

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Posttjänst för hela slanten – finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst (SOU 2023:4)

Fi2023/00486

Sammanfattning

- Konkurrensverket anser att behovet av finansiering grundligt bör utredas innan det införs en möjlighet att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten (SOT) genom statsstöd. Att etablera ett stödsystem som inte säkert behövs, riskerar att påverka incitamenten hos aktörer på marknaden, även om det inte tas i anspråk.
- Konkurrensverkets bedömning är att en tillträdesreglering bör utredas, inte minst om en sådan hade kunnat innebära andra möjligheter att finansiera hela eller delar av SOT genom upphandling om fler aktörer har tillgång till Postnords nationella infrastruktur.
- Konkurrensverket anser att förslagets konsekvenser för konkurrensen inte är tillräckligt belysta i betänkandet. Att exempelvis införa en finansieringsmodell som bygger på statsstöd innebär en genomgripande förändring som riskerar att snedvrider konkurrensen på marknaden. Det är inte uppenbart för verket hur dessa förslag inte bedöms påverka konkurrensen på varken brev- eller paketmarknaden.
- Konkurrensverket avstyrker förslaget att ändra brevddefinitionen, då verket bedömer att förändringen kan medföra oönskade effekter på konkurrenssituationen på såväl brev- som paketmarknaderna, vilka inte är belysta i betänkandet.
- Ur konkurrenssynpunkt har Konkurrensverket inga invändningar mot förslaget att ändra befordringstiden till tre dagar med ett bibehållet kvalitetskrav på 95 procent.

- Konkurrensverket avstyrker förslaget att ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten ska lämnas när skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning samt förslaget att ersättningen ska motsvara nettokostnaden med avdrag för incitament till kostnadseffektivitet. Konkurrensverkets bedömning är att den föreslagna statsstödmодellen kan leda till överkompensation vilket riskerar att snedvrider konkurrensen, genom korssubventionering och underprissättning av den konkurrensutsatta verksamheten, i synnerhet tjänsten paketbrev.
- Eftersom Konkurrensverket avstyrker förslaget om finansiering genom statsstöd kan verket inte tillstyrka förslaget att det ska vara möjligt att lämna ersättning enligt statsstödsmodellen för tillhandahållande av tjänster i en del av landet. Om det ändå införs en sådan finansieringsmodell har Konkurrensverket inga invändningar mot möjligheten att ersättning lämnas för tillhandahållandet av tjänster i endast en del av landet.
- Med anledning av de brister som verket påtalat och att konsekvensbeskrivningen saknar analyser av hur förslagen kommer påverka konkurrensen på marknaden, avstyrker Konkurrensverket också förslaget att införa en finansieringsmodell som bygger på statsstöd.
- Konkurrensverket tillstyrker att det i postlagen kvarstår en möjlighet att upphandla hela eller delar av SOT och förslaget att det ska vara möjligt att upphandla tjänster inom SOT endast i en del av landet. Konkurrensverket anser att upphandling är att föredra som modell för att finansiera SOT framför potentiellt marknadsstörande subventioner.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet inleds med Konkurrensverkets övergripande synpunkter på betänkandet. Därefter yttrar sig verket specifikt om vissa enskilda förslag.

Konkurrensverket noterar att utredningen har haft i uppdrag att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten (SOT) i syfte att klargöra hur SOT ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad. Behovet av finansiering har således inte omfattats av kommittédirektivet. Konkurrensverket har följaktligen att ta ställning till de olika finansieringsmodeller som föreslås och inte behovet som sådant. Dock innefattar betänkandet ett avsnitt om finansieringsbehovet, vilket ger en bild av att det finns ett nära förestående behov av ett omfattande statsstöd till Postnord. Konkurrensverket behandlar därför denna fråga i det övergripande avsnittet.

Övergripande

Behovet av finansiering är inte tillräckligt utrett

Av betänkandet framgår att det främsta skälet till att det behövs en finansieringsmodell är att brevverksamheten inom SOT, med anledning av de minskande brevvolymerna, förväntas innebära stora nettokostnader¹ för tillhandahållaren i framtiden. Detta bedöms i sin tur medföra stora underskott i brevverksamheten. Konkurrensverket noterar att det beskrivna behovet bygger helt på Postnords egna prognoser och underlag, vilka inte har hunnit att granskas av utredningen. Verket kan samtidigt konstatera att verksamheten inom SOT hittills uppvisar ett positivt rörelseresultat, såväl avseende brev- som paketverksamheten. Konkurrensverket noterar vidare att bedömningarna avseende framtida negativt rörelseresultat för brevverksamheten bygger på en ändrad brevdefinition som innebär att paketbrev, som är en tjänst som ökar såväl i volym som omsättning, exkluderas från beräkningen, se avsnitt 15.4. Om paketbrev inkluderades torde det förväntade resultatet bli bättre än vad som framgår av betänkandet.

Konkurrensverket noterar att utredningen inte har analyserat möjligheten att tillhandahållaren kan kompensera för de minskande brevvolymerna genom effektiviseringar och/eller justerade priser. Sammantaget menar Konkurrensverket att behovet av framtida finansiering grundligt bör utredas innan det införs en möjlighet att finansiera SOT genom statsstöd. Att etablera ett stödsystem som inte säkert behövs, riskerar, även om det inte tas i anspråk, påverka incitamenten hos aktörer på marknaden, se vidare avsnitt "Konkurrensaspekterna är inte tillräckligt belysta i betänkandet".

En tillträdesreglering bör utredas

Konkurrensverket har tidigare påpekat att förutsättningarna för en stärkt konkurrens inom postområdet skulle kunna skapas genom någon form av reglering avseende tillträde till Postnords infrastruktur.² Även tidigare postlagsutredningar har pekat på behovet av att utreda frågan.³ Konkurrensverket konstaterar att frågan om tillträdesreglering till Postnords infrastruktur ännu inte har utretts ordentligt i Sverige.

Konkurrensverkets bedömning är fortsatt att en tillträdesreglering bör utredas, inte minst om en sådan hade kunnat innebära andra möjligheter att finansiera hela eller delar av SOT genom upphandling om fler aktörer har tillgång till Postnords nationella infrastruktur. En sådan finansieringsmodell borde enligt Konkurrensverket ingå som ett alternativ i överväganden om en eventuell framtida finansiering av SOT.

¹ Med nettokostnader avses skillnaden i resultat för tillhandahållaren av SOT med och utan skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst.

² Se exempelvis Konkurrensverket, dnr 535/2009.

³ Se exempelvis 2008 års postlagsutrednings delbetänkande *En ny postlag* (SOU 2009:82).

Konkurrensaspekterna är inte tillräckligt belysta i betänkandet

Utifrån Konkurrensverkets perspektiv är förslagets konsekvenser för konkurrensen inte tillräckligt belysta i betänkandet. Att införa en finansieringsmodell som bygger på statsstöd innebär en genomgripande förändring som riskerar att snedvrیدا konkurrensen på marknaden. Konkurrensverket anser att det inte är uppenbart hur förslaget om statsstöd för att tillhandahålla SOT inte bedöms påverka konkurrensen på varken brev- eller paketmarknaden.⁴

Konkurrensverkets bedömning är att det finns risker på såväl kort som lång sikt som inte på ett tillfredsställande sätt har analyserats i betänkandet. I betänkandet konstateras att det i nuläget endast är Postnord som kommer att kunna utses att tillhandahålla SOT och därmed också kunna få stöd för nettokostnaden. Konkurrensverkets bedömning är att förslaget riskerar att påverka konkurrerande aktörers incitament att utveckla verksamheten eller nya aktörers incitament att träda in på marknaden, även innan något stöd faktiskt beviljas. På längre sikt finns det också risk för att konkurrerande aktörer väljer att lämna marknaden. Sammantaget försvårar detta möjligheten till en effektiv konkurrens och innovation. En försämrad konkurrens på marknaden riskerar i sin tur att minska Postnords incitament till effektiviseringar vilket ytterligare kan öka kostnaderna för staten.

Det finns en påtaglig komplexitet i den föreslagna finansieringsmodellen. Det handlar framförallt om uppenbara utmaningar förknippade med att beräkna nettokostnaden för SOT, inte minst då Postnord verkar både på delmarknader där betydande konkurrens förekommer och delmarknader där Postnord inte, eller endast i mycket begränsad utsträckning, möter konkurrens.

Konkurrensverkets bedömning är att den föreslagna stödmodellen kan leda till överkompensation vilket riskerar att snedvrیدا konkurrensen, genom korssubventionering och underprissättning av den konkurrensutsatta verksamheten, i synnerhet tjänsten paketbrev.

Ändringar av definitioner

14.11 Postlagens bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Betänkandet föreslår att postlagens definition av den samhällsomfattande posttjänsten avgränsas genom att det i postlagen föreskrivs att den samhällsomfattande posttjänsten omfattar följande postförsändelser:

1. brev,
2. dagstidningar, tidskrifter, kataloger och andra adresserade försändelser som i samtliga fall väger högst 2 kg, och

⁴ Betänkandets konsekvensanalys redovisar exempelvis att ersättningsmöjligheten inte kommer få konsekvenser för konkurrensen eftersom det finns regler om prissättning i postlagen.

3. paket som väger högst 20 kg.

Konkurrensverket har inget att invända mot att postlagens definition av SOT avseende vilka försändelser som omfattas tydliggörs för att överensstämma med den praktiska tillämpningen och lagstiftarens intentioner. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma innebär dock den föreslagna definitionen att viss otydlighet kvarstår. Eftersom paket inte definieras i postlagen innebär den föreslagna definitionen att varuförsändelser som väger under 2 kg kan ingå i såväl "paket" som "andra adresserade försändelser". Vidare konstaterar Konkurrensverket att denna definition är avhängig att brevdefinitionen ändras, vilket Konkurrensverket avstyrker, se avsnitt 15.4.

15.4 Utredningen föreslår att brevdefinitionen bör ändras

I betänkandet lämnas förslag om att brevdefinitionen ska begränsas till att avse adresserade försändelser med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser.

Konkurrensverket avstyrker förslaget då verket bedömer att förändringen kan medföra oönskade effekter på konkurrenssituationen på såväl brev- som paketmarknaderna, vilka inte är belysta i betänkandet.

Såvitt Konkurrensverket uppfattar det är det främsta syftet med förslaget att exkludera de så kallade paketbrev från postlagens brevdefinition. Enligt betänkandet konkurrerar paketbrev marknadsmissigt med pakettjänster, varför de bör omfattas av samma definition och reglering. Konkurrensverket anser dock inte att betänkandet redovisar övertygande grunder för denna bedömning. Enligt Post- och telestyrelsens (PTS) årliga rapport om postmarknaden⁵ är paketbrev ett hybridsegment som skiljer sig relativt mycket från övriga segment på paketmarknaden.

Till skillnad från traditionella brev ökar paketbrev, avseende såväl volym som omsättning, vilket innebär att Postnords resultat avseende brevtjänster kommer att försämrats om brevdefinitionen ändras. Som Konkurrensverket förstår betänkandets förslag om finansiering skulle en ändrad brevdefinition därmed kunna påverka bedömningen av behovet av statlig finansiering av SOT samt eventuellt även nettokostnadsbedömningen. Konsekvensbeskrivningen saknar dock denna typ av analys, vilket gör det svårt att bedöma förslaget.

Vidare är utredningens bedömning att Postnord kommer att behöva utses att tillhandahålla SOT avseende brevdelen, men troligtvis inte avseende pakettjänster riktade till företag (B2X). Det innebär att den förändrade brevdefinitionen medför

⁵ Post- och telestyrelsen (2022) *Svensk postmarknad 2022*, PTS-ER-2022:16.

att paketbrev inte kommer att omfattas av samma krav som i dag avseende exempelvis kostnadsorienterad prissättning och insynsmöjlighet.

Paketbrev befordras i brevnätet och inte i paketnätet. Om Postnord beviljas statsstöd för nettokostnaden för att vara utsedd tillhandahållare av SOT finns det en inte obetydlig risk för korssubventionering mellan brevnätets övriga produkter och paketbrev. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma ökar denna risk om tjänster som använder samma nät för befordran inte omfattas av samma reglering och tillsyn, vilket blir fallet om förslaget genomförs, se föregående stycke. Förslaget, i kombination med ett statsstöd, risker därmed att påverka konkurrensen inte bara på brevmarknaden utan även på paketmarknaden, vilket inte har analyserats i betänkandet.

Förslag avseende befordringstid kvalitetskrav och omfattningen på SOT (16.3.8, 16.3.9 och 17)

Utredningen föreslår att SOT ska fortsätta att ha den nuvarande omfattningen (17). Postförordningens krav att det i den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas en brevtjänst med tvådagarsbefordran ska ändras till ett krav på en brevtjänst med tre dagars befordringstid.⁶ Kvalitetskravet ska fortsatt vara att 95 procent av de berörda breven ska ha delats ut i tid.⁷

Ur konkurrenssynpunkt har Konkurrensverket inga invändningar mot förslaget. Det synes väl underbyggt och rimligt mot bakgrund av successivt förändrade behov, främst som en följd av den pågående allmänna digitaliseringsprocessen med de alternativa möjligheter till snabba och effektiva informationsutbyten som den medför. Det framgår av betänkandet att Postnord bedömer att det innebär en betydande nettokostnad om befordringskravet fortsatt ska vara två dagar. Genom förändringen minskar således Postnords egenbedömda behov finansiering.

Konkurrensverket konstaterar att befordringskrav och kvalitetskrav således påverkar affärsmässigheten i att tillhandahålla SOT och därmed även bedömningen av nettokostnaden. Det kan dock inte uteslutas att en längre befordringstid och/eller lägre kvalitetskrav kan göra tjänsterna kommersiellt gångbara och/eller påverka konkurrerande aktörers incitament att tillhandahålla tjänsterna. Det skulle i sin tur kunna utveckla konkurrensen på marknaden, vilket torde påverka finansieringsbehovet och val av ersättningsmodell.

Förslag avseende finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statsstöd (18.3.2, 18.3.3, 18.6 och 18.18)

Konkurrensverket avstyrker förslaget att ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten ska lämnas när skyldigheten att tillhandahålla denna tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning. Skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska anses

⁶ Förslaget beskrivs mer ingående i betänkandets avsnitt 16.3.8 Befordringstid.

⁷ Förslaget beskrivs mer ingående i betänkandets avsnitt 16.3.9 Kvalitetskrav.

utgöra en orimlig ekonomisk belastning om den innebär en nettokostnad som inte är liten i förhållande till den utsedda tillhandahållarens omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten (18.3.2).

Utöver vad Konkurrensverket anför i de övergripande synpunkterna anser verket att även om föreslagen modell i teorin inte ska påverka konkurrensen så går det att ifrågasätta om det på ett tillförlitligt sätt kommer gå att tillämpa modellen i praktiken. PTS kommer att ha ett informationsunderläge gentemot den utsedda tillhandahållaren gällande bedömningen av nettokostnaden för att tillhandahålla SOT. Tidigare postutredningar har också pekat på svårigheten att dels härleda de merkostnader i postverksamheten som följer av SOT, dels att räkna fram de intäkter och värdet av de immateriella förmåner det innebär att vara utsedd tillhandahållare och samtidigt erbjuda tjänsten som en del av en kommersiell affärsverksamhet.⁸ Konkurrensverket anser inte att betänkandet på ett tillfredsställande sätt belyser och beaktar dessa svårigheter.

Konkurrensverket vidhåller vikten av att relevanta kostnader och kostnadsfördelningsnycklar tydligt definieras i regleringen för att möjliggöra för PTS att bedriva en effektiv tillsyn. Riskerna med otydliga kostnadsdefinitioner och behovet av att tydligt definiera inexakta begrepp som exempelvis "kostnadsorienterade priser" har belysts av verket i tidigare remissyttranden.⁹

Konkurrensverket har också invändningar mot förslaget om när nettokostnaden för SOT ska anses utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Konkurrensverket anser inte att det är tydligt definierat vad som ska anses utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Enligt verkets mening vore det rimligt att i en sådan bedömning också beakta lönsamheten i tillhandahållarens övriga postverksamhet, framförallt de posttjänster som befordras i samma distributionsnät och således delar på många av kostnaderna, samt även analysera prissättningen av tjänsterna.

Såvitt Konkurrensverket förstår saken beaktas inte heller värdet av den nationella postinfrastruktur som Postnord har ensam tillgång till. Den postala infrastrukturen som Postnord inte behövt bygga upp på egen bekostnad är i sig själv en subvention och en konkurrensfördel. I vilken utsträckning och på vilket sätt detta värde bör tas hänsyn till vid bedömning av nettokostnaden för SOT och när nettokostnaden kan anses utgöra en orimlig ekonomisk belastning är något som Konkurrensverket saknar en analys av i betänkandet.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrker Konkurrensverket även förslaget att ersättning för skyldigheten att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska motsvara nettokostnaden med avdrag för incitament

⁸ Se exempelvis delbetänkandet *En ny postlag* (SOU 2009:82).

⁹ Se exempelvis Konkurrensverkets yttrande, dnr 535/2009, över *En ny postlag* (SOU 2009:82) och Konkurrensverkets yttrande, dnr 302/2016, över *Som ett brev på posten* (SOU 2016:27).

till kostnadseffektivitet. Ersättning ska lämnas i den mån som riksdagen anslår medel för ändamålet (18.3.3).

Om en finansieringsmodell ändå införs är verket positiv till att den innehåller ett avdrag för incitament till kostnadseffektivitet. Det är dock inte reglerat hur avdraget ska beräknas och i relation till vad. Konkurrensverket menar att det vore rimligt att i en sådan bedömning beakta den totala omsättningen i det distributionsnät som stödet avser.

Vidare anser Konkurrensverket att om förslaget införs bör det i den fortsatta beredningen övervägas på vilket sätt en ersättning för vinst bör ingå i nettokostnadsersättningen och konsekvenserna för konkurrensen av en sådan ordning. Förslaget innebär att den utsedda tillhandahållaren är garanterad en avkastning på kapitalet på ett sätt som dess konkurrenter inte är.

Betänkandet innehåller även ett förslag om att det ska vara möjligt att lämna ersättning enligt statsstödsmodellen för tillhandahållande av tjänster i en del av landet (18.6). Mot bakgrund av att Konkurrensverket avstyrker förslaget om finansiering genom statsstöd kan verket inte tillstyrka detta förslag. Om det ändå införs en sådan finansieringsmodell har Konkurrensverket inga invändningar mot möjligheten att ersättning lämnas för tillhandahållandet av tjänster i endast en del av landet.

Med anledning av de brister som verket påtalat och att konsekvensbeskrivningen saknar analyser av hur förslaget kommer påverka konkurrensen på marknaden, avstyrker Konkurrensverket också förslaget att införa den finansieringsmodell som bygger på statsstöd (18.8).

Förslag avseende en finansieringsmodell som utgår från upphandling (18.5, 18.6 och 18.8)

Utredningen föreslår en finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten som utgår från upphandling (18.5). Utredningens bedömning är att upphandlingen i det fall den används för att finansiera hela SOT eller brevdelen ska omfatta hela tjänsten eller hela brevdelen, inte endast ett moment av postverksamheten, till exempel utdelningsmomentet. Modellen bör enligt betänkandet användas endast om det kan förväntas verklig konkurrens vid upphandlingen

Konkurrensverket tillstyrker att det i postlagen kvarstår en möjlighet att upphandla hela eller delar av SOT (18.5 och 18.8). Konkurrensverket anser att upphandling är att föredra som modell för att finansiera SOT framför potentiellt marknadsstörande subventioner. En viktig förutsättning för att upphandlingsregelverket ska fungera effektivt är en väl fungerande konkurrens, varför verket delar utredningens bedömning att modellen endast bör användas om det förväntas verklig konkurrens i upphandlingen.

Däremot delar Konkurrensverket inte utredningens bedömning att upphandlingen inte kan omfatta endast vissa moment av postverksamheten. Bedömningen bygger på status quo avseende postverksamheten. Det kan inte uteslutas att marknadsutvecklingen samt förändringar i regleringen, såsom ändrad befordringstid, leder till nya affärsmodeller och innovationer som i nuläget inte går att förutse.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Konkurrensverket också utredningens förslag att det ska vara möjligt att upphandla tjänster inom SOT i en del av landet (18.6). Det möjliggör för PTS att utforma upphandlingen utifrån de behov som kan uppstå i vissa delar av landet, medan marknaden tillgodoser kraven på SOT i andra delar av landet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten