

N2016/02666/ITP

**REMISSVAR**

Näringsdepartement

Enheten för it-politik

103 33 Stockholm

**Innehållsförteckning**

Sida 1/20

<b>1.</b>	<b>Inledning och sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Krav på postbefordran .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1.</b>	<b>Utredningens förslag .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.</b>	<b>PostNords bedömning .....</b>	<b>5</b>
2.2.1.	Tvådagarsbefordran och kvalitetskrav.....	5
2.2.3.	Tillämpning av kvalitetskravet .....	6
2.2.4.	Reglering av gränsöverskridande post .....	7
<b>3.</b>	<b>Pristaket .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1.</b>	<b>Utredningens förslag .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2.</b>	<b>PostNords bedömning .....</b>	<b>8</b>
3.2.1.	Inledning .....	8
3.2.2.	Skyddsvärda grupper .....	10
3.2.3.	Korssubventionering .....	10
3.2.4.	Kostnadsorienterade priser .....	12
3.2.5.a.	250-gramsgränsen .....	14
3.2.5.b.	KPI .....	14
3.2.5.c.	Volymfaktorn.....	14
3.2.5.d.	Alfa-faktorn.....	14
3.2.5.e.	Tillvaratagande av icke-utnyttjat utrymme.....	15
3.2.5.f.	Kostnadsbasen .....	15
3.2.5.g.	Borttagen avrundningsregel.....	16
3.2.5.h.	Treårig justering .....	16
3.2.6.	Effekter för PostNord om förslaget pristaket införs.....	17
<b>4.</b>	<b>Övrigt.....</b>	<b>18</b>

Styrelsens säte  
Solna

Org nr  
556711-5695

postnord.se

## 1. Inledning och sammanfattning

Vi lever i ett digitaliserat samhälle med starkt vikande brevvolymer. Det är därför viktigt att postlagsstiftningen anpassas till konsumenternas och företagens ändrade vanor och beteenden. Postlagstiftningen bör på ett rättssäkert sätt möjliggöra för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten att från tid till annan leverera en god postservice i hela landet på rimliga ekonomiska villkor och med så stor miljöhänsyn som möjligt. Postlagsstiftningen måste ta höjd för ett fortsatt kraftigt volymfall för brev och möjliggöra för utföraren att genomföra nödvändiga anpassningar i service och pris för att kunna upprätthålla posttjänsten utan att statlig subventionering skall vara nödvändig.

Sverige liberaliserade sin postmarknad väldigt tidigt genom avregleringen 1993. Det har varit – och är - positivt för både företag och konsumenter eftersom konkurrensen har lett till ökad effektivitet på den svenska postmarknaden och därmed till bättre och billigare posttjänster. Konkurrensen har också bidragit till att PostNord blivit mer effektivt, lönsamt och fram till dags dato oberoende av statliga subventioner.

---

2016.08.31  
Sida 2/20

PostNord tillhandahåller posttjänster i Sverige och i Danmark, vilka även omfattar de samhällsomfattande posttjänsterna, varje arbetsdag året om, i alla delar av Sverige och Danmark. PostNord ser detta som en kvalitetsstämpel och utför dessa tjänster, varje arbetsdag året om med stolthet. Det är dock viktigt att den samhällsomfattande postoperatören får förutsättningar som gör det ekonomiskt och miljömässigt hållbart att utföra de tjänster som vid var tid ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

PostNord har av sina ägare ålagts ett avkastningsmål om 10,5 procent av det operativa kapitalet. PostNord ska vara ett lönsamt företag och nå sina mål. Däremot menar PostNord att det är orimligt att samtidigt som staten anger ett finansiellt mål, tillämpas ett regelverk som förhindrar bolaget från att kunna uppnå angivna mål.

Idag sker en accelererande övergång från fysiska försändelser till digitala alternativ, en substitution som är så tydlig att produkterna åtminstone från det fysiska meddelandets perspektiv får anses helt utbytbara. Ur det perspektivet utgör det fysiska och det digitala meddelandet delar av en och samma marknad – kommunikationsmarknaden - där digitala tjänster som e-post, sociala medier och sms, konkurrerar med det fysiska brevet. EU-domstolen har konstaterat att brevet befinner sig i konkurrens med andra kommunikationsmedel, t ex e-post<sup>1</sup>. Detsamma konstaterar Förvaltningsrätten i Stockholm i ett nyligen avgjort mål<sup>2</sup>. Det går enligt PostNords uppfattning inte längre att tala om en enda postmarknad. Konkurrensen bör bedömas i ett mycket vidare perspektiv; det fysiska brevet är ett reellt alternativ till den digitala kommunikationen.

För att staten inte skall behöva gripa in och med offentliga medel subventionera tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten är det helt nödvändigt att kravet på kvalitet och prissättning av den samhällsomfattande posttjänsten i postlagstiftningen ger tillhandahållaren av tjänsten möjlighet att fullt ut anpassa

---

<sup>1</sup>Mål C-346/13 b-post, dom 11 februari 2015.

<sup>2</sup>Mål nr 27851-15, dom den 29 juni 2016.

priser och villkor till rådande kostnadsutveckling. PostNord har sedan 2000 haft en kostnadsökning på arbetskraft per arbetad timme med ca 50 procent och en volymminskning av A-brev med 57 procent, samtidigt som priset endast har kunnat anpassas med 20 procent. Volymen är den enskilt viktigaste faktorn för kostnaden per styck relaterat till de servicekrav som ställs på PostNord; dvs. när volymerna minskar ökar kostnaden per producerad enhet.

Extraordinära åtgärder av engångskaraktär har gjorts för att upprätthålla en lönsamhet, men utrymmet för liknande åtgärder är nu i praktiken uttömt och utvecklingen riskerar leda till kraftiga förluster och behov av statsstöd om pristaket kvarstår. Sverige har idag ett portopris som är bland de lägsta i Europa och samtidigt en arbetskraftskostnad som är bland de högsta<sup>3</sup>. Pristaket bör tas bort i den nya lagstiftningen.

Skulle trots allt ett pristak kvarstå är det mycket viktigt att full hänsyn tas till den negativa volymutvecklingens kostnadseffekter. För att postmarknaden ska fungera effektivt är det också nödvändigt att alla marknadsaktörer får verka på lika villkor. Olika förutsättningar leder till sämre konkurrens, sämre service och samhällsekonomiska förluster. Konkurrenslagstiftningen ger tillräckligt skydd mot marknadsstörande beteende från ett dominerande företags sida. Någon sektorsspecifik lagstiftning som därutöver skyddar konkurrensen på postmarknaden, t. ex i form av pristak, är inte nödvändig utan tvärtom konkurrenshämmande. Det är heller inte möjligt att från ett kommersiellt perspektiv höja priserna på det sätt som befaras i det delbetänkande som 2015 års postlagsutredning har lagt fram (i det följande Utredningen).

PostNord har sammanfattningsvis och i huvudsak följande synpunkter på Utredningens delbetänkande.

PostNord instämmer i Utredningens förslag att den samhällsomfattande posttjänsten ska innehålla ett baskrav på tvådagarsbefordran för inrikes brev i stället för övernattbefordran. Däremot anser PostNord att ett kvalitetskrav på 95 procent är för högt satt. I takt med att volymerna fortsätter att minska måste flexibilitet finnas för att sänka kvalitetskravet då det ej blir realistiskt, vare sig av kostnads- eller miljöskäl, att upprätthålla ett kvalitetskrav om 95 procent när volymerna minskar kraftigt och många hushåll endast får någon enstaka försändelse per dag utdelad i sin postlåda. Det bör finnas rimliga marginaler i kvalitetskravet för att möjliggöra för PostNord att fortlöpande kunna ställa om produktionen och anpassa denna till volymminskningen. Det nuvarande kravet om övernattbefordran leder till höga kostnader och omotiverat höga koldioxidutsläpp varför PostNord, i valet mellan gällande regelverk och tvådagarsbefordran med ett alltför högt kvalitetskrav om 95 procent, trots allt förordar det sistnämnda alternativet.

Ett särskilt kvalitetskrav avseende gränsöverskridande post enligt Utredningens förslag bör inte införas i postförordningen. Det är omöjligt för PostNord att efterleva kravet utan att också ha ett bestämmande inflytande över hela distributionskedjan från avsändaren i Sverige till mottagaren i mottagarlandet, vilket inte är möjligt. Utredningens motivering till varför pristaket bör vara kvar är inte underbyggd. Med fallande brevvolymer är det i förlängningen inte möjligt att med det föreslagna pristaket utföra den samhällsomfattande posttjänsten utan statliga subventioner.

---

<sup>3</sup>Deutsche Post, Study letterprices in Europe March 2016.

Pristaket bör därför tas bort i sin helhet vilket också föreslogs av 2005 års Post- och kassautredning. Utredningen har inte visat några hållbara skäl till varför pristaket skall behållas. Posttjänster utgör idag en obetydlig del av hushållens kostnad (ca 150 – 200 kronor per hushåll och år att jämföras med ca 7 000 kronor per hushåll och år för Internet- och telefonkostnader) varför skyddsbehov saknas.

Utredningens påstående att risken för "ökad korssubventionering" mellan PostNords tjänster utgör det avgörande skälet för att behålla pristaket är grundlöst. Det främsta syftet med införandet av det nuvarande pristaket var behovet av att skydda postkunderna från alltför höga portokostnader och inte att motverka korssubventionering. Något faktastöd för att korssubventionering har förekommit eller att det föreligger en risk för att PostNord kommer att ägna sig åt korssubventionering om pristaket avskaffas har inte påvisats av Utredningen. Det hade varit värdefullt om Utredningen i stället hade utrett hur begreppet "kostnadsorienterad prissättning" ska förstås och beräknas.

---

2016.08.31  
Sida 4/20

Den alternativa modellen för pristak som Utredningen föreslår är otydlig, svår att tillämpa och därmed oförutsägbar. En pristaksmodell som inte är transparent eller förutsägbar omöjliggör långsiktiga investeringar i verksamheten och leder till otrygga arbetstillfällen. Det är inte en rimlig ordning att beslut om grunden för volymjustering fattas av PTS och fastställande av en ny kostnadsbas för pristaket fattas av regeringen utan att en klar och tydlig vägledning på förhand ges i postförordningen och dess förarbeten om hur volymjustering och kostnadsbas ska beräknas.

Resultatet av en tillämpning av den föreslagna modellen riskerar med stor sannolikhet att, såvitt PostNord kan bedöma, ge ett mycket begränsat utrymme för prishöjningar vilka inte kommer att motsvara PostNords förväntade kostnadsökningar per producerad enhet. Det finns en påtaglig risk att pristaket inte ens ger de effekter utredningen eftersträvar. Det viktigaste är att volymförändringen får fullt genomslag i pristaket. Borttagandet av den nu gällande avrundningsregeln blir negativ för PostNord eftersom möjligheten till nödvändiga prisjusteringar försvåras. En sådan hantering som anges i punkt 4.2.5h bör kunna garanteras, dvs. en beskrivning i postförordningen hur pristaket skall regleras på ett tydligt och rättssäkert sätt. Om detta inte är möjligt bör en översyn ske, men med hänsyn till den snabba negativa utveckling som postmarknaden är inne i måste detta ske oftare än de föreslagna treårsintervallen. En översyn av de ingående faktorerna behöver i så fall omprövas varje år samt vara framåtblickande.

För att möjliggöra att distribution av lättare varor även fortsättningsvis hålls utanför ett eventuellt pristak bör gränsen för brev under pristaket sättas vid 100 gram i stället för 250 gram eftersom varor i allt högre grad skickas som brev från företag till konsumenter. Det finns dessutom ett flertal konkurrenter som erbjuder rikstäckande paketleveranser.

Om ett pristak, trots dessa starka skäl till avskaffande, ska finnas kvar behöver volymförändringen få fullt genomslag och den av utredningen introducerade alfa-faktorn således bli minst 1. Kopplingen till konsumentprisindex (KPI) bör rimligen vidare ersättas av arbetskraftsindex (AKI). Det är nödvändigt att avrundningsregeln

bibehålls och outnyttjat kostnadsökningsutrymme måste få användas räknat från den senaste prisjusteringen eller i vart fall som idag, dvs. under tre år.

Med fallande brevvolymer är det av stor vikt att åtgärder som kan underlätta för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten - särskilt övergången till tvådagarsbefordran - snabbt kan implementeras utan onödiga dröjsmål. PostNord menar därför att utredningens förslag kan införas var för sig eftersom ett samordnat införande inte medför några fördelar.

## 2. Krav på postbefordran

### 2.1. Utredningens förslag

Utredningen föreslår att den samhällsomfattande posttjänsten ska innehålla ett krav på tvådagarsbefordran av inrikes brev och av dessa ska 95 procent ha delats ut inom två arbetsdagar. Vidare ska den samhällsomfattande posttjänsten innehålla ett särskilt kvalitetskrav för gränsöverskridande postförsändelser inom EU som väger upp till 2 kg och som lämnats in för postbefordran inom den snabbaste normalkategorin. Kvalitetskraven för dessa försändelser ska vara i nivå med kvalitetskraven i bilaga II till 2008 års postdirektiv, det vill säga 85 procent av de gränsöverskridande postförsändelserna ska ha delats ut senast den tredje arbetsdagen räknat från inlämningsdagen och minst 97 procent ska ha delats ut senast den femte arbetsdagen.

---

2016.08.31  
Sida 5/20

Kravet på tvådagarsbefordran föreslås ersätta dagens krav på övernattbefordran av inrikes brev. Kraven på inrikes och gränsöverskridande befordran ska enligt Utredningen regleras i postförordningen.

### 2.2. PostNords bedömning

#### 2.2.1. *Tvådagarsbefordran och kvalitetskrav*

PostNord instämmer i Utredningens förslag att den samhällsomfattande posttjänsten ska innehålla ett baskrav på tvådagarsbefordran i stället för övernattbefordran för inrikes brev samt också att det nuvarande kravet på att minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande dagar tas bort. Förslaget innebär ett minskat behov av flygtransporter och därmed minskade koldioxidutsläpp samt lägre kostnader. Idag flygtransporteras ungefär 5 procent av alla brev, men de står för 30 procent av brevverksamhetens koldioxidutsläpp. Samtidigt kommer det stora flertalet av alla brev – de som skickas inom en landsdel – även med ett borttaget krav på övernattbefordran fortfarande att delas ut över natt.

Den snabbt växande e-handeln ställer krav på snabba och stabila leveranser över hela landet. PostNord kommer även fortsättningsvis att leverera det stora flertalet av de e-handlade försändelserna övernatt. Det finns dessutom ett flertal konkurrenter som erbjuder rikstäckande paketleveranser.

Däremot anser PostNord att ett kvalitetskrav på 95 procent för tvådagarsbefordran är för högt satt och kommer inte att kunna upprätthållas utan statligt stöd när brevvolymer faller ytterligare som en följd av den pågående digitaliseringen. PostNord menar att utredningen inte har presenterat ett tillräckligt tillfredsställande

underlag till stöd för en höjning av kvalitetskrav från 85 till 95 procent. Utredningen hänvisar till PTS bedömning att en ändring till tvådagarsbefordran för med sig att ett högre nationellt kvalitetskrav än 85 procent måste införas för att kvalitetskravet i EU:s postdirektiv ska kunna uppfyllas. Något faktiskt stöd för denna bedömning redovisas dock inte. Kravet i Postdirektivet kan enligt PostNords uppfattning uppfyllas även vid en bibehållen kvalitetsnivå på 85 procent vid tvådagarsbefordran.

PostNord eftersträvar, inte minst av kommersiella skäl, så hög kvalitet som möjligt. Samtidigt ökar kostnaden per producerad enhet när volymerna minskar till följd av övergången till digital kommunikation. Det måste därför finnas rimliga marginaler i kvalitetskravet för att möjliggöra för PostNord att fortlöpande kunna ställa om produktionen och anpassa denna till volymminskningen. Ett så högt ställt kvalitetskrav som 95 procent omöjliggör en sådan anpassning. Kvalitetskravet på 85 procent behöver därför bibehållas vid en övergång till tvådagarsbefordran.

---

2016.08.31  
Sida 6/20

Om ett kvalitetskrav på 95 procent ändå införs är det viktigt att det tolkas på ett sådant sätt att det tar hänsyn till att kvaliteten temporärt går ned vid en omställning av produktionen till lägre volymer. Sådana nedgångar i kvaliteten måste tillåtas för att bibehålla en effektiv postdistribution. Dessutom är det nödvändigt att det finns en beredskap för att kunna hantera konsekvenserna av exceptionella volymminskningar.

Kravet på tvådagarsbefordran kommer att skapa förutsättningar för PostNord att anpassa produktvillkoren till volymutvecklingen. Därmed skapas nödvändig flexibilitet för PostNord vid hanteringen av de förväntade framtida volymminskningarna. En stor del av brevvolymer kommer även framgent att kunna distribueras över natt. PostNord vill vid en förändring av befodringsplikten på ett flexibelt sätt kunna tillhandahålla såväl övernattbefordran som tvådagarsbefordran. Det gör att beräkningen av PostNords kostnader bör utgå från en mix av befodringsstider med kravet att breven ska vara utdelade senast inom två dagar räknat från inlämningsdagen.

En ändring av befodringskravet från övernattbefordran till tvådagarsbefordran måste även få den konsekvensen att det kommer att stå PostNord fritt att tillhandahålla andra brevtjänster än tvådagarsbefordran där villkoren för tjänsten kan bestämmas utifrån de marknadsmässiga förutsättningarna och inte genom reglering i postlagstiftningen.

### *2.2.2. Enstaka försändelser*

Det finns anledning att nu även se över regleringen av enstaka försändelser i postlagstiftningen. Sådana försändelser ska enligt 3 kap 1 § postlagen tillhandahållas till enhetliga priser. Eftersom bestämmelsen gäller för samtliga enstaka brev och paket och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg utgör den en prisregleringsbestämmelse som hämmar en marknadsmässig prissättning i enskilda kundavtal. Bestämmelsen bör åtminstone begränsas till enstaka brev som ska befodras inom två dagar.

### *2.2.3. Tillämpning av kvalitetskravet*

En fråga som Utredningen tar upp (s 197), men på vilken inte något klart svar ges, är frågan om på vilket sätt kvalitetskravet ska tillämpas. Ska kvalitetskravet som i dag gäller oavsett var i landet breven lämnas in, i stället kunna göras till föremål för genomsnittsbereäkning vilket skulle skapa en ökad flexibilitet för postbefordran i landet? EU:s postdirektiv lägger inte något hinder i vägen för att tillämpa en genomsnittsbereäkning. Det är PostNords uppfattning att en genomsnittsbereäkning fortsättningsvis ska tillämpas för att uppnå nämnda flexibilitet. Som även nämndes under avsnitt 3.2.1 är det av stor vikt att ett eventuellt högt satt kvalitetskrav tillåter att kvaliteten temporärt går ner vid en omställning av produktionen till lägre volymer.

#### 2.2.4. *Reglering av gränsöverskridande post*

Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.4 att ett särskilt krav för gränsöverskridande post införs i postförordningen avgränsat till försändelser upp till 2 kg, men i övrigt i enlighet med de krav som anges i bilaga II till Postdirektivet. Det är omöjligt för PostNord att iaktta kravet utan att också ha ett bestämmande inflytande över hela distributionskedjan från avsändaren i Sverige till mottagaren i mottagarlandet. PostNord kan t ex inte bestämma över de nationella kvalitetskraven i andra EU-länder och därmed inte heller över huruvida gränsöverskridande brev som lämnas in i Sverige kommer att delas ut inom de i postdirektivet fastställda utdelningstiderna. När det gäller importen tillämpas de nationella beföringstiderna i Sverige räknat från ankomsten hit. Om utdelningen i Sverige sker inom de i postdirektivet angivna utdelningstiderna från inlämning till utdelning har PostNord ingen kontroll över. Kvalitetskraven i postdirektivet har kvarstått sedan 1997 utan att någon särskild reglering om gränsöverskridande post har införts i svensk postlagstiftning, sannolikt av de skäl som här anförs.

---

2016.08.31  
Sida 7/20

Det får också anses tveksamt om en viktgräns på 2 kg är i överensstämmelse med EU:s postdirektiv. Visserligen finns ingen viktgräns angiven i direktivets definition av "postförsändelse" eller i bilaga II avseende kvalitetsnormer. Dock framgår det av artikel 3 punkt 4 i direktivet att varje medlemsstat ska besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta minimiprestationerna för insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg och av postpaket som väger högst 10 kg samt att de samhällsomfattande tjänsterna som de definieras i artikel 3 ska täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster. Både brev och postpaket är enligt postdirektivets definition postförsändelser, dvs. sådana försändelser som bl. a omfattas av direktivets bilaga II avseende kvalitetsnormer.

Det finns alltså övervägande skäl för att inte heller nu särskilt reglera frågan om gränsöverskridande post i postlagstiftningen.

### **3. Pristaket**

#### **3.1. Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att pristaket ska bibehållas för enstaka brev som befordras över två dagar. Dock ska pristaket endast gälla brev upp till 250 gram i stället för nu gällande 500 gram samt att det i pristaksberäkningen införs en parameter som tar hänsyn till den utsedde tillhandahållarens minskade volymer av brev upp till 250

gram. Kopplingen till KPI bör behållas som bas för pristaket. Hur stor parametern ska vara bör bestämmas av PTS med ett treårigt intervall. Parametern bör vara tillbakablickande och inkludera föregående periods volymförändring tillsammans med en parameter alfa som fångar effekten av volymförändringen på PostNords enhetskostnad för brev upp till 250 gram. Utredningen gör också bedömningen att det är Regeringen som ska besluta om vilken kostnadsbas som det nya pristaket ska utgå från. Enligt Utredningen kan kostnadsbasen komma att påverkas av den nya längre befordringstiden för brev och ny mervärdesskattelagstiftning av innebörd att brev som omfattas av pristaket kommer att befrias från mervärdesskatt. Utredningen anser att PTS är den instans som har bäst möjligheter att utreda hur kostnadsbasen ska beräknas.

Enligt Utredningen finns det fortfarande anledning att klassa små företag och privatpersoner som skyddsvärda i vissa sammanhang. Hur stort behovet är av reglerat porto har dock inte Utredningen kunnat fastställa eftersom det saknas statistik och Utredningen har inte genomfört sådana studier.

---

2016.08.31  
Sida 8/20

Enligt Utredningen motiveras pristaket i dag främst av ett behov av att förhindra korssubventionering (s 173) eftersom postlagens övriga prisregler än så länge inte är tillräckligt effektiva för att motverka korssubventionering.

### **3.2. PostNords bedömning**

#### *3.2.1. Inledning*

Det är PostNords uppfattning att pristaket är förlegat och att det måste tas bort i sin helhet. När pristaket i sin nuvarande form infördes för snart 20 år sedan var marknaden en helt annan och utvecklingen av digitala tjänster hade precis påbörjats. Posttjänster utgör idag en obetydlig del av hushållens kostnad (ca 150 - 200 kronor per hushåll och år att jämföras med ca 7 000 kronor per hushåll och år för Internet- och telefonikostnader). Pristaket försvårar bl.a. den omställning av verksamheten som är nödvändig för att möta de snabbt fallande brevvolymer. Det förhindrar eller försvårar dessutom en tillämpning av kostnadsorienterade priser, som är ett legalt krav vid prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Om trots allt ett pristak ändå ska behållas i någon form behöver en avvägning göras mellan vad regleringen ska skydda och dess negativa effekter. Pristaket medför stora påfrestningar på förmågan att ekonomiskt och miljömässigt hållbart tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Som exempel kan nämnas att om PostNord inte får höja priset på enstaka försändelser för att kompensera för den höjda styckekostnaden - vid fallande volymer om ca 8 procent per år - den 1 januari 2018 med 50 öre riskerar PostNord att drabbas av en sammantagen intäktsförlust - och därmed även resultatförlust - om 300 miljoner kronor för 2018. Dessa förluster kommer dessutom att öka över tid.

Brevtjänster är utsatta för konkurrens både på fysisk distribution och för substitution i form av e-post och andra digitala tjänster. Det finns varken kostnadsskäl eller konkurrensskäl för att vidmakthålla en prisreglering för portot i Sverige. I en marknadsekonomi, som Sverige, bestäms priserna i normalfallet av efterfrågan och utbud. Det finns idag inte några andra liknande exempel på denna



typ av prisreglering i Sverige, och detta för en tjänst som endast omfattar en utgift på ca 150-200 kronor per år och hushåll.

Det kan tilläggas att det finns en naturlig spärr mot prishöjningar eftersom det skulle påskynda övergången till digital kommunikation och därmed leda till minskade brevvolymer, en utveckling som direkt påverkar PostNords lönsamhet. Kraftiga och omotiverade portohöjningar ligger således inte i PostNords intresse. Sådana höjningar förhindras dessutom av kravet på kostnadsorienterade priser i postlagstiftningen.

Utredningens motiv för att behålla pristaket är risken för ökad korssubventionering. Detta är ogrundat och dessutom en direkt beskyllning om att PostNord bedriver olaglig korssubventionering. Var och en av PostNords tjänster bär sina egna kostnader och kostnadsfördelningen granskas av PTS varje år i den s.k. efterkalkylen. Det ringa antal ärenden som under alla år varit uppe hos Konkurrensverket har alla avskrivits, nu senast ett ärende avseende tjänsten oadresserad direktreklam under 2015<sup>4</sup>. Det finns bestämmelser i postlagen och i postdirektivet som, till skillnad från pristaket, är avsedda att förhindra korssubventionering, inte minst bestämmelsen om kostnadsorienterad prissättning, men också bestämmelserna i postdirektivet och tillståndsvillkoren om hur kalkylering ska göras. Marknadsstörande beteenden av en dominerande aktör kan dessutom stoppas med stöd av konkurrenslagstiftningen.

---

2016.08.31  
Sida 9/20

Ett bevarat pristak riskerar dessutom att hämma konkurrensen då incitament att skapa ytterligare rikstäckande konkurrens på postmarknaden minskar. Med den ständiga nedgången i volymer lär det inte etableras nya aktörer. Konkurrensen kommer från det digitala utbudet. Det är viktigt att understryka att den snabbt tilltagande volymminskningen i kombination med en hög andel fasta kostnader gör att kostnaden per producerad enhet fortlöpande ökar i snabbare takt än volymminskningen.

Sedan år 2000 har A-brevvolymer fallit med 57 procent, inklusive ett förväntat tapp för innevarande år om 6 procent. Under samma tidsperiod har PostNords lönerelaterade kostnader per timme stigit med 46 procent. Sammantaget ger detta en kostnadsökning per försändelse på drygt 200 procent, allt annat lika. Under samma period har portohöjningen begränsats till 20 procent.<sup>5</sup> Resterade del har PostNord hanterat genom extraordinära rationaliseringar och besparingar framförallt i form av integrerad produktionsmodell, genom sammanslagning av logistik och brev och tack vare kraftigt minskad administration. Besparingar har kommit från integrationen mellan Post Danmark och Posten Sverige, men dessa var av engångskaraktär. Ytterligare åtgärdsprogram som kan ge betydande extraordinära besparingar framöver är inte längre möjliga och ett pristak kommer med stor sannolikhet innebära att förutsättningarna för att utföra samhällsuppdraget utan statsstöd inte är realistiskt på något års sikt.

Oavsett hur ett pristak är konstruerat är risken uppenbar att det kommer att begränsa eller förhindra möjligheten att prismässigt fullt ut kompensera för kostnadsökningar i den takt de uppstår. Ges inte PostNord en rimlig möjlighet att

---

<sup>4</sup>Dnr 631/2015.

<sup>5</sup> Borträknat är portokorrigerat till följd av ökad viktgräns (höjningen till 50 g. år 2014) och effekten av borttagen moms.

kompensera sig prismässigt för kostnadsökningarna äventyras upprätthållandet av infrastrukturen inte minst i glesbygd och därmed även möjligheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i dessa delar av landet där det är allra svårast att effektivisera i en redan nedbantad organisation. Pristaket kan således göra att PostNord tvingas till nedskärningar i sin service till medborgarna, åtgärder som annars hade kunnat undvikas om PostNord givits möjlighet att anpassa priset till den kostnadsökning som den pågående och alltmer accelererande volymnedgången medför.

En pristaksreglering begränsar, såsom Utredningen anför (s 153), drivkrafterna att investera eftersom det finns en osäkerhet om möjligheterna till avkastning på investeringen. Om utredningens förslag till pristak ändå införs är det viktigt att volymförändringen får fullt genomslag, dvs. att alfa-faktorn sätts till minst 1. Kvarstår pristaket kan det bli nödvändigt för PostNord att särskilja verksamheten från resterande verksamhet (Logistik etc.) för att skapa en tydlig bild av samhällsuppdragets kostnader samt för att skydda övrig affärsmässig verksamhet från att subventionera underskott i samhällsuppdraget<sup>6</sup>.

---

2016.08.31  
Sida 10/20

### 3.2.2. Skyddsvärda grupper

Även om Utredningen pekar på att ett pristak fortsatt kan behövas för att de skyddsvärda grupperna - dock utan att närmare presentera någon faktabeskrivning och analys av hur denna grupp ser ut - inte ska drabbas av för höga portoutgifter, är det enligt PostNord inte möjligt att dra någon annan slutsats av Utredningens bedömning än att detta skyddsbehov inte i sig motiverar ett bibehållet pristak. Samma ståndpunkt kom också 2005 års Post- och kassaserviceutredning fram till. Portokostnaderna för hushåll och små företag är så små, såväl i absoluta tal som relativt andra kostnader, att det inte motiverar en pristaksreglering, konstaterade 2005 års Post- och kassaserviceutredning. Sedan dess har portokostnaderna per hushåll ytterligare minskat i samband med att e-post och andra digitala kanaler minskat hushållens efterfrågan på brev. Det finns därmed inget som motiverar ett bibehållet pristak för skyddsvärda grupper vilket också Utredningen synes ha konstaterat.

### 3.2.3. Korssubventionering

Syftet med införandet av pristaket var enligt prop. 1997/98:127 behovet av att skydda postkunderna från alltför höga portokostnader. Därför föreslogs att EU-direktivets krav på rimliga priser skulle kompletteras med en bestämmelse i postlagen att regeringen bemyndigas föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte skulle få överstiga vissa nivåer. Detta utmynnade i en bestämmelse i postförordningen om pristak för portot för enstaka övernattbefordrade brevöversändelser.

Utredningens påstående att ett viktigt syfte med pristaket vid dess införande var att motverka korssubventionering mellan PostNords ej konkurrensutsatta och konkurrensutsatta posttjänster (s 145) bär därför prägel av efterhandskonstruktion. Utredningens huvudargument för pristakets fortbestånd, nämligen att förhindra korssubventionering, är således i princip ett tillkommande argument för att motivera ett bibehållande av en pristaksreglering.

---

<sup>6</sup> Jämför hanteringen av Svensk Kassaservice.

Att Utredningen har uppfattningen att PostNord korssubventionerar framgår bl.a. av vad som anges på s 204, nämligen att "Om pristaket tas bort innan Post- och telestyrelsen har beslutat om nya föreskrifter kan det leda till *ökad* (vår kurs.) korssubventionering".

Den korssubventionering som närmast torde åsyftas av Utredningen är att PostNord om pristaket avskaffas oskäligt kan höja priset för sådana försändelser som i dag omfattas av pristaket och sedan använda överskottet till att finansiera alltför låga priser på andra posttjänster, t. ex brevsändningar, och därmed på ett otillbörligt sätt slå mot konkurrenterna på denna del av marknaden.

Utredningen har emellertid inte visat att PostNord har ägnat sig åt sådan korssubventionering eller att det föreligger en risk för korssubventionering om pristaket avskaffas. PTS granskar varje år PostNords kalkyler. Den modell för kostnadsfördelning som PostNord tillämpar (SAC-modellen) är av domstol bedömd att vara förenlig med såväl postlag som tillståndsvillkor. PostNord har inte vid någon av de fåtal prövningar som gjorts av myndighet eller domstol ansetts vara skyldig till korssubventionering. Utredningens motiv för att behålla pristaket är risken för ökad korssubventionering. Detta är ogrundat och dessutom en direkt beskyllning om att PostNord bedriver olaglig korssubventionering.

---

2016.08.31  
Sida 11/20

Konkurrensverket genomförde 2011 en gryningsråd hos PostNord innefattande tjänsterna sändningar Ekonomibrev, B-posttidningar och ADR, dvs. PostNords största tjänster. Konkurrensverket konstaterade att det inte hade kunnat visas att PostNords prissättning av nämnda tjänster inklusive tidigare nämnda årsvolymrabatt lett till eller kunde leda till utestängning av lika effektiva konkurrenter.

Enligt PostNords uppfattning tar dessutom den konkurrensrättsliga lagstiftningen på ett betryggande sätt redan hand om dominerande företag som missbrukar sin ställning på marknaden, vilket bl.a. korssubventionering är ett exempel på.

I tillägg vill PostNord framföra att ett pristak på en marknad som är i snabbt nedåtgående snarare kan öka risken för korssubventionering än att minska den. När kostnaden per producerad enhet konstant ökar blir det svårare och svårare, och till sist omöjligt, att göra tillräckliga kostnadsminskningar "på toppen". Det är då normalt att kompensera med ett ökat pris. När denna möjlighet – direkt och indirekt – inte längre står till buds, kan ett företag känna sig tvingat att subventionera den tjänst som inte kan prishöjas med kostnadsbidrag från tjänster som fortfarande är lönsamma och har ett positivt täckningsbidrag. Detta anser PostNord är ett otänkbart läge för såväl PostNord och staten som ägare, som marknaden i övrigt.

I förlängningen innebär detta att när brevvolymer har fallit alltför mycket kommer PostNord att tvingas avskilja det olönsamma samhällsuppdraget i en egen verksamhet för att undvika skada på övrig verksamhet. Samhällsuppdraget kommer då inte längre att kunna utföras utan statliga subventioner.

Det kan också ifrågasättas om ett pristak för att förhindra korssubventionering är i linje med Postdirektivets bestämmelser. Av skäl 38 i 2008 års postdirektiv framgår att "avsteg från principen om att priserna ska avspegla normala affärsmässiga villkor och kostnader bara sker för att skydda allmänintresset. Detta mål bör uppnås

genom att medlemsstaterna tillåts att fortsätta använda enhetliga taxor för post med enhetspris, den tjänst som konsumenterna, inbegripet små och medelstora företag, använder mest". Det är alltså skyddet för kunderna som en pristaksreglering för ett enhetspris ska avse och inte skyddet för konkurrenter.

#### 3.2.4. *Kostnadsorienterade priser*

Enligt Utredningen är en fördel med pristaket att det inte krävs någon definition av vad som avses med en kostnadsorienterad prissättning för enstaka försändelser som befordras över två nätter. Det finns enligt Utredningen inte en tydlig regulatorisk definition av begreppet kostnadsorientering. Utredningen framhåller att regelverket är otydligt bl. a. vad gäller kostnadsorienterad prissättning, icke-diskriminering och insyn. PTS har påbörjat arbetet med att utarbeta föreskrifter som ska förtydliga regelverket, men arbetet är svårt och kommer att ta tid.

Trots att 1997 års postdirektiv och 1993 års postlag, efter revisionen enligt prop. 1997/98:12 och ny postlag enligt prop. 2009/10:216, föreskriver att priserna för den samhällsomfattande posttjänsten ska vara kostnadsorienterad ger enligt Utredningen postlagstiftningen ännu inte något svar på hur det kostnadsorienterade priset ska tolkas, definieras och beräknas.

Utredningen anser därför att "mot bakgrund av att dagens regler om kostnadsorientering är svårtillämpade och det hot mot en långsiktigt hållbar konkurrens som en otillräcklig lagstiftning utan pristak innebär, finns det anledning att behålla ett skydd i form av ett pristak" (s. 204).

Det är inte utan en viss förvåning PostNord konstaterar att en "otillräcklig lagstiftning utan pristak" enligt Utredningen utgör det avgörande skälet att bibehålla pristaket. Det hade varit värdefullt om utredningen istället hade fokuserat på att försöka klargöra hur begreppet "kostnadsorienterad prissättning" ska förstås och beräknas. Denna fråga ställs särskilt på sin spets när man betänker att även det pris och de prisjusteringar som ska gälla under pristaket ska vara kostnadsorienterade enligt Postlagen.

Att Utredningen inte har gett sig i kast med denna utredningsuppgift utan i stället föreslagit att behålla det onödiga pristaket på en omotiverad och konstlad grund är en avsevärd svaghet i Utredningen.

Det finns t.ex. ett gränsvärde för den kostnadsnivån inom konkurrensrätten under vilket priset inte får sättas för att inte skapa oönskade marknadsstörningar, nämligen *Long run average incremental cost*, LRAIC. Enligt PostNords bedömning skulle det i postförordningen med fördel kunna införas en definition av kostnadsorienterat pris som utgår från det konkurrensrättsliga LRAIC-begreppet. På det viset uppstår tydlighet och enkelhet och risken för att samma beteende ska bedömas olika utifrån två olika regelverk försvinner. Ett pristak och ett krav på kostnadstäckning tenderar att bli två motverkande faktorer då pristak kan eliminera möjligheten att få täckning för kostnaderna.

#### 3.2.5. *Nytt pristak*

Den alternativa modellen för pristak som Utredningen föreslår är otydlig, svår att tillämpa och därmed oförutsägbar. Ett eventuellt nytt pristak måste vara transparent, förutsägbart och okomplicerat eftersom utförarens möjligheter att besluta om långsiktiga investeringar och att skapa trygga jobb annars elimineras. Tvärt emot vad Utredningen påstår (s 155) innebär det föreslagna pristaket en ökad osäkerhet om spelets regler. Det finns mycket litet stöd för vad de olika faktorerna i ekvationen innebär. Såväl kostnadsbasen som alfa-faktorn är överlämnade till PTS att reglera utan att tydliga och specifika regler för beräkningen anges i postlagstiftningen. Resultatet av en tillämpning av modellen ger såvitt PostNord kan bedöma ett mycket begränsat utrymme för prishöjningar vilka inte kommer att motsvara PostNords förväntade kostnadsökningar. Dessutom måste ett pristak vara enkelt att administrera och tydligt att förstå för att undvika rättsosäkerhet. Tydlighet mot marknaden är extra viktigt när marknaden befinner sig i nedåtgående och det ligger i alla aktörers intresse att undvika att driva på ytterligare nedgång.

---

2016.08.31  
Sida 13/20

Utredningen anger inte explicit vilken typ av porto som ska omfattas av det föreslagna pristaket annat än att pristaket ska omfatta normalportot för enstaka inrikes brev med en vikt som inte överstiger 250 gram. I Kommittédirektiv 2015:87 används formuleringen "prisreglering av enstaka övernattbefordrade frimärkta brev". Det synes som om departementet i sina utredningsdirektiv har utgått från att utredningen om pristaksregleringen i postförordningen endast ska avse enstaka frimärkta försändelser vilket i och för sig väl överensstämmer med begreppet normalporto. Nu gällande pristak omfattar inte endast enstaka frimärkta brev utan även enstaka brev frankerade med porto betalt eller frankeringsmaskin. Är avsikten att pristaket primärt ska utgöra ett konsumentskydd är en begränsning av pristaket till att omfatta endast enstaka frimärkta försändelser att förorda eftersom det huvudsakligen endast är privatpersoner som använder sig av frimärken.

För att kunna ge det utrymme som PostNord behöver till att möta volymnedgången och därmed de ökade styckekostnaderna behöver volymförändringen få fullt genomslag i pristaket. Det är också helt nödvändigt för att kunna sätta ett fungerande marknadspris att icke-utnyttjat prishöjningsutrymme får användas mer än ett år framåt; förslagsvis behålls gällande 3-års regel.

Borttagandet av den nu gällande avrundningsregeln blir ohållbart negativ för PostNord eftersom möjligheten till nödvändiga prisjusteringar försvåras. Det blir problematiskt att höja priserna till ojämna öresbelopp, inte minst när det gäller utrikesfrimärken där valörerna ska graveras in. Avrundningsregeln underlättar idag för prisjusteringar till närmaste 50-öring. Utredningens förslag att ta bort avrundningsregeln samt förslaget om att icke utnyttjat utrymme endast får sparas två år riskerar att allvarligt begränsa PostNords möjligheter att höja priserna på enstaka försändelser. Det bör tydligt framgå av exempelvis postförordningen vad som avses med de i pristaket ingående faktorerna. Om det inte är möjligt bör en översyn ske, men tre år mellan dessa är en alltför lång period med den negativa utveckling som postmarknaden är inne i. Inte minst exemplet Danmark med ett fall på ca 40 procent i A-brevsvolymer bara under de senaste tre åren är ett tydligt tecken på detta.

PostNord kommer här att gå igenom de olika momenten i den nya pristaksregleringen.

### 3.2.5.a. 250-gramsgränsen

PostNord delar inte Utredningens uppfattning att vikten på de brev som ska omfattas av ett eventuellt pristak bör vara högst 250 gram. Avsikten med den nu gällande gränsen vid 500 gram var att förhindra att även paketförsändelser med lättare varor per definition skulle komma att omfattas av pristaket. För att möjliggöra att distribution av lättare varor även fortsättningsvis hålls utanför pristaket bör gränsen i stället sättas vid 100 gram eftersom varor i allt högre grad skickas som brev från företag till konsumenter.

### 3.2.5.b. KPI

Enligt Utredningen bör kopplingen till KPI behållas som bas för pristaket även om kostnaderna sannolikt ökar snabbare än inflationen och för att KPI är ett enkelt och väl beprövat mått för att justera för kostnader.

---

2016.08.31  
Sida 14/20

PostNord anser att arbetskostnadsindex AKI ska tillämpas eftersom den största kostnadsposten för postbefordran är arbetskostnader. Dagens pristak bygger på KPI, vilket i praktiken inte har något att göra med kostnadsutvecklingen för brevbefordran. För PostNord är det svårbegripligt att välja KPI som enligt vad Utredningen själv framhåller inte speglar kostnadsutvecklingen i PostNord, med motiveringen att KPI är "enkelt och beprövat". Även AKI är ett beprövat index. Ett pristak måste stämma överens med operatörens samlade kostnadsbild, dvs. faktiska kostnader och möjligheter till skälig vinst.

2005 års postlagsutredning framhöll att det inte var rimligt mot PostNord (dåvarande Posten) att fortsätta att använda KPI för att beräkna pristaket eftersom det ledde till att PostNord inte kompenserades för de kostnadsökningar som årligen skedde för de tjänster som pristaket avsåg. Detta ledde till att PostNord inte kunde ta ut ett pris för tjänsten som var grundat på kostnaderna. Det allmänna skydd mot obefogade prisökningar som fanns i postlagen och konkurrenslagen gav enligt utredningen tillräckligt skydd för alla skyddsvärda grupper.

### 3.2.5.c. Volymfaktorn

I vetskap om att KPI inte på erforderligt sätt speglar PostNords kostnadsutveckling föreslår Utredningen att hänsyn till minskade volymer kan tas genom en volymjustering för att tillåta större prisförändringar än KPI när volymerna minskar. Det är helt nödvändigt att det eventuella pristaket tar hänsyn till volymutvecklingen. Kostnaderna för brevbefordran påverkas avsevärt av den totala volymen som befordras då en mycket stor del av kostnaderna är fasta och mer beroende av servicenivån än av utvecklingen av enskilda kostnadsposter. Volymen är den enskilt viktigaste faktorn för kostnaderna per styck relaterat till de servicekrav som ställs på PostNord; dvs. när volymerna minskar ökar kostnaden per producerad enhet, eftersom produktionskostnaderna i hög grad är fasta.

### 3.2.5.d. Alfa-faktorn

Det är inte möjligt att fastställa en kostnadsbas eller parameter för volymjustering med mindre än att det klargörs hur en sådan beräkning och tillämpning förhåller sig till det kostnadsorienterade priset och hur kravet på ett sådant pris ska kunna

uppfyllas enligt postlagen och postdirektivet. Det är inte en rimlig ordning att beslut om grunden för volymjustering fattas av PTS och fastställande av en ny kostnadsbas för pristaket fattas av regeringen utan att en klar och tydlig vägledning på förhand ges i postförordningen och dess förarbeten om hur volymjustering och kostnadsbas ska beräknas. I annat fall kommer det att föreligga en allvarligt bristande förutsägbarhet med åtföljande rättsosäkerhet om vilka priser som ska gälla för tjänster som omfattas av pristaket. I synnerhet som detta pris kommer att få avgörande betydelse för PostNords prissättning på övriga brevtjänster. Priset för enstaka brev ligger naturligt nog i den högsta prisklassen. Reducerade priser ges för sändningar (företagspost) som vid inlämningen är ordnad på ett för PostNord kostnadsrationellt sätt och med en viss volym över tid. Priset måste dock alltid vara kostnadsorienterat enligt postlagen.

Är priset för lågt satt för enstaka brev på grund av att pristaket inte medger PostNord full kompensation för sina kostnader, och därmed heller inte är kostnadsorienterat, måste även sändningspriserna hållas nere och riskerar därmed att inte heller dessa får full kostnadstäckning. Sändningspriser kan ju inte rimligen ligga på samma eller högre nivå än priset för enstaka pristaksreglerade brev. Ett pristak kan därmed komma att förvräda prissättningen även för övriga tjänster som inte omfattas av pristaket, vilket är fallet idag.

---

2016.08.31  
Sida 15/20

PostNord vill understryka vikten av att alfa-faktorn inte ska bestämmas på ett sätt som minskar volymfaktorn med en faktor som tar bort de effektiviseringar som PostNord kan göra för att minska effekterna av volymminskningarna. Det skulle medföra dels att PostNords, av sina ägares satta, avkastningskrav i praktiken blir orealistiska och dels att resultatförbättringsåtgärder främst förhindrar PostNord från att höja portot. Syftet med verksamheten blir då portooptimering snarare än marknadsmässig avkastning. Det innebär även att de synergier PostNord kan skapa för brevverksamheten genom integration med logistikverksamheten neutraliseras genom att den framtida möjliga portoprisökningen blir lägre. Följden blir att PostNord kan tvingas urskilja övrig affärsmässig verksamhet från samhällsupdraget för att skydda lönsamhet och konkurrenskraft i den delen. Det är PostNords uppfattning att alfa-faktorn måste vara minst 1 för att inte förhindra kostnadseffektiviseringar samtidigt som volymnedgången får full genomslagskraft. Alfa-faktorn måste även vara framåtriktad för att hänsyn ska kunna tas till den accelererande volymnedgången.

#### *3.2.5.e. Tillvaratagande av icke-utnyttjat utrymme*

Det framgår inte tydligt av delbetänkandet hur många år tillbaka som outnyttjade kostnadsökningar får användas, dvs. hur outnyttjat prisutrymme kan utnyttjas för senare prishöjningar. Av formeln kan man få intrycket av att endast ett (1) år kan sparas så att maximalt två år får betydelse för möjligheten till prisökning år 3. Enligt gällande pristak kan outnyttjat utrymme utnyttjas under 3 år. PostNord utgår ifrån att ej utnyttjat utrymme istället måste kunna användas utan tidsbegränsningar. Det kan vara direkt olämpligt, inte minst från ett marknadskommunikativt perspektiv, att höja priset med ett ojämnt örestal. Samtliga marknadsparter torde dessutom tjäna på att prishöjningar sker så sällan som möjligt, även om det då sker till ett något högre belopp.

#### *3.2.5.f. Kostnadsbasen*



Enligt Utredningen ska en kostnadsbas beräknas som utgångspunkt för pristaket. Emellertid utgår pristaket enligt formeln från ett pris. Utredningen anför att utgångspunkten för den valda pristaksekvationen är PostNords nuvarande pris (dvs. 6.50 kr). Var kostnadsbasen egentligen ska komma in i den valda modellen, som ej baseras på vinst, är oklart.

För det fall att ett nytt pristak ska införas är det även PostNords uppfattning att det är viktigt att den kostnadsbas som pristaket ska utgå från blir korrekt vid starten. Utredningen för ett resonemang om att den nya momsregleringen kommer att frigöra ett utrymme i pristaket för det frimärkta 1:a klassbrevet som tidigare utgjordes av momsdelen av priset till följd av att frimärkta brev kommer att undantas från moms. Någon sådan effekt av de ändrade momsreglerna för brevtjänster kommer dock inte att uppstå enligt PostNords beräkningar.

Utredningen förordar att PTS ska utreda hur kostnadsbasen ska beräknas eftersom myndigheten har god inblick i PostNords kalkyler och lång erfarenhet av att granska dessa.

PostNord har tagit del av PTS rapport (PTS-ER-2016:21) avseende beräkning av kostnadsbasen för brev upp till 250 gram som befordras över två arbetsdagar. PostNord har ingenting att invända mot rapporten och instämmer i de slutsatser som PTS drar.

#### *3.2.5.g. Borttagen avrundningsregel*

PostNord förordar att avrundningsregeln blir kvar. Det kommer inte att innebära att den totala höjningen på sikt blir större än vad pristaket medger. Tillämpas avrundningsregeln ger detta upphov till ett negativt prishöjningsutrymme som alltid måste hämtas hem kommande år. Det finns därmed ingen risk för att PostNord kan genomföra större höjningar än vad pristaket medger.

#### *3.2.5.h. Treårig justering*

Utredningen föreslår ett treårigt justeringsintervall och att PTS vart tredje år ska fastställa storleken på andelen av den procentuella volymförändringen. PostNord ska till PTS inkomma med nödvändigt underlag för beräkning av andelen. Förslaget innebär att PTS ska bedöma den senaste treårsperiodens volymförändring tillsammans med en parameter som fångar effekten av volymförändringen på PostNords enhetskostnad för berörda produkter.

Det måste enligt PostNords uppfattning specificerat framgå av postförordningen vilken beräkningsmetod PTS ska använda vid sin bedömning av den senaste periodens volymförändring samt att den ska vara tydligt framåtblickande. Av inte minst rättssäkerhetsskäl måste det vara möjligt för PostNord att på förhand veta vilka legala krav som PTS har att rätta sig efter vid fastställandet av storleken på andelen av den procentuella volymförändringen samt att de legala kraven ska vara så tydliga att det inte kan råda någon rimlig tvekan om att PTS bedömning är korrekt. Med beaktande av både dagens och den närmaste framtidens förväntade snabbt tilltagande volymtapp av brev är tre år en allt för lång justeringsperiod.



Snabbt minskande volymtapp kan på mycket kort sikt omkullkasta PostNords ekonomiska förutsättningar, något som regelverket måste kunna ta höjd för.

### *3.2.6. Effekter för PostNord om föreslaget pristaket införs*

Eftersom förslaget är oklart är det också svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna för PostNord om den föreslagna pristaksregleringen skulle införas. PostNord gör dock uppskattningen att om PostNord inte får höja priset med minst 50 öre år 2018 riskerar PostNord en sammantagen intäktsförlust med 300 miljoner kronor år 2018. Denna risk kan då också komma att hota PostNords ekonomiska stabilitet och sannolikt medföra ett behov av statliga subventioner för att klara av tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet. Det kan även som anförts ovan medföra att PostNord tvingas särskilja verksamheten från verksamheter utanför samhällsuppdraget med förlorade synergier som följd.

### *3.2.7. Förslag till alternativ pristaksreglering*

Som en slutsats av det ovan anförda anser PostNord att pristaket måste tas bort. Skulle det trots sin orimlighet kvarstå är det mycket viktigt att det utformas så att volymförändringen får fullt genomslag och att alfa-faktorn sätts till minst 1. Utgångspunkten bör vara AKI (personalkostnader motsvarar 70 procent av PostNords totala kostnadsmassa). Avrundningsregeln behöver vara kvar och outnyttjat kostnadsökningsutrymme måste få användas räknat från den senaste prisjusteringen eller i vart fall som idag, dvs. under tre år.

### *3.2.8. PostNords avslutande kommentarer*

PostNord anser i likhet med 2005 års postlagsutredning att det inte finns något behov av pristak till skydd för kunderna och är oroad över att ett eventuellt kvarstående pristak kan komma att få avgörande negativa konsekvenser för det fortsatta utförandet av samhällsuppdraget. Att införa ett nytt pristak för att möjliggöra för PTS att bevaka PostNords prissättning av enstaka försändelser för att förhindra korssubventionering och möjliggöra för PTS att ingripa mot sådan korssubventionering står dels i strid med syftet med pristaket och dels har Utredningen inte kunnat visa att behovet har någon verklighetsförankring.

Att PostNords konkurrenter ser det som angeläget att pristaket bibehålls är inte så konstigt, eftersom det ligger i deras egenintresse då dessa aktörer ofta följer PostNords prisbild och kan välja att erbjuda tjänster endast i tätbefolkade områden och överlämna olönsam glesbygd till PostNord som får orimliga kostnader. Vad som däremot är anmärkningsvärt är att Utredningens argument för ett bibehållet pristak saknar faktabaserad grund.

Som Utredningen konstaterar i avsnitt 9 (s. 274) så kommer, även om pristaket tas bort, "den reglerande myndigheten fortfarande att kunna kontrollera tjänstens prissättnings- och redovisningsreglerna i 3 kap. 2 § postlagen. Det innebär att prissättningen ska vara kostnadsorienterad, icke-diskriminerande och öppen för insyn".

Det bör framhållas att det anges i prop. 2009/10:216 s 53 att regeringens bemyndigande att föreskriva om priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte

får överstiga vissa nivåer så bör i enlighet med riksdagens tillkännagivande den 25 januari 2006 förändringar av prisregleringen inom postområdet bli föremål för riksdagens prövning (rskr 2005/06:141). Även om regeringen inte är bunden av ett sådant tillkännagivande finns det sannolikt anledning att anta att regeringen kommer att uppfylla riksdagens önskemål.

I regeringens kommittédirektiv 2015:87 framgår att utredaren ska föreslå förändringar som gör postregleringen bättre anpassad till ett alltmer digitaliserat samhälle. PostNord tvingas dock konstatera att Utredningens förslag till bibehållet pristak kan innebära en faktisk försämring jämfört med dagens reglering och tvärt emot regeringens intentioner, allvarligt försvåra tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Slutbetänkandet från 2005 års Post- och kassaserviceutredning (SOU 2005:5) föranledde inte någon proposition från regeringens sida. Anledningen var sannolikt att man då ville avvakta det vid den tiden pågående arbetet med ett förändrat postdirektiv, vilket resulterade i 2008 års postdirektiv. 2005 års utredning föreslog, som ovan nämnts, efter en mycket noggrann utredning, att pristaket skulle avskaffas. Enligt PostNord är det både lämpligt och rimligt att regeringen vid sin bedömning av om pristaket skall vara kvar eller avvecklas utgår även från förslaget och skälen för detta i 2005 års utredning och inte endast beaktar förslaget från 2015 års postlagsutredning.

---

2016.08.31  
Sida 18/20

För det fall att regeringen beslutar att behålla någon form av pristak är det viktigt att pristaket förutom att den till sin konstruktion svarar mot den kostnadsutveckling som från tid till annan är ordinär för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, även innehåller en mekanism som ger denne rätt att höja priset utöver vad pristaket medger i situationer med extraordinära volymminskningar eller extraordinära kostnadsökningar för att säkerställa tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. PTS bör bemyndigas medge en sådan prishöjning.

#### **4. Övrigt**

Utredningen redogör för (s 74 ff) marknaden för paket. De marknadsandelar som redovisas i betänkandet är framtagna av Schenker och är enligt PostNords uppfattning inte korrekta. PostNords uppskattning av marknadsandelarna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1. PostNords uppskattning av olika aktörers marknadsandelar för paketbefordran.

	Företag till företag	Företag till konsument	Totalt
PostNord	26 %	60 %	36 %
UPS	11 %	0 %	8 %
Schenker	11 %	17 %	13 %
DHL	11 %	4 %	9 %
Bring	6 %	9 %	7 %
TNT	6 %	0 %	4 %
Övriga	28 %	9 %	23 %

På sid 68 anför Utredningen att i PostNords ramavtal med staten ges rabatter på enstaka inrikes övernattbefordrade försändelser med upp till 10 procent jämfört med vad en kund får betala (exklusive moms) som köper frimärken hos PostNords ombud. Detta är en missuppfattning. För enstaka försändelser gäller att priserna ska vara enhetliga i hela landet dock att det enhetliga priset för frimärkta brev och det enhetliga priset för brev med porto betalt skiljer sig åt då produktionskostnaderna är lägre för porto betalt. I statens avtal rör det sig om porto betalt – brev, vilket således motiverar det lägre priset. Några rabatter är det inte fråga om eftersom PostNord pga. kravet på enhetspris är förhindrad att lämna några rabatter för såväl frimärkta brev som brev med porto betalt.

2016.08.31  
Sida 19/20

På s 157 uttalar Utredningen med anledning av att Post- och Telestyrelsen förelagt PostNord att erbjuda samma villkor för årsvolymrabatter till alla kunder inklusive förmedlare, att PostNord fortfarande agerar med stöd av sin starka ställning på marknaden, vilket särskilt PostNords agerande avseende lägre årsvolymrabatter till förmedlare av post jämfört med årsvolymrabatterna till PostNords övriga kunder visar och att Post- och telestyrelsen har med anledning av detta agerande förelagt PostNord att vid prissättning av den samhällsomfattande posttjänsten erbjuda samma villkor för årsvolymrabatter till alla sina kunder inklusive förmedlare

Utredningens uttalande kan rimligen inte förstås på annat sätt än att även Utredningen, med hänvisning till PTS, anser att PostNord genom det tilltänkta förfarandet mot förmedlare agerar otillbörligt.

PostNord vill med anledning av Utredningens uttalande och vad Utredningen i övrigt anför i sammanhanget med skärpa framhålla att den differentiering av årsvolymrabatter mellan förmedlare och andra kunder som PostNord hade för avsikt att införa till årsskiftet 2015/2016, inte innebär att PostNord agerar otillbörligt eller i strid med vare sig post- eller konkurrenslagen. Det är en fråga om PostNords rätt att tillämpa postdirektivets och postlagens bestämmelser om sådan rabattgivning i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-340/13. Domstolen slår fast att innebörden av artikel 12 i postdirektivet inte utgör hinder för ett system med volymrabatter som beräknas per avsändare till skillnad från PTS uppfattning att volymrabatter skall ges till förmedlare på den sammantagna volymen för samtliga förmedlarens bakomliggande kunder. Konkurrensverket bedömde under hösten 2015 att agerandet inte föranleder några åtgärder från ett konkurrensrättsligt perspektiv. PostNord har överklagat PTS beslut och den 29 juni 2016 meddelade

förvaltningsrätten dom i målet<sup>7</sup>. Domstolen upphävde PTS beslut och anförde bland annat att avsändare och förmedlare på den svenska marknaden inte befinner sig i en jämförbar situation i förhållandet till syftet med volymrabatten. Den av PostNord föreslagna rabattmodellen ansågs därför förenlig med postlagstiftningen.

Solna, dag som ovan

Håkan Ericsson  
VD och koncernchef

---

2016.08.31  
Sida 20/20

---

<sup>7</sup> Mål 27651-15.