

De mindre postoperatörernas verksamheter

Vilka alternativ finns till Posten i
Sverige?



De mindre postoperatörernas verksamheter

- Vilka alternativ finns till Posten i Sverige?

Rapportnummer

PTS-ER-2009:20

Diarienummer

08-8827/32

ISSN

1650-9862

Författare

Emma Rodin, Johan Hansson, Pär Lindberg och Anna-Karin Hellsten

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Förord

Post- och telestyrelsen (PTS) har på eget initiativ utarbetat föreliggande rapport. I rapporten redovisas en undersökning av situationen på den svenska postmarknaden idag med tonvikt på de mindre operatörernas verksamheter, samt PTS kommentarer till vissa iakttagelser i sammanhanget.

Rapporten har utarbetats av Emma Rodin, Pär Lindberg, Johan Hansson och Anna-Karin Hellsten vid PTS enhet för posttillsyn.

Stockholm i april 2009

Sten Selander
Avdelningschef postavdelningen

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Tabell-, diagram- och figurförteckning	5
Sammanfattning	6
Abstract	8
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Syfte	10
1.3 Underlag	10
1.4 Avgränsningar	11
2 Marknadsutvecklingen	12
2.1 Aktörerna på den svenska postmarknaden	12
2.2 Volymer, tjänster och marknadsandelar	13
3 Sveriges mindre postoperatörer 2008	15
3.1 Geografisk täckning – insamling och utdelning	15
3.2 Omfattningen av de mindre operatörernas postverksamhet	16
3.2.1 <i>Volymkapacitet</i>	16
3.2.2 <i>Sysselsättning</i>	17
3.3 Lönsamhet	18
3.3.1 <i>Kunder</i>	18
3.4 Tjänster	19
3.5 Priser	21
4 Operatörernas bedömning av sina verksamheters utveckling	22
4.1 Etableringshinder på postmarknaden	22
4.1.1 <i>Konkurrens</i>	22
4.1.2 <i>Infrastruktur</i>	23
4.1.3 <i>Lagstiftning och reglering</i>	23
4.1.4 <i>Finansiella hinder</i>	24
4.2 Svårigheter vid expansion på postmarknaden	25
4.2.1 <i>Tjänster</i>	25
4.2.2 <i>Kunder</i>	25
4.2.3 <i>Konkurrens</i>	25
4.2.4 <i>Infrastruktur</i>	26
4.2.5 <i>Upphandlingsförfarandet</i>	26
4.3 Framtida expansionsplaner	27
4.3.1 <i>Framtida volymutveckling</i>	27
4.3.2 <i>Tjänster</i>	27
4.3.3 <i>Tillgång till Postens distributionsnät</i>	27
4.3.4 <i>Marknadsföring</i>	28
5 De mindre operatörernas marknadsförutsättningar – avslutande diskussion	29
5.1 Kunder	29
5.2 Konkurrens	30
5.3 Samarbete och geografisk expansion	31
5.4 Infrastruktur och tillgång till Postens distributionsnät	32
5.5 Offentlig upphandling	33
Bilaga 1 Operatörernas lokalisering	35
Bilaga 2 Operatörernas portopriser 2008	37
Bilaga 3 Ordlista	38

Tabell-, diagram- och figurförteckning

Tabell 1	Marknadsandelar	14
Figur 1	Mindre operatörers lokalisering	15
Diagram 1	Antal adresserade försändelser, 2007	16
Diagram 2	Antal arbetade timmar per dygn	17
Diagram 3	Brevolymer och intäkter per kundkategori	19
Diagram 4	Postoperatörernas tjänster	20
Diagram 5	Postudelnig, fördelade per typ av förändelse	21

Sammanfattning

I PTS regleringsbrev anges bl.a. att myndigheten ska belysa situationen på marknaden och de förändringar som sker. I Sverige har vi haft en ”avreglerad” postmarknad sedan 1993. Varför ser då marknaden ut som den gör och vilka är förutsättningarna för att etablera, driva och expandera ett företag inom sektorn för postverksamhet och postnära tjänster i Sverige? Frågan har ställts till postoperatörer med verksamhet i Sverige (exklusive Posten) och det är framförallt deras svar som behandlas i denna rapport.

Det dåvarande Postverkets monopol avskaffades 1993. Sedan dess har uppskattningsvis ett drygt 100-tal operatörer under en period aktivt bedrivit någon form av postverksamhet på den svenska marknaden.¹ I oktober 2008 fanns det ett 30-tal verksamma operatörer² i Sverige varav Bring CityMail och SDR, vid sidan av Posten, är de största. 2007 var Postens andel 90,67 %, Bring CityMails 9,12 % och övrigas 0,21 procent. Av de senare svarar de två största operatörerna i denna grupp för ett lika stort antal försändelser som alla de övriga sammantagna.

Merparten av de nu undersökta operatörerna är verksamma i och omkring städer av skiftande storlek med undantag för storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö där endast Bring CityMail konkurrerar med Posten. De största volymerna hanteras av de operatörer som har regional eller rikstäckande verksamhet medan de lokala aktörerna är småskaliga. Nästan en tredjedel av operatörerna menar att de har svårt att livnära sig på enbart post- och postnära verksamhet. För att få verksamheten att gå ihop kombinerar de postverksamheten med annan verksamhet av varierande slag. Verksamheten är till synes mer renodlad kring posttjänster bland de större aktörerna.

En av de förutsättningar som en nyetablerad postoperatör måste hantera är att postmarknaden domineras av en mycket stark aktör, Posten. Postens dominans och starka tradition på marknaden medför att en ny operatör måste ägna betydande resurser till att övertyga kunderna om att de utgör ett fullgott alternativ lokalt eller regionalt. PTS tror i detta sammanhang att ytterligare informationsinsatser från myndighetens och från Fria Postoperatörers Förbunds (FPF) sida skulle kunna hjälpa operatörerna att synas mer.

¹ Från och med 1 januari 1997 krävs tillstånd för postverksamhet. Antalet beviljade tillstånd genom åren är betydligt fler än 100 men många av dessa återkallades utan att någon postverksamhet hade bedrivits. Se PTS rapporterna ”Service och konkurrens” från 1998 (dnr 98-4158/69) och ”Service och konkurrens” från 1999 (dnr 99-3390).

² På PTS hemsida presenteras en lista med postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet i oktober 2008. (http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/lista_postoperatorer.pdf). På denna lista finns 31 operatörer. I denna rapport behandlas två av dessa operatörer, CityMail International AB och Citymail Sweden, som en operatör och refereras till som Bring Citymail. Vi utgår därför i denna rapport från att det vid den aktuella tidpunkten fanns 30 operatörer med tillstånd att bedriva verksamhet på den svenska postmarknaden.

PTS och Konkurrensverket får i undersökningen kritik av några operatörer vilka anser att de konkurrensvårdande myndigheterna inte har haft tillräckligt fokus på den avreglerade postmarknaden. Enligt PTS mening skulle ett införande av principerna om icke-diskriminering och insyn avseende både avgifter och övriga villkor i postlagen innebära ett ytterligare stöd i PTS tillsyn och göra den kraftfullare. Inför den pågående översynen av postlagen har PTS därför framfört att EU direktivets bestämmelse i artikel 12 om icke-diskriminering och insyn bör införas i postlagstiftningen. Myndigheten arbetar för närvarande också i ett projekt med att klargöra vad som bör anses vara ett rimligt pris och en skälig vinstmarginal vid granskningen av Postens prissättning.

Ett antal operatörer har angett den bristande tillgängligheten till den postala infrastrukturen som ett hinder vid etablering. Dessutom skriver några av de i sammanhanget större operatörerna att det bör ges ökade möjligheter att köpa delar av Postens distributionskedja till kostnadsbaserade priser. PTS kommer i samband med postlagsutredningen överväga hur dessa frågor kan tillvaratas i lagstiftningen och hur artikel 11 a i EUs postdirektiv, gällande tillgång till postal infrastruktur, har införlivats i svensk rätt.

Endast ett fåtal operatörer angav att de krav som sektorslagstiftning och myndighetsföreskrifter ställer upp innebär svårigheter vid etablering och expansion av postverksamhet. Operatörerna pekar istället på att regler och rutiner vid offentlig upphandling kan minska möjligheterna att konkurrera om viktiga kunder. Enligt PTS bedömning kan det här finnas behov av informationsinsatser som riktar sig till såväl upphandlingsansvariga som postoperatörer. PTS kan också konstatera att de mindre operatörernas möjligheter att konkurrera framgångsrikt i de offentliga upphandlingarna troligtvis skulle öka om flera operatörer kunde samverka och lämna in gemensamma anbud som täcker ett större geografiskt område.

Abstract

The appropriation directions of the Swedish Post and Telecom Agency (PTS) state that the Agency among other things is to describe the situation in the market and changes taking place there. Sweden has had a ‘deregulated’ postal market since 1993. What are the factors behind today’s market and what are the prerequisites for establishing, running and expanding a business in the sector for postal operations and related services in Sweden? This question was posed to postal operators with operations in Sweden (excluding Posten AB) and it is mainly their responses which are discussed in this report.

In 1993, the monopoly of Sweden Post, the former Swedish postal authority, was abolished. Since then, approximately 100 operators have, for a certain period of time, actively run some kind of postal operation in the Swedish market.³ In October 2008, there were around 30 operators² active in Sweden, of which Bring CityMail and SDR, alongside Posten AB, were the largest. In 2007, Posten AB’s market share was 90.67 per cent, Bring CityMail’s 9.12 per cent and the market share of other stakeholders 0.21 per cent. Of the latter, the four largest operators in this group accounted for the same number of mail items as all the other operators combined.

The majority of the operators presently investigated are active in or close to cities of varying size, with the exception of the metropolitan areas of Stockholm, Gothenburg and Malmö, where only Bring CityMail competes with Posten AB. The largest volumes are handled by operators having regional or national operations, whereas local stakeholders are small-scale. Nearly one-third of the operators stated that they find it difficult to survive solely on the provision of postal services and related services. In order to achieve profitability, they combine postal operations with other operations of varying kinds. Apparently their operations are more specialised in terms of postal services among the major stakeholders.

One of the situations that a newly established postal operator must deal with is the dominance of the postal market by a very strong stakeholder in the form of Posten AB. The domination and strong tradition of Posten AB in the market means that new operators must devote considerable resources to convince

³ As of 1 January 1997, a licence is required to conduct postal operations. The number of licences granted through the years far exceeds 100, but many of these were withdrawn or revoked without any postal operation having been run. See also PTS’s reports entitled “Service and Competition” from 1998 (ref. no. 98-4158/69) and “Service and Competition” from 1999 (ref. no. 99-3390).

² PTS’s website presents a list of postal operators with licences to run postal operations in October 2008 (http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/lista_postoperatorer.pdf). The list contains 31 operators. This report discusses two of these operators (CityMail International AB and CityMail Sweden) as a single operator, referred to jointly as “Bring CityMail”. For the purposes of this report, we therefore assume that at the point in time in question, there were 30 operators with licences to run operations in the Swedish postal market.

customers that they are an adequate alternative to Posten AB locally or regionally. In this context, PTS considers that additional information initiatives by the Agency and by Fria Postoperatörers Förbund (FPF, an independent postal operators' association) could make these operators more visible.

PTS and the Swedish Competition Authority received criticism in the study by a few operators, which considered that the public authorities monitoring competition do not have a sufficiently strong focus on the deregulated postal market. Introducing principles concerning non-discrimination and transparency in terms of charges and other conditions to the Postal Services Act would serve as additional support in PTS's supervisory work and give it a stronger impact, according to the Agency. For this reason, prior to the ongoing review of the Postal Services Act, PTS stated that the provision in the Directive 2008/6/EC Article 12 concerning non-discrimination and transparency should be introduced in postal legislation. The Agency is also currently running a project to define what should be deemed to be a reasonable price and profit margin when reviewing Posten AB's pricing.

A number of operators have mentioned the lack of accessibility to postal infrastructure as a barrier impeding establishment. In addition, some of them have written in this context that major operators should be given greater potential to purchase services within Posten AB's distribution chain at a cost-based price. In connection with the Postal Services Act inquiry, PTS will consider how these areas can be covered in the legislation and how Article 11a in the Directive concerning access to postal infrastructure has been incorporated in Swedish law.

Only a few operators stated that the requirements imposed by sector legislation and regulations issued by public authorities cause difficulties when establishing and expanding postal operations. Instead, these operators pointed out that regulations and procedures applying in connection with public procurements may reduce the potential to compete for important customers. According to PTS, there may be a need of information initiatives focusing on parties responsible for public procurement as well as postal operators. PTS has also observed that the capacity of small operators to successfully compete for public procurements would probably improve if several operators collaborated and submitted joint tenders covering a larger geographical area.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På den svenska postmarknaden är det främst två postoperatörer som är mer kända: Posten AB och Bring CityMail AB. Utöver dessa finns knappt 30 operatörer som livnär sig på postverksamhet, inte sällan tillsammans med postnära tjänster eller annan verksamhet.

PTS arbete med postfrågor syftar bland annat till att bidra till en väl fungerande postmarknad med ett varierat utbud och rimliga priser. Det finns därför ett intresse av att öka kunskapen om de verksamheter som de mindre svenska postoperatörerna bedriver och under vilka förutsättningar dessa operatörer verkar. PTS har med anledning av detta undersökt dessa operatörers verksamheter avseende distributionsområde, tjänsteutbud, eventuella expansionsplaner, samt hur de upplever förutsättningarna för sina verksamheter. Går det till exempel att, som mindre operatör på den svenska postmarknaden, göra post- och postnära verksamhet lönsam?

1.2 Syfte

PTS vill med denna studie kartlägga hur de mindre svenska postoperatörernas verksamheter ser ut. Syftet med kartläggningen är framför allt att undersöka hur operatörerna själva ser på förutsättningarna att etablera, driva och expandera ett företag inom sektorn för postverksamhet och postnära tjänster i Sverige. Kartläggningens syfte är också att bidra till att förutsättningarna för de mindre postoperatörerna förbättras, bland annat genom att synliggöra operatörernas verksamheter för potentiella kunder och beslutsfattare.

1.3 Underlag

PTS får årligen del av uppgifter om samtliga postoperatörers verksamheter via den s.k. SIKA-enkäten⁴. Detta material utgör ett av underlagen för denna rapport.

I arbetet med rapporten har PTS också identifierat ett behov av kompletterande information om utbudet och verksamhetsförutsättningarna när det gäller de mindre operatörerna på den svenska postmarknaden. PTS genomförde därför en enkät i juli 2008. Enkäten skickades till 30 operatörer, varav 27 inkom med svar. Två av dessa operatörer bedriver gemensam

⁴Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKA, skickar varje år ut en enkät till landets postoperatörer i samarbete med PTS och SCB. I enkäten efterfrågas information om verksamheternas intäkter, kostnader, volymer, antal anställda, geografiskt täckningsområde etc.

verksamhet varför de har räknats som en svarande i underlaget. Efter det att enkäten skickades ut har en operatör meddelat att företaget har upphört med sin brevverksamhet. Företagets svar har tagits med i rapporten, men operatören finns inte med i listan över verksamma operatörer 2009. Enkätfrågorna har varit öppet ställda. I några frågor har PTS angivit exemplifierande svar på det som har efterfrågats, men i övrigt har de svarande inte vägletts i sina svar. Då vissa frågor inte har besvarats av samtliga operatörer kan underlagen för diagram m.m. variera något.

De senaste åren har ett antal postoperatörer beslutat att lägga ned verksamheten. För att få tillgång till mer detaljerade uppgifter om vad som låg bakom dessa beslut har PTS telefonledes djupintervjuat två av dem. Därutöver har en operatör som hade för avsikt att expandera sin verksamhet geografiskt under 2008, men sedan beslutade sig för att inte göra det, intervjuats för att ta reda på vad som låg bakom beslutet.

1.4 Avgränsningar

Projektet avgränsas till att omfatta postoperatörernas verksamheter på den svenska postmarknaden, Posten exkluderad, skildrad utifrån deras egna perspektiv. Det är med andra ord operatörernas egna uppfattningar och beskrivningar som ligger till grund för och redovisas i rapportens 3:e och 4:e kapitel.

Undersökningen fokuserar på postverksamhet och postnära tjänster. Med postverksamhet avses enligt postlagen (1993:1684) regelbunden befordran av brev mot avgift. Med brev avses adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev.⁵ Med postnära tjänster avses i rapporten distribution av oadresserade brev och tidningar, paket, drift av postboxanläggning samt så kallade hämta- och lämnatjänster. Övriga tjänster som utförs av operatörerna, t.ex. städtjänster, kommer inte att behandlas närmare.

⁵ Definitionen är i enlighet med postlagen 3 § första och andra stycket .

2 Marknadsutvecklingen

2.1 Aktörerna på den svenska postmarknaden

År 1993 avskaffades det dåvarande Postverkets monopol på brevbefordran. Året därpå bolagiserades verket och Posten AB bildades. Redan 1991 hade dock Postverket fått konkurrens på marknaden, då CityMail startade sin verksamhet i liten skala i de centrala delarna av Stockholm och på Lidingö. Idag heter det senare företaget Bring CityMail AB, ägs av Norska Posten och är den näst största operatören i Sverige efter Posten.

Sedan monolet avskaffades har uppskattningsvis ett drygt 100-tal operatörer någon gång aktivt bedrivit postverksamhet på den svenska marknaden.⁶ Som mest fanns 1997 ett sjuttioal aktiva postoperatörer, men antalet har minskat sedan dess. I oktober 2008 hade 30 operatörer⁷ tillstånd i Sverige, vilka med några enstaka undantag aktivt bedriver postverksamhet. Detta antal har varit relativt konstant under de senaste åren.

Bland operatörerna har Posten en särställning genom att vara det enda företaget som har rikstäckning vad gäller insamling och utdelning av försändelser. Rikstäckning är ett krav i de av PTS utfärdade tillståndsvillkoren för Posten, som är det bolag som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten⁸. Bring CityMail och SDR är ytterligare exempel på operatörer som skiljer sig från de övriga mindre operatörerna genom att täcka 54%⁹ respektive 91%¹⁰ av landets hushåll, i sin utdelningsverksamhet. Resterande 27 operatörer verkar främst lokalt, men i några fall även regionalt. Kunskapen om de mindre operatörerna är på grund av verksamheternas lokala förankring och prägel begränsad bland kunderna på postmarknaden.

⁶ Från och med 1 januari 1997 krävs tillstånd för postverksamhet. Antalet beviljade tillstånd genom åren är betydligt fler än 100 men många av dessa återkallades utan att någon postverksamhet hade bedrivits. Se PTS rapporterna ”Service och konkurrens” från 1998 (dnr 98-4158/69) och ”Service och konkurrens” från 1999 (dnr 99-3390).

⁷ På PTS hemsida presenteras en lista med postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet i oktober 2008. (http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/lista_postoperatorer.pdf). På denna lista finns 31 operatörer. I denna rapport behandlas två av dessa operatörer, CityMail International AB och Citymail Sweden, som en operatör och refereras till som Bring Citymail. Vi utgår därför i denna rapport från att det vid den aktuella tidpunkten fanns 30 operatörer med tillstånd att bedriva verksamhet på den svenska postmarknaden.

⁸ Den samhällsomfattande posttjänsten definieras i 1 § postlagen. ”Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet att för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.”

⁹ <http://www.bring.se/Kundservice/Kundservice+Bring+Citymail/Kundservice+Bring+Citymail>.

¹⁰ <http://www.sdr.se/?use=publisher&id=98>

2.2 Volymer, tjänster och marknadsandelar

I detta avsnitt redovisas postmarknaden översiktligt avseende hur brevvolymer är fördelade mellan operatörer och olika delmarknader. Vidare görs en kortare genomgång av historiken på området och de senaste årens marknadsutveckling med tonvikt på de mindre operatörerna. För definitionen av brev se avsnitt 1.4.

Efter en kraftig tillväxt på den svenska brevmarknaden mellan åren 1970 och 1990 har marknaden sedan ”avregleringen” 1993 uppvisat en tämligen stabil volymutveckling. Inledningsvis skedde årligen en liten volymökning, men sedan 2001 har marknaden visat en vikande trend. Den svenska brevmarknaden är mycket diversifierad. Kunderna på marknaden, det vill säga de som skickar breven, omfattar alla typer av aktörer. Det varierar från hushåll som använder ett fåtal frimärken per år till storkunder, såsom företag och myndigheter, som årligen skickar miljontals försändelser. För att beskriva detta brukar brevmarknaden delas in i tre delmarknader:¹¹

- Sändningar (minst x antal försändelser med samma format och vikt, produceras vanligtvis industriellt och med hjälp av datorstöd).
- Kontorspost (post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelser).
- Brevlådepost (post som postas i brevlåda - vanligtvis frankerad med frimärken - och distribueras som enstaka försändelser).

Med ledning av de beräkningar som PTS gjort tidigare år, uppskattar myndigheten att drygt 70 % av de inrikes brevvolymer utgörs av sändningar och att ca 20 % utgörs av så kallad kontorspost. Brevlådepostens andel av den totala volymen understiger därmed 10 %. Enligt Postens uppskattningar utgör lokal post, dvs. försändelser som lämnas in och delas ut på samma ort, omkring 15 % av alla försändelser.¹²

I början av varje år begär PTS in uppgifter om hur många brev som respektive postoperatör befordrat under föregående år. De senast tillgängliga uppgifterna redovisas nedan och avser verksamhetsår 2007. Det bör understrykas att uppgifterna endast avser den typ av försändelser som enligt postlagens definition är brev.

¹¹ Service och konkurrens 2008, PTS-ER-2008:10, s 13

¹² Service och konkurrens 2008, PTS-ER-2008:10, s 13 ff

Marknadsandelar brev

Operatör	Antal försändelser (miljoner)	Andel av försändelserna
Posten AB	2 857,5	90,67 %
Bring CityMail	287,4	9,12 %
Övriga	6,5	0,21 %
Summa	3 154,4	100,00 %

Tabell 1 Källa: Service och konkurrens 2008, PTS-ER-2008:10

Som framgår av tabellen ovan förmedlar Posten ca 90 procent av alla försändelser. Operatörens tjänsteutbud på brevsidan sträcker sig från sorterad och osorterad A-post- och ekonomibrevsändningar till kontorspost och brevlådepost. Bring CityMail har en knapp tiondel av den totala brevvolymen, men är ändå betydligt större än de övriga operatörer som omfattas av PTS undersökning. Operatören har specialiserat sig på sorterade brevskickningar och har i princip bara företagskunder.

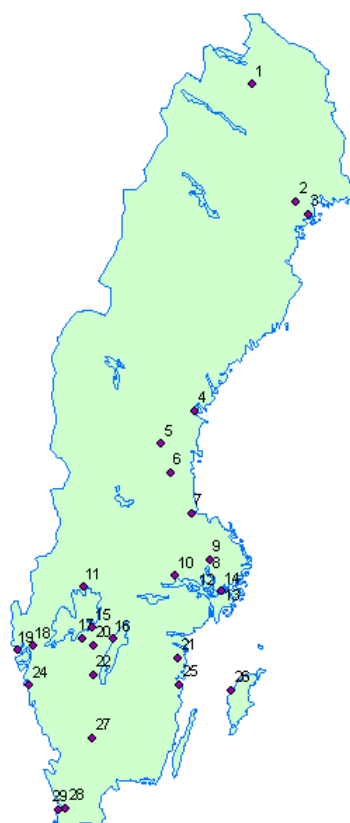
1997 hade övriga operatörer, exklusive Posten och CityMail, en marknadsandel på cirka 0,6 procent. 2007 var den marknadsandelen nere på 0,21 procent (se tabell 1). Således har volymerna för denna grupp aktörer minskat, från ca 20 miljoner försändelser under 1997 och 1998 till ca 6,5 miljoner 10 år senare. I gruppen ingår operatörer med olika verksamhetsinriktning och av mycket varierande storlek. De två största operatörerna i denna grupp svarar för ett lika stort antal försändelser som alla de övriga sammantagna.

3 Sveriges mindre postoperatörer 2008

3.1 Geografisk täckning – insamling och utdelning

En viktig skillnad mellan de mindre operatörernas och Postens verksamhet är den geografiska täckningen. Medan Posten har ett rikstäckande insamlings- och utdelningsnät bedriver de mindre operatörerna i regel sin verksamhet lokalt.

I merparten av fallen motsvarar de mindre operatörernas geografiska insamlingsområde i stort området för utdelning. Verksamheten omfattar ofta den egna kommunen eller ibland en tätort med omnejd. I vissa fall anges utdelningsområdet vara betydligt större än insamlingsområdet. En orsak till detta kan vara att operatörerna har större kapacitet avseende geografisk täckning i utdelningsledet. En annan troligare orsak kan vara att operatörerna erbjuder en rikstäckande utdelning via Postens servicenät.



Figur 1 Källa: www.pts.se

Figur 1 visar lokaliseringen av operatörer runt om i landet.¹³ I bilaga 1 finns en förteckning över operatörerna per ort. Nästan alla företag som är aktiva på postmarknaden är lokaliserade i och runt stadsbebyggelse. I storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö är det dock bara Bring CityMail som konkurrerar med Posten. Orsaken till detta kan, enligt PTS, vara att det är möjligt att utan en allt för stor organisation dela ut post i medelstora orter där avstånden inte är långa och trafiken är lättare än i storstäderna. En annan orsak kan vara att det är enklare för de mindre operatörerna att skapa personliga kontakter med kunder, och därmed enklare att konkurrera med Posten, i de medelstora än i de riktigt stora städerna.

3.2 Omfattningen av de mindre operatörernas postverksamhet

3.2.1 Volymkapacitet

För att kunna skapa lönsamhet i postverksamhet krävs normalt förhållandevis stora försändelsevolym. Som framgår av redovisningen i kapitel 2 svarade de mindre operatörerna (exklusive Bring CityMail) tillsammans för distributionen av 6,5 miljoner försändelser. Av nedanstående diagram framgår att volymspredningen är stor även bland dessa, och många av dem hanterar ett mycket litet antal brevårsändelser.

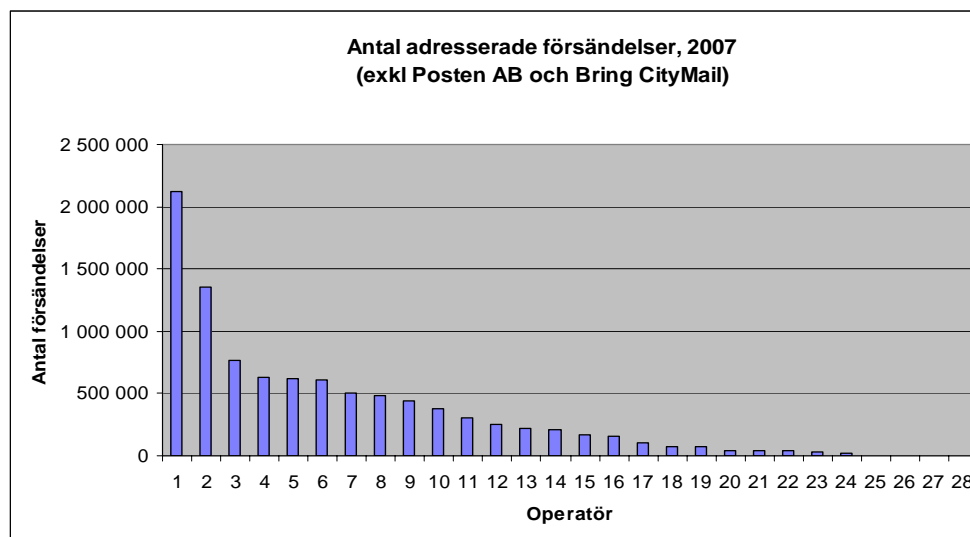


Diagram 1 Källa: PTS operatörsstatistik

¹³ Notera att kartan visar på vilken postort operatören är belägen. I de flesta fall överensstämmer det också med den ort där insamlings- och utdelningsverksamhet bedrivs. I några fall bedrivs dock verksamheten över ett större område.

I enkäten har PTS också frågat operatörerna om deras potentiella kapacitet. Flera operatörer har emellertid gett otydliga svar, eller inte svarat alls på denna fråga, vilket har försvårat en analys av materialet. En orsak till den relativt låga precisionen i svaren skulle kunna vara att operatörerna i till viss del har möjlighet att hantera ytterligare volymer inom den befintliga kapaciteten.

3.2.2 Sysselsättning

För att få en ungefärlig bild av hur mycket arbete operatörernas verksamhet kräver ombads operatörerna att uppskatta den genomsnittliga tidsåtgången per dygn för sin postverksamhet. De största operatörerna har avstått från att lämna någon uppgift om detta. Svaren från övriga operatörer ligger i ett spann mellan en och 3000 timmar. Det finns alltså en stor spännvidd på detta område även om en viss koncentration kan skönjas mellan 10-20 timmar per dygn. I diagrammet nedan redovisas alla numeriska enkätsvar bortsett från det som angav sammanlagt 3000 arbetstimmar per dygn.

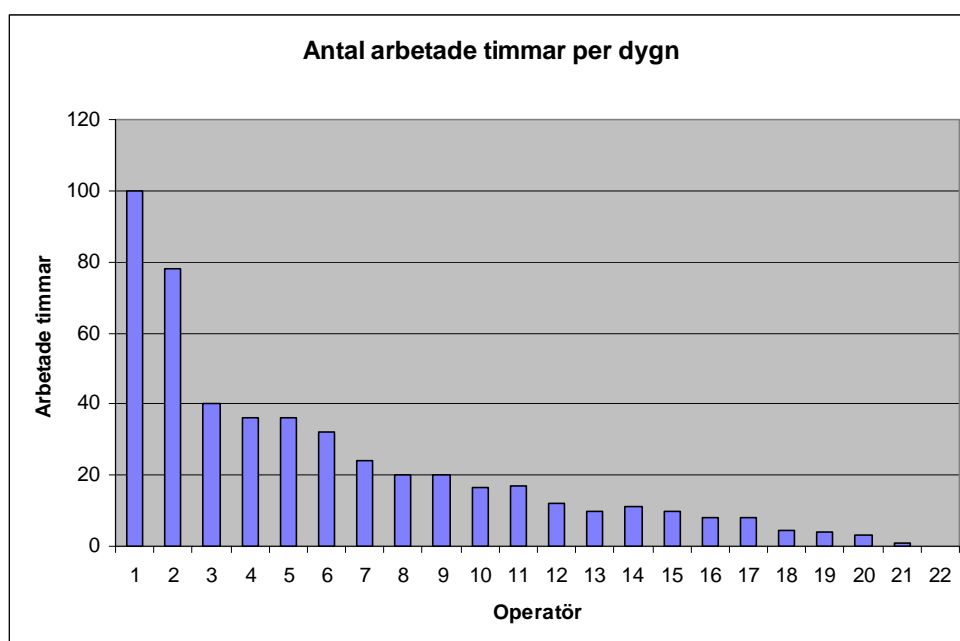


Diagram 2 Källa: Operatörsenkäten

Svaren visar att antalet arbetstimmar som postverksamheten fordrar är kopplat till de volymer som hanteras. Föga överraskande är det framför allt de operatörer som distribuerar ett mindre antal försändelser som har angett de lägre uppskattningarna vad gäller arbetstimmar per dygn. Eftersom antalet

försändelser varierar kraftigt mellan operatörerna är också spridningen avseende antalet arbetstimmar stor.

Av diagrammet kan också utläsas att ungefär hälften av operatörerna i tid räknat sysselsätter två personer eller färre i sin dagliga postverksamhet. En liknande bild av antalet sysselsatta framkommer även av operatörernas lämnade uppgifter i SIKA-enkäten.

3.3 Lönsamhet

PTS har vidare frågat hur stor del av operatörernas intäkter som härrör från post- och postnära verksamhet respektive annan verksamhet. I enkäten exemplifierade PTS post- och postnära verksamhet med drift av postboxanläggning, utdelning av brev, tidningar, paket och liknande, samt hämta- och lämnatjänster (se kapitel 1.4).

Drygt två tredjedelar av de tillfrågade operatörerna uppger att post- och postnära verksamhet står för 90 % eller mer av företagets samtliga intäkter. Tre operatörer har däremot angett att denna verksamhet endast står för en marginell del av de samlade intäkterna (mindre än 2 %).

Enkätsvaren visar också att över 30 % av operatörerna anser att det inte är möjligt att livnära sig på enbart denna typ av verksamhet. En av orsakerna till detta, anges vara de successivt vikande brevvolymer. Många pekar också på svårigheterna att till exempel få kommunala förvaltningar och större företag som kunder, vilka generellt sett svarar för stora volymer post. Minskande brevvolymer sägs i vissa fall kunna vägas upp av intäkter från reklam- och tidningsutdelning samt kringtjänster såsom paket- och hämta-/lämnatjänster.

3.3.1 Kunder

Typiska volymkunder¹⁴, såsom större företag, landsting, kommuner och myndigheter, uppges vara en central förutsättning för att operatörerna ska kunna skapa lönsamhet i sina verksamheter (se ovan). Orsaken till detta är att volymkunderna utöver brevdistribution ofta efterfrågar postoperatörernas kringtjänster, som i regel är avtalsbundna och därför lättare att förutse och planera. Det har gjort att det har skett en successiv förskjutning i några av operatörernas verksamheter, från traditionell brevbäring till kringtjänsterna vilka är mindre arbetskrävande och mer lönsamma. I Diagram 3 visas de undersökta operatörernas fördelning av brevvolymer på olika kundkategorier 2007.

¹⁴ Kunder står i det här sammanhanget för köpare av postoperatörernas tjänster och ska inte sammanblandas med postmottagarna.

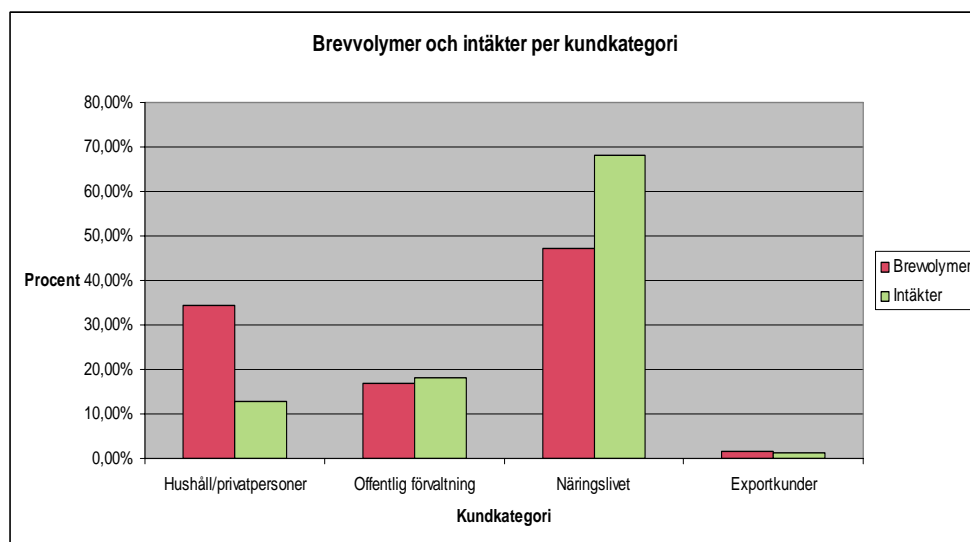


Diagram 3 Källa: SIKA-enkäten 2008

Diagrammet ger en bild av vilka kundkategorier som är mest centrala i volymhänseende. Det finns emellertid ingen direkt koppling mellan kundkategoriernas brevvolymen och intäkter per kundkategori vilket vi kan se vid en jämförelse med den procentuella fördelningen av operatörernas intäkter per kundkategori. Fördelningen är uppskattad av operatörerna själva och avser 2007.

Enligt operatörernas egen bedömning står alltså företagen för nästan 70 % (68,09 %) av intäkterna. Diagrammen visar också att trots att hushåll/privatpersoner svarar för 34 % av volymerna står de endast för 13 % av intäkterna. Förhållandet understryker, enligt PTS, vikten av att utveckla samarbetet med näringsliv och offentlig förvaltning (stat, kommun och landsting) för att få en lönsam verksamhet.

3.4 Tjänster

Vilka övriga tjänster tillhandahåller de operatörer som inte anser att det är möjligt att livnära sig på enbart post- och postnära verksamhet? Svaren ger en god bild av diversifieringen i verksamheterna. Några operatörer anger att de utöver ordinarie brevverksamhet också delar ut oadresserad reklam för att få verksamheten att gå ihop. Andra nämnda sidoinkomster är från budverksamhet, konsult- och, fastighetsuthyrning, städning och utkörning av bröd.

Av Diagram 4 nedan framgår att så gott som alla operatörer bedriver postverksamhet, vilket också är en förutsättning för att få tillstånd från PTS.¹⁵ Den kanske viktigaste iakttagelsen är hur operatörernas tjänstesammansättning ser ut och vilken bredd av tjänster de generellt erbjuder. Resultatet ger dock ingen heltäckande bild av andelen post- och postnära tjänster i operatörernas verksamheter.

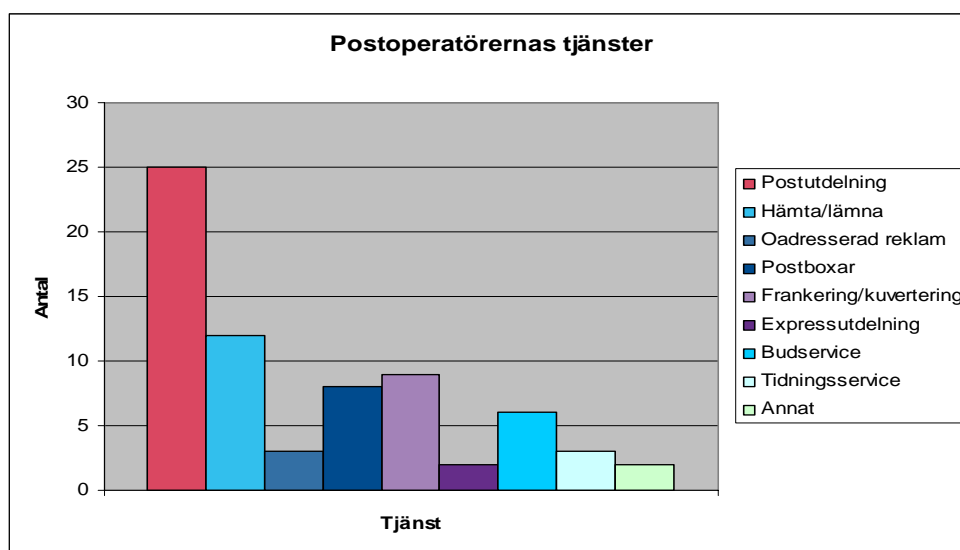


Diagram 4 Källa: Operatörsenkäten

Förklaringar till tjänsterna i diagrammet finns i ordlistan, bilaga 3.

¹⁵ De operatörer som vid tidpunkten för undersökningen inte ägnade sig åt postverksamhet har angett att de har för avsikt att starta sin postverksamhet inom en snar framtid.

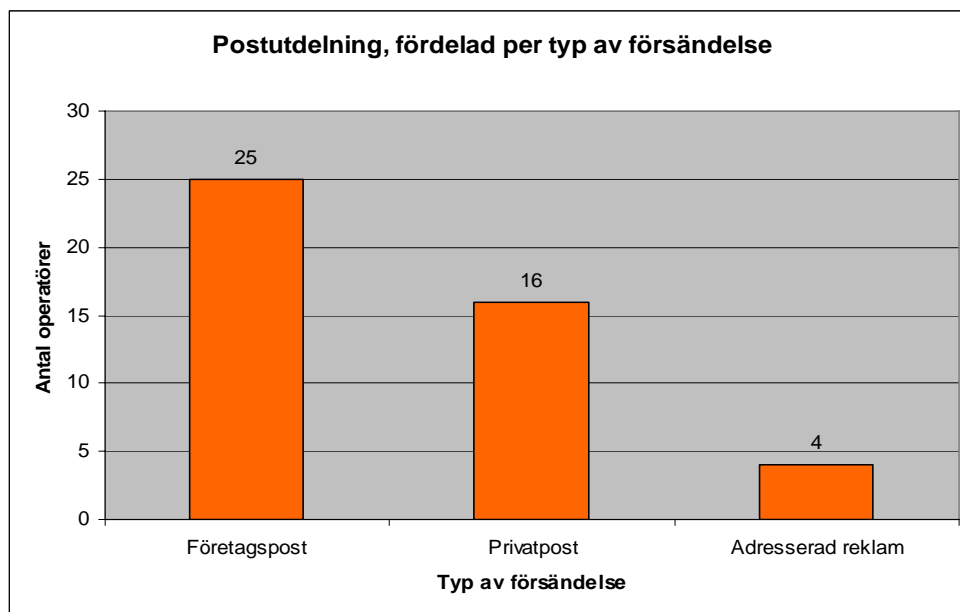


Diagram 5 Källa: Operatörsenkäten

Diagrammet ovan ger en bild av vad som ingår i stapeln Postutdelning i diagram 4.

3.5 Priser

Det genomsnittliga portot inklusive moms för försändelser upp till 20 gr är 4,00 kr för A-post¹⁶ och 3,49 kr för B-post¹⁷ år 2008, se bilaga 2. Det innebär att övriga postoperatörers priser generellt är 20 % lägre än Postens priser för motsvarande viktklass frimärkt¹⁸ som 2008 var 5,50kr för A-post och 5kr för B-post. Enkätresultatet tyder på att i stort sett samtliga operatörer medvetet har valt att möta konkurrensen från Posten genom att priskonkurrera. Därmed torde Postens priser i väsentlig grad påverka de mindre operatörerna. En förändring i Postens listpriser resulterar vanligtvis i en förändring i operatörernas priser i samma riktning, enligt enkätsvaren.

¹⁶ För definition av A-post, se ordlistan bilaga 2.

¹⁷ För definition av B-post, se ordlistan bilaga 2.

¹⁸ Den prisskillnaden mellan Postens och de lokala operatörernas porton som framkommer i denna undersökning är något mindre än i tidigare undersökningar. Enligt PTS rapport Service och konkurrens från 2008 (s 23) var prisskillnaden 2007 drygt 28 %. Enligt rapporten har relationen mellan Postens och de mindre operatörernas priser varit relativt konstant under perioden 1999 – 2007.

4 Operatörernas bedömning av sina verksamheters utveckling

I följande avsnitt kopplar vi samman informationen i rapportens tidigare kapitel med operatörernas egna synpunkter på och förklaringar till varför postmarknaden ser ut som den gör.

Operatörerna ger en ganska enhetlig bild av orsakerna till att postmarknadens utseende, med en dominerande aktör och knappt 30 mindre aktörer. Flera hänvisar till att det är svårt att få lönsamhet i postverksamhet bland annat beroende på vikande brevvolymer, en följd av substituerande tjänster som e-post och annan elektronisk posthantering. Den senare exemplifieras med fakturahanteringen som allt oftare läggs ut på specialiserade faktureringsföretag. Dessa har ofta avtal med både printföretag och de stora postoperatörerna, vilket binder upp kunderna.

En annan orsak som omnämns i enkätsvaren är att de mindre operatörernas lokala eller regionala distribution gör det svårt för operatörerna att konkurrera med Posten. Större företag och organisationer har ofta behov av en vidare spridning av sin post än vad de mindre operatörerna kan erbjuda. Utan betydande kapitallämskott kan verksamheterna inte utvecklas och övergå från att vara små lokala postoperatörer till att hantera markant större volymer och större leveransområden. Kapitalet behövs för att kunna bekosta en större arbetsstyrka, en ändamålsenlig maskinpark för att bygga upp ett effektivt insamlings- och utdelningsnät som kan konkurrera med Postens redan befintliga. Även vid en diversifiering av verksamheterna för att kunna erbjuda fler tjänster kan stora investeringar krävas.

4.1 Etableringshinder på postmarknaden

Det finns många tänkbara hinder vid start av en ny verksamhet. Kan etableringshinder vara en bidragande orsak till att så få företag bedriver postverksamhet i Sverige idag? PTS ställde frågan till operatörerna. Drygt två tredjedelar av operatörerna svarar spontant att de inte anser sig ha upplevt några etableringshinder. De följande avsnitten visar dock att de, vid närmare eftertanke, ändå säger sig ha stött på svårigheter på ett antal områden vid etableringen.

4.1.1 Konkurrens

Trots ovanstående uttalande svarar nära hälften att de har upplevt problem med Posten och dess anställda vid starten. Lokala representanter för Posten uppges ha motarbetat den nya operatören och direkta konflikter har, enligt

operatörerna, i vissa fall uppstått. Dessa problem verkar i de flesta fall ha lagt sig med tiden, då problemen klarats ut och Posten blivit mer van vid konkurrens.

4.1.2 Infrastruktur

Andra exempel på etableringshinder som operatörerna har angivit är tillgången till den postala infrastrukturen såsom postboxanläggningar, fastighetsbok, register över portkoder och nycklar till flerfamiljsfastigheter samt krångel vid eftersändning. I överensstämmelse med postlagen är det Posten, såsom tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten som förvaltar postnummersystemet på uppdrag av regeringen. Några operatörer upplever att de saknar möjligheter att anpassa postnummersystemet efter den egna verksamhetens behov. Då det gäller register över koder till portar och fastighetsböcker, anser många av operatörerna att Posten har fått denna information gratis genom sin hundraåriga tradition. Övriga operatörer däremot har på kort tid tvingats bygga upp dessa register själva, vilket har inneburit ett såväl omfattande som kostsamt arbete. Vidare finns upplevelsen att boende och fastighetsägare känner en osäkerhet inför att släppa in nya aktörer innanför portarna vid sidan av det sedan länge etablerade företaget Posten.

4.1.3 Lagstiftning och reglering

Enbart ca 8 % av operatörerna har upplevt att de krav som lagstiftning och myndighetsföreskrifter ställer upp innebär svårigheter vid etablering. Hur går då ett företag till väga för att få tillstånd att bedriva postverksamhet?

3 § postlagen definierar postverksamhet som regelbunden befordran av brev mot avgift och enligt 4 § krävs tillstånd för att bedriva sådan verksamhet. PTS är den myndighet som prövar dessa frågor och utfärdar tillstånd.¹⁹ Enbart den som har förutsättningar att bedriva postverksamhet under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och på ett sätt som gör att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls kan komma ifråga för att få tillstånd. Den som beviljas tillstånd att bedriva postverksamhet står under PTS tillsyn. PTS utfärdar tillståndsvillkor för samtliga postoperatörer. Villkoren anger närmare vilka krav som ställs på operatören för att kraven på tillförlitlighet skall anses vara uppfyllda.

Den som vill få tillstånd att bedriva postverksamhet måste skicka in en ansökan till PTS som då tar ställning till om verksamheten är postverksamhet i postlagens mening. Om så är fallet börjar själva tillståndsprövningen. De uppgifter som måste lämnas i anslutning till ansökan är relativt få och rör, bl.a. utdelningsområde, typ av försändelser, beräknat antal förmedlade försändelser

¹⁹ 4 a § postlagen samt 2 § postförordningen (1993:1709)

per år, vilken kundkrets man riktar sig mot samt personalens erfarenhet av liknande verksamhet. Mot bakgrund av de uppgifter som lämnas i ansökan gör PTS en samlad bedömning av den sökandes förutsättningar att bedriva postverksamhet. I PTS tillståndsprövning ingår också kontroll av sökanden i Patent- och registreringsverkets register över näringsförbud och hos Kronofogdemyndigheten.

Tillstånd kan sökas av såväl fysiska som juridiska personer. Ett tillstånd omfattar inrikes brevbefordran i hela landet och gäller tills vidare. Tillståndshavaren betalar en årsavgift som grundas på antalet förmedlade försändelser. Minimavgiften är för närvarande 3 600 kronor.

Några operatörer har svarat att PTS skulle kunna underlätta vid etableringen av postverksamhet genom att informera operatörerna om att det finns mer än bara traditionell postverksamhet att ägna sig åt. Andra anser att PTS inte borde ta ut någon avgift för den tillståndspliktiga verksamheten. Framst de lite större operatörerna tycker att PTS borde arbeta mer med infrastrukturfrågorna (se ovan), vilka skulle behöva vara mer tydligt reglerade för att medge åtkomst på lika villkor för alla operatörer. Ett antal svarande menar att det inte finns några problem alls och att det alltså inte finns något behov av åtgärder från myndighetens sida i detta avseende.

PTS och Konkurrensverket får kritik av några av de svarande som anser att myndigheterna inte har haft tillräcklig fokus på konkurrensen på den avreglerade postmarknaden. Det riktas också kritik mot statens styrning av Posten AB. Posten har en så dominerande ställning att de i stort sätt kan sätta vilka priser de vill, skriver en operatör.

4.1.4 Finansiella hinder

När det gäller frågan om det har funnits hinder i finansiellt hänseende att etablera verksamheten är meningarna delade. Hälften av de verksamma operatörerna signalerar att sådana hinder har förekommit, och att det bland annat har handlat om för höga arbetsgivaravgifter, svårt och dyrt att anställa personal som vill/kan arbeta halvtid, samt svårigheter att få ekonomiskt stöd vid starten av verksamheten. Ett generellt konstaterande operatörerna gör är att det krävs starka finanser för att starta postverksamhet. Etableringsfasen är ofta tungarbetad och kräver mycket stora kapitalinsatser under de första åren. Flera operatörer uttrycker ett önskemål om en höjning av Postens porto, vilket skulle underlätta för de små operatörerna att själva höja sina porton och därmed få högre vinstmarginaler i sina verksamheter.

4.2 Svårigheter vid expansion på postmarknaden

Ungefär hälften av operatörerna har svarat att de har stött på hinder vid expansion av verksamheten. Några anger att det har varit svårt och ibland näst intill omöjligt att expandera utanför den tätort där verksamheten startades. Svårigheter som nämns är hinder i samband med att etablera nya typer av tjänster, se 4.2.1, samt konkurrens från övriga operatörer.

4.2.1 Tjänster

Knappt en fjärdedel av operatörerna har skrivit att de skulle erbjuda ytterligare tjänster om läget på marknaden såg annorlunda ut. Föreslagna förändringar är ungefär desamma som anges som förslag i avsnitt 4.1.2; Access till Postens distributionsnät till rabatterade priser, tillgång till den postala infrastrukturen på likvärdiga villkor som Posten, lättare åtkomst till Postens postboxar, kunna utföra posthämtning hos kunder utan postbox, slippa det upplevda kravet på samarbete med Svensk Adressändring och kravet på utdelning av adresserade försändelser för att få posttillstånd. Drygt hälften av operatörerna uppger sig inte vilja erbjuda ytterligare tjänster utöver det utbud som de har idag.

4.2.2 Kunder

En starkt bidragande orsak till att en del operatörer ibland har tvingats avstå från expansion har sagts vara att det tar för lång tid att övertyga marknaden, vilket också angivits som ett problem vid uppstartandet av verksamheten (se avsnitt 4.1.2). Enligt operatörerna har många kunder på postmarknaden invanda konsumtionsvanor vilket gör marknaden trögrörlig. På så vis blir det svårt för en ny aktör att i konkurrens med Posten etablera en egen kundkrets.

4.2.3 Konkurrens

På samma sätt som vid etableringen av verksamheten skriver ett antal operatörer att deras expansionsplaner har försvårats av konkurrensen med Posten. En operatör har upplevt att Posten har gjort allt för att operatören inte ska kunna expandera. En annan har svarat att Posten utnyttjar sina stordriftfördelar och samordningsmöjligheter för att pressa priserna och på så sätt konkurrera ut den mindre operatören. De priser som Posten kan erbjuda viktiga kunder som kommuner och myndigheter är nästan omöjliga att matcha för mindre operatörer, skriver de svarande. Posten anses också ha en stark konkurrensfördel genom sin femdagarsutdelning och kontinuiteten i de stora brevvolymer företaget hanterar. Mindre operatörer, menar de, har inte samma möjlighet att samköra olika typer av utskick som Posten för att rationalisera sin utdelning.

Även hänsyn till andra distributionsföretag på orten, såsom budfirmor, har i något fall angivits som förklaring till att en operatör har avstått från expansion.

Det skulle kunna uppfattas negativt om operatören kliver in och konkurrerar på andras marknader genom att utöka sitt tjänstesortiment.

4.2.4 Infrastruktur

Ett skäl till svårigheterna att utöka samarbetet mellan mindre operatörer på olika orter har i något fall angivits vara att transportlederna har varit för dåliga, vilket har förtagit samdriftsfördelarna. Bra och billiga kommunikationssätt är med andra ord av betydelse för att kunna utöka marknaden geografiskt. Arbetet med att sätta upp lådsamlingar i tätort och fastighetsboxar i flerfamiljshus omnämns också som viktiga förutsättningar för att kunna effektivisera och expandera operatörernas verksamheter.

4.2.5 Upphandlingsförfarandet

Hälften av de svarande har upplevt svårigheter vid kommunala och statliga upphandlingar av posttjänster, vilket har begränsat deras expansionsmöjligheter. Det regelverk som omgärdar upphandlingarna anses vara alldeles för svårgenomträngligt och byråkratiskt. Upphandlingarna innebär ofta en komplicerad pappersexercis och krav som inte alltid kan uppfyllas av ett litet företag som kanske saknar mer djupgående juridiska kunskaper och ekonomiska resurser. Ibland innehåller upphandlingsunderlagen krav som redan från början utesluter de mindre operatörerna, skriver respondenterna.

Ett exempel på att upphandlingarna är anpassade efter större företag är de miljökrav som har ställts på postoperatörerna i upphandlingarna. Mindre postoperatörer är inte av den storleken att de anser sig ha möjlighet att bli miljöcertifierade eller har råd att snabbt byta ut sina motordrivna fordon till miljövänligare alternativ. De innebär dock inte att de i praktiken inte kan utgöra ett miljövänligt val, menar operatörerna. Många använder cyklar och verksamheten i hela distributionskedjan, såväl insamling som sortering och utdelning, utövas ofta lokalt på verksamhetsorten.

Några av operatörerna anser att de som ansvarar för statliga och kommunala myndigheters upphandlingar av posttjänster ofta har bristande kunskaper om utbudet och utformningen av tjänster på postmarknaden. Det har gjort att kraven som ligger till grund för utvärderingarna i upphandlingarna av posttjänster ibland har missgynnade operatörer med få tjänster. Bland annat har de som upphandlar inte alltid förstätt skillnaden mellan tjänsterna storsändningar respektive enstaka försändelser och har satt båda som skalkrav. Då många av de mindre operatörerna endast erbjuder den sistnämnda tjänsten har de inte fått gå vidare i upphandlingen, trots att tjänsterna mycket väl kan utföras oberoende av varandra.

Genom bättre kunskap, tydligare upphandlingsregler och genom att tillåta anbud på begränsade lokala områden skulle de mindre postoperatörerna få bättre möjligheter att vara med och konkurrera i upphandlingarna

4.3 Framtida expansionsplaner

Helt naturligt är respondenterna i enkätundersökningen försiktiga med att lämna ut information rörande framtida expansionsplaner. Med detta i åtanke kan konstateras att ungefär hälften av operatörerna har svarat att de saknar expansionsplaner när det gäller tjänstebudgeten. En del operatörer har angivit att de istället fokuserar på att öka omsättningen på de tjänster som är mest lönsamma.

4.3.1 Framtida volymutveckling

Knappt hälften av operatörerna förväntar sig att de totala postvolymerna kommer att minska de kommande åren. Oadresserade försändelser, A-post och föreningsbrev bedöms minska i antal, bland annat till följd av en fortsatt övergång till e-fakturor och ökad kommunikation med e-post. En fjärdedel av operatörerna gör å andra sidan bedömningen att de kommer öka sina egna volymer. Ökad lokal marknadsandel genom samarbete med volymkunder, lansering av nya tjänster, samarbete med andra operatörer såsom Bring CityMail och framgång i kommunala upphandlingar är åtgärder som operatörerna anger kunna ge ökade volymer. De små operatörerna anser sig vara mer flexibla och serviceinriktade än sina betydligt större konkurrenter, Bring CityMail och Posten. På grund av dessa egenskaper hoppas de kunna attrahera kunder för vilka service är viktigt och som primärt har behov av att få sina försändelser distribuerade lokalt/regionalt.

4.3.2 Tjänster

Även på postmarknaden har miljöaspekten kommit att bli mer central vilket har lett till fler ”miljöriktiga” tjänstealternativ. Det ger de mindre postoperatörerna en chans att visa att de erbjuder kortare transporter och miljövänligare distributionssätt än Posten i och med att deras distributionskedjor i de flesta fall är helt och hållet lokala. Uppfattningen hos operatörerna själva är således att de på de lokala/regionala marknaderna kan utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till Posten. En nackdel är dock att de lönsammaste kunderna efterfrågar nationell distribution.

4.3.3 Tillgång till Postens distributionsnät

Två av de, i detta sammanhang, större operatörerna skriver att de skulle vara intresserade av att utnyttja vissa delar av Postens verksamhet, t ex Postens transportnät, för att slippa den höga kostnadströskel som uppbyggnaden av postal infrastruktur utgör. Om övriga operatörer kunde köpa Postens

transporttjänster till Postens interna priser bedöms de få en lägre kostnad än vad som är fallet idag. Operatörernas erfarenhet är att Postens prislistor är en sak och att Postens verkliga prissättning är en annan. Ett annat problem som omnämns är Postens stora produktportfölj i vilken Posten erbjuder en mängd kombinationer av produkter. Det gör det svårt att följa prissättningen på mer eller mindre konkurrensutsatta delar av erbjudandet. Ett sätt att lösa detta anger operatörerna vara att Posten tvingas dela upp och prissätta sin verksamhet i mindre delar så att prissättningen blir mer transparent. På så sätt skapas möjlighet att kontrollera att korssubventionering inte förekommer. Genom att räkna ut vad varje delmoment i Postens distributionskedja kostar skulle andra operatörer och intresserade kunder kunna köpa tjänster i delar av Postens distributionskedja till ett kostnadsbaserat pris.

4.3.4 Marknadsföring

PTS ställde frågan om hur operatörerna marknadsför sig, och svaren visade stora skillnader bland operatörerna. En del operatörer gör bedömningen att de redan är så kända på den ort där de verkar att ökade marknadsföringsinsatser inte skulle ge något resultat. Det framkommer också att för de mindre operatörerna är befintliga personliga kontakter en mycket viktig marknadsföringskanal. Många mindre operatörer bedriver också annan verksamhet vid sidan av de rena posttjänsterna och köparna av dessa övriga tjänster är naturliga målgrupper vid marknadsföring av operatörernas posttjänster. Svaren visar också att de större operatörer som omfattas av undersökningen arbetar mer aktivt för att identifiera och komma i kontakt med helt nya potentiella kunder. Svårigheten att till en rimlig kostnad kunna marknadsföra sig som ett tryggt varumärke som utgör ett alternativ till Posten förklarar en del av obalansen på marknaden, menar operatörerna.

5 De mindre operatörernas marknadsförutsättningar – avslutande diskussion

Trots att det har gått 15 år sedan postmarknaden fullt ut öppnades för konkurrens har tillgången till regionala marknadsalternativ inte ökat i någon större utsträckning. Det kan därför möjligtvis ifrågasättas om de politiska ambitionerna att skapa en väl fungerande postmarknad, med ett varierat utbud av tjänster till rimliga priser kan uppfyllas. Det är särskilt tydligt för kundgrupper som privatpersoner och mindre företagare, för vilka det inte finns några alternativ till Postens tjänster. Även övriga delar av postmarknaden påverkas av Postens dominerande ställning och präglas till stora delar av begränsad konkurrens.

I detta avslutande kapitel ska PTS lyfta fram några förslag som har förts fram av operatörerna i rapporten och som myndigheten anser vara särskilt intressanta att kommentera och utveckla. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för den aktuella gruppen av postoperatörer att etablera nya verksamheter, samt utveckla och expandera redan befintliga verksamheter.

5.1 Kunder

De små operatörerna anser sig vara mer flexibla och serviceinriktade än sina större konkurrenter. På grund av sin ringa storlek bedömer de att de kan attrahera kunder för vilka personlig service och miljövänlig distribution är viktigt och vilka främst har behov av att få sina försändelser distribuerade lokalt/regionalt. Ett problem är dock att postmarknaden är förknippad med en viss traditionsbundenhet. Följden blir att det kan vara svårt att övertyga nya kundgrupper att överge Posten för en ny okänd operatör. De höga marknadsföringskostnaderna som krävs för detta förklarar en del av obalansen på marknaden, menar operatörerna.

PTS skulle på det här området kunna understödja de mindre operatörerna genom att synliggöra deras verksamheter i undersökningar (såsom denna) och lägga ut information om dem på PTS hemsida. En annan viktig aktör i detta sammanhang är Fria Postoperatörers Förbund (FPF). Det är en sammanslutning för privata (inte ägda av svenska staten) postoperatörer som har tillstånd från PTS att bedriva postverksamhet i Sverige.²⁰ I slutet av 2008 var 21 mindre operatörer med i FPF. Förbundet gör det enklare för operatörerna att göra sig hörda och driva för dem viktiga frågor gemensamt.

²⁰ Se FPFs hemsida: <http://www.fpf.nu/Medlemsforetag.pab>

Eventuellt skulle FPF också kunna spela en mer aktiv roll när det gäller olika typer av informations- och marknadsföringsinsatser.

5.2 Konkurrens

PTS studie visar att många av de tillfrågade operatörerna har upplevt problem med Posten och dess anställda. Lokala representanter för Posten uppges tidigare ha motarbetat de nya operatörerna i samband med att de etablerade sig på marknaden, men konflikterna har ofta löst sig med tiden.

Operatörerna uppger också att Posten utnyttjar sina stordriftfördelar och samordningsmöjligheter för att pressa priserna och på så sätt konkurrera ut de mindre operatörerna. De priser som Posten kan erbjuda viktiga kunder som kommuner och myndigheter är nästan omöjliga att matcha för mindre operatörer. Att en liten operatör skulle kunna sätta ett högre pris på brevdistributionen än Posten kräver att operatören kan leverera väsentliga mervärden för kunderna jämfört med Posten. Det leder till ett dilemma för konkurrensfrämjande myndigheter eftersom Postens priser i ett kortsiktigt konsumentperspektiv gärna ska vara låga även om de inte får vara otillbörligt låga. I de små operatörernas perspektiv är det däremot av största vikt att Postens priser inte är *för* låga.

PTS arbetar aktivt med att föra fram nyttan en väl fungerande svensk postmarknad som präglas av ett tydligt inslag av konkurrens. Representanter för Posten har också i olika sammanhang framfört att den konkurrens de har mött från främst Bring CityMail har varit ett viktigt incitament för att kunna effektivisera och modernisera verksamheten.

PTS och Konkurrensverket får kritik av några operatörer vilka anser att konkurrensvårdande myndigheter inte har haft tillräckligt fokus på postmarknaden. En förklaring till att denna uppfattning har uppstått kan, enligt PTS bedömning, vara att bestämmelsen artikel 12 i EU direktivet²¹ om insyn och icke-diskriminering avseende pris och övriga villkor till sin helhet inte har implementerats i den svenska postlagen. Istället har lagstiftarna ansett att frågan om icke-diskriminering omfattas av den allmänna konkurrensrätten och ansvaret för tillämpningen har därmed fallit på Konkurrensverkets lott. Detta trots att frågan har ett direkt samband med PTS ansvar när det gäller att granska Postens prissättning.

Ett införande av principerna om icke-diskriminering och insyn avseende både avgifter och övriga villkor i postlagen skulle innebära ett ytterligare stöd i PTS tillsyn och göra den effektivare. Dessutom skulle frågan om icke-diskriminering

²¹ Directive 2008/6/EC of the European Parliament and the council of 20 February 2008.

inte som nu behöva prioriteras i förhållande till andra angelägna konkurrensrättsliga frågor på andra marknader där den generella konkurrenslagstiftningen kommer bättre till sin rätt. Det skulle också vara möjligt att i större utsträckning kunna utnyttja den kunskap som PTS byggt upp på postområdet. Inför den pågående översynen av postlagen har myndigheten därför framfört att direktivets bestämmelse om icke-diskriminering och insyn bör införas i svensk postlagstiftning.

Enligt § 1 och § 7 postlagen ska priserna på Postens samhällsomfattande tjänster vara rimliga och baseras på kostnaderna. Posten har flera år i följd överträffat ägarnas uttalade vinstkrav²². Detta har i sin tur medfört att ägaren Staten har höjt avkastningskravet på Posten nästföljande år. PTS anser att det finns anledning att resonera kring kostnadsorienteringen och rimligheten i Postens prissättning. Bland annat därför genomför myndigheten nu en studie som syftar till att närmare klargöra vad som i samband med granskningen av Postens kalkyler ska anses vara ett rimligt pris och en skälig vinstmarginal.

5.3 Samarbete och geografisk expansion

En majoritet av de svarande uppger att de har intresse av att öka sin samverkan med andra operatörer. Det rör sig om samarbete med såväl rikstäckande operatörer som andra lokala operatörer. Då postverksamhet har stora skalfördelar är det ofta svårt att få tillräckliga volymer för lönsamhet på en lokal marknad. Detta är troligen en av orsakerna till operatörernas intresse av ökad samverkan. En strategi som skulle kunna ge bättre volymunderlag vore att olika lokala operatörer samarbetar i distributionsnätverk.

PTS kan dock konstatera att det bland operatörerna finns relativt få konkreta initiativ till att utveckla samverkan. Möjligen är det svårt att utveckla ett nationellt distributionssamarbete i ett land som Sverige med stora geografiska avstånd. Regionala nätverk borde dock kunna vara en möjlig utveckling som skulle kunna öka de små operatörernas konkurrenskraft och lönsamhet.

I detta arbete skulle möjligtvis FPF kunna fylla en viktig roll. Eventuellt kan förbundet öka kunskapen om vilka möjligheter ökad samverkan kan ha för att förbättra de mindre operatörernas verksamhetsförutsättningar. PTS delgavs i samband med den statliga upphandlingen av posttjänster (2006/7) andra statliga myndigheters önskemål om att de mindre operatörerna med fördel skulle kunna starta ett konsortium för att underlätta köp av deras tjänster.

²² Näringsdepartementets avkastningskrav avseende Posten behandlas bl.a. i en årlig utgivelse "Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande" <http://www.regeringen.se/>.

5.4 Infrastruktur och tillgång till Postens distributionsnät

De mindre operatörerna räknar upp ett antal förhållanden på postmarknaden som enligt dem skulle behöva förändras för att underlätta etablering av postverksamhet och därefter kunna utöka sortimentet och expandera geografiskt. Det är t.ex. tillgång till den postala infrastrukturen såsom fastighetsböcker, postlådemärkningar och lådors placeringar på likvärdiga villkor som Posten, lättare åtkomst till Postens postboxar, kunna utföra posthämtning hos kunder utan postbox, slippa det upplevda kravet på samarbete med Svensk Adressändring och kravet på utdelning av adresserade försändelser för att få posttillstånd. Därutöver nämns också önskemålet att de mindre operatörerna ska få access till Postens distributionsnät genom att kunna köpa in sig på delar av detta till kostnadsbaserade priser.

Problemet med att kunskapen om postlådors märkning och placering utanför tätort besitts av Posten, som en naturlig följd av flera decenniers utdelning i dessa områden, har tydliggjordes bland annat vid Bring CityMails expansion i Norrtälje 2008. Det tog CityMail flera månader att kartlägga var samtliga mottagares brevlådor var placerade.

För att marknaden ska fungera i ett mottagarperspektiv krävs att också eftersändning av post fungerar väl, menar PTS. Det inbegriper också eftersändning utanför respektive operatörs egen distributionsområde. Idag finns det ingen lagstadgad rätt till eftersändning utanför det egna distributionsområdet. En sådan rätt skulle minska tröskeeffekterna för företag på postmarknaden som inte har tillgång till ett rikstäckande nät. Den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst bör därför på begäran ombesörja sådan eftersändning. Villkoren för detta bör vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillhandahållaren av en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Inför den pågående översynen av postlagen har PTS framfört att eftersändning utanför eget bör regleras i enlighet med vad som nämnts ovan. Enligt artikel 11 a i EU direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att användare som vill få tillgång till den postala infrastrukturen eller tjänster som ligger inom den samhällsomfattande tjänsten ska kunna få det till transparenta och icke-diskriminerande villkor. Exempel på infrastruktur och tjänster som anges är postnummersystemet, adressdatabasen, tillgång till postboxar, mottagarnas postlådor/inkast/boxar, adressändring, eftersändning och åter avsändaren. PTS har också föreslagit att övriga frågor såsom tillgång till det nät som den operatör som svarar för den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahåller

(genom t.ex. down-stream access) utreds i den förestående postlagsutredningen.

5.5 Offentlig upphandling

För många mindre operatörer är det av stor vikt att kunna vara med och konkurrera om kunder med stora distributionsvolymmer. På de flesta av de orter där mindre operatörerna verkar är sannolikt staten, kommunen och landstinget bland de viktigaste volymkunderna. För att få dessa som kunder krävs nästan alltid att operatörerna har valts som leverantörer i en offentlig upphandling. Det är en av förklaringarna till att dessa upphandlingar anges vara så viktiga i operatörernas enkät- och intervjusvar.

Hälften av de svarande har upplevt problem vid kommunala och statliga upphandlingar av posttjänster. Upphandlingarna anges omgärdas av ett svårgenomträngligt regelverk som ställer stora krav på operatörernas juridiska kunskaper. Det tar dessutom mycket tid att sammanställa den begärda informationen. Operatörerna anser också att kunskapen om postmarkanden hos de tjänstemän som är ansvariga för upphandlingarna ibland är bristfälliga.

Skatteverket, f.d. Riksskatteverket, genomförde 2002/3 och 2006/7 ramavtalsupphandling avseende brevförmedlingstjänster åt statliga myndigheter och organisationer. Resultatet av dessa upphandlingar visar bland annat att lokala postoperatörer i vissa fall har kunnat konkurrera framgångsrikt och har antagits som leverantörer i de offentliga upphandlingarna. En förutsättning är dock att upphandlingen kan delas och tillåter anbud som bara omfattar vissa geografiska områden och tjänster. Den upphandling som genomfördes 2002/3 antogs anbud från 9 operatörer förutom Posten.

I upphandlingen 2006/7 skärptes kraven, bland annat vad gällde den geografiska täckningen och tjänsteutbudet, varför endast tre operatörer förutom Posten AB antogs när det gällde inrikes brevförmedlingstjänster. Upphandlingen överklagades av några av operatörerna då de ansvariga inte hade gjort någon åtskillnad mellan geografisk täckning och utdelningskapacitet i upphandlingskraven. Operatörerna framhöll att en operatör kan ha geografisk täckning för utdelning av post till ett antal hushåll i ett område utan att behöva ha kapacitet att dela ut ett visst antal försändelser till var och ett av dessa hushåll varje dag. PTS yttrade i sammanhanget att det kravet vare sig ställs i postlagen eller i Postens eller övriga operatörers tillståndsvillkor, eftersom att det i praktiken är irrelevant. Orsaken är att framför allt dagligposten

erfarenhetsmässigt har en begränsad volym som i samtliga fall ligger långt under den aktuella kapaciteten.²³

När det nya statliga ramavtalet för brevförmedlingstjänster började nyttjas 2007, visade det sig att en av de tre antagna operatörerna saknade tillräcklig kapacitet för att klara av sitt uppdrag, trots att de hade uppgett att de hade det vid själva upphandlingen. Operatören gick sedermera i konkurs i december samma år. Stora problem drabbade flera myndigheter och avtalet upphävdes av Skatteverket i samband med konkursen. I januari 2009 genomförde Skatteverket en förnyad upphandling i de postnummerområden i sydvästra Sverige som berördes av det upphävda avtalet.²⁴

Mot bakgrund av dessa erfarenheter kan PTS konstatera att de mindre operatörernas möjligheter att konkurrera framgångsrikt i de offentliga upphandlingarna troligtvis skulle öka om flera operatörer kunde samverka och lämna in gemensamma anbud som täcker ett större geografiskt område. Efter det att Skatteverket tvingades upphäva ramavtalet med den operatör som gick i konkurs 2007 är det dessutom rimligt att anta att såväl statliga som kommunala myndigheter i framtiden kommer att lägga än mer fokus på kvalitetssäkring och leveranssäkerhet när de upphandlar och avropar brevförmedlingstjänster. Det är därför angeläget att de mindre operatörerna även ägnar stor uppmärksamhet åt dessa frågor i samband med framtida upphandlingar.

Enligt PTS bedömning kan det finnas behov av informationsinsatser som riktar sig till såväl upphandlingsansvariga som postoperatörer. Om de upphandlingsansvarigas kunskaper om postmarknaden ökar kommer också deras möjligheter att välja kvalificerade operatörer vars tjänster motsvarar behoven att förbättras. Detta gäller framför allt på de orter där det finns flera postoperatörer som är verksamma. Informationsinsatser riktade mot postoperatörerna kan leda till att de mindre operatörernas möjligheter att konkurrera i offentliga upphandlingar förbättras. Insatserna skulle till exempel kunna gå ut på att öka operatörernas kunskap om aktuella upphandlingar, hur förfrågningsunderlag ska tolkas och hur ett anbud bör utformas.

²³ Överklagande till regeringsrätten av Luleå Mail HB, mål 1835-07, 2007-03-21.

²⁴ http://www.avropa.nu/templates/page_____3319.aspx

Bilaga 1 Operatörernas lokalisering

- 1 Kiruna Mail Kyrkogatan 24 D 981 38 **KIRUNA** 0980-127 27
- 2 Boden Mail HB Slipvägen 2 961 38 **BODEN**
- 3 Luleå Mail (Slipvägen 2 961 38 BODEN 0921-120 50) **LULEÅ**
- 4 Sundsvalls Citypost Box 1023 851 11 **SUNDSVALL** 060-15 00 95
- 5 Mail Nex Bagargränd 10 827 32 **LJUSDAL** 0651-103 83
- 6 Postmästaren AB Odengatan 4 821 43 **BOLLNÄS** 0278-73 98 40
- 7 Gefle Mail N Kopparslagargatan 18 803 11 **GÄVLE** 026-133622
- 8 IdrottsBudet i Uppsala AB c/o Svefak AB box 15 751 03 **UPPSALA** 018-151551
- 9 Svensk Direktreklam AB Box 1524 751 45 **UPPSALA** 018-17 21 00
- 10 Prolog KB Box 190 721 05 **VÄSTERÅS** 010-110 18 20
- 11 Postiljohan Lokalpost i Karlstad AB Box 18 651 02 **KARLSTAD** 054-15 00 51
- 12 iBusiness AB Magasin 3, Frihamnen 115 56 **STOCKHOLM** 08-505 28500
- 13 CityMail Sweden Box 90108 120 21 **STOCKHOLM**
- 14 Research Distribution Nordic AB Nordenflychtsvägen 72 112 51 **STOCKHOLM** 08-672 58 32
- 15 Mariestads Brev & Paketservice AB Box 899 542 18 **MARIESTAD** 0501-193 03
- 16 Magnus Direktreklam Traststigen 1 546 33 **KARLSBORG** 0505-104 57
- 17 Post & Paketservice i Skaraborg Karlslundsvägen 20 533 33 **GÖTENE** 0511-34 08 30
- 18 PLC Mail AB Kungsgatan 20 451 30 **UDDEVALLA** 0709-209890
- 19 Lysekils Lokalpost Kaprifolvägen 8 453 36 **LYSEKIL** 0523-151 87
- 20 Georgsson Mail AB Kylarvägen 2 C 541 34 **SKÖVDE** 0500-49 40 00
- 21 Valdemarsviks Lokalpost Lundavägen 3 615 31 **VALDEMARSVIK** 0123-101 89
- 22 Novydux Box 806 565 18 **MULLSJÖ** 0392-120 37
- 23 Mediakonsult i Göteborg AB Hovås fasanstig 11 b 436 50 **HOVÅS** 031-7480710
- 24 Västsvensk Tidningsdistribution 405 02 **GÖTEBORG** 031-62 55 00, 031-625530
- 25 Västerviks Lokalpost Lucernavägen 7 593 50 **VÄSTERVIK** 0490-340 44, 070-5089575
- 26 Mail Company Sweden AB Box 3011 621 11 **VISBY** 0498-291000

- 27 B.J. Distribution AB Box 800 341 18 **LJUNGBY** 0706-77 75 11
- 28 Swepe konsult (Spegeln produktion) Box 830 245 18 **STAFFANSTORP** 046-25 75 04
- 29 Tidningsbärarna Box 6106 200 11 **MALMÖ** 040-17 69 00 (vxl), / 17 69 08

Bilaga 2 Operatörernas portopriser 2008

Operatör	A-post 20gram	B-post 20 gram
Postmästaren i Hälsingland	4,50 kr	4,00 kr
Valdemarsviks Lokalpost	3,50 kr	-
Mullsjö Lokalpost	3,50 kr	3,00 kr
Gefle Mail	4,50 kr	-
Västerviks Lokalpost	3,50 kr	-
BJ Distribution	4,90 kr	-
Georgsson Mail	4,50 kr	4,00 kr
Boden/Luleå Mail	4,90 kr	-
Lysekils Lokalpost	4,50 kr	4,00 kr
Kiruna Mail	4,50 kr	-
City Mail	-	-
Mail Company	-	3,50 kr
Post- och paketservice	3,50 kr	3,00 kr
Prolog	-	-
Research Distribution	5,50 kr	-
Sundsvalls Citypost	3,60 kr	-
Idrottsbudet	-	-
iBusiness	3,50 kr	3,00 kr
Mail Nex	4,50 kr	3,50 kr
SDR Svensk Direktreklam	-	-
Tidningsbärarna	-	-
Mediakonsult	-	-
Spegeln Produktion	4,00 kr	-
Mariestads Brev- och paketservice	4,20 kr	-
Magnus Direktreklam	3,75 kr	3,25 kr
Postiljohan	-	3,60 kr
PLC Mail	4,00 kr	-
	79,35 kr	34,85 kr
Genomsnittsporto inkl. moms	4,00 kr	3,49 kr

Tabell 2 Källa: www.pts.se

Tabellen visar de mindre postoperatörernas portopriser för 2008 inklusive moms. Att några prisuppgifter saknas beror antingen på att operatören inte erbjuder motsvarande tjänst eller att priset avtalas direkt med kund och är beroende av inlämnad volym m.m.

Bilaga 3 Ordlista

A-post	Delas ut första vardagen efter inlämningsdagen. Normalporto.
ADR	Adresserad direktreklam. Faller inom kategorin brev.
B-post	Delas ut inom tre vardagar efter inlämningsdagen. Lägre porto.
Brev	Adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Omfattar även vykort, brevkort m.m.
Brevlådepost	Post som postas i brevlåda. Vanligtvis frankerad med frimärken.
e-faktura	Elektronisk faktura som ersätter pappersfakturor
Expressutdeln./budservice	En individuell hantering av försändelserna
Frankering/kuvertering	Erbjuds ofta större företag och organisationer. I tjänsten ingår att postoperatören antingen får ett utskick på fil eller utskrivet, som kuverteras och frankeras innan det delas ut.
Föreningsbrev	Föreningsbrev kan användas av ideella föreningar. Breven delas ut senast tre vardagar efter inlämningsdagen.
Hämta/lämnatjänster	Erbjuds främst företag, kommuner och myndigheter. Tjänsten innebär att operatören hämtar avgående post hos kunden och lämnar inkommande post direkt hos densamma.
Insamlingsområde	Det område inom vilken en operatör samlar in försändelser
Kontorspost	Post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelse

ODR	Oadresserad direktreklam. Försändelser som saknar adressat och därmed inte är riktade till en specifik mottagare.
Post	Samlad beteckning som avser brev, tidningar, ADR, ODR m.m.
Postal infrastruktur	T.ex. tillgång till postboxar, adressändringsuppgifter, portkoder, fastighetsbok m.m.
Postboxar	Postlådor vilka sköts och ägs av operatören och hyrs av postmottagare inklusive en exklusiv postboxadress.
Postnära tjänster	Har i denna rapport definierats som t.ex. drift av postboxanläggning, utdelning av tidningar, paket och liknande samt hämta- och lämnatjänster
Postoperatör postverksamhet	Den som har tillstånd från PTS att bedriva
Posttjänster	Insamling, sortering och utdelning av adresserade försändelser
Postverksamhet	Regelbunden befordran av brev mot avgift
Postutdelning	Står i rapporten för utdelning av adresserade försändelser upp till 20kg
Sändningar	Stora volymer försändelser med samma format och vikt. Lämnas ibland in försorterade av kunden och portot kan då rabatteras.
Tidningsservice	Likställs i rapporten med tidningsutdelning
Utdelningsområde	Det område inom vilken en operatör delar ut försändelser
Övernattbefordran	Brev som, oavsett var i landet de lämnas in, ska delas ut inom landet senast påföljande arbetsdag