

Skr. 2018/19:113

Remissvar

Arena för framtidens distribution (nedan, Framtidens distribution) vill härmed lämna synpunkter på regeringens skrivelse 2018/19:113 *Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev.*

Framtidens distribution är ett samarbetsprojekt initierat av CityMail, Grafiska Företagen och 21 Grams. Syftet är att bidra till ökad kunskap om hur marknaden för produktion och distribution av försändelser fungerar idag, hur den bör fungera i framtiden och då inte minst hur Postnords framtida roll på denna marknad bör se ut. Mer om detta initiativ finns att läsa på <http://www.framtidensdistribution.se/>

Framtidens distribution avstyrker regeringens förslag om ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev. Det finns flera skäl till detta.

Vi kan konstatera att konkurrensen på produktions- och distributionsmarkanden är snedvriden och helt otillräcklig. Skälet till att staten äger Postnord är såvitt vi förstår att det finns ett samhällsintresse av postgång i hela landet på lika och rimliga villkor. Att tillhandahålla denna rikstäckande postverksamhet är Postnords primära uppdrag. Enligt postlagen ska Postnord, i egenskap av statligt bolag, mot betalning samla in, sortera, transportera och dela ut adresserade brev, böcker, kataloger, tidningar, tidskrifter och paket som väger högst 20 kg. I takt med digitaliseringen och vikande brevvolymer har Postnords primäruppdrag krympt. För att möta denna utveckling har Postnord på olika sätt försökt försvara sina intäkter genom att dels utnyttja sin dominerande marknadsposition, dels expandera sin verksamhet till nya områden.

Genom en systematisk integration av hela produktionskedjan har Postnord skaffat sig en mycket stark ställning på angränsande marknader såsom morgontidningsdistribution, logistiktjänster, utdelning av oadresserad direktreklam, pakethantering, tryckeri, print- och konverteringstjänster.

Att Postnord äger ett av nordens största tryckerier, Strålfors; äger Tidningstjänst AB, TAB; levererar matkassar och mediciner; hanterar paket över 20 kg; bemannar och driver automatiserade lager för stora e-handelsföretag samt delar ut oadresserad direktreklam är problematiskt eftersom det låser in flera delar av värdekedjan, som annars hade kunnat tillgodosättas av privata aktörer på en i övrigt fungerande marknad.

För oss som branschaktörer är den principiella frågan om Postnords uppdrag viktig. Postnords vittförgrenade verksamhet och expansiva agerande vore helt i sin ordning om Postnord var ett privatägt företag på en marknad präglad av konkurrens på lika villkor. Postnord är dock helägt av staten och har som sitt primära uppdrag att tillhandahålla rikstäckande postverksamhet. På delar av denna marknad har man därtill i praktiken monopol. Det kan således ifrågasättas, både på ett principiellt plan och av konkurrensskäl, om Postnord inom ramen för sitt uppdrag ska tillåtas expandera fritt till i stort sett vilka marknader som helst, på bekostnad av konkurrens och mångfald.

Detta expansiva agerande blir särskilt problematiskt med tanke på Postnords dominerande ställning på brevmarknaden. Med en marknadsandel på 87 procent räknat i omsättning och 77 procent räknat i andel utdelade brevfrösendelser är Postnord fortfarande, drygt 25 år efter avregleringen, marknads dominerande aktör.

Pristaket är en viktig principiell fråga och därtill en fråga av stor praktisk betydelse. Vi vill påminna om de huvudsakliga skälen till varför pristaket infördes, nämligen att skydda kunder mot överpriser, framförallt för de kunder som saknade alternativ till Posten AB (dagens Postnord) samt att motverka korssubventionering mellan Postnords ej konkurrensutsatta och konkurrensutsatta posttjänster. I takt med Postnords fortsatta utnyttjande av sin dominerande ställning och expansion till angränsande marknader är dessa skäl om möjligt än mer befogade idag. Framtidens distribution kan inte nog understryka att för konkurrensen på marknaden är pristaket, trots dess brister, ovärderligt.

2015 års postlagsutredning genomförde en grundlig penetrering av dessa frågor och presenterade i sitt betänkande tydliga och starka skäl för att pristaket skulle behållas. Framtidens distribution tar särskilt fasta på utredningens tydliga ståndpunkt att om pristaksregleringen avskaffas finns det en överhängande risk att Postnord korssubventionerar sina tjänster på de olika delmarknaderna.¹

Vi anser att prissättningsreglerna, däribland pristaket, borde skärpas snarare än begränsas. Dessa regler fungerar idag inte ändamålsenligt. De regler som infördes i den nya postförordningen 2010 (och som anger att prissättningen av samhällsomfattande posttjänster ska vara öppen för insyn och icke-diskriminerande) är avsedda att minska risken för korssubventionering. Reglerna har en preventiv funktion men är inte tillräckliga som skydd mot korssubventionering.

Ett uttryck för detta är det faktum att det idag kostar nio kronor att skicka ett brev som privatperson, men på den konkurrensutsatta delen av marknaden distribuerar Postnord brev för mindre än två kronor styck. En delförklaring till den stora prisskillnaden är att företagspost inte samlas in, vilket innebär en besparing jämfört med brevlådepost. Men att Postnord delar ut post för en femtedel av kostnaden där det finns konkurrens jämfört med vad som behövs när det inte råder konkurrens väcker ändå frågetecken.

Mot denna bakgrund ifrågasätter Framtidens distribution Postnords argument att minskade brevvolymer och intäkter måste kompenseras med portohöjningar. För det första finns inga indikationer på att Postnords brevaflöde i Sverige skulle gå med underskott, för det andra har de aldrig redovisat hur minskade brevvolymer påverkar deras kostnader, vilket borde vara ett villkor för att genomföra portohöjningar. För att hantera minskade intäkter i spåren av fallande brevvolymer finns det inget som hindrar Postnord från att höja priserna på den industriella posten, det vill säga där det råder konkurrens.

Det vore därtill det mest logiska med tanke på att Postnord tappar volymer även på detta marknadssegment som också är ungefär fem gånger så stort som segmentet frimärkt post. Så varför är Postnord så fokuserade på att höja priserna på det minsta marknadssegmentet, där det saknas konkurrens, istället för att höja priset där man inte begränsas av något pristak och där även små prisjusteringar kan ge stora intäkter?

Postnord har dessutom de senaste åren genomfört kraftiga prishöjningar på portot, vilka långt ifrån är förenliga med de justeringar av portot som postförordningen medger. 2018 höjde Postnord portot med 28 procent, från sju till nio kronor. Trots pristaket har det vanliga brevportot höjts från 6,50 kronor 2016 till 9 kronor 2018. Det är en prishöjning på drygt 40 procent under en tidsperiod då KPI stigit med mindre än 3 procent, vilket möjliggjorts av marginella förändringar i tjänstens utformning.

Framtidens distribution anser att Postnords prissättning framstår som märklig. Som det ser ut idag täcker pristaket endast ca 17 procent av brevvolymer, där konkurrensen från andra aktörer är i stort sett obefintlig. Det är dessa 17 procent regeringens förslag riktar in sig på. På övriga 83 procent av brevmarknaden råder det konkurrens mellan flertalet aktörer. På detta marknadssegment har knappt några prishöjningar alls skett under det senaste decenniet.

I slutbetänkandet av 2015 års postlagsutredning konstateras att priset för industriell B-post/ekonomibrev i flera fall de facto *sjunkit* under de sista åren. I betänkandet konstateras att "priserna för icke avtalskunder har

¹ SOU 2016:27, s 179

2019-05-22

höjts kontinuerligt medan de för avtalskunder inte har ökat alls i samma takt. Detta synes vara en fortsättning på den utveckling som observerats alltsedan marknaden avreglerades på nittioalet.” Vidare konstateras att ”Orsakerna till prisskillnaderna är alltså, förutom kundspecifika kostnadsbesparande prestationer och inlämnade årsvolymer, ett högt konkurrenstryck på sändningsmarknaden.”²

En viktig formell invändning är att regeringen i sin skrivelse påstår att företag, organisationer och myndigheter som inte kommunicerar digitalt utan skickar brev inte får några ekonomiska konsekvenser av ett ändrat prishöjningstak, eftersom de ”har större möjligheter att förhandla om portopriserna och därmed inte påverkas på samma sätt”. Detta är en direkt felaktighet. Faktum är att det strider mot postlagen att förhandla priser för porto betalt och frankeringsmaskin och innebär att varken små företag, organisationer eller myndigheter har några möjligheter alls att förhandla priser med Postnord. Konsekvensen är att det främst är småföretag som får betala notan för detta.

Framtidens distribution har också invändningar gällande finansieringen av ett eventuellt höjt frimärksporto. Konsekvensen av regeringens förslag är att privatpersoner och småföretag får finansiera Postnords volymtapp. Rimligare är att låta de kunder som skickar mest post, det vill säga kunderna på den industriella postmarknaden, stå för kostnadsökningarna. En enkel matematisk övning ger dessutom vid handen att samma effekt som Postnord får av att höja priset med 1-2 kronor på frimärket får bolaget genom att höja priset med 10 öre på den konkurrensutsatta delen av marknaden.

Sammanfattningsvis är Postnords fokus på portot för enstaka försändelser svårbegripligt. Att det är just på den del av marknaden där man i praktiken är monopolist som man vill koncentrera prishöjningar till är något som får varningsklockorna att ringa. Ska staten tillmötesgå Postnords begäran att få höja portot på enstaka brev bör ett minimikrav vara en total och offentlig redovisning av ekonomin i bolagets brevaaffär, inte bara vid ett tillfälle utan löpande.

Framtidens distribution anser inte att nuvarande pristaksmodell är optimal på så sätt att den har visat sig vara otillräcklig som skydd mot korssubventionering. Däremot är den tydlig, transparent och har en preventiv funktion. Av den anledningen vore det djupt olyckligt om Postnord får gehör för sin önskan att begränsa och försvaga pristaket eftersom det innebär ett försvagat skydd mot korssubventionering, vilket stärker Postnords ställning gentemot konkurrenter på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Mot denna bakgrund avstyrker Framtidens distribution regeringens förslag.

Stockholm den 22 maj 2019

Ravindra Parasnis
vd Grafiska Företagen

Kaj Peterson
partner/grundare 21 Grams

Martin Modig
vd CityMail

² SOU 2016:54, s. 80.

