

Sammanfattning av "Postmarknad i förändring" - Slutbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5)

Så skapas en bättre konkurrens på postmarknaden

Den 1 januari 1993 avskaffades Postens monopol på att dela ut brev. Sverige var det första landet i världen som öppnade brevmarknaden för konkurrens. Sedan dess har flera länder inlett samma process och några har avskaffat monopolet fullt ut. Men Sverige har kommit längst när det gäller att utveckla konkurrensen på postmarknaden.

Drygt tio år efter liberaliseringen konstaterar regeringens särskilda utredare Susanne Lindh att den i huvudsak haft positiva effekter. Post- och kassaserviceutredningen tillsattes i oktober 2003 med uppdrag att analysera det politiska målet för postområdet samt utvärdera regleringen och myndighetsansvaret. Våren 2004 presenterades ett delbetänkande om kassaservicen, och nu läggs slutbetänkandet som handlar om postservicen.

Utredningen konstaterar att liberaliseringen inneburit att utbudet av tjänster ökat och anpassats till kundernas efterfrågan. Även prisbilden har påverkats av liberaliseringen. Företagen och myndigheterna är de stora vinnarna. Men deras sänkta portokostnader kommer indirekt även konsumenterna till del. Den absolut största brevmängden utgörs av olika typer företagspost (2003 skickades 95,8 procent av alla brev från företag, se faktaruta om *Brevmarknaden* nedan) och där var priset för ett 50 grams brev 50 procent lägre (med hänsyn till inflationen) i början av 2000-talet jämfört med i början av 1990-talet. Ett enstaka brev på 20-gram, för utdelning nästa dag, blev dock 90 procent dyrare (50 procent om inte momsens räknades in) under perioden 1993 – 2003.

Liberaliseringen har också varit positiv för utvecklingen av Postens konkurrenskraft.

Samhällsomfattande posttjänster

Postlagen är inriktad på att garantera den samhällsomfattande posttjänsten. Den innebär att alla ska kunna ta emot brev och andra adresserade försändelser upp till 20 kg. Breven ska delas ut fem dagar i veckan. Vissa kvalitetskrav ställs på servicen bl.a. när det gäller

övernattbefordran. Dessutom ska priserna vara rimliga och enstaka försändelser skall erbjudas till enhetliga priser över landet.

Posten svarar för den samhällsomfattande tjänsten och utredningen konstaterar att Posten uppfyller alla lagens krav. Liberaliseringen har således inte inneburit någon försämring när det gäller samhällets krav på rikstäckande befordran eller tjänsternas kvalitet. Utredningen föreslår heller inga förändringar av omfattningen eller kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten.

Svag konkurrens

Men konkurrensen på brevmarknaden är svag och skör. Posten dominerar stort med 93 procent av den totala brevvolymen. Den största konkurrenten CityMail har 6,5 procent av volymen och övriga operatörer – 26 var aktiva år 2003 – delar på en halv procent.

Det finns flera skäl till varför inte fler företag tagit upp konkurrensen med Posten. Det finns etableringshinder på brevmarknaden, särskilt i den del som avser rikstäckande övernattbefordran. Det är mycket kostsamt att bygga upp ett parallellt rikstäckande nät, inte minst i ett glest befolkat land som Sverige. Det har varit lättare att gå in på delmarknader som sändningar i storstadsområden (i huvudsak företagspost som CityMail konkurrerar om) och på lokala brevmarknader.

Utredningen anser också att Postens agerande som dominerande aktör efter liberaliseringen troligen skrämde iväg många presumtiva aktörer. Tvisterna mellan Posten och CityMail som pågick under hela 1990-talet hämmade förmodligen konkurrensen i ett känsligt skede. Utredningen ifrågasätter om staten i sin ägarroll utövade tillräckligt inflytande över Postens agerande gentemot konkurrenter i början av liberaliseringsprocessen.

En annan förklaring till att konkurrensen är svag är att lagstiftningen släpat efter. Postlagen kom i första hand till för att garantera den samhällsomfattande posttjänsten. De förändringar av regelverket som gjordes under 1990-talet avsåg att underlätta tillgången till viss postal infrastruktur såsom postnummer och postboxar. Däremot har Post- och telestyrelsen (PTS) inte haft i uppgift att främja konkurrensen på postmarknaden.

Utredningen anser att konkurrensen och tillsynen behöver förbättras och lämnar förslag som syftar till att öka förutsättningarna för effektiv konkurrens och tillsyn.

Nya politiska mål ska gälla alla posttjänster

Utredningen förslår följande nya politiska mål för postområdet:

”Det ska finnas tillgång till ett brett utbud av posttjänster till priser och kvalitet som motsvarar kundernas efterfrågan. Sverige ska i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden.

Posttjänsterna ska vara hållbara, kundanpassade och tillgodose framtidens behov.

Ett viktigt medel för att uppnå detta ska vara att man skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer, utan snedvridningar och omotiverade begränsningar. Staten ska tillförsäkra att alla har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av hög kvalitet och till rimliga priser. ”

Prisreglering ersätts med krav på icke-diskriminering i Postens prissättning

Utredningen föreslår nya regler som innebär att Posten måste tillämpa en tydlig och icke-diskriminerande prissättning av den samhällsomfattande posttjänsten. En ny bestämmelse i postlagen ska ge PTS möjlighet att agera mer kraftfullt för att säkra att Postens prissättning uppfyller postlagens och konkurrenslagens krav på icke-diskriminering.

I dag regleras Postens pris på enstaka övernattbefordrade brev av ett pristak. Portot får inte höjas med mer än förändringen av konsumentprisindex. Motivet för pristaket har historiskt varit att skydda privatpersoner och småföretag mot kraftiga prishöjningar.

Utredningen menar att det inte längre finns behov av pristak eftersom portoutgifterna numera utgör en mycket liten andel av de totala utgifterna för privatpersoner och småföretag. De som förespråkar fortsatt prisreglering är ofta ute efter att förhindra att Posten korssubventionerar mellan olika tjänster och därmed begränsar utrymmet för konkurrens. Utredningen anser att risken för sådan korssubventionering måste tas på allvar, men att det finns bättre metoder att komma till rätta med det problemet än en generell prisreglering. Men pristaken kan inte slopas förrän de nya reglerna om Postens prissättning finns på plats.

Andra förslag i korthet

- PTS rekommenderas ge ut allmänna råd om hur utdelningen inom den samhällsomfattande posttjänsten ska skötas. I dag är det endast Postens interna riktlinjer som gäller.
- Övergången till att dela ut post i flerfamiljshus i fastighetsboxar bör påskyndas. PTS kan använda sig av allmänna råd för hur övergången ska ske.
- Samhällsomfattande posttjänst kan upphandlas om det krävs med hänsyn till kostnaderna för att ge denna service. Men det inte aktuellt ännu att någon annan än Posten ska svara för den samhällsomfattande posttjänsten.
- Den som hyr ut postboxar ska anmäla verksamheten till PTS.
- Tillstånd att bedriva postverksamhet kan återkallas om verksamhet inte bedrivits under minst sex månader.
- PTS får utse vem som ska tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.
- Posten ska se till att eftersändning av adresserade försändelser upp till 2 kg som befordrats av andra operatörer sker även till adresser utanför Postens egna utdelningsområden.
- Ofrankerade eller otillräckligt frankerade brev får hanteras som obeställbart brev. Det ska inte längre krävas att mottagaren givits tillfälle att lösa ut brevet.
- PTS ska främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i särskilt angivna frågor.

Ny uppföljning om några år

Utredningen anser att det redan inom 4–5 år bör göras en ny uppföljning av reglerna på postmarknaden då förutsättningarna för den gemensamma postmarknaden inom EU har klarnat 2009.

Fakta: Brevmarknaden

Brevmarknaden kan delas upp i olika typer av försändelser. De tre huvudtyperna av brevårsändelser har följande andelar av hela brevmarknaden:

- Sändningar	73 %
- Kontorspost	20 %
- Brevlådepost	7 %

I delposten sändningar ingår följande:

- Ekonomibrev	28%
- A-brev	21 %
- Adresserad direktreklam	33 %
- Adresserade tidskrifter	18 %

Brev fungerar i dag i första hand som en kanal för information från företag till hushåll. 2003 skickades 95,8 procent av alla brev från företag. Hushållen stod alltså för bara 4,2 procent.

Brevet tappar mot andra sätt att kommunicera. Hushållen använder brev till bara 3 procent av sin totala kommunikation. Viktigast var telefoni, följt av Internet och SMS, som med sina 4 procent också gått om brevet.

För företagen är dock brevet fortfarande ett viktigt sätt att kommunicera och svarar för 25 procent av den totala kommunikationen.

Inte bara brev

Medan antalet brev minskar ökar antalet oadresserade försändelser. Antalet brevårsändelser var år 2003 knappt 3,3 miljarder försändelser, medan antalet oadresserade försändelser var drygt 3 miljarder samma år. Posten dominerar även inom marknaden oadresserat med en andel på 64 procent, följt av Svensk Direktreklam (SDR) som har 30 procent.

Även på paketmarknaden (lätfgods upp till 35 kg) dominerar Posten med en marknadsandel på 60 till 70 procent på inrikesmarknaden. Antalet inrikespaket har minskat den senaste femårsperioden, men det totala antalet förmedlade paket har ökat, beroende på att utrikespaketen ökat kraftigt de senaste åren.

Kontaktuppgifter:

Susanne Lindh, utredare, 0733-32 73 50

Hans Öjemark, utredningssekreterare, 070-208 97 77, 08-405 37 37

Johan Krabb, utredningssekreterare, 070-66 57 45, 08-405 46 24

Länk till direktiv och betänkande

www.regeringen.se/naring