

Postmarknad i förändring (SOU 2005:5)

1. Kort om utredningen

Den 25 januari 2005 överlämnade Post- och kassaserviceutredningen sitt slutbetänkande Postmarknad i förändring till infrastrukturminister Ulrika Messing.

Några av de viktigaste förslagen i utredningen är:

- Det ska finnas ett brett utbud av posttjänster som motsvarar kundernas efterfrågan.
- Staten ska fortsatt garantera att alla har tillgång till en rikstäckande posttjänst.
- Post- och telestyrelsen (PTS) får ökat ansvar och bevakar utvecklingen på hela postmarknaden.
- Nya mål föreslås i postlagen, som ska gälla hela postmarknaden.
- Posten ska tillämpa en tydlig och icke-diskriminerande prissättning för de samhällsomfattande posttjänsterna.
- Pristaket på enstaka övernattbefordrade brev tas bort när de nya reglerna om icke-diskriminerad prissättning finns på plats.
- Nya regler gäller för eftersändning och utdelning av post i fastighetsboxar.

Huvudsyftet med utredningens förslag är att förbättra konkurrensen på brevmarknaden för att därmed säkra en postservice i hela Sverige i framtiden.

Den 18 maj överlämnar Posten sitt remissyttrande till regeringen. Nedan följer en sammanfattning. Remissyttrandet i sin helhet finns att läsa på posten.se/pressrummet.

2. Postens remissyttrande

Utredningens förslag bygger på en förlegad syn på att marknaden endast består av fysiska brev. Marknaden är mycket större med många aktörer i stark konkurrens med varandra. Posten är en av dessa aktörer och måste kunna agera kommersiellt för att säkra postservicen i hela landet. Nio av tio intäktskronor i Posten kommer från

företag. Att Posten tillåts agera kommersiellt är en förutsättning för att vi med en ekonomi i balans ska kunna klara samhällsuppdraget.

Ytterligare särregleringar av Posten är ingen bra lösning. Posten vill undvika ett otydligt regelverk, som dubblar ett redan befintligt. Det ger utrymme för tolkningar och åtföljande osäkerhet för såväl Posten som andra aktörer och inte minst Postens kunder.

Utredningen vill särreglera Postens verksamhet i syfte att förbättra konkurrensen inom brevmarknaden. Men marknaden kännetecknas idag av prispress, fallande volymer och minskande marginaler. Posten anser att utredningen har valt fel utgångspunkt.

De senaste fem åren har minskningen av den totala brevvolymen varit 1,5 procent per år. Varje procentenhets nedgång i brevaffären innebär tappade intäkter på mer än 100 miljoner kronor. Mest minskar det övernattbefordrade A-brevet. Det minskade med cirka 20 procent under åren 2000-2004. Första kvartalet 2005 fortsätter nedgången i brevvolymer med 6,8 procent.

I utredningen konstateras att den svenska postmarknaden i huvudsak fungerar väl. Som främsta brist för att säkra framtida postservice i Sverige nämns att Posten har för få konkurrenter inom brevdistribution. Därför föreslår utredningen att konkurrensen stimuleras genom att förstärka regleringarna av Postens verksamhet. Åtgärderna omfattar inte bara fysiska brev, utan även logistik.

Postens uppdrag är att erbjuda samhällsomfattande posttjänster. För att kunna tillhandahålla denna service så länge som möjligt utan finansiering måste Posten få rätt förutsättningar. Det gäller främst pristaket. Nu föreslår utredningen ännu fler restriktioner för Postens verksamhet och ställer nya krav på tjänsterna.

Risken är att Posten förlorar möjligheten att konkurrera om till exempel företagspaket och ekonomibrevsändningar, vilket kraftigt skulle försämra Postens möjligheter att klara samhällsuppdraget utan finansiering.

Utmaningen

Det finns en omständighet som bör överskugga allt annat när de politiska besluten om en framtida postservice i Sverige ska fattas. Det är att brevvolymer minskar och att utvecklingen med sjunkande brevvolymer är obeveklig. All diskussion om postpolitiska mål, samhällsomfattande tjänster, servicemål och konkurrens måste ta hänsyn till detta. En framtida svensk postlagstiftning kommer inte att ha samma verklighet att reglera som dagens lagstiftning har.

Den stora fråga som kräver sitt svar är därför: hur säkerställer vi en rimlig postservice i hela Sverige, både tätorter och glesbygd, i framtiden? Hur omfattande ska denna service vara, hur ska den finansieras och hur ser den ut där de aktörer verkar som tillhandahåller postservice?

Förlegad syn på postmarknaden

Det är stor skillnad mellan dagens marknad och den som fanns för de dryga tio år sedan då den svenska brevmarknaden liberaliserades. Det finns idag stora valmöjligheter för den som vill kommunicera eller få varor distribuerade. Liberaliseringen har haft viss positiv betydelse, men det är teknikutvecklingen som har åstadkommit den verkliga förändringen.

Konkurrensen på meddelande- och logistikmarknaden är omfattande och marknaden erbjuder många alternativ och prisklasser. Konkurrensen är rentav sådan att en delmängd på marknaden, det fysiska brevet i vissa former, riskerar att slås ut.

Posten föreslår: Beslut om en framtida postservice ska grundas på hela meddelande- och logistikmarknaden, inte bara den svenska marknaden för fysiska brev och paket isolerat.

Förändrade servicenivåer i nytt postdirektiv

Brevvolymer minskar. Den utvecklingen går inte att påverka genom ökad konkurrens på brevmarknaden, ökad effektivitet eller innovationer. Utvecklingen kräver helt andra åtgärder för att säkerställa postservicen i hela landet. Kraven på servicenivåer i EU:s postdirektiv måste förändras för att dessa åtgärder ska kunna vidtas i Sverige.

Posten föreslår: Regeringen måste engagera sig för att EU i ett nytt eller reviderat postdirektiv tar hänsyn till de minskande brevvolymerna. I sammanhanget också verka för att länderna får största, möjliga frihet att själva bestämma om servicenivåer som utdelning varje dag och övernattbefordran. Detta för att Sverige ska kunna bevara en brev- och pakettidistribution åt alla i hela landet till rimliga kostnader och priser.

Tillåt konkurrens på rimliga, kommersiella villkor

Posten måste få möjlighet att agera på rimliga kommersiella villkor, för att säkerställa att det finns ett basutbud av tjänster i Sverige. Det krävs att staten som ägare och lagstiftare koordinerar sin syn på Posten.

Posten föreslår: Postens verksamhet bör inte särregleras mer än vad som följer av postdirektivets minimikrav och av att Posten är en dominerande aktör inom flera områden.

Reglera inte konkurrensutsatta tjänster

Det är inte möjligt för Posten att delta i konkurrensen om logistik kunderna med internationella företag som DHL och Schenker om Postens pris- och villkorsförhandlingar med kunderna ska vara underkastade en särreglering och myndighetsgranskning som bara gäller Posten och inte konkurrenterna. Kunderna kommer inte att vara beredda att ta risken av att PTS ingriper mot ett offererat pris.

Även inom området för ekonomibrevsändningar är konkurrensen enligt både Posten och utredningen hård.

Lagstiftaren måste därför klargöra vad som ingår i tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten så att Posten, PTS och kunderna vet vad som gäller.

Posten föreslår: Begränsa tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten till sådana områden där konkurrensen är ofullständig, vilket innebär att i vart fall flertalet logistiktjänster inte bör ingå i tillämpningsområdet.

Nej till dubbla regelverk

Utredningen föreslår att krav på icke-diskriminerande priser och andra villkor för samhällsomfattande posttjänster införs i postlagen. Dessutom ska PTS övervaka att dessa bestämmelser följs.

Men de kraven gäller redan idag genom en kombination av postlagen och konkurrensrättens regler om förbud för dominerande företag att missbruka sin ställning. Ett tillägg i postlagen skulle leda till parallella regelverk med likartad men inte identisk innebörd och med stor osäkerhet om hur regelverket ska tolkas.

Posten föreslår: Avslå förslaget om att införa postdirektivets bestämmelser om icke-diskriminerande priser och andra villkor i postlagen eftersom de redan är reglerade i konkurrenslagstiftningen.

Avskaffa pristaket

Pristaket reglerar priset, inte bara på de tjänster som postförordningen anger, utan påverkar även indirekt prissättningen av samtliga brevförsändelser som Posten distribuerar. Prissättningen av tjänsterna under det direkta pristaket blir oflexibel genom att den styrs av annat än kostnaderna och kundefterfrågan.

Posten anser att pristaket ska upphävas snarast. Posten har idag ett kraftigt underskott på distributionen av enstaka, frimärkta, övernattbefordrade försändelser. De underskotten kan förväntas öka för varje år som pristaket består. Konkurrensen på meddelandemarknaden är tillräcklig för att hindra orimliga eller obefogade prishöjningar. Priserna måste dessutom alltid vara baserade på kostnaderna.

Portokostnaderna för de kundgrupper som taket är avsett att skydda är så små att de inte motiverar ett pristak. Det finns ju också en allmän prisreglering utöver som gäller för Posten (rimliga, kostnadsbaserade priser). Pristaket bör därför upphävas.

Posten föreslår: Posten tillstyrker att pristak för vissa försändelser upphävs. Detta bör ske snarast och inte avvakta att andra föreslagna ändringar i postlagstiftningen träder i kraft.

Posten är berett att avsätta nödvändiga resurser för att bistå PTS i arbete med metoder för tillsyn över Postens prissättning.

Postlagen bör följa konkurrensrätten

Posten föreslår: Postlagens krav att priser inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara grundade på kostnaderna ska ha samma innebörd som den som är vedertagen inom konkurrensrätten.

Ändra regler om otillräckligt och ofrankerade försändelser

Posten föreslår: Förslaget om ändring av bestämmelserna om hantering av otillräckligt frankerade eller ofrankerade försändelser bör införas.

Inför regler om fastighetsboxar i lagstiftningen

Sjukfrånvaron har de senaste åren ökat i snabbt takt bland brevbärarna. En mycket starkt bidragande orsak är arbetsplatsbelastningen vid postutdelning i flerfamiljshus. Posten vill därför ha tydligare ambitioner från statens sida om att införa fastighetsboxar i flerfamiljshus.

Posten föreslår: Utöver utredningens förslag för att påskynda utbyggnaden av fastighetsboxar föreslår Posten att bestämmelser om fastighetsboxar även införs i byggnadslagstiftningen och/eller arbetsmiljölöslagstiftningen.