner traditionella brev (det vill säga försändelser för skriftliga meddelanden, inte föremål¹⁷), vilket motsvarade en omsättning på 6,1 miljarder kronor.¹⁸
31. Det kan också noteras att Strålfors försäljning av fysiska kommunikationstjänster, det vill säga där företaget förmedlar sina kunders utskick genom fysisk post, under åren 2022–2024 motsvarade ■ procent av företagets totala försäljning sett till värde och knappt ■ procent sett till volym.¹⁹ Under motsvarande period utgjorde 21 Grams försäljning av fysiska kommunikationstjänster ■ procent av företagets totala försäljning sett till värde och ■ procent sett till volym.²⁰

¹¹ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 26, punkt 58 och s. 35–36, punkt 113–120; handl.nr 1630, utdrag från pts.se, *Postoperatörer med tillstånd från PTS*, hämtat 2025-02-17.

¹² Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 26, fotnot 50.

¹³ PTS, *Svensk postmarknad 2025*, Rapport PTS-ER-2025:6, s. 10, fotnot 1.

¹⁴ SOU 2023:4, *Posttjänst för hela slanten – Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst*, s. 404.

¹⁵ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 26, punkt 57 och s. 39, punkt 141; handl.nr 753, svar från Strålfors på åläggande, fråga 2.

¹⁶ PTS, *Svensk postmarknad 2024*, Rapport PTS-ER-2024:2, s. 13.

¹⁷ PTS, *Svensk postmarknad 2025*, Rapport PTS-ER-2025:6, s. 18.

¹⁸ PTS, *Svensk postmarknad 2025*, Rapport PTS-ER-2025:6, s. 20.

¹⁹ Handl.nr 913, bilaga till svar från Strålfors på åläggande.

²⁰ Handl.nr 768, bilaga till svar från 21 Grams på åläggande.



Distributionsledet

32. För att bedriva postverksamhet i Sverige, och alltså vara verksam som postdistributör i distributionsledet, krävs tillstånd från PTS. Det finns ett tjugotal postdistributörer med sådant tillstånd.²¹ Bland dessa är Postnord den största aktören, följd av CityMail Sweden AB ("Citymail"). Vidare kan noteras att tidningsdistributörer med tillstånd samlas under distributionssamarbetet Morgonpost.
33. *Postnord* är den postdistributör som har uppdraget att tillhandahålla den så kallade samhällsomfattande posttjänsten och är den enda aktören med rikstäckning. Postnords prissättning är volymbaserad och för att klassificeras som en sorterad sändning krävs minst 5 000 sorterade brev.²² Utöver en volymbaserad prissättning erbjuder Postnord så kallade "prestationsrabatter", vilka kan erhållas om försändelserna är sorterade, förarbetade och inlämnade på sätt som är kostnadsavlastande för Postnords produktion.²³
34. *Citymail* hanterar främst sorterade sändningar och når 54 procent av Sveriges hushåll.²⁴ Citymails prissättning baseras på en rad parametrar, inklusive volym och utförd sortering.²⁵ För att en inlämning ska klassificeras som en sorterad sändning hos Citymail krävs att den omfattar minst 500 sorterade försändelser.²⁶
35. *Morgonpost* utgör ett distributionssamarbete mellan 21 Grams och fyra tidningsdistributörer. Respektive tidningsdistributör har tillstånd att bedriva postverksamhet och utför inom ramen för samarbetet utdelning av post i samband med sin utdelning av tidningar.²⁷ Utdelningen sker under 21 Grams varumärke Morgonpost.²⁸
36. Därutöver finns ett antal mindre postdistributörer med lokal närvaro. Flera av dessa verkar huvudsakligen som underleverantörer åt Citymail och får merparten av sina volymer via 21 Grams.²⁹ PTS har uppskattat att den

²¹ Handl.nr 1630, utdrag från pts.se, *Postoperatörer med tillstånd från PTS*, hämtat 2025-02-17.

²² Handl.nr 296, svar från Postnord på åläggande, fråga 8; handl.nr 298, bilaga till svar från Postnord på åläggande, Postnords prislista.

²³ Handl.nr 296, svar från Strålfors på åläggande, fråga 8; handl.nr 1629, prisparametrar för Postnord, s. 2.

²⁴ Handl.nr 260, svar på åläggande, fråga 2.

²⁵ Handl.nr 370, svar på åläggande, fråga 9

²⁶ Handl.nr 370, svar på åläggande, fråga 9 och fotnot 1 och 5.

²⁷ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 37–38, punkt 132–134; ärende 884/2024, handl.nr 47, tjänsteanteckning, s. 2.

²⁸ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 37, punkt 127.

²⁹ Ärende 884/2024, handl.nr 6, klagomål, s. 1; ärende 884/2024, handl.nr 30, klagomål, s. 1; ärende 884/2024, handl.nr 56, tjänsteanteckning, s. 2.

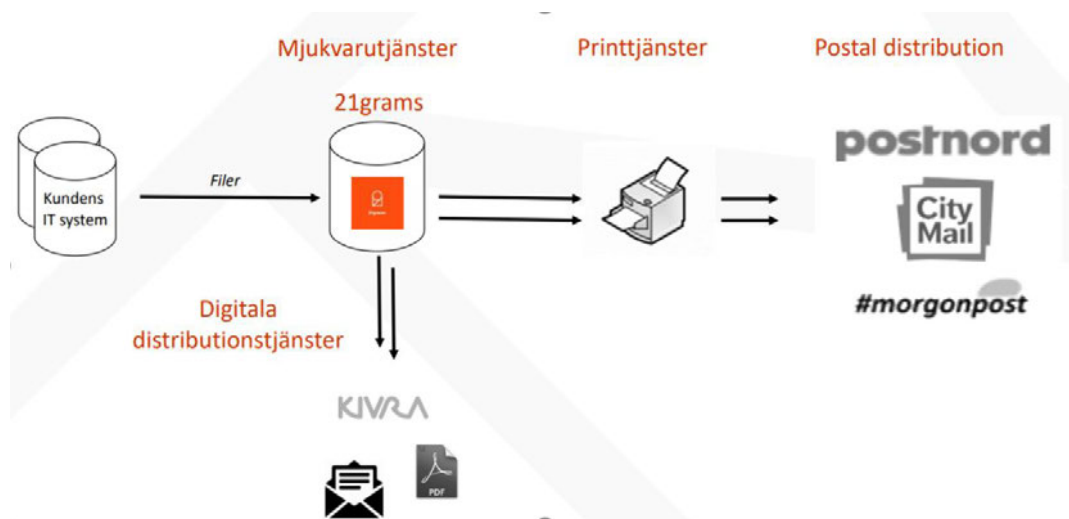
gemensamma marknadsandelen för dessa aktörer, inom traditionella brev, understiger 1 procent.³⁰

Förmedlingsledet

Allmänt om förmedlingsledet

37. I stället för att ha en intern lösning för att skapa och skicka ut kundkommunikation kan företag anlita externa leverantörer (förmedlare) för detta. För en övergripande bild av informationsflödet i förmedlarnas kundkommunikationslösningar kan nedanstående schema över 21 Grams lösningar tjäna som illustration.

Bild 1 - Övergripande informationsflöde för digitala och fysiska utskick³¹



38. Flödesschemat visar hur ett företags utgående kundkommunikation, exempelvis en faktura, genom förmedlaren förs vidare för distribution till mottagaren. För detta krävs integration mellan företagets och förmedlarens it-system. När fakturafilen överförs, bearbetar förmedlaren denna. Utskick till mottagare genom digitala kanaler görs om till exempelvis e-fakturor eller pdf-filer och skickas sedan vidare genom förmedlarens koppling mot digitala brevlådor, exempelvis Kivra AB ("Kivra"). Fysiska utskick går i stället vidare för utskrift och kuvertering, och lämnas därefter till postdistributörer för utdelning till mottagarnas fysiska brevlådor. Portot kan återförsäljas av förmedlaren eller anskaffas av företaget i eget namn direkt från postdistributören. Såväl Strålfors som 21 Grams är verksamma i flera delar av denna kedja.
39. För hantering av *fysiska utskick* erbjuder förmedlarna alltså tjänster för bland annat framtagning av dokument, utskrift, kuvertering, sortering och

³⁰ PTS, *Svensk postmarknad 2025*, Rapport PTS-ER-2025:6, s. 21.

³¹ Konkurrensverkets bearbetning av presentationer från 21 Grams, handl.nr 972, s. 3 och handl.nr 1024, s. 3.



försäljning av porto.³² Förmedlarna köper distributionstjänster från postdistributörer och kan därmed gentemot sina kunder erbjuda en helhetslösning för hanteringen av utskicket, inklusive porto. Givet postdistributörernas volymbaserade priser kan förmedlare även konsolidera volymer från flera kunder och därigenom erhålla volymrabatter som respektive enskild kund inte hade kunnat uppnå på egen hand.³³ Exempel på konsolideringslösningar är Strålfors We Mail-tjänst och 21 Grams iMail-tjänst.³⁴ Det kan vidare noteras att 21 Grams konsoliderar (och betalar portot för) utskicken både i sin egen iMail-tjänst och i andra förmedlares motsvarande lösningar.³⁵

40. För fysiska utskick utgör portokostnaden, det vill säga kostnaden för själva utdelningen, den absolut största delen – omkring 80 procent – av den totala kostnaden för en sändning.³⁶ Vidare är kostnaden för fysisk distribution betydligt högre än kostnaden för digitala utskick, enligt vissa aktörer upp till tio gånger högre. Hur stor skillnaden är varierar beroende på volym och val av kanal.³⁷
41. *Strålfors* erbjudande i förmedlingsledet består övergripande av printning och kuvertering; digitala betallösningar; lösningar för utgående fysisk och digital kundkommunikation (däribland produkterna E-brev och We Mail, vilka beskrivs kortfattat i det följande); lösningar för inkommande kommunikation (exempelvis fakturascanning och e-arkiv) samt konsulttjänster av olika slag. Flera av dessa affärsområden integreras med varandra. I E-brev kan kunden skicka meddelanden digitalt till *Strålfors* för utskrift, kuvertering och vidare distribution (primärt fysisk distribution, men även digital). We Mail är en plattform för såväl digital som fysisk distribution (utskrift, kuvertering och porto) som i första hand tillhandahålls till små och medelstora företag.³⁸
42. *21 Grams* erbjuder i dag lösningar för både fysisk och digital kommunikation och har utvecklat programvaror för sortering och portooptimering, vilka minskar *21 Grams* kunders kostnader för utskick.³⁹ Vad avser fysisk kommunikation erbjuder *21 Grams* hantering av utskick av sändningar, inklusive utskrift, kuvertering och försäljning av porto. För utskrift och

³² Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 32, punkt 90.

³³ Handl.nr 807, tjänsteanteckning från möte med *21 Grams*, s. 5.

³⁴ Handl.nr 1190, svar från *Strålfors* på åläggande, fråga 2; handl.nr 1198, svar från *21 Grams* på åläggande, fråga 5.

³⁵ Handl.nr 1421, tjänsteanteckning från möte med *21 Grams*, s. 2; handl.nr 1530, tjänsteanteckning från möte med *21 Grams*, s. 3.

³⁶ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 60, punkt 225; handl.nr 336, svar på åläggande, fråga 11; handl.nr 357, tjänsteanteckning, s. 1.

³⁷ Handl.nr 723, svar från *21 Grams* på åläggande, fråga 16; handl.nr 753, svar från *Strålfors* på åläggande, fråga 22.

³⁸ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 25, punkt 53.

³⁹ Handl.nr 355, tjänsteanteckning, s. 1–2; handl.nr 807, tjänsteanteckning från möte med *21 Grams*, s. 1.



kuvertering anlitar 21 Grams underleverantörer.⁴⁰ För fysiska utskick av sändningar erbjuder 21 Grams två programvaror för sortering och portooptimering, iSort och PostSort. Dessa tjänster beskrivs närmare nedan. 21 Grams tjänster för digital kommunikation inkluderar exempelvis distribution av e-fakturor och utskick till digitala brevlådor.

43. Utöver Strålfors och 21 Grams finns ett antal aktörer som i Sverige erbjuder lösningar för både digitala och fysiska utskick, däribland CGI Sverige AB ("CGI"), KGM Datadistribution AB ("KGM"), IDATA AB ("Idata"), Parajett Aktiebolag ("Parajett") och Tietoevry AB ("Tietoevry"). För fysiska utskick utför vissa aktörer likt Strålfors utskrift och kuvertering i egen regi, medan andra i likhet med 21 Grams anlitar tryckerier som underleverantörer för dessa tjänster. Av de nämnda aktörerna utför KGM, Idata och Parajett utskrift och kuvertering i egen regi.

Särskilt om sortering och portooptimering

44. Eftersom priset för postutdelning bland annat beror på volym och sorteringsgrad, har företag som ovan konstaterats ekonomiska skäl att anpassa sina utskick och att välja det distributionsalternativ som genererar lägsta möjliga porto. Detta gäller särskilt eftersom portokostnaden utgör merparten av kostnaden för tillhandahållande av förmedlingstjänster för fysiska utskick. Möjligheten att portooptimera påverkar därför förmedlarnas priser. Flera marknadsaktörer har betonat vikten av portooptimering för att kunna tillhandahålla kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga tjänster i förmedlarledet.⁴¹
45. För sortering och portooptimering tillhandahåller 21 Grams iSort och PostSort. iSort är en applikation för portooptimering av utskick av administrativa brev och beskrivs närmare nedan. PostSort är en tjänst som installeras på tryckerier och bokbinderier för hantering, sortering och adressering av kataloger, posttidningar och adresserad direktreklam. I PostSort erbjuds även iSorts funktionalitet för portooptimering.⁴²
46. Genom *iSort* matchas mottagaradress, format, vikt och vald distributionsdag automatiskt mot prisvillkor och rabattmöjligheter hos olika postdistributörer på marknaden. Applikationen används internt hos 21 Grams (för att optimera 21 Grams kunders utskick)⁴³, av andra förmedlare (för optimeringen av deras kunders utskick), däribland Strålfors, Parajett, CGI,

⁴⁰ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 68, punkt 255.

⁴¹ Handl.nr 244, svar på åläggande, fråga 10 a); handl.nr 283, svar på åläggande, fråga 9; handl.nr 295 svar på åläggande, fråga 5; handl.nr 336, svar på åläggande, fråga 11; handl.nr. 660, svar på åläggande, fråga 13 och fråga 16.

⁴² Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 26, punkt 57; handl.nr 723, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 7; och handl.nr 914, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 11.

⁴³ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 26, punkt 57.



Tietoevry, KGM, Ropo Messaging AB ("Ropo") och Mailit Innovation AB ("Mailit") och av slutkunder (för optimering av egna utskick).⁴⁴

47. Priset för att skicka ett brev är en funktion av en mängd variabler, som sorteringsgrad och sändningsstorlek. Dessa variabler beaktas i iSort och uppdateras löpande för att generera en optimering av pris per inlämnat brev. iSort använder vidare data för portopriser, rabattstruktur, geografisk täckning och tidtabeller för distribution för de implementerade postdistributörerna Postnord, Citymail och Morgonpost.⁴⁵
48. Genom optimeringsprocessen i iSort allokeras i ett första steg försändelser mellan postdistributörer. Därefter sorteras försändelserna enligt villkoren för den postdistributör som respektive volym av försändelser allokerats till. Om det saknas brev för att nå upp till en viss volymrabatt, och om postdistributörens villkor tillåter det, kan iSort också räkna ut när det är mer kostnadseffektivt att köpa "fiktiva brev" för att sänka utskickets totala kostnad.⁴⁶
49. Portooptimeringen i iSort minimerar alltså kundens portokostnader genom att optimera tilldelningen av brev mellan olika postdistributörer och mellan deras olika produkter.⁴⁷
- ~~50.~~ Flera marknadsaktörer har framhållit att *portooptimering generellt sett* är viktig för att de ska kunna tillhandahålla kostnadseffektiva tjänster i förmedlarledet och vara konkurrenskraftiga.⁴⁸ Av relevans i sammanhanget är härvid att Postnordkoncernen, genom Strålfors och Postnord, är vertikalt integrerad och verksam i både distributionsledet och förmedlarledet. Postnordkoncernen erbjuder en så kallad integrationsrabatt för kunder som inhandlar tjänsten E-brev, varvid rabatt ges om 11 öre per försändelse.⁴⁹ E-brev består av två olika tjänster, nämligen E-brev porto som tillhandahålls av Postnord Sverige AB och avser distribution, samt E-brev print som tillhandahålls av Strålfors och avser print, kuvertering och kundkommunikationstjänster levererar
51. Vad gäller *iSort specifikt* har flera aktörer i förmedlingsledet beskrivit tjänsten som viktig för att de ska kunna konkurrera effektivt, upprätthålla

⁴⁴ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 28, punkt 71.

⁴⁵ Handl.nr 25, Ramavtal avseende posttjänster (Bilaga 2 – tjänstebeskrivning för iSort), s. 4.

⁴⁶ Handl.nr 25, Ramavtal avseende posttjänster (Bilaga 2 – tjänstebeskrivning för iSort), s. 5.

⁴⁷ Handl.nr 25, Ramavtal avseende posttjänster (Bilaga 2 – tjänstebeskrivning för iSort), s. 4–5.

⁴⁸ Handl.nr 244, svar på åläggande, fråga 10 a); handl.nr 283, svar på åläggande, fråga 9; handl.nr 295, svar på åläggande, fråga 5; handl.nr 336, svar på åläggande, fråga 11; handl.nr. 660, svar på åläggande, fråga 13 och fråga 16.

⁴⁹ Handl.nr 758, bilaga 5 till svar från Strålfors på åläggande, prisbilaga; handl.nr 1190, svar från Strålfors på åläggande, fråga 1.



konkurrenskraftiga portopriser och hålla hanterbara kostnadsnivåer.⁵⁰ En särskild aspekt som noterats är att iSort är den enda programvaran genom vilken distribution via Morgonpost används som alternativ i porto-optimeringsprocessen.⁵¹ Även 21 Grams har uppgett att det inte finns jämförbara alternativ till iSort.⁵²

52. Vad avser *PostSort* har Konkurrensverket varit i kontakt med flera kunder, etablerade både i Sverige och utomlands (såsom tryckerier utomlands som producerar utskick för distribution i Sverige). Flera kunder har uppgett att *PostSort* är en nödvändig programvara för företagets verksamhet, att det saknas (eller att företaget inte känner till) likvärdiga alternativ och att det inte skulle vara aktuellt för företaget att utveckla en egen programvara med likvärdig funktionalitet (till exempel för att det inte skulle vara ekonomiskt motiverat).⁵³
53. Konkurrensverket kan sammanfattningsvis konstatera att sortering och portooptimering generellt, och 21 Grams programvara iSort specifikt, fyller en central funktion för aktörer i förmedlingsledet och att flera aktörer bedömer att det inte finns likvärdiga alternativ till iSort. Vidare kan Konkurrensverket konstatera att *PostSort* för flera användare, såsom olika tryckerier, är en nödvändig programvara och att flera anser att det även i förhållande till *PostSort* saknas likvärdiga alternativ.

Bedömning

Samband mellan Strålfors och 21 Grams verksamheter

54. För det första finns ett samband mellan Strålfors och 21 Grams respektive verksamheter inom förmedlingsledet. Strålfors och 21 Grams erbjuder olika lösningar för utgående kundkommunikation, både fysisk och digital. Därutöver erbjuder företagen diverse kringliggande tjänster, såsom arkivlösningar med mera.
55. För det andra finns ett samband mellan Postnords distributionsverksamhet och 21 Grams verksamhet under namnet Mailworld. Mailworld samlar in kontorspost och osorterade sändningar, vilka konsolideras och sorteras till sorterade sändningar som sedan lämnas till postdistributörerna. Mailworld utför inte transport eller utdelning av post i egen regi, utan anlitar underleverantörer för detta. Strålfors har anfört att verksamheten (i anmälan

⁵⁰ Se exempelvis handl.nr 660, svar på åläggande, fråga 13 och fråga 16; handl.nr 699, svar på åläggande, fråga 16; handl.nr 705, svar på åläggande, fråga 16; handl.nr 710, svar på åläggande, fråga 16.

⁵¹ Handl.nr 292, svar på åläggande, fråga 5 c.

⁵² Handl.nr 1295, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 15.

⁵³ Se exempelvis handl.nr 1336, svar på åläggande, fråga 10, 12 och 14; handl.nr 1339, svar på åläggande, fråga 10, 12 och 14; handl.nr 1342, svar på åläggande, fråga 10, 12 och 14; handl.nr 1347, svar på åläggande, fråga 2, 4 och 6; handl.nr 1358, svar på åläggande, fråga 7, 9 och 11.



benämnd "konsolidering av kontorspost och osorterade sändningar") inte konkurrerar med Postnords distributionsverksamhet, utan i stället ska ses som vertikalt relaterad till denna. Strålfors uppfattning baseras på att Mailworld inte utför transport eller utdelning av utskick (vilket enligt Strålfors är kärnan i distributionstjänsten) utan i stället "förmedlar" de sorterade utskicken till postdistributörer, såsom Postnord.⁵⁴ Konkurrensverket kan emellertid konstatera att Mailworlds erbjudande gentemot kund inkluderar distribution och att företaget i sin egen kommunikation positionerar sig som ett alternativ till Postnord.⁵⁵ Mailworld har också i tidigare ärende hos Konkurrensverket hänvisat till Postnord som en konkurrent.⁵⁶

56. För det tredje finns ett samband mellan Postnords distributionsverksamhet och den distribution som sker under 21 Grams varumärke Morgonpost. Strålfors har framfört att det inte finns något horisontellt samband vad avser distribution eftersom det inte är 21 Grams som utför distributionen, utan tidningsutdelarna själva. Sambandet är därmed, enligt Strålfors, vertikalt.⁵⁷ Konkurrensverket konstaterar emellertid att 21 Grams visserligen inte utför själva utdelningen, men enligt egen beskrivning är ensamt ansvarigt för försäljning, prissättning, teknologi, transportkoordinering och logistik, produktionshantering, maskinell konsolidering, returhantering, administration och fakturering. Det är heller inte möjligt att köpa distribution med Morgonpost annat än genom 21 Grams. 21 Grams har också uppgett att det är 21 Grams som initierar alla strategiska diskussioner och beslut i Morgonpost.⁵⁸
57. För det fjärde finns ett samband mellan å ena sidan 21 Grams verksamhet i förmedlingsledet och å andra sidan Postnords verksamhet i distributionsledet. 21 Grams agerar nedströms i förmedlingsledet och köper distributionstjänster från Postnord och andra postdistributörer.
58. För det femte finns ett samband mellan 21 Grams och Strålfors vad avser tillhandahållande av tryckeritjänster. 21 Grams utför som noterats ovan inte utskrift och kuvertering i egen regi utan anlitar tredje part som underleverantör. Strålfors utför däremot utskrift och kuvertering på egen hand och åt tredje part.⁵⁹ Strålfors skulle således potentiellt kunna utföra tryckeritjänster åt 21 Grams.

⁵⁴ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 35, punkt 115.

⁵⁵ Handl.nr 1636, utdrag från mailworld.se, *Kontorspost – Mailworld Post optimized for future business*, hämtat 2025-05-21.

⁵⁶ Ärende 638/2015, handl.nr 2, inläga från Mailworld.

⁵⁷ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 37–38, punkt 128–138.

⁵⁸ Handl.nr 815, svar från 21 Grams på åläggande, s. 1–2.

⁵⁹ Handl.nr 1642, e-postväxling med Strålfors.



59. För det sjätte finns ett samband mellan å ena sidan 21 Grams verksamhet avseende tillhandahållande av programvaror för portooptimering och å andra sidan Strålfors verksamhet i förmedlingsledet. Som framgår ovan används 21 Grams programvaror internt inom 21 Grams, men de tillhandahålls också till andra aktörer i förmedlingsledet, däribland Strålfors.
60. Sammanfattningsvis kan Konkurrensverket konstatera att Strålfors och 21 Grams bedriver horisontellt överlappande verksamheter inom i vart fall förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation. Vidare finns ett vertikalt samband mellan 21 Grams verksamhet som tillhandahållare av programvaror för portooptimering och Strålfors verksamhet i förmedlingsledet, respektive mellan 21 Grams verksamhet i förmedlingsledet och Postnords verksamhet i distributionsledet. Det finns även ett vertikalt samband avseende tryckeritjänster. Om sambanden som föreligger med anledning av Mailworlds respektive Morgonposts verksamheter ska anses vara horisontella eller vertikala kan lämnas öppet, då det inte påverkar Konkurrensverkets slutsatser.

Relevant marknad

Inledning

61. Marknadsavgränsning är ett verktyg som används för att finna och fastställa gränserna för konkurrensen mellan företag. En relevant marknad består dels av en relevant produktmarknad, dels av en relevant geografisk marknad. Det huvudsakliga syftet med att avgränsa dessa marknader är att identifiera de faktiska konkurrenter till de berörda företagen som är i stånd att begränsa deras beteende och hindra dem från att agera oberoende av ett effektivt konkurrenstryck.⁶⁰ Marknadsavgränsningen utgör en ram för att strukturera och underlätta konkurrensbedömningen.⁶¹
62. Den relevanta produktmarknaden omfattar alla produkter som kunderna anser vara likvärdiga med (utbytbara mot) det eller de berörda företagens produkter, på grundval av produkternas egenskaper, pris och avsedda användning, med beaktande av konkurrensvillkoren och strukturen på utbud och efterfrågan på marknaden.⁶² Företag omfattas av tre huvudsakliga konkurrensbegränsningar, nämligen utbytbarhet på efterfrågesidan, utbytbarhet på utbudssidan och potentiell konkurrens.⁶³ Utbytbarhet på efterfrågesidan är den största faktiska och omedelbara disciplinerande begränsningen för leverantörer av en viss produkt. Ett företags inflytande över de rådande försäljningsvillkoren – exempelvis priser, innovationsnivå

⁶⁰ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i unionens konkurrenslagstiftning (EUT C 1645, 22.2.2024, s. 1–35) ("kommissionens tillkännagivande om relevant marknad"), punkt 6.

⁶¹ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 22.

⁶² Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 12 a.

⁶³ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 23.



eller erbjuden kvalitet – beror på i vilken utsträckning dess kunder utan svårigheter kan byta till tillgängliga produkter som kunderna betraktar som substitut. Utbytbarhet på efterfrågesidan är därför ett huvudkriterium för att definiera den relevanta produktmarknaden.⁶⁴

63. Utbytbarheten på utbudssidan kan också vara relevant för definitionen av den relevanta marknaden i vissa fall, nämligen när den är lika faktisk och omedelbar som utbytbarheten på efterfrågesidan och leder till liknande konkurrensvillkor för alla berörda produkter. Enligt Europeiska kommissionens ("kommissionen") erfarenheter är utbytbarhet på utbudssidan relevant för marknadsdefinitionen bara i vissa fall. Potentiell konkurrens omfattar däremot mer avlägsna och osäkra konkurrensbegränsningar som inte uppfyller kriterierna för faktisk och omedelbar utbytbarhet. Därför är potentiell konkurrens inte relevant för definitionen av den relevanta marknaden.⁶⁵
64. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det geografiska område där det eller de berörda företagen tillhandahåller eller efterfrågar de relevanta produkterna, där konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade för att effekterna av det beteende eller den koncentration som granskas ska kunna bedömas, och som kan skiljas från andra geografiska områden, framför allt på grund av väsentligt olika konkurrensvillkor.⁶⁶
65. Utgångspunkten för Konkurrensverkets analys av utbytbarheten i det följande är det eller de berörda företagens verksamheter.⁶⁷ Således avgränsas marknaderna med utgångspunkt i (i) Postnords erbjudande i distributionsledet och (ii) Strålfors och 21 Grams erbjudande i förmedlingsledet. Konkurrensverket kommer i det följande för respektive marknad redogöra för hur den avgränsats i praxis och Strålfors uppfattning om hur den ska avgränsas, samt därefter för Konkurrensverkets analys av densamma. För respektive marknadsled avgränsas först den relevanta produktmarknaden och därefter den relevanta geografiska marknaden.

⁶⁴ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 23 a.

⁶⁵ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 23 b och 23 c.

⁶⁶ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 12 b.

⁶⁷ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 18 a.



Distributionsledet

Relevant produktmarknad

Avgränsning av den relevanta marknaden i praxis

66. Kommissionen har bedömt att inrikes och internationell post utgör separata marknader.⁶⁸ För inrikes post har kommissionen vidare övervägt, men slutligen lämnat öppen, en segmentering mellan enstaka post och industriell post, respektive möjlig ytterligare segmentering av industriell post för (i) administrativ post, (ii) posttidningar och (iii) adresserad direktreklam.⁶⁹ Kommissionen har vidare övervägt avgränsningar mellan (i) standard- respektive expressleverans, (ii) företagspost och post avsedd för privatkunder och (iii) adresserad respektive oadresserad post.⁷⁰
67. Marknadsdomstolen har tidigare, i ärenden som rört prisvillkor för stora sändningar, ansett att en relevant produktmarknad för stora sändningar kan avgränsas utan ytterligare segmentering utifrån olika typer av sändningsbrev.⁷¹ Konkurrensverket har, i ett annat ärende avseende prisvillkor för stora sändningar, följt denna marknadsavgränsning.⁷² I andra ärenden har Konkurrensverket avgränsat en marknad för distribution av sändningar.⁷³

Strålfors uppfattning om relevant produktmarknad

68. Strålfors har inte till Konkurrensverket kommunicerat en definitiv uppfattning om marknadsavgränsning i distributionsledet, men i anmälan fokuserat på marknaden för distribution av sändningar. Ett skäl för att göra en avgränsning mellan sändningar och enstaka post (alltså kontorspost och brevlådepost) är enligt Strålfors att sändningar möjliggör effektivare hantering och lägre styckkostnader. Konkurrerande postdistributörer fokuserar av detta skäl ofta sitt tjänsteutbud på sändningar. Vidare har Strålfors framfört att fysisk post är utsatt för konkurrens från digitala kommunikationskanaler.⁷⁴

Konkurrensverkets bedömning

69. Som tidigare redogjorts för kan fysiska brev delas in i sändningar, kontorspost och brevlådepost (varav de senare två gemensamt kan benämnas enstaka post). En sändning avser, till skillnad från enstaka post, en större serie av brev med samma format och vikt som normalt produceras

⁶⁸ Ärende M.5152, Posten/Post Danmark, kommissionsbeslut den 21 april 2009, punkt 14; ärende M.3971, Deutsche Post/Exel, kommissionsbeslut den 24 november 2005, punkt 23–24.

⁶⁹ Ärende M.5152, Posten/Post Danmark, kommissionsbeslut den 21 april 2009, punkt 18.

⁷⁰ Ärende M.5152, Posten/Post Danmark, kommissionsbeslut den 21 april 2009, punkt 15–17 med hänvisningar.

⁷¹ MD 1998:15; MD 2011:14.

⁷² Konkurrensverkets beslut den 3 maj 2012 i dnr 262/2011, s. 3.

⁷³ Konkurrensverkets beslut den 12 maj 2006 i dnr 251/2006, punkt 10–12; Konkurrensverkets beslut den 30 november 2000 i dnr 419/1999, punkt 40.

⁷⁴ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 123–125.



industriellt och sorteras med datorstöd.⁷⁵ Sändningar prissätts separat från enstaka post och som noterats ovan kan storleken på sändningsvolymen, och graden av sortering, generera olika rabatter från postdistributörerna.⁷⁶ Redan dessa skillnader i tjänsternas beskaffenhet och prissättning talar för att i marknadsavgränsningen skilja mellan sändningar och enstaka post. För en kund som möter villkoren för en sändning torde det, mot bakgrund av de bättre priser som aktualiseras för sändningar, sällan finnas anledning att överväga att utskicken i stället ska distribueras som enstaka post. Av samma skäl bör de utskick för vilka företag köper distribution av enstaka post i regel inte möta de krav som gäller för att inhandla distribution av en sändning. I det fall kunden av distributionstjänster också är en aktör i förmedlingsledet, såsom Strålfors och 21 Grams, är det dessutom redan på basis av aktörernas affärsmodell endast aktuellt med köp av distribution av sändningar. Detta eftersom förmedlarens roll i värdekedjan, vad avser fysiska utskick, är att förbereda just sändningar för utskick.⁷⁷ Från ett efterfrågeperspektiv finns således anledning att, i likhet med tidigare praxis⁷⁸, skilja på distribution av sändningar och distribution av enstaka post.

70. Vad gäller utbudssubstitution har Konkurrensverket undersökt om det kan föreligga utbytbarhet på utbudssidan mellan paketsdistribution och distribution av sändningar. Utredningen talar för att det finns skillnader i hur utdelningen mellan brev respektive paket går till, eftersom brev – till skillnad från paket – delas ut enligt bestämda slingor. Det skulle enligt PTS krävas "enorma" investeringar i sorteringsmaskiner och postslingor för att paketsdistributörerna ska kunna dela ut brev. Därtill skulle paketsdistributörerna behöva ändra hela sin infrastruktur. För att brev ska kunna delas ut genom serviceställen, såsom paket kan delas ut, skulle det vidare krävas ändringar i postlagen, PTS:s föreskrifter och i rättsakter på EU-nivå.⁷⁹ Sammantaget bedömer Konkurrensverket att utredningen talar för att det inte föreligger sådan utbytbarhet på utbudssidan mellan paketsdistribution och distribution av sändningar att det skulle motivera en utvidgning av den relevanta marknaden till att omfatta paketsdistribution.
71. Vad avser en eventuell ytterligare segmentering utifrån typ av sändning, det vill säga mellan (i) administrativ post, (ii) adresserad direktreklam och

⁷⁵ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 123.

⁷⁶ Se till exempel handl.nr 1629, utdrag från postnord.se, *Prisparametrar för Postnord*, hämtat 2025-05-21; handl.nr 1637, utdrag från postnord.se, *Frankostämpling prislista Postnord okt-24*, hämtat 2025-05-21; handl.nr 1638, utdrag från postnord.se, *Brev inrikes fakturering prislista Postnord maj-25*, hämtat 2025-05-21; handl.nr 1639, utdrag från postnord.se, *Brevsändning inrikes prislista Postnord maj-25*, hämtat 2025-05-21.

⁷⁷ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 45.

⁷⁸ Konkurrensverkets beslut den 12 maj 2006 i dnr 251/2006, punkt 10–12; Konkurrensverkets beslut den 30 november 2000 i dnr 419/1999, punkt 40.

⁷⁹ Handl.nr 1218, tjänsteanteckning, s. 4.



(iii) posttidningar, har det för prövningen av den anmälda företagskoncentrationen inte varit nödvändigt att ta slutlig ställning.

72. Sammantaget finns det ett antal omständigheter i utredningen som talar för att den relevanta produktmarknaden i distributionsledet är marknaden för distribution av sändningar. Konkurrensverket har emellertid inte tagit slutlig ställning i frågan om den exakta avgränsningen. Nedan utgår Konkurrensverket från att den relevanta produktmarknaden är marknaden för distribution av sändningar.

Relevant geografisk marknad

73. Strålfors har inte till Konkurrensverket kommunicerat en definitiv uppfattning om marknadsdefinition, men har i anmälan tillämpat en geografisk marknadsdefinition som omfattar hela Sverige.⁸⁰
74. Konkurrensverket kan konstatera att marknaden för distribution av sändningar i Sverige är nationellt reglerad genom bestämmelserna om postverksamhet i 2 kap. postlagen. I 2 kap. 1 § samma lag anges att postverksamhet är tillståndspliktig. Tillståndskraven innefattar bland annat skyldighet att tillhandahålla postal infrastruktur i form av postboxar, adressändringsuppgifter, portkoder med mera.⁸¹ I dagsläget finns ett tjugotal postdistributörer med sådant tillstånd, varav samtliga är svenska näringsidkare.⁸² Posttjänster efterfrågas i hela landet och ur ett efterfrågeperspektiv behöver företag kunna nå sina kunder (mottagare) som kan vara spridda över hela landet.⁸³
75. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket att en vidare marknad än Sverige kan uteslutas. Vad avser en potentiellt snävare segmentering, såsom lokala eller regionala marknader, har det för prövningen av koncentrationen inte varit nödvändigt att ta slutlig ställning. Nedan utgår Konkurrensverket från att den relevanta geografiska marknaden är Sverige.

Förmedlingsledet

Relevant produktmarknad

Avgränsning av den relevanta marknaden i praxis

76. Kommissionen har tidigare bedömt marknaden för printning och kuvertering och övervägt, men slutligen lämnat öppet, snävare marknader för (i) administrativ post och (ii) adresserad direktreklam.⁸⁴ Konkurrensverket å

⁸⁰ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 37, punkt 126.

⁸¹ Handl.nr 1631, utdrag från pts.se, *Ansök för att bli postoperatör*, hämtat 2025-02-17.

⁸² Handl.nr 1630, utdrag från pts.se, *Postoperatörer med tillstånd från PTS*, hämtat 2025-02-17.

⁸³ Jämför PTS rapport, *Konsekvenser av ett ändrat beföringstidskrav*, (PTS-ER-2024:29), s. 58.

⁸⁴ Ärende M.5152, Posten AB/Post Danmark, kommissionsbeslut den 21 april 2009, punkt 119–126.



sin sida har tidigare bedömt att marknaden för utskrift och kuvertering utgör en separat produktmarknad skild från marknaden för distributionstjänster.⁸⁵

77. Vid Konkurrensverkets prövning av Posten AB:s förvärv av Strålfors konstaterades att Strålfors var verksamt på marknaden för printning och kuvertering.⁸⁶ Konkurrensverket definierade dessa tjänster som förädlings-tjänster, där elektroniska uppgifter omvandlas till fysiskt printade och kuverterade försändelser.⁸⁷ Konkurrensverket bedömde vidare att marknaden för printning och kuvertering av sändningar potentiellt skulle kunna delas in i följande segment: administrativ post, adresserad direktreklam (ADR) och posttidningar.⁸⁸
78. Konkurrensverket har vidare inom ramen för ett klagomålsärende avseende Postnords prisvillkor (initierat 2015 av 21 Grams och Mailworld) preliminärt bedömt att två separata, vertikalt sammanbundna, marknader kunde avgränsas. Konkurrensverket fann då dels en marknad för postförädlings-tjänster (såsom insamling, sortering och printning), dels en marknad för transport och utdelning av post. Konkurrensverket konstaterade att förmedlare huvudsakligen är verksamma inom vissa delar av den enligt 1 kap. 2 § postlagen definierade posttjänsten, nämligen insamling och sortering av post, men att de även kan erbjuda kringliggande tjänster, såsom printning och kuvertering.⁸⁹

Strålfors uppfattning om relevant produktmarknad

79. Enligt Strålfors omfattar den relevanta marknaden i förmedlingsledet marknaden för kundkommunikationstjänster, utan åtskillnad mellan fysiska och digitala utskick.⁹⁰ Med kundkommunikationstjänster avses hanteringen av informationsflödet som, i det fysiska segmentet, sträcker sig fram till och med utskrift och kuvertering.⁹¹ Marknaden kännetecknas enligt Strålfors av att tjänster kan paketeras på olika sätt och från olika aktörer utifrån kundens behov.⁹²
80. Enligt Strålfors utgör den förflyttning som skett från fysisk post till digital kommunikation bevis på utbytbarhet mellan utskickssätten. Vidare råder stark utbytbarhet på efterfrågesidan eftersom kunderna utan svårigheter kan

⁸⁵ Konkurrensverkets beslut den 30 november 2000 i dnr 419/1999.

⁸⁶ Konkurrensverkets beslut den 12 maj 2006 i dnr 251/2006, punkt 9.

⁸⁷ Konkurrensverkets beslut den 12 maj 2006 i dnr 251/2006, punkt 11.

⁸⁸ Konkurrensverkets beslut den 12 maj 2006 i dnr 251/2006, punkt 12.

⁸⁹ Konkurrensverkets beslut den 6 november 2015 i dnr 638/2015 och 639/2015, s. 7. Kommissionen har däremot i äldre beslut funnit att sortering utgör en del av distributionstjänsten, se ärende IV.M.102, TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poste, PTT Post & Sweden Post, kommissionsbeslut den 2 december 1991, punkt 20.

⁹⁰ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 97.

⁹¹ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 97 och 102.

⁹² Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 90.



byta från fysiska till helt digitala kommunikationsflöden. Därutöver är den fysiska distributionen i hög grad digitaliserad och samtliga steg fram till dess att utskriften sker är helt digitala. Slutligen integreras och överlappar digitala och fysiska kanaler, och både Strålfors och 21 Grams erbjuder så kallade *"omnikanaltjänster"*, vilka används för såväl digitala som fysiska utskick. I exempelvis Strålfors plattform Omnichannel är det möjligt att dagligen välja om kommunikation ska ske fysiskt eller digitalt. Strålfors anser inte att olika infrastruktur och prisskillnader mellan digital respektive fysisk kommunikation utgör skäl för att avgränsa olika relevanta marknader. De lägre kostnaderna för digital kommunikation är tvärtom något som driver kunderna att i ökad utsträckning ersätta fysiska kanaler med digitala. Utbytbarheten är enligt Strålfors asymmetrisk på så vis att fysiska kanaler ersätts av digitala kanaler, medan digitala utskick i regel inte byts ut mot fysiska brev.⁹³

81. Strålfors har även avgränsat en marknad för den fysiska produktionen av printning och kuvertering (det vill säga tryckeritjänsten). Printning och kuvertering utgör således enligt Strålfors ett segment av ovan nämnda marknad för kundkommunikationstjänster. Eftersom 21 Grams anlitar underleverantörer för tryckeritjänster, anser Strålfors att 21 Grams inte är verksamt på marknaden för printning och kuvertering av sändningar (vilket däremot Strålfors är). Enligt Strålfors *"förmedlar"* 21 Grams tjänster till företag som utför printning och kuvertering, varför det finns ett vertikalt samband mellan företagen.⁹⁴

Konkurrensverkets bedömning

82. Konkurrensverkets utredning talar för att det finns en efterfrågan på att från en och samma leverantör erhålla lösningar för både digital och fysisk kundkommunikation, detta särskilt utifrån uppgifter från både aktörer i förmedlingsledet och kunder till dessa. Inom lösningar för fysisk kundkommunikation ingår som noterats ovan bland annat utskrift och kuvertering och försäljning av porto. Inom lösningar för digital kundkommunikation ingår bland annat utskick till digitala brevlådor. Flera förmedlare har framhållit att det är nödvändigt att tillhandahålla lösningar för såväl fysisk som digital kommunikation för att kunna konkurrera på marknaden⁹⁵ och såväl Strålfors som 21 Grams erbjuder båda sorters lösningar. Från Strålfors och 21 Grams interna dokument framgår vidare att

⁹³ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, punkt 91–96.

⁹⁴ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 34, punkt 103 och 106; handl.nr 563, svar från Strålfors på frågor, fråga 5.

⁹⁵ Handl.nr 261, svar på åläggande, fråga 3–6; handl.nr 264, svar på åläggande, fråga 3–6; handl.nr 283, svar på åläggande, fråga 6 och 15; handl.nr 347, tjänsteanteckning, s. 1; handl.nr 335, svar på åläggande, fråga 4 och 5; handl.nr 337, svar på åläggande, fråga 4, 6, 7 och 15; handl.nr 629, svar på åläggande, fråga 9; ärende dnr 884/2024, handl.nr 58, tjänsteanteckning, s. 1 och 2.



[REDACTED]
[REDACTED].⁹⁶

83. Konkurrensverkets enkätundersökning riktad till förmedlarnas kunder visar att majoriteten av de som besvarat enkäten efterfrågar lösningar för både digital och fysisk kundkommunikation. Många av dessa kunder inhandlar också tjänsterna från huvudsakligen en och samma leverantör. Samtidigt finns flera kunder som efterfrågar lösningar för endast fysisk kommunikation. Efterfrågan på lösningar för endast digital kundkommunikation är utifrån svaren på enkäten mycket begränsad.⁹⁷
84. Konkurrensverkets utredning talar alltså för att merparten av kunderna efterfrågar lösningar för både fysisk och digital kommunikation samt att Strålfors, 21 Grams och andra aktörer i förmedlingsledet konkurrerar med erbjudanden som omfattar både tjänster för fysisk kommunikation och tjänster för digital kommunikation. Detta talar i sin tur för att marknaden bör avgränsas till marknaden för förmedlingstjänster för *både* fysisk och digital kundkommunikation.
85. Att företag i hög utsträckning efterfrågar lösningar för både digital och fysisk kommunikation, och således inte väljer *mellan* dessa, talar även för att lösningar för digital respektive fysisk kommunikation inte är utbytbara med varandra, utan i stället *kompletterar* varandra.
86. Som noterats tidigare har postmarknaden digitaliserats alltmer och det fysiska segmentet har successivt minskat till förmån för det digitala. Strålfors menar att den förflyttning som skett från fysisk till digital kommunikation i sig utgör bevis på utbytbarhet.⁹⁸ Enligt Konkurrensverkets utredning finns dock trots digitaliseringen kvarvarande volymer inom fysiska utskick, som inte kan eller önskas ersättas med digital kommunikation.
87. Det faktum att kunder över tid migrerar från en teknologi till en annan innebär vidare inte i sig att de två alternativen skulle vara utbytbara i den mening som avses vid avgränsningen av en relevant marknad. För frågan om utbytbarhet på efterfrågesidan är det nämligen av mindre relevans att kunder byter från en produkt om det är till följd av faktorer som inte har något

⁹⁶ Handl.nr 411, CEO Review Strålfors October 2024, s. 27; handl.nr 416, Strålfors business plan 2023–2025, s. 23, 28 och 38; handl.nr 434, Strålfors business plan 2024–2026, s. 2 och 27; handl.nr 691, presentation från 21 Grams kickoff hösten 2022, s. 6; handl.nr 693, 21 Grams Marknadsspaning mål & strategier 2022, s. 11.

⁹⁷ Handl.nr 1208, sammanställning kundenkät, s. 10.

⁹⁸ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 33, punkt 91.



samband med förändrade relativa leveransvillkor, exempelvis förändrade kundpreferenser eller konsumtionsmönster över tid.⁹⁹

88. Inte heller omständigheten att övergången till digital kommunikation i viss mån drivs på från lagstiftningshåll talar i sig för att det från ett efterfrågeperspektiv finns en utbytbart. Sådan ändrad lagstiftning är i aktuellt ärende en faktor som inte har något samband med förändrade relativa leveransvillkor. Att företag på grund av en sådan ändring byter från fysisk till digital kommunikation är därför mindre intressant för frågan om utbytbart mellan fysisk och digital kommunikation.¹⁰⁰
89. Som tidigare noterats är kostnaden för fysiska utskick generellt klart högre än för digitala utskick. De stora prisskillnaderna mellan digital och fysisk kommunikation är i sig en indikation på att de inte är utbytbara med varandra, i vart fall inte för de kundgrupper som fortsatt föredrar fysisk kommunikation.¹⁰¹ Trots prisskillnaderna skickas dessutom fortfarande en betydande mängd fysiska utskick. Som angetts ovan delade postdistributörerna ut omkring 983 miljoner traditionella brev 2024, motsvarande en omsättning på 6,1 miljarder kronor.¹⁰² Givet de stora prisskillnaderna mellan fysisk och digital distribution torde företag (i den utsträckning de inte kan kompenseras genom till exempel en avgift för pappersfaktura) ha starka ekonomiska incitament att välja digitala utskick. Det faktum att en betydande mängd fortfarande skickas fysiskt talar därför för att kunderna av andra anledningar än pris ser skäl att skicka fysiskt i stället för digitalt. En marknadsaktör har beskrivit fysiska utskick just som ett "*nödvändigt ont*" och påpekat att i den omfattning det går att byta till digitala tjänster så görs det redan.¹⁰³ Under Konkurrensverkets utredning har framkommit flera olika anledningar till varför fysiska utskick i vissa fall kan vara att föredra, såsom tekniska och legala.
90. Det kan finnas *en skyldighet för företag att kommunicera information*, exempelvis bankers skyldighet att lämna kunder viss information, till exempel avseende ränteändringar och kontoutdrag.¹⁰⁴ Det är i sådana fall inte aktuellt för avsändaren att underlåta att kommunicera informationen på grund av att mottagaren inte har möjlighet att ta emot ett digitalt utskick. Vidare kan

⁹⁹ Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 52; ärende M.6576, Munksjö/Ahlstrom, kommissionsbeslut den 24 maj 2013, punkt 248 och den brittiska konkurrensmyndighetens rapport i Ladbroke's and Coral, den 26 juli 2016, punkt 6.21–6.30.

¹⁰⁰ Jämför kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 52.

¹⁰¹ Jämför mål C-234/89, Stergios Delimitis mot Henninger Bräu AG, EU:C:1991:91, punkt 16; mål T-83/91, Tetra Pak mot kommissionen, EU:T:1994:246, punkt 77; mål T-395/94, Atlantic Container Line v Commission, EU:T:2002:49, punkt 275; mål T-342/99, Airtours plc mot kommissionen, EU:T:2002:146, punkt 28–41; Marknadsdomstolens avgörande den 9 februari 2005 i mål nr MD 2002:5, s. 8.

¹⁰² PTS, *Svensk postmarknad 2025*, Rapport PTS-ER-2025:6, s. 20.

¹⁰³ Handl.nr 240, svar på åläggande, fråga 4 e.

¹⁰⁴ Handl.nr 234, svar på åläggande, fråga 4 e.



fysiska utskick vara *effektivare ur kommunikationssynpunkt* på så vis att de kan generera bättre uppmärksamhet hos mottagaren. Exempelvis kan marknadsföring och inbjudningar fungera bättre i form av fysiska utskick.¹⁰⁵ Därtill kan det konstateras att det många gånger, exempelvis för fakturor, är *mottagaren* som avgör om ett utskick ska ske digitalt eller fysiskt.¹⁰⁶ För att ett företag fortsatt ska kunna erbjuda mottagaren möjligheten att välja behövs alltså, så länge det bland mottagarna finns en efterfrågan på fysiska utskick, en lösning för både digitala och fysiska utskick. Detta talar för att lösningar för digital respektive fysisk kundkommunikation från *förmedlarnas kunders* (det vill säga avsändarnas) perspektiv inte är alternativa och utbytbara, utan just att förmedlarnas kunder efterfrågar lösningar för båda sorters kommunikation och att lösningarna således kompletterar varandra. Av den enkäten som Konkurrensverket genomfört framgår vidare att en klar majoritet av kunderna som besvarat enkäten ser hinder mot att endast använda digital kommunikation.

91. Konkurrensverkets utredning talar alltså för att digitala utskick från ett *efterfrågeperspektiv* inte är utbytbara mot fysiska utskick. Inte heller från ett *utbudsperspektiv* har framkommit skäl att betrakta digitala utskick som utbytbara mot fysiska utskick. Utredningen talar därför för att förmedlingstjänster för digital kommunikation inte är utbytbara mot förmedlingstjänster för fysisk kommunikation. Detta skulle förvisso kunna motivera en marknadsavgränsning för förmedlingstjänster för enbart fysisk kommunikation. Som konstaterats ovan talar dock såväl kundernas (avsändarnas) efterfrågan som förmedlarnas uppfattning om vilka tjänster som behövs för att vara konkurrenskraftiga, för att det i stället bör avgränsas en relevant produktmarknad för *både* fysisk och digital kundkommunikation.
92. Vidare kan det i sammanhanget noteras att de huvudsakliga aktörerna skulle bli desamma oavsett om den relevanta marknaden avgränsas till marknaden för fysisk kundkommunikation, eller den för både digital och fysisk kundkommunikation. Strålfors och 21 Grams samt exempelvis CGI, KGM, Mailit, Parajett, Ropo, TietoEvry, och Idata erbjuder lösningar för både fysisk och digital kundkommunikation. Alla dessa skulle således ses som konkurrenter vid båda marknadsavgränsningarna.
93. Sammantaget finns det ett antal omständigheter i utredningen som indikerar att den relevanta marknaden utgörs av förmedlingstjänster för *både* fysisk och digital kundkommunikation. För bedömningen av företagskoncentrationens

¹⁰⁵ Handl.nr 209, svar på åläggande, fråga 4 e; handl.nr 289, svar på åläggande, fråga 4; handl.nr 335, svar på åläggande, fråga 4.

¹⁰⁶ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. iii, punkt 3 och s. 18, punkt 23; handl.nr 723, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 17; handl.nr 753, svar från Strålfors på åläggande, fråga 24; ärende 884/2024, handl.nr 40, tjänsteanteckning, s. 5.



effekter har Konkurrensverket emellertid inte funnit skäl att slutligt ta ställning till hur marknaden för förmedlingstjänster bör avgränsas. Nedan utgår Konkurrensverket från att den relevanta produktmarknaden är marknaden för förmedlingstjänster för både fysisk och digital kundkommunikation.

Relevant geografisk marknad

Avgränsning av den relevanta marknaden i praxis

94. Kommissionen har tidigare lämnat öppet om marknaden för printning och kuvertering kan avgränsas nationellt eller vidare. Kommissionen har dock identifierat leveranstid och kostnadsskäl som faktorer vilka talar mot att inhandla printning och kuvertering i ett land, för leverans i ett annat.¹⁰⁷
95. Konkurrensverket har tidigare funnit att marknaden för printning och kuvertering av sändningar var nationell.¹⁰⁸ Vidare har Konkurrensverket i en preliminär bedömning av en potentiell marknad för postförädlingsstjänster (till exempel insamling, sortering och printning) funnit att marknaden var nationell.¹⁰⁹

Strålfors uppfattning om relevant geografisk marknad

96. Enligt Strålfors finns starka argument för en geografisk marknad som omfattar åtminstone samtliga nordiska länder. Strålfors påpekar härvid att logistikkostnaderna och den tid det tar för utskick att nå mottagaren förvisso kan bli högre om ett tryckeri i ett annat land används, men att en aktör kan anlita underleverantörer för utskrift och kuvertering och på detta sätt tillhandahålla tjänster till svenska kunder från utlandet. Som exempel noteras norska Orbyt och finska Ropo som erbjuder kundkommunikationstjänster till svenska kunder. Vidare har Strålfors framhållit att en del av den utskrift och kuvertering som sker i Strålfors svenska tryckerier utförs för den danska och norska marknaden. Strålfors har även påpekat att digitaliseringen av värdekedjan gör det ännu enklare att erbjuda tjänster på internationell basis.¹¹⁰
97. Vad avser den geografiska marknaden för printning och kuvertering har Strålfors redovisat uppgifter för en nationell marknad, men samtidigt uppgett att det är rimligt att anta att de minskade volymerna av printning och kuvertering kommer att skapa ökade möjligheter för gränsöverskridande verksamheter eftersom aggregering av volymer från flera länder kan ge upphov till skalfördelar.¹¹¹

¹⁰⁷ Ärende M.5152, Posten/Post Danmark, kommissionsbeslut den 21 april 2009, punkt 127–129.

¹⁰⁸ Konkurrensverkets beslut den 30 november 2000 i dnr 419/1999, punkt 31 och 38.

¹⁰⁹ Konkurrensverkets beslut den 6 november 2015 i dnr 638/2015 och 639/2015, s. 7.

¹¹⁰ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 33, punkt 100.

¹¹¹ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 34, punkt 107–108.



Konkurrensverkets bedömning

98. Av Konkurrensverkets enkätundersökning framgår att kunderna endast i begränsad omfattning köper tjänster för fysisk och digital kommunikation från aktörer utomlands. Därutöver konstaterar Konkurrensverket, i likhet med Strålfors¹¹², att vad gäller fysiska utskick bör större geografiska avstånd mellan plats för utskrift respektive leverans typiskt sett medföra ökade kostnader och längre leveranstid.¹¹³ Även hållbarhetsskäl kan utgöra en anledning att inte anlita leverantörer etablerade långt bort.¹¹⁴ Från ett efterfrågeperspektiv talar detta för att ju längre bort en leverantör är etablerad, desto mindre relevant torde aktören vara som möjlig leverantör.
99. Vidare har av utredningen framkommit att förmedlare i Sverige endast upplever ett begränsat konkurrenstryck från aktörer i andra länder. Eftersom förmedlaren behöver tillhandahålla *både* digital och fysisk kundkommunikation i sitt erbjudande till kunderna (avsändarna), har faktorer som begränsar utländska aktörers möjlighet att tillhandahålla endera typen av kommunikationssätt betydelse för möjligheten att konkurrera på marknaden. Faktorer som försvårar för utländska aktörer att erbjuda kundkommunikationstjänster till kunder i Sverige har uppgetts vara bland annat ovilja från kunder att deras data ska spridas till andra länder, krav från kunder på att leverantören ska vara registrerad i Sverige samt behov av nära kundkontakt eller lokal närvaro och supportkapacitet.¹¹⁵
100. Vad särskilt gäller digital kundkommunikation möter aktörer svårigheter att erbjuda tjänster från utlandet till Sverige. Detta på grund av exempelvis regulatoriska krav rörande hantering av personuppgifter, behov av anslutning som så kallad Certifierad Teknisk Distributör (CTD) för att kunna distribuera e-fakturer samt krav på kompetens avseende olika svenska kanaler som Kivra, Min myndighetspost och de svenska internetbankerna.¹¹⁶
101. Vad gäller fysisk kundkommunikation har flera aktörer i förmedlingsledet uppgett att de upplever i stort sett ingen, eller endast begränsad, konkurrens från aktörer från andra länder än Sverige, särskilt vad avser administrativ post.¹¹⁷ För administrativ post specifikt har tidsaspekten uppgetts som skäl för varför det inte är aktuellt att utföra utskrift utomlands, eftersom exempelvis fakturer måste distribueras inom viss tid. Inom segmentet

¹¹² Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 33, punkt 99.

¹¹³ Ärende M.5152, Posten/Post Danmark, kommissionsbeslut den 21 april 2009, punkt 128.

¹¹⁴ Ärende dnr 884/2024, handl.nr 36, tjänsteanteckning, s. 5.

¹¹⁵ Handl.nr 629, svar på åläggande, fråga 13; handl.nr 705, svar på åläggande, fråga 13.

¹¹⁶ Handl.nr 629, svar på åläggande, fråga 13; handl.nr 660, svar på åläggande, fråga 13; handl.nr 699, svar på åläggande, fråga 13; handl.nr 705, svar på åläggande, fråga 13.

¹¹⁷ Handl.nr 590, svar på åläggande, fråga 12; handl.nr 629, svar på åläggande, fråga 12 och 13; handl.nr 656, svar på åläggande, fråga 12; handl.nr 660, svar på åläggande, fråga 12 och 13; handl.nr 699, svar på åläggande, fråga 12 och 13; handl.nr 705, svar på åläggande, fråga 12 och 13; handl.nr 955, tjänsteanteckning, s. 1–2.



direktreklam kan det däremot finnas bättre förutsättningar för att utföra utskrift utomlands, exempelvis vid kampanjer med längre framförhållning.¹¹⁸

102. Att aktörer etablerade utomlands skulle kunna anlita aktörer i Sverige som underleverantörer för utförandet av det moment inom förmedlingstjänster som består i utskrift och kuvertering medför i sig enligt Konkurrensverket inte att den relevanta geografiska marknaden bör anses vara vidare än Sverige.
103. Sammantaget talar Konkurrensverkets utredning för att marknaden för förmedlingstjänster för både fysik och digital kundkommunikation inte är vidare än nationell. Det har dock för prövningen av koncentrationen inte varit nödvändigt att ta slutlig ställning. Nedan utgår Konkurrensverket från att den relevanta geografiska marknaden är Sverige.

Koncentrationens effekter

Inledning

104. Som framgår ovan ska en företagskoncentration som prövas enligt 4 kap. 1 § KL förbjudas om den är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Det framgår av förarbetena till lagen att en avsevärd del av landet exempelvis kan vara ett landskap eller ett län.¹¹⁹ Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks, 4 kap. 1 § KL.
105. Faktorer som har betydelse för koncentrationsprövningen är koncentrationens effekter på marknadsstruktur, de berörda företagens marknadsställning och finansiella styrka, leverantörernas och konsumenternas valmöjligheter, konsumentintressen i mellanliggande och slutliga distributionsled samt andra faktorer som kan hämma eller främja konkurrensen, såsom förekomsten av faktisk och potentiell konkurrens samt köparmakt.
106. Enligt Konkurrensverkets bedömning riskerar den anmälda företagskoncentrationen att öka Postnords marknadsstyrka på marknaden för distribution av sändningar, med negativa effekter på konkurrensen som följd. Genom koncentrationen uppstår risk att volymer av utskick på olika sätt kan komma att förflyttas från konkurrenter till Postnord, och att konkurrensstrycket från Morgonpost kommer att elimineras. Som kommer att framgå talar utredningen med viss styrka för att Postnord i dag har en dominerande ställning och att den anmälda koncentrationen riskerar att förstärka denna.

¹¹⁸ Handl.nr 955, tjänsteanteckning, s. 2.

¹¹⁹ Prop. 1992/93:56 s. 98.



107. Vidare, vad gäller marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation, talar utredningen för att den anmälda företagskoncentrationen skapar en tydlig marknadsledare som är betydligt större än den näst största aktören. Strålfors kommer genom koncentrationen att få kontroll över ett viktigt konkurrensmedel (iSort). Utredningen tyder på att Strålfors efter koncentrationen skulle kunna avskärma konkurrerande förmedlare genom att till exempel begränsa tillgången till iSort.

108. 21 Grams tjänster för sortering och portooptimering har betydelse avseende såväl effekterna på marknaden för distribution av sändningar som effekterna på marknaden för förmedlingstjänster. Effekterna i distributions- respektive förmedlingsledet behandlas separat nedan, även om farhågorna snarast kan beskrivas som sammanflätade och med följdverkningar i båda leden i värdekedjan.

Effekter i distributionsledet

Inledning

109. En farhåga i aktuellt ärende är att den anmälda företagskoncentrationen möjliggör för Postnordkoncernen att tillse att volymer av portoinköp flyttas från konkurrerande distributörer till Postnord. Konkurrensverket har identifierat olika sätt varigenom en sådan avskärmning skulle kunna genomföras, nämligen genom (i) utnyttjande av 21 Grams programvaror för portooptimering; (ii) minskade direkta inköp från Citymail av 21 Grams och (iii) att inte alls tillhandahålla iSort till konkurrenter i förmedlingsledet. Vidare skulle den anmälda koncentrationen medföra att konkurrenstrycket från Morgonpost försvinner. Konkurrensverkets utredning avseende Postnords marknadsställning samt risken för att denna förstärks genom koncentrationen sammanfattas nedan.

110. Även om Strålfors och 21 Grams huvudsakligen är verksamma inom förmedlingsledet, bedömer Konkurrensverket att koncentrationen riskerar att få effekter i distributionsledet på så vis att Postnords redan starka ställning i distributionsledet riskerar att förstärkas. Dessa effekter uppstår framför allt på grund av att Postnordkoncernen, genom Strålfors köp av 21 Grams, får kontroll över ett företag som har sin huvudsakliga verksamhet inom förmedlingsledet och är en viktig källa till postvolym för Postnords konkurrenter.

Starka indikationer på att Postnord har en dominerande ställning

111. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska, enligt 4 kap. 1 § KL, det särskilt beaktas om koncentrationen medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks. Med begreppet dominerande ställning avses den situationen att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det får möjlighet att hindra en effektiv konkurrens på de



relevanta marknaderna genom att företagets ställning tillåter det att i betydande grad agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter, kunder och, i sista hand, konsumenter. Bedömningen av om ett företag har en dominerande ställning grundar sig i allmänhet på flera faktorer som var för sig inte nödvändigtvis är avgörande.¹²⁰

112. En första viktig faktor för dominansbedömningen är företagets marknadsandelar på den relevanta marknaden. Särskilt höga marknadsandelar utgör i sig – utom i undantagsfall – bevis för att det föreligger en dominerande ställning.¹²¹ EU-domstolen har funnit att detta är fallet vid en marknadsandel på 50 procent.¹²² En marknadsandel på mellan 70 och 80 procent har vidare av EU-domstolen ansetts utgöra ett klart indicium för förekomsten av en dominerande ställning.¹²³ I svensk praxis har Patent- och marknadsöverdomstolen bedömt att en marknadsandel på över 70 procent, sett till både volym och värde, med styrka talar för en dominerande ställning. Under sådana förhållanden krävs enligt domstolen att det skulle vara osedvanligt lätt för nya aktörer att träda in på marknaden eller för befintliga aktörer att expandera för att dominans inte ska anses föreligga.¹²⁴

113. Vid bedömningen är det också relevant att beakta storleken av det aktuella företagets marknadsandelar över tid. Ett varaktigt innehav av särskilt höga marknadsandelar (mer än 50 procent) kan ofta utgöra en stark indikation på att det föreligger en dominerande ställning.¹²⁵ Likaså kan den omständigheten att ett företag har en marknadsandel som är mycket större än konkurrenternas utgöra ett bevis för att företaget har en dominerande ställning.¹²⁶

114. Vidare är företagets finansiella styrka, huruvida företaget är vertikalt integrerat samt förekomsten av inträdeshinder och motverkande köparmakt på marknaden relevanta faktorer att beakta vid prövningen av om ett företag har en dominerande ställning.¹²⁷

¹²⁰ Mål C-27/76, United Brands mot kommissionen, EU:C:1978:22, punkt 65–66.

¹²¹ Mål C-85/76, Hoffman-La Roche mot kommissionen, EU:C:1979:36, punkt 41.

¹²² Mål C-62/86, AKZO Chemie BV mot kommissionen, EU:C:1991:286, punkt 60.

¹²³ Mål T-30/89, Hilti mot kommissionen, EU:T:1991:70, punkt 92; mål T-336/07, Telefónica och Telefónica de España mot kommissionen, EU:T:2012:172, punkt 150.

¹²⁴ Patent- och marknadsöverdomstolens dom i mål nr PMT 1988-17, Swedish Match mot Konkurrensverket, s. 7. Se även prop. 1992/93 s. 86, där det anges att presumtionen för marknadsdominans torde bli nästan omöjlig att omkullkasta vid en marknadsandel som överstiger 65 procent, särskilt om de konkurrerande företagen är relativt små eller av mindre betydelse.

¹²⁵ Mål C-457/10 P, AstraZeneca mot kommissionen, EU:C:2012:770, punkt 176.

¹²⁶ Mål C-27/76, United Brands mot kommissionen, EU:C:1978:22, punkt 111–112. Se även beslut mål T-219/99, British Airways mot kommissionen, EU:T:2003:343, punkt 211.

¹²⁷ Karlsson och Bergqvist, Konkurrensrätt (version 6, 2022, JUNO), s. 530.



115. Konkurrensverket kan konstatera att Postnord har en stark ställning på marknaden och att ställningen har varit stabil under en lång tid. Postnords marknadsandel på marknaden för distribution av sändningar i Sverige är mycket hög. Postnords marknadsandel 2024 var över 60 procent baserat på både volym och värde.¹²⁸ Det är i detta sammanhang även relevant att göra en jämförelse mellan Postnords marknadsandel och dess konkurrenters marknadsandelar.¹²⁹ Härvid kan noteras att marknadsandelen för den näst största aktören, Citymail, är betydligt lägre.¹³⁰ Distributörerna i Morgonpost-samarbetet utgör tillsammans den tredje största aktören, med en i sammanhanget mycket liten marknadsandel.
116. Konkurrensverket kan också konstatera att Postnord har haft en stark ställning på marknaden under en längre tid. Av statistik från PTS avseende brevmarknaden framgår att Postnord under de senaste tio åren visserligen har tappat marknadsandelar till förmån för de mindre aktörerna. Samtidigt har Postnord under hela perioden haft en mycket hög marknadsandel som dessutom är betydligt högre än företagets konkurrenters.¹³¹ Det ska dock noteras att den nu nämnda statistiken omfattar både enstaka post och sändningar, varför den avser en bredare marknad än den i ärendet relevanta marknaden för distribution av sändningar. Enligt Konkurrensverket kan statistiken likväl ge en tydlig indikation på Postnords ställning inom det snävare segmentet distribution av sändningar, eftersom sändningar som tidigare redogjorts för står för den övervägande delen av fysisk post.
117. Vidare kan Konkurrensverket konstatera att Postnordkoncernen är en vertikalt integrerad aktör med närvaro i såväl distributions- som förmedlingsledet och med betydande finansiell styrka och rikstäckande utdelning.
118. Postnord har, sett till företagets ägarförhållanden och omsättning, en betydande finansiell styrka. Postnord ägs till 60 procent av den svenska staten och till 40 procent av den danska staten. Med hänsyn till ägarförhållandena kan Postnord inte anses vara ett bolag som löper risk att hamna på obestånd. År 2024 uppgick företagets omsättning till omkring 37,8 miljarder kronor medan övriga postdistributörers omsättning var väsentligt lägre. Postnord får sammanfattningsvis anses ha en betydande

¹²⁸ Handl.nr 1645, Konkurrensverkets promemoria avseende marknadsandelar och koncentrationsnivåer.

¹²⁹ Mål T-219/99, British Airways mot kommissionen, EU:T:2003:343, punkt 211.

¹³⁰ Handl.nr 1645, Konkurrensverkets promemoria avseende marknadsandelar och koncentrationsnivåer.

¹³¹ PTS, *Svensk postmarknad 2025*, Rapport PTS-ER-2025:6, s. 21; PTS, *Svensk postmarknad 2024*, Rapport PTS-ER-2024:2, s. 20; PTS, *Svensk postmarknad 2023*, Rapport PTS-ER-2023:11, s. 23; PTS, *Svensk postmarknad 2022*, Rapport PTS-ER-2022:16, s. 28; PTS, *Svensk postmarknad 2021*, Rapport PTS-ER-2021:10, s. 40; PTS, *Svensk postmarknad 2020*, Rapport PTS-ER-2020:10, s. 30; PTS, *Svensk postmarknad 2019*, Rapport PTS-ER-2019:7, s. 36; PTS, *Svensk postmarknad 2018*, PTS-ER-2018:10, s. 21; PTS, *Svensk postmarknad 2017*, Rapport PTS-ER-2017:4, s. 31; PTS, *Svensk postmarknad 2016*, Rapport PTS-ER-2016:3, s. 19.



finansiell styrka i jämförelse med övriga aktörer på marknaden för distribution av sändningar.

119. Postnord är även den enda postdistributören med rikstäckande utdelning.¹³² Postnord har, i egenskap av arvtagare till det tidigare postmonopolet, en konkurrensfördel genom sitt ägande av den rikstäckande postinfrastrukturen. Den näst största aktören, Citymail, är aktiv framför allt i storstadsområden och når endast 54 procent av alla hushåll i Sverige. Flera kunder har uppgett att ett rikstäckande distributionsnätverk är en nödvändighet, vilket i praktiken gör Postnord till det enda realistiska alternativet.¹³³ Med hänsyn till att företag har behov av att skicka post till mottagare över hela landet är det nödvändigt för aktörer i förmedlingsledet, om de ska kunna möta detta behov, att ha en affärsrelation med Postnord. Postnord har därmed en konkurrensfördel jämfört med övriga postdistributörer, som samtliga saknar rikstäckning.
120. Vidare kan Konkurrensverket konstatera att marknaden för distribution av sändningar präglas av höga inträdeshinder och avsaknad av motverkande köparmakt.
121. Brevdistribution är förenat med höga fasta kostnader och kräver omfattande initiala investeringar i infrastruktur. Citymail har uppgett att det för att distribuera sändningar i Sverige krävs bland annat en fysisk infrastruktur för insamling, transport och utdelning samt tillgång till fordon och utdelningsnät, erforderliga tillstånd från PTS för verksamhet enligt postlagen, samt avancerade teknologiska lösningar för sortering och hantering av sändningar. Enligt Citymail är inträdeshindren till marknaden omfattande eftersom det är kostsamt och tidskrävande att etablera nödvändig fysisk infrastruktur, kräver stora investeringar i teknik och är svårt att konkurrera med etablerade aktörers skalfördelar. Citymail har vidare uppgett att Postnords ställning i sig innebär ett inträdeshinder.¹³⁴
122. Konkurrensverkets utredning visar att en stor del av postdistributörers kostnader är fasta kostnader som inte direkt påverkas av hur många brev som ska delas ut.¹³⁵ De höga fasta kostnaderna innebär att det är viktigt för postdistributörers lönsamhet att uppnå en tillräcklig volym för att kunna dra nytta av skalfördelar.

¹³² PTS, *Svensk postmarknad 2024*, Rapport PTS-ER-2024:2, s. 20.

¹³³ Se exempelvis handl.nr 217, svar på åläggande, fråga 5 a; handl.nr 224, svar på åläggande, fråga 4 d och e; handl.nr 308, svar på åläggande, fråga 4 d och e. Se även handl.nr 1218, tjänsteanteckning, s. 2–3.

¹³⁴ Handl.nr 260, svar på åläggande, fråga 4 och 18.

¹³⁵ PTS, *Svensk postmarknad 2024*, Rapport PTS-ER-2024:2, s. 14; handl.nr 260, svar på åläggande, fråga 15; handl.nr 544, internt dokument från Postnord, s. 9.



123. Marknaden präglas alltså av stora kapitalkrav för infrastruktur och höga fasta kostnader, vilka förutsätter skalfördelar för att konkurrensen ska bli effektiv.
124. Vad gäller motverkande köparmakt har flera kunder uppgett att de inte har någon möjlighet att påverka pris, leveransvillkor och produktutbud.¹³⁶ Flera kunder har också uppgett att Postnord inte helt kan ersättas eftersom företaget är den enda distributören med rikstäckande utdelning.¹³⁷ En aktör har exempelvis uppgett att det är svårt att förhandla med Postnord och att detta troligen beror på bristande konkurrens.¹³⁸ En annan aktör har uppgett att det är mycket svårt att påverka priset på porto, vilket beror på både det begränsade antalet leverantörer och att Postnord är den enda aktören med rikstäckande utdelning. Företaget beskriver situationen på följande vis: "[o]m CityMail säger, "det kostar X" och jag säger "nej det är för dyrt" vad blir nästa steg? Att vi lämnar CityMail och distribuerar med PostNord, som har högre porto än CityMail. Eller åt andra hållet, om det gäller utdelning i landet där CityMail inte verkar, vad ska man sätta emot PostNord då?".¹³⁹
125. Sammanfattningsvis konstaterar Konkurrensverket att Postnords höga marknadsandelar i sig utgör en stark presumtion för att företaget har en dominerande ställning på marknaden för distribution av sändningar i Sverige. Postnords marknadsandel är betydligt högre än dess konkurrenters och har dessutom varit stabil under en lång tid. I jämförelse med övriga aktörer på marknaden får Postnord därutöver anses ha en betydande finansiell styrka. Postnord är även den enda aktören med rikstäckande utdelning. Om en aktör vill kunna nå mottagare i hela landet behöver således Postnords distribution i någon utsträckning användas. Därtill präglas marknaden av både höga inträdeshinder och avsaknad av motverkande köparmakt.
126. Mot denna bakgrund kan Konkurrensverket konstatera att utredningen ger tydliga indikationer på att Postnord i dag har en dominerande ställning på marknaden för distribution av sändningar i Sverige.

Risk för förstärkning av en dominerande ställning för Postnord

127. Den anmälda koncentrationen riskerar att förstärka en dominerande ställning för Postnord genom att volymer av portoinköp flyttas från konkurrerande

¹³⁶ Se exempelvis handl.nr 222, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 246, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 247, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 250, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 253, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 273, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 291, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 308, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 317, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 360, svar på åläggande, fråga 6.

¹³⁷ Handl.nr 139, svar på åläggande, fråga 7–8; handl.nr 253, svar på åläggande, fråga 4 c; handl.nr 308, svar på åläggande, fråga 4 e; handl.nr 317, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 358, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 360, svar på åläggande, fråga 5 a och c.

¹³⁸ Handl.nr 234, svar på åläggande, fråga 6.

¹³⁹ Handl.nr 149, svar på åläggande, fråga 6.



postdistributörer till Postnord och att konkurrenstrycket från Morgonpost elimineras. Konkurrensverkets bedömning av sådan avskärmning, samt av eliminering av konkurrenstrycket från Morgonpost, redogörs nedan.

Avskärmning av konkurrenter i distributionsledet

Inledning

128. Konkurrensverket har identifierat flera sätt varigenom en avskärmning av Postnords konkurrenter på distributionsmarknaden skulle kunna genomföras. En sådan avskärmning skulle kunna ske dels genom utnyttjande av 21 Grams programvaror för portooptimering, dels genom minskade direkta inköp från främst Citymail, dels genom att inte alls tillhandahålla iSort till konkurrenter i förmedlingsledet. De olika strategierna tar sikte på volymer från delvis samma kunder och överlappar således i viss utsträckning. I det följande presenteras först de rättsliga utgångspunkterna för Konkurrensverkets bedömning, därefter de farhågor som har framförts av marknadsaktörer. Slutligen redogörs för Konkurrensverkets bedömning i denna del.

Utgångspunkter för bedömningen

129. En koncentration mellan företag verksamma i olika led i leverantörskedjan kan påtagligt hämma en effektiv konkurrens om den ger upphov till avskärmning.¹⁴⁰ Konkurrenshämmande avskärmning uppstår när faktiska eller potentiella konkurrenters tillträde till insatsvaror, marknader eller kunder försvåras eller hindras till följd av koncentrationen, eftersom det minskar konkurrenternas förmåga och/eller incitament att konkurrera.¹⁴¹ En sådan avskärmning kan avskräcka konkurrenter från att gå in på marknaden eller expandera. Den kan också få dem att lämna marknaden.¹⁴²
130. Vertikala koncentrationer kan ge upphov till olika typer av avskärmning. Avskärmning av insatsvaror uppstår när koncentrationen sannolikt leder till ökade kostnader för konkurrenter i efterföljande marknadsled (nedströmsmarknaden) genom att begränsa deras tillgång till en väsentlig insatsvara som skulle ha levererats om koncentrationen inte hade ägt rum. Avskärmning av kundmarknad innebär att koncentrationen sannolikt kommer att leda till utestängning av konkurrenter i föregående led genom att den begränsar deras tillgång till ett tillräckligt kundunderlag.¹⁴³

¹⁴⁰ Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (EUT C 265, 18.10.2008, s. 6–25), ("kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer"), punkt 17–18.

¹⁴¹ Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer, punkt 18.

¹⁴² Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer, punkt 29.

¹⁴³ Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer, punkt 30.



131. Om tillgången till kunder hindras kan det leda till högre priser uppströms, särskilt om det finns betydande skalfördelar på marknaden för insatsprodukter eller om efterfrågan präglas av nätverkseffekter. Det är huvudsakligen under sådana förhållanden som möjligheterna att konkurrera kan försämrats för faktiska eller potentiella konkurrenter i föregående led.¹⁴⁴
132. Vid bedömningen av sannolikheten för konkurrensbegränsande avskärmning av såväl insatsvara som kundmarknad beaktas om den sammanslagna enheten kommer att ha *möjlighet* respektive *incitament* till avskärmning, och om avskärmningen skulle få en sannolik *påverkan på konkurrensen* totalt sett.¹⁴⁵ Strålfors ingår i samma koncern som Postnord och Postnordkoncernen är således redan innan förvärvet vertikalt integrerad, med verksamhet i både förmedlingsledet (nedströms) och distributionsledet (uppströms). Vid bedömningen av strategier för avskärmning av Postnords konkurrenter ska beaktas hur sådana strategier påverkar hela Postnordkoncernen.

Farhågor som framförts av marknadsaktörer

133. Flera marknadsaktörer har under Konkurrensverkets utredning framfört farhågor rörande avskärmning av konkurrenter till Postnord på marknaden för distribution av sändningar. Konkurrensverket beskriver nedan dessa farhågor.
134. För det första finns en farhåga att Strålfors kommer att utnyttja 21 Grams programvaror för portooptimering för att gynna Postnordkoncernens distributionsverksamhet, vilket har framförts av flera marknadsaktörer.¹⁴⁶ Flera av dessa har uttryckt oro för att Strålfors efter företagskoncentrationens genomförande kommer att stänga av eller förändra nuvarande funktioner i programvarorna eller göra justeringar i parametrarna så att större volymer flyttas till Postnord.¹⁴⁷
135. En ytterligare oro är att Strålfors inte kommer att underhålla programvaran i samma utsträckning som i dag, med försämrad portooptimering som följd. Det har också uttryckts en oro för att Strålfors kommer att försämra sorteringen till Citymail.¹⁴⁸ Konkurrensverket har härvid noterat att postdistributörernas priser och villkor med mera integreras i portooptimeringen alltmedan de uppdateras. 21 Grams har påpekat att Postnord löpande har infört olika moment i sina villkor, till exempel regler för vikt, vilket försvårat

¹⁴⁴ Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer, punkt 62.

¹⁴⁵ Kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer, punkt 59.

¹⁴⁶ Se exempelvis handl.nr 222, svar på åläggande, fråga 7–9; handl.nr 270, svar på åläggande, fråga 7–8; handl.nr 702, svar på åläggande, fråga 4; handl.nr 358, svar på åläggande, fråga 7–8.

¹⁴⁷ Handl.nr 220, svar på åläggande, fråga 8–9; handl.nr 222, svar på åläggande, fråga 7; handl.nr 270, svar på åläggande, fråga 7; handl.nr 358, svar på åläggande, fråga 7–8; handl.nr 359, skrivelse, s. 3; handl.nr 702, svar på åläggande, fråga 4.

¹⁴⁸ Handl.nr 702, svar på åläggande, fråga 4.



portooptimeringen på så vis att fler parametrar behöver beaktas. 21 Grams arbetar kontinuerligt med att uppdatera programvaran så att sådana införda moment inkluderas i optimeringen.¹⁴⁹

136. Ytterligare en oro som uttryckts av flera marknadsaktörer och som relaterar till farhågan om utnyttjande av 21 Grams programvaror för portooptimering, är att Postnord genom koncentrationen kommer att få tillgång till andra postdistributörers priser.¹⁵⁰ Konkurrensverket noterar här att blotta insynen i de parametrar och beräkningsmodeller som i dag ligger till grund för portooptimeringen skulle ge bättre förutsättningar för Postnord att justera sina priser och övriga villkor för att gynnas i optimeringen, samt för att avskärma konkurrerande postdistributörer från volymer.¹⁵¹
137. För *det andra* finns en farhåga om minskade direkta inköp från Citymail, vilket både Citymail själva och PTS uppmärksammat Konkurrensverket på.¹⁵² Farhågan avser samtliga 21 Grams volymer, vilket inbegriper både inköp där 21 Grams använder iSort eller PostSort och inköp där dessa programvaror inte används. Inköp av volymer där iSort eller PostSort används är volymer som också omfattas av farhågan om utnyttjande av 21 Grams programvaror, som beskrivits ovan. 21 Grams använder normalt iSort eller PostSort vid inköp av porto.¹⁵³ För de portoköp som görs för distribution av Mailworlds volymer används emellertid inte iSort eller någon annan optimeringsmjukvara.¹⁵⁴ Dessa volymer träffas således inte av den ovan beskrivna farhågan om utnyttjande av 21 Grams programvaror iSort och PostSort.
138. För *det tredje* finns en farhåga att iSort inte kommer att tillhandahållas efter koncentrationens genomförande. Konkurrensverket konstaterar att en sådan avskärmning riskerar att initialt påverka konkurrensen i förmedlingsledet, men att det i förlängningen riskerar att leda till att volymer flyttas från konkurrenter till Postnord.

Konkurrensverkets bedömning

139. Under Konkurrensverkets utredning har uppgifter framkommit som talar för att Postnordkoncernen efter företagskoncentrationens genomförande skulle ha både möjlighet och incitament att vidta någon eller flera av ovan nämnda avskärningsstrategier.

¹⁴⁹ Handl.nr 807, tjänsteanteckning från möte med 21 Grams, s. 5.

¹⁵⁰ Handl.nr 222, svar på åläggande, fråga 7–9; handl.nr 234, svar på åläggande, fråga 7; handl.nr 270, svar på åläggande, fråga 8; handl.nr 702, svar på åläggande, fråga 4.

¹⁵¹ Jämför kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer, punkt 78.

¹⁵² Handl.nr 648, svar från PTS på skrivelse, fråga 3; handl.nr 702, svar på åläggande, fråga 4.

¹⁵³ Handl.nr 914, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 1.

¹⁵⁴ Handl.nr 1295, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 12.



140. Konkurrensverket har bland annat funnit att 21 Grams är en mycket viktig kund för Citymail, och att 21 Grams programvaror iSort och PostSort är viktiga kanaler för Citymails försäljning (genom vilka volymer från 21 Grams och andra aktörer passerar).
141. Som noterats tidigare kan Konkurrensverket konstatera att sortering och portooptimering generellt, och 21 Grams programvara iSort specifikt, fyller en central funktion för aktörer i förmedlingsledet och att flera aktörer bedömer att det inte finns likvärdiga alternativ till iSort. Utan tillgång till iSort riskerar enligt Konkurrensverkets bedömning konkurrerande förmedlares kostnader för porto att öka, och därmed deras konkurrensförmåga försämrats. Konkurrensverket har vidare inte identifierat några moment i 21 Grams avtal som skulle utgöra tillräckligt effektiva hinder för en avskärnings.
142. Vad vidare avser Postnordkoncernens incitament för avskärmning talar Konkurrensverkets utredning för att det efter koncentrationens genomförande skulle finnas incitament till avskärmning.

[REDACTED]

144. Vidare kan noteras att distributionsledet präglas av höga fasta kostnader och att skalfördelar därmed är av betydelse. På en marknad som präglas av skalfördelar kommer incitamenten till avskärmning vara starkare, allt annat lika, eftersom varje ytterligare försändelse sänker den genomsnittliga distributionskostnaden. Konkurrensverket bedömer att den höga andelen fasta kostnader och de tillkommande skalfördelarna i distributionsledet kommer att förstärka Postnordkoncernens incitament att avskärma konkurrerande postdistributörer.
145. Konkurrensverket har också gjort en kvantitativ bedömning av Postnordkoncernens incitament till avskärmning. Analysen jämför ett förvärvsscenario med ett scenario där 21 Grams fortsätter att bedriva sin verksamhet som före företagskoncentrationen. I ett förvärvsscenario där Postnordkoncernen skiftar postvolymer från konkurrenter, till exempel Citymail, till den egna distributionstjänsten uppstår vinster på uppströmsmarknaden, vilka ska ställas mot förluster på nedströmsmarknaden där 21 Grams förlorar en andel av kunderna till följd av att företagets tjänster inte optimerar portot på ett lika effektivt sätt som i jämförelsescenariot. Konkurrensverkets analys



indikerar att det för Postnordkoncernen skulle finnas incitament till avskärmning till följd av koncentrationen.

146. Det kan också noteras att Postnordkoncernen i internt material gjort en analys av [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].

147. Det kan vidare noteras att Strålfors historiskt köpt porto från Citymail i ytterst begränsad omfattning jämfört med andra förmedlare. Därtill framgår att den gemensamma koncernledningen inom Postnordkoncernen aktivt har varit involverad i vissa övergripande strategiska beslut som har styrt Strålfors verksamhet i en riktning som gynnat Postnords position på distributionsmarknaden. Koncernledningen har särskilt varit involverad i beslutet att förhindra Strålfors att erbjuda portooptimering till fler kunder, trots att det legat i Strålfors egna affärsintressen att göra detta.¹⁵⁶ Detta indikerar att det inom Postnordkoncernen bedömts affärsmässigt motiverat att begränsa Strålfors inköp från Citymail.

148. Sammanfattningsvis talar Konkurrensverkets utredning för att Postnordkoncernen skulle ha både möjlighet och incitament att avskärma konkurrenter från volymer på de olika sätt som beskrivits ovan. Genom att avskärma dessa volymer, skulle Postnordkoncernen kunna tillse att volymer flyttas från konkurrenter till Postnord och således möjliggöra för Postnord att öka sin marknadsandel utan att behöva sänka priset. Vidare talar utredningen för att konkurrenterna skulle försvagas av en sådan avskärmning, eventuellt till den grad att den största konkurrenten, Citymail, till och med tvingas att lämna marknaden. Det ger utrymme för Postnord att höja priserna för distribution av sändningar.

149. Sammanfattningsvis talar utredningen därmed för att det finns så väl möjligheter som incitament till avskärmning och att det skulle leda till negativa effekter för konkurrensen på marknaden för distribution av sändningar.

Eliminering av konkurrenstryck från Morgonpost

150. Enligt Strålfors är sambandet mellan 21 Grams och distributionsledet vertikalt och inte horisontellt. 21 Grams kan enligt Strålfors inte tillskrivas en

¹⁵⁵ Handl.nr 16, Project Marrakech – M&A Board, s. 5; handl.nr 324, bilaga till svar från Strålfors på åläggande.

¹⁵⁶ Handl.nr 411, bilaga till svar från Strålfors på åläggande, s. 28 och 34.



marknadsandel på marknaden för distribution av sändningar genom Morgonpost. Strålfors har i det sammanhanget framfört att 21 Grams "förmedlar" distribution av post via tidningsdistributörerna under varumärket Morgonpost och att det är tidningsutdelarna, inte 21 Grams, som utför distributionsverksamheten inom ramen för Morgonpost. Eftersom 21 Grams saknar relevant tillstånd från PTS har företaget inte juridisk möjlighet att utföra distribution. Även om 21 Grams dotterbolag Mailworld innehar tillstånd för att bedriva postverksamhet, utför inte Mailworld transport och utdelning av post. Mailworld är därför inte inblandat i samarbetet inom ramen för Morgonpost. Enligt Strålfors ger den anmälda företagskoncentrationen således inte upphov till ett horisontellt samband på marknaden för distribution av sändningar.¹⁵⁷

151. Konkurrensverket kan konstatera att 21 Grams utövar ett stort inflytande över Morgonpost och det konkurrenstryck Morgonpost utövar gentemot Postnord. Det faktum att 21 Grams självt inte utför själva utdelningen förändrar inte detta förhållande. Inte heller förändras det utifrån om sambandet mellan Morgonpost och Postnord beskrivs som horisontellt eller vertikalt. Exempelvis kan noteras att 21 Grams uppgett att företaget är ensamt ansvarigt för bland annat försäljning, prissättning, teknologi- och mjukvaruutveckling, administration och fakturering i Morgonpost. 21 Grams har vidare uppgett att företaget fattar beslut om priset gentemot slutkund. 21 Grams har också uppgett att det är 21 Grams som initierar alla strategiska diskussioner och beslut i Morgonpost. Det är vidare enligt 21 Grams inte möjligt att köpa distribution med Morgonpost annat än genom 21 Grams.¹⁵⁸
152. Även om Morgonposts marknadsandel är låg, så skulle enligt Konkurrensverkets bedömning det konkurrenstryck som i dag kommer från Morgonpost elimineras genom koncentrationen.

Sammanfattade bedömning av effekter i distributionsledet

153. Utredningen ger tydliga indikationer på att koncentrationen riskerar att förstärka en dominerande ställning för Postnord och leda till ökade priser på sändningar. Sammanfattningsvis finns det mycket som talar för att den anmälda företagskoncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för distribution av sändningar. Eftersom PostNord Strålfors AB och PostNord Group AB har valt att lämna in åtaganden i syfte att åtgärda de farhågor som har uppkommit under utredningen har Konkurrensverket emellertid inte haft anledning att slutligt ta ställning till huruvida koncentrationen är ägnad att

¹⁵⁷ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 37 och 38, punkt 127–138.

¹⁵⁸ Handl.nr 815, svar på åläggande från 21 Grams, fråga 1, 3 och 5.



påtagligt hämma en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

Effekter i förmedlingsledet

Inledning

154. En företagskoncentration mellan företag som är verksamma på samma marknad kan påtagligt hämma den effektiva konkurrensen på den marknaden genom att den eliminerar ett betydande konkurrenstryck som ett eller flera företag varit utsatta för, varvid dessa företag får ett ökat marknadsinflytande (utan ett samordnat agerande med andra företag). Den mest direkta effekten av koncentrationen är att konkurrensen mellan de samgående företagen försvinner.¹⁵⁹
155. I regel skulle en företagskoncentration som ger upphov till sådana horisontella (icke-samordnade) effekter påtagligt hämma den effektiva konkurrensen genom att skapa eller stärka en dominerande ställning som innehas av ett enskilt företag, som i regel skulle ha betydligt större marknadsandel än den största konkurrenten efter genomförandet av koncentrationen.¹⁶⁰
156. Strålfors är redan innan den anmälda företagskoncentrationens genomförande den största aktören på marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation i Sverige. En farhåga är att koncentrationen eliminerar ett betydande konkurrenstryck och skapar en aktör med betydande marknadsakt. Konkurrensverkets bedömning av koncentrationens horisontella (icke-samordnade) effekter i förmedlingsledet presenteras i det följande.

Icke-samordnade effekter

157. Marknadsandelar och marknadskoncentration är första indikationer på marknadsstrukturen och den betydelse de samgående företagen och deras konkurrenter har i konkurrenshänseende.¹⁶¹ Enligt etablerad rättspraxis kan mycket höga marknadsandelar – 50 procent eller mer – i sig vara ett bevis på en dominerande marknadsställning. En koncentration som omfattar ett företag vars marknadsandel kommer att förbli under 50 procent kan också orsaka konkurrensproblem, beroende på faktorer såsom antalet konkurrenter och deras marknadsinflytande, förekomsten av kapacitetsbegränsningar eller

¹⁵⁹ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (EUT C 31, 5.2.2004, s. 5–18) ("kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer"), punkt 24; mål C-376/20 P, kommissionen mot CK Telecoms UK Investments, EU:C:2023:561, punkt 159 och 186.

¹⁶⁰ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 25.

¹⁶¹ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 14.



i vilken omfattning de samgående parternas produkter är närliggande substitut.¹⁶²

158. I sin sammanställning av marknadsandelar har Strålfors valt att inkludera aktörer som integrerar dokumentflöden i befintliga digitala plattformar avseende exempelvis fakturering, HR-tjänster och betalningar. Strålfors menar därmed att aktörer såsom Klarna, Fortnox och Visma med flera är aktiva på samma marknad som Strålfors och 21 Grams.¹⁶³ Med beaktande av vad som framkommit i utredningen delar Konkurrensverket inte Strålfors uppfattning att dessa aktörer utövar ett tillräckligt starkt konkurrenstryck på de samgående företagen för att dessa aktörer ska ingå på den relevanta marknaden. Dessa aktörer har därför inte inkluderats i Konkurrensverkets beräkningar av marknadsandelar och marknadens koncentrationsnivå.
159. Den anmälda företagskoncentrationen innebär att den största aktören på marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation (Strålfors) förvärvar den näst största aktören (21 Grams). Enligt Konkurrensverkets beräkning kommer Strålfors efter koncentrationens genomförande vara den största aktören på marknaden.¹⁶⁴ Företagets marknadsandel kommer att vara hög, dock understigande 50 procent.
160. Konkurrensverket kan samtidigt konstatera att det efter genomförandet av den anmälda företagskoncentrationen kommer finnas ett flertal alternativa leverantörer av de tjänster som Strålfors och 21 Grams tillhandahåller, däribland Parajett, Tietoevry, CGI, KGM, Mailit och Ropo. Marknaden är dock fragmenterad och koncentrationen kommer att skapa en marknadsledare som är betydligt större än den näst största aktören.¹⁶⁵
161. De uppskattade marknadsandelarna varierar inte i någon betydande grad om marknaden i stället avgränsas till förmedlingstjänster för fysisk kundkommunikation.
162. Den totala koncentrationsgraden på en marknad kan också ge information om konkurrensläget. För att mäta graden av koncentration tillämpas ofta Herfindahl-Hirschmanns index (HHI). HHI beräknas genom att kvadraterna av de enskilda marknadsandelarna för alla företag på marknaden i fråga summeras. Den absoluta nivån på HHI kan ge en ytterligare indikation om konkurrenstrycket på marknaden efter företagskoncentrationen, medan förändringen av HHI (det så kallade deltat) är en användbar måttstock för

¹⁶² Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 17.

¹⁶³ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 46, Tabell 10.

¹⁶⁴ Handl.nr 1645, Konkurrensverkets promemoria avseende marknadsandelar och koncentrationsnivåer.

¹⁶⁵ Handl.nr 1645, Konkurrensverkets promemoria avseende marknadsandelar och koncentrationsnivåer.



den förändring av koncentrationsgraden som är en direkt följd av koncentrationen.¹⁶⁶

163. Vad gäller koncentrationsnivån på marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation framgår av Konkurrensverkets beräkning att HHI-värde och HHI-delta klart överstiger de av kommissionen fastställda tröskelvärden under vilka en företagskoncentration sannolikt inte leder till konkurrensproblem.¹⁶⁷ Detta gäller även om marknaden avgränsas till förmedlingstjänster för fysisk kundkommunikation. Det faktum att en koncentration överstiger dessa tröskelvärden innebär inte i sig någon presumtion för konkurrensproblem. Av rättspraxis från EU-domstolen framgår dock att ju mer dessa tröskelnivåer överskrids desto större är sannolikheten för att det föreligger konkurrensproblem.¹⁶⁸
164. För bedömningen av en företagskoncentrations effekter beaktas, utöver marknadsandelarna, bland annat hur nära konkurrenter parterna är och vilken grad av konkurrenstryck de utövar mot varandra. Ju högre graden av utbytbarhet är mellan de samgående företagens produkter, desto mer troligt är det att de samgående företagen kommer att höja sina priser betydligt efter koncentrationens genomförande.¹⁶⁹
165. Vad gäller konkurrensnärheten mellan de samgående företagen har Strålfors uppgett att bolagen har olika profil och affärsmodell. Strålfors framför särskilt att 21 Grams, till skillnad från Strålfors, inte har intern printnings- och kuverteringskapacitet och att detta innebär att de samgående företagen inte utgör varandras närmaste konkurrenter. Enligt Strålfors är företagets närmaste konkurrenter i stället tryckeriföretag som Idata, KGM, Mailit och Parajett. Mot denna bakgrund kommer den anmälda företagskoncentrationen enligt Strålfors inte ge upphov till någon betydande "*förlust*" av det rådande konkurrenstrycket på marknaden.¹⁷⁰
166. Som framgår av ovan avsnitt om marknadsförhållanden tillhandahåller både Strålfors och 21 Grams ett helhetserbjudande som inkluderar lösningar för kundkommunikation i digitala och fysiska kanaler, samt ytterligare tilläggs-tjänster. Vad gäller konkurrensnärheten mellan Strålfors och 21 Grams kan det inledningsvis konstateras att det är av mindre betydelse att 21 Grams använder sig av underleverantörer för att tillhandahålla printning och kuvertering eftersom 21 Grams erbjudande gentemot slutkund är detsamma som Strålfors. Konkurrensverkets utredning tyder på att Strålfors och 21 Grams tävlar om samma kunder och vinner kunder från varandra. Ett

¹⁶⁶ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 16.

¹⁶⁷ Handl.nr 1645, Konkurrensverkets promemoria avseende marknadsandelar och koncentrationsnivåer.

¹⁶⁸ Mål T-282/06, Sun Chemical Group med flera mot kommissionen, EU:T:2007:203, punkt 138.

¹⁶⁹ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 28.

¹⁷⁰ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 48, punkt 172–174.



flertal marknadsaktörer har även beskrivit Strålfors och 21 Grams som nära konkurrenter.¹⁷¹ Denna bild bekräftas av uppgifter från såväl 21 Grams¹⁷² som Strålfors¹⁷³.

167. I fråga om vilket konkurrenstryck som kan riskera att utsläckas genom den anmälda företagskoncentrationen har Konkurrensverket särskilt utrett om koncentrationen skulle sätta en viktig konkurrensfaktor ur spel. Vissa företag har ett större inflytande över konkurrensprocessen än deras marknadsandelar eller liknande mått ger vid handen. En koncentration som omfattar ett sådant företag kan ändra konkurrensdynamiken på ett betydande, konkurrensbegränsande sätt, särskilt om marknaden redan är koncentrerad.¹⁷⁴
168. Vidare kan en företagskoncentration hämma den effektiva konkurrensen om den ger det sammanslagna företaget möjlighet och incitament att göra det svårare för mindre företag och potentiella konkurrenter att utvidga sin verksamhet eller i övrigt begränsa konkurrerande företags möjligheter att konkurrera.¹⁷⁵
169. Konkurrensverkets utredning talar för att 21 Grams i dag har ett stort inflytande över konkurrensvillkoren på både marknaden för distribution av sändningar och marknaden för förmedlingstjänster av fysisk och digital kundkommunikation, samt att konkurrensvillkoren på båda dessa marknader skulle förändras i och med koncentrationen. Vad gäller marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation har det framkommit i utredningen att 21 Grams spelar en viktig roll på marknaden genom att ge konkurrerande förmedlare tillgång till iSort.
170. Flera marknadsaktörer har under utredningen uppgett att 21 Grams möjliggör konkurrens i förmedlingsledet.¹⁷⁶ PTS har uppgett att 21 Grams genom sin stora marknadspenetration har kommit att få en nyckelroll på postmarknaden.¹⁷⁷ Vidare har 21 Grams beskrivit att marknaden utgörs av två kluster, med Strålfors på ena sidan och övriga förmedlare på den andra

¹⁷¹ Handl.nr 342, presentation, s. 11; handl.nr 369, tjänsteanteckning, s. 1; handl.nr 590, svar på åläggande, s. 1; handl.nr 628, svar på åläggande, s. 5; handl.nr 699, svar på åläggande, s. 3; handl.nr 705, svar på åläggande, s. 4.

¹⁷² Handl.nr 723, svar från 21 Grams på åläggande, fråga 4; handl.nr 694, Upcoming postal and digital regulations in Sweden – Consequence analysis of new legislation, s. 13; handl.nr 1632, dialogutskrift från förhör, s. 15–16.

¹⁷³ Handl.nr 425, Strålfors Business plan 2023–25, s. 6.

¹⁷⁴ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 37.

¹⁷⁵ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 36.

¹⁷⁶ Handl.nr 628, svar på åläggande, s. 5; handl.nr 699, svar på åläggande, s. 4; handl.nr 260, svar på åläggande, s. 9.

¹⁷⁷ Handl.nr 648, svar på skrivelse, s. 4.



och att 21 Grams, genom sina programvaror, utgör navet för konkurrenterna till Strålfors.¹⁷⁸

171. Vad vidare gäller iSort har flera aktörer i förmedlingsledet, som nämnts i ovan avsnitt om marknadsförhållanden, beskrivit iSort som viktig för att kunna konkurrera effektivt, upprätthålla konkurrenskraftiga portopriser och hålla hanterbara kostnadsnivåer.¹⁷⁹ Vad gäller konkurrenstrycket mot Strålfors specifikt kan också konstateras att Strålfors är vertikalt integrerat med Postnord och att Postnordkoncernen erbjuder en så kallad integrationsrabatt för kunder som inhandlar tjänsten E-brev. Genom den kostnadsbesparing som genereras via portooptimeringen i iSort ökar möjligheten för andra förmedlare att konkurrera med det vertikalt integrerade Strålfors/Postnord. Marknadsaktörer har framfört en oro just att Strålfors efter den anmälda företagskoncentrationen skulle kunna upphöra med att tillhandahålla iSort.¹⁸⁰ Strålfors skulle efter koncentrationen kunna lägga ned iSort helt, eller sluta tillhandahålla tjänsten till tredje parter och endast använda den internt för egna portoköp.
172. Vidare kan noteras att 21 Grams genom samarbeten med andra förmedlare betalar porto för dessa aktörers utskick, vilka samproduceras. På så vis kan lägre kostnader uppnås genom bland annat volymrabatter.¹⁸¹ En risk med den anmälda företagskoncentrationen är att dessa förmedlares kostnader ökar om 21 Grams lämnar samarbetet. Denna eventuella problematik har emellertid under Konkurrensverkets utredning inte varit föremål för närmare undersökning.
173. Sammanfattningsvis understiger de samgående företagens gemensamma marknadsandel presumptionen för dominans och utredningen har inte gett något entydigt stöd för att höga marknadsandelar i detta fall ensamt kan översättas till någon betydande marknadsstyrka som resulterar i prishöjande effekter. Samtidigt kommer Strålfors efter förvärvet att ha en betydligt högre marknadsandel än den näst största aktören, beräkningen av HHI indikerar att konkurrensproblem inte kan uteslutas, och utredningen indikerar därtill att Strålfors och 21 Grams är nära konkurrenter.
174. Utredningen tyder särskilt på att 21 Grams, genom att tillhandahålla sina programvaror till tredje part, skapar bättre förutsättningar för konkurrens i förmedlingsledet. Detta, i kombination med att Strålfors efter företagskoncentrationen kommer att ha en hög marknadsandel, innebär en risk för att

¹⁷⁸ Handl.nr 998, bilaga till 21 Grams svar på åläggande, s. 2; handl.nr 1632, dialogutskrift från förhör, s. 15.

¹⁷⁹ Handl.nr 660, svar på åläggande, fråga 13 och 16; handl.nr 699, svar på åläggande, fråga 16; handl.nr 705, svar på åläggande, fråga 16; handl.nr 710, svar på åläggande, fråga 16.

¹⁸⁰ Handl.nr 234, svar på åläggande, fråga 7 och 8; handl.nr 702, svar på åläggande, fråga 4; ärende 884/2024, handl.nr 55, tjänsteanteckning, s. 7.

¹⁸¹ Handl.nr 1530, tjänsteanteckning, s. 2–4.



en viktig konkurrensfaktor sätts ur spel och att Strålfors kan avskärma konkurrerande förmedlare genom att begränsa deras tillgång till 21 Grams programvaror. Koncentrationen riskerar mot denna bakgrund att försvåra för andra aktörer att konkurrera på marknaden för förmedlingstjänster för digital och fysisk kundkommunikation. Denna risk förstärks av de konkurrensproblem i distributionsledet som koncentrationen ger upphov till.

Motverkande faktorer

175. För att bedöma de förutsebara effekterna av en företagskoncentration på de relevanta marknaderna analyseras de eventuella konkurrenshämmande effekterna av koncentrationen och relevanta motverkande faktorer, såsom expansion, marknadsinträde och motverkande köpmarknad.¹⁸²
176. Om förhållandena på en marknad är sådana att konkurrerande företag har tillräcklig kapacitet, och en viss produktionsökning skulle vara lönsam, är det osannolikt att en företagskoncentration skulle vara ägnad att hämma den effektiva konkurrensen.¹⁸³ Utifrån vad som framkommit i utredningen konstaterar Konkurrensverket att det efter koncentrationen kommer att finnas ledig kapacitet på marknaden. För det fall Strålfors efter den anmälda koncentrationens genomförande skulle höja priserna, finns det för närvarande aktörer med ledig produktionskapacitet som troligen skulle kunna möta en ökad efterfrågan.
177. När det är tillräckligt lätt att etablera sig på en marknad är det inte troligt att en företagskoncentration riskerar att hämma konkurrensen i betydande utsträckning. För att ett marknadsinträde ska anses utsätta de samgående parterna för ett tillräckligt konkurrenstryck måste det visas att inträdet är troligt, snabbt och tillräckligt för att hindra eller omintetgöra eventuella konkurrenshämmande verkningar av koncentrationen.¹⁸⁴
178. För bedömningen av troligheten av ett marknadsinträde är förekomsten av inträdeshinder relevant.¹⁸⁵ Under utredningen har det framkommit att det för etablering på marknaden krävs relativt omfattande initiala investeringar, däribland investeringar i en it-plattform som möjliggör hantering av ett flertal fysiska och digitala kommunikationskanaler.¹⁸⁶ Vidare indikerar utredningen att marknaden präglas av kundtröghet och byteskostnader,¹⁸⁷

¹⁸² Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 12.

¹⁸³ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 33.

¹⁸⁴ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 68.

¹⁸⁵ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 70.

¹⁸⁶ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 95, punkt 371; handl.nr 210, svar på åläggande, fråga 3 och 5; handl.nr 261, svar på åläggande, fråga 5; handl.nr. 264, svar på åläggande, fråga 3 och 5; handl.nr 295, svar på åläggande, fråga 5; handl.nr 335, svar på åläggande, fråga 5.

¹⁸⁷ Handl.nr 369, tjänsteanteckning, s. 5; handl.nr 11, Bilaga 5.1 till anmälan om företagskoncentration, s. 7; handl.nr 261, svar på åläggande, s. 11, fråga 21; handl.nr 695, 21 Grams Business Development Workshop, s. 6 och 9; handl.nr 753, svar från Strålfors på åläggande, s. 10; handl.nr 785, tjänsteanteckning, s. 2. Se även



vilket kan försvåra ett marknadsinträde. Marknaden kännetecknas även av sjunkande volymer, en utveckling som kan öka i takt med möjlig framtida lagstiftning, exempelvis avseende digitala brevlådor och digital myndighetspost.¹⁸⁸ En sådan utveckling kan naturligt påverka de ekonomiska incitamenten för potentiella aktörer att träda in på marknaden.¹⁸⁹

179. Vissa uppgifter i utredningen talar dock för att aktörer från närliggande marknader skulle kunna träda in på marknaden. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].¹⁹⁰ I detta sammanhang kan noteras att Billogram AB ("Billogram") har nämnts som ett exempel på ett marknadsinträde som skett under de senaste åren.¹⁹¹

180. De konkurrenshämmande effekter som en företagskoncentration riskerar att medföra kan i vissa fall även uppvägas av motverkande köparmakt. Med motverkande köparmakt avses den styrka kunder har vid förhandlingar i kraft av sin storlek, sin kommersiella betydelse för leverantören och sin förmåga att byta till alternativa leverantörer. Motverkande köparmakt kan emellertid inte anses uppväga de negativa effekterna av en koncentration i tillräckligt hög grad om endast vissa kunder har motverkande köparmakt.¹⁹²

181. Konkurrensverket har under utredningen varit i kontakt med ett stort antal kunder på marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation för att undersöka förekomsten av motverkande köparmakt. Svaren från kunderna har inte varit samstämmiga. Vad gäller möjligheten att byta leverantör har ett flertal kunder redogjort för olika hinder¹⁹³, samtidigt som andra kunder har uppgett att de inte ser några betydande hinder mot att byta leverantör.¹⁹⁴ På samma sätt har svaren från kunderna rörande deras möjlighet att påverka bland annat pris, leveransvillkor och produktutbud varierat. Ett flertal köpare har uppgett att de inte kan, eller har begränsade möjligheter att, påverka priser eller leveransvillkor.¹⁹⁵ Många andra kunder uppger dock att de har möjlighet att, åtminstone delvis, påverka dessa

handl.nr 1208, sammanställning av Konkurrensverkets enkätundersökning, som visar att mer än två tredjedelar av de tillfrågade kunderna haft samma huvudsakliga leverantör i fem år eller längre.

¹⁸⁸ Jämför SOU 2024:47, *Digital myndighetspost*.

¹⁸⁹ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 72.

¹⁹⁰ Handl.nr 434, Strålfors Business plan 2024–26, s. 2 och 8.

¹⁹¹ Handl.nr 264, svar på åläggande, fråga 20.

¹⁹² Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 67.

¹⁹³ Se exempelvis handl.nr 208, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 211, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 217, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 222; svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 227, svar på åläggande, fråga 4 d.

¹⁹⁴ Se exempelvis handl.nr 137, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 140, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 141, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 145, svar på åläggande, fråga 4 d; handl.nr 148, svar på åläggande, fråga 4 d.

¹⁹⁵ Se exempelvis handl.nr 138, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 211, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 237, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 240, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 247, svar på åläggande, fråga 6.



villkor.¹⁹⁶ Konkurrensverkets sammantagna bedömning är att det inte föreligger sådan köparmakt som kan uppväga de negativa effekterna av koncentrationen.

182. Sammanfattningsvis förekommer uppgifter i utredningen som indikerar att inträdeshindren är relativt höga samt att det inte finns tillräcklig motverkande köparmakt för att motverka de negativa effekter på konkurrensen som företagskoncentrationen kan ge upphov till i förmedlingsledet. Efter koncentrationens genomförande kommer det dock att finnas ett flertal konkurrenter till Strålfors med ledig kapacitet. Möjligheterna till expansion utgör därmed en potentiellt motverkande faktor.
183. För expansion på marknaden är emellertid 21 Grams programvaror av betydelse för att konkurrenterna ska kunna tillgodogöra sig eventuella tillkommande volymer i det fall Strålfors försöker höja priserna. Som redogjorts för ovan finns en risk att konkurrerande förmedlares tillgång till programvarorna begränsas efter företagskoncentrationen, vilket kan försvåra såväl inträde som expansion.

Sammanfattande bedömning av effekter i förmedlingsledet

184. Sammanfattningsvis har det under Konkurrensverkets utredning framkommit uppgifter som talar för att den anmälda företagskoncentrationen skulle kunna resultera i konkurrensskadliga effekter på marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation i Sverige, särskilt i ljuset av att Strålfors genom koncentrationen får kontroll över 21 Grams programvaror. Samtidigt föreligger som redogjorts för ovan vissa motverkande faktorer. Med hänsyn till detta och att PostNord Strålfors AB och PostNord Group AB valt att inkomma med åtaganden i syfte att åtgärda de farhågor som har uppkommit under utredningen har Konkurrensverket inte haft anledning att ta slutlig ställning till om förvärvet är ägnat att påtagligt hämma en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det i detta marknadsled.

Effektivitetsvinster

185. Strålfors har i anmälan om företagskoncentration angett att koncentrationen inte är ägnad att hämma konkurrensen varför det inte är nödvändigt att ta ställning till om effektivitetsvinster från förvärvet uppväger negativa effekter. Enligt Strålfors förväntas koncentrationen ge upphov till synergieffekter eftersom kundkommunikationstjänster i hög grad bygger på skalbara it-plattformar med höga fasta kostnader, vilket innebär att intäkterna ökar men kostnadsbasen förblir i stort oförändrad när volymerna ökar. Vidare har angetts att det även inom det fysiska segmentet finns utrymme för skal-

¹⁹⁶ Se exempelvis handl.nr 148, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 207, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 217, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 223, svar på åläggande, fråga 6; handl.nr 227, svar på åläggande, fråga 6.



fördelar och Strålfors förväntar sig bland annat att kunna öka utnyttjandegraden i sina tryckerier eftersom en del av de volymer som 21 Grams förmedlar (och där 21 Grams i dag använder sig av underleverantörer) kommer att kunna hanteras av Strålfors. Strålfors betraktar dessutom iSort som en möjlig källa till ytterligare synergivinster.¹⁹⁷

186. Strålfors har anfört att värdet av dessa effektiviseringar i kronor och ören är svårt att förutse med exakthet, men uppskattar att kostnader kan reduceras med cirka [REDACTED] per producerad försändelse samt mellan [REDACTED] [REDACTED] procent avseende distributionskostnaden vad gäller de volymer där iSort används.¹⁹⁸

187. Konkurrensverket tar hänsyn till effektivitetsvinster som påstås föreligga i sin övergripande bedömning av företagskoncentrationen i den mån dessa är till nytta för konsumenterna, specifika för koncentrationen och går att kontrollera.¹⁹⁹

188. För att verifiera påstådda effektivitetsvinster behövs typiskt sett uppgifter som enbart parterna har tillgång till. Det är därför parternas ansvar att i lämplig tid lämna in relevant information som är nödvändig för utredningen, och att påvisa att de sannolikt kommer att förverkligas. På motsvarande sätt åligger det parterna att visa hur och i vilken utsträckning de påstådda effektivitetsvinsterna kommer att motverka de negativa effekterna på konkurrensen och gynna konsumenterna.²⁰⁰

189. Utifrån de uppgifter som lämnats under utredningen förefaller det preliminärt inte sannolikt att den anmälda företagskoncentrationen kommer att ge upphov till tillräckliga effektivitetsvinster för att uppväga de identifierade konkurrensproblemen. Eftersom PostNord Strålfors AB och PostNord Group AB har valt att inkomma med åtaganden i syfte att åtgärda de farhågor som har uppkommit under utredningen har det emellertid inte varit nödvändigt att slutligt ta ställning till de påstådda effektivitetsvinsterna.

Sammanfattande bedömning av koncentrationens effekter

190. Sammanfattningsvis konstaterar Konkurrensverket att den anmälda företagskoncentrationen riskerar att leda till ett påtagligt hämmande av en effektiv konkurrens på marknaden för distribution av sändningar. Även vad gäller marknaden för förmedlingstjänster för både digital och fysisk kundkommunikation finns det visst stöd i utredningen för att koncentrationen skulle kunna resultera i konkurrensskadliga effekter.

¹⁹⁷ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 95–97.

¹⁹⁸ Handl.nr 1, anmälan om företagskoncentration, s. 97, punkt 384.

¹⁹⁹ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 76–88.

²⁰⁰ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer, punkt 87.



191. Eftersom PostNord Strålfors AB och PostNord Group AB har valt att lämna in åtaganden i syfte att åtgärda de farhågor som har uppkommit under utredningen har Konkurrensverket emellertid inte haft anledning att slutligt ta ställning till huruvida förvärvet är ägnat att påtagligt hämma en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.

Åtaganden

Inledning

192. Har fråga uppkommit om förbud mot en företagskoncentration enligt 4 kap. 1 § KL, kan enligt 4 kap. 4 § KL ett åtagande från en part i företagskoncentrationen medföra att Konkurrensverket lämnar koncentrationen utan åtgärd. För att Konkurrensverket ska lämna en koncentration utan åtgärd med beaktande av åtaganden, måste åtagandena avhjälpa konkurrensproblemen helt och hållet och de måste vara allsidiga och effektiva i alla avseenden. För att Konkurrensverket ska kunna godta åtagandena ska de också vara proportionerliga, det vill säga inte gå utöver vad som krävs för att komma till rätta med de aktuella konkurrensproblemen. Dessutom måste åtagandena kunna genomföras fullständigt på kort tid.²⁰¹

Åtagandeprocessen och resultatet av marknadstesten

193. Sedan Strålfors underrättats om Konkurrensverkets preliminära bedömning beträffande företagskoncentrationens effekter i förmedlings- respektive distributionsledet, har förslag till åtaganden getts in i syfte att verket ska lämna koncentrationen utan åtgärd. Reviderade versioner har därefter getts in vid flera tillfällen.

194. Det ursprungliga förslaget till åtagande gavs in av Strålfors och innehöll tre huvudpunkter: (i) icke-diskriminerande tillgång till portooptimeringstjänsterna för andra förmedlare, (ii) fortsatt tillgång till förmedlingstjänster med portooptimering för slutkund och (iii) införande av interna informationsbarriärer för att förhindra spridning av känslig information. Efterlevnaden skulle övervakas av en oberoende förvaltare med rätt att granska verksamheten, hantera klagomål och kräva rättelse.

195. För att bedöma huruvida de förslagna åtagandena skulle avhjälpa de konkurrensproblem som Konkurrensverket preliminärt identifierat, genomförde verket ett marknadstest på så vis att verket tillställde ett antal aktörer på marknaden förslaget till åtagande med frågor avseende dess innehåll och förväntade verkan.

196. Av de inkomna svaren från marknadsaktörerna framgick invändningar från såväl kunder som konkurrenter till Strålfors avseende åtagandenas

²⁰¹ Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder som kan godtas enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 och kommissionens förordning (EG) nr 802/2004 (EUT C 267, 22.10.2008, s. 1–27), punkt 9.



tillräcklighet. Inställningen hos marknadsaktörerna var huvudsakligen negativ.

197. Vidare framfördes kritik som fokuserade på att åtagandena brast i sitt skydd mot informationsdelning inom Postnordkoncernen,²⁰² att åtagandenas villkor för avveckling av de berörda tjänsterna och verksamheten var otydliga, samt en osäkerhet kring möjligheten till omprövning av beslutet att godta åtaganden.²⁰³ Vidare riktades invändningar mot risken för snedvridning av portooptimeringstjänsternas funktion²⁰⁴ och mot att åtagandena innehöll otillräckliga åtgärder för att motverka styrning av kunder och förflyttningar av volymer till Postnord²⁰⁵. Även åtagandenas löptid²⁰⁶, förvaltarens befogenheter²⁰⁷ och rapporteringsmekanismerna²⁰⁸ ifrågasattes.
198. Vissa aktörer ansåg dock att åtagandena var tillräckliga för att säkerställa att konkurrensen inte skulle snedvridas genom vertikala eller horisontella begränsningar.²⁰⁹ En aktör uttryckte bland annat att förvärvet kunde medföra positiva effekter på så vis att portooptimeringstjänsterna bedömdes kunna komma att förbättra Strålfors lösningar.²¹⁰
199. Konkurrensverket informerade Strålfors om att verket, på grundval av det då befintliga underlaget, bedömde att de föreslagna åtagandena inte var tillräckliga för att undanröja de konkurrensproblem som identifierats. Ett reviderat förslag till åtaganden gavs därefter in gemensamt av Strålfors och PostNord Group AB till Konkurrensverket.
200. Bland annat infördes i det reviderade förslaget en så kallad funktionell separation i syfte att begränsa Postnords inflytande över Strålfors, vilken innefattade att Strålfors skulle garanteras oberoende i beslutfattande i

²⁰² Se exempelvis handl.nr 1423, svar på det första marknadstestet, fråga 2; handl.nr 1425, svar på det första marknadstestet, fråga 1 och 2; handl.nr 1435, svar på det första marknadstestet, fråga 3; handl.nr 1452, svar på det första marknadstestet, fråga 2.

²⁰³ Se exempelvis handl.nr 1425, svar på det första marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1445, svar på det första marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1448, svar på det första marknadstestet, fråga 2; handl.nr 1451, svar på det första marknadstestet, fråga 3.

²⁰⁴ Se exempelvis handl.nr 1425, svar på det första marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1445, svar på det första marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1448, svar på det första marknadstestet, fråga 2; handl.nr 1451, svar på det första marknadstestet, fråga 3.

²⁰⁵ Se exempelvis handl.nr 1435, svar på det första marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1448, svar på det första marknadstestet, fråga 7; handl.nr 1454, svar på det första marknadstestet, fråga 3.6.1; handl.nr 1461, svar på det första marknadstestet, fråga 1, 3 och 5.

²⁰⁶ Se exempelvis handl.nr 1459, svar på det första marknadstestet, fråga 3; handl.nr 1467, svar på det första marknadstestet, s. 1; handl.nr 1471, svar på det första marknadstestet, fråga 3.

²⁰⁷ Se exempelvis handl.nr 1448, svar på det första marknadstestet, fråga 5; handl.nr 1451, svar på det första marknadstestet, fråga 4.

²⁰⁸ Handl.nr 1446, svar på det första marknadstestet, fråga 6; handl.nr 1454, svar på det första marknadstestet, fråga 3.4.1.

²⁰⁹ Handl.nr 1407, svar på det första marknadstestet, fråga 6; handl.nr 1449, svar på det första marknadstestet, fråga 6; handl.nr 1457, svar på det första marknadstestet, fråga 6.

²¹⁰ Handl.nr 1407, svar på det första marknadstestet, fråga 2.



förhållande till Postnord vad avser tjänsterna i fråga och ett förbud mot dubbla uppdrag vad gäller personal med ledande befattning.

201. Strålfors åtog sig även att erbjuda portooptimering som tillval för såväl befintliga som tillkommande Strålforskunder. Vidare inkluderade åtagandena en skyldighet att inte flytta kunder till icke-portooptimerade tjänster, med undantag för fall där kunder uttryckligen efterfrågar det. Därtill hade åtagandenas övriga villkor justerats, bland annat vad avser bestämmelserna om icke-diskriminering, rapportering, klagomål och rättelse vid överträdelse av villkoren i åtagandena.
202. Åtagandenas löptid kortades från 2032 till 2030, men nu med möjlighet till förlängning till 2038.
203. För att kunna ta ställning till huruvida det reviderade förslaget till åtaganden i tillräcklig grad skulle avhjälpa de konkurrensproblem som Konkurrensverket identifierat, genomförde verket ett andra marknadstest till ett antal av de respondenter som besvarat det första marknadstestet.
204. Av de inkomna svaren framkom att marknadsaktörerna generellt inte ansåg att de reviderade åtagandena var tillräckliga för att säkerställa konkurrensen eller för att säkerställa att portooptimeringstjänster fortsatt skulle erbjudas kunderna.²¹¹ Det framfördes vidare att åtagandena inte i tillräcklig grad garanterade att Strålfors skulle kunna agera självständigt i fråga om de aktuella tjänsterna, utan påverkan eller inflytande från Postnord.²¹²
205. Flera aktörer framhöll att endast strukturella åtaganden, särskilt en avyttring av portooptimeringstjänsterna, vore tillräckliga för att undanröja de konkurrensproblem som företagskoncentrationen ger upphov till. Dessa aktörer har anfört att ett beteendemässigt åtagande är för svårt att övervaka och därmed otillräckligt.²¹³
206. I svaren framfördes vidare oro för att koncentrationen skapar eller förstärker en dominerande ställning,²¹⁴ för styrning av kunder från Citymail till Postnord²¹⁵ och för att affärskritisk information kan komma att delas med

²¹¹ Handl.nr 1586, svar på det andra marknadstestet, fråga 3; handl.nr 1588, svar på det andra marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 1 och 3.

²¹² Handl.nr 1581, svar på det andra marknadstestet, fråga 4; handl.nr 1583, svar på det andra marknadstestet, fråga 3; handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 2; handl.nr 1598, svar på det andra marknadstestet, fråga 2; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.2.

²¹³ Handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 1 och 5; handl.nr 1598, svar på det andra marknadstestet, fråga 5.

²¹⁴ Handl.nr 1586, svar på det andra marknadstestet, fråga 3–4.

²¹⁵ Handl.nr 1588, svar på det andra marknadstestet, fråga 1 och 4; handl.nr 1599, svar på andra marknadstestet, s. 1–5.



Postnord, trots föreslagna informationsbarriärer.²¹⁶ Även åtagandenas mekanismer för kontroll och efterlevnad bedömdes som otillräckliga²¹⁷ och de reviderade åtagandena uppfattades som alltför komplexa och svårbegripliga²¹⁸. Därutöver påpekades att åtagandena inte hanterade risken för avveckling av verksamheterna Morgonpost och Mailworld.²¹⁹ En konkurrent ansåg emellertid att de reviderade åtagandena undanröjde de av Konkurrensverket identifierade konkurrensproblemen.²²⁰

207. I ljuset av svaren på det andra marknadstestet inkom Strålfors och PostNord Group AB med ytterligare reviderade åtaganden den 12 maj 2025 (Bilaga 1).²²¹ Eftersom åtagandena bedömdes på ett ändamålsenligt sätt hantera de kvarstående konkurrensproblemen och mot bakgrund av den information Konkurrensverket redan erhållit genom de föregående marknadstesten, bedömde Konkurrensverket att ytterligare ett marknadstest inte skulle genomföras. Innehållet i de slutliga åtagandena redogörs för närmare nedan.

Konkurrensprövning med beaktande av åtagandena

208. Konkurrensverket bedömer att åtagandena är tillräckliga för att undanröja de farhågor om konkurrenshämmande effekter som identifierats i ärendet, vilka beskrivits i ovanstående avsnitt om effekter i distributions- respektive förmedlingsledet. Nedan redogörs för innehållet i åtagandena, följt av Konkurrensverkets överväganden utifrån de identifierade farhågorna. Därefter följer Konkurrensverkets överväganden vad avser förutsättningar för övervakning och säkerställande av åtagandenas efterlevnad, samt åtagandenas löptid. Slutligen presenteras Konkurrensverkets överväganden med anledning av vissa synpunkter från marknadsaktörer.

Sammanfattning av åtagandena

209. De slutliga åtagandena består sammanfattningsvis av följande fem primära skyldigheter: (i) en funktionell separation inom Postnordkoncernen, (ii) en leveransskyldighet vad gäller portooptimeringstjänsterna, (iii) en leverans- och utvecklingsskyldighet avseende förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna, (iv) en skyldighet att inte avveckla tjänster inom

²¹⁶ Handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 5; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.2.

²¹⁷ Handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 5; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.3.

²¹⁸ Handl.nr 1598, svar på det andra marknadstestet, fråga 5; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, s. 5.

²¹⁹ Handl.nr 1588, svar på det andra marknadstestet, fråga 3; handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 5; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.3.

²²⁰ Handl.nr 1595, svar på det andra marknadstestet, s. 1. Ytterligare en aktör var överlag positiv till åtagandenas verkan på tillgången till portooptimeringstjänsterna, se handl.nr 1591, svar på det andra marknadstestet, s. 2.

²²¹ Handl.nr 1628, åtaganden, signerade (nedan i noter kallade "åtagandena").



ramen för Mailworld och Morgonpost och (v) informationsbarriärer inom Postnordkoncernen.

210. Åtagandena gäller från och med tillträdesdagen och upphör den 31 december 2038. Från den 1 januari 2031 finns dock en möjlighet att kräva att åtagandena ska upphöra, om den sammanslagna enhetens (Strålfors och 21 Grams) totala volymer av printning och kuvertering för distribution i Sverige har uppgått till mindre än sjuttio miljoner försändelser under de föregående tolv månaderna.²²²
211. För det fall efterfrågan på en portooptimeringstjänst eller förmedlingstjänst är så låg att det inte längre är affärsmässigt motiverat att erbjuda tjänsten finns möjligheten att avveckla tjänsten, vilket dock förutsätter godkännande från Konkurrensverket och den oberoende förvaltaren.²²³ Vid en sådan avveckling av portooptimeringstjänsten aktualiseras en skyldighet att erbjuda tjänsten till försäljning samt att i god tro sträva efter att teckna avtal om försäljning.²²⁴
212. Efterlevnaden av åtagandena kommer att överses av en övervakande förvaltare som ska godkännas av Konkurrensverket.²²⁵ Den övervakande förvaltaren ska ges tillgång till underlag som är nödvändigt för att denne ska kunna utföra sitt uppdrag, såsom kundavtal, allmänna villkor, avtal, affärsplaner, besluts- och mötesunderlag och statistik.²²⁶ Den övervakande förvaltaren ska ges en årlig rapport med bland annat uppgifter om de åtgärder som vidtagits för att efterleva åtagandena och statistik över fördelningen av portoköp från olika postdistributörer. Den övervakande förvaltaren ska också uppmärksammas särskilt vid vissa avvikelser i fråga om fördelningen av direkta portoköp respektive volymer som hanteras i portooptimeringstjänsterna och förmedlingstjänsterna kopplade till portooptimeringstjänsterna.²²⁷
213. I nedan avsnitt redogörs närmare för åtagandenas primära skyldigheter.

Funktionell separation

214. Den funktionella separationen inom Postnordkoncernen innebär att Strålfors ska ha ett beslutsfattande och en organisation som är åtskilda från Postnords distributionsverksamhet.

²²² Avsnitt 5.1.1 och 5.1.2 i åtagandena.

²²³ Avsnitt 5.2.1 och 5.3.1 i åtagandena.

²²⁴ Avsnitt 5.2.1 i åtagandena.

²²⁵ Avsnitt 6.1 i åtagandena.

²²⁶ Avsnitt 6.7 i åtagandena.

²²⁷ Avsnitt 7.1 i åtagandena.



215. Den funktionella separationen innehåller bestämmelser som reglerar Strålfors ensamma beslutanderätt vad avser portooptimeringstjänsterna, förmedlings-tjänster, Strålfors del av verksamheten inom E-brev (inklusive val av distributör för en viss distributionstjänst och marknadsföring av porto-peratörers erbjudanden), samt de tjänster som vid tillträdet tillhandahålls av 21 Grams, Mailworld och under varumärket Morgonpost (de berörda tjänsterna), samt bestämmelser vad gäller Strålfors organisation.
216. Vad gäller Strålfors ensamma beslutanderätt åtar sig Strålfors att dess beslut vad gäller de berörda tjänsterna ska fattas och beredas ensamt.²²⁸ Både Strålfors och PostNord Group AB åtar sig att säkerställa att denna beslutanderätt, inklusive beredningen av beslut, är självständig i förhållande till övriga delar av Postnordkoncernen.²²⁹ Postnord Group AB åtar sig därtill att tillse att varken Postnord Group AB, Postnord Sverige AB eller Postnordkoncernens koncernledningsgrupp, utövar något inflytande över beslut som avser de berörda tjänsterna.
217. För att garantera denna självständighet i beslutsfattandet innehåller åtagandet olika villkor om organisatorisk separation mellan Strålfors förmedlingsverksamhet och övriga Postnordkoncernen.
218. Strålfors verksamhet vad avser portooptimeringstjänster, förmedlingstjänster samt de verksamheter som vid tillträdesdagen bedrivs av Mailworld och under varumärket Morgonpost ska bedrivas i separata juridiska personer med tillgång till nödvändiga personella, tekniska, fysiska och ekonomiska resurser, inklusive egen företagsledning.²³⁰
219. Strålfors och Postnord Group AB åtar sig att ingen anställd, verkställande direktör, eller styrelseledamot får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller anställd i Postnord AB, Postnord Group AB eller Postnord Sverige AB och inte heller delta i Postnords koncernledningsgrupp.²³¹ Vidare gäller att ingen anställd, verkställande direktör eller styrelseledamot inom PostNord Group AB eller PostNord Sverige AB, inklusive dotterbolag som bedriver postverksamhet, får delta i beslut rörande de tjänster som omfattas av åtagandet.²³² Anställda inom Strålfors får inte uppbära lön eller andra incitament kopplade till försäljningen inom Postnord Group AB eller Postnord Sverige AB.²³³

²²⁸ Avsnitt 4.4.1 (ii) i åtagandena.

²²⁹ Avsnitt 4.4.1 (iii) i åtagandena.

²³⁰ Avsnitt 4.4.1 (i) i åtagandena.

²³¹ Avsnitt 4.4.1 (iii) d) i åtagandena.

²³² Avsnitt 4.4.1 (iii) a) i åtagandena.

²³³ Avsnitt 4.4.1 (iii) c) i åtagandena.



220. Slutligen innehåller åtagandena även "karantänsregler" för viss personal som tar anställning i Strålfors. Personal från vissa delar av Postnordkoncernen (bland annat distributionsverksamheten) som tar anställning inom den sammanslagna enheten får inte delta i beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi avseende relevanta delar av verksamheten under sex månader från anställning. För personer som deltagit i beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi inom Postnordkoncernens postverksamhet är fristen satt till det senaste av tolv månader från tillträdesdagen eller sex månader från anställning.²³⁴

Leveransskyldighet vad gäller portooptimeringstjänsterna

221. Leveransskyldigheten vad gäller portooptimeringstjänsterna inkluderar diverse regler som tillsammans syftar till att säkerställa tjänsternas tillgänglighet och funktionalitet samt att förhindra oskäligen prishöjningar och avskärningseffekter. Av de moment som ingår i denna del av åtagandena kan sammanfattningsvis följande noteras särskilt.

222. Åtagandena inkluderar en skyldighet att erbjuda portooptimeringstjänsterna på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Prissättningen ska dessutom inte vara mindre förmånlig än den prissättning 21 Grams tillämpar på tillträdesdagen.²³⁵ Den sammanslagna enheten ska förhandla i god tro med samtliga kunder som önskar ingå avtal om detta.²³⁶ Den sammanslagna enheten ska vidare under två år efter tillträdesdagen inte säga upp 21 Grams kundavtal avseende portooptimeringstjänsterna, och en kund vars avtal sägs upp därefter ska erbjudas ett nytt avtal.²³⁷

223. Åtagandena inkluderar även krav på underhåll och utveckling i syfte att säkerställa tjänsternas funktionalitet. Den sammanslagna enheten ska stödja och utveckla portooptimeringstjänsterna på motsvarande sätt som 21 Grams gjort före tillträdesdagen.²³⁸ Vidare får den sammanslagna enheten inte förändra portooptimeringstjänsterna jämfört med hur de har tillhandahållits före tillträdesdagen, eller genom underlåtenhet låta tjänsterna förändras på något sätt som innebär att de inte längre syftar till att identifiera den övergripande distributionslösningen med den lägsta kostnaden för kunden på grundval av offentliga prislistor och tillgängliga avtal.²³⁹

²³⁴ Avsnitt 4.4.1 (iii) e) i åtagandena.

²³⁵ Avsnitt 4.1.1 i åtagandena.

²³⁶ Avsnitt 4.1.2 i åtagandena.

²³⁷ Avsnitt 4.1.4 i åtagandena.

²³⁸ Avsnitt 4.1.5 i åtagandena.

²³⁹ Avsnitt 4.1.6 i åtagandena.



Leverans- och utvecklingsskyldighet avseende förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna

224. Leverans- och utvecklingsskyldigheten avseende förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna inkluderar diverse regler som syftar till att förhindra att kundernas val mellan icke-portooptimerade och portooptimerade tjänster utsätts för otillbörlig påverkan. Av de moment som ingår i denna del av åtagandena kan följande noteras särskilt.
225. Så länge som porto återförsäljs ska portoåterförsäljning kopplad till portooptimeringstjänsterna tillhandahållas. Att en tjänst är kopplad till portooptimeringstjänsterna innebär att valet av distributionstjänst bygger på portooptimeringstjänsternas tekniska lösning eller en jämförbar lösning. Vidare finns en skyldighet att så länge som kombinationstjänster (det vill säga där printning och kuvertering kombineras med portoåterförsäljning) eller tjänsten E-brev tillhandahålls, tillse att sådana tjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna tillhandahålls.²⁴⁰
226. Vidare inkluderar åtagandena regler som tar sikte på att hindra den sammanslagna enheten från att föra över 21 Grams befintliga kunder till tjänster för vilka programvaror för portooptimering inte används. Åtagandena inkluderar en skyldighet att inte flytta 21 Grams befintliga kunder från en förmedlingstjänst kopplad till portooptimeringstjänster, till tjänsten E-brev eller någon annan förmedlingstjänst som inte är kopplad till portooptimeringstjänster (om inte detta uttryckligen efterfrågas av kunden). Förmedlingstjänsten får heller inte ändras på sådant sätt att tjänsten inte längre är kopplad till portooptimeringstjänsterna.²⁴¹ Vidare får inte riktade erbjudanden, eller annan särskild uppmaning att byta till tjänsten E-brev eller till en förmedlingstjänst som inte är kopplad till portooptimeringstjänsterna, lämnas till kunder som på tillträdesdagen har gällande kundavtal avseende 21 Grams förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna.²⁴²
227. Åtagandena inkluderar även regler för att förhindra ageranden som syftar till att märkbart försämra förmedlingstjänsterna kopplade till portooptimeringstjänsterna jämfört med övriga förmedlingstjänster eller tjänsten E-brev. Dessa bestämmelser kompletteras av leveransskyldigheten och kravet på investeringar i underhåll och utveckling vad gäller portooptimeringstjänsterna.
228. Vidare inkluderar åtagandena skyldigheten att stödja och utveckla kombinationstjänsterna kopplade till portooptimeringstjänsterna på motsvarande sätt som görs avseende tjänsten E-brev eller de kombinationstjänster som inte är kopplade till portooptimeringstjänsterna.²⁴³ Därutöver

²⁴⁰ Avsnitt 4.2.1 och 4.2.2 i åtagandena.

²⁴¹ Avsnitt 4.2.4 i åtagandena.

²⁴² Avsnitt 4.2.6 i åtagandena.

²⁴³ Avsnitt 4.2.5 i åtagandena.



finns en skyldighet att inte göra något som resulterar i en märkbar försämring av en förmedlingstjänst kopplad till portooptimeringstjänsterna jämfört med övriga förmedlingstjänster eller tjänsten E-brev.²⁴⁴

229. Utöver regler som tar sikte på 21 Grams befintliga kunder inkluderar åtagandena även villkor som tillser att Strålfors kunder av kombinations-tjänster eller tjänsten E-brev har möjlighet att köpa ett tillval som är kopplat till portooptimeringstjänsterna, eller byta till en portooptimeringstjänst förutsatt att så är tekniskt möjligt.²⁴⁵

Skyldighet att inte avveckla tjänster inom Mailworld och Morgonpost

230. Skyldigheten att inte avveckla tjänster inom ramen för Mailworld och Morgonpost inkluderar diverse regler som tillsammans syftar till att säkerställa att tjänsterna bibehålls under en tvåårsperiod. Av de moment som ingår i denna del av åtagandena kan följande noteras särskilt.
231. Åtagandena inkluderar skyldigheten att under två år från tillträdesdagen inte ska säga upp 21 Grams gällande avtal med postdistributörer eller användare av de tjänster som tillhandahålls av Mailworld respektive av 21 Grams under varumärket Morgonpost.²⁴⁶ Vidare finns en skyldighet att under samma period stödja och utveckla tjänsterna på motsvarande sätt som 21 Grams gjort före tillträdesdagen.²⁴⁷ För det fall en tjänst inte täcker kostnader finns möjlighet att avveckla tjänsten efter ett år från tillträdesdagen.²⁴⁸

Informationsbarriärer

232. Informationsbarriärerna inom Postnordkoncernen inkluderar diverse regler som tillsammans syftar till att dels säkerställa att känslig information om konkurrerande postdistributörer inte utnyttjas av PostNord Group AB och dess dotterbolag som bedriver postverksamhet, dels att känslig information om konkurrerande förmedlare inte utnyttjas av Strålfors. Av de moment som ingår i denna del av åtagandena kan sammanfattningsvis följande noteras särskilt.
233. Åtagandena inkluderar en skyldighet att tillse att känslig information (såsom priser och rabatter) endast får göras tillgänglig för personal vars operationella arbete kräver tillgång till informationen.²⁴⁹ Vidare finns en skyldighet att tillse att känslig information relaterad till tjänster som konkurrenter tillhandahåller med stöd av portooptimeringstjänsterna inte ska tillgängliggöras för personer

²⁴⁴ Avsnitt 4.2.7 i åtagandena.

²⁴⁵ Avsnitt 4.2.3 i åtagandena.

²⁴⁶ Avsnitt 4.3.1 i åtagandena.

²⁴⁷ Avsnitt 4.3.2 i åtagandena. Om kostnader inte täcks ska det som tidigast ett år efter tillträdesdagen vara möjligt att avveckla tjänsten, efter samråd med den övervakande förvaltaren.

²⁴⁸ Avsnitt 4.3.2 i åtagandena.

²⁴⁹ Avsnitt 4.5.1 (i) i åtagandena.



inom den sammanslagna enheten som deltar i frågor om priser och affärsstrategi för konkurrerande tjänster.²⁵⁰ Denna del tar således sikte på känslig information rörande konkurrerande förmedlare. Därutöver får viss personal inom Postnordkoncernen inte få tillgång till känslig information, bland annat personal inom de/det dotterbolag till PostNord Group AB som bedriver postverksamhet enligt postlagen.²⁵¹

234. Åtagandena inkluderar även en "karantänsregel" enligt vilken personal med tillgång till känslig information inte under tolv månader får ta en anställning inom Postnordkoncernen som omfattar deltagande i beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi för postverksamhet enligt postlagen.²⁵²

Bedömning utifrån farhågorna rörande distributionsledet

235. Konkurrensverkets farhågor rörande distributionsledet består i avskärmning av konkurrenter i distributionsledet genom (i) utnyttjande av 21 Grams programvaror för portooptimering respektive (ii) minskade direkta inköp, (iii) avskärmning av iSort gentemot konkurrerande förmedlare. Därutöver kommer konkurrenstrycket från Morgonpost elimineras.
236. Samtliga av dessa farhågor härrör från det samband som redan i dag finns mellan Strålfors och Postnordkoncernens distributionsverksamhet och som i och med förvärvet riskerar att påtagligt hämma konkurrensen.
237. Av Konkurrensverkets utredning framgår att Strålfors förmedlingsverksamhet i dag präglas av dess vertikala integration med Postnords distributionsverksamhet och av de kommersiella intressen som är förknippade därmed. Detta framgår inte minst av att den gemensamma koncernledningen inom Postnordkoncernen aktivt har varit involverad i vissa övergripande strategiska beslut som har styrt Strålfors verksamhet i en riktning som gynnat Postnords position på distributionsmarknaden. Koncernledningen har särskilt varit involverad i beslutet att förhindra Strålfors att erbjuda portooptimering till fler kunder, trots att det legat i Strålfors egna affärsintressen att göra detta.
238. Vidare framgår att Strålfors ledning och styrelse är tätt sammanflätade med övriga delar av Postnordkoncernen, framförallt genom koncernledningen inom PostNord Group AB samt dess moderbolag PostNord AB.
239. Strålfors kan därför efter koncentrationens genomförande inte förväntas agera på samma sätt som en oberoende, icke-integrerad förmedlare i frågor som är av betydelse för konkurrensen i distributionsledet, såsom beslut rörande företagets program för portooptimering eller val av postdistributör

²⁵⁰ Avsnitt 4.5.1 (ii) i åtagandena.

²⁵¹ Avsnitt 4.5.1 (iii) i åtagandena.

²⁵² Avsnitt 4.5.1 (iv) i åtagandena.



för en specifik tjänst. Denna strukturella intressekonflikt gäller inte endast för de tjänster och kunder som Strålfors förvärvar genom företagskoncentrationen utan måste anses omfatta även Strålfors befintliga förmedlingsverksamhet.

240. Åtaganden om en funktionell separation innebär att Strålfors inte längre får låta sig styras av Postnordkoncernen vad gäller de berörda tjänsterna, så som skett tidigare. Genom att även Postnord Group AB har lämnat åtaganden vad gäller Strålfors beslutanderätt, både vad avser sig självt och vad avser övriga Postnordkoncernen, innebär det att Strålfors beslutanderätt skyddas från övriga Postnordkoncernen. Därtill innebär den funktionella separationen att Strålfors ledning och styrelse inte längre kan sitta på "dubbla stolar" genom engagemang i de andra delar av Postnordkoncernen där Postnords distributionsverksamhet behandlas.
241. Mot denna bakgrund innebär den funktionella separationen att Strålfors beslut rörande de tjänster som är av betydelse för konkurrensen i distributionsledet, kommer att fattas oberoende av Postnordkoncernens distributionsverksamhet och i Strålfors eget intresse. Samtliga farhågor rörande konkurrensen i distributionsledet, vilka härrör från sambandet mellan å ena sidan Strålfors och 21 Grams förmedlingsverksamheter och å andra sidan Postnordkoncernens distributionsverksamhet, adresseras således genom den funktionella separationen.
242. Som framgår ovan har Strålfors respektive PostNord Group AB i tillägg till villkoren rörande funktionell separation även lämnat åtaganden som tar sikte på specifika beteenden för respektive farhåga. De samlade åtagandena tar således sikte på dels att genom den funktionella separationen undanröja den strukturella intressekonflikten inom Postnordkoncernen och säkerställa att Strålfors inte påverkas av incitament från distributionsverksamheten, dels att säkerställa att den sammanslagna enheten agerar på visst sätt mot bakgrund av de identifierade farhågorna. Med utgångspunkt i respektive farhåga redogörs nedan för Konkurrensverket bedömning av åtagandenas lämplighet och effektivitet.

Avskärmning av konkurrenter i distributionsledet genom utnyttjande av 21 Grams programvaror

243. Farhågan tar sikte på volymer av portoköp som i dag görs både av 21 Grams och av andra aktörer som använder iSort eller PostSort. Denna farhåga adresseras dels av den funktionella separationen, dels av villkor som tar sikte på vissa specifika beteenden. Genom den funktionella separationen kan Strålfors efter den anmälda företagskoncentrationens genomförande väntas agera utifrån eget intresse, utan hänsyn till och inflytande från Postnordkoncernens distributionsverksamhet. När hänsyn endast tas till Strålfors eget intresse finns för Strålfors inte anledning att, genom utnyttjande av 21 Grams programvaror, avskärma konkurrenter i distributionsledet i syfte att gynna



Postnords distributionsverksamhet. I tillägg till detta finns i åtagandena specifika regler som säkerställer att så inte sker.

244. Genom leveransskyldigheten vad gäller portooptimeringstjänsterna säkerställs nämligen att portooptimeringstjänster tillhandahålls på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. På så vis säkerställs just att andra förmedlare fortsatt kan använda sådana tjänster och att volymer via programvarorna kan fördelas till konkurrerande distributörer. Leveransskyldigheten vad gäller portooptimeringstjänsterna har också kompletterats med leverans- och utvecklingsskyldighet avseende förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna, vilket redogjorts för närmare ovan. Genom denna del av åtagandena regleras skyldigheten för den sammanslagna enheten att självt tillhandahålla tjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna. Genom leveransskyldigheten vad gäller portooptimeringstjänsterna och leverans- och utvecklingsskyldigheten avseende förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna tar åtagandena således sikte på volymer som passerar via 21 Grams programvaror, oavsett om portoköp görs av 21 Grams eller andra förmedlare. Risken att ett utnyttjande av 21 Grams programvaror sker genom att Postnordkoncernen tar del av, och utnyttjar, information om priser för att på så vis avskärma konkurrenter i distributionsledet hanteras genom införandet av informationsbarriärer, som redogjorts för närmare ovan.

245. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att ovan nämnda delar av åtagandena tar hand om farhågan avseende avskärmning av konkurrenter i distributionsledet genom utnyttjande av 21 Grams programvaror.

Minskade direkta inköp från konkurrenter i distributionsledet

246. Farhågan avseende minskade direkta inköp (av 21 Grams) avser dels volymer för vilka portooptimeringstjänster i dag används för inköpen, dels Mailworlds volymer (för vilka iSort eller PostSort i dag inte används vid inköp). Såsom för ovan farhåga avseende utnyttjande av 21 Grams programvaror adresseras denna farhåga dels av den funktionella separationen, dels av villkor som tar sikte på vissa specifika beteenden. När Strålfors, givet den funktionella separationen, agerar utifrån eget intresse och utan hänsyn till Postnordkoncernens distributionsverksamhet, saknas anledning för Strålfors att minska direkta inköp från konkurrenter i distributionsledet, i syfte att gynna Postnords distributionsverksamhet.

247. Därutöver inkluderar åtagandena specifika regler som säkerställer att avskärmning genom minskade direkta inköp inte sker. Genom leverans- och utvecklingsskyldigheten avseende förmedlingstjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna, som redogjorts för ovan, säkerställs att tjänster kopplade till portooptimeringstjänsterna tillhandahålls så länge som portoåterförsäljning, kombinationstjänster eller tjänsten E-brev tillhandahålls.



Volymer av portoköp för dessa tjänster kommer således inhandlas på basis av vad som genereras av portooptimeringstjänsterna, och Strålfors kommer således vara förhindrat att för volymerna för dessa tjänster minska inköpen från konkurrerande distributörer. Bestämmelserna kompletteras av åtagandenas villkor om leveransskyldighet vad gäller portooptimeringstjänsterna och på så vis förhindras utnyttjande av de portooptimeringstjänster som förmedlingstjänsten kopplas till. Som redogjorts för ovan får heller inte förändringar göras som resulterar i en märkbar försämring av en förmedlingstjänst kopplad till portooptimeringstjänsterna, jämförd med övriga förmedlingstjänster eller tjänsten E-brev. Genom dessa regler hanteras en möjlig avskärmning genom minskade direkta inköp för volymer där iSort eller PostSort i dag används.

248. Vad avser Mailworlds volymer (för vilka iSort och PostSort inte används) inkluderar åtagandena i tillägg till den funktionella separationen, villkor om att tjänster inom ramen för Mailworld inte får avvecklas under en period om, som huvudregel, två år från tillträdesdagen, vilket redogjorts för närmare ovan. Denna del av åtagandena tillförsäkrar att Mailworld under en inledande period bedrivs på samma sätt som före koncentrationen. Utöver att samtliga beslut inom Mailworld genom den funktionella separationen kommer göras på basis endast av Strålfors eget intresse garanteras således att några avgörande förändringar inte sker under denna inledande period som ett resultat av koncentrationen. Efter denna period kommer den funktionella separationen fortsatt gälla, och nya beslut därefter kan väntas fattas på basis av Strålfors eget intresse, utan hänsyn till eller inflytande från Postnord-koncernens distributionsverksamhet.

249. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att ovan nämnda delar av åtagandena tar hand om farhågan avseende avskärmning av konkurrenter i distributionsledet genom minskade direkta inköp av 21 Grams.

Avskärmning genom att inte tillhandahålla iSort till konkurrenter

250. Farhågan om att iSort inte skulle tillhandahållas till konkurrerande förmedlare avhjälpas genom leveransskyldigheten vad gäller portooptimeringstjänsterna, som redogjorts för ovan. Genom leveransskyldigheten säkerställs att portooptimeringstjänster tillhandahålls på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Förutsättningarna för att som konkurrerande förmedlare konkurrera med hjälp av iSort kommer således bibehållas efter den anmälda företagskoncentrationens genomförande. En synpunkt som framförts har rört problematiken i att behöva ge Strålfors tillgång till känslig information inom ramen för att Strålfors tillhandahåller portooptimeringstjänsterna.²⁵³ Som framgår ovan inkluderar de slutliga åtagandena informationsbarriärer för känslig information. Det finns därutöver en

²⁵³ Handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 1.



skyldighet att tillse att känslig information relaterad till tjänster som konkurrenter tillhandahåller med stöd av portooptimeringstjänsterna, inte ska tillgängliggöras för personer inom den sammanslagna enheten som deltar i frågor om priser och affärsstrategi för konkurrerande tjänster. På så vis adresseras oron att åtagandenas leveransskyldighet vad gäller portooptimeringstjänsterna skulle innebära att förmedlare behöver dela känslig information med Strålfors.

Konkurrenstrycket från Morgonpost elimineras

251. Farhågan härrör från det samband med Postnordkoncernens distributionsverksamhet som uppstår när 21 Grams (som utövar ett stort inflytande över Morgonpost) blir en del av Postnordkoncernen. Enligt Konkurrensverkets bedömning avhjälpes åtagandena denna farhåga på liknande sätt som farhågan om minskade direkta inköp av Mailworld. I tillägg till den funktionella separationen innehåller åtagandena villkor om att tjänster inom ramen för Morgonpost inte får avvecklas under en period om, som huvudregel, två år från tillträdesdagen. Utöver att samtliga beslut rörande Morgonpost kommer, genom den funktionella separationen, att fattas på basis endast av Strålfors eget intresse garanteras således att några avgörande förändringar inte sker under denna inledande period som ett resultat av koncentrationen. Beslut av Strålfors därefter kan, givet den funktionella separationen, väntas fattas på basis av Strålfors eget intresse, utan hänsyn till eller inflytande från Postnordkoncernens distributionsverksamhet.

Sammanfattande bedömning

252. Åtagandena består av dels en funktionell separation, dels villkor som tar sikte på specifika beteenden som Konkurrensverket har haft farhågor om.
253. Den funktionella separationen innefattar vissa av Postnordkoncernens redan i dag befintliga verksamheter och får långtgående konsekvenser för integrationen mellan Strålfors förmedlingsverksamhet och Postnords distributionsverksamhet. Det kan dock konstateras att betydelsen av vertikal integration mellan förmedlings- och distributionsverksamhet minskat i takt med den pågående digitaliseringen.
254. Den funktionella separationen undanröjer den intressekonflikt som härrör från det strukturella sambandet mellan Postnords distributionsverksamhet och den sammanslagna enheten, och tillser att Postnord inte utövar något inflytande på Strålfors rörande de tjänster som är av betydelse för konkurrensen i distributionsledet. På så vis tillförsäkras åtagandena att Strålfors beslut rörande dessa tjänster fattas oberoende av Postnordkoncernens intresse i distributionsverksamheten.
255. Därutöver säkerställs att den sammanslagna enheten agerar utifrån vissa specifika regler mot bakgrund av de identifierade farhågorna, såsom att



portooptimeringstjänsterna tillhandahålls på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Genom åtagandena kan därmed, enligt Konkurrensverkets bedömning, inte 21 Grams verksamhet väntas utnyttjas på ett sätt som kan leda till konkurrensskadliga effekter i distributionsledet. Eftersom åtagandena inte bara gäller 21 Grams verksamhet utan även Strålfors befintliga kunder och tjänster, kommer även större volymer av sändningar än tidigare kunna konkurrensutsättas.

256. I dessa båda avseenden kan åtagandet få en påverkan på konkurrensen i distributionsledet som går utöver vad som är specifikt för koncentrationen. Konkurrensverket har dock inte identifierat någon mindre ingripande lösning för att undanröja de risker som identifierats.

257. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att åtagandena är tillräckliga och proportionerliga för att avhjälpa de farhågor som identifierats rörande distributionsledet.

Bedömning utifrån farhågorna rörande förmedlingsledet

258. Vad gäller marknaden för förmedlingstjänster för fysisk och digital kundkommunikation garanterar åtagandena att konkurrerande förmedlare fortsatt ges tillgång till iSort.²⁵⁴ Detta innebär enligt Konkurrensverkets bedömning att de konkurrerande förmedlarna efter den anmälda företagskoncentrationens genomförande kommer ha förutsättningar att fortsatt utöva ett effektivt konkurrenstryck gentemot Strålfors.

259. Även i en situation där Postnord inte längre kontrollerar Strålfors, kommer åtagandena i denna del att gälla under en tvåårsperiod.²⁵⁵ Detta förhindrar en förvärvande aktör, trots avsaknad av koppling till Postnord, att begränsa tillgången till iSort på ett sätt som snedvrider konkurrensen i förmedlingsledet. Konkurrensverket finner därför att i det fall Strålfors inte längre kontrolleras av Postnord, är det lämpligt och proportionerligt att åtagandena i denna del fortsatt gäller under en tvåårsperiod för att möjliggöra för marknadsaktörerna att vidta lämpliga åtgärder för att minska sitt beroende av iSort.

260. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket att åtagandena är tillräckliga och proportionerliga för att avhjälpa de farhågor som identifierats rörande förmedlingsledet.

Förutsättningar för övervakning och säkerställande av efterlevnad

261. En fråga för huruvida åtagandena kan godtas är om efterlevnad kan kontrolleras på ett ändamålsenligt och tillförlitligt sätt. Åtaganden får med

²⁵⁴ Avsnitt 4.1.1 i åtagandena.

²⁵⁵ Avsnitt 5.5.1 i åtagandena.



andra ord inte innebära utfästelser som företag, utan större risk för upptäckt eller sanktion, kan åsidosätta. Att åtagandena ska innehålla ett system för välfungerande övervakning som ger tillräckliga garantier för efterlevnaden, har alltså varit en nödvändig förutsättning för att Konkurrensverket ska kunna överväga att lämna företagskoncentrationen utan åtgärd.

262. Övervakning och efterlevnad också varit ett tema i den återkopplingen från marknadstesterna. Bland annat har framförts att informationsbarriärer är svåra att tillämpa och att det saknas tillräckliga kontrollmekanismer för att säkerställa efterlevnaden av dessa.²⁵⁶ Det har också framförts att Strålfors, som del i Postnordkoncernen, kommer att agera i koncernens intresse. Det har påpekats att Strålfors har ett eget intresse av att moderbolagets och koncernens ekonomi gynnas av dotterbolagets agerande. Detta kan påverka moderbolagets avkastningskrav på dotterbolaget, utdelningskrav och villigheten att finansiera framtida investeringar hos dotterbolaget.²⁵⁷ Vidare har framförts att åtagandena är detaljerade/komplicerade, vilken kan försvåra övervakning av efterlevnaden²⁵⁸ och ge utrymme för tolkningsfrågor²⁵⁹.
263. Vad gäller kontrollmekanismerna kan på ett övergripande plan noteras att åtagandena kommer att övervakas av en oberoende övervakande förvaltare.²⁶⁰ Denne är skyldig att till Konkurrensverket inkomma med en detaljerad plan hur efterlevnaden ska övervakas.²⁶¹ Vidare inkluderar åtagandena en skyldighet att löpande rapportera till den övervakande förvaltaren, som i sin tur årligen ska inge en rapport till Konkurrensverket.²⁶² Rapporten ska redogöra för efterlevnaden samt de åtgärder som vidtagits under perioden. Åtagandena innefattar dessutom rapporteringsskyldigheter, både med avseende på tidpunkter och särskilda händelser, såsom avvikelser i volymfördelning mellan postdistributörer.²⁶³
264. Utöver detta ska den övervakande förvaltaren inom två månader från tillträdesdagen granska de åtgärder som vidtagits för att säkerställa den funktionella separationen och upprättandet av informationsbarriärer.²⁶⁴ Konkurrensverket har därutöver möjlighet att lämna instruktioner till den

²⁵⁶ Handl.nr 1597, svar på det andra marknadstestet, fråga 5; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.2.

²⁵⁷ Handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.2.

²⁵⁸ Handl.nr 1598, svar på det andra marknadstestet, fråga 5.

²⁵⁹ Handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, s. 5.

²⁶⁰ Avsnitt 6.1 i åtagandena.

²⁶¹ Avsnitt 6.4 i åtagandena.

²⁶² Avsnitt 7.1, 7.2, 7.3 och 7.5 i åtagandena.

²⁶³ Avsnitt 7.1.1 och 7.1.2 i åtagandena.

²⁶⁴ Avsnitt 7.4 i åtagandena.



övervakande förvaltaren och utöva tillsyn över dennes uppdrag i syfte att säkerställa åtagandenas effektiva genomförande.²⁶⁵

265. Strålfors kunder och andra postdistributörer har rätt att inkomma med klagomål till den övervakande förvaltaren i de fall de misstänker bristande efterlevnad av åtagandena.²⁶⁶
266. Om den övervakande förvaltaren finner att PostNord Strålfors AB eller PostNord Group AB agerat i strid med åtagandena, ska denne tillse att det berörda företaget så snart som möjligt vidtar lämpliga åtgärder som avhjälpel överträdelsen.²⁶⁷ Fristen för rättelse får som huvudregel inte överstiga 14 arbetsdagar. I undantagsfall får fristen förlängas till högst 30 arbetsdagar, förutsatt att detta är motiverat. På begäran får Konkurrensverket därutöver besluta om ytterligare förlängning av fristen, om detta bedöms motiverat.
267. Åtagandena innehåller således flera kontrollmekanismer som enligt Konkurrensverkets bedömning kommer att säkerställa åtagandenas efterlevnad. Vidare bör i detta sammanhang noteras att åtagandena förenas med viten som är bestämda till sådana belopp som enligt Konkurrensverkets bedömning innebär att det inte kommer att vara ekonomiskt fördelaktigt att agera i strid med åtagandena. Konkurrensverkets närmare överväganden avseende vitet redogörs för i ett separat avsnitt nedan.
268. Vad gäller åtagandenas komplexitet innehåller åtagandena förpliktelser om informationsåtgärder från Strålfors och 21 Grams för att säkerställa att åtagandenas innebörd tydliggörs för berörda aktörer.²⁶⁸ Konkurrensverket anser att åtagandena inte är så pass komplicerade att det förhindrar åtagandenas effektivitet. Detta motiverar därför inte ett förbud i stället för ett beslut att godta ett åtagande.

Åtagandenas löptid

269. Som framgår ovan gäller åtagandena från och med tillträdesdagen och upphör den 31 december 2038, men med möjlighet att utifrån vissa kriterier kräva upphörande från 1 januari 2031. Mot bakgrund av digitaliseringen och den förflyttning som skett från fysisk till digital kundkommunikation bedömer Konkurrensverket att åtagandenas löptid är lämplig.

Ytterligare synpunkter från marknadsaktörer

270. Utöver av vad som framgår av ovan avsnitt behandlas nedan ett antal aspekter som lyfts av aktörer i svar på marknadstesten. Dessa rör

²⁶⁵ Avsnitt 6.3 i åtagandena.

²⁶⁶ Avsnitt 8.1 i åtagandena.

²⁶⁷ Avsnitt 9.1 i åtagandena.

²⁶⁸ Avsnitt 7.7 och 7.8 i åtagandena.



sammanfattningsvis (i) Postnordkoncernens integrationsrabatt, (ii) eliminering av konkurrenstryck från Mailworld på Postnord och (iii) förutsättningar att styra volymer mot icke-portooptimerade produkter.

271. Vad avser (i) synpunkter rörande integrationsrabatten kan noteras att vissa aktörer har haft anmärkningar på att åtagandena inte hanterar den så kallade integrationsrabatten, vilket enligt dem ger Strålfors en konkurrensfördel som snedvrider konkurrensen.²⁶⁹ Det har gjorts gällande att rabatten antingen bör göras tillgänglig för samtliga aktörer på marknaden,²⁷⁰ eller avskaffas i sin helhet²⁷¹.
272. Enligt Konkurrensverket avser dock dessa synpunkter förhållanden som föreligger alldeles oavsett den anmälda företagskoncentrationen. Synpunkterna är därför inte koncentrationsspecifika. I detta hänseende återspeglar invändningarna snarast mer allmänna önskemål om förbättringar av konkurrensen på marknaden snarare än farhågor om effekter som uppstår till följd av koncentrationen. Kritik som avser marknadsförhållanden som inte uppkommit genom koncentrationen kan inte beaktas inom ramen för denna prövning. Åtagandena som övervägs ska vara ägnade att återställa eller uppväga den specifika försämring av konkurrensen som uppstår till följd av en koncentration, inte att allmänt förbättra konkurrensförhållandena jämfört med situationen före koncentrationen.
273. Vad avser (ii) eliminering av konkurrenstryck från Mailworld på Postnord kan noteras att det framkommit synpunkter om att åtagandena inte adresserar att konkurrensen mellan Mailworld och Postnord försvinner. Det har därvid framförts att förvärvet av Mailworld innebär att Postnord får kontroll över sin enda konkurrent avseende kontorspost och därmed uppnår en de facto monopolställning på denna marknad och att den priskonkurrens som råder mellan Postnord och Mailworld kommer att upphöra till följd av koncentrationen då Postnord inte har anledning att priskonkurrera med sig själv.²⁷²
274. Som konstaterats ovan medför den funktionella separationen att beslut rörande Strålfors och Mailworld (såsom prissättning) efter företagskoncentrationens genomförande kan väntas göras på basis av Strålfors intresse av att vara konkurrenskraftig på sin egen marknad, utan hänsyn till distributionsverksamheten inom Postnordkoncernen. Farhågor rörande Postnords distributionsverksamhet, såsom denna synpunkt, adresseras således genom den funktionella separationen. Som redogjorts för ovan

²⁶⁹ Handl.nr 1586, svar på det andra marknadstestet, fråga 1; handl.nr 1591, svar på det andra marknadstestet, fråga 2; handl.nr 1595, svar på det andra marknadstestet, fråga 5.

²⁷⁰ Handl.nr 1586, svar på marknadstest, fråga 1.

²⁷¹ Handl.nr 1595, svar på marknadstest, fråga 5; handl.nr 1586, svar på marknadstest, fråga 1.

²⁷² Handl.nr 1448, svar på marknadstest, s. 3; handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, fotnot 4.



inkluderar åtagandena även en skyldighet för Strålfors att säkerställa att tjänster inom ramen för Mailworld inte avvecklas under en period om, som huvudregel, två år från tillträdesdagen.²⁷³ På så vis tillförsäkras att Mailworld i en inledande period bedrivs på samma sätt som före koncentrationen. Det garanteras således att några avgörande förändringar inte sker under denna inledande period som ett resultat av koncentrationen.

275. Vad avser (iii) förutsättningar att styra volymer mot icke-portooptimerade produkter, har framförts att priser och villkor för porto omförhandlas årligen och att Postnord skulle kunna göra en paketerad lösning där portooptimering blir mindre attraktiv (och att detta skulle vara rationellt för Postnord i egen-skap av marknadsdominerande postdistributör). Det har därvid framförts att villkoret om att inte lämna riktade erbjudanden till 21 Grams kunder för att aktivt flytta volymer från portooptimering inte avhjälpes denna problematik då det inte behövs några riktade erbjudanden för att styra bort kunder från portooptimering om andra villkor förtar kunders möjligheter att göra kostnadsinbesparingar genom portooptimering.²⁷⁴ Kritiken får således förstås som att en icke-portooptimerad produkt kan göras prismässigt mer attraktiv än den portooptimerade lösningen, och att det vore rationellt för Postnord-koncernen att agera så. Den risk som belyses av denna kritik rör att Strålfors skulle agera i enlighet med Postnordkoncernens intresse. Med den funktionella separationen säkerställs dock som redogjorts för ovan att Strålfors affärsbeslut fattas på basis av Strålfors intresse, utan hänsyn till distributionsverksamheten inom Postnordkoncernen. Som framgår ovan innehåller åtagandena även ett förbud mot att försämra en förmedlingstjänst kopplad till portooptimering på ett sätt som är märkbart i jämförelse med övriga förmedlingstjänster eller tjänsten E-brev.²⁷⁵ På så vis hanteras denna risk av åtagandena.

Sammanfattande bedömning av åtaganden

276. Sammantaget bedömer Konkurrensverket att PostNord Strålfors AB:s och PostNord Group AB:s åtaganden är tillräckliga och proportionerliga för att undanröja de risker med den anmälda företagskoncentrationen som verket hittills under utredningen har identifierat. Det finns därför skäl för Konkurrensverket att avsluta utredningen.

Slutsats

277. Koncentrationen ska, med beaktande av PostNord Strålfors AB och PostNord Group AB:s åtaganden och vad som i övrigt anförts ovan, lämnas utan åtgärd.

²⁷³ Avsnitt 4.3.1 i åtagandena.

²⁷⁴ Handl.nr 1599, svar på det andra marknadstestet, avsnitt 2.3.

²⁷⁵ Avsnitt 4.2.7 i åtagandena.



Vite

278. Enligt 6 kap. 1 § tredje stycket KL får Konkurrensverket förena ett beslut att godta åtaganden som har lämnats enligt 4 kap. 4 § KL med vite.
279. Enligt 2 § lagen (1985:206) om viten (viteslagen) ska ett vitesföreläggande vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Vite får inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.
280. Enligt 3 § viteslagen ska vitet fastställas till ett bestämt belopp, om annat inte följer av 4 § samma lag. Av 4 § viteslagen följer att ett vite, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får föreläggas som löpande vite. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna (4 § första stycket). Om vitesföreläggandet innefattar ett förbud eller någon liknande föreskrift eller det annars är lämpligt, kan det i stället bestämmas att vitet ska betalas för varje gång föreskriften överträds (4 § andra stycket). Löpande vite får inte tillämpas, om det av någon särskild föreskrift följer att vitet inte får överstiga ett visst högsta belopp (4 § tredje stycket).
281. Enligt 3 § viteslagen ska, i fråga om vitesbeloppets storlek, vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det beslut som är förenat med vitet. Om vite föreläggs flera personer gemensamt, ska ett särskilt belopp fastställas för var och en av dem.
282. Konkurrensverket gör följande överväganden.
283. Åtagandena innehåller detaljerade föreskrifter om de förpliktelser Strålfors respektive PostNord Group AB har att fullgöra. I de fall företagen åtagit sig att vidta en viss åtgärd framgår det av föreskrifterna vid vilken tidpunkt åtgärden ska vidtas. De förpliktelser som åläggs Strålfors gäller för företagets verksamhet. Därutöver ska Strålfors, genom styrning av sina dotterbolag, tillse att dessa bolag, inklusive 21 Grams efter företagskoncentrationens genomförande, agerar i enlighet med Strålfors förpliktelser. För PostNord Group AB innehåller åtagandena förpliktelser som tar sikte på bolagets agerande i fråga om bland annat styrningen av verksamheterna i dotterbolagen Strålfors och PostNord Sverige AB. Strålfors och PostNord Group AB har såväl faktiska som rättsliga möjligheter att följa föreskrifterna i åtagandena. Det finns således förutsättningar att förena beslutet att godta åtagandena med vite.



284. Konkurrensverkets utredning talar för att den anmälda företagskoncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden i Sverige för distribution av sändningar. Det finns således anledning för Konkurrensverket att överväga att förbjuda koncentrationen. I åtagandena som lämnats av Strålfors och PostNord Group AB har företagen åtagit sig en rad förpliktelser. Åtagandena, som har en löptid om som längst till och med den 31 december 2038, syftar till att säkerställa att koncentrationen inte orsakar de identifierade konkurrensproblemen. Konkurrensverket har ovan funnit att de lämnade åtagandena ska godtas och att koncentrationen, med beaktande av dessa åtaganden, ska lämnas utan åtgärd. Det är av största vikt att Strålfors och PostNord Group AB efterlever åtagandena under hela deras löptid. Konkurrensverkets beslut att godta åtagandena ska därför förenas med vite.
285. I förevarande ärende har åtaganden lämnats av Strålfors, i egenskap av köpare i företagskoncentrationen, och företags moderbolag, PostNord Group AB. Företagen ingår förvisso i samma företagskoncern men utgör separata juridiska personer. Bestämmelsen i 3 § viteslagen innebär att något solidariskt vitesansvar inte får förekomma. Ett särskilt belopp ska således fastställas för vart och ett av bolagen.
286. En särskild fråga Konkurrensverket har att ta ställning till är om beslutet att godta åtagandena ska förenas med vite i form av ett bestämt vitesbelopp, så kallat ordinärt vite, eller löpande vite. Konkurrensverket gör i den här delen följande bedömning.
287. Det finns inte någon föreskrift om att vite som beslutas enligt 6 kap. 1 § KL inte får överstiga ett visst högsta belopp, vilket gör att det i ärendet är lagligen möjligt att förelägga löpande vite enligt 4 § viteslagen. Genom denna bestämmelse ges de myndigheter som har befogenhet att förelägga viten ett generellt bemyndigande att använda löpande vite. Förutsättningen är att det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Fördelen med löpande vite är att vitet kan dömas ut mer än en gång. Av betydelse är också att viteshotet vid löpande vite står kvar, även om en i föreläggandet angiven tidsgräns passerar.²⁷⁶ Det löpande vitet ska inte användas schablonmässigt utan med viss försiktighet, efter en prövning av om det är lämpligt i det enskilda fallet.²⁷⁷
288. Åtagandena innehåller förpliktelser som gäller under hela åtagandenas löptid. Det handlar exempelvis om förpliktelser om att befintliga och nya kunder ska få fortsatt tillgång till vissa av 21 Grams tjänster på rättvisa, rimliga och icke diskriminerande villkor, att den sammanslagna enheten ska

²⁷⁶ Prop. 1984/85:96 s. 29. Se även Levin, Viteslagstiftning – En kommentar (2 uppl.), 2010, s. 86.

²⁷⁷ Prop. 1984/85:96 s. 51.



utveckla och göra regelbundna uppdateringar av viss mjukvara samt att informationsbarriärer ska tillämpas mellan den sammanslagna enhetens verksamhet och verksamheterna i vissa andra bolag i koncernen. Det är fråga om förpliktelser som aktualiseras kontinuerligt under hela åtagandenas löptid, exempelvis varje gång en ny kund önskar ingå avtal med den sammanslagna enheten om enhetens tjänster.

289. Konkurrensverket bedömer att förpliktelsernas karaktär och deras löptid, är sådana att det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt att förena verkets beslut att godta åtagandena med även löpande vite. Ett löpande vite ökar i detta fall möjligheten att säkerställa efterlevnad av åtagandena än om beslutet förenas med enbart ordinärt vite. Det är ett viktigt allmänintresse att åtgärder inte vidtas i strid med åtagandena och att sådana åtgärder rättas. Det allmänna intresset talar i förevarande ärende för användandet av ett löpande vite. Med beaktande av dessa omständigheter är det i detta fall lämpligt att förena Konkurrensverkets beslut att godta åtagandena med både ordinärt och löpande vite.
290. Genom villkoren i åtagandena förpliktas företagen att agera på visst sätt eller vidta vissa åtgärder. Mot den här bakgrunden finner Konkurrensverket att det löpande vite som ska användas ska utformas i enlighet med den form av sådant vite som regleras i 4 § första stycket viteslagen. Det löpande vitet ska formuleras på så sätt att ett visst belopp ska betalas för varje påbörjad månad så länge förpliktelserna inte fullgörs.
291. I fråga om storleken på de viten som ska bestämmas gör Konkurrensverket följande bedömning.
292. Det noteras inledningsvis att konkurrenslagen innehåller en särskild bestämmelse om storleken på löpande vite (6 kap. 1 a §). Bestämmelsen gäller dock endast i förhållande till vissa i bestämmelsen angivna typer av beslut. Beslut att godta åtaganden i ärende om företagskoncentration ingår inte i uppräknningen. Att bestämmelsen inte ska tillämpas i fråga om den här typen av beslut bekräftas också av förarbetena till bestämmelsen.²⁷⁸ Det sagda innebär att det löpande vite som nu ska förenas Konkurrensverkets beslut att godta åtaganden enligt 4 kap. 4 § KL ska bestämmas med tillämpning av 3 och 4 §§ viteslagen.
293. Viteslagen innehåller inte några speciella regler om hur beloppet i ett löpande vite ska beräknas. Den allmänna regeln om vitesbeloppet som finns i 3 § viteslagen är tillämplig även med avseende på löpande viten.²⁷⁹ De viten som ska beslutas ska således fastställas till belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i

²⁷⁸ Se prop. 2020/21:51 s. 228.

²⁷⁹ Se prop. 1984/85:96 s. 30. Se även Levin, Viteslagstiftning – En kommentar (2 uppl.), 2010, s. 90.



övrigt kan antas förmå denne att följa det beslut som är förenat med vitet. Av förarbetena till viteslagen framgår att vitet bör bestämmas så högt att det inte blir ekonomiskt fördelaktigt för adressaten att underlåta att iaktta det. När föreläggandets efterlevnad kommer att medföra kostnader för adressaten, är det naturligt att vitet bestäms så att beloppet inte understiger kostnaden för åtgärdernas vidtagande eller den vinst eller besparing som kan antas göras genom att inte efterkomma föreläggandet.²⁸⁰ Vad beträffar omständigheter i övrigt som kan beaktas nämns i förarbetena, utöver omfattningen av och kostnaden för påfordrade åtgärder, bland annat värdet av det föremål som avses med föreläggandet och samhällsintresset av att föreläggandet vinner efterrättelse. Ett högre belopp kan vara motiverat om föreläggandet avser att tillgodose ett betydande samhällsintresse.²⁸¹

294. Vid fastställande av vitenas storlek har Konkurrensverket till en början beaktat Strålfors respektive PostNord Group AB:s ekonomiska förhållanden, bland annat genom att beakta företagets totala omsättning, såväl globalt som i Sverige. Vidare har Konkurrensverket beaktat den av parterna i företagskoncentrationen överenskomna köpeskillingen för förvärvet av 21 Grams. Köpeskillingen utgör det belopp som köparen i koncentrationen ska betala för förvärvsföremålet och är därmed en första indikation på det värde som köparen tillskriver det föremål som åtagandena avser. Därutöver har Konkurrensverket beaktat de kommersiella och ur konkurrenshänseende strategiska fördelar det hade inneburit för Strålfors och PostNord Group AB att tillgodogöra sig verksamheten i målsbolaget utan att efterkomma förpliktelserna i åtagandena. Av betydelse är också de kostnader som förpliktelserna sannolikt kommer att medföra för Strålfors och PostNord Group AB. De viten som beslutas får inte vara så låga att de blir obetydliga i jämförelse med dessa kostnader samt den kommersiella och ur konkurrenshänseende strategiska betydelse som koncentrationen har för företagen. Avslutningsvis har Konkurrensverket beaktat de konsekvenser för konkurrensen det hade inneburit om Strålfors och PostNord Group AB skulle bryta mot förpliktelserna i åtagandena samt det samhällsintresse som åtagandena syftar till att ta tillvara.

295. Ett genomförande av företagskoncentrationen och agerande i strid med föreskrifterna i åtagandena skulle vara mycket allvarligt ur konkurrenssynpunkt. Syftet med åtagandena är att säkerställa att konkurrensen på marknaden för distribution av sändningar i Sverige inte försvagas som ett resultat av koncentrationen. Åtagandena syftar även till att förhindra att konkurrensproblem uppstår på den relevanta marknaden för förmedlingstjänster för både digital och fysisk kundkommunikation i Sverige. Dessa syften uppnås genom att åtagandena bland annat säkerställer faktiska och

²⁸⁰ Jfr prop. 1984/85:96 s. 27 och 49 samt Levin, Viteslagstiftning – En kommentar (2 uppl.), 2010, s. 79.

²⁸¹ Prop. 1984/85:96 s. 26 f och 49.



potentiella kunders fortsatta tillgång till den sammanslagna enhetens tjänster på rättvisa, rimliga och icke diskriminerande villkor. Dessa tjänster är vidare sådana att de tillgodoser ett stort samhällsintresse och är av betydelse för samhällsekonomin. Om Strålfors eller PostNord Group AB skulle bryta mot sina förpliktelser i åtagandena kan det, om agerandet inte rättas, orsaka irreparabel skada på konkurrensen. Redan dessa omständigheter talar för att höga vitesbelopp ska bestämmas i ärendet. Åtagandena löper dessutom under lång tid och innebär såväl direkta kostnader som eftergifter i konkurrenshänseende för Strålfors och PostNord Group AB. Det är därför viktigt att det inte blir ekonomiskt fördelaktigt för Strålfors och PostNord Group AB att underlåta att iaktta förpliktelserna i åtagandena. Det är mot bakgrund av dessa omständigheter angeläget att vitesbeloppen är tillräckligt höga för att säkerställa att åtagandena efterlevs.

296. Åtagandena innehåller förpliktelser för framför allt Strålfors, i egenskap av den direkta köparen av målbolaget. Även PostNord Group AB, i egenskap av moderbolag till Strålfors, åtar sig dock en rad förpliktelser. I dessa ingår att etablera och upprätthålla informationsbarriärer mellan Postnordkoncernens distributionsverksamhet och verksamheten i den sammanslagna enheten, samt att säkerställa en funktionell separation mellan dessa verksamheter. Genom åtagandena säkerställs att Postnordkoncernen inte kan utnyttja verksamheten i den sammanslagna enheten i syfte att erhålla konkurrensfördelar på marknaden för distribution av sändningar i Sverige. Det är angeläget att PostNord Group AB, i vilket koncernledningen ingår, inte agerar i strid med föreskrifterna i åtagandena eller utövar sin kontroll över Strålfors, och därmed indirekt över målbolaget, på ett sätt som strider mot dessa föreskrifter. Här ska också beaktas att PostNord Group AB har en starkare ekonomisk ställning än Strålfors. Med hänsyn till PostNord Group AB:s ekonomiska förhållanden och bolagets roll som moderbolag till dels den sammanslagna enheten, dels bolagen i koncernen som bedriver postverksamhet, finns det anledning att tillämpa ett högre vitesbelopp för PostNord Group AB än för Strålfors.
297. Vid en samlad bedömning av de skäl som redovisats ovan finner Konkurrensverket att beslutet att godta de åtaganden som Strålfors och PostNord Group AB har lämnat enligt 4 kap. 4 § KL ska förenas med ordinärt vite om 450 (fyrahundrafemtio) miljoner kronor för PostNord Group AB och 300 (trehundra) miljoner kronor för Strålfors. Beslutet ska även förenas med löpande vite om 20 (tjugo) miljoner kronor för vart och ett av företagen för varje påbörjad månad så länge förpliktelserna inte fullgörs. Vitesbeloppen är sådana att de kan antas förmå Strålfors och PostNord Group AB att följa föreskrifterna i åtagandena och beloppen är även i övrigt rimligt avvägda. De förelagda vitesbeloppen är vidare skäliga med hänsyn till vad som har framkommit om bolagens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.



Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit biträdande enhetschef David Nordström.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman

Beslutet kan inte överklagas (7 kap. 1 § KL).

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Bilaga 1: Slutlig version av PostNord Strålfors AB:s och PostNord Group AB:s åtaganden.



FRIVILLIGA ÅTAGANDEN

Enligt 4 kap 4 § konkurrenslagen (2008:579)

12 maj 2025

Strålfors / 21grams – dnr 947/2024

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Inledning	3
2	Definitioner	3
3	Allmänna bestämmelser	4
4	Åtaganden.....	5
5	Giltighetstid, avveckling och omprövning	10
6	Övervakande Förvaltare	12
7	Rapportering och information	13
8	Utredning av klagomål.....	15
9	Bristande efterlevnad	16

SEKRETESS

Denna inlaga innehåller inga affärshemligheter. Identiteten på undertecknaren (se sista sidan) utgör dock personuppgifter som inte bör offentliggöras eller på annat sätt röjas för tredje man utan denna persons samtycke.

1 Inledning

Den 26 november 2024 lämnade PostNord Strålfors AB ("**Strålfors**") in en anmälan avseende förvärvet av ensam kontroll över 21 Grams Holding AB ("**Transaktionen**").

Den 8 januari 2025 beslöt Konkurrensverket att inleda en särskild undersökning i ärendet.

Företrädare för Konkurrensverket har informerat Strålfors att de preliminärt har vissa farhågor avseende Transaktionen. Svaren och partsinlagorna som inkom under Konkurrensverkets initiala prövning tyder även på viss oro från kundhåll. En stor del av oron är direkt eller indirekt kopplad till portooptimeringsapplikationen "iSort".

Strålfors anser att Transaktionen är positiv för konkurrensen, att oron är obefogad och till stor del bygger på missuppfattningar om vad som utgör Strålfors och PostNordkoncernens syfte med Transaktionen. Trots detta inkommer Strålfors härmed med Frivilliga Åtaganden enligt 4 kap. 4 § konkurrenslagen (2008:579) i syfte att undanröja de farhågor som förts fram.

Segmentet för fysisk post minskar kraftigt år för år. I Danmark har PostNordkoncernen beslutat att lägga ned utdelningen av fysisk post i slutet av 2025. Det är viktigt att de Frivilliga Åtagandena tar hänsyn till detta och inte låser in Strålfors i lösningar som snabbt kan bli kommersiellt obsoleta och olönsamma pga. kraftigt fallande efterfrågan.

2 Definitioner

"21grams" betyder 21 Grams Holding AB och dess dotterbolag.

"Frivilliga Åtaganden" betyder de åtaganden som görs av Strålfors i denna inlägga och på de villkor som framgår härav.

"Förmedlingstjänst" betyder Den Sammanslagna Enhetens fristående portoåterförsäljning och Kombinationstjänster men omfattar inte postverksamhet enligt postlagen (2010:1045).

"Känslig Information" betyder information om priser, rabatter, avtalsvillkor, kunder, volymer, områdes- och produkttypfördelning som utgör företagshemligheter enligt 2 § lagen (2018:558) om företagshemligheter samt hänför sig till antingen en konkurrent till PostNord inom ramen för PostNords postverksamhet enligt postlagen (2010:1045) eller till Den Sammanslagna Enhetens konkurrenters användning av Portooptimeringstjänsterna.

"Kopplad till Portooptimeringstjänsterna" betyder att valet av distributionstjänst i en Förmedlingstjänst bygger på Portooptimeringstjänsternas tekniska lösning eller en jämförbar lösning, oavsett om det följer av kundens avtal att en sådan Portooptimeringstjänst ska användas.

"Kombinationstjänst" betyder tjänster som tillhandahålls av den Sammanslagna Enheten och kombinerar printning och kuvertering med portoåterförsäljning.

"Kontroll" har den mening som följer vid en tillämpning av 1 kap. 9 § konkurrenslagen (2008:579).

"Kopplingsförbehåll" betyder att det ställs som villkor för att ingå ett avtal att kunden åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

"Kostnadsindex" betyder Arbetskostnadsindex för tjänstemän, privat sektor (AKI), Näringsgren J: Informations- och kommunikationsföretag (SNI 2007). För det fall detta index inte längre finns tillgängligt ska ett motsvarande index användas.

"Mailworld" betyder Mailworld Group AB, Mailworld Office AB och Mailworld AB.

"PostNord" betyder PostNord Group AB och PostNord Sverige AB. Det omfattar dessutom varje annat dotterbolag till PostNord Group AB som bedriver postverksamhet enligt postlagen (2010:1045). Det innefattar även PostNordkoncernens koncernledningsgrupp, innefattat Group Leadership Team.

"PostNordkoncernen" betyder PostNord AB och dess dotterbolag.

"Portooptimeringstjänsterna" betyder den fristående portooptimeringsprogramvaran "iSort" och den portooptimering som sker i anslutning till programvaran "PostSort", inklusive Den Sammanslagna Enhetens därtill knutna tekniska lösningar som behövs för att kunderna ska kunna använda dessa tjänster, samt varje framtida förändring eller utveckling av dessa tjänster. Begreppet omfattar inte Kombinationstjänster Kopplade till Portooptimeringstjänsterna.

"Rättvisa, Rimliga och Icke-diskriminerande Villkor" ska ges den betydelse begreppet ("*FRAND*" på engelska) normalt ges inom EU:s konkurrensrätt.

"Sammanslagna Enheten" betyder Strålfors och dess dotterbolag, inklusive 21grams från Tillträdesdagen.

"Skälig Avkastning" betyder en avkastning som är förenlig med principen om Rättvisa, Rimliga och Icke-diskriminerande Villkor och som inte är högre än den avkastning som normalt uppnås på investeringar i specialiserade programvaror inom kundkommunikationsbranschen med hänsyn taget till de risker de är förknippade med.

"Sändningar" betyder brev i postlagens (2010:1045) mening som lämnas in i stora serier vid samma tillfälle. Enstaka brev omfattas inte av begreppet.

"Tillträdesdagen" betyder dagen för Transaktionens genomförande.

"Övervakande Förvaltare" betyder den oberoende förvaltare som utses enligt punkt 6 och vars uppdrag består i att övervaka efterlevnaden av de Frivilliga Åtagandena.

3 Allmänna bestämmelser

3.1 De Frivilliga Åtagandena ska endast gälla på tjänster som utförs i Sverige. De Frivilliga Åtagandena är endast tillämpliga på tjänster som rör försändelser som utgör brev enligt postlagen (2010:1045) men inte tjänster som rör paket, paketbrev, elektronisk kommunikation eller brev där mottagaren finns i utlandet.

3.2 Strålfors ska tillse att dess dotterbolag, inklusive 21grams efter Tillträdesdagen, efterlever de Frivilliga Åtagandena. PostNord Group AB ska tillse att PostNord Sverige AB efterlever de Frivilliga åtagandena. Strålfors, och i tillämpliga fall PostNord Group AB, kan överlåta den verksamhet som omfattas av de Frivilliga Åtagandet till ett dotterbolag till Strålfors, eller i tillämpliga fall PostNord Group AB, i vilket fall åtagandena kommer att gälla för den övertagande juridiska personen. Vid en överlåtelse enligt denna punkt åtar sig Strålfors och, i tillämpliga fall PostNord Group AB, att tillse att den övertagande juridiska personen uppfyller Strålfors, och, i tillämpliga fall PostNord Group AB:s, skyldigheter enligt de Frivilliga Åtagandena. Det innebär att Strålfors och, i tillämpliga fall PostNord Group AB, ska kunna

hållas ansvariga för det övertagande bolagets bristande efterlevnad av de Frivilliga Åtagandena.

- 3.3** De Frivilliga Åtagandena ska tolkas i överensstämmelse med postlagen (2010:1045) och för det fall de i någon del står i strid med postlagen ska postlagen ges företräde.
- 3.4** De Frivilliga Åtagandena begränsar inte den Sammanslagna Enhetens kunders frihet att välja distributör, distributionstjänst eller vilka tjänster de köper från den Sammanslagna Enheten.
- 3.5** De Frivilliga Åtagandena hindrar inte PostNord från att tillhandahålla tjänsten "e-Brev" och kräver inte att denna tjänst förändras. De hindrar inte heller PostNord från att ändra priserna eller villkoren för sina distributionstjänster, vilket inkluderar försäljning av porto inom ramen för tjänsten "e-Brev", eller från att marknadsföra dessa tjänster ensamt eller med partners, t.ex. den Sammanslagna Enheten, med undantag för vad som följer av punkt 4.2.6.

4 Åtaganden

4.1 Portooptimeringstjänster

Punkt 4.1 inför en leveransskyldighet, på FRAND-villkor, och krav på investeringar vad gäller Portooptimeringstjänsterna. Syftet är att säkerställa tjänsternas tillgänglighet och funktionalitet samt att förhindra oskäliga prishöjningar och avskärmningseffekter.

- 4.1.1** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska erbjuda Portooptimeringstjänsterna som fristående tjänster, utan krav på att kunder samtidigt ska köpa andra tjänster, till samtliga existerande och nya kunder på Rättvisa, Rimliga och Icke-diskriminerande Villkor. Prissättningen ska dessutom inte vara mindre förmånlig än den prissättningen 21grams tillämpar på Tillträdesdagen. Detta hindrar inte att priser justeras utifrån Kostnadsindex eller för att täcka kostnader relaterade till Portooptimeringstjänsterna och ge en skälig vinstmarginal. Sådana prishöjningar får ske högst en (1) gång om året och endast efter samråd med den Övervakande Förvaltaren.
- 4.1.2** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska förhandla i god tro med samtliga kunder som önskar ingå avtal enligt punkt 4.1.1.
- 4.1.3** Avseende de av 21grams på Tillträdesdagen gällande kundavtal som anger att en viss postdistributör ska användas åtar sig Strålfors att tillse att postdistributör ändras endast i de fall detta uttryckligen efterfrågas av kunden. Detta åtagande ska inte hindra kunder med gällande kundavtal att ingå nya avtal enligt punkt 4.1.1.
- 4.1.4** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska säga upp 21grams på Tillträdesdagen gällande kundavtal avseende Portooptimeringstjänsterna under två (2) år efter Tillträdesdagen. Vad avser PostSort innebär detta bl.a. att ett gällande kundavtal inte kan ändras för att ta bort de funktioner utöver portooptimering som ingår i PostSort. En kund vars avtal sägs upp efter denna frists upphörande ska erbjudas ett nytt avtal enligt punkt 4.1.1. Detta hindrar inte den Sammanslagna Enheten från att säga upp avtal eller att inte erbjuda ett nytt avtal i händelse av avtalsbrott, utebliven betalning, obestånd eller liknande skälig grund. I undantagsfall, och särskilt för det fall ett kundavtal inte täcker kostnader, ska det vara möjligt att justera priser eller andra villkor innan tvåårsfristen

upphört, efter samråd med Övervakande Förvaltare. Detta åtagande ska inte hindra kunder med gällande kundavtal att ingå nya avtal enligt punkt 4.1.1.

- 4.1.5** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska stödja och utveckla Portooptimeringstjänsterna vilket inkluderar regelbundna uppdateringar av portooptimeringsprogramvaror och säkerhetssystem som ingår i Portooptimeringstjänsterna samt anpassning till förändringar av marknadsförhållanden och postdistributörernas avtalsvillkor för att säkerställa tjänsterna grundläggande funktionalitet. Stödet och utvecklingen enligt denna punkt ska motsvara vad 21grams gjort före Tillträdesdagen, inklusive med den skyndsamhet som 21grams har tillämpat, förutsatt att det finns rimliga förutsättningar för en Skälig Avkastning på den Sammanslagna Enhetens investering enligt denna punkt. Vad som utgör Skälig Avkastning ska bestämmas i enlighet med definitionen av detta begrepp och punkt 7.2.
- 4.1.6** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska förändra Portooptimeringstjänsterna, jämfört med hur de har tillhandahållits av 21grams före Tillträdesdagen, eller genom sin underlåtenhet låta Portooptimeringstjänsterna förändras, på något sätt som innebär att de inte längre syftar till att identifiera den övergripande distributionslösningen med den lägsta kostnaden för kunden på grundval av PostNords offentliga portoprislistor och de prisavtal med postoperatörer som kunden har gett den Sammanslagna Enheten tillgång till.
- 4.1.7** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska erbjuda sina kunder, i de nya kundavtal om Portooptimeringstjänster som tecknas efter Tillträdesdagen, en avtalad garanti om att tjänsten ska syfta till vad som anges i punkt 4.1.6.
- 4.1.8** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska göra något som resulterar i en märkbar kvalitetsförsämring av Portooptimeringstjänsterna jämfört med Den Sammanslagna Enhetens icke portooptimerade tjänster.
- 4.1.9** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska erbjuda portooptimeringsrapporter till varje kund som efterfrågar en sådan rapport. Portooptimeringsrapporterna ska i sina centrala delar ha ett innehåll som motsvarar innehållet 21grams rapporter haft före Tillträdesdagen. Det betyder bl.a. att besparingen till följd av portooptimeringen och fördelningen av försändelserna mellan olika postoperatörer ska framgå av rapporten.

4.2 Förmedlingstjänster Kopplade till Portooptimeringstjänsterna

Punkt 4.2 inför en leverans- och utvecklingsskyldighet för Förmedlingstjänster Kopplade till Portooptimeringstjänsterna. Punkten innehåller även regler som syftar till att förhindra att kundernas val mellan icke-portooptimerade och portooptimerade tjänster utsätts för otillbörlig påverkan.

- 4.2.1** Så länge som den Sammanslagna Enheten återförsäljer porto inom landet åtar sig Strålfors att tillse att den Sammanslagna Enheten ska tillhandahålla portoåterförsäljning Kopplad till Portooptimeringstjänsterna.
- 4.2.2** Så länge som den Sammanslagna Enheten erbjuder Kombinationstjänster eller tjänsten "e-Brev" inom landet åtar sig Strålfors att tillse att den Sammanslagna Enheten ska tillhandahålla sådana tjänster Kopplade till Portooptimeringstjänsterna.

- 4.2.3** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enhetens kunder vad avser Kombinationstjänster eller tjänsten "e-Brev" ska ha möjlighet att köpa ett tillval som är Kopplat till Portooptimeringstjänsterna eller byta till en Portooptimeringstjänst, förutsatt att detta är tekniskt möjligt.
- 4.2.4** Avseende de av 21grams på Tillträdesdagen gällande kundavtal som avser en Förmedlingstjänst Kopplad till Portooptimeringstjänster åtar sig Strålfors att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska (i) flytta dessa kunder till tjänsten "e-Brev" eller en Förmedlingstjänst som inte är kopplad till Portooptimeringstjänster om inte detta uttryckligen efterfrågas av kunden; och (ii) ändra tjänsten på sådant sätt att det inte längre utgör en tjänst Kopplad till Portooptimeringstjänsterna.
- 4.2.5** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska stödja och utveckla Kombinationstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna på ett sätt som motsvarar vad den Sammanslagna Enheten efter Tillträdesdagen gör avseende tjänsten "e-Brev" eller de Kombinationstjänster som inte är kopplade till Portooptimeringstjänster, vilket inkluderar att utföra regelbundna uppdateringar.
- 4.2.6** Strålfors respektive PostNord Group AB åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten respektive PostNord inte ska lämna riktade erbjudanden eller på ett annat sätt särskilt uppmana kunder som på Tillträdesdagen har gällande kundavtal avseende 21grams Förmedlingstjänster Kopplade till Portooptimeringstjänsterna att byta till tjänsten "e-Brev" eller en Förmedlingstjänst som inte är Kopplad till Portooptimeringstjänsterna. Ingenting i de Frivilliga Åtaganden ska hindra den Sammanslagna Enheten eller PostNord från generell marknadsföring av dessa tjänster, oavsett om den når 21grams kunder, eller att på ett objektivt sätt kommunicera med kunder kring dessa tjänster och deras villkor och priser.
- 4.2.7** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska göra något inom dess kontroll som resulterar i en märkbar försämring av en Förmedlingstjänst Kopplad till Portooptimeringstjänsterna jämfört med den Sammanslagna Enhetens övriga Förmedlingstjänster eller tjänsten "e-Brev", t.ex., kvalitetsförsämrings. Ändringar som är en direkt följd av en distributörs ändringar i priser eller villkor för dess distributionstjänster ska inte anses ligga inom Strålfors kontroll. Kvalitet ska i detta avseende bedömas i ljuset av utvecklingen på marknaden. Detta åtagande hindrar även Kopplingsförbehåll som leder till en försämring av en Förmedlingstjänst kopplad till Portooptimeringstjänsterna jämfört med den Sammanslagna Enhetens övriga Förmedlingstjänster eller tjänsten "e-Brev".

4.3 Mailworld och Morgonpost

Syftet med punkt 4.3 är att säkerställa att tjänster inom ramen för Mailworld respektive Morgonpost inte avvecklas under en period om två (2) år från Tillträdesdagen.

- 4.3.1** Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska säga upp 21grams på Tillträdesdagen gällande avtal med distributörer eller användare av de tjänster som på Tillträdesdagen tillhandahålls av Mailworld respektive av 21grams under varumärket Morgonpost under två (2) år efter Tillträdesdagen.
- 4.3.2** Strålfors åtar sig vidare att tillse att den Sammanslagna Enheten under denna period ska stödja och utveckla de tjänster som omfattas av punkten 4.3.1 på ett sätt som motsvarar vad 21grams gjort före Tillträdesdagen. För det fall en eller flera av dessa tjänster inte täcker kostnader, ska det som tidigast ett (1) år efter Tillträdesdagen

vara möjligt att avveckla den aktuella tjänsten, efter samråd med Övervakande Förvaltare.

- 4.3.3** Punkten 4.3.1 hindrar inte den Sammanslagna Enheten från att, efter samråd med Övervakande Förvaltare, säga upp sina avtal med en distributör av de tjänster som omfattas av punkten 4.3.1 i händelse av denna distributörs avtalsbrott, gentemot den Sammanslagna Enheten eller gentemot användarna av tjänsterna, utebliven betalning, obestånd eller liknande skälig grund, vilket ska omfatta väsentliga brister avseende kvalitet eller informationssäkerhet.
- 4.3.4** Punkten 4.3.1 hindrar inte den Sammanslagna Enheten från att, efter samråd med Övervakande Förvaltare, säga upp sina avtal med en användare av de tjänster som omfattas av punkten 4.3.1 i händelse av användarens avtalsbrott, utebliven betalning, obestånd eller liknande skälig grund, eller, i förekommande fall, den av användaren avtalade distributörens avtalsbrott, obestånd eller liknande skälig grund, vilket ska omfatta väsentliga brister avseende kvalitet eller informationssäkerhet. Avtal med en användare får sägas upp på grund av distributörens agerande endast om användarens avtal är direkt beroende av denna distributör.
- 4.3.5** I undantagsfall, och särskilt för det fall ett avtal som omfattas av punkt 4.3.1 inte täcker den Sammanslagna Enhetens kostnader, ska det vara möjligt att justera priser eller andra villkor i dessa avtal innan tvåårsfristen upphört, efter samråd med Övervakande Förvaltare.

4.4 Funktionell separation

Punkt 4.4 inför en funktionell separation mellan PostNords postverksamhet enligt postlagen (2010:1045) och den Sammanslagna Enheten affärsverksamhet vad avser de tjänster som omfattas av de Frivilliga Åtagandena i syfte att undanröja intressekonflikter och incitament för diskriminering samt säkerställa att den Sammanslagna Enhetens beslut i detta avseende fattas i Den Sammanslagna Enhetens intresse.

- 4.4.1** PostNord Group AB och Strålfors åtar sig gemensamt och var för sig att tillse att den Sammanslagna Enheten ska ha en organisation och ett beslutsfattande som är åtskilda från PostNord. Detta innebär att:
- (i) Den Sammanslagna Enhetens affärsverksamhet i Sverige avseende Portooptimeringstjänster, Förmedlingstjänster, samt de tjänster som på Tillträdesdagen erbjuds av 21grams, Mailworld och under varumärket Morgonpost, ska drivas i från PostNord separata juridiska personer vilka ska förfoga över de resurser som krävs, däribland personella, tekniska, fysiska och ekonomiska resurser, som behövs för detta ändamål inklusive en egen företagsledning;
 - (ii) Beslut rörande följande verksamheter ska fattas och beredas ensamt av Den Sammanslagna Enheten:
 - (a) Portooptimeringstjänsterna, den Sammanslagna Enhetens verksamhet avseende tjänsten "e-Brev", Förmedlingstjänsterna, de tjänster som på Tillträdesdagen erbjuds av Mailworld respektive av 21grams under varumärket Morgonpost;
 - (b) Den Sammanslagna Enhetens val av distributör eller distributionstjänst för en viss Förmedlingstjänst; och

- (c) Den Sammanslagna Enhetens marknadsföring av olika postoperatörers portoerbjudanden och tjänster till Den Sammanslagna Enhetens kunder, vilket inkluderar men inte är begränsat till PostNords porto inom ramen för tjänsten e-Brev.
- (iii) Strålfors och PostNord Group AB åtar sig att se till att den Sammanslagna Enhetens beslutanderätt, inklusive beredningen av beslut, enligt punkt (ii) ovan är självständig i förhållande till övriga delar av PostNordkoncernen. PostNord Group AB åtar sig härvid att tillse att PostNord inte ska utöva något inflytande över de beslut som omfattas av punkt (ii) ovan. Detta åtagande omfattar, men är inte begränsat till:
 - (a) Att ingen anställd, inklusive verkställande direktör, eller styrelseledamot i PostNord ska delta i beslut av detta slag;
 - (b) Att frågor avseende de verksamheter som omfattas av punkt (ii) ovan inte ska behandlas i PostNords företagsledning eller styrelse;
 - (c) Att ingen anställd i den Sammanslagna Enheten, inklusive verkställande direktör, ska erbjudas incitament, lön eller andra förmåner som är kopplade till PostNords försäljning;
 - (d) Att ingen anställd, inklusive verkställande direktör, eller styrelseledamot inom den Sammanslagna Enheten får vara styrelseledamot, anställd eller verkställande direktör i PostNord eller PostNord AB, eller delta i PostNordkoncernens koncernledningsgrupp, innefattat Group Leadership Team; och
 - (e) Att personal inom PostNord som tar anställning inom den Sammanslagna Enheten inte ska delta i beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi avseende de verksamheter som omfattas av punkt (ii) under sex (6) månader från den tidpunkt då de anställs i den Sammanslagna Enheten. Vad gäller personal inom PostNord som deltar i beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi inom PostNords postverksamhet enligt postlagen (2010:1045) och som tar anställning inom den Sammanslagna Enheten ska fristen enligt ovan upphöra vid den senaste tidpunkten av (i) tolv (12) månader från Tillträdesdagen eller (ii) sex (6) månader från den tidpunkt då de anställs i den Sammanslagna Enheten.
- 4.4.2 Konkurrensverket kan, på begäran från Strålfors eller PostNord Group AB, lämna undantag från åtagandena i punkt 4.4.1.
- 4.4.3 Åtagandena i punkt 4.4.1 ska inte hindra lämpliga samordningsmekanismer för att garantera Strålfors aktieägares ekonomiska och förvaltningsmässiga övervakningsrättigheter när det gäller avkastningen i Strålfors. Det hindrar inte heller samordning vad gäller regelefterlevnad, affärsetik, arbetsvillkor, säkerhet och miljö.

4.5 Känslig Information

4.5.1 Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten (med undantag för 21grams) från Tillträdesdagen tillämpar erforderliga informationsbarriärer för att skydda Känslig Information som härrör från kundens användning av Portooptimeringstjänsterna eller Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna. Detta inkluderar:

- (i) Att Känslig Information endast ska göras tillgänglig för personal inom den Sammanslagna Enheten vars operationella arbete avseende den aktuella kunden, produkten eller lösningen kräver tillgång till Känslig Information. För tydlighets skull bekräftas att sådan tillgång endast kan ges till personal inom den Sammanslagna Enheten som ansvarar för, eller arbetar med, Portooptimeringstjänsterna eller Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna.
- (ii) Att Känslig Information som avser de tjänster den Sammanslagna Enhetens konkurrenter tillhandahåller med stöd av Portooptimeringstjänsterna eller konkurrenternas kunder avseende dessa tjänster inte ska göras tillgänglig för personal inom den Sammanslagna Enheten som deltar i den Sammanslagna Enhetens beredning och/eller beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi för samma tjänster. Åtagandet ska inte hindra att Känslig Information delas på detta sätt för ett särskilt ändamål förutsatt att konkurrenten i fråga har lämnat samtycke.
- (iii) Att säkerställa att ingen personal inom PostNord får tillgång till Känslig Information.
- (iv) Att personal inom den Sammanslagna Enheten som har tillgång till Känslig Information inte under tolv (12) månader från den tidpunkt när de senast fick tillgång till Känslig Information får ta anställning inom PostNord som omfattar deltagande i beslutsfattande avseende priser och affärsstrategi för postverksamhet enligt postlagen (2010:1045).
- (v) Att den Sammanslagna Enheten ska erbjuda sina kunder, i de nya kundavtal om Portooptimeringstjänster och Förmedlingstjänster Kopplade till Portooptimeringstjänsterna som tecknas efter Tillträdesdagen, en avtalad garanti om att tillämpa erforderliga informationsbarriärer.

4.5.2 Detta åtagande gäller för Känslig Information som hanteras av 21grams från och med att den Sammanslagna Enhetens personal utanför 21grams får tillträde till den aktuella Känsliga Informationen.

5 Giltighetstid, avveckling och omprövning

5.1 Giltighetstid

5.1.1 De Frivilliga Åtagandena gäller från och med Tillträdesdagen och upphör den 31 december 2038.

5.1.2 Från och med 1 januari 2031 har Strålfors rätt att kräva att de Frivilliga Åtagandena upphör att gälla i förtid om Den Sammanslagna Enhetens totala volymer av printning och kuvertering för distribution i Sverige har uppgått till mindre än sjuttio (70) miljoner försändelser under de föregående tolv (12) månaderna. Om Strålfors vill påkalla ett

förtida upphörande av de Frivilliga Åtagandena enligt denna punkt ska Strålfors informera Konkurrensverket om detta i skrift. Strålfors åtar sig att inom sex (6) månader från påkallandet av ett förtida upphörande av de Frivilliga Åtagandena enligt denna punkt, på lämpligt sätt tillkännage att de portooptimeringsprogramvaror som ingår i Portooptimeringstjänsten, och tillhörande rättigheter och know-how som utgör den Sammanslagna Enhetens egendom, är till försäljning samt i god tro sträva efter att teckna ett bindande avtal om försäljning under denna period. De Frivilliga Åtagandena upphör att gälla sex (6) månader efter det att Strålfors till Konkurrensverket i skrift påkallat ett förtida upphörande av de Frivilliga Åtagandena enligt denna punkt.

5.2 Avveckling av Portooptimeringstjänsterna

5.2.1 För det fall efterfrågan av en enskild Portooptimeringstjänst är så låg att det inte längre är affärsmässigt motiverat att fortsatt erbjuda tjänsten på marknaden ska den Sammanslagna Enheten, efter godkännande av Konkurrensverket och Övervakande Förvaltare, ha rätt att avveckla denna tjänst. Strålfors åtar sig att informera befintliga kunder om den planerade avvecklingen minst sex (6) månader innan avvecklingen verkställs samt i skälig omfattning lämna stöd till dessa kunder under avvecklingsperioden för att underlätta migration till en alternativ leverantör av portooptimeringstjänster. Strålfors åtar sig dessutom att vid samma tidpunkt, på lämpligt sätt tillkännage att de portooptimeringsprogramvaror som ingår i Portooptimeringstjänsten, och tillhörande rättigheter och know-how som utgör den Sammanslagna Enhetens egendom, är till försäljning samt i god tro sträva efter att teckna ett bindande avtal om försäljning under perioden fram till verkställandet av avvecklingen. Punkterna 4.1 och 4.2 i de Frivilliga Åtagandena upphör i tillämpliga delar omedelbart att gälla i samband med att en avveckling av samtliga Portooptimeringstjänster enligt denna punkt har verkställts.

5.3 Avveckling av Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna

5.3.1 För det fall efterfrågan av Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna är så låg att det inte längre är affärsmässigt motiverat att fortsatt erbjuda tjänsterna på marknaden ska den Sammanslagna Enheten, efter godkännande av Konkurrensverket och Övervakande Förvaltare, ha rätt att avveckla dessa tjänster. Punkt 4.2 i de Frivilliga Åtagandena upphör omedelbart att gälla i samband med att en avveckling av Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna enligt denna punkt har verkställts.

5.4 Avyttring av Portooptimeringstjänsterna

5.4.1 De Frivilliga Åtagandena hindrar inte den Sammanslagna Enheten från att avyttra Portooptimeringstjänsterna till en från den Sammanslagna Enheten oberoende och lämplig förvärvare. Strålfors åtar sig att på lämpligt sätt tillkännage att de portooptimeringsprogramvaror som ingår i Portooptimeringstjänsterna, och tillhörande rättigheter och know-how som utgör den Sammanslagna Enhetens egendom, är till försäljning samt i god tro sträva efter att teckna ett bindande avtal om försäljning. Huruvida en förvärvare är oberoende och lämplig ska bedömas mot bakgrund av dennes finansiella resurser, sakkunskap och skäl att behålla och utveckla den avyttrade verksamheten. Strålfors ska skriftligen informera den Övervakande Förvaltaren och Konkurrensverket om en förestående avyttring. Strålfors åtar sig att tillse att den Sammanslagna Enheten inte ska genomföra

avyttringen om Konkurrensverket meddelar att det anser att förvärvaren inte uppfyller dessa krav. Ett sådant besked från Konkurrensverket ska lämnas inom trettio (30) arbetsdagar efter att Strålfors har försett Konkurrensverket med nödvändig information för att Konkurrensverket ska kunna bedöma om förvärvaren uppfyller kraven i denna punkt. Vad som nu sagts om Konkurrensverkets möjligheter att meddela att förvärvaren inte uppfyller kraven i denna punkt 5.4.1 gäller inte om avyttringen är anmälningsskyldig till Konkurrensverket enligt 4 kap. 6 eller 7 § konkurrenslagen (2008:579) eller till EU-kommissionen enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer. Punkterna 4.1 och 4.2 i de Frivilliga Åtagandena upphör omedelbart att gälla i samband med att en avyttring enligt denna punkt har verkställts.

5.5 Avyttring av Den Sammanslagna Enheten

5.5.1 De Frivilliga Åtagandena upphör att gälla för PostNord Group AB omedelbart efter genomförandet av en ägarförändring som medför att PostNord AB inte längre direkt eller indirekt har Kontroll över den Sammanslagna Enheten, eller den juridiska person som övertagit den verksamhet som omfattas av de Frivilliga Åtagandena enligt punkt 3.2. Samtidigt upphör punkterna 4.2, 4.3, 4.4 och 4.5.1 (iii) och (iv), samt de övriga delar i de Frivilliga Åtagandena som är motiverade av PostNord Group AB:s ägande av den Sammanslagna Enheten, som till exempel fördelningen av det porto för fysisk post den Sammanslagna Enheten köper från olika postoperatörer, att gälla även för Strålfors. De kvarvarande delarna av de Frivilliga Åtagandena, som i det läget uteslutande binder Strålfors, ska upphöra (i) senast två (2) år efter genomförandet en sådan ägarförändring eller (ii) omedelbart efter genomförandet av en avyttring av Portooptimeringstjänsterna till en från den Sammanslagna Enheten oberoende och seriös förvärvare som i det läget inte behöver godkännas av Konkurrensverket i förväg enligt punkt 5.4.

5.6 Omprövning av de Frivilliga Åtagandena

5.6.1 Strålfors har rätt att begära att Konkurrensverkets beslut att godta de Frivilliga Åtagandena delvis eller i sin helhet ska omprövas enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler. En sådan begäran ska ske i samråd med den Övervakande Förvaltaren och beslut ska fattas av Konkurrensverket.

6 Övervakande Förvaltare

6.1 Den Övervakande Förvaltaren och instruktioner till denne ska föreslås av Strålfors inom trettio (30) dagar från att Konkurrensverket lämnat Transaktionen utan åtgärd, och ska godkännas av Konkurrensverket. Strålfors ska förse Konkurrensverket med information för att Konkurrensverket ska kunna bedöma om den föreslagna Övervakande Förvaltaren uppfyller kraven i de Frivilliga Åtagandena. Om Konkurrensverket inte godkänner den Övervakande Förvaltare som Strålfors har föreslagit ska en ny Övervakande Förvaltare föreslås av Strålfors inom femton (15) dagar från Konkurrensverkets beslut. Om Konkurrensverket därefter inte godkänner den Övervakande Förvaltare som Strålfors föreslagit har Konkurrensverket rätt att utse en Övervakande Förvaltare. Konkurrensverket har rätt att granska samtliga avtal mellan Strålfors och den föreslagna Övervakande Förvaltaren.

6.2 Den Övervakande Förvaltaren ska vara neutral och oberoende på sådant sätt att den Övervakande Förvaltaren ska vara utan relevant koppling till den Sammanslagna Enheten

eller PostNord. Den Övervakande Förvaltaren ska inneha nödvändig kompetens och branscherfarenhet för att kunna bedöma huruvida Strålfors respektive PostNord Group AB efterlever de Frivilliga Åtagandena. I den mån den Övervakande Förvaltaren som ett led i sitt uppdrag behöver teknisk kompetens som den inte besitter internt ska den, efter att ha konsulterat Strålfors och Konkurrensverket, ha rätt att anlita en extern underleverantör för detta ändamål. Även denna underleverantör ska uppfylla ovan nämnda krav på neutralitet och oberoende.

- 6.3** Konkurrensverket ska ha rätt att lämna instruktioner till den Övervakande Förvaltaren som är förenliga med de Frivilliga Åtagandena.
- 6.4** Den Övervakande Förvaltaren ska i sin första rapport till Konkurrensverket presentera en detaljerad plan för hur efterlevnaden av de Frivilliga Åtagandena ska övervakas.
- 6.5** Om den Övervakande Förvaltaren av någon anledning eller omständighet inte längre kan utföra sitt uppdrag på ett neutralt och oberoende sätt, eller om på annat sätt en intressekonflikt uppstår för den Övervakande Förvaltaren i relationen till den Sammanslagna Enheten eller PostNord, ska den Övervakande Förvaltaren informera Strålfors om detta omgående.
- 6.6** När Strålfors informerats om att den Övervakande Förvaltaren inte längre kan utföra sitt uppdrag enligt punkten 6.5 ska Strålfors, efter nytt godkännande från Konkurrensverket, skyndsamt utse en ny Övervakande Förvaltare. Konkurrensverket har alltid rätt att kräva att en ny Övervakande Förvaltare utses om den nuvarande Övervakande Förvaltare inte längre kan fullgöra sitt uppdrag enligt punkt 6.5 eller på annat sätt väsentligt brister i sitt uppdrag.
- 6.7** Strålfors ska ge den Övervakande Förvaltaren tillgång till de underlag, information och förklaringar samt den insyn i den Sammanslagna Enhetens verksamhet, beslutsfattande och ägarstyrning i PostNordkoncernens koncernledningsgrupp, innefattat inom ramen för Group Leadership Team, samt i PostNords postverksamhet enligt postlagen (2010:1045) som är nödvändig för att den Övervakande Förvaltaren ska kunna utföra sitt uppdrag. Detta omfattar, men är inte begränsat till, kundavtal, allmänna villkor, avtalsmallar, affärsplaner, organisationsscheman, beslutsordningar, anställningsavtal, styrelseprotokoll, besluts- och mötesunderlag, internredovisning, affärssystem, statistik, uppgifter avseende Förmedlingstjänster och Portooptimeringstjänsterna.
- 6.8** Den information som den Övervakande Förvaltaren mottar inom ramen för sitt uppdrag ska endast användas för att uppfylla uppdraget och endast delas med Konkurrensverket samt med Strålfors eller Strålfors juridiska ombud.
- 6.9** Strålfors ska stå för alla kostnader förenade med den Övervakande Förvaltaren inklusive dennes arvode.

7 Rapportering och information

- 7.1** Strålfors ska årligen till den Övervakande Förvaltaren redovisa vilka åtgärder Strålfors vidtagit för att efterleva de Frivilliga Åtagandena. Strålfors ska i denna rapportering även redogöra för de förändringar som skett vad avser Portooptimeringstjänsterna och Förmedlingstjänsterna. Rapporteringen ska innehålla månadsvis statistik över fördelningen av det porto för fysisk post den Sammanslagna Enheten köper från olika postoperatörer inom ramen för var och en av den Sammanslagna Enhetens Förmedlingstjänster. Rapporteringen ska även innehålla månadsvis statistik av fördelningen av porto för fysisk post mellan postdistributörer avseende samtliga volymer som hanteras i

Portooptimeringstjänsterna och Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna samt av fördelningen av faktiska volymer mellan samtliga Förmedlingstjänster och tjänsten "e-Brev". Vidare ska den Övervakande Förvaltaren notifieras senast en månad efter att en avvikelse enligt något av följande slag registrerats:

7.1.1 Om andelen försändelser för vilka den Sammanslagna Enheten köpt porto från PostNord av samtliga försändelser för vilka den Sammanslagna Enheten köpt porto en viss månad har ökat med mer än två (2) procentenheter jämfört med samma månad föregående år, eller om andelen ökat varje månad under en sammanhängande period om tre (3) månader. I samband med att Övervakande Förvaltaren informeras ska Strålfors även redogöra för skälet till ökningen.

7.1.2 Om andelen försändelser som fördelats till PostNord av samtliga volymer som hanteras i Portooptimeringstjänsterna och Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna under en viss månad har ökat med mer än två (2) procentenheter jämfört med samma månad föregående år, eller om andelen ökat varje månad under en sammanhängande period om tre (3) månader. I samband med att Övervakande Förvaltaren informeras ska Strålfors även bekräfta att skälet till ökningen inte är den Sammanslagna Enhetens agerande.

Beräkningsmodellen och dess gränsvärden kan komma att justeras över tid på initiativ av den Övervakande Förvaltaren i samråd med Konkurrensverket. Strålfors kan påkalla behov av justering till den Övervakande Förvaltaren och Konkurrensverket.

7.2 Strålfors ska årligen informera den Övervakande Förvaltaren hur Strålfors beräknat vad som utgör Skälig Avkastning för nästkommande kalenderår. Denna metod och kalkyl binder Strålfors och Strålfors kan därefter inte ändra dem under kalenderåret i fråga. Den Övervakande Förvaltaren ska dock ha rätt att avvika från Strålfors metod och kalkyl samt slå fast vad som utgör en Skälig Avkastning enligt dessa Frivilliga Åtaganden. Om Strålfors inte lämnar någon uppdaterad information ska föregående års metod och kalkyl gälla oförändrat. Vid beräkningen av vad som utgör Skälig Avkastning ska särskilt beaktas den Sammanslagna Enhetens kostnader samt direkta och indirekta intäkter relaterade till tillhandahållandet av Portooptimeringstjänsterna.

7.3 Strålfors ska på månatlig basis informera den Övervakande Förvaltaren för det fall Portooptimeringstjänsterna eller Förmedlingstjänsterna Kopplade till Portooptimeringstjänsterna förändras på något sätt som påverkar dess tekniska egenskaper och prestanda, parametrarna enligt vilket optimering utförs eller de avtalsvillkor som erbjuds till kunderna. Detta gäller dock inte löpande uppdateringar och underhåll, i linje med vad 21grams gjort före Tillträdesdagen, eller förändringar som beror på att en kund eller en postoperatör uppdaterar priser eller andra villkor.

7.4 Den Övervakande Förvaltaren ska, inom två (2) månader efter Tillträdesdagen, granska de åtgärder som PostNord Group AB och Strålfors har vidtagit för att efterleva punkt 4.4 samt Strålfors åtgärder för att införa informationsbarriärer enligt punkt 4.5.

7.5 Den Övervakande Förvaltaren ska årligen inge en rapport till Konkurrensverket där Strålfors rapportering enligt punkterna ovan redovisas. I rapporten ska det även ingå en beskrivning av de åtgärder som Strålfors under året vidtagit för att efterleva de Frivilliga Åtagandena.

7.6 Den Övervakande Förvaltaren ska inge den första årliga rapporten till Konkurrensverket sex (6) månader efter Tillträdesdatum och därefter med tolv (12) månaders intervall.

- 7.7** 21grams befintliga kunder ska inom tio (10) arbetsdagar efter Tillträdesdagen eller efter att den Övervakande Förvaltaren har godkänts enligt punkt 6.1, beroende på vad som infaller senare, i skrift informeras om de Frivilliga Åtagandena (med användning av de kontaktuppgifter Strålfors har tillgång till) samt om kontaktuppgifterna till den Övervakande Förvaltaren för inlämnande av klagomål enligt punkt 8.1. Innehållet i dessa utskick, som ska kunna anpassas till kundernas storlek, ska godkännas av Konkurrensverket. Den Sammanslagna Enhetens nytilkommande kunder efter Tillträdesdagen ska ges denna information på samma sätt som de informeras om avtalsvillkor. Informationen i fråga ska vidare, inom ovan nämnda frist, publiceras på Strålfors webbplats, på ett sätt som gör informationen enkelt tillgänglig för webbplatsens besökare.
- 7.8** Strålfors befintliga två hundra (200) i volymhänseende största kunder i Sverige under 2024 avseende printning och kuvertering samt tjänster som kombinerar printning och kuvertering med porto, såsom "WeMail" och "e-Brev", ska inom en (1) månad efter Tillträdesdagen informeras om de Frivilliga Åtagandena (med användning av de kontaktuppgifter Strålfors har tillgång till). Innehållet i dessa utskick, som ska kunna anpassas till kundernas storlek, ska godkännas av Konkurrensverket. Konkurrensverket ska även informeras om de tjänster och volymer som dessa två hundra (200) kunder representerar och kunna begära justeringar i urvalet av kunder. Övriga av Strålfors befintliga kunder ska informeras om de Frivilliga Åtagandena genom att informationen publiceras på Strålfors webbplats.
- 7.9** Strålfors och PostNord Group AB ska tillse att dess företagsledning, samt anställda inom den Sammanslagna Enheten och PostNord som arbetar med de tjänster som omfattas av de Frivilliga Åtagandena, har tillgång till information och får lämplig utbildning avseende de aspekter av de Frivilliga Åtagandena som berör dem och om vad de innebär för den dagliga verksamheten i den Sammanslagna Enheten respektive PostNord.

8 Utredning av klagomål

- 8.1** Den Sammanslagna Enhetens kunder samt innehavare av tillstånd för att bedriva postverksamhet enligt 2 kap. 1 § postlagen (2010:1045) ska kunna klaga till den Övervakande Förvaltaren om de anser att den Sammanslagna Enheten eller PostNord inte efterlever de Frivilliga Åtagandena. Klagomål ska vara skriftliga och lämnas in i enlighet med de kontaktuppgifter som tillkännagetts enligt punkt 7.7.
- 8.2** Den Övervakande Förvaltaren ska omedelbart avvisa uppenbart ogrundade klagomål samt klagomål som väsentligen är identiska med frågor som redan har behandlats. Avvisningar ska motiveras och kommuniceras med Konkurrensverket. Konkurrensverket kan instruera den Övervakande Förvaltaren att utreda ett avvisat klagomål enligt punkt 8.3.
- 8.3** Om den Övervakande Förvaltaren utreder ett klagomål ska den, efter att ha konsulterat Strålfors och Konkurrensverket, vidta lämpliga och proportionerliga utredningsåtgärder.
- 8.4** Anställda inom den Sammanslagna Enheten ska ha tillgång till en visselblåsarmekanism för att kunna framföra misstankar om bristande efterlevnad av de Frivilliga Åtagandena direkt till den Övervakande Förvaltaren. Denna mekanism ska möjliggöra att misstankar framförs anonymt.

9 Bristande efterlevnad

- 9.1** Om den Övervakande Förvaltaren finner att Strålfors eller PostNord Group AB inte efterlevt de Frivilliga Åtagandena ska den Övervakande Förvaltaren i samförstånd med Strålfors eller, i tillämpliga fall, PostNord Group AB tillse att Strålfors eller, i tillämpliga fall, PostNord Group AB så snart som möjligt vidtar sådana åtgärder som avhjälper överträdelsen. Den Övervakande Förvaltaren ska slå fast en ändamålsenlig och proportionerlig frist uttryckt i arbetsdagar för avhjälpande enligt denna punkt. Denna frist ska uppgå till maximalt fjorton (14) arbetsdagar. I de fall den Övervakande Förvaltaren anser det motiverat, med beaktande av de åtgärder som krävs, ska den Övervakande Förvaltaren medge att fristen ska uppgå till maximalt trettio (30) arbetsdagar. Konkurrensverket kan, på begäran från Strålfors eller PostNord Group AB, medge längre frister. Ett sådant beslut från Konkurrensverket ska tas skyndsamt. Den Övervakande Förvaltaren ska skyndsamt rapportera till Konkurrensverket hur Strålfors eller, i tillämpliga fall, PostNord Group AB brustit i efterlevnaden av de Frivilliga Åtagandena, hur bristen ska avhjälpas samt fristen för avhjälpande.
- 9.2** Om Strålfors eller PostNord Group AB inom tiden som anges i punkt 9.1 inte vidtagit sådana åtgärder som avhjälper överträdelsen ska den Övervakande Förvaltaren till Konkurrensverket rapportera att Strålfors eller PostNord Group AB inte efterlever kraven i de Frivilliga Åtagandena. Av rapporten ska det framgå vilket eller vilka av åtagandena som inte efterlevts, samt när överträdelsen skedde.
- 9.3** Denna punkt 9 avser inte punkterna 5.2 eller 5.3 då överträdelser av dessa åtaganden inte anses kunna avhjälpas.
- 9.4** Strålfors och PostNord Group AB är införstådda med att de Frivilliga Åtagandena inte inskränker Konkurrensverkets befogenheter enligt konkurrenslagen (2008:579).

Underskrift

Den 12 maj 2025



Namnsteckning

, Strålfors AB

Namnförtydligande



Namnsteckning

, Strålfors AB

Namnförtydligande

[Redacted]

Namn-teckning

[Redacted], PostNord Group AB

Namn-förtydligande

[Redacted]

Namn-teckning

[Redacted], PostNord Group AB

Namn-förtydligande