

# HÖGT ELLER LÅGT I TAK?

Ekonomisk analys av  
pristaksregleringen från 2018

Postnord  
7 maj 2018

 **postnord**

Måndag-fredag  
Sera lördag

**18<sup>00</sup>**

Söndag & helgdag  
Sera lördag

**13<sup>00</sup>**

# Förord

Tillgång till kommunikation via fysiska postförsändelser till ett lågt pris har sedan urminnes tider ansetts utgöra en grundläggande rättighet. Av denna anledning är portopriser i många länder, däribland Sverige, underlagda reglering. Med nya kommunikationsvanor och ändrade förutsättningar för postmarknadens aktörer finns det emellertid anledning att se över det gällande regelverket.

Postnord är idag bundna av en pristaksreglering som innebär att priset för enstaka försändelser upp till 500 gram inte får höjas med mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Den huvudsakliga motiveringen till denna reglering från lagstiftaren är en önskan om att skydda sårbara konsumenter mot alltför kraftiga prishöjningar samt att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering.

Behovet av en pristaksreglering undersöktes nyligen av postlagsutredningen, som även analyserade behovet för posttjänster i Sverige på ett bredare plan. Baserat på utredningens rekommendationer beslutade regeringen i oktober 2017 att övernattnsbefordrande brev från 1 januari 2018 inte längre ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Istället blir standardprodukten en tjänst med befordran inom två

arbetsdagar. Trots utredningens rekommendation om en justering av pristaket lämnades detta oförändrat. Detta betyder att det inflationsbaserade pristaket från 1 januari 2018 appliceras på enstaka försändelser upp till 500 gram med tvådagarsbefordran.

Även om denna förändring ger Postnord större flexibilitet så leder kraftigt fallande brevvolymer till att enhetskostnaderna för att dela ut brev ökar snabbare än inflationen. Detta, i sin tur, innebär en risk att den nuvarande pristaksregleringen kan komma att utgöra en begränsande faktor för Postnords möjligheter att agera på kommersiella villkor och på sikt även äventyra den samhällsomfattande posttjänstens finansiella hållbarhet.

Av denna anledning har Postnord bitt Copenhagen Economics om en ekonomisk analys av pristaksregleringen från 2018 och dess

samhällsekonomiska konsekvenser. Rapporten består av tre delar. I del ett diskuterar vi varför portopriser ofta är reglerade, samt den svenska pristaksregleringens motivering och utformning. I del två analyserar vi de samhällsekonomiska konsekvenserna av den svenska pristaksregleringen från 2018. I del tre introducerar vi tre alternativa regleringsmekanismer till dagens pristak, analyserar de samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa lösningar, och jämför med dagens pristaksreglering.



**ANNA MÖLLER BOIVIE**  
Managing Director  
Copenhagen Economics Stockholm

# Sammanfattning

## VARFÖR REGLERAS PORTOPRISER?

Portopriser för brev regleras idag i 21 av EU:s 28 medlemsländer. Medan pristaksregleringar förekommer i ett antal länder ( däribland Sverige), existerar även andra typer av prisreglering, såsom krav på förhandsgodkännande av prisändringar eller möjligheter för regleringsmyndigheten att kräva att priser justeras i efterhand om de inte lever upp till förbestämda krav. Länderna skiljer sig även väsentligt åt gällande regleringens omfattning. Medan regleringen i vissa länder endast omfattar en eller ett fåtal produkter omfattar den i andra länder alla produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten.

## DEN SVENSKA PRISTAKSREGLERINGEN

I Sverige är Postnord enligt postförordningens paragraf 9 underlagd en pristaksreglering på portot för enstaka inrikesbrev upp till 500 gram. Pristaket innebär att priset på de produkter som omfattas av regleringen inte får höjas mer än förändringen i konsumentprisindex (KPI) mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Priset får dock avrundas till närmaste 50 öre.

Den svenska pristaksregleringen har sedan införandet 1998 motiverats av att skydda konsumenter mot alltför kraftiga prisökningar. Även om skyddsbehovet har ifrågasatts sedan dess anges detta skäl fortfarande idag som en viktig anledning till att behålla pristaket. Ett annat skäl för den existerande pristaksregleringen som fått mer utrymme under de senaste 10-15 åren är att motverka konkurrensbegränsande

korssubventionering. Detta skäl var även huvudanledningen till att man i den senaste postlagsutredningen rekommenderade att behålla pristaket (dock i en modifierad form).

Mot bakgrund av utredningens slutsatser och rekommendationer beslutade regeringen i oktober 2017 att minska utdelningskravet på standardbrev från övernattbefordran till utdelning inom två vardagar. Regeringen bortsåg dock från rekommendationerna om en modifierad pristaksreglering och valde att behålla pristaket oförändrat (med den enda ändringen att pristaket från 1 januari 2018 appliceras på brev med befordran inom två dagar).

## UPPDRAG OCH METOD

Mot denna bakgrund har Postnord bitt Copenhagen Economics om en ekonomisk analys av pristaksregleringen från 2018 och dess samhällsekonomiska konsekvenser. Postnord har även bitt Copenhagen Economics om att identifiera alternativa lösningar till dagens pristaksreglering och att utvärdera dessa enligt samma analytiska ramverk.

Vi genomför denna analys i tre steg. I steg ett analyserar vi den nuvarande regleringens samhällsekonomiska konsekvenser genom att undersöka (i) hur väl regleringen uppfyller existerande regleringsmål (dvs. de krav som ställs av det europeiska postdirektivet samt den svenska postlagstiftningen) och (ii) vilka incitament regleringen ger i förhållande till ekonomisk effektivitet.

I steg två introducerar vi tre alternativ till dagens pristaksreglering. De alternativ vi analyserar är

sådana som redan tillämpas inom postsektorn i andra länder runt om i Europa:

1. Förhandsgodkännande av priser
2. Ett alternativt pristak
3. Efterhandskontroll av priser

I steg tre analyserar vi i tur och ordning de samhällsekonomiska konsekvenserna av de tre alternativen ovan med hjälp av samma analytiska ramverk som används för att analysera dagens pristaksreglering.

## EFFEKTER AV DEN NUVARANDE PRISTAKSREGLERINGEN

Vår analys visar att den nuvarande pristaksregleringen kan bidra till att säkerställa rimliga priser till skyddsvärda grupper samt att motverka konkurrensbegränsande korssubventionering, men att regleringen går väsentligt mycket längre än det som behövs. Detta gör dagens pristaksreglering till en dyr och ineffektiv lösning för att skydda en väldigt liten grupp av potentiellt skyddsvärda användare av posttjänster. Dessa användare skulle kunna skyddas på andra, mer effektiva, sätt.

Med fallande brevvolymer och ökande enhetskostnader som följd är dessutom risken stor att den nuvarande pristaksregleringen inom en snar framtid leder till ofullständig kostnadstäckning för enstaka brev. Uppfyllandet av regleringsmål om rimliga priser och minskad risk för konkurrensbegränsande korssubventionering<sup>1</sup> sker således på bekostnad av andra regleringsmål gällande kostnadsorientering och den samhällsomfattande posttjänstens finansiella hållbarhet.

<sup>1</sup> Ofullständig kostnadstäckning kan i själva verket leda till en slags omvänd korssubventionering där Postnord tvingas använda vinster inom andra marknadssegment för att täcka förluster på enstaka brev.

Dagens pristaksreglering lyckas inte heller skapa incitament för ekonomisk effektivitet. Istället finner vi att dagens pristak begränsar såväl allokerings- effektivitet som dynamisk effektivitet. Även om pristaket inte begränsar produktionseffektiviteten bidrar det heller inte till en förbättring då ökad digitalisering redan tvingar Postnord till ständiga kostnadseffektiviseringar.

Den största fördelen med den nuvarande pristaksregleringen är den låga regleringsbörda den innebär. Nackdelarna som nämnts ovan bör dock anses stora nog att överväga denna fördel.

## **ANALYS AV ALTERNATIVA REGLERINGSMODELLER**

Vår analys av alternativa regleringsmodeller visar att **efterhandskontroll av priser** där Post- och telestyrelsen (härefter PTS), likt idag, har möjlighet att analysera Postnords priser och kräva justering i efterhand enligt förbestämda analyskriterier är den enda av de regleringsmodeller vi analyserat som uppfyller samtliga regleringsmål. Det är även den regleringsmodell som ger bäst incitament till hög ekonomisk effektivitet.

Med efterhandskontroll kan PTS direkt ingripa om Postnords priser inte anses rimliga för skyddsvärda grupper eller vid misstanke om konkurrensbegränsande korssubventionering, samtidigt som Postnord ges möjlighet till en kostnadsorienterad och finansiellt hållbar prissättning. Då PTS inte behöver granska varje prisförändring i detalj blir regleringsbördan också lägre än under dagens reglering.

Efterhandskontroll av priser möjliggör även en allokerings effektiv prissättning och skapar incitament för Postnord att öka effektiviteten på kort sikt samt investera i effektiv produktion på lång sikt. Detta förutsätter dock att PTS följer tydliga riktlinjer för när och hur de kan ingripa, och på så sätt säkrar tydliga investeringsförutsättningar för Postnord.

Det näst bästa alternativet i vår analys av regleringsmodeller är **en alternativ pristaksreglering** innehållandes en volymjusterande parameter som tillåter Postnord att höja priserna motsvarande den kostnadsökning som sker på grund av fallande brevvolymer. Denna lösning ger PTS samma möjligheter som idag att säkerställa rimliga priser för skyddsvärda grupper och att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering. Jämfört med idag ökar införandet av en volymparameter möjligheten att kombinera dessa två mål med en kostnadsorienterad prissättning och en finansiellt hållbar posttjänst, utan att för den sakens skull möjliggöra övervinster. Dock riskerar denna reglering (precis som dagens pristak) att gå längre än nödvändigt då priset hålls på en låg nivå för fler än de mest skyddsvärda användarna.

Införandet av en volymparameter innebär visserligen en ökad regleringsbörda, men skapar också ett närmare samband mellan framtida kostnadsutveckling och möjlig prissättning. Detta ökar sannolikheten för att Postnord ska kunna sätta allokerings effektiva priser och ökar även incitamenten för långsiktiga investeringar då sannolikheten att investeringar kan återbetalas ökar.

**Förhandsgodkännande av priser** har i stort sett samma för- och nackdelar som dagens pristaksreglering, men med tillägget att regleringsbördan är avsevärt större.

Om PTS primära målsättning är att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering, och detta görs genom ett krav på strikt kostnadsorientering som pressar Postnords marginaler på de reglerade produkterna, skapar förhandsreglering låga incitament för Postnord att öka effektiviteten. Detta då låga marginaler (precis som under dagens pristaksreglering) innebär osäkerhet om huruvida investeringar kommer betala sig i framtiden. Begränsad flexibilitet i prissättningen försvårar även allokerings effektiv prissättning.

Jämfört med dagens pristak är möjligheten till kostnadsorientering och finansiell hållbarhet högre med förhandsgodkännande. Givet att rimliga priser inte står i konflikt med målet om finansiell hållbarhet kan PTS vid varje prisändring kontrollera att priserna är kostnadsorienterade och finansiellt hållbara. Detta förutsätter dock en tydlig definition av kostnadsorientering.

Tabellen på nästa sida visar en översikt över våra analysresultat.

## Sammanställning av analysresultat – samhällsekonomiska effekter av alternativa prisregleringsmekanismer

	<b>Nuvarande pristaksreglering</b>	<b>Förhandsgodkännande av priser</b>	<b>Alternativ pristaksreglering</b>	<b>Efterhandskontroll av priser</b>
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	Ja	Ja	Ja
3. Uppfyllande av andra regleringsmål	Delvis (1/3)	Delvis (2/3)	Delvis (2,5/3)	Ja (3/3)
4. Allokeringseffektivitet	Nej	Nej	Ja	Ja
5. Produktionseffektivitet	Delvis	Nej	Delvis	Ja
6. Dynamisk effektivitet	Nej	Nej	Ja	Ja

# Innehållsförteckning



# 1. VARFÖR EN PRISTAKSREGLERING?

- 1.1 VARFÖR REGLERAS PORTOPRISER?
- 1.2 DET SVENSKA PRISTAKET FÖR ENSTAKA BREV



# Varför regleras portopriser?

21 av EU:s 28 medlemsländer reglerar idag portopriser för brev.<sup>2</sup> Medan pristaksregleringar förekommer i ett antal länder ( däribland Sverige), existerar även andra typer av prisreglering, såsom krav på förhandsgodkännande av prisändringar eller möjligheter för regleringsmyndigheten att kräva att portopriser justeras i efterhand om de inte lever upp till förbestämda krav. Länderna skiljer sig även väsentligt åt gällande regleringens omfattning. Medan regleringen i vissa länder endast omfattar en eller ett fåtal produkter omfattar den i andra länder alla produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Anledningen till att man reglerar portopriser varierar mellan länder. En närmare granskning av motiveringen bakom regleringen i varje land visar dock att det i huvudsak finns fyra anledningar:

1. Att motverka orimliga vinster och att en dominerande aktör utnyttjar sin ställning på marknaden,
2. Att skydda konsumenter utan alternativ mot kraftiga prisökningar,
3. Att värna konkurrensen, samt
4. Att främja ett effektivt tillhandahållande av posttjänster.

## 1. MOTVERKA ORIMLIGT HÖGA VINSTER OCH UTNYTTJANDE AV MARKNADSMAKT

Även om postmarknader runt om i Europa inte längre är reglerade monopol kännetecknas många helt eller delvis av bristande konkurrens. En postoperatör med stor marknadsmakt kan ha incitament att utnyttja sin ställning och ta ut höga priser som i sin tur leder till orimligt höga vinster för

operatören i fråga. Ett pristak säkerställer att den dominerande aktören inte kan utnyttja sin marknadsmakt på detta sätt, se box 1.1. Denna motivering har använts vid prisreglering av posttjänster i Tyskland och Frankrike, samt i Danmark fram till år 2010.

## 2. SKYDDA KONSUMENTER MOT KRAFTIGA PRISÖKNINGAR

Pristak på portopriser motiveras ofta av syftet att skydda specifika användargrupper - detta som ett led i att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst till rimliga priser (jmf. artikel 12 i Europeiska Unionens postdirektiv samt kapitel 1, paragraf 2 i den svenska postlagen).

En specifik målsättning är ofta att säkerställa stabilitet och förutsägbarhet i prissättningen och inte nödvändigtvis att behålla en låg prisnivå, se vidare diskussion av detta i avsnitt 2.2. Länder som använt olika definitioner av rimliga priser som motivering till att reglera portopriser inkluderar Norge, Nederländerna, Danmark, Frankrike, Tyskland och Storbritannien.

## 3. VÄRNA KONKURRENSEN

I vissa länder, däribland Sverige, råder konkurrens om tillhandahållandet av vissa posttjänster. I teorin skulle en postoperatör med stark marknadsmakt inom vissa segment (t.ex. enstaka brev) kunna ta ut höga priser på dessa produkter och använda den extra vinsten för att pressa priserna på andra mer konkurrensutsatta tjänster, så kallad korssubventionering. Genom att pressa priserna inom marknadssegment med existerande eller potentiell konkurrens minskar risken att den dominerande aktören förlorar marknadsandelar till andra aktörer. Detta

beteende är endast skadligt för konkurrensen om priserna inom konkurrensutsatta marknadssegment är så låga att en aktör som är lika effektiv som den dominerande aktören inte kan konkurrera (s.k. underprissättning). Detta diskuteras vidare i avsnitt 2.2. Underprissättning är förbjudet enligt konkurrenslagen vid misstanke om att en postoperatör använder låga priser för att begränsa konkurrensen kan konkurrensmyndigheten (i Sverige Konkurrensverket) ingripa.

Genom att motverka överprissättning på marknader med låg konkurrens kan ett pristak minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering. Detta har varit en del av motiveringen till prisreglering av posttjänster i Tyskland och i Norge<sup>3</sup>.

## 4. FRÄMJA EFFEKTIVT TILLHANDAHÅLLANDE AV POSTTJÄNSTER

Företag på marknader med bristande konkurrens kan få ökade incitament att låta sina kunder betala för ineffektiva lösningar. Detta beror på att ökade kostnader kan föras vidare direkt till företagets kunder i form av högre priser utan att de för den sakens skull riskerar att byta till en konkurrent.

Ett pristak kan ge den reglerade operatören incitament att begränsa sina kostnader och bli mer effektiv då varje krona som kan sparas direkt omvandlas till vinst. Mekanismerna bakom detta diskuteras mer ingående i avsnitt 2.3. Att främja ökad effektivitet har motiverat prisreglering av posttjänster i bl.a. Frankrike, Tyskland och Storbritannien<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> WIK Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), s. 141 / <sup>3</sup> Fram till 2016 hade Posten Norge ensamrätt att distribuera brev med en vikt upp till 50 gram, men andra delar av marknaden var öppna för konkurrens; / <sup>4</sup> Pristaket på porto för andraklassbrev i Storbritannien är inte ett verktyg för att främja ökad effektivitet som sådant, men regleringen innehåller även en mekanism med monitorering av postoperatörens prestationer, inklusive möjligheten att återinföra striktare reglering om incitamenten att öka effektiviteten inte realiserar.  
Copenhagen  
Economics

## Box 1.1. Pristak på monopolmarknad

Enligt nationalekonomisk teori försäkras konkurrenstrycket på en marknad med väl fungerande konkurrens att priset hålls på en nivå där priset motsvarar marginalkostnaden för att producera ytterligare en enhet av den vara eller tjänst som säljs ( $P^*$  i figur 1.1 a). Detta leder till ett samhällsekonomiskt effektivt utfall där det produceras precis så många enheter ( $Q^*$ ) som konsumenterna är beredda att betala för.<sup>5</sup>

På en renodlad monopolmarknad finns endast en producent (monopolisten) som inte behöver ta hänsyn till konkurrenter i sin prissättning. Detta leder till att endast de egna kostnaderna och kundernas efterfrågan styr prissättningen.<sup>6</sup> På de flesta marknader resulterar detta i ett högre pris ( $P_M$ ) än vid perfekt konkurrens, se figur 1.1 a.

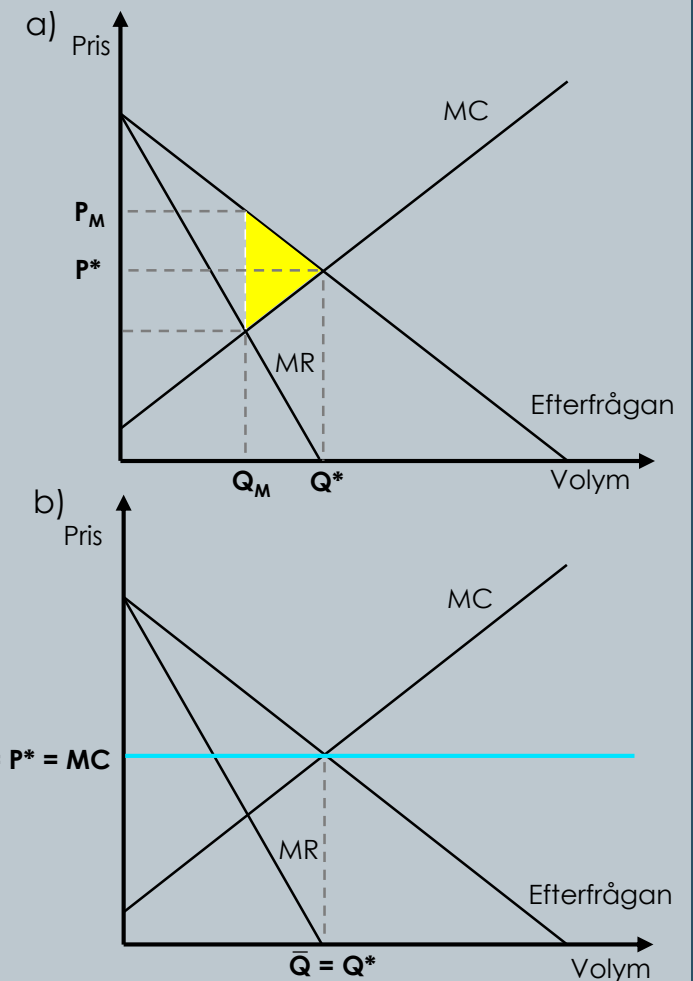
Vid högre pris efterfrågas lägre volymer ( $Q_M$ ). Detta beror på att det finns konsumenter som inte är beredda att betala monopolpriset, och därför inte köper produkten. Eftersom priset är högre och volymen lägre än på en marknad med väl fungerande konkurrens är utfallet inte samhällsekonomiskt effektivt. Detta beror på att det fortfarande finns konsumenter på marknaden som skulle vara beredda att betala produktionskostnaden av ytterligare en enhet, men som inte är villiga att betala monopolpriset. Värdet av den effektivitetsförlust som uppstår pga. suboptimal produktion och konsumtion på marknaden illustreras av den gula triangeln i figur 1.1 a.

### Förkortningar

$P^*$	=	Konkurrenspris
$P_M$	=	Monopolpris
$\bar{P}$	=	Pristak
$Q^*$	=	Volym konkurrens
$Q_M$	=	Volym monopol
$\bar{Q}$	=	Volym pristak
MR	=	Marginalintäkt
MC	=	Marginalkostnad

På en marknad med begränsad konkurrens hamnar utfallet någonstans mitt emellan situationen vid perfekt konkurrens och monopolsituationen. Av den anledningen regleras ibland priser på marknader med monopol eller begränsad konkurrens i syfte att öka konsumtionen och därmed minska effektivitetsförlusten.<sup>7</sup> Ett pristak som tvingar priset till en lägre nivå, vilket ökar volymen, gör att effektivitetsförlusten minskar. Detta kan därmed vara samhällsekonomiskt effektivt. Om priset regleras till en optimal nivå (se figur 1.1 b) kan hela effektivitetsförlusten elimineras. Då efterliknas en situation med väl fungerande konkurrens.

**Figur 1.1: Effektivitetsförlusten från monopol kan motverkas med pristak**



<sup>5</sup> Pyndick & Rubinfeld (2001), Microeconomics, Fifth Edition, Prentice Hall International, Inc.: P. 347 / <sup>6</sup> Ibid. / <sup>7</sup> Pyndick & Rubinfeld (2001): p. 349.

# Den svenska pristaksregleringens motivering och utformning

## DEN SVENSKA PRISTAKSREGLERINGEN

I Sverige är Postnord enligt postförordningens paragraf 9 sedan 1998 underlagd en pristaksreglering på porto för enstaka inrikesbrev upp till 500 gram. Pristaket innebär att priset på de produkter som omfattas av regleringen inte får höjas mer än förändringen i konsumentprisindex (KPI) mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Priset får dock avrundas till närmaste 50 öre.

För övriga posttjänster ska prissättningen enligt postlagen (kapitel 3, paragraf 2) vara ”kostnadsorienterad”. Vad som anses vara kostnadsorienterad prissättning av posttjänster skiljer sig emellertid åt mellan länder och det finns idag ingen tydlig definition av detta koncept, se box 1.2.

## TVÅ MOTIVERINGAR BAKOM DET SVENSKA PRISTAKET

Den svenska pristaksregleringen har sedan införandet 1998 motiverats av att skydda konsumenter mot alltför kraftiga prisökningar. I proposition 1997/98:127, Statens ansvar på postområdet, framgår bl.a. att: *”Det är regeringens avsikt att i en förordning utforma ett separat pristak som omfattar normalportot. Syftet att skydda samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för enstaka försändelser kan därmed säkerställas.”*<sup>8</sup>

Även om skyddsbehovet har ifrågasatts sedan dess (bl.a. i SOU 2005:5) anges detta skäl fortfarande idag som en huvudanledning till att behålla

pristaket. Ett exempel är den senaste postlagsutredningen (SOU 2016:27) där man drar följande slutsats: *”Det främsta skälet till att utredningen anser att en pristaksreglering fortfarande behövs är att postlagens övriga prisregler än så länge inte är tillräckligt effektiva för att skydda konsumenterna och motverka korssubventionering.”*<sup>9</sup>

Postlagsutredningen identifierade två typer av skyddsvärda användare: småföretagare i glesbygd och på landsbygd samt äldre privatpersoner.<sup>10</sup> Utredningen undersökte dock aldrig närmare exakt hur stort behovet hos de skyddsvärda grupperna faktiskt är, men konstaterade i sin sammanfattning att en höjning av portopriset med fem kronor (motvarande mer än 70 procent) skulle få ringa konsekvenser för privatpersoner.<sup>11</sup> Konsekvenserna för småföretagare bedömdes även de vara begränsade.<sup>5</sup>

I utredningen SOU 2005:5, Postmarknad i förändring, introduceras ytterligare ett skäl för den existerande pristaksregleringen – att motverka konkurrensbegränsande korssubventionering: *”Det verkliga motivet för prisregleringen för de aktörer som efterfrågar denna är i stället att förhindra att Posten korssubventionerar mellan olika tjänster.”*<sup>12</sup>

Detta skäl var även huvudanledningen till att man i den senaste postlagsutredningen rekommenderade att behålla pristaket (dock i en modifierad form): *”Utredningen bedömer emellertid att det främst är risken för korssubventionering som motiverar ett pristak i dag. Dagens regler om kostnadsorientering är svåra att tillämpa och utan ett*

*pristak riskerar konkurrensen att försämrats.”*<sup>13</sup>

Som framgår av citatet ovan så baseras denna slutsats på ett antagande om att PTS inte på ett effektivt sätt kan använda dagens regler om kostnadsorientering för att förhindra konkurrensbegränsande korssubventionering. Utredningen konstaterar mot den bakgrunden att den ökade administrativa börda som det skulle innebära att säkerställa att Postnord utan ett pristak följer regelverket är stor nog för att motivera en pristaksreglering: *”Orsaken [till att pristaket fortfarande behövs] är det komplicerade och resurskrävande arbete som krävs av tillsynsmyndigheten för att säkerställa att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten följer regelverket.”*<sup>14</sup>

## KOSTNADSORIENTERINGSKRAVET

För att undvika konkurrensbegränsande korssubventionering kräver det europeiska postdirektivet (och även den svenska postlagen) att priser för posttjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara ”kostnadsorienterade” och främja ett effektivt tillhandahållande av posttjänster.

Det finns i dagsläget inte någon tydlig definition av ”kostnadsorientering” och PTS arbetar med att ta fram ett förtydligande av detta begrepp, samt tydligare föreskrifter om hur Postnord ska redovisa sina kostnader. Tydliga definitioner av vad som avses med dessa begrepp är avgörande för att säkerställa en förutsägbar och effektiv tillämpning av regleringen.

<sup>8</sup> Proposition 1997/98:127, Statens ansvar på postområdet, avsnitt 7.3.2. / <sup>9</sup> SOU 2005:5, Postmarknad i förändring, s.2 / <sup>10</sup> ”Undersökningarna tyder på att det även i framtiden kommer att finnas grupper som skulle gynnas av att portot hålls på en reglerad nivå, framför allt småföretagare i gles- och landsbygder och äldre privatpersoner.” SOU 2016:27, s.15 / <sup>11</sup> SOU 2016:27, s.221 / <sup>12</sup> SOU 2016:27, s.222 / <sup>13</sup> SOU 2016:27, s.201 / <sup>14</sup> SOU 2016:27, s.173

Trots detta drog man i postlagsutredningen slutsatsen att: *”Även om lagstiftaren eller myndigheten tydliggör definitionen av kostnadsorienterad prissättning kommer det vara svårt för Post- och telestyrelsen att säkerställa att Postnords kostnadsfördelning görs på objektiva grunder så att varje tjänst får bära sin del av kostnaderna.”*<sup>15</sup>

Denna slutsats innebär en väldigt hög (om inte oöverstiglig) tröskel för att kunna avskaffa pristaket. Samtidigt anger PTS själv till utredningen att de har goda förutsättningar för att designa och implementera en alternativ pristaksreglering – någonting som kräver god insikt i Postnords kostnadsstruktur: *”Enligt Post- och telestyrelsen har myndigheten lång erfarenhet av att granska Postnords tjänstekalkyler och därmed goda förutsättningar för att utreda hur en kalibrering bäst kan ske vid en pristaksimplementering.”*<sup>16</sup>

För att främja ett effektivt tillhandahållande av posttjänster bör kravet om kostnadsorientering gälla för en grupp av produkter (exempelvis hela den samhällsomfattande posttjänsten). Detta för att skapa tillräcklig flexibilitet för den reglerade operatören att kunna sätta allokeringseffektiva priser, och därmed möjliggöra optimal konsumtion och produktion av posttjänster (se diskussion om allokeringseffektivitet i avsnitt 2.3).

Det kan ibland finnas argument för att begränsa priset på en enskild produkt eller för en viss grupp av produkter, t.ex. för att garantera ett rimligt pris för

skyddsvärda grupper. Detta innebär att regleringsmyndigheten måste göra en avvägning mellan hur detaljerat kostnadsorienteringen ska regleras och styrkan i incitamenten för att skapa en effektiv posttjänst.

För att möjliggöra ett effektivt och finansiellt hållbart tillhandahållande av posttjänster bör kravet om kostnadsorientering baseras på långsiktiga genomsnittliga inkrementella kostnader (LRAIC) i linje med rekommendationer från europeiska kommissionen<sup>17</sup>, se box 1.2.

Risken med underprissättning inom vissa produktsegment som skulle finansieras med övvinster inom andra (mindre konkurrensutsatta) produktsegment hanteras bäst genom direkta kontroller av underprissättning. På detta sätt kan man säkerställa en kostnadsorienterad samhällsomfattande posttjänst som helhet och skapa goda förutsättningar för en effektiv posttjänst.

<sup>15</sup> SOU 2016:27, s.156 / <sup>16</sup> SOU 2016:27, s.186 / <sup>17</sup> EC 2009/C 45/02, Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82

## Box 1.2. Kostnadsorientering från ett ekonomiskt perspektiv

Enligt det europeiska postdirektivet (artikel 12) ska medlemsländerna säkerställa att priserna inom den samhällsomfattande posttjänsten är kostnadsorienterade: "*Prices shall be **cost-oriented** and give incentives for an efficient universal service provision,*"<sup>18</sup>

Direktivet ger nationella regleringsmyndigheter stort utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom det inte preciserar närmare vad kostnadsorientering innebär. I postlagsutredningen (SOU 2016:27) framgår att ingen europeisk regleringsmyndighet har tagit fram en definition av vad som menas med kostnadsorienterad prissättning inom postsektorn. I en rapport från Copenhagen Economics (2012) tillfrågades 31 europeiska regleringsmyndigheter om de använde specifika kriterier för att definiera innebörden av kostnadsorientering. Endast 7 av dem använde specifika kriterier.<sup>19</sup>

För att definiera vad kostnadsorientering innebär krävs att man definierar åtminstone (i) vilka typer av kostnader som ska tas hänsyn till, och (ii) vilken nivå av produktaggregering som är relevant.

- (i) Det finns flera typer av kostnader som kan användas för att beräkna kostnadsorienterade priser. Vanliga kostnadsmått är allokerade totala kostnader och inkrementella kostnader. Långsiktiga inkrementella kostnader speglar på bästa sätt de kostnader en effektiv operatör bör ta hänsyn till vid investeringsbeslut, och är därför att föredra som relevant kostnadsmått från ett ekonomiskt perspektiv för att säkerställa ett effektivt tillhandahållande av posttjänster.
- (ii) Kostnadsbasen kan bestämmas för varje individuell variant av en viss produkt, exempelvis enstaka brev under 20 gram, en grupp av den reglerade operatörens produkter, eller alla produkter tillsammans. För att uppnå samhällsekonomisk effektivitet bör inte kostnadsorientering definieras utifrån varje produkt då detta riskerar leda till att snedvridningar på grund av godtycklig allokering av gemensamma kostnader. Dessutom möjliggör kostnadsorientering på produktnivå inte prisdifferentiering (dvs. att postoperatörens vinstmarginal skiljer sig mellan olika produkter). Detta förhindrar att posttjänster både produceras och konsumeras i välfärdsmaximerande kvantiteter.

Kostnadsorientering bör istället definieras på en högre nivå, till exempel för alla produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten tillsammans. På detta sätt tillåts prisdifferentiering inom den samhällsomfattande posttjänsten, vilket är samhällsekonomiskt lönsamt, samtidigt som kostnadsorientering säkerställs för de samhällsomfattande tjänsterna som helhet.

<sup>18</sup> Directive 2008/6/EC, article 12. / <sup>19</sup> Copenhagen Economics (2012) Pricing behaviour of postal operators and its effect on postal markets.

# Förändringar i pristaket 2018

## BEHOV AV EN PRISTAKSJUSTERING

Behovet av en pristaksreglering undersöktes under 2015-16 av postlagsutredningen, som även analyserade behovet för posttjänster i Sverige på ett bredare plan. Utredningen rekommenderade i april 2016 att pristaket skulle behållas men:

- (i) Begränsas till brev med två dagars framsändningstid,
- (ii) Endast tillämpas på brev upp till 250 gram, och
- (iii) Justeras för att ta hänsyn till effekten av fallande brevvolymer på kostnaden för brevbefordran.

Utredningen rekommenderade även att kravet om övernattnbefordran i den samhällsomfattande posttjänsten skulle ersättas av ett krav om utdelning inom två vardagar.

Som nämnts tidigare var utredningens huvudsakliga motivering till att behålla pristaket (om än i en modifierad form) att motverka risken för konkurrensbegränsande korssubventionering. Detta då dagens reglering om kostnadsorienterade priser på konkurrensutsatta posttjänster ansågs vara för trubbig. Att säkerställa rimliga priser för användarna samt att hålla nere den administrativa bördan angavs också som anledningar till utredningens rekommendationer, även om dessa anledningar i sig själva inte ansågs berättiga en pristakreglering.

## BEGRÄNSNING AV PRISTAKETS OMFATTNING

Anledningen till att utredningen rekommenderade

en minskad omfattning av pristaket var att den största delen av enstaka inrikesbrev (97 % år 2014) utgörs av brev som väger upp till 250 gram. Endast 5 % av de enstaka inrikesbreven vägde år 2014 mellan 100 och 250 gram. Då dessa brev som andel av alla enstaka inrikesbrev ökat under det senaste decenniet ansågs det motiverat att fortsatt inkludera dessa. Utredningen konstaterade även att den bakomliggande anledningen till en ökad genomsnittsvikt troligtvis är ökad e-handel, vilket har fått till följd att lättare varor befordras i brev.

## INTRODUKTION AV EN VOLYMJUSTERANDE PARAMETER

Utredningen föreslog även att pristaket skulle kompletteras med en parameter som tar hänsyn till ökade styckkostnader för utdelning av brev som följer av fallande brevvolymer, se box 1.3. Det nya pristaket som föreslogs av utredningen kan matematiskt skrivas:

$$\Delta P_t \leq \Delta KPI_{t-1} + \alpha \cdot \Delta V_{t-1} + \Delta P_{t-1}$$

Där  $\Delta KPI_{t-1}$  är utvecklingen i konsumentprisindex,  $\alpha$  är en faktor som reflekterar hur Postnords kostnader förändras när volymerna ändras,  $\Delta V_{t-1}$  är den relativa förändringen i volymer för perioden och  $\Delta P_{t-1}$  är en korrektionsparameter.

## REGERINGENS BESLUT: BEHÅLL PRISTAKET OFÖRÄNDRAT

Mot bakgrund av utredningens slutsatser och

rekommendationer beslutade regeringen i oktober 2017 att följa utredningens rekommendation om att minska utdelningskravet på standardbrev från övernattnbefordran till utdelning inom två vardagar.

Regeringen bortsåg dock från rekommendationerna om en modifierad pristaksreglering och valde att behålla pristaket oförändrat (med den enda ändringen att pristaket från 1 januari 2018 appliceras på brev med befordran inom två dagar).

## Box 1.3. Fallande volymer leder till högre enhetskostnader för brevtutdelning

Kostnadsstrukturen för postbefordran kännetecknas av en stor andel fasta kostnader och kostnader som delas mellan flera produkter (så kallade gemensamma kostnader). Denna kostnadsstruktur gör det kostnadseffektivt att producera stora volymer och att distribuera många olika produkter som fyller olika behov i samma nätverk. Detta beror på att de gemensamma kostnaderna fördelas på fler enheter ju större volymen är. I ekonomiska termer brukar man säga att postdistribution kännetecknas av *stordriftsfördelar* och *samproduktionsfördelar*.

Denna kostnadsstruktur innebär även att enhetskostnaden per försändelse ökar mer än proportionerligt när antalet försändelser som hanteras i Postnords nätverk minskar, t.ex. till följd av ökad användning av elektroniska kommunikationsmedel, se figur 1.2.

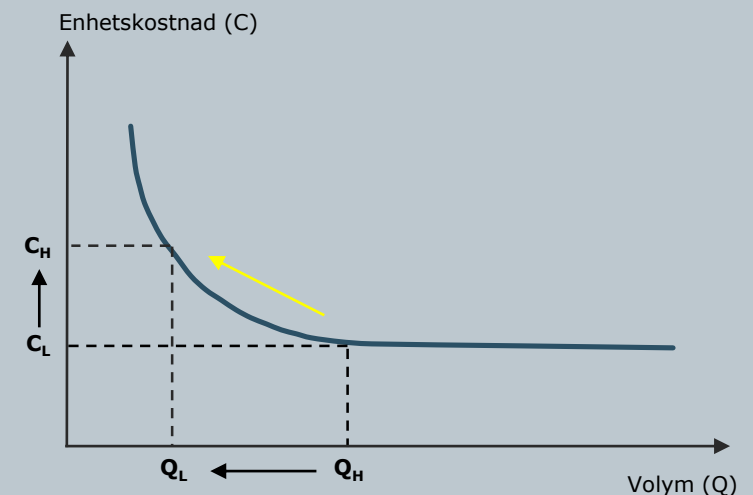
Ett kort illustrativt räkneexempel kan förtydliga detta ytterligare:

Låt säga att enhetskostnaden, vilken ska täckas av priset, för att dela ut ett brev från avsändare till mottagare är 10 kronor där 75 % är fasta kostnader och 25 % är rörliga kostnader. Om brevvolymen minskar med 100.000 brev innebär detta att postoperatören endast sparar 250.000 kronor förbundet med att dela ut färre brev. De resterande 750.000 kronorna måste fortsatt täckas av resterande brevvolymer. Detta gör att enhetskostnaden för resterande brev ökar.

Om priset på de resterande breven inte tillåts utvecklas i relation till enhetskostnaden kommer postoperatören till slut tvingas sänka kvaliteten eller sluta erbjuda produkten för att spara kostnader och undvika konkurs.

För att ta hänsyn till den verklighet med fallande brevvolymer som Postnord och andra postoperatörer verkar i föreslog den senaste postlagsutredningen att inkludera en parameter i pristaket som kopplas till volymförändringen i föregående period.

**Figur 1.2: Ökande enhetskostnad vid fallande brevvolymer**





## **2. SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER AV PRISTAKSREGLERINGEN FRÅN 2018**

- **2.1 ANALYTISKT RAMVERK OCH SAMMANFATTADE RESULTAT**
- **2.2 UPPFYLLANDE AV REGLERINGSMÅL**
- **2.3 EFFEKT PÅ EKONOMISK EFFEKTIVITET**

A scenic view of a lake with a red house on the left and a dense forest in the background. The water is calm, reflecting the surrounding greenery and the sky. The red house has a white base and a red roof. The forest is composed of tall, thin trees, likely pines or spruces, with a mix of green and brown foliage. The overall atmosphere is peaceful and natural.

## 2.1 ANALYTISKT RAMVERK OCH SAMMANFATTADE SLUTSATSER

# Analytiskt ramverk

Vår analys av pristaksregleringens samhälls-ekonomiska effekter består av två delar. I den första delen analyserar vi regleringens uppfyllande av regleringsmål (dvs. de krav som ställs av det europeiska postdirektivet samt den svenska postlagstiftningen). I den andra delen analyserar vi regleringens effekt på ekonomisk effektivitet. Analysen kan sammanfattas i sex huvudpunkter som presenteras nedan.

## 1-3: UPPFYLLANDE AV REGLERINGSMÅL

Då motiveringen bakom pristaksregleringen i Sverige baseras på regleringsmål om att skydda konsumenter utan alternativ till Postnord mot alltför kraftiga prisökningar samt att motverka konkurrensbegränsande korssubventionering måste en analys och utvärdering av olika regleringsalternativ använda dessa målsättningar som utgångspunkt. Anledningen till detta är inte minst att alternativa lösningar till dagens pristaksreglering, för att vara aktuella, även bör uppfylla samma mål minst lika bra. Vi undersöker med andra ord:

1. Hur väl regleringen säkerställer ”rimliga” priser och skyddar konsumenter (främst de grupper som inte har något alternativ till Postnord) mot alltför kraftiga prishöjningar.
2. Hur väl regleringen motverkar risken för konkurrensbegränsande korssubventionering (dvs. att Postnord skulle använda höga vinster på enstaka brev för att sänka priserna på andra produkter till den grad att det försvårar konkurrensen inom dessa segment).

3. I tillägg till de uttalade regleringsmålen bakom pristaksregleringen om konsumentskydd och motverkad korssubventionering undersöker vi även huruvida regleringen i fråga hjälper till att uppfylla följande andra regleringsmål<sup>20</sup>:

- Kostnadsorienterad prissättning,
- Finansiellt hållbart tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten, och
- En låg regulatorisk börda för PTS och Postnord.

## 4-6: REGLERINGENS EFFEKT PÅ EKONOMISK EFFEKTIVITET

Utöver regulatoriska målsättningar bör en utvärdering av olika regleringsalternativ även ta hänsyn till samhälls-ekonomiska välfärds-kriterier, såsom effekten av regleringen för konsument- och producentvälfärden. I detta hänseende är national-ekonomisk teori ett värdefullt verktyg för att kunna bedöma effekterna av ett visst regleringsalternativ för den totala välfärden.<sup>21</sup>

Enligt det europeiska postdirektivet ska prissättningen på posttjänster vara kostnadsorienterad och bidra till effektivt tillhandahållande av posttjänster (se box 1.2.). Det fundamentala att bedöma här är därför effekter på samhälls-ekonomisk effektivitet.<sup>22</sup> Specifikt så bör man ta hänsyn till tre typer av effektivitet då man utvärderar olika regleringsalternativ. Dessa är *allokerings-effektivitet*, *produktionseffektivitet*, samt *dynamisk effektivitet*:

*”Allokerings-effektivitet kräver rätt produktionsnivå*

*av varor och tjänster. Produktionseffektivitet kräver att denna produktion sker på det mest kostnadseffektiva sättet givet tillgängliga teknologier. Dynamisk effektivitet refererar till förbättringen av produkter och produktionstekniker över tid.”<sup>23</sup>*

4. I en postmarknadskontext innebär *allokerings-effektivitet* en optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster. Då priset för posttjänster påverkar konsumtionen kan en pristaksreglering leda till suboptimal konsumtion av posttjänster.
5. *Produktionseffektivitet* innebär att post-tjänsterna ska produceras på det mest kostnads-effektiva sättet. Även om pristaket som sådant inte har en direkt betydelse för Postnords kostnader så kan det påverka Postnords incitament att bli mer kostnadseffektivt samt, till följd av en suboptimal konsumtion av post-tjänster, leda till att Postnord inte har incitament att optimera sina produktions-processer (och därför får högre produktions-kostnader än vad som annars varit möjligt).
6. *Dynamisk effektivitet* innebär i en postmarknadskontext att regleringen ska ge Postnord och andra operatörer incitament och möjlighet att förbättra sina produkter och produktionsprocesser över tid. Detta förutsätter bland annat att det finns förutsättningar för effektiv konkurrens på marknaden.

<sup>20</sup> Postlagen kräver även att Postnords prissättning ska vara icke-diskriminerande och öppen för insyn. Låg transparens är inte ett reellt problem för enstaka brev då portopriserna är listpriser utan några typer av rabatter som publiceras tydligt på Postnords hemsida. Detta innebär att priserna är fullt öppna för insyn samt att det inte uppstår situationer då två kunder som befinner sig i en jämförbar situation betalar olika priser för samma tjänst. Av denna anledning analyserar vi inte målen och pristransparens och icke-diskriminering i denna rapport. / <sup>21</sup> Se till exempel OECD (2010), *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*, s.15. / <sup>22</sup> Se till exempel OECD (2010), *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth* s. 12., Cabral (2000), *Introduction to industrial organization*. MIT press. s.26. / <sup>23</sup> Vår översättning från engelska. För original, se Cabral (2000), *Introduction to industrial organization*. MIT press. s.28.

# Sammanfattade slutsatser

Vår analys visar att den nuvarande pristaksregleringen kan bidra till att säkerställa rimliga priser till skyddsvärda grupper samt att motverka konkurrensbegränsande korssubventionering, men att regleringen går väsentligt mycket längre än det som behövs. Detta innebär att dagens pristaksreglering är en dyr och ineffektiv lösning för att skydda en väldigt liten grupp av potentiellt skyddsvärda användare av posttjänster. Dessa användare skulle kunna skyddas på andra, mer effektiva, sätt.

Med fallande brevvolymer och ökande enhetskostnader som följd är dessutom risken stor att den nuvarande pristaksregleringen inom en snar framtid leder till ofullständig kostnadstäckning för enstaka brev. Uppfyllandet av målen om rimliga priser och motverkad korssubventionering<sup>24</sup> sker således på bekostnad av en kostnadsorienterad och finansiellt hållbar posttjänst.

Den största fördelen med den nuvarande pristaksregleringen är den låga regulatoriska börda den innebär. Nackdelarna som nämnts ovan bör dock anses stora nog att överväga denna fördel.

Sist, men inte minst, finner vi även att dagens pristak begränsar såväl allokeringseffektivitet som dynamisk effektivitet. Pristaket begränsar förvisso inte produktionseffektiviteten, men givet att ökad digitalisering redan tvingar Postnord till ständiga kostnadseffektiviseringar bidrar det heller inte till en förbättring.

Resultaten av vår analys sammanfattas i tabell 2.1.

Not: Stjärnor indikerar att bedömningen beror på implementeringen och detaljutformningen av regleringsmodellen. Den bedömning som återfinns i tabellen speglar det bästa utfallet. Vi utgår också från att regulatören använder regleringen som den är tänkt och t.ex. inte efterhandskontrollerar onödigt många priser.

<sup>24</sup> Ofullständig kostnadstäckning kan i själva verket leda till en slags omvänd korssubventionering där Postnord tvingas använda vinster inom andra marknadssegment för att täcka förluster på enstaka brev.

**Tabell 2.1. Effekter av nuvarande pristaksreglering på regulatorisk måluppfyllelse och ekonomisk effektivitet**

Övergripande mål	Nuvarande pristaksreglering
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja
3. Uppfyllande av andra regleringsmål	Delvis (1/3)
4. Allokeringseffektivitet	Nej
5. Produktionseffektivitet	Delvis
6. Dynamisk effektivitet	Nej

A scenic view of a lake with a red house on the shore and a forested background. The text "2.2 UPPFYLLANDE AV REGLERINGSMÅL" is overlaid on the image.

## 2.2 UPPFYLLANDE AV REGLERINGSMÅL

# Uppfyllande av regleringsmål

Dagens pristaksreglering garanterar låga portopriser för skyddsvärda grupper, men då pristaket gäller för samtliga konsumenter innebär det även att en stor andel konsumenter som har möjlighet och är villiga att betala ett högre pris också subventioneras. Då dessa användare utgör en stor majoritet av alla användare av posttjänster innebär pristaket att Postnord går miste om stora intäkter för att skydda en minoritet av konsumenterna.

Risken att ett borttagande av pristaket skulle leda till orimligt höga priser (s.k. överprissättning) bedömer vi som liten, främst på grund av stark konkurrens från elektronisk kommunikation.

Den starka konkurrensen från elektroniska kommunikationslösningar begränsar även Postnords möjlighet till konkurrensbegränsande korssubventionering. Detta eftersom stigande enhetskostnader på grund av fallande brevvolymer åter upp eventuella övertvinster som kan användas för konkurrensbegränsande korssubventionering.

Kostnaden för att uppnå rimliga priser och minska risken för korssubventionering är dock hög då uppfyllandet av dessa mål sker på bekostnad av regleringsmål om kostnadsorientering och finansiell hållbarhet. Detta beror på att ett pristak inte är det mest effektiva verktyget för att förhindra

konkurrensbegränsande korssubventionering. Ett mer effektivt verktyg (med färre negativa bieffekter) är direkta kontroller av priser och kostnader inom de segment där underprissättning kan misstänkas.

Då dagens pristak inte tar hänsyn till ökande kostnader till följd av fallande brevvolymer kan det heller inte anses uppfylla kostnadsorienteringskravet. Det betyder även att den samhällsomfattande posttjänstens finansiella hållbarhet kommer att äventyras över tid.

Resultatet av vår analys visas i tabell 2.2 och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 2.2 Uppfyllande av regleringsmål med nuvarande pristaksreglering**

Övergripande mål	Uppfyllt?	Kommentar
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pristaket bidrar till rimliga priser för skyddsvärda grupper, men går längre än nödvändigt.</li> <li>Pristaket säkerställer låga priser för alla användare av enstaka inrikesbrev (ej endast skyddsvärda grupper).</li> <li>För de flesta användare kan priserna öka med mer än inflation och fortfarande anses "rimliga".</li> <li>Ökande konkurrens från elektroniska kommunikationsmedel skapar en naturlig begränsning för prishöjningar.</li> </ul>
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pristaket kan bidra till att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering, men går längre än nödvändigt.</li> <li>Även utan ett pristak är möjligheterna till konkurrensbegränsande korssubventionering i en marknad med starkt fallande volymer begränsade.</li> <li>Alternativ reglering för att förhindra konkurrensbegränsande prissättning finns redan på plats.</li> </ul>
3.1. Kostnadsorientering	Nej	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristande koppling till faktisk kostnadsutveckling innebär att pristaket inte kan säkerställa kostnadsorientering.</li> <li>Pristaket garanterar inte att Postnord som helhet har en kostnadsorienterad prissättning.</li> </ul>
3.2. Finansiellt hållbar posttjänst	Nej	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pristaket garanterar inte att Postnord får en rimlig avkastning eller kostnadstäckning på befordran av enstaka brev.</li> <li>Detta problem förväntas öka över tid då pristaket saknar koppling till volymutveckling och följande kostnadsutveckling.</li> </ul>
3.3. Låg regleringsbörda	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tack vare pristaketts enkelhet (baserat endast på utvecklingen i KPI) är regleringsbördan låg för både PTS och Postnord.</li> </ul>

# 1. Rimliga priser för skyddsvärda grupper

Paragraf 23 i postlagen kräver att de tjänster som tillhandahålls inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara *rimliga* till sina priser. Detta är en direkt implementering av Postdirektivets krav om att priserna inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara rimliga (på engelska "affordable") och ge samtliga användare möjlighet att använda till de tjänster som tillhandahålls.

## VAD MENAS MED "RIMLIGA" PRISER?

I postlagen (liksom i andra relevanta dokument) saknas en klar definition av vad som kan betraktas som ett rimligt pris på posttjänster.<sup>25</sup> I Sverige idag är den indirekta definitionen av ett rimligt pris för enstaka brev satt genom pristaket som säger att priset inte får öka mer än inflationen, dvs. den genomsnittliga prisökningen i samhället, mätt som förändringen i konsumentprisindex (KPI).

En studie utförd av Copenhagen Economics år 2012 på uppdrag av EU-kommissionen visade att de flesta regleringsmyndigheter inom postområdet runt om i Europa definierar prisernas "rimlighet" i termer av *rimliga prisökningar* (dvs. inte i termer av prisnivå som sådan).<sup>26</sup> Att ha en stabil prisnivå som målsättning kan emellertid vara problematiskt, särskilt om användandet eller tillhandahållandet av posttjänster förändras kraftigt och därmed leder till stora ändringar i användarnas betalningsvilja för posttjänster och/eller i postoperatörens kostnader.

Den generella trenden av elektronisk substitution innebär t.ex. inte bara att folk skickar färre brev, utan också att typen av försändelser som skickas per post ändras. De försändelser som idag skickas per

post är i en högre utsträckning än tidigare sådana som inte går att ersätta med elektroniska alternativ (t.ex. brev som innehåller fysiska föremål) eller sådana där fysisk distribution har ett stort värde för avsändaren (t.ex. bröllopsinbjudningar eller julkort). Detta skifte ökar betalningsviljan för fysisk distribution och därmed bör även definitionen av vad som anses vara ett "rimligt" pris ses över.

## PARAMETRAR FÖR ATT BEDÖMA PORTOPRISERNAS RIMLIGHET

För att avgöra om ett pris eller en prisökning är rimlig eller inte bör man, mot bakgrund av ovanstående, ta hänsyn till andra faktorer än enbart den generella prisutvecklingen i samhället.

Relevanta faktorer att ta hänsyn till är t.ex.

- servicenivån på tjänsten,
- användarnas konsumtion av posttjänster, samt
- användarnas köpkraft.

För att ge en indikation av huruvida portopriser i Sverige kan anses vara rimliga eller inte kan resultaten av dessa mätningar exempelvis jämföras mot andra produkter och länder.

## PRISER VS. SERVICENIVÅ

Om servicenivån sjunker (t.ex. genom en längre befordringstid) medan priset hålls konstant kan detta jämföras med en prisökning. Denna typ av "prisökningar" är dock ofta lättare för kunder att acceptera än en nominell prisökning. Den konsumentundersökning som genomfördes i samband med den senaste postlagsutredningen tyder på att detta är fallet i Sverige. När respondenterna i undersökningen ombads välja mellan ett

väsentligt höjt porto och övernattbefordran föredrog de flesta ett oförändrat porto i kombination med en längre befordringstid framför en snabbare posttjänst med ett högre porto.<sup>27</sup>

Övergången i januari 2018 till ett krav på tvådagarsbefordran istället för övernattbefordran är ett exempel på hur man i Sverige valt att öka Postnords flexibilitet med hjälp av en reducerad servicenivå framför en nominell prisökning.

## KONSUMTION AV POSTTJÄNSTER

I en verklighet där en allt större del av all kommunikation mellan privatpersoner, företag och myndigheter sker elektroniskt är det inte längre nödvändigt att säkerställa låga priser för ett brett utbud av posttjänster.

Undersökningar av befolkningens användande av brevtjänster visar en tydligt nedåtgående trend. Exempelvis svarade över hälften i PTS undersökning om befolkningens användning av posttjänster år 2012 att de skickat fler än tio brev under året, se figur 2.1 på nästa sida. 2016 hade andelen sjunkit till en tredjedel. I gruppen över 65 år var dock andelen närmare 50 %.

En stor del av de meddelanden som inte längre skickas fysiskt har övergått till e-post och olika typer av digitala plattformar och brevlådor. Denna trend är synlig på många fronter. Exempelvis ökade antalet svenskar anslutna till Skatteverkets e-tjänst Mina meddelanden med mer än en miljon från mitten av 2015 till första kvartalet 2017. Även antalet transaktioner i systemet och per ansluten ökade.

<sup>25</sup> I prop. 1995/96:218 framgår det att "Vid bedömningen av vad som är rimliga priser bör i första hand användarnas synvinkel beaktas. [...] Vid bedömningen bör hänsyn tas även till kostnaden för att tillhandahålla tjänsterna." I denna rapport fokuserar vi på prisernas rimlighet i termer av deras köpbarhet för konsumenter och andra användare av posttjänster. / <sup>26</sup> Copenhagen Economics (2012), Pricing behavior of postal operators, s. 196/ <sup>27</sup> SOU 2016:27, s. 164

Enligt Skatteverkets bedömning är den kraftiga ökningen av transaktioner som myndigheten upplevt inte enbart en effekt av digitala utskick av årsbesked och deklarationer utan också ett underliggande trendbrott i att antalet transaktioner i systemet börjar stiga allt snabbare.

Övergången från brev till elektronisk kommunikation visar sig även i de summor som svenska hushåll spenderar på posttjänster under ett år. År 2016 spenderade svenska hushåll cirka 0,1 % av sin totala inkomst på posttjänster.<sup>28</sup> Andelen som lägger mer än 200 kronor per år på att skicka brev hade år 2016 minskat med 10 procentenheter jämfört med två år innan, från 34 % till 24 %, samtidigt som fler placerar sig i de lägre intervallen, se figur 2.2. Detta kan jämföras med att svenska hushåll i snitt årligen lägger mer än 4 000 kr per år på mobilabonnemang.<sup>29</sup>

Hotet om ökad substitution till elektronisk kommunikation vid alltför stora portohöjningar begränsar Postnords möjlighet att öka portopriserna, även i avsaknad av prisreglering. Att låga priser för digitala kommunikationssätt pressar ned priserna på fysisk brevdistribution konstateras även av postlagsutredningen som inte fann någon annan förklaring till det låga priset på 1:a klass osorterade brevsändningar inom det statliga ramavtalet.<sup>30</sup>

## KÖPKRAFTSJUSTERADE PORTOPRISER

Ett annat sätt att bedöma de svenska portoprisernas rimlighet är att jämföra dem med portopriser i andra länder. För att en sådan jämförelse ska vara relevant

bör den utgå ifrån köpkraftsjusterade priser. Den tyska nationella postoperatören Deutsche Post genomför varje år en undersökning av portopriserna i Europa. För år 2017 visar denna att en genomsnittlig industriarbetare i Sverige behövde arbeta 1,59 minuter för att kunna betala portot på ett standardbrev. Enligt undersökningen ligger endast fem länder i Europa lägre än Sverige, se figur 2.3 på nästa sida.

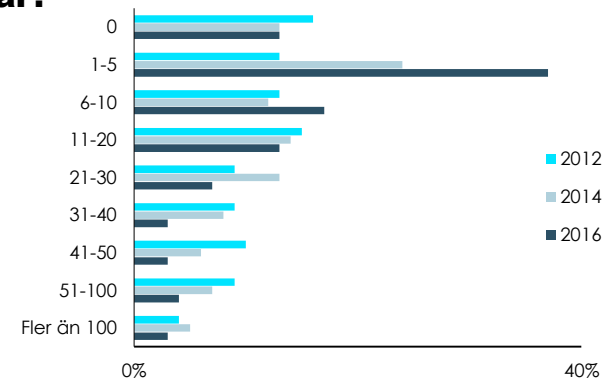
## IMPLIKATIONER FÖR SVENSKA PORTOPRISERS RIMLIGHET OCH BEHOVET AV ETT PRISTAK

Alla dessa observationer indikerar att portopriserna i Sverige skulle kunna öka mer än inflationen och fortfarande anses rimliga av en stor majoritet av befolkningen.

Trots ett minskat beroende av Postnords tjänstutbud hos befolkningen som helhet kan det dock finnas specifika grupper av skyddsvärda användare som spenderar en stor andel av sin inkomst på posttjänster och som inte har tillgång till alternativ till Postnord (vare sig elektroniska alternativ eller konkurrerande postoperatörer). Frågan är dock om ett pristak som reglerar priserna för *alla* köpare av enstaka brev är den mest lämpliga lösningen när problemet endast omfattar *en väldigt liten del* av befolkningen.

För att kvantifiera hur stor gruppen av skyddsvärda användare är det bl.a. nödvändigt att undersöka tillgången till och kunskapen om elektroniska kommunikationslösningar bland olika användargrupper.

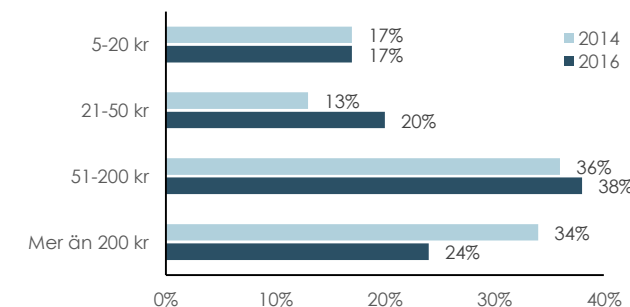
**Figur 2.1 Svar på frågan: "Hur många brev skickar du under ett år?"**



Antal svarande: 987.

Källa: PTS, 2017, *Befolkningens användning av posttjänster 2016*, s. 14. Tillgänglig på: [www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2016/post/befolkningens-anvandning-posttjanster-2016-pts-er-2016\\_6.pdf](http://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2016/post/befolkningens-anvandning-posttjanster-2016-pts-er-2016_6.pdf).

**Figur 2.2 Svenskars konsumtion av brevtjänster 2016**



Antal svarande: 810.

Källa: PTS, 2017, *Befolkningens användning av posttjänster 2016*, s. 14. Tillgänglig på: [www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2016/post/befolkningens-anvandning-posttjanster-2016-pts-er-2016\\_6.pdf](http://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2016/post/befolkningens-anvandning-posttjanster-2016-pts-er-2016_6.pdf).

<sup>28</sup> Eurostat (2018) Final consumption expenditure of households by consumption purpose (COICOP 3 digit). / <sup>29</sup> Konsumtion av mobilabonnemang och internettjänster: PTS, 2017, Statistikportalen - Intäkter från ett genomsnittshushåll - konsumtion av elektronisk kommunikation. / <sup>30</sup> SOU 2016/27, s.70 /

I denna kontext är det också viktigt att skilja på användarnas preferenser och deras verkliga behov. Att en stor del av befolkningen föredrar att kunna skicka brev till ett lågt pris bör inte påverka regleringens utformning. Däremot bör man ta hänsyn till att det kan finnas individer med begränsade finansiella resurser som är beroende av Postnord för att kommunicera och därför kan vara värda att skydda, se box 2.1.

Om ett brett pristak som omfattar alla konsumenter av en viss posttjänst (t.ex. enstaka brev) är en lämplig lösning för att garantera en låg prisnivå för en mindre grupp användare eller ej beror på vilka andra effekter pristaket har på marknaden och dess aktörer.

Om pristaket inte har några negativa effekter innebär en "bred" pristaksreglering inga problem. Om pristaket däremot har negativa konsekvenser för andra delar av marknaden kan detta tala för att en alternativ lösning som riktar sig enbart mot de mer skyddsvärda användargrupperna skulle kunna vara mer förmånlig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

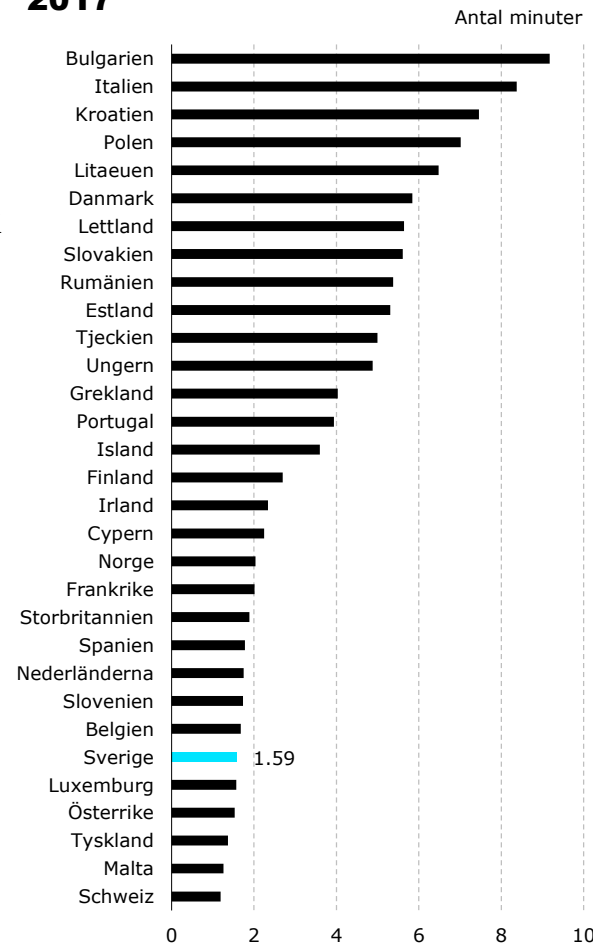
Detta diskuterades även i den senaste postlagsutredningen som konstaterade att alternativa lösningar som fokuserar mer på just de skyddsvärda användarna kan vara ett bättre alternativ till dagens pristak:

*"Om det huvudsakliga ändamålet enbart är att skydda ett litet antal "sårbara" konsumenter kan ett pristak visa sig vara en dyr lösning [...] Det kan därför vara billigare att rikta regleringen endast till sårbara konsumenter, till exempel genom en*

*subvention av ett antal gratis frimärken per år eller möjligheten att skicka "frisvar" som bekostas av myndigheten som ska ha tillbaka en ifylld blankett."*<sup>31</sup>

Liknande lösningar har nyligen introducerats för digital kommunikation där ett stöd för att ge privatpersoner och företag som idag inte har uppkopplingsmöjligheter tillgång till telefoni och internet med en hastighet på minst 10 Mbit/s införs i mars 2018. Stödet administreras av PTS. Genom beslutet kommer inget hushåll och inget företag behöva betala mer än 5000 kr för få en uppkoppling till internet som gör det möjligt att delta i samhället på ett fungerande sätt.<sup>32</sup>

**Figur 2.3 Minuter arbetstid för att betala för ett inrikes standardbrev 2017**



Not: Postnords portohöjning från sju kronor till nio kronor den 1 januari 2018 ändrar inte dessa resultat nämnvärt då antalet minuter endast ökar från 1,59 till 2,0 minuter (beräknat på en generell löneökningstakt inom industrin med 2 % från 2017 till 2018).  
Källa: Deutsche Post (2017), International letter price survey Europe

<sup>31</sup> SOU 2016:27, s.153 / <sup>32</sup> <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/gavleborg/ekonomiskt-stod-for-allas-ratt-till-internet>

## Box 2.1 Identifiering av skyddsvärda användargrupper

För att kunna klassas som en skyddsvärd användare av posttjänster bör en individ eller ett företag uppfylla följande kriterier (se tabell 2.3):

1. Priset utan ett pristak skulle vara orimligt högt, eftersom användaren spenderar en stor andel av sin inkomst på posttjänster, och
2. användaren är beroende av Postnord för att kommunicera, eftersom
  - a. digital kommunikation inte är en möjlighet och det finns ingen alternativ postoperatör, eller
  - b. digital kommunikation är möjlig, men det finns inte tillgång till tillräckligt bra internetuppkoppling eller tillräcklig kunskap för att använda digital kommunikation.

Antalet skyddsvärda användare kan kvantifieras genom att först bestämma vilka användargrupper som uppfyller något av kriterierna 2a och 2b. Detta kan göras med hjälp av konsumentundersökningar, existerande data eller uppskattningar av antalet användare som saknar tillräckligt bra internetuppkoppling för att regelbundet använda elektronisk kommunikation (2a) och av antalet användare som inte har tillräckligt kunskap för att använda internet (2b).

Nästa steg är att analysera hur många av dessa användare som är beroende av Postnord och som inte klarar av ett eventuellt högre pris, t.ex. på grund av en låg inkomstnivå. Det görs med fördel genom att typiska användargrupper identifieras och analyseras i termer av inkomst och konsumtion av posttjänster.

**Tabell 2.3 Vilka kunder är skyddsvärda?**

	<b>Ej beroende av Postnord</b>	<b>Beroende av Postnord (2a)</b>	<b>Beroende av Postnord (2b)</b>
<b>Kan betala priset</b>	Ok	Ok	Ok
<b>Kan ej betala priset</b>	Ok	Skyddsvärd	Skyddsvärd

## 2. Hindrande av konkurrensbegränsande korssubventionering

Även om postmarknaden i Sverige är liberaliserad fullt ut har konkurrens från alternativa postoperatörer endast utvecklats inom vissa marknadssegment. Den största postoperatören i Sverige förutom Postnord är Bring Citymail som fokuserar på distribution av stora sändningar åt företag och som inte distribuerar enstaka brev.

Det finns därför en risk (åtminstone i teorin) att Postnord skulle kunna utnyttja sin starka marknadsposition inom distribution av enstaka brev till att underminera konkurrensen inom områden med konkurrens. Detta kräver dock att Postnord sätter priserna inom dessa områden så lågt att en lika effektiv konkurrent inte kan konkurrera (se box 2.2). Detta kallas underprissättning och är förbjudet enligt konkurrenslagen för dominerande aktörer.

Genom att begränsa vilka priser Postnord kan ta på enstaka brev begränsar dagens pristak Postnords vinstmarginaler och därmed utrymmet för konkurrensbegränsande korssubventionering.

För att helt eliminera risken för underprissättning skulle PTS behöva sätta pristaket så lågt att Postnord inte skulle tillåtas att göra någon vinst på dessa produkter. Detta skulle dock innebära att målet om en finansiellt hållbar posttjänst skulle äventyras.

Idag ligger pristaket i nivå med Postnords genomsnittliga totala kostnader för de reglerade produkterna och vinstmarginalen för enstaka frimärkta försändelser har till och med varit negativ under tre av de senaste fem åren.

### Box 2.2 När är låga priser skadliga för konkurrensen?

Enligt konkurrenslagen är det förbjudet för en dominerande aktör att underprissätta sina produkter. Den bakomliggande skadeteorin är att en dominerande aktör kan förhindra existerande eller potentiell konkurrens genom att under en viss tid eller för en viss grupp av produkter ta ut ett så lågt pris att en lika effektiv konkurrent inte kan konkurrera om kunderna. När konkurrensen är satt ur spel kan den dominerande aktören höja priserna igen och därmed dra nytta av sitt missbruk.

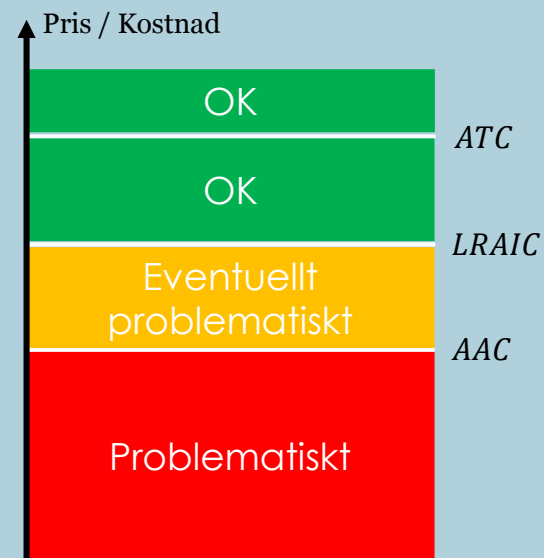
För att avgöra om en dominerande aktör gjort sig skyldig till underprissättning jämförs de så kallade "effektiva priserna" på marknaden<sup>33</sup> med de kostnader som en konkurrent som är lika effektiv som den dominerande aktören skulle ha för att tillhandahålla produkterna. Om priset är under kostnaderna är det fråga om underprissättning.

I detta sammanhang finns det flera olika kostnadsåtgångar som är relevanta, se figur 2.4.

Enligt kommissionens riktlinjer<sup>34</sup> utgör prissättning under en effektiv konkurrents genomsnittliga undvikbara kostnader (AAC), underprissättning. Priser mellan AAC och genomsnittliga inkrementella kostnader (LRAIC) utgör en gråzon som måste undersökas från fall till fall och normalt sett anses utgöra missbruk om man även kan finna bevis på att den dominerande aktören har en strategi att begränsa konkurrensen. Priser över LRAIC eller de genomsnittliga totala kostnaderna (ATC) anses vanligtvis inte utgöra underprissättning.

Alltför högra priser, långt över ATC, kan dock innebära överprissättning, vilket är en annan form av missbruk av dominerande ställning.

**Figur 2.4 Hur lågt kan priset sättas utan att det är skadligt?**



Not: ATC = genomsnittliga totala kostnader, LRAIC = genomsnittliga inkrementella kostnader på lång sikt, AAC = genomsnittliga undvikbara kostnader.

<sup>33</sup> Det effektiva priset för en vara eller tjänst är det pris som en konkurrerande aktör skulle behöva erbjuda kunderna på marknaden för att matcha den dominerande aktörens pris och därmed göra kunderna indifferent mellan de två aktörerna. / <sup>34</sup> EC 2009/C 45/02, Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82

På grund av kontinuerligt fallande brevvolymer förväntas marginalen sjunka ytterligare under de närmaste åren, se figur 2.5. Detta innebär att Postnords möjligheter att använda vinster från de reglerade produkterna till att sänka priserna inom konkurrensutsatta marknadssegment under gällande pristaksreglering är begränsade. Det innebär också en risk för att en situation med omvänd korssubventionering kan uppstå. Detta skulle exempelvis vara tillfället om pristaket leder till icke-kostnadstäckande priser på de reglerade produkterna.

En relevant fråga är dock om Postnords möjligheter och incitament till att använda vinster från enstaka brev för att pressa priserna inom konkurrensutsatta marknadssegment skulle öka markant i en situation utan dagens pristak. Baserat på en analys av Postnords volymer, kostnader och intäkter för tjänster inom olika marknadssegment drar vi slutsatsen att ett borttagande av pristaket *inte* skulle öka Postnords möjligheter till konkurrensbegränsande korssubventionering nämnvärt. En anledning till detta är att volymrelationen mellan frimärkta försändelser och konkurrensutsatta produkter (såsom ekonomibrevssändningar) kräver att Postnord skulle behöva höja priset på frimärkta försändelser avsevärt för att kunna genomföra en tillräckligt stor sänkning av priset på ekonomibrev.<sup>35</sup>

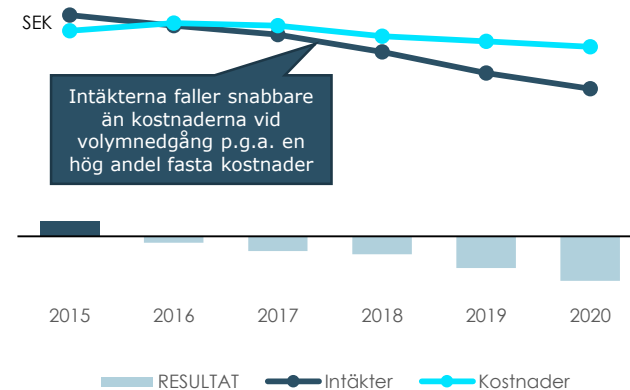
En annan anledning är att kontinuerligt fallande brevvolymer samt konkurrens från elektronisk kommunikation och andra post- och distributionsföretag innebär att Postnords möjlighet att höja priserna på enstaka brev är begränsad. Detta då höga priser riskerar leda till att många konsumenter väljer

andra alternativ.

Gällande enstaka försändelser konkurrerar alternativa operatörer framförallt om försändelser som innehåller fysiska föremål och som kan skickas som brev eller paket. En jämförelse av priser för att skicka ett föremål som väger 1000 gram visar att privata aktörers pakettjänster ligger relativt nära priset på att skicka ett frimärkt brev i en tyngre viktclass, se tabell 2.4.

Sist, men inte minst, finns det konkurrensrättsliga ramverket på plats som ett effektivt skydd för att förhindra konkurrensbegränsande underprissättning och att Postnord utnyttjar en stark marknadsposition till att skada konkurrensen på marknaden.

**Figur 2.5 PTS prognos av resultatutvecklingen för pristaksreglerade tjänster vid nuvarande pristak**



Källa: PTS 2017, Svensk postmarknad 2017, s. 58

**Tabell 2.4 Prisjämförelse försändelse 1000 gram**

Operatör/tjänst	Pris, SEK
Postnord, brev	72
Postnord, paket*	95
DHL	98
DB Schenker	100
Shiplink	88

Not: Avser tjänsten skicka direkt.  
Källa: Respektive operatörs hemsida

<sup>35</sup>År 2017 befordrade Postnord 774 miljoner ekonomipostsändningar (Ekonomibrev sändning, eBrev Ekonomi samt ADR) men endast 93 miljoner frimärkta brev. Med andra ord är ekonomibreven åtta gånger så många. För att sänka priset på alla ekonomibrev med i genomsnitt 1 krona styck måste därför priset på frimärkta brev höjas med i genomsnitt 8 kronor styck. Även utan dagens prisreglering vore detta en orimlig prisökning, inte minst givet dagens marknadssituation med hård konkurrens från elektronisk kommunikation.

### 3. Övriga regleringsmål

#### KOSTNADSORIENTERING

Postlagens krav om kostnadsorienterade priser är till för att förhindra Postnord från att utnyttja bristen på konkurrens inom vissa marknadssegment till att ta orimligt höga priser till skada för konsumenterna (så kallad överprissättning), samt att förhindra underprissättning som kan skada konkurrensen på marknaden.

Dagens pristak tar inte hänsyn till om priserna är kostnadsorienterade eller inte. Samtidigt som pristakets nuvarande konstruktion förhindrar Postnord att ta orimligt höga priser innebär det också en risk för underprissättning av frimärkta brev – åtminstone på sikt. Det beror på att priserna endast tillåts öka med inflation, medan kraftigt fallande brevvolymer innebär att Postnords kostnader för brevdistribution ökar långt snabbare än inflationstakten. Följden blir att intäkterna sjunker snabbare än kostnaderna, vilket till slut kommer resultera i förluster.<sup>36</sup>

Det nuvarande pristaket skulle därmed kunna hamna i direkt strid med postlagens krav om kostnadsorienterade priser för tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten, eftersom det inte följer Postnords kostnadsutveckling.

#### FINANSIELLT HÅLLBART TILLHANDAHÅLLANDE AV DEN SAMHÄLLSOMFATTANDE POSTTJÄNSTEN

Som nämnt ovan innebär pristaket i sin nuvarande form att Postnord kan tvingas befordra brev till icke-kostnadstäckande priser.

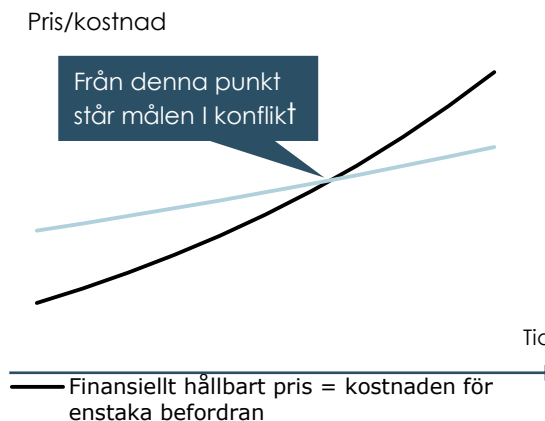
Om Postnord inte kan tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten på ett finansiellt hållbart sätt är företaget enligt EU:s postdirektiv berättigat att söka kompensation från staten för den så kallade nettokostnaden av den samhällsomfattande posttjänsten.<sup>37</sup> För att undvika ett krav om finansiell kompensation är det ett regulatoriskt mål i sig själv att se till att den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls på ett finansiellt hållbart sätt. Ett pristak som innebär icke-kostnadstäckande priser bidrar inte till ett finansiellt hållbart tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten och detta mål kan därför inte anses vara uppfyllt med den nuvarande pristaksregleringen.

Genom införandet av tvådagarsbefordran som ny standard från 2018 kan kostnaderna för brevdistribution minskas genom att flygtransport av vissa brev kan bytas ut mot andra transportmedel (primärt tåg). Då Postnord fortsatt är bundet vid existerande kontrakt med flygbolag som idag transporterar brev till landets norra delar tar det dock tid innan den fulla kostnadseffektiviseringspotentialen är nådd.

Ökad elektronisk substitution leder även till att enhetskostnaderna för postdistribution ökar med tiden (se tidigare box 1.3). Om kostnaderna ökar snabbare än inflationen och man samtidigt vill säkerställa att priserna för brevdistribution är kostnadsorienterade och möjliggör ett finansiellt hållbart tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten (som är två andra regulatoriska mål) innebär detta att även priserna skulle behöva öka snabbare än inflationen. Om målet om ”rimliga” priser förhindrar priserna att stiga i den

omfattning som är nödvändigt uppstår en målkonflikt mellan målet om ”rimliga” priser och de regulatoriska målen om kostnadsorientering och ett finansiellt hållbart tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten, se figur 2.6.

**Figur 2.6 Målkonflikt mellan rimliga och hållbara priser**



Då ett fortsatt fall i brevvolymer förväntas leda till ytterligare ökning av styckkostnader för brev-befordran innebär det även att kostnadsminskningen som kan uppnås av kravet om tvådagarsbefordran endast är tillfällig och inte löser problemen med att ha en finansiellt hållbar posttjänst på lång sikt.

#### LÅG REGULATORISK BÖRDA FÖR PTS OCH POSTNORD

Pristakets nuvarande utformning med en ren inflationsjustering innebär med sin enkelhet en låg regulatorisk börda för såväl PTS som Postnord.

<sup>36</sup> Detta har även konstaterats av PTS i den senaste versionen av rapporten Svensk Postmarknad, se figur 2.5. <sup>37</sup> Nettokostnaden av den samhällsomfattande posttjänsten beräknas som skillnaden i Postnords vinst med plikten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och Postnords vinst i en (hypotetisk) situation utan plikten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

A scenic landscape featuring a calm lake in the foreground. On the left, a small red house with a white base and a red roof sits on a rocky shore. The background is dominated by a dense forest of tall, thin trees on a rising slope. In the middle ground, a log raft is visible in the water. The overall scene is peaceful and natural.

## 2.3 EFFEKT PÅ EKONOMISK EFFEKTIVITET

# Effekt på ekonomisk effektivitet med dagens pristak

Då dagens pristak äventyrar Postnords finansiella hållbarhet (åtminstone på sikt) innebär detta att incitamenten för investeringar på lång sikt är små. Detta begränsar den dynamiska effektiviteten. Den begränsade flexibiliteten i prissättningen leder också till att priserna på enstaka brev inte är allokerings effektiva – någonting som leder till en suboptimal produktion och konsumtion av posttjänster.

Även om den nuvarande regleringen i teorin ger

incitament till kostnadsbesparingar finner vi det högst tveksamt huruvida incitamenten har reell effekt. Detta beror på att effektiviseringstakten som krävs för att hantera volymnedgångar, och därmed kostnadsökningar, på grund av digitalisering redan är så hög att Postnord troligtvis inte kan effektivisera mycket mer utan att kvaliteten minskar.

Resultatet av vår analys sammanfattas i tabell 2.5 nedan och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 2.5 Nuvarande pristaksreglerings effekt på ekonomisk effektivitet**

Övergripande mål	Mål i en postkontext	Uppfyllt?	Faktiskt effekt av dagens pristak
4. Allokerings-effektivitet	<i>En optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster.</i>	<b>Nej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuvarande pristaksreglering har en negativ effekt på allokerings effektiviteten.</li> <li>Pristaket håller priserna för enstaka inrikesbrev på en lägre nivå än de annars skulle vara.</li> <li>Detta leder med största sannolikhet till viss överkonsumtion av dessa tjänster.</li> <li>Utän ett pristak kunde priset ökas och en bättre allokerings effektivitet uppnås</li> </ul>
5. Produktions-effektivitet	<i>Posttjänster ska produceras på det mest kostnadseffektiva sättet.</i>	<b>Delvis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuvarande pristaksreglering har en mycket begränsad (om någon alls) effekt på produktions effektiviteten</li> <li>Konkurrens från digital kommunikation tvingar redan Postnord till kontinuerlig kostnadseffektivisering och effektiviseringstakten som krävs för att hantera fallande brevvolymer lämnar i praktiken litet utrymme för ytterligare effektivisering.</li> </ul>
6. Dynamisk effektivitet	<i>Postoperatörer har incitament och möjlighet att förbättra sina produkter och produktionsprocesser över tid.</i>	<b>Nej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuvarande pristaksregleringen har en negativ effekt på den dynamiska effektiviteten.</li> <li>Låga priser minskar incitament att förbättra produkter och produktionsprocesser</li> </ul>

## 4. Allokeringseffektivitet

### ALLOKERINGSEFFEKTIVITET – EN OPTIMAL KONSUMTION AV POSTTJÄNSTER

I en postmarknadskontext innebär hög allokeringseffektivitet en optimal konsumtion av posttjänster. Då priset för posttjänster påverkar användarnas beslut om hur mycket eller lite posttjänster de önskar konsumera kan en pristaksreglering leda till suboptimal konsumtion av posttjänster.

### FULL ALLOKERINGSEFFEKTIVITET KRÄVER ATT PRISERNA SPEGLAR KUNDERNAS BETALNINGSVILJA

Från ett ekonom-teoretiskt perspektiv uppnås full allokeringseffektivitet (dvs. optimal konsumtion) när det värde som en viss kund sätter på en vara eller tjänst (dvs. kundens betalningsvilja) minus kostnaden för att tillhandahålla den givna varan eller tjänsten maximeras.<sup>38</sup> Detta sker generellt sett när priset för en vara eller tjänst är lika med marginalkostnaden för att producera varan eller tjänsten (se box 1.1).

För brevdistribution, som karaktäriseras av skalfördelar, stora fasta kostnader, och en stor andel gemensamma kostnader som bärs av flera produkter (se box 1.3), är det inte optimalt att sätta ett enhetligt pris för varje produkt lika med marginal-kostnaden då detta skulle innebära ofullständig kostnadstäckning och därmed ekonomisk förlust. I detta läge är den optimala strategin istället att prissätta produkter på ett sådant sätt att kundernas efterfrågade kvantiteter hamnar så tätt som möjligt på den efterfrågan som hade uppstått vid

marginalkostnadsprissättning.

Den prissättningsregel som uppfyller detta bäst kallas Ramsey Pricing (ibland även ”den omvända elasticitetsregeln”<sup>39</sup>) och innebär att priser för olika produkter sätts högre än marginalkostnad och i enlighet med de olika produkternas efterfråge-elasticiteter. Mer specifikt sätts priserna för kunder med hög betalningsvilja (låg efterfrågeelasticitet) högre än priserna för kunder med låg betalningsvilja (hög efterfrågeelasticitet).

Om priserna inte reflekterar användarnas betalningsvilja kan detta betyda att kunder med en låg betalningsvilja köper mindre än vad som är optimalt ur ett välfärdsmaximerande perspektiv. Det kan också betyda att vissa kunder helt avstår från att köpa produkten. I en situation med priser som regleras till en väldigt låg nivå kan detta även leda till en överkonsumtion av varan eller tjänsten i fråga jämfört med den välfärdsmaximerande konsumtionsnivån. Genom att anpassa priserna till att spegla användarnas betalningsvilja kan man i dessa situationer öka den totala välfärden.

### NUVARANDE PRISTAKET BEGRÄNSAR ALLOKERINGSEFFEKTIVITETEN

En pristaksreglering kan i teorin vara förenlig med hög allokeringseffektivitet. Detta kräver dock att:

- De prisreglerade produkterna representerar en väldigt liten del av den samlade produktportföljen, eller att;

Allokeringseffektivitet innebär en optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster.



- pristaket täcker ett stort antal produkter där den reglerade operatören har möjlighet att öka priserna på vissa produkter mer än andra (dvs. kravet är endast att den genomsnittliga prisökningen inte överstiger en viss nivå).

Då den nuvarande pristaksregleringen med stor sannolikhet förhindrar Postnord från att höja priserna på vissa produkter där betalningsviljan är högre innebär detta en begränsning av allokeringseffektiviteten. Begränsningen av Postnords prissättning behöver inte endast gälla de produkter som är direkt reglerade under pristaket. Om det finns substitutionseffekter mellan reglerade och oreglerade produkter kan pristaket även påverka prissättningen av oreglerade produkter.

<sup>38</sup>Frank, R. H., 2010. Microeconomics and Behavior, McGraw-Hill International ed. 8th ed. s 346-347. / <sup>39</sup> "The inverse elasticity rule", Vår översättning.

## 5. Produktionseffektivitet

### PRODUKTIONSEFFEKTIVITET – KOSTNADEFFEKTIV PRODUKTION

Hög produktionseffektivitet innebär att posttjänster tillhandahålls på det mest kostnadseffektiva sättet, dvs. att operatörerna på marknaden har starka incitament att minska sina kostnader och öka effektiviteten.

### PRISTAK KAN VARA BRA FÖR PRODUKTIONSEFFEKTIVITETEN

Pristak kan skapa incitament för den reglerade operatören att bli mer effektiv då varje krona i minskade kostnader (p.g.a. högre effektivitet) leder till en extra krona i vinst.

Exakt hur pristaksregleringen påverkar operatörens incitament beror på hur pristaket är utformat. Om det pris som tillåts under pristaket tar hänsyn till kostnadsutvecklingen för endogena kostnader som operatören själv kan påverka och justeras ner över tid om operatören blir mer effektiv så minskar operatörens incitament att bli mer effektiv. Inom ekonomisk teori benämns detta *ratchet effect*<sup>40</sup>. Då den nuvarande pristaks-regleringen inte tar hänsyn till utvecklingen i Postnords kostnader över tid är detta inte fallet i den svenska pristaksregleringen.

### FALLANDE VOLYMER MINSKAR EFFEKTEN AV PRISTAKET

Även om det nuvarande pristaket är utformat så att det inte snedvrider Postnords incitament att vara kostnadseffektiv är det inte säkert att det har någon faktisk effekt på Postnords kostnadsbesparingar.

Med kraftigt fallande volymer tvingas postoperatörer i Sverige och övriga Europa till att konstant

effektivisera sin produktion för att hålla enhetskostnaden för postbefordran under kontroll. Det finns dock en gräns för hur mycket kostnader som kan effektiviseras med bibehållen kvalitet inom en viss tidsperiod. Om en reglerad operatör redan har en så hög effektiviseringstakt att det inte är möjligt att göra mer, oavsett incitament, leder ett pristak inte till ökad produktionseffektivitet.

Enligt tidigare studier är Postnord en av de mest effektiva postoperatörerna i Europa.<sup>41</sup> Mycket tyder även på att Postnord nått gränsen för hur mycket

Produktionseffektivitet innebär att posttjänster produceras på det mest kostnadseffektiva sättet.



kostnader som kan besparas utan att servicekvaliteten begränsas, se box 2.3.

### Box 2.3 Postnord har begränsade möjligheter att effektivisera mera

Postnords brevvolymerna har sedan år 2000 fallit stadigt, med ökade enhetskostnader för olika posttjänster som följd. Då priserna inte kunnat höjas i samma takt har detta resulterat i pressade marginaler. För att hantera detta har Postnord genomfört en rad olika effektiviseringsåtgärder, vilket resulterat i bibehållen lönsamhet trots fallande volymer. Idag har man dock nått en punkt där alla relativt enkla besparingar redan genomförts och redundansen har minskats till den grad att det finns litet eller obefintligt utrymme för att något ska gå fel. Situationer som kräver uppbackning uppstår dock med jämna mellanrum och leder istället till allt större utsträckning till kvalitetsproblem som förseningar och/eller förluster för Postnord – någonting som under de senaste åren fått stor uppmärksamhet i media.

Exempel på effektiviseringar som genomförts under de senaste åren inkluderar:

- Investeringar i ny teknik för att automatisera manuellt inarbete på brevbärarkontor till att istället utföras maskinellt på terminaler (t.ex. genom maskinell förädling av post i s.k. "gångordning").
- Förändringar i produktionsprocessen och möjlighet att dela ut post så sent som möjligt på eftermiddagen. Det förlängda tidsfönstret för utdelning har möjliggjort effektivisering i flera delar av produktionskedjan.
- Förändring av terminalstrukturen med två nyöppnade och fyra stängda terminaler, nya produktionsprocesser, ny teknik samt ett nytt riksupplägg för tåg.
- En mer integrerad produktionsmodell som bättre tillvaratar synergier i produktionsprocessen, inklusive inom transporter, distribution, overhead, lokaler mm.

Källa: Copenhagen Economics baserat på uppgifter från Postnord.

<sup>40</sup> Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1993) A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press / <sup>41</sup> Se t.ex. WIK-Consult (2013), Review of Postal Operator Efficiency, studie på uppdrag av Ofcom, där det framgår att Postnord redan idag är en av de effektivaste postoperatörerna i Europa tack vare den konkurrens företaget sedan länge har mött på delar av brev- och paketmarknaden och nu även från digitala kommunikationssätt

## 6. Dynamisk effektivitet

### **DYNAMISK EFFEKTIVITET – INCITAMENT FÖR INNOVATION OCH UTVECKLING ÖVER TID**

Hög dynamisk effektivitet innebär i en postkontext att regleringen ska ge Postnord och andra operatörer incitament och möjlighet att förbättra sina produkter och produktionsprocesser över tid. Hög dynamisk effektivitet förutsätter därför att marknaden kännetecknas av effektiv konkurrens och att operatörerna som verkar på marknaden har möjligheten att få avkastning på sina investeringar.

### **LÅG AVKASTNING PÅ INVESTERINGAR MINSKAR INTRESSET FÖR INNOVATION**

Ju högre priset kan sättas på en produkt, desto starkare incitament har ett företag att utveckla nya produkter, förbättra kvaliteten och på andra sätt agera innovativt för att förbättra kunderbjudandet på ett sådant sätt som kunderna är beredda att betala för.

Med ett pristak begränsas priset, vilket försvagar incitamenten att förbättra kunderbjudandet. Även om kunderna skulle föredra att betala lite mer för en produkt av högre kvalitet så kan inte den reglerade operatören erbjuda en sådan möjlighet om priset inte får sättas i enlighet med den högre kvalitetsnivån.

Med dagens pristaksreglering finns begränsade möjligheter för Postnord att tjäna pengar genom att utveckla nya postprodukter inom segmentet enstaka inrikesbrev. Detta då pristaket begränsar möjligheten att ta skäligt betalt för dessa produkter.

Beroende på hur nya produkter behandlas (dvs. om de faller inom ramen för pristaksregleringen eller ej) kan Postnord få minskade incitament till nyproduktinnovation inom produktkategorin enstaka inrikesbrev.

På detta vis minskar pristaket incitamenten för Postnord att utveckla nya produkter och på andra sätt investera i innovation.

### **REGULATORISK OSÄKERHET MINSKAR INCITAMENTEN TILL INNOVATION**

Avsaknaden av en volymjusterande parameter i dagens pristaksreglering innebär även en regulatorisk riskfaktor när volymerna faller över tid. Detta beror på att kostnaderna för brevdistribution över tid kommer att utgöra en större del av det reglerade priset (och till slut överstiga priset). Om Postnord inte vet hur eller om investeringar i innovation kommer belönas i framtiden riskerar denna osäkerhet att hämma investeringar.

Utan en kvalitetskomponent i pristaksregleringen finns även en risk att Postnord reducerar servicekvalitén för att på så sätt minska sina kostnader och öka sin vinst. Detta kräver dock att minskad kvalitet också innebär kostnadsbesparingar och att detta inte triggas för mycket substitution bort från fysisk brevdistribution till elektroniska alternativ.

Dynamisk effektivitet innebär att postoperatörer har incitament och möjlighet att förbättra produkter och produktionsprocesser över tid.



# **KAPITEL 3**

## SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER AV ALTERNATIVA LÖSNINGAR

**3.1 INTRODUKTION OCH SAMMANFATTADE SLUTSATSER**

**3.3 FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER**

**3.4 EN ALTERNATIV PRISTAKSREGLERING**

**3.5 EFTERHANDSKONTROLL AV PRISER + GÄLLANDE KONKURRENSLAGSTIFTNING**

# 3.1 INTRODUKTION OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER



# Introduktion

I det här kapitlet introducerar vi tre alternativ till den gällande pristaksregleringen och analyserar vilka samhällsekonomiska konsekvenser dessa alternativ (jämfört med dagens pristaksreglering) skulle ge upphov till. De alternativa lösningar vi analyserar är sådana som redan tillämpas inom postsektorn i andra länder runt om i Europa<sup>42</sup>:

1. Förhandsgodkännande av priser,
2. Ett alternativt pristak
3. Efterhandskontroll av priser.

Alternativen analyseras i tur och ordning i förhållande till regleringsmål och vilka incitament regleringarna ger i förhållande ekonomisk effektivitet, se tabell 3.1 (se även beskrivning av analytiskt ramverk i kapitel 2).

## GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ANALYSEN

I vår analys av samhällsekonomiska konsekvenser utgår vi från ett antal grundläggande antaganden och bygger vidare på den analys som gjorts i kapitel 2. Antagandena gäller följande parametrar:

- Analys i förhållande till dagens pristaksreglering
- Effektiv tillämpning av regleringsmodeller
- Möjligheter till konkurrensbegränsande korssubventionering

Analysen av de samhällsekonomiska konsekvenserna av alternativa prisregleringar görs *med utgångspunkt i hur de skiljer sig mot dagens pristaksreglering*. Förhandsgodkännande och

efterhandskontroll av priser skiljer sig mot dagens pristak vad gäller *typen* av regleringsmodell. Det alternativa pristaket skiljer sig från dagens reglering vad gäller *innehållet* i pristaket, men typen av regleringsmodell är densamma.

Vi utgår i vår analys ifrån att regleringsmodellerna *tillämpas på ett optimalt sätt*, dvs. så på ett sådant sätt att de i så stor utsträckning som möjligt uppfyller regleringsmålen och skapar incitament för ekonomisk effektivitet. Detta innebär exempelvis att vi utgår från att PTS inte skulle göra en onödigt detaljerad genomgång av priserna, vilket skulle skapa onödigt hög regleringsbörda. Det här antagandet är avgörande för våra slutsatser, men är även rimligt eftersom konsekvenser som följer av ineffektiv tillämpning inte är hänförliga till regleringsmodellen som sådan, utan till tillämpningen av den.

Analysen av möjligheter till korssubventionering avser *konkurrensbegränsande korssubventionering enligt konkurrenslagen*. Konkurrensbegränsande korssubventionering förutsätter att vinst från en produkt används till att subventionera en annan produkt till en så låg prisnivå att en operatör som är lika effektiv som Postnord inte kan konkurrera på marknaden. Analysen är avgränsad till möjligheten för Postnord att korssubventionera konkurrensutsatta produkter med hjälp av vinster från prisreglerade enstaka brev under respektive regleringsmodell.

**Tabell 3.1. Analytiskt ramverk**

<b>Regulatoriska mål</b>	1. Rimliga priser till skyddsvärda användargrupper
	2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering
	3. Uppfyllande av andra regulatoriska mål
<b>Incitament för ekonomisk effektivitet</b>	4. Allokeringseffektivitet
	5. Produktionseffektivitet
	6. Dynamisk effektivitet

<sup>42</sup> I tillägg till de krav som ställs på Postnord av de olika alternativen gäller alltid konkurrenslagens regler om prisbaserat missbruk.

# Sammanfattade slutsatser

I kapitel 2 konstaterade vi att dagens pristak visserligen kan uppnå målen om rimliga priser och hindrande av korssubventionering, men att detta sker på bekostnad av målen om kostnadsorientering och finansiell hållbarhet. Dagens reglering lyckas heller inte skapa incitament till ekonomisk effektivitet.

Vår analys av alternativa prisregleringsmodeller visar att efterhandskontroll av priser i kombination med gällande konkurrenslagstiftning är den modell som kan uppfylla såväl regleringsmål som mål om ekonomisk effektivitet mest effektivt. Under denna form kan rimliga priser säkerställas och

konkurrensbegränsande korssubventionering förhindras, samtidigt som Postnord ges möjlighet till en kostnadsorienterad och finansiellt hållbar pris-sättning. Den ökade flexibiliteten jämfört med idag ökar även incitamenten för Postnord att hålla produktion och priser effektiva, såväl idag som i framtiden.

En alternativ pristaksreglering kan uppfylla målen om rimliga priser och motverkad korssubventionering och öka möjligheten för kostnadstäckning och finansiell hållbarhet. Dock riskerar denna reglering (precis som dagens pristak) att gå längre än nödvändigt. Införandet av en volym-

parameter innebär visserligen en ökad regleringsbörda, men ökar också incitamenten för effektiviseringar på sikt och möjligheten till en allokeringseffektiv prissättning, då sannolikheten för kostnadstäckning ökar.

Förhandsgodkännande av priser har i stort sett samma för- och nackdelar som dagens reglering, men med tillägget att regleringsbördan är avsevärt större.

En sammanfattning av våra resultat presenteras i tabell 3.2.

**Tabell 3.2 Effekter av olika regleringsmodeller på regulatorisk måluppfyllelse och ekonomisk effektivitet**

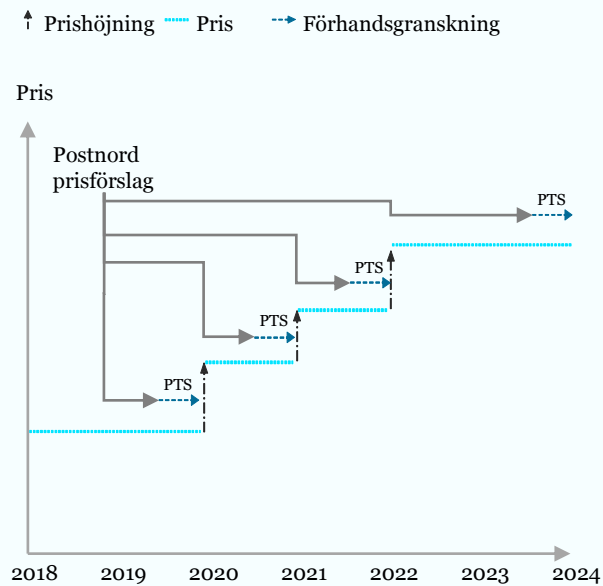
	<b>Nuvarande pristaksreglering</b>	<b>Förhandsgodkännande av priser</b>	<b>Alternativ pristaksreglering</b>	<b>Efterhandskontroll + konkurrenslagstiftning</b>
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	Ja	Ja	Ja*
3. Uppfyllande av andra regleringsmål	Delvis (1/3)	Delvis (2/3)	Delvis (2,5/3)	Ja (3/3)
4. Allokeringseffektivitet	Nej	Nej	Ja	Ja
5. Produktionseffektivitet	Delvis	Nej	Delvis	Ja
6. Dynamisk effektivitet	Nej	Nej	Ja	Ja

Not: Stjärnor indikerar att bedömningen beror på implementeringen och detaljutformningen av regleringsmodellen. Den bedömning som återfinns i tabellen speglar det bästa utfallet. Vi utgår också från att regulatorn använder regleringen som den är tänkt och t.ex. inte efterhandskontrollerar onödigt många priser. \*Beroende på hur snabb regulatorn är, se vidare diskussion i avsnitt 3.4.

# Översikt över alternativa lösningar

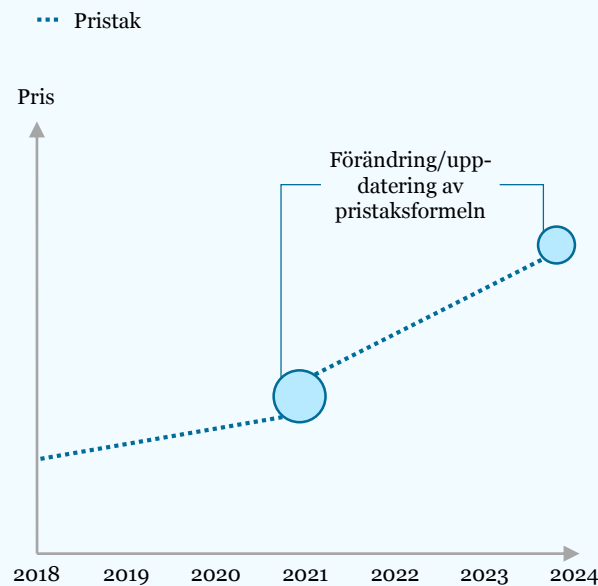
## FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER

Regleringsmyndigheten kontrollerar om postoperatörens priser (för en eller flera produkter) överensstämmer med regulatoriska krav **innan de godkänns och implementeras**. Modellen används t.ex. i Danmark, Finland, Island och Österrike.



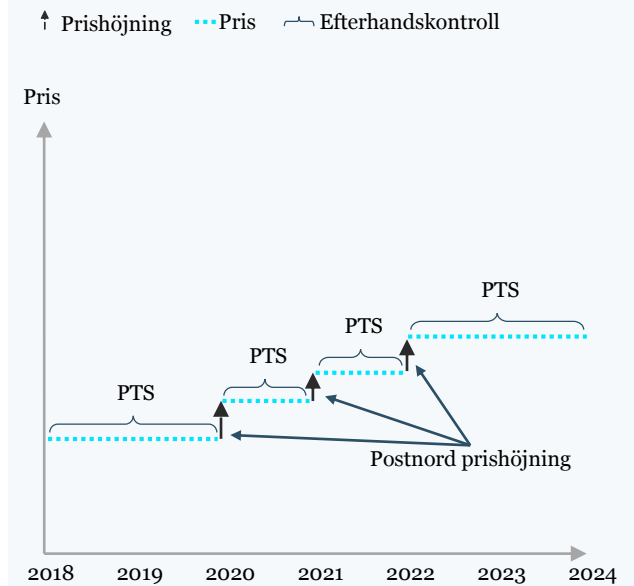
## EN ALTERNATIV PRISTAKSREGLERING

Regleringsmyndigheten utvecklar en **matematisk formel som definierar ett tak för prishöjningar** för en given tidsperiod. Pristaket kan variera i omfattning och i termer av de parametrar som ingår i formeln. Modellen används t.ex. i Frankrike, Tyskland och Storbritannien.



## EFTERHANDSKONTROLL AV PRISER

Regleringsmyndigheten **analyserar de priser som redan implementerats** och kontrollerar om de överensstämmer med regulatoriska krav gällande t.ex. kostnadsorientering och icke-diskriminering. Om inte kan myndigheten beordra ändring av priserna. Modellen används t.ex. i Lettland, Spanien och Schweiz.



# Förhandsgodkännande av priser

Om man skulle avlägsna dagens pristaksreglering skulle postlagen (baserat på krav i det europeiska postdirektivet) fortfarande innehålla krav om att priserna inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara rimliga, kostnadsorienterade, icke-diskriminerande, samt öppna för insyn.

Vid förhandsgodkännande av priser måste den reglerade operatören ansöka om godkännande från regleringsmyndigheten inför varje prisförändring. I praktiken innebär detta att operatören skickar in sitt förslag på prisändring en viss tid, exempelvis sex månader, före prisändringen önskas träda i kraft.

Innan de nya priserna godkänns kontrollerar regleringsmyndigheten att de uppfyller kraven som ställs av lagstiftningen och/eller är i linje med relevanta riktmärken. Beroende på hur djupgående regleringsmyndighetens analys är kan denna process ta olika lång tid.

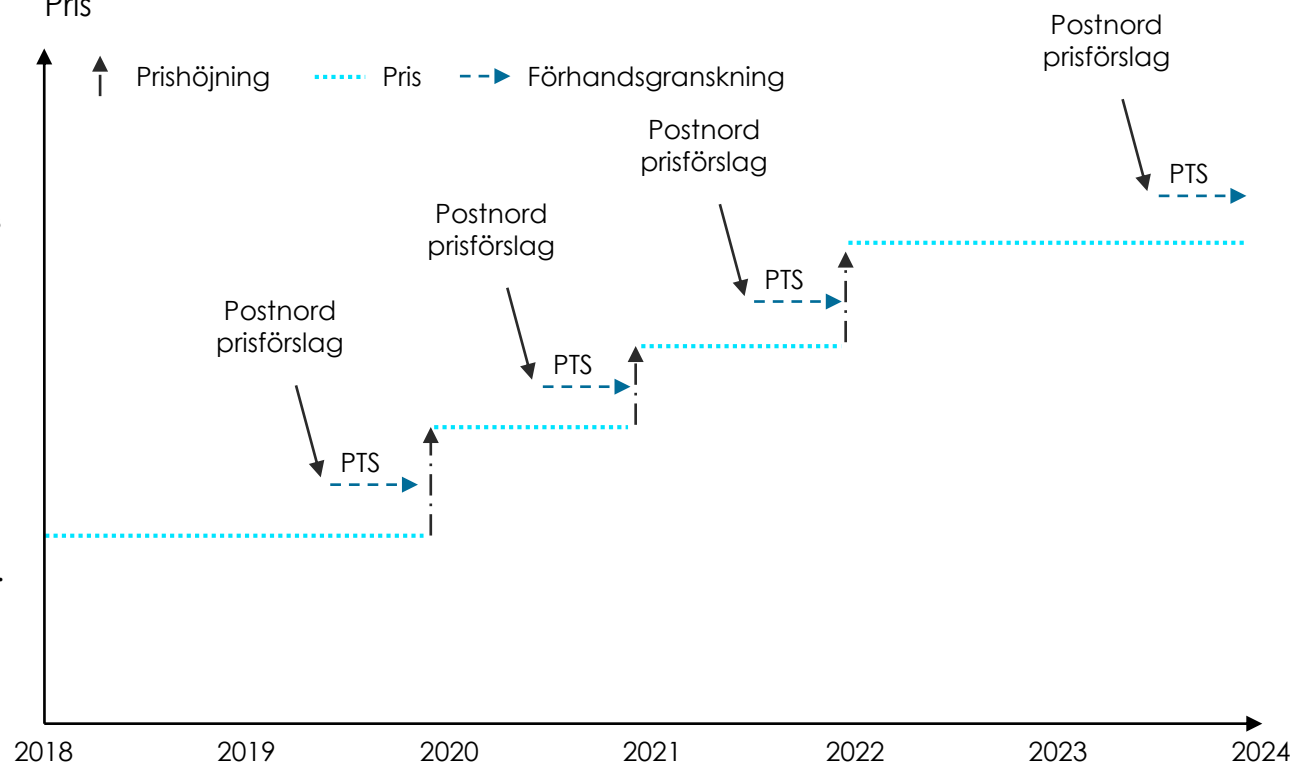
En prisändring som godkänts av regleringsmyndigheten gäller tills vidare och till nästa gång operatören önskar ändra priserna. Om regleringsmyndigheten beslutar att inte godkänna prisändringen kan den reglerade operatören överklaga beslutet, varpå en längre process startar och implementeringen av de nya priserna försenas ytterligare. Modellen med förhandsgodkännande av priser används bland annat i Österrike och på Island.

Som ett alternativ till dagens pristaksreglering undersöker vi i denna rapport de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av en situation där alla Postnords prisändringar för enstaka inrikesbrev under 500 gram måste förhandsgodkännas av PTS innan de kan implementeras.

I praktiken skulle det innebära att Postnord inför

varje prisändring skulle behöva ansöka hos PTS om tillstånd att genomföra prisförändringen samt skicka in relevant dokumentation som PTS kan använda i sin bedömning, se figur 3.1. PTS skulle behöva analysera om prisförändringen i fråga är i linje med gällande regelverk för att sedan meddela beslut. Först när PTS godkänt prisändringen skulle Postnord kunna implementera den.

**Figur 3.1 Illustration av förhandsgodkännande av priser**  
Pris



# En alternativ pristaksreglering

Pristaksreglering innebär att regleringsmyndigheten använder en matematisk formel som definierar den maximala nivån (tak) för priset under en viss period. Så länge den reglerade operatören håller sig inom ramen för pristaket kan priserna justeras fritt, dvs. utan att det krävs ett förhandsgodkännande av regleringsmyndigheten.

Pristaksformeln innehåller oftast parametrar som förändras över tid, exempelvis ett index för kostnadsstigningar eller en effektivitetsfaktor. Det gör att nivån på pristaket också kan förändras över tid även om formeln inte gör det. Även valet av vilka parametrar som ska ingå i pristaksformeln kan förändras över tid vilket också påverkas pristakets nivå, se figur 3.2.

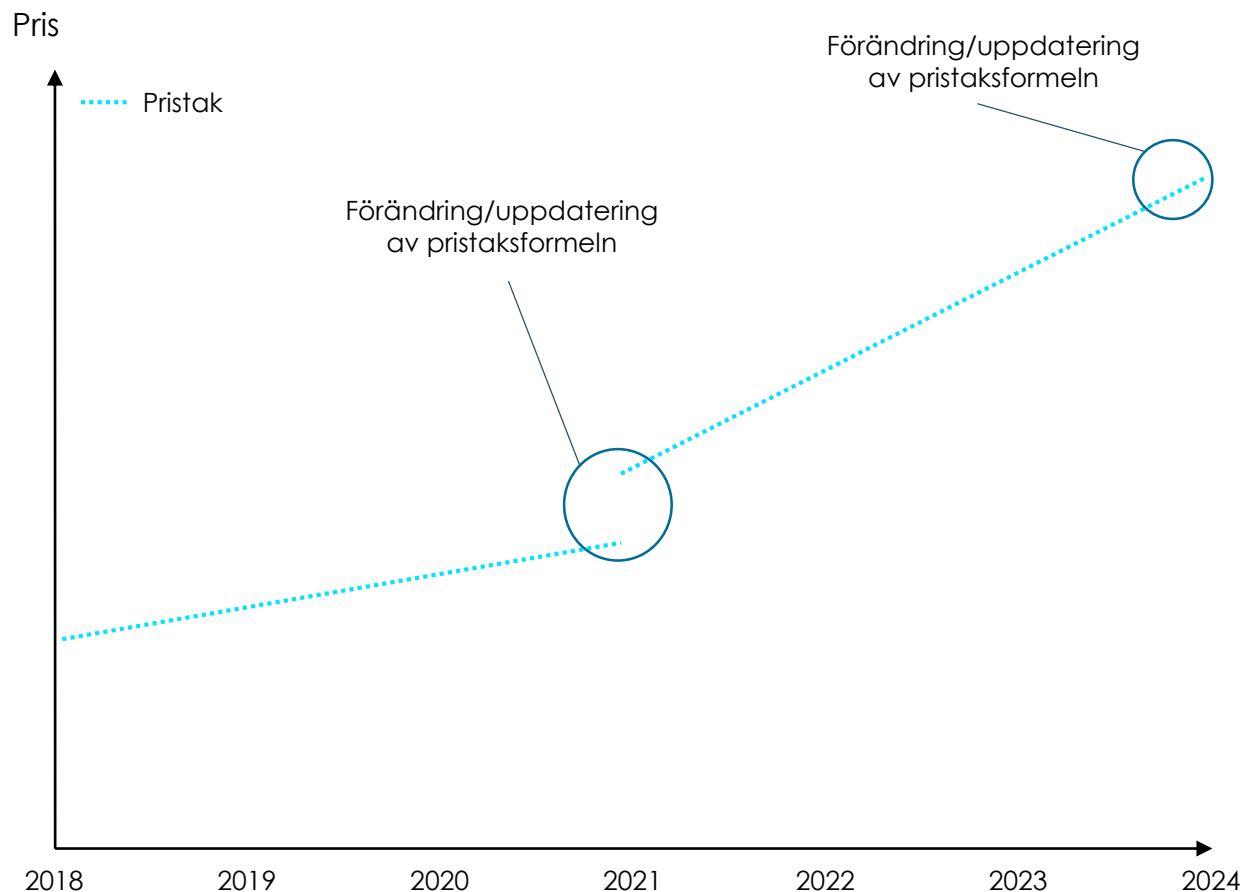
Flera europeiska länder tillämpar pristaksreglering på hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten, se tabell 3.3. Den exakta utformningen skiljer sig dock mellan länderna. Till skillnad från Sverige innehåller många länders pristaksformler en volymjusterande parameter som justerar pristaket för att ta hänsyn till att kostnaden per brev förändras när antalet brev förändras.

Som ett alternativ till den pristaksreglering som idag gäller i Sverige undersöker vi i denna rapport de samhällsekonomiska konsekvenserna av en pristaksreglering som:

- Omfattar enstaka inrikes brev med en vikt upp till 100 gram och
- Innehåller en volymjusterande parameter som tar hänsyn till relationen mellan volym- och

kostnadsutveckling för Postnord.

**Figur 3.2 Illustration av pristaksreglering**



# Översikt över pristaxskonstruktioner för brevtjänster i Europa

Pristaksregleringar förekommer i ett stort antal europeiska länder. De skiljer sig dock åt vad gäller utformning och därmed också hur de påverkar postoperatörernas möjligheter att ändra sina priser. Tabell 3.3 ger en översikt över olika pristaxskonstruktioner i Europa och dess innehåll.

**Tabell 3.3 Översikt över pristaxskonstruktioner i Europa**

	Omfattning	Inflations-index	Effektivitetsjusterande parameter	Volymjusterande parameter	Produktkorgar	Justeringsintervall	Kostnadsbas
<b>BE</b>	Enstaka brev < 2kg, paket < 10 kg, rekommenderade brev	Indice santé <sup>1</sup>	X	X	1	3 år	Historiska kostnader
<b>DE</b>	Enstaka brev (<50 enheter <1000g)	KPI <sup>2</sup>	X	X	1	5 år	Kostnader för effektivt tillhållande av tjänster
<b>FR</b>	Alla produkter inom SOT <sup>3</sup> inkl. stora sändningar, paket, utgående internationella brev	KPI	-	X	1	4 år	Historiska kostnader
<b>NL</b>	Alla produkter inom SOT	KPI	-	X	2	4 år	Historiska kostnader
<b>PT</b>	Enstaka brev < 500g <sup>4</sup>	KPI	X + kvalitetsparameter <sup>5</sup>	X	2	3 år	Historiska kostnader
<b>SE</b>	Enstaka brev < 500g	KPI	-	-	1	3 år	Ingen
<b>UK</b>	Andraklass brev, stora brev, små paket	53% + KPI <sup>6</sup>	- <sup>7</sup>	Endast vid justering	2	7 år	Historiska kostnader

Noter: Utöver länderna i tabellen har Litauen en pristaksreglering för produkter inom SOT. Pristaksregleringen skiljer sig från de övriga ländernas, men bygger på samma principer om kostnadsorientering, rimliga priser, transparens och icke-diskriminering

1) "Hälsindex", ett index baserat på konsumentprisindex, men där alkoholhaltiga drycker, tobak samt de flesta bränslen har tagits bort; 2) KPI: konsumentprisindex; 3) SOT: den samhällsomfattande posttjänsten; 4) En översyn av regleringen gjordes i början av 2018. Tabellen beskriver gällande reglering 31 december 2017; 5) Kvalitetsparametern ingår inte explicit i pristaksformeln, men det finns en kvalitetsreglering som är kopplad till det tillåtna priset; 6) Tillåten prisökning för första året i reglerings-perioden (2012–2013) är 53% + KPI, för resterande år (2013–2019) enbart KPI; 7) Översyn av lagstiftningen är planerad.

Källa: Copenhagen Economics baserat på offentlig information från nationella postregulatorer och postoperatörers hemsidor.

# Minskning av pristakets omfattning till brev under 100 gram

## GRUNDLÄGGANDE PREMISS: PRISTAKET SKA OMFATTA NORMALPORTOT

Vid pristakets utformande var regeringens syfte att pristaket skulle omfatta "normalportot", dvs. portot för enstaka övernattbefordrade brevfrösendelser.<sup>43</sup>

Som beskrivet i kapitel 1 föreslog postlagsutredningen år 2016 att pristaket skulle begränsas till enstaka inrikes brev under 250 gram. Det två huvudsakliga skälen för detta var

- (i) att en reglering av brev tyngre än 250 gram ansågs omfatta mer än "normalportot", samt
- (ii) att en förväntad ökning i antalet brev mellan 100 och 250 g på grund av ökad e-handel ansågs rättfärdiga reglering av portot även för dessa frösendelser.

## MAJORITETEN AV BREVEN VÄGER UNDER 100 GRAM

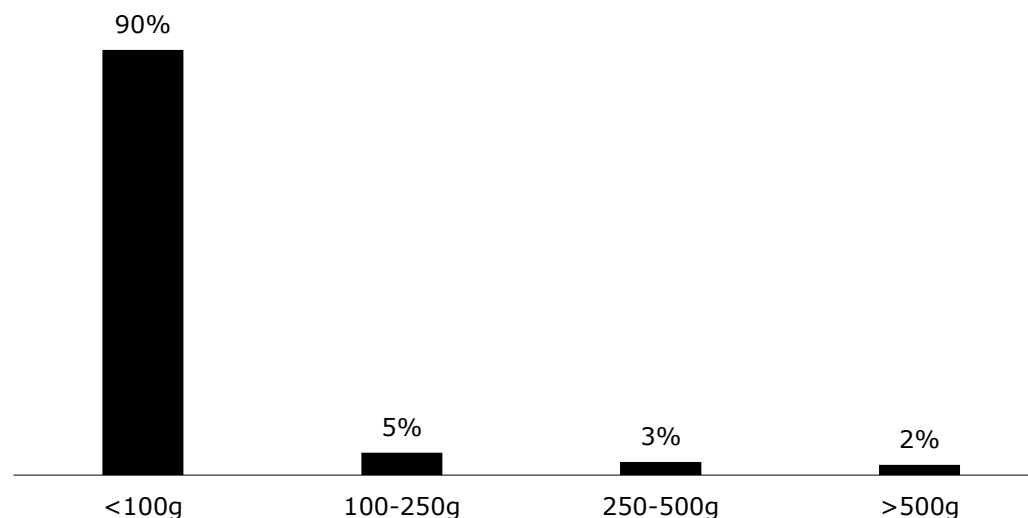
Under 2017 vägde 90 procent av alla enstaka frimärkta, frankostämplade och porto betalt-brev under 100 gram, se figur 3.3. Även om andelen brev i de högre viktklasserna har ökat sedan 2014, främst på grund av en ökad andel frösendelser som innehåller fysiska föremål (dvs. inte dokument), är det tveksamt huruvida dessa frösendelser kan

anses vara så pass skyddsvärda att det motiverar ett pristak. Det samhället ska garantera är att individer utan alternativ till Postnord för enstaka postfrösendelser skyddas ifrån orimliga prishöjningar så att "en privatperson inte skall behöva minska sin konsumtion av postala tjänster pga. ökade priser"<sup>44</sup>. Som visats i tidigare kapitel är flertalet alternativa operatörer aktiva inom paketsegmentet och dessa fokuserar i allt större utsträckning även på privatpersoner som kundsegment.

Av denna anledning anser vi det svårt att motivera ett skyddsvärt intresse för frösendelser som inte innehåller olika typer av dokument och utgår i vår analys därför från en pristaksreglering som omfattar enstaka inrikesbrev upp till 100 gram.

### Figur 3.3 Majoriteten av enstaka inrikes brev väger mindre än 100 gram

Andel av enstaka inrikes brev (0-2000 g) fördelade per viktkategori, 2017



Källa: Copenhagen Economics baserat på data från Postnord.

Not: Inkluderade produkter: Frimärkta brev, frankostämplade brev samt porto betalt.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:127 Statens ansvar på postområdet, s. 28. / <sup>44</sup> SOU (2005) Postmarknad i förändring, SOU 2005:005, Stockholm, s. 209.

# Introduktion av en volymjusterande komponent i pristaket

En pristaksreglering bör ge den reglerade operatören incitament att reducera sina kostnader och bli mer effektiv, se diskussion i kapitel 1. Prisförändringstakten i pristaksmodellen måste dock avspegla exogena kostnadsförändringar (dvs. sådana som operatören inte själv kan påverka). I den nuvarande svenska modellen bestäms prisförändringen endast av KPI. I en verklighet där Postnords enhetskostnader för brevbefordran till en stor grad drivs av volym-utvecklingen på marknaden är detta inte tillräckligt.

## VOLYMERN FÄLLER KRAFTIGT OCH STÖRRE FALL ÄR ATT VÄNTA

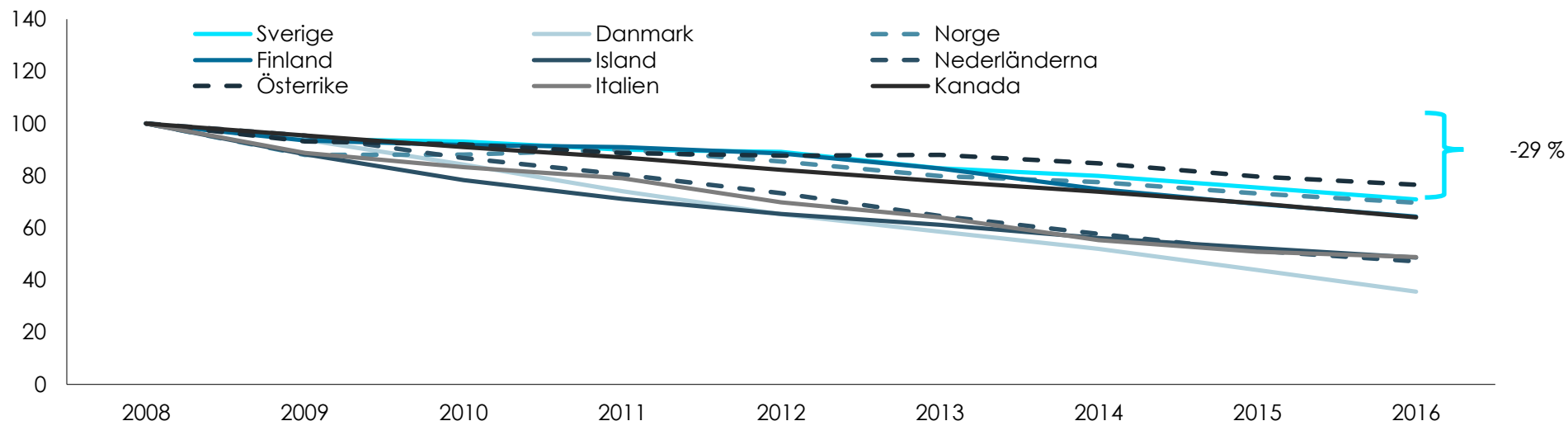
Brevvolymerna faller kontinuerligt, både i Sverige och i övriga Europa (se figur 3.4). Mellan 2008 och 2016 minskade brevvolymerna med nära 30 procent i Sverige. I Danmark, Italien och Nederländerna minskade volymerna med mer än det dubbla. I Danmark beror det stora fallet på en stark digitaliseringsstrategi där alla privatpersoner (med få undantag) sedan 2014 måste ha tillgång till en digital brevlåda genom vilken all kommunikation med det offentliga sker. Detta har inte enbart

accelererat övergången från fysisk till digital kommunikation mellan offentliga myndigheter och privatpersoner/företag, utan även mellan företag och privatpersoner som har ändrat sina vanor inom flera områden.

I Sverige skickas fortfarande mycket information som skulle kunna digitaliseras med fysiska brev från myndigheter (exempelvis Försäkringskassan, Skatteverket, och Centrala Studiestödsnämnden) till privatpersoner.

**Figur 3.4 Volymutveckling i europeiska länder 2011-2016**

Index, basår 2008



Not: Volymerna avser adresserade brev för respektive lands postoperatör med ansvar att leverera den samhällsomfattande tjänsten, exempelvis Postnord i Sverige.

Källor: Austria Post Årsredovisningar, PostNL (2016) Årsredovisning, Poste Italiane Årsredovisningar, Posti: Financial Results (2015;2016) & <https://www.viestintavirasto.fi/sv/statistikochrapporter/oversikterochartiklar/2015/digitaliseradesamhalletpaverkarocksapostmarknaden.html>, Postnord (SE & DK) : <https://www.postnord.com/en/investor-relations/financial-reporting/five-year-review/>

Det är därför troligt att det finns större digitaliseringspotential kvar i Sverige och att stora volymfall fortfarande är att vänta. Hur snabbt denna utveckling kommer att gå beror till stor del på hur aktiv regeringen är i att påskynda digitaliseringen inom offentlig sektor. I PTS rapport Svensk Postmarknad 2017 konstaterar man bland annat att mycket tyder på att det just nu sker ett trendbrott på den svenska meddelandemarknaden där digitaliseringen påverkar förutsättningarna i en väsentligt snabbare takt än tidigare (se även kapitel 2.2 för en mer ingående diskussion av befolkningens kommunikationsvanor).

Om volymerna fortsätter falla kommer Postnords enhetskostnader fortsätta att öka i snabbare takt än KPI. För att Postnord ska kunna täcka sina kostnader när volymerna faller krävs därför en volymjusterande komponent i pristaksfunktionen. Såväl PTS som Postlagsutredningen har förespråkat införandet av en sådan komponent, se diskussion i kapitel 1. De flesta europeiska länder som reglerar priset med ett pristak har också inkluderat en sådan komponent i pristaksfunktionen, se tidigare tabell 3.1.

Rent konkret skulle pristaksformeln inkludera en parameter ( $\Delta V_{t-1}$ ) som mäter det årliga volymfallet, förslagsvis jämfört med föregående år. Volymfallet skulle därefter multipliceras med en parameter ( $\alpha$ ) som fångar relationen mellan volymfall och ökningen av enhetskostnaderna som en följd av volymfallet (den så kallade kostnadselasticiteten). Den volymjusterande komponenten blir därmed  $\alpha \cdot \Delta V_{t-1}$ .

Den kompletterade pristaksfunktionen blir då:

$$\Delta P_t \leq \Delta KPI_{t-1} + \alpha \cdot \Delta V_{t-1} + \Delta P_{t-1}$$

där de övriga parametrarna är förändring i KPI från föregående år ( $\Delta KPI_{t-1}$ ) och en korrektionsparameter ( $\Delta P_{t-1}$ ) som tillåter Postnord att överföra outnyttjat utrymme att öka priset från ett tidigare år till nästa. Tillsammans resulterar detta i den tillåtna prispförändringen ( $\Delta P_t$ ).

# Efterhandskontroll av priser

Efterhandskontroll (även kallad ex-post-kontroll) innebär att den reglerade operatören har frihet att sätta sina priser utan ett förhandsgodkännande från regleringsmyndigheten eller ett pristak att ta hänsyn till.

Mot bakgrund av de krav som sätts på priserna i det europeiska postdirektivet och den svenska postlagen kan regleringsmyndigheten dock kontrollera löpande (i efterhand) att tidigare och existerande priser är i linje med gällande regelverk, exempelvis att priset är kostnadsorienterat, inte för högt eller otillåtet diskriminerande, se figur 3.5. Kontrollen kan genomföras när som helst. Om priserna inte är i linje med gällande regelverk kan den reglerade operatören tvingas ändra sina priser i efterhand.

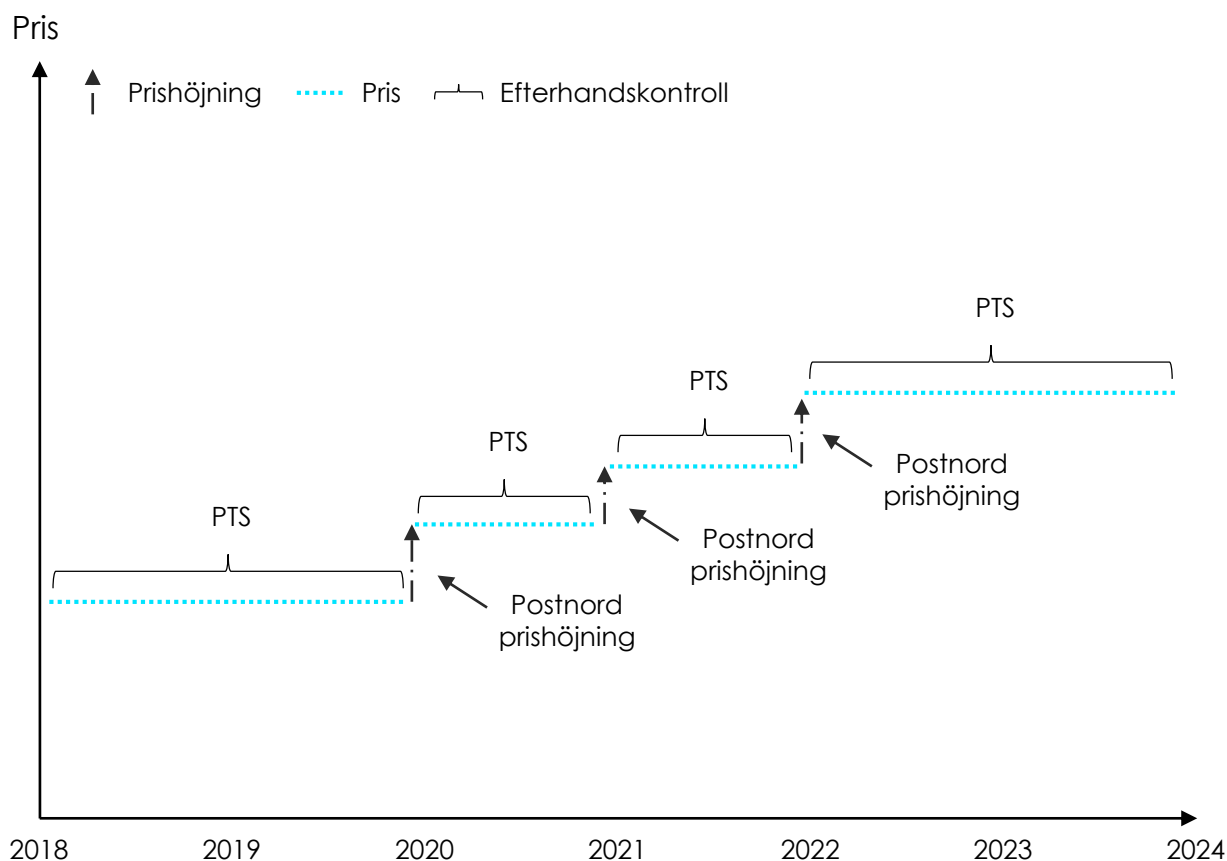
Utöver regleringsmyndighetens möjlighet till kontroll gäller även konkurrenslagens förbud för dominerande aktörer att missbruka sin ställning genom exempelvis över- och underprissättning eller otillåten diskriminering. Även detta är en form av efterhandskontroll som gäller oavsett om det finns en sektorsspecifik prisreglering eller ej. Konkurrenslagen gäller även på övriga marknader i Sverige, inte enbart inom postsektorn, och Konkurrensverket har i uppgift att säkerställa att lagen efterlevs.

Efterhandskontroll som enda sektorsspecifika reglering av portopriser tillämpas t.ex. i Lettland, Spanien och Schweiz.

Som ett alternativ till den pristaksreglering som idag gäller i Sverige undersöker vi i denna rapport de samhällsekonomiska konsekvenserna av att tillämpa

efterkontroll av Postnords priser för enstaka inrikesbrev upp till 500 gram. Detta är någonting PTS gör redan idag i form av kostnadsorienteringskravet där myndigheten på årlig basis kontrollerar att Postnords priser är kostnadsorienterade. Denna typ av reglering är därför inte en ny regleringsmodell som sådan.

**Figur 3.5 Illustration av efterhandskontroll av priser**



## 3.2 FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER



# Sammanfattade slutsatser

Förhandsgodkännande av priser ger samma möjligheter att säkerställa rimliga priser och förhindra konkurrensbegränsande korssubventionering som dagens pristaksreglering, med tillägget att den regulatoriska bördan för detta ökar avsevärt.

Givet att regleringen pressar Postnords marginaler för att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering skapar förhandsreglering också låga incitament för Postnord att öka effektiviteten.

Detta då låga marginaler (precis som under dagens pristaksreglering) innebär osäkerhet om huruvida investeringar kommer betala sig i framtiden. Begränsad flexibilitet i prissättningen försvårar även allokeringseffektiv prissättning.

Jämfört med dagens pristak är möjligheten till kostnadsorientering och finansiell hållbarhet högre med förhandsgodkännande. Givet att rimliga priser inte står i konflikt med målet om finansiell

hållbarhet (se figur 2.1.) kan PTS vid varje prisändring kontrollera att priserna är kostnadsorienterade och finansiellt hållbara. Detta förutsätter dock en tydlig definition av kostnadsorientering.

En sammanfattning av resultaten återfinns i tabell 3.4.

**Tabell 3.4. Effekter av förhandsgodkännande på regulatorisk måluppfyllelse och ekonomisk effektivitet**

Övergripande mål	Nuvarande pristaksreglering	Förhandsgodkännande av priser	Alternativ pristaksreglering	Efterhandskontroll + konkurrenslagstiftning
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	Ja		
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	Ja		
3. Uppfyllande av andra regleringsmål	Delvis (1/3)	Delvis (2/3)		
4. Allokeringseffektivitet	Nej	Nej		
5. Produktionseffektivitet	Delvis	Nej		
6. Dynamisk effektivitet	Nej	Nej		

Not: Stjärnor indikerar att bedömningen beror på implementeringen och detaljutformningen av regleringsmodellen. Den bedömning som återfinns i tabellen speglar det bästa utfallet. Vi utgår också från att regulatorn använder regleringen som den är tänkt och t.ex. inte efterhandskontrollerar onödigt många priser.

# Uppfyllande av regleringsmål

Förhandsgodkännande möjliggör uppfyllande av fyra av fem regleringsmål. Vid varje prisändring har PTS möjlighet att säkerställa rimliga priser för skyddsvärda grupper samt minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering.

Då regleringsmodellen innebär ett omfattande arbete för såväl PTS som Postnord vid varje prisförändring, samt en stor osäkerhet för Postnord om huruvida föreslagna priser kommer att godkännas eller inte innebär den en hög regleringsbörda för bägge parter.

Målen om kostnadsorientering och en finansiellt hållbar posttjänst kan båda uppfyllas givet att PTS beslutsregler ger utrymme för skäligen avkastning för Postnord.

Resultatet av vår analys visas i tabell 3.5 och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 3.5. Uppfyllande av regleringsmål med förhandsgodkännande av priser**

Övergripande mål	Uppfyllt?	Kommentar
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>PTS kan på förhand kontrollera att varje nytt pris säkerställer rimliga priser för skyddsvärda grupper.</li> </ul>
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förhandsreglering möjliggör en noggrann kontroll av hur priser och kostnader för de reglerade produkterna förhåller sig till varandra.</li> <li>PTS kan begränsa Postnords möjligheter att ta ut en alltför hög vinstmarginal på de reglerade produkterna som kan användas för konkurrensbegränsande korssubventionering.</li> <li>Skyddet är starkt vid införandet av ett nytt pris och avtar med tiden.</li> <li>Effekten av regleringen är dock osäker då det även utan förhandsgodkännande finns små möjligheter för Postnord att ta ut överpriser på enstaka brev p.g.a. konkurrensen från e-kommunikation i kombination med ökade kostnader som ett resultat av fallande volymer.</li> </ul>
3.1. Kostnadsorientering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förhandsreglering möjliggör en noggrann kontroll av hur priser och kostnader för de reglerade produkterna förhåller sig till varandra.</li> <li>Måluppfyllelse kräver att PTS tillåter Postnord att sätta ett kostnadstäckande pris och att PTS har en klar definition av kostnadsorientering.</li> </ul>
3.2. Finansiellt hållbar posttjänst	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Måluppfyllelse kräver att PTS säkerställer att priserna täcker Postnords kostnader plus en rimlig avkastning.</li> </ul>
3.3. Låg regleringsbörda	Nej	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidskrävande och betungande process för Postnord.</li> <li>Osäkerheten inför varje godkännande ökar den regulatoriska osäkerheten för Postnord.</li> <li>Kontroll av varje enskild prisförändring kan leda till omfattande granskningsarbete för PTS.</li> <li>Bördan ökar för båda parter i perioder med täta förändringar och frekvent behov av prisjustering.</li> <li>Under tiden det tar att få igenom ett godkännande, kan Postnord hinna göra stora förluster. Regleringsbördan i form av tidskrävande processer kan därför bli hög.</li> </ul>

# 1+2. Rimliga priser för skyddsvärda grupper och hindrande av konkurrensbegränsande korssubventionering

## **FÖRHANDSGODKÄNNANDE KAN SÄKERSTÄLLA RIMLIGA PRISER**

Förhandsgodkännande av priser innebär att PTS på förhand kan kontrollera att varje nytt pris säkerställer rimliga priser för skyddsvärda grupper och att priserna förblir stabila över tid.

Som diskuterats i kapitel 2 är det inte helt entydigt vad som är ett rimligt pris då en definition för detta idag saknas. Givet att PTS har en tydlig definition av vad som anses vara ett rimligt pris utgör förhandsgodkännande av priser en tydlig och säker modell för att garantera att detta pris inte överskrids.

I takt med att användandet av elektroniska kommunikationskanaler ökar sjunker antalet skyddsvärda användare av posttjänster, samtidigt som enhetskostnaderna för brevbefordran stiger. Detta innebär att behovet att säkerställa rimliga priser för skyddsvärda grupper bör vägas emot andra regulatoriska mål – särskilt målen om en kostnadsorienterad och finansiellt hållbar posttjänst.

En lösning som skulle kunna uppfylla samtliga mål kräver att prisregleringen kompletteras med andra åtgärder, exempelvis genom att tillåta priser som täcker kostnaderna och en rimlig avkastning för Postnord och samtidigt inrätta en subventionsordning för särskilt skyddsvärda och utsatta användargrupper.

Denna typ av alternativ lösning kan kombineras väl med förhandsgodkännande av priser. När Postnord ansöker om att ändra sina priser kan även eventuella förändringar i priser för skyddsvärda grupper

beaktas. Om subventionsordningen t.ex. skulle innebära en viss procentuell rabatt är det också möjligt för PTS att kontrollera att nya priser, inklusive subventioner, ger rimliga priser för skyddsvärda grupper.

## **FÖRHANDSGODKÄNNANDE KAN BIDRA TILL ATT MINSKA RISKEN FÖR KONKURRENSBEGRENSANDE KORSSUBVENTIONERING**

Förhandsreglering möjliggör en noggrann kontroll av hur priser och kostnader för de reglerade produkterna förhåller sig till varandra vid tidpunkten för godkännandet. Detta ger PTS möjlighet att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering från de reglerade produkterna till andra marknadssegment, genom att begränsa orimliga vinster på dessa produkter.

Då förhållandet mellan priser och kostnader förändras över tid förlorar PTS kontrollen över denna relation. På samma sätt kvarstår risken att Postnord sänker servicenivån på de reglerade produkterna för att sänka kostnaderna och på så sätt öka sina möjligheter till korssubventionering. Som tidigare nämnts innebär konkurrensbegränsande korssubventionering underprissättning av konkurrensutsatta produkter. Förhandsgodkännande kan i sig inte upptäcka eller motverka underprissättning, utan denna måste förhindras med andra riktade kontroller som beskrivits tidigare. Risken för konkurrensbegränsande korssubventionering är därmed inte helt eliminerad med denna lösning. Samma risker existerar även med

dagens pristaksreglering.

Som vi redan diskuterat i kapitel 2 är de faktiska möjligheterna för Postnord att ta ut överpriser på enstaka brev för korssubventionering av andra produkter väldigt liten. Detta beror framförallt på marknadsutvecklingen med ökande kostnader som ett resultat av fallande volymer. Möjligheten begränsas ytterligare av den starka konkurrensen från e-kommunikation som gör att risken för överprissättning (och därmed chansen för Postnord att utnyttja övervinster från enstaka inrikesbrev för att subventionera priserna för t.ex. stora sändningar eller oadresserad direktreklam) får ses som liten.

### 3. Övriga regleringsmål

#### FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER KAN SÄKERSTÄLLA KOSTNADSORIENTERING

Förhandsgodkännande av priser ger PTS god möjlighet att säkerställa att de reglerade priserna är kostnadsorienterade på tidpunkten för godkännandet (se diskussion om korssubventionering på föregående sida). Detta förutsätter dock att PTS har en definition av kostnadsorientering samt ett test för att kontrollera att priserna är kostnadsorienterade.

I vår analys antar vi att PTS metod för att avgöra om en prisförändring blir godkänd eller inte utgår från ett krav om kostnadsorienterad prissättning. Som nämnt innan finns det dock en inneboende konflikt mellan kostnadsorienteringsmålet och målet om rimliga priser där PTS måste bestämma hur dessa ska balanseras.

En förhandskontroll av portopriser för enstaka brev säkerställer inte kostnadsorientering inom andra marknadssegment. Det gör emellertid inte heller dagens pristaksreglering (som inte heller uppfyller detta mål för de reglerade produkterna).

#### FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER KAN BIDRA TILL EN FINANSIELLT HÅLLBAR POSTTJÄNST

För att bidra till en finansiellt hållbar posttjänst krävs det att PTS tillåter priserna för de reglerade produkterna täcka Postnords kostnader plus en rimlig avkastning. Givet denna premiss kan

förhandsgodkännande av priser därmed uppfylla detta mål.

#### FÖRHANDSGODKÄNNANDE INNEBÄR EN HÖGRE REGLERINGSBÖRDA ÄN DAGENS PRISTAKSREGLERING

En nackdel med förhandsgodkännande av portopriser är det skulle innebära en mer tidskrävande och betungande process än dagens pristaksreglering, för både Postnord och PTS.

För PTS innebär en process med förhandsgodkännande av priser att stora mängder material ska granskas ingående och beslut ska fattas varje gång Postnord begär en prisförändring. Om prisändringarna av någon anledning inte godkänns av PTS kan detta leda till en process med överklaganden från Postnords sida – någonting som kräver ytterligare tid och resurser för alla inblandade parter.

Postnord skulle behöva förse PTS med omfattande underlag inför varje prisförändring. Både tid och resurser krävs för att ta fram sådant material. Osäkerheten om huruvida en prisändring kommer godkännas eller inte leder även till ökad regulatorisk osäkerhet och bidrar därmed till en ökad regleringsbörda för Postnord. Denna börda blir särskilt stor i perioder då det sker stora förändringar på postmarknaden som kan leda till att priserna behöver justeras frekvent.

En långsam handläggning av prisjusteringar är även en regleringsbörda i sig då Postnord under tiden det tar att få igenom ett godkännande kan hinna göra stora förluster. Detta var en av anledningarna till att den brittiska konkurrens- och sektorspecifika regleringsmyndigheten Ofcom övergav priskontroller 2012, se box 3.1 nedan.<sup>45</sup> Så sent som 2017 konstaterade myndigheten att den brittiska postoperatören Royal Mail även fortsatt behöver en viss flexibilitet och att det inte är aktuellt att återinföra priskontroller:<sup>46</sup>

#### Box 3.1. Slutsatser från Ofcoms utredning av den brittiska posttjänsten 2011

*“A price control also reduces the flexibility of Royal Mail to adapt to unexpected changes in the market and its operating environment. We have examined the possibility of designing a price control which would allow for potential changes in the market, e.g. using adjustment mechanisms and re-openers. However, such approaches are unlikely to be able to predict or to resolve all potential circumstances and are also likely to reduce the incentive properties of any price control. Indeed, the more sophisticated we attempt to make a price control, the more potential there is for unintended consequences.”<sup>47</sup>*

<sup>45</sup> Ofcom (2011) Securing the Universal Postal Service . Proposals for the future framework of economic regulation. / <sup>46</sup> Ofcom (2017) Review of the Regulation of Royal Mail / <sup>47</sup> Ofcom (2011) Securing the Universal Postal Service . Proposals for the future framework of economic regulation. Para 1.27.

# Effekt på ekonomisk effektivitet

Förhandsgodkännande av priser skapar inte incitament för Postnord att öka effektiviteten vare sig på kort eller lång sikt, och möjliggör inte heller en allokerings effektiv prissättning.

För att hindra konkurrensbegränsande korssubventionering med hjälp av förhandsgodkännanden behöver PTS minimera Postnords marginaler för de reglerade produkterna.

Detta kan leda till en så kallad *ratchet effect* (se nästa sida) som innebär att Postnord, för att undvika orealistiska förväntningar på framtida effektiviseringstakt, inte optimerar sin produktion.

Den långsiktiga effekten på dynamisk effektivitet beror på hur processen för förhandsgodkännande av portoökningar ser ut, samt detaljutformningen av regleringen. Incitamenten för investeringar ökar med

en ökad förutsägbarhet och därmed minskad risk, samt med en finansiellt hållbar prissättning som tillåter en rimlig avkastning på investeringar.

Resultatet av vår analys visas i tabell 3.6 nedan och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 3.6. Effekt av förhandsgodkännande av priser på ekonomisk effektivitet**

Övergripande mål	Mål i en postkontext	Uppfyllt?	Kommentar
4. Allokerings-effektivitet	<i>En optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster.</i>	<b>Nej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Om PTS bedömer priser utifrån strikt kostnadsorientering, istället för att eftersträva ett allokerings effektivt pris som reflekterar användarnas betalningsvilja, s.k. <i>Ramsey pricing</i>, uppfylls inte målet om allokativ effektivitet</li> <li>Bäst lämpad att avgöra optimal prissättning är Postnord. Om PTS missbedömer betalningsviljan leder detta till ett regulatoriskt misslyckande i form av ett ineffektivt pris.</li> </ul>
5. Produktions-effektivitet	<i>Posttjänster ska produceras på det mest kostnadseffektiva sättet.</i>	<b>Nej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Postnord kan inte behålla vinster från produktionseffektiviseringar efter innevarande regleringsperiod om PTS tar hänsyn till de lägre kostnaderna vid sin bedömning av framtida prisjusteringar.</li> <li>Postnord kommer då sannolikt undvika produktionseffektiviseringar för att undvika strikta framtida krav på effektiviseringsprocessen (s.k. <i>ratchet effect</i>).</li> </ul>
6. Dynamisk effektivitet	<i>Postoperatörer har incitament och möjlighet att förbättra sina produkter och produktions-processer över tid.</i>	<b>Nej</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vid strikt kostnadsorientering varje ny prisperiod minskar möjligheten att skapa vinster genom långsiktiga förbättringar i produkter och produktion.</li> <li>Ökad osäkerhet gällande avkastningen på nya investeringar minskar Postnords incitament till innovation.</li> <li>Framförallt stor påverkan från ovisshet om huruvida prisändringar kommer att godkännas eller inte, men även ovisshet om hur lång den administrativa processen blir.</li> </ul>

## 4. Allokeringseffektivitet

### FÖRHANDSGOKÄNNANDE AV PRISER BEGRÄNSAR ALLOKERINGSEFFEKTIVITETEN

Effekten av förhandsgodkännande av priser på allokeringseffektivitet beror på huruvida PTS tillåter Postnord att sätta priser som inte är strikt kostnadsorienterade, utan istället reflekterar användarnas betalningsvilja.

Produkter som, liksom brevdistribution, kännetecknas av skalfördelar, höga fasta kostnader, eller höga andelar gemensamma eller delade kostnader, kan inte på ett lönsamt sätt prissättas utifrån marginalkostnaden. Detta då prissättning utifrån marginalkostnad leder till ofullständig kostnads-täckning. Istället bör priset sättas utifrån produkternas priselasticitet<sup>48</sup>, på en nivå som gör att efterfrågan avviker så lite som möjligt från vad den hade varit vid marginalkostnadsprissättning. Denna metod kallas Ramsey Pricing, och innebär att priset sätts lågt på produkter med hög priselasticitet, dvs där kunderna är priskänsliga och många kunder kommer förloras vid en liten prishöjning, medan priset sätts högre på produkter med låg priselasticitet.<sup>49</sup>

Om PTS försöker avgöra vilket pris som är optimalt behövs en uppskattning av elasticiteten. Detta kräver ett omfattande arbete genom exempelvis konsumentundersökningar, något som innebär en stor administrativ börda för PTS och sannolikt inte skulle göras vid varje prisförändring.

Ett sådan tillvägagångssätt tar också tid. När volymer och priser förändras snabbt riskerar den uppskattade elasticiteten att snabbt bli inaktuell.

Om betalningsviljan missbedöms riskerar detta dessutom att leda till ett regulatoriskt misslyckande där utfallet blir värre än det varit utan regleringen.<sup>50</sup>

Den aktör som är bäst lämpad att göra uppskattningar av användarnas priskänslighet är marknadsaktören själv – i detta fallet Postnord – vars sälj- och marknadsavdelning är i konstant kontakt med olika typer av kunder och har en god förståelse för hur dessa skulle reagera på

prisändringar. Postnord har även (till skillnad från PTS) möjligheten att snabbt reagera och justera priser igen om det visar sig att man missbedömt priselasticiteten och får en större eller mindre efterfrågan på produkter än förväntat. Detta har tidigare konstaterats av t.ex. Ofcom, se box 3.2 nedan.

#### Box 3.2. Slutsatser från Ofcoms utredning av den brittiska posttjänsten 2011

*”As we have seen above there is significant uncertainty about the future of the postal sector. While there has clearly been a structural decline in mail volumes worldwide, and particularly in the UK, it is difficult to separate this from the cyclical decline linked to the current economic climate and its effect on business transactions and therefore mail volumes. Furthermore, there is great uncertainty about the speed and comprehensiveness of e-substitution, i.e. the replacement of physical mail by electronic communications.*

...

*Given these circumstances, the likelihood of substantial regulatory error is significant.*

...

*Royal Mail should be in a better position than the regulator to determine the quantum and structure of price increases required to return it to a sustainable financial position (although there is no guarantee absent a price control that its price increases would stop at this level). Royal Mail should also have the incentive to do this in a manner which is consistent with the ongoing and long-term health of the postal sector which, in turn, should help maintain the viability of the universal service.”*

*Källa: Ofcom (2011) Securing the Universal Postal Service . Proposals for the future framework of economic regulation. Paragraf 6.44, 6.48 samt 6.58.*

<sup>48</sup>Priselasticiteten är ett mått på hur efterfrågan förändras vid en prisförändring. Ju större förändring i efterfrågan som sker vid en given prishöjning, desto högre är priselasticiteten. / <sup>49</sup> Copenhagen Economics (2012) Pricing behaviour of postal operators. / <sup>50</sup> Ofcom (2017) Review of the Regulation of Royal Mail

## 5+6. Produktionseffektivitet och dynamisk effektivitet

### FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER RISKERAR ATT BEGRÄNSA PRODUKTIONSEFFEKTIVITETEN

I teorin kan förhandsgodkännande av portopriser ge Postnord incitament att reducera sina kostnader under perioden mellan två prisjusteringar då lägre kostnader direkt leder till högre vinst.

Om PTS vid sin bedömning av priser tar hänsyn till tidigare effektiviseringstakt, riskerar emellertid förhandsgodkännande av priser att begränsa produktionseffektiviteten. Detta sker om kostnadsbesparande åtgärder i period ett innebär att PTS inte tillåter Postnord att öka priser i period två. I praktiken är det därför vanligt att företag väljer att dölja sin fulla potential för kostnadsminskningar, för att undvika hårdare krav i framtiden, ett fenomen som går under namnet *"ratchet effect"*<sup>51</sup>.

Incitamenten för Postnord att faktiskt genomföra möjliga produktionseffektiviseringar minskar därför drastiskt om PTS vid nästa prisjustering tillämpar ett krav om strikt kostnadsorientering, vilket innebär att Postnord inte får behålla den extra vinstmarginalen.

Även om PTS inte tillämpar ett krav om strikt kostnadsorientering kan produktionseffektiviteten minska om det råder osäkerhet om huruvida Postnord kommer att få behålla den extra vinsten av kostnadsreducerande åtgärder vid nästa prisökning.

### FÖRHANDSGODKÄNNANDE AV PRISER RISKERAR ATT BEGRÄNSA DEN DYNAMISKA EFFEKTIVITETEN

Effekten på dynamisk effektivitet beror på hur

processen för förhandsgodkännande av portoökningar ser ut, samt detaljutformningen av regleringen.

Vid ett krav om strikt kostnadsorientering minskar Postnords incitament att skapa vinster genom långsiktiga förbättringar i produkter och produktion (se diskussion om produktionseffektivitet). Om huvuddelen av vinsten av denna typ av investeringar endast kan behållas en period finns små incitament att genomföra stora satsningar på förbättrade produktionsprocesser eller nya produkter. I värsta fall skulle en "lyckad" satsning ändå kunna ge förlust om Postnord inte får möjlighet att ta ut ett pris som ger täckning för investeringen.

Investeringsviljan minskar även vid hög risk och osäkerhet. Beroende på hur lätt det är för Postnord att förutsäga vilka möjligheter det finns att ta ut ett visst pris i framtiden påverkas därmed också incitamenten att investera i nya produkter och produktförbättringar. Ju mer oförutsägbar processen är, desto större risk innebär det för Postnord att genomföra stora förändringsprocesser och investeringar. Detta gäller både osäkerhet om huruvida ett nytt pris kommer att godkännas eller inte, och osäkerhet kring hur lång tid processen kommer att ta.

På lång sikt går det, med aktivt förebyggande och en medvetenhet om den förutsägbarhet som krävs, att mildra dessa negativa effekter. Att bygga upp ett förtroende för regleringen och dess funktion på lång sikt kan ge Postnord den trygghet som krävs för att våga investera på lång sikt. Att skapa sådan tillit kan

dock ta lång tid, och det är därför sannolikt att förhandsregleringen initialt inverkar negativt på den dynamiska effektiviteten.

<sup>51</sup>Freixas, X., Guesnerie, R. and J. Tirole (1985), "Planning Under Incomplete Information and the Ratchet Effect", Review of Economic Studies, Vol. LII(2), 169, 173-192.

## 3.3 EN ALTERNATIV PRISTAKSREGLERING



# Sammanfattade slutsatser

En alternativ pristaksreglering ger PTS samma möjligheter som idag att säkerställa rimliga priser för skyddsvärda grupper och att minska risken för konkurrensbegränsande korssubventionering. Med införandet av en volymparameter ökar möjligheten att kombinera dessa två mål med en kostnadsorienterad prissättning och en finansiellt hållbar posttjänst, utan att för den skull möjliggöra övervinster.

På kort eller medellång sikt finns i praktiken små möjligheter för Postnord att öka effektiviserings-takten utöver vad som redan sker. En minskad

omfattning av pristaket påverkar endast en mindre andel av alla enstaka brev och denna förändring har därför liten påverkan på incitamenten för effektiviseringar. Även om volymparametern ökar möjligheten att få täckning för exogena förändringar i efterfrågan, skapar den jämfört med dagens pristak inget ökat utrymme för att behålla vinster från effektiviseringar.

En minskad omfattning av pristaket, genom sänkt viktgräns, har i praktiken troligtvis inte någon inverkan på Postnords möjlighet att sätta mer allokeringseffektiva priser. Detta eftersom det inte är

troligt att Postnord skulle ändra den relativa förhållandet mellan prissättningen av lättare och tyngre brev. Volymparametern skapar däremot ett närmare samband mellan framtida kostnadsutveckling och möjlig prissättning. Detta ökar sannolikheten för att Postnord ska kunna sätta allokeringseffektiva priser, och ökar även incitamenten för långsiktiga investeringar då sannolikheten att investeringar återbetalas ökar.

Resultatet av vår analys visas i tabell 3.7 och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 3.7. Effekter av en alternativ pristaksreglering på regulatorisk måluppfyllelse och ekonomisk effektivitet**

	Nuvarande pristaksreglering	Förhandsgodkännande av priser	Alternativ pristaksreglering	Efterhandskontroll + konkurrenslagstiftning
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	Ja	Ja	
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	Ja	Ja	
3. Uppfyllande av andra regleringsmål	Delvis (1/3)	Delvis (2/3)	Delvis (2,5/3)	
4. Allokeringseffektivitet	Nej	Nej	Ja	
5. Produktionseffektivitet	Delvis	Nej	Delvis	
6. Dynamisk effektivitet	Nej	Nej	Ja	

Not: Stjärnor indikerar att bedömningen beror på implementeringen och detaljutformningen av regleringsmodellen. Den bedömning som återfinns i tabellen speglar det bästa utfallet. Vi utgår också från att regulatören använder regleringen som den är tänkt och t.ex. inte efterhandskontrollerar onödigt många priser.

# Uppfyllande av regleringsmål

Till skillnad från dagens pristaksreglering kan en alternativ pristaksreglering uppfylla majoriteten av regleringsmålen. Under perioder då pristaket ses över innebär det dock en mer omfattande regleringsbörda än dagens pristak.

En alternativ pristaksreglering ger PTS samma möjligheter som idag att säkerställa rimliga priser för skyddsvärda grupper och att förhindra

konkurrensbegränsande korssubventionering. Med införandet av en volymparameter ökar möjligheten att kombinera dessa två mål med en kostnadsorienterad prissättning och en finansiellt hållbar posttjänst. Då volymparametern behöver beräknas och uppdateras med jämna mellanrum ökar regleringsbördan något jämfört med dagens reglering, men under varje regleringsperiod är den fortfarande låg.

Begränsning av vilka viktklasser som omfattas av pristaket har i praktiken liten effekt på hur väl regleringsmålen uppfylls, då prissättningen på tyngre brev är knuten till priset på enstaka frimärken.

En sammanfattning av resultaten återfinns i tabell 3.8.

**Tabell 3.8. Uppfyllande av regleringsmål med en alternativ pristaksreglering**

Övergripande mål	Uppfyllt?	Kommentar
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>En minskning av pristakets omfattning till brev upp till 100 gram skulle inte påverka skyddsvärda grupper då de främst skickar brev som väger under 100 gram.</li> <li>En alternativ pristaksreglering som inkluderar en volymjusterande parameter kan säkerställa rimliga priser till skyddsvärda grupper under förutsättning att "rimliga priser" inte innebär ett pris lägre än kostnaderna.</li> </ul>
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Postnords möjligheter till konkurrensbegränsande korssubventionering begränsas av digitaliseringen och potentiell konkurrens från andra distributionsföretag.</li> <li>Brev mellan 100 och 500 gram utgör en mycket liten andel av enstaka inrikes brev och Postnords möjlighet till korssubventionering skulle därför endast öka marginellt, om alls, jämfört med dagens pristaksreglering.</li> <li>Införande av en volymjusterande parameter innebär att Postnord får kostnadstäckning, men gör det inte möjligt att göra stora vinster på produkter som omfattas av prisregleringen som skulle kunna användas till underprissättning av konkurrensutsatta produkter.</li> </ul>
3.1. Kostnadsorientering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Införandet av en volymjusterande parameter möjliggör en kostnadsorienterad prissättning.</li> <li>Begränsningen av prisökningar till ändringar i KPI samt enhetskostnader för utdelning av brev förhindrar överprissättning.</li> </ul>
3.2. Finansiellt hållbar posttjänst	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Införandet av en volymjusterande parameter möjliggör kostnadstäckning för de reglerade produkterna och bidrar därmed bättre än dagens pristaksreglering till ett finansiellt hållbart tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten</li> </ul>
3.3. Låg regleringsbörda	Delvis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utformning och justering av pristaket innebär en administrativ börda både för PTS och för Postnord varje gång det nya pristaket ska fastställas. Hur stor denna börda blir beror på hur stora förändringar PTS genomför och hur ofta de genomförs.</li> <li>Under varje regleringsperiod är bördan minimal för både Postnord och PTS.</li> </ul>

# 1. Rimliga priser för skyddsvärda grupper

## ETT ALTERNATIVT PRISTAK ÄVENTYRAR INTE RIMLIGA PRISER

Att begränsa omfattningen av pristaket till enstaka inrikes brev upp till 100 gram, istället för 500 gram eller 250 gram, påverkar inte uppfyllandet av målet om rimliga priser.

Som konstaterats i kapitel 2 är de potentiellt skyddsvärda grupperna av användare framför allt privatpersoner utan tillgång till internet eller ”digital kompetens” samt småföretag, främst på landsbygden. Det behov som identifierats som skyddsvärt är i första hand privatpersoners behov av kommunikation med andra privatpersoner och myndigheter samt småföretags behov av att skicka fakturor. Sådana brev väger oftast inte mer än 100 gram. Att sänka viktgränsen till 100 gram har därför inte någon negativ inverkan på skyddsvärda grupper.

Som även konstaterats i den senaste postlagsutredningen är de brev som väger mer än 100 gram i huvudsak lättare e-handelsförsändelser. Vi saknar information om exakt hur stor e-handels andel av enstaka inrikes brev över 100 gram är, men tydligt är att e-handeln växer kraftigt och att gränserna mellan brev, paket, kurir- och express-befordran suddas ut allt mer.<sup>52</sup>

För företag som ofta skickar något tyngre försändelser finns utöver frimärkta brev ett antal olika produkter att välja på, varav flera ligger lägre i pris än frimärkta brev, se tabell 3.9.

Olika viktklasser på brev prissätts idag utifrån ett system med *multiplar*, där varje viktklass motsvarar ett visst antal frimärken. Så länge den lägsta vikten (dvs. ett frimärke) omfattas av prisregleringen är det därför mycket osannolikt att priserna på högre viktklasser kommer att avvika från den relativa prissättning som används idag.

Införandet av en volymparameter i pristaksfunktionen säkerställer att priset följer Postnords kostnadsutveckling. Detta ökar sannolikheten för att priset – till skillnad från under dagens pristaksreglering – täcker kostnaderna, inte bara idag, utan även i framtiden. En volymjusterande parameter är inte ämnad att skapa höga vinster för Postnord. Den är istället ämnad att motverka stora förluster som följd av volymfall, exempelvis på

grund av digitaliseringen, se box 1.3. Förutsatt att det som anses vara ett ”rimligt pris” inte understiger kostnaderna för att befordra brev säkerställer därmed ett pristak med en volymjusterande parameter rimliga priser för skyddsvärda grupper.

Om priset för vissa användargrupper skulle behöva vara lägre än kostnaden för att befordra ett brev för att anses som ”rimligt” finns möjligheten att kombinera pristaket med andra mekanismer, såsom subvention av frimärken för utvalda särskilt skyddsvärda användargrupper. På detta vis kan både målet om rimliga priser och målen om kostnadsorientering och en finansiellt hållbar posttjänst uppnås.

**Tabell 3.9 Postnords priser för olika typer av brevöversändelser, 2018**

Produkt	Pris (SEK)		
	250 gram	500 gram	1 000 gram
Frimärke	36	54	72
Porto betalt, 1:a klass / ekonomi	20,80 / 19,20	31,20 / 28,80	41,60 / 38,40
Franco, 1:a klass / ekonomi	25,60 / 23,60	38,40 / 35,40	51,20 / 47,20
Varubrev, 1:a klass / ekonomi	23,45 / 22,40	35,69 / 34,13	49,81 / 47,73
Skicka lätt	58	58	58

<sup>52</sup> SOU 2016:27 Som ett brev på posten, kapitel 4 och 8

## 2. Hindrande av konkurrensbegränsande korssubventionering

### ETT ALTERNATIVT PRISTAK ÖKAR INTE RISKEN FÖR KONKURRENSBEGRÄNSANDE KORSSUBVENTIONERING

Som vi diskuterat tidigare så innehåller konkurrenslagen ett förbud mot att en dominerande aktör missbrukar sin ställning genom underprissättning för att stänga ute konkurrenter. Om det ändå skulle anses finnas en risk för konkurrensbegränsande korssubventionering från enstaka inrikesbrev till andra marknadssegment med mer konkurrens skulle en minskning av pristakets viktgräns från 500 g till 100 gram endast ha en mycket liten påverkan på risken jämfört med dagens reglering.

Endast 10 procent av de övernattbefordrade enstaka inrikesbrev som skickades 2017 vägde mellan 100 och 500 gram. Dessa brev utgjorde endast 6 procent av Postnords totala brevintäkter under 2017. Det är inte troligt att eventuella prisökningar till följd av borttaget pristak på en så liten andel av breven och intäkterna skulle kunna användas för att begränsa konkurrensen inom andra produktsegment genom en generell prissänkning för dessa produkter.

På grund av den starka digitaliseringen är det också osäkert i vilken utsträckning ett borttagande av pristaket för några produkter över huvud taget skulle leda till den storlek på prishöjningar som krävs för att Postnord effektivt skulle kunna stänga ute konkurrenter från marknaden. Det är mycket troligt att digitaliseringen redan tvingar Postnord att hålla ned priserna för att inte förlora ytterligare volymer, och därmed fungerar som ett de facto pristak. Detta konstaterades även av den senaste

postlagsutredningen.<sup>53</sup>

För e-handelsförsändelser, som inte går att substituera med elektroniska alternativ, finns idag konkurrens från paketleverantörer, exempelvis DHL och DB Schenker Privpak. Dessa aktörer erbjuder redan idag enstaka försändelser upp till 1 kg med priser som inte skiljer sig markant från Postnords portopriser, se tabell 2.3.

Det är därför inte omöjligt att dessa operatörer i framtiden kan komma att erbjuda konkurrenskraftiga priser även inom ännu lägre viktclasser. Det gäller inte minst eftersom lättare försändelser som innehåller varor som köpts och sålts på internet är ett kraftigt växande marknadssegment.

Som diskuterats tidigare i rapporten innebär övergången till tvådagars befordran av brev tillfälliga kostnadsbesparingar som tillfälligt ökar sannolikheten för en finansiellt hållbar prissättning. Detta är dock endast en kortsiktig lösning, eftersom brevvolymerna fortsätter falla. Utan en volymjusterande parameter kommer enhetskostnaderna snart överstiga det pris som tillåts av ett KPI-baserat pristak.

Introduktionen av en volymjusterande parameter säkerställer kostnadstäckning även på lång sikt, samtidigt som den inte ökar risken för övervinster som i teorin skulle kunna användas för att underprissätta andra konkurrensutsatta produkter.

Som nämnts tidigare så kan ett pristak inte direkt förhindra underprissättning utan endast minska

utrymmet för detta. Utrymmet minskar ju mindre marginaler som tillåts för produkter som omfattas av pristaket. Förhindrad korssubventionering genom pristaksreglering är därför inte förenligt med målet om en finansiellt hållbar posttjänst. Direkt förhindrande av underprissättning uppnås istället bäst med andra riktade åtgärder.

<sup>53</sup> Se SOU 2016:27, s. 72

### 3. Övriga regleringsmål

#### **MER KOSTNADSORIENTERING MED ALTERNATIVT PRISTAK**

Som beskrivits ovan möjliggör introduktion av en volymjusterande parameter en mer kostnadsorienterad prissättning och förbättrar möjligheterna för kostnadstäckningen av enstaka inrikes brev. Det faktum att framtida prisökningar inte får överstiga förändringar i KPI samt utvecklingen i enhetskostnader för utdelning av brev, förhindrar även överprissättning.

Kostnadsorienteringskravet gäller Postnord som helhet och ett pristak på ett mindre urval av produkter kan därför inte säkerställa kostnadsorientering på samtliga produkter. En volymparameter innebär dock att kostnadsutvecklingen beaktas i pristaket. Detta ökar sannolikheten att Postnord kan hålla en kostnadsorienterad prissättning markant jämfört med dagens situation.

Pristaksformeln blir också mer komplicerad med en volymparameter. PTS menar dock själva att de har goda förutsättningar för att designa och implementera en alternativ pristaksreglering – någonting som kräver god insikt i Postnords kostnadsstruktur: *”Enligt Post- och telestyrelsen har myndigheten lång erfarenhet av att granska Postnords tjänstekalkyler och därmed goda förutsättningar för att utreda hur en kalibrering bäst kan ske vid en pristaksimplementering.”*<sup>54</sup>

Över tid kan utvecklingen av pristaket och enhetskostnaderna gradvis komma att skilja sig åt. Det kan bero på produktionseffektiviseringar eller en

förändrad relation mellan volymförändringar och kostnadspåverkan, den så kallade kostnadselasticiteten. För att åtgärda detta brukar pristak justeras med ett visst intervall, t.ex. vart tredje år. På detta sätt kan kostnadsorientering även säkerställas över tid.

Vilka viktklasser som pristaket omfattar påverkar inte kostnadsorienteringen i sig. Den teoretiska möjligheten till icke-kostnadsorienterad prissättning ökar något för brev mellan 100-500 gram om dessa inte inkluderas i pristaket. Som tidigare nämnts är det dock osannolikt att dessa priser skulle frikopplas från dagens system med multiplar av det lägsta frimärkspriset.

#### **EN ALTERNATIV PRISTAKS-REGLERING KAN BIDRA TILL BÄTTRE FINANSIELL HÅLLBARHET**

Introduktionen av en volymjusterande parameter möjliggör kostnadstäckning för de reglerade produkterna och bidrar därmed bättre än dagens pristaksreglering till ett finansiellt hållbart tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten

#### **EN ALTERNATIV PRISTAKSREGLERING HÅLLER DEN REGULATORISK BÖRDAN PÅ EN RELATIVT LÅG NIVÅ**

Utformning och justering av pristaket innebär en administrativ börda för både PTS och Postnord varje gång det nya pristaket ska fastställas. Under varje regleringsperiod är bördan dock minimal, såväl för Postnord som för PTS.

Hur stor den totala bördan blir beror på hur stora förändringar PTS väljer att genomföra vid varje ny regleringsperiod. Om PTS exempelvis endast justerar inflationsparametern på regelbunden basis och endast vid ett fåtal tillfällen genomför en större översyn av beräkningsmodellen blir regleringsbördan vid en ny regleringsperiod låg. Om PTS istället väljer att se över hela beräkningsmodellen varje år och begära in kostnadsunderlag från Postnord skulle regleringsbördan däremot bli omfattande.

En större översikt vid varje ny regleringsperiod kan dock öka sannolikheten att prissättningen blir kostnadsorienterad och finansiellt hållbar om postmarknaden upplever stora förändringar. Det gäller inte minst vid införandet av en volymjusterande parameter, då det kan vara lämpligt att följa upp hur väl den förutspått kostnadsutvecklingen utifrån eventuella volymförändringar.

Att exkludera brev mellan 100-500 gram från pristaksregleringen har ingen signifikant påverkan på regleringsbördan.

<sup>54</sup> SOU 2016:27, s.186

# Effekter på ekonomisk effektivitet

En alternativ pristaksreglering ökar möjligheten till kostnadstäckning och därmed återbetalning av investeringar. Detta ökar incitamenten att investera i produkter och produktionsprocesser på lång sikt.

En volymjusterande parameter justerar pristaket för exogena kostnadsförändringar, det vill säga kostnadsförändringar som Postnord inte själv kan påverka. Detta förändrar inte incitamenten för

produktionseffektiviseringar. På kort sikt ger pristaket dock (i likhet med dagens pristak) endast svaga incitament att genomföra ytterliga effektiviseringar utöver de som redan sker.

Ökad flexibilitet i prissättningen genom minskad omfattning av pristaket innebär förbättrade möjligheter att öka allokeringseffektiviteten jämfört med dagens reglering. Allokeringseffektiviteten

förbättras också med införandet av en volymparameter då denna ökar sannolikheten att Postnord kan sätta kostnadsorienterade priser.

Resultatet av vår analys visas i tabell 3.10 och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 3.10 Effekt av en alternativ pristaksreglering på ekonomisk effektivitet**

Övergripande mål	Mål i en postkontext	Uppfyllt?	Kommentar
4. Allokeringseffektivitet	<i>En optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster.</i>	<b>Ja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En volymjusterande parameter ökar möjligheten för Postnord att sätta ett allokeringseffektivt pris då sannolikheten för kostnadstäckning ökar.</li> <li>En begränsning av pristakets omfattning till brev upp till 100 gram möjliggör allokeringseffektiva priser för försändelser över 100 gram då prisdifferentiering mellan olika viktklasser möjliggörs.</li> </ul>
5. Produktions-effektivitet	<i>Posttjänster ska produceras på det mest kostnadseffektiva sättet.</i>	<b>Delvis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incitament att reducera kostnader under pristakets löptid då lägre kostnader direkt leder till högre vinst.</li> <li>En volymjusterande parameter justerar pristaket för exogena kostnadsförändringar som Postnord inte själv kan påverka. Detta påverkar inte incitamenten för produktionseffektiviseringar.</li> <li>Incitamenten till kostnadseffektiviseringar minskar närmre löptidens slut om PTS vid nästa prisjustering tillämpar ett krav om strikt kostnadsorientering.</li> </ul>
6. Dynamisk effektivitet	<i>Postoperatörer har incitament och möjlighet att förbättra sina produkter och produktionsprocesser över tid.</i>	<b>Ja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Postnords incitament till innovation stärks då införandet av en volymparameter och begränsningen av pristaket till en mindre omfattning ökar Postnords möjligheter att få kostnadstäckning och därmed att få igen sina investerade pengar.</li> </ul>

## 4+5+6. Effektivitetsförbättringar

### EN ALTERNATIV PRISTAKSREGLERING ÖKAR ALLOKERINGSEFFEKTIVITETEN

Full allokeringseffektivitet, det vill säga en optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster, uppnås när priserna reflekterar kundernas betalningsvilja. Ett pristak som leder till priser som på avvikelse från detta begränsar allokeringseffektiviteten.

Introduktionen av en volymjusterande parameter ökar Postnords möjlighet (jämfört med dagens pristak) att sätta ett allokeringseffektivt pris för de reglerade produkterna. Detta beror på att den volymjusterande parametern säkerställer att Postnord kan ta ut kostnadstäckande priser. Om pristaket är för lågt riskerar det att leda till att de reglerade produkterna konsumeras i för hög utsträckning.

En begränsning av pristakets omfattning till enstaka inrikes brev upp till 100 gram möjliggör för Postnord att sätta allokeringseffektiva priser för enstaka inrikes brev mellan 100 och 500 gram. I praktiken är dessa dock knutna till priset på ett enskilt frimärke, och den faktiska effekten av en minskad omfattning kommer därför med stor sannolikhet att vara obefintlig.

### ETT ALTERNATIVT PRISTAK MINSKAR INTE PRODUKTIONSEFFEKTIVITETEN

Ett pristak ger i teorin Postnord incitament att reducera sina kostnader under pristakets löptid då lägre kostnader direkt leder till högre vinst. Det kräver dock att pristaket inte sänks som en direkt

följd av genomförda kostnadsbesparingar, vilket skulle underminera Postnords incitament till kostnadsbesparingar, se diskussion i kapitel 2.

Om kostnadsbesparingar leder till lägre pristak under nästa regleringsperiod blir också timing mellan effektiviseringsprogram och regleringsperioder av betydelse. Om en effektivisering sker tidigt i perioden kan Postnord tillgodoräkna sig de sänkta kostnaderna under några år. Om effektiviseringen däremot inträffar i slutet av en regleringsperiod kan det minska incitamenten för effektiviseringar, eller göra att Postnord skjuter på införandet av effektiviseringsåtgärden till nästa regleringsperiod. Denna mekanism liknar den som beskrivits i förhållande till förhandsreglering.

En minskning av pristakets omfattning skulle i teorin kunna minska incitamenten till kostnadsbesparingar, eftersom kostnadsökningar till viss del kan övervältras på kunder som köper oreglerade produkter. Det finns tre anledningar till varför risken för detta är låg.

För det första utgör enstaka inrikes brev mellan 100 och 500 gram, endast 8 procent av de totala enstaka inrikes breven, se figur 3.3. De kan därför endast ha marginell påverkan på incitamenten.

För det andra hanteras både de brev som omfattas av pristaket och de brev som inte omfattas av pristaket i samma nätverk. Kostnadsbesparingar för brev som omfattas av pristaket innebär därför per automatik kostnadsbesparingar även för de brev som inte omfattas av pristaket.

För det tredje har den pågående digitaliseringen

redan idag en starkt disciplinerande inverkan på Postnords priser. Det skulle därför vara mycket svårt för Postnord att övervältra eventuella kostnadsökningar på produkter utanför pristaket.

Introduktionen av en volymjusterande parameter minskar inte Postnords incitament till kostnadsbesparingar då den endast justerar pristaket för *exogena* kostnadsförändringar, dvs. sådana som Postnord inte själv kan påverka.

Som nämnts i kapitel 2 är det idag främst konkurrens från digital kommunikation som skapar incitament för kostnadsbesparingar. Dessa försvinner inte vid introduktionen av en volymjusterande parameter. Samtidigt innebär redan kraftiga besparingskrav att pristaket, oavsett teoretiska incitament, inte kommer ha någon effekt på produktionseffektiviteten.

### ETT ALTERNATIVT PRISTAK ÖKAR INCITAMENTEN TILL DYNAMISK EFFEKTIVITET

I kapitel 2 konstaterades att i den mån pristaket håller priserna på en låg nivå finns det små incitament att utveckla nya produkter eller produktionsprocesser. Ett pristak som bättre reflekterar kostnader och tillåter ett högre pris förstärker därmed incitamenten för innovation.

Eftersom såväl begränsningen av pristakets omfattning som införandet av en volymjusterande parameter ökar Postnords möjligheter att få igen investerade pengar bidrar detta till att öka Postnords incitament för innovation.

## 3.4 EFTERHANDSKONTROLL AV PRISER

- 1. RIMLIGA PRISER TILL SKYDDSVÄRDA GRUPPER**
  - 2. HINDRANDE AV KORSSUBVENTIONERING**
  - 3. UPPFYLLANDE AV ANDRA REGULATORISKA MÅL**
  - 4. ALLOKERINGSEFFEKTIVITET**
  - 5. PRODUKTIONSEFFEKTIVITET**
  - 6. DYNAMISK EFFEKTIVITET**
- 

# Sammanfattade slutsatser

Efterhandskontroll av priser i kombination med dagens konkurrenslagstiftning är den enda av de regleringsmodeller vi analyserat som uppfyller samtliga regleringsmål. Detta tack vare att Postnord får tillräcklig flexibilitet att sätta kostnadsorienterade och finansiellt hållbara priser samtidigt som gällande konkurrenslagstiftning hindrar underprissättning och därmed konkurrensbegränsande korssubventionering.

Med efterhandskontroll kan PTS direkt ingripa om Postnords priser inte anses rimliga för skyddsvärda grupper eller vid misstanke om konkurrensbegränsande korssubventionering. Samtidigt behöver inte varje prisförändring granskas i detalj och regleringsbördan blir därför lägre än under dagens reglering.

Efterhandskontroll av priser möjliggör även en allokerings effektiv prissättning och skapar

incitament för Postnord att öka effektiviteten på kort sikt samt investera i effektiv produktion på lång sikt. Detta förutsätter dock att PTS följer tydliga riktlinjer för när och hur de kan ingripa, och på så sätt säkrar tydliga investeringsförutsättningar för Postnord.

Resultaten sammanfattas i tabell 3.11 och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 3.11 Effekter av efterhandskontroll på regulatorisk måluppfyllelse och ekonomisk effektivitet**

	Nuvarande pristaksreglering	Förhandsgodkännande av priser	Alternativ pristaksreglering	Efterhandskontroll + konkurrenslagstiftning
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	Ja	Ja	Ja*
3. Uppfyllande av andra regleringsmål	Delvis (1/3)	Delvis (2/3)	Delvis (2,5/3)	Ja (3/3)
4. Allokerings effektivitet	Nej	Nej	Ja	Ja
5. Produktionseffektivitet	Delvis	Nej	Delvis	Ja
6. Dynamisk effektivitet	Nej	Nej	Ja	Ja

Not: Stjärnor indikerar att bedömningen beror på implementeringen och detaljutformningen av regleringsmodellen. Den bedömning som återfinns i tabellen speglar det bästa utfallet. Vi utgår också från att regulatorn använder regleringen som den är tänkt och t.ex. inte efterhandskontrollerar onödigt många priser. \*Beroende på hur snabb regulatorn är, se vidare diskussion i avsnitt 3.4.

# Uppfyllande av regleringsmål

Efterhandskontroll av priser i kombination med dagens konkurrenslagstiftning uppfyller samtliga regleringsmål.

Rimliga priser för skyddsvärda grupper och motverkande av konkurrensbegränsande korssubventionering säkerställs genom att PTS kan begära in underlag och/eller kräva en justering av priserna om dessa mål inte uppfylls. Under gällande konkurrenslagstiftning kan dessutom

Konkurrensverket ingripa mot underprissättning, vilket effektivt motverkar konkurrensbegränsande korssubventionering.

Målen om kostnadsorientering och en finansiellt hållbar posttjänst nås då Postnord har möjlighet att justera priserna så att de täcker kostnader plus en rimlig avkastning, samtidigt som möjligheten kvarstår för PTS att ingripa om priserna inte skulle vara kostnadsorienterade.

Då PTS endast behöver kontrollera priserna vid misstanke om korssubventionering eller om priserna inte anses rimliga för skyddsvärda grupper, minskar regleringsbördan jämfört med idag.

Resultatet av vår analys visas i tabell 3.12 och beskrivs i det följande i mer detalj.

**Tabell 3.12 Uppfyllande av regleringsmål**

Övergripande mål	Uppfyllt?	Kommentar
1. Rimliga priser till skyddsvärda grupper	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efterhandskontroll av priser ger PTS möjlighet att invända mot prissättningen om den inte ger ett rimligt pris.</li> <li>Vi utgår från att kontroll sker i rimlig tid, så att den skada som eventuellt hinner uppstå blir minimal.</li> </ul>
2. Motverka konkurrensbegränsande korssubventionering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>PTS kan kontrollera kostnadsmotiveringen av ett pris om konkurrensbegränsande korssubventionering misstänks.</li> <li>Hotet om efterhandskontroller kan ge Postnord starka incitament att undvika konkurrensbegränsande underprissättning. Samma incitament ges dock redan av konkurrenslagstiftningen där Konkurrensverket kan välja att undersöka marknaden om priserna inte verkar förenliga med gällande konkurrenslagstiftning.</li> <li>Vi utgår från att kontroll sker i rimlig tid, t.ex. innan konkurrenter trängts ut från marknaden.</li> </ul>
3.1. Kostnadsorientering	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>PTS har möjlighet att invända mot prissättningen om den inte anses kostnadsorienterad.</li> <li>Hotet om ett eventuellt ingripande kan ge Postnord starka incitament att säkerställa kostnadsorienterade priser.</li> </ul>
3.2. Finansiellt hållbar posttjänst	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Möjligheten för Postnord att sätta kostnadstäckande priser ökar möjligheterna för en finansiellt hållbar posttjänst.</li> </ul>
3.3. Låg regleringsbörda	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efterhandskontroll av priser innebär en lägre regleringsbörda än både förhandsgodkännande av priser och pristak.</li> <li>Detta gäller både för Postnord och PTS då varje prisförändring inte nödvändigtvis kontrolleras och då man inte är tvungen att fastställa ett pristak på regelbunden basis.</li> <li>I de tillfällen PTS väljer att undersöka Postnords priser blir dock bördan stor för såväl PTS som Postnord.</li> <li>Om PTS saknar tydliga riktlinjer för prisgranskning skapas osäkerhet vilket ökar arbetsbördan för PTS och skapar osäkerhet för Postnord.</li> </ul>

# 1+2. Rimliga priser och hindrande av konkurrensbegränsande korssubventionering

## EFTERHANDSKONTROLL KAN SÄKERSTÄLLA RIMLIGA PRISER FÖR SKYDDSVÄRDA GRUPPER

Efterhandskontroll av priser innebär att PTS direkt vid införandet av ett pris har möjlighet att tillse att priserna inte överstiger en rimlig nivå för skyddsvärda grupper.

Skyddet är dock något svagare än vid förhandsreglering eller pristak, då priset per definition redan kommer ha införts och skadan därför redan skett för de som köpt frimärken sedan det nya priset införts. Då utläggen för brev är relativt små (långt de flesta konsumenter spenderar mindre än 200 kr per år på brevbefordran) är det osannolikt att konsumenter skulle lida stor skada av en tillfällig prishöjning.

Vid upprepade efterhandsjusteringar av priset riskerar Postnords förtroende för PTS att undergrävas. Detta stärker incitamenten för Postnord att hålla sig till priser som uppfyller de regelmässiga kraven och inte ”chansa” på att ett pris undgår kontroll.

Det finns en risk att rädslan för efterhandsjustering av priser blir så stark att postoperatören redan innan prisjusteringen väljer att skicka in förslaget till regulatören, för att undvika efterjustering. Detta leder till en situation identisk med förhandsreglering. Vi utgår i vår bedömning från att en efterhandskontroll fungerar som tänkt och inte blir en variant på förhandsreglering.

## EFTERHANDSKONTROLL KAN MOTVERKA KONKURRENSBEGRÄNSANDE KORSSUBVENTIONERING

Även konkurrensbegränsande korssubventionering kan motverkas av efterhandskontroll, dels genom PTS möjlighet att gå in och kontrollera kostnads-motiveringen av ett pris, dels genom att hotet om efterhandskontroller i sig ger Postnord incitament att från början undvika detta. Detta kräver att PTS verkligen upptäcker priser som har ofördelaktiga effekter och kontrollerar dessa, samt att kontrollen sker i rimlig tid, t.ex. innan konkurrenter trängts ut från marknaden.

I denna kontext bör även nämnas att konkurrens-lagen gäller även vid efterhandskontroll och även Konkurrensverket kan därför välja att undersöka marknaden om priserna inte verkar vara förenliga med gällande konkurrenslagstiftning. Här har även konkurrenter (och privatpersoner) möjlighet att tipsa Konkurrensverket om de misstänker konkurrensbegränsande korssubventionering. Återigen kan detta dels konkret leda till att priser som inte uppfyller kraven kontrolleras, dels kan hotet om en ”efterhandskontroll” av Konkurrens-verket verka avskräckande från första början.

Liksom för övriga regleringsmodeller gäller att dagens marknadsutveckling i kombination med stigande kostnader lämnar litet, om något, utrymme för höga marginaler på enstaka brev och därmed för konkurrensbegränsande korssubventionering.

För att säkerställa att ingen konkurrensbegränsande korssubventionering förekommer är den mest effektiva lösningen dock att fokusera på de marknadssegment där underprissättning riskerar att uppstå. Som diskuteras ovan är konkurrens-begränsande underprissättning idag förbjudet enligt konkurrenslagen och mekanismer finns på plats för att motverka detta.

### 3. Övriga regleringsmål

#### **EFTERHANDSKONTROLL KAN SÄKERSTÄLLA KOSTNADS-ORIENTERING OCH EN FINANSIELLT HÅLLBAR POSTTJÄNST**

Med en välanpassad modell har PTS möjlighet att skapa både en kostnadsorienterad och finansiellt hållbar posttjänst. Vi antar att beräkningsmetoden för att avgöra om ett pris är ok eller inte utgår från en kostnadsorienterad prissättning som garanterar en finansiellt hållbar posttjänst, och dessa två mål anses därför uppfylla.

Som diskuterats tidigare så kan hotet om ett eventuellt ingripande ge Postnord starka incitament att säkerställa att priserna är kostnadsorienterade och därmed motverka såväl under- som överprissättning.

För att bidra till en finansiellt hållbar posttjänst krävs det att PTS tillåter priserna för de reglerade produkterna att täcka Postnords kostnader plus en rimlig avkastning. Givet denna premiss kan förhandsgodkännande av priser därmed uppfylla detta mål.

#### **EFTERHANDSKONTROLL INNEBÄR EN LÅG REGLERINGSBÖRDA**

Jämfört med förhandsreglering är regleringsbördan av efterhandskontroll mindre för både Postnord och PTS. Detta beror på att varje prisförändring inte nödvändigtvis kontrolleras. Vid de tillfällen då PTS väljer att begära in underlag för en prisförändring blir dock bördan stor för Postnord, men även för PTS

som ska göra bedömningen.

Utan en tydlig beräkningsmodell för prissättningen eller tydliga riktlinjer för vilka priser som är tillåtna kan det dock vara svårt för PTS att avgöra om ett pris bör granskas närmare eller inte. Är PTS osäkra kommer detta också per definition skapa osäkerhet för Postnord om huruvida priser kommer kräva en närmare granskning eller inte. Om PTS griper in onödigt ofta ökar regleringsbördan onödigt mycket. Klara och tydliga riktlinjer och definitioner för PTS arbete och regleringen av Postnord är därför viktiga för att de positiva effekterna av efterhands-reglering ska bli så stora som möjligt.

# Effekt på ekonomisk effektivitet

Efterhandskontroll möjliggör en allokerings effektiv prissättning och skapar incitament för Postnord att öka effektiviteten på kort sikt samt investera i effektiv produktion på lång sikt.

Efterhandsjustering innebär en större flexibilitet för Postnord jämfört med dagens pristak och möjligheten för en allokerings effektiv och finansiellt hållbar prissättning ökar. Detta leder även till att långsiktiga investeringar blir mer attraktiva genom

ökade förutsättningar att få avkastning på dessa.

Om PTS tillämpar strikt kostnadsorientering finns, liksom under förhandsreglering, risk för att en *ratchet effect* uppstår som motverkar incitamenten för kortsiktiga produktionseffektiviseringar. Denna risk är dock mindre om konkurrensbegränsande korssubventionering istället motverkas med hjälp av gällande konkurrenslagstiftning då PTS därmed inte behöver hålla lika hård press på Postnords

marginaler inom segmentet enstaka brev. Under dessa förutsättningar kan Postnord sätta priser som är kostnadstäckande och ger en rimlig avkastning, vilket ökar incitamenten för hög produktionseffektivitet.

Resultatet av vår analys visas i tabell 3.13 och beskrivs i detalj på nästa sida.

**Tabell 3.13 Effekt av en efterhandskontroll av priser på ekonomisk effektivitet**

Övergripande mål	Mål i en postkontext	Uppfyllt?	Kommentar
4. Allokerings-effektivitet	<i>En optimal produktions- och konsumtionsnivå av posttjänster.</i>	<b>Ja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Postnord får ökade möjligheter att anpassa prissättningen efter användarnas betalningsvilja</li> <li>Detta kräver att PTS inte tillämpar ett strikt kostnadsorienteringskrav som förhindrar prisdifferentiering</li> </ul>
5. Produktions-effektivitet	<i>Posttjänster ska produceras på det mest kostnadseffektiva sättet.</i>	<b>Ja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I teorin kan höga kostnader p.g.a. låg effektivitet överföras på konsumenterna.</li> <li>I praktiken är denna möjlighet begränsad av dagens marknadsutveckling som ger Postnord starka incitament att hålla nere priserna.</li> <li>Om PTS tillämpar strikt kostnadsorientering kan en <i>ratchet effect</i> uppstå.</li> </ul>
6. Dynamisk effektivitet	<i>Postoperatörer har incitament och möjlighet att förbättra sina produkter och produktions-processer över tid.</i>	<b>Ja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efterhandsjustering av priser innebär en större möjlighet för Postnord att få behålla vinsterna av sina investeringar.</li> <li>Risken att priser justeras i efterhand (med negativ påverkan på investeringsincitamenten) minimeras signifikant genom tydliga regler för när – och på vilka premisser – PTS kan ingripa.</li> </ul>

# 4+5+6. Effektivitetsförbättringar

## EFTERHANDSKONTROLL BIDRAR TILL ÖKAD ALLOKERINGS-EFFEKTIVITET

Efterhandskontroll av priser ökar Postnords möjligheter att anpassa prissättningen efter användarnas betalningsvilja, och därmed uppnå ett allokerings effektivt pris.

Som diskuteras tidigare bör priset för postprodukter sättas omvänt mot priselasticiteten, dvs. produkter med hög elasticitet får ett lågt pris och vice versa. För detta krävs kännedom om elasticiteten för respektive produkt. Postnord är, som vi konstaterat tidigare, den aktör med bäst kännedom inom detta område. Med efterhandskontroll kan Postnord därmed sätta mer allokerings effektiva priser än om PTS skulle detaljstyra varje pris.

Detta kräver dock att PTS vid sin efterhandskontroll inte tillämpar ett strikt kostnadsorienteringskrav på produktnivå som förhindrar prisdifferentiering mellan produkter. Om så vore fallet är det inte möjligt att använda sig av *Ramsey pricing* och på detta sätt öka allokerings effektiviteten. Vi utgår i vår bedömning från att PTS möjliggör prisdifferentiering och på denna premiss möjliggör efterhandskontroller allokerings effektiva priser.

## EFTERHANDSKONTROLL BIDRAR TILL ÖKAD PRODUKTIONS-EFFEKTIVITET

Efterhandskontroll kan i teorin minska Postnords incitament till kostnadseffektivisering då höga kostnader på grund av låg effektivitet kan slussas

över i det pris kunderna betalar. I praktiken begränsas dock möjligheten att slussa över högre kostnader i högre priser av fallande brevvolymer och stark konkurrens från digitala kommunikationsmedel. Dessa två förhållanden ger även Postnord starka incitament att minska kostnaderna över tid.

Om PTS tillämpar ett krav om strikt kostnadsorienterad prissättning skulle en *ratchet effect* kunna uppstå som minskar incitamenten för Postnord att genomföra produktionsförbättringar för att undvika striktare krav i framtiden.

Då vi förutsätter att inte varje pris detaljkontrolleras vid en efterhandskontroll blir denna effekt dock något svagare än vid förhandsreglering, och sannolikheten att Postnord kan få fördelar av en produktionseffektivisering utan att detta följs upp med orimligt höga förväntningar på fortsatta produktionseffektiviseringar ökar.

Efterhandsjustering av priser innebär således en större möjlighet för Postnord att få behålla vinsterna av sina investeringar – någonting som ger starkare incitament att förbättra produktionsprocesser och skapa nya och innovativa produkter.

## DYNAMISK EFFEKTIVITET

Risken att PTS ska begära en ändring av priserna i efterhand kan minska Postnords incitament till innovation. Detta då det alltid finns en risk för att investeringen inte kan återbetalas. Denna risk kan dock minimeras signifikant om det finns tydliga

regler för när – och på vilka premisser – PTS kan ingripa för att justera Postnords priser.

# HÖGT ELLER LÅGT I TAK?

Ekonomisk analys av pristaksregleringen från 2018

## FÖRFATTARE

Henrik Ballebye Okholm

Anna Möller Boivie

Cecilia Gustafsson

Mattias Almqvist

Partner

Managing Economist

Economist

Economist

© Copenhagen Economics A/S

7 maj 2018