

Finansdepartementet
Via e-post:
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar ”Posttjänst för hela slanten - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst, (SOU 2023:4)”, Dnr Fi2023/00486

Arena för framtidens distribution har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet ”Posttjänst för hela slanten - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst, (SOU 2023:4)” och lämnar följande synpunkter.

Våra synpunkter baseras på vilka effekter utredningens olika förslag har på konkurrensen på postmarknaden. Arena för framtidens distribution verkar för en ökad konkurrensen på postmarknaden och samlar företag och organisationer som konkurrerar med Postnord.

Sammanfattning

- Förslaget om statsstöd avstyrkes med motiveringen att behovsanalysen är bristfällig och att förslaget kommer att skada konkurrensen på postmarknaden. Beräkningar och prognoser till grund för förslaget om statligt stöd är framtaget av Postnord själva utan extern verifiering.
- Förslaget om att regulatoriskt ändrad definitionen av brev och exkludering paketbrev från övrig brevaffär avstyrkes med motiveringen att förslaget ytterligare förstärker en redan felaktig

bild av den traditionella brevaffärens lönsamhet. Utredningen visar dessutom tydliga brister i analysen av paketmarknaden och dess förutsättningar.

- Förslaget om bibehållen omfattning på den samhällsomfattande posttjänsten tillstyrkes.
- Utredaren har inte utrett hur konkurrensen kommer att påverkas av de förslag man lägger fram. Flera av förslagen riskerar förstärka eller till och med permanenta ett de facto monopol för Postnord.
- Förslaget om ändrad befordringstid tillstyrkes då det innebär att de olika aktörernas produkter blir mer jämförbara.
- Arena för framtidens distribution instämmer i Konkurrensverkets förslag om en utredning om tillträdesreglering, vilket framförs i deras remissvar.

Bakgrund

”Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten (SOT). Utredaren ska också överväga vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten bör ha och vilka konkreta tjänster som bör ingå i den.”

Redan inledningsvis kan konstateras att direktiven utgår från att framtidens samhällsomfattande posttjänst(er) kommer att behöva ekonomiskt stöd för att kunna upprätthållas. Till stöd för denna utgångspunkt har utredaren sedermera, tagit till sig estimat, prognoser och siffror från den störste intressenten i frågan, Postnord. I utredningen framhålls också att Postnords inlämnade uppgifter kring intäkter, lönsamhet, estimat etcetera är affärshemligheter som ej kan redovisas (sid 496, 1: a stycket)

Det är anmärkningsvärt att centralt underlag för utredningens förslag inhämtas direkt från den part som kommer att beröras mest av utredningens slutliga förslag och som själv har en marknadsandel på cirka 80 procent. Hela fundamentet till utredningen och dess slutsatser är således skapat av den part som har störst intresse av att få till en för dem positiv förändring av förutsättningarna för den samhällsomfattande posttjänsten och dess finansiering.

Ett absolut minikrav är att dessa uppgifter redovisas öppet och att faktamaterial granskades av en oberoende, icke jävigt, part innan uppgifterna kan läggas till grund för en analys kring finansieringsbehov.

Ställningstagande till de förslag i utredningen som påverkar konkurrenssituationen

1. Statsstöd och finansieringsmodeller

Utredningen föreslår att Postnord skall få statligt stöd för den samhällsomfattande posttjänsten. Beloppen som föreslås är ansevärdiga och innebär betydande kostnader för staten. Sammantaget föreslås Postnord få drygt 4 miljarder kronor av skattebetalarnas pengar under en femårsperiod (2026–2030) för att bedriva sin verksamhet på en i övrigt avreglerad marknad.

Vår kommentar:

Utredningens förslag om statsstöd avstyrkes. Ett statligt stöd som utredningen föreslår till marknadsledaren Postnord på en fri marknad kommer att underminera en fungerande konkurrens. Detta gäller i synnerhet den svenska postmarknaden då den, som alla postmarknader, är förknippad med höga fasta kostnader och fallande volym. Statliga Postnord, som enkom föreslås få stödet, äger den enda rikstäckande infrastrukturen för postutdelning och har därmed ett i den bemärkelsen ointagligt försprång gentemot sina konkurrenter. Att ge ekonomiskt stöd ur statskassan till Postnord skulle omintetgöra den bräckliga konkurrens som funnits de senaste 30 åren och som givit Sverige bland de lägsta portokostnaderna och den bästa postservicen i Europa.

Ur betänkandet, sid 577:

”Av våra direktiv framgår att syftet med uppdraget är att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad.”

Regeringen har med ovan formulerat syfte som grund, och utan ge utredaren uppdraget att närmare verifiera antagandet, konstaterat att alternativ till självfinansiering förr eller senare är nödvändig.

Förslaget i betänkandet baseras uteslutande på prognoser och estimat framtagna av tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten (SOT) - Postnord - utan att dessa ifrågasätts, analyseras eller verifieras.

Postnord har presenterat en vinklad bild av sin verksamhet i syfte att få ekonomiskt stöd för en verksamhet som i själva verket är lönsam. Postnords antaganden och sifferestimater gällande sin förmåga att tillhandahålla SOT är dessutom hemlighållna i betänkandet.

”Postnord har för oss redovisat rörelseresultatet för detta affärsområde och prognoser för detta rörelseresultat för 2022–2024. Uppgifterna är dock affärshemligheter och kan inte redovisas i detta betänkande.” (sid 496)

Detta är i sig anmärkningsvärt och vidare tillstår utredningen att den inte granskat beräkningarna på sidan 497:

”Mot bakgrund av den korta tid som återstod av vår utredningstid när Postnord hade möjlighet att göra beräkningarna (nettokostnad för SOT, vår anm.) utifrån en aktuell affärsplan har det inte funnits möjlighet för oss att granska beräkningarna. Vi har alltså inte bedömt om beloppen som redovisas nedan till exempel har beräknats enligt en korrekt metod.”

Ovanstående skrivning går inte att tolka på annat sätt än att Postnords beräkningar inte är vidimerade, ens av utredningen, än mindre av någon oberoende part.

På sidan 442 finns en liknande skrivning:

”En del information som vi lämnar nedan är uppdaterad utifrån nettokostnadsberäkningarna. Dessa har Joakim Levin (PTS, vår anm.) inte granskat.”

Utredningen har också bett Postnord beräkna *”kostnader för att upprätthålla olika servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten”* (sid 441). Dessa beräkningar har Joakim Levin, PTS, granskat. Enligt Levin är dessa beräkningar i stort rimliga. Dock är PTS expert tydlig med att beräkningarna inte ska *”betraktas som enskilda värden med stor träffsäkerhet, utan det är i stället lämpligt att betrakta resultaten för de enskilda åren i form av intervall inom vilket det är sannolikt att resultatet för respektive år utfaller.”* (sid 442).

Analysen gällande finansieringsbehov inte är genomarbetad, än mindre tillräckligt genomlyst av en oberoende part.

Arena för framtidens distribution efterlyser en motivering till varför utredningen menar Postnords resultatberäkningar ska göras på en bas där

paketbrev är exkluderade från övriga brevtjänster (SOT). På sidan 495 står följande att läsa:

”Postnord bedömer att bolagets brev-verksamhet, exklusive paketbrev, kommer att generera ett negativt rörelseresultat om uppemot 200 miljoner kronor 2024.”

Det är anmärkningsvärt att utredningen har accepterat detta sätt att räkna. Trovärdigheten i Postnords beräkningar eroderas helt när Varubrevet (PN:s benämning på paketbrev) exkluderas från brevsortimentet. Varubrevet tillför de facto en anseilig intäkt och lönsamhet i brevnätet och den intäkten kommer naturligtvis övriga brevtjänster som produceras i brevnätet till godo.

Det saknas motivering till varför utredningen inte särredovisar brev- respektive pakettjänsternas lönsamhet, alternativt, brev- och paketnätens lönsamhet var för sig. Utredningen borde ha redovisat beräkningar där varubrev/paketbrev ingår för att ge en korrekt bild av Postnords förutsättningar.

Det är oacceptabelt att utredningen nöjer sig med ett så svagt kalkylunderlag för att konstatera behov av statligt stöd till marknadens största aktör.

Summorna som utredaren föreslår i statligt stöd är, som nedan tabell anger, anseiliga. Fem års statligt stöd (drygt 4 MDR) överskrider med råge den samlade omsättningen (under 5 år) för alla Postnords konkurrenter på brevmarknaden. Även den uppskattade ”rimliga vinsten” (nedan tabell) för Postnord skulle vara väsentligt större än konkurrenternas samlade omsättning.

Tabell 18.3 Finansieringsbehov (miljoner kronor)

År	2026	2027	2028	2029	2030
Nettokostnad exkl. rimlig vinst	300	560	620	680	740
Rimlig vinst	340	320	305	290	275
Schablonavdrag	-40	-40	-40	-40	-40
Belopp	600	840	885	930	975

2. Ändrad brevdefinition

Utredningen föreslår en ändring av brevdefinitionen. Istället för att som idag ha enbart mått och vikt som definierande egenskaper skulle enligt

utredningens förslag brevet definieras också av innehållet. Endast försändelser med "skriftligt" innehåll ska enligt förslaget kunna definieras som brev. Försändelser som innehåller "saker" det vill säga annat än skriftliga meddelanden ska inte kunna definieras som brev.

Vår kommentar:

Utredningens förslag om ändrad brevdefinition avstyrkes.

En ändring av brevdefinitionen enligt utredarens förslag skulle vara mycket gynnsamt för Postnords konkurrenskraft avseende paketbrev (Varubrev vår anm.) och i motsvarande mån vara till förfång för Postnords konkurrenter.

Det har varit, och är, fundamentalt för konkurrensen på marknaden att paketbrev i lagstiftningen även fortsättningsvis definieras som ett brev. Produkten produceras som ett brev (i brevnätet av brevbärare) med tillhörande ekonomiska fördelar. En produkt som inte skulle bli föremål för reglering enligt postlagen men fortfarande kunde produceras kostnadseffektivt i brevnätet skulle högst sannolikt ytterligare minska förmågan för övriga brevoperatörer att konkurrera på lika villkor och göra det omöjligt för renodlade logistikbolag att konkurrera med Postnord i detta produktsegment. Detta samtidigt som paketbrevet fortsatt skulle förse brevnätet med stora och växande intäkter och lönsamhet och på så sätt tillföra ekonomisk stadga till övriga brevtjänster.

Utredaren inleder sitt resonemang om behovet av en ändrad definition med nedanstående punkter (sid 425):

- "...omfattningen av denna posttjänst i Sverige vidare än vad som föreskrivs i postdirektivet..."
- "...skulle kunna leda till att kommissionen ifrågasätter att en statsstödsanmälan avser endast tjänster av allmänt ekonomiskt intresse"
- "För detta talar också omständigheten att bestämmelsen i viss mån upplevs som svårbegriplig"

Att definitionen av det samhällsomfattande uppdraget skulle vara "svårbegripligt" är inte välunderbyggt. Definitionen "Alla adresserade försändelser upp till 20 kg" är en mycket tydlig definition.

Utredningens förslag om ändrad definition av "Brev" (enligt föreslagen ny definition endast skriftligt innehåll) och därmed uteslutande av "Paketbrev" (varuinnehåll) från Postnords ansvar som utsedd

tillhandahållare av SOT riskerar att försämra konkurrensen avseende paketbrev ytterligare.

Utgångspunkten i betänkandet är att paketbrev, enligt utredningen, huvudsakligen konkurrerar med övriga logistikaktörers pakettjänster och således definitionsmässigt i stället bör tillhöra paketmarknaden.

Det är en i stora delar felaktig slutsats. Visserligen kan det med fog antas att marknadsaktörer inklusive mottagarna uppfattar paketbrevet som just ett paket och inte ett brev. Dock måste man här kunna skilja på behovet av marknadslogik å ena sidan och å andra sidan behov av en väl fungerande konkurrens som kommer hela marknaden till godo. Här måste man också förstå skillnaden mellan utdelningsnäten, Brev vs Paket. Det är samma postoperatörer som konkurrerar om paketbrev som också konkurrerar om breven med skriftligt innehåll.

En viktig skillnad som utredaren inte djupare analyserar är förutsättningarna (olika utdelningsnät) och därmed egenskaperna som olika paketprodukter på marknaden har.

Exempelvis har paketbrev inte försäkring för innehållsvärdet, identifiering av mottagaren eller kvittens på mottagande. Alla dessa egenskaper finns på pakettjänster som levereras till ombud/paketbox/dörr.

Paketmarknaden är således inte homogen där alla produkter och dess aktörer konkurrerar med alla andra produkter och aktörer på paketmarknaden. Paketmarknaden är snarare heterogen och de olika aktörerna har sedan länge nischat in sig på olika segment av marknaden och där överlappningen inte är så stor. Detta faktum gäller i synnerhet den överlappning mellan s.k. paketbrev med leveranspunkt postlådan och övriga paketprodukter med leveranspunkt ombud/paketbox/dörr som utredaren menar finns.

Utredaren för också ett resonemang om att det kan komma att ske en överströmning från paketbrev (som föreslås få 3 dagars leveranstid) till övriga pakettjänster (med hög andel övernatt eller 2 dagars befördran). Här är viktigt att förstå att merparten av Postnords paketbrev (1: a klass) inte alls berörs av varannandagsutdelning. Den i utredningen antagna överströmningen kommer alltså sannolikt inte att ske och det alldeles oavsett attraktiv prissättning på pakettjänster till ombud/paketbox/dörr. Prisskillnaden samt skillnaderna i egenskaper och funktion mellan tjänsterna är helt enkelt för stor.

Detta har i sin tur att göra med väsentliga kostnadsskillnader mellan utdelningsnäten (Brev/Paket) och därmed deras effektivitet. Merparten av paketbrev levereras varje dag och övernatt i en särskild utdelningsslinga skild från varannandagsutdelning. Postnords brevnät är rikstäckande och mycket kostnadseffektivt vilket leder till en prislapp för paketbrevet som inga ombuds/paketbox/dörr-paket kan konkurrera med. De enda aktörer som idag har en rimlig möjlighet att konkurrera med Postnords paketbrev är CityMail och morgontidningsutdelarna Early Bird. Övriga aktörer på paketmarknaden har inte ett brevnät att tillgå för sina leveranser och därmed en i stort sett obefintlig förmåga att konkurrera direkt med paketbrev.

Den föreslagna ändringen gällande definitionen av brev (i framtiden enligt förslaget endast skriftliga meddelanden) bidrar till att fortsätta dölja det faktum att brevnätet är *lönsamt*. Hittills har Postnord dolt detta genom att självsvåldigt redovisa varubrevets intäkter under produktområdet logistik trots att varubrevet, enligt nuvarande definition, är ett brev och produceras i brevnätet. Således framstår brevaffären i sämre dager än den faktiskt är.

Den föreslagna förändringen av definitionen gällande brev kommer enligt vår bedömning ytterligare försvaga konkurrensen avseende paketbrev. Huvudskälet till den bedömningen är att förändringen skulle medföra att Postnord kan fortsätta producera sina varubrev (paketbrev enligt Postnords definition) i brevnätet, med hög effektivitet och med hög lönsamhet, utan att som utpekad tillhandahållare av SOT framgent underställas postlagens regelverk kring prissättning d.v.s. öppen för insyn, icke diskriminerande och kostnadsorienterat.

Detta skulle medföra en för Postnord ökad handlingsfrihet för varubreven och för konkurrerande aktörer (huvudsakligen Citymail och Early Bird) likaledes en stor konkurrensmässig nackdel då Postnord lättare skulle kunna prissätta utan postlagens krav. PTS insyn skulle också försvåras av att alla paketmarknadens aktörer gemensamt tillhandahåller SOT. Därtill bedömer vi att det finns en betydande risk för korssubventionering mellan brevnätets övriga produkter och paketbrev eftersom dessa produceras i samma distributionsnät, brevnätet.

Vår uppfattning är att alla produkter som produceras i ett brevnät också regulatoriskt skall betraktas av lagstiftaren som ett brev.

3. Samhällsomfattande posttjänsten (SOT)

Utredaren föreslår att den samhällsomfattande posttjänsten skall vara intakt.

Vår kommentar: Utredningens förslag om bibehållen omfattning på den samhällsomfattande posttjänsten (SOT) tillstyrkes.

Utredningen föreslår att adresserade brev och paket upp till 20 kg även framgent ska vara basen för SOT. Bibehållen omfattning av SOT är helt avgörande för att en konkurrens på postmarknaden överhuvudtaget skall vara möjlig.

Arena för framtidens distribution avstyrker dock att SOT på paketmarknaden ska tillhandahållas av marknaden som helhet. Detta gäller i synnerhet om paketbrev skall anses tillhöra paketmarknaden i stället för som idag brevmarknaden.

Att utgå från att marknaden samtliga aktörer, gemensamt, kan efterleva lagstiftarens krav gällande prissättning är inte realistiskt. Postnord, har ett geografiskt överlägset och mycket effektivt utdelningsnät att tillgå. Om inte särskild tillsyn utövas på Postnord i egenskap av utpekad leverantör av SOT även för paket så föreligger en betydande risk för korssubventionering och osund konkurrens.

Som tidigare angivits konkurrerar inte paketbrev med övriga paketprodukter i någon nämnvärd utsträckning. Eftersom Postnords paketbrev produceras i ett överlägset och mycket konkurrenskraftigt brevnät kan det med fog antas att konkurrensen missgynnas av att paketbrevet ej längre skall anses vara ett brev per definition.

Utredningen har inte djupare analyserat effekterna av att merparten av Postnords paketbrev distribueras varje dag och övernatt. Varubrev 1: a klass produceras i en särskild utkörningsslinga, en så kallad tunn slinga, och levereras varje dag. Således berörs inte denna tjänst av varannandagsutdelning. Med stor sannolikhet behålls denna ordning av Postnord även om befordringstiden allmänt inom brevtjänsterna ändras till 3 dagar i stället för som idag 2 dagar.

Överströmningen från paketbrev till andra pakettjänster, som utredaren resonerar kring, kommer sannolikt inte att ske. Snarare kommer Postnord få ytterligare ekonomiskt utrymme att stödja sitt varubrev till förfång för övriga konkurrenter som i huvudsak är postoperatörer som inte föreslås få något statligt stöd.

Med ett paketbrev som inte längre har en utpekad tillhandahållare utan i stället marknaden i sig så ökar komplexiteten för en effektiv tillsyn från berörda myndigheter.

Även om paketbrev även i framtiden omfattas av SOT så finns en betydande risk för minskad insyn, svagare kostnadsorientering och därtill risk för ökad diskriminering av kunder. Detta har inte analyserats av utredningen.

Redan idag är övriga pakettleverantörers tjänster prismässigt chanslösa mot paketbrev generellt eftersom de produceras med så olika förutsättningar. Den förändring i SOT som utredaren föreslår ökar risken för att prisgapet mellan paketbrev och övriga pakettjänster ökar ytterligare då övriga pakettjänster produceras i ett logistiknät.

4. Utdelningsfrekvens

Förslaget om att dagens kvalitetskrav, 95% utdelat inom två (2) arbetsdagar, utökas till tre (3) dagar tillstyrkes.

Arena för framtidens distribution anser förslaget innebär att Postnords brevprodukt (1:a klass brev) närmar sig konkurrenternas erbjudande rent funktionellt. Det blir helt enkelt lättare att jämföra de olika aktörernas erbjudande på marknaden.

5. Övrigt

Arena för framtidens distribution instämmer i förslaget från Konkurrensverket att en tillträdesreglering bör utredas. Förslaget framförs i deras remissvar. Förutsättningar för en stärkt konkurrens på postområdet kan skapas genom att införa någon form av tillträdesreglering till Postnords distributionsnät.

Stockholm den 2 juni 2023

Håkan Malmros

Förbundsordförande, Fria postoperatörers Förbund

Eva Glückman

Vd, Grafiska Företagen

David André

Vice Vd, 21 Grams

Roland Tipner
Grundare, Svensk direktreklam (SDR)

