

Svensk Postmarknad 2016



Svensk Postmarknad 2016

Rapportnummer

PTS-ER-2016:3

Diarienummer

16-238

ISSN

1650-9862

Författare

Lars Forslund, Anders Hildingsson, Joakim Levin, Pär Lindberg och Gabriel Rhawi

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Förord

Post- och telestyrelsen har i 2016 års regleringsbrev fått i uppdrag att göra en uppföljning och analys rörande postmarknaden och posttjänster med följande information:

- utvecklingen på postmarknaden,
- konkurrenssituationen på olika delmarknader inom postområdet,
- hinder för marknadstillträde och effektiv konkurrens,
- prisutvecklingen på postmarknaden samt hur prisregleringen i 9 § postförordningen (2010:1049) har efterlevts,
- hur de krav som ställs i 3 kap. 2 § postlagen (2010:1045) på att prissättningen och andra särskilda villkor ska vara öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade har efterlevts av den utsedde tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, samt
- om de serviceställen som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten ligger så tätt att användarnas behov beaktas i landets alla delar.

Post- och telestyrelsen ska också redovisa:

- arten och omfattningen av de klagomål från allmänheten som framförts till postoperatörer och till myndigheten, samt
- eventuella förändringar i servicenivån av de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Uppdragen redovisas i föreliggande rapport ”Svensk postmarknad 2016”¹.

Catarina Wretman

Tillförordnad generaldirektör

¹ Motsvarar tidigare års rapporter ”Service och konkurrens” fram t.o.m. år 2014

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Utvecklingen på den svenska postmarknaden	9
1.1 Momsdomen	9
1.2 bpost-omen rörande årsvolymrabatter	11
1.2.1 PTS förelägger PostNord efter beslut om ändrade årsvolymrabatter	11
1.2.2 Förmedlarnas roll på marknaden	12
1.2.3 Konsekvenser om PostNord får särbehandla förmedlarna	12
1.3 PostNords förändringar i produktionsverksamheten	13
1.3.1 Koncept Utdelning och nya terminaler	14
1.4 Volymutveckling och marknadsandelar på brevmarknaden	16
1.5 Paketmarknaden och e-handel	20
1.5.1 Servicenätet	20
1.5.2 Samarbeten gör att konkurrensen når långt ut i landet	22
1.5.3 Paketautomater	22
1.5.4 E-handel, utveckling och kapacitet i distributionsnäten	23
1.5.5 Fraktplattformar och tillgång till leveransalternativ för e-handelskonsumenter	25
1.5.6 Delningsekonomi - alternativa leveransformer	25
1.6 Utveckling - digitala postlådor och Mina Meddelanden	26
2 Konkurrens och prissättning	28
2.1 Konkurrenssituationen på brevmarknaden	28
2.1.1 Sändningar	29
2.1.2 Enstaka brev	31
2.2 Hinder för marknadstillträde på brevmarknaden	32
2.2.1 Övernattbefordrade sändningar	32
2.2.2 Ej övernattbefordrade sändningar	33
2.2.3 Marknaden för rikstäckande distribution av enstaka brev	33
2.2.4 Marknaden för lokal befordran av enstaka brev	34
2.3 Prisutvecklingen på postmarknaden	34
2.4 Prisregleringen i 9 § postförordningen	35
2.5 Efterlevnaden av 3 kap. 2 § i postlagen	36
2.6 Granskningen av PostNords efterkalkyl	36
3 Service och kvalitet	38
3.1 Klagomålsutveckling	38
3.1.1 Inkomna klagomål till PTS	38
3.1.2 Redovisning av PostNords klagomål	39
PostNords utveckling av reklamationer: år 2011-2015	39
3.2 Klagomål - Bring Citymail	42
3.3 Obeställbara brev	42
3.4 Utmaningar vad gäller tillgången till posttjänster i lands- och glesbygder	44
3.5 Befolkningens behov och användning av posttjänster	46
3.6 Hushåll utan femdagarsutdelning	48
3.7 Fastighetsboxar	48
4 Framåtblick	50
4.1 Internationell utblick	50
4.1.1 EU relaterade frågor	50
4.1.2 UPU relaterade frågor	52

4.2	Paket DSM initiativet	54
4.3	Vad händer under det närmaste året?	56
	Bilaga 1: Bring Citymails täckningsområde	58
	Bilaga 2: MTD:s täckningsområde	59
	Bilaga 3: SDR:s täckningsområde	60
	Bilaga 4: Övriga lokala postoperatörers täckningsområden	61
	Bilaga 5: PostNords ombudsnät	62
	Bilaga 6: DHL:s ombudsnät	63
	Bilaga 7: DB Schenkers ombudsnät	64
	Bilaga 8: Bussgods ombudsnät	65
	Bilaga 9 PostNords redovisning av antal reklamationer (klagomål), år 2015	66

Tabeller

Tabell 1: Utveckling total brevmarknad	16
Tabell 2: Postoperatörernas utdelade volymer..	18
Tabell 3: Postoperatörernas marknadsandelar avseende värde (omsättning) och utdelad resp. insamlad volym.	19
Tabell 4: Paketombud i Sverige	21
Tabell 5: Paketautomater i Europa	23

Figurer

Figur 1: Mätresultat för uppnådda befordringstider, 1:a klassbrev.....	14
Figur 2: Årlig nedgångstakt i brevvolymen sedan 2001.....	17
Figur 3: Brevvolymens utveckling sedan 1997	18
Figur 4: E-handelns tillväxt i Sverige	25
Figur 5: Förändring i antal profiler 2015	27
Figur 6: Schematisk bild av brevmarknaden 2015.....	28
Figur 7: Reklamationer, Inrikes brev	40
Figur 8: Reklamationer, Utrikes brev	40
Figur 9: Reklamationer, Inrikes postpaket.....	41
Figur 10: Reklamationer, Utrikes postpaket.....	41
Figur 11: Obeställbara brev och den totala brevmängden	43

Sammanfattning

Rapporten Svensk Postmarknad är en uppföljning och analys av läget på postmarknaden i Sverige och har sin utgångspunkt i de uppdrag som PTS har till Regeringen årligen redovisa de aktuella förhållandena på marknaden ifråga. För att kunna sätta in de i regeringsuppdragen efterfrågade uppgifterna i sitt sammanhang har vi detta år valt att sammanställa dessa under fyra rubriker, nämligen 1. Utvecklingen på den svenska postmarknaden, 2. Konkurrens och prissättning, 3. Service och kvalitet samt 4. Framåtblick.

Kapitlet om *Utvecklingen på den svenska postmarknaden* inleds med en redogörelse för tre väsentliga händelser under 2015 som kan få stora effekter på den svenska postmarknaden. Dessa är den så kallade momsdomen i EU-domstolen som medfört att Sverige tvingats avskaffa momsskyldigheten för vissa delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Vidare berörs den så kallade bpost-domen rörande årsvolymrabatter där ett annat avgörande av EU-domstolen av PostNord har tagits till intäkt för att man anser sig kunna införa en modell för så kallade årsvolymrabatter som enligt PTS bedömning skulle innebära en otillåten särbehandling av en viss kundgrupp. Frågan är fortfarande föremål för rättslig prövning. Den tredje händelsen som berörs är de kvalitetsbrister i utdelningen som har uppstått på grund av de rationaliseringsåtgärder som PostNord vidtagit, bland annat för att möta effekterna av att det skickas ett allt färre brev. Därefter följer i samma kapitel en redovisning av volymutvecklingen och marknadsandelar på brevmarknaden. Bland annat mot bakgrund av den stadigt växande e-handeln behandlas sedan mera ingående rådande förhållanden på paketmarknaden samt vad som kan urskiljas beträffande utvecklingen på denna delmarknad de närmaste åren.

Under rubriken *Konkurrens och prissättning* redovisas först konkurrenssituationen på brevmarknaden nedbrutet på sex ”delmarknader”. I avsnittet Hinder för marknadstillträde på brevmarknaden beskrivs förutsättningarna för att etablera en konkurrerande brevbefordringsverksamhet i Sverige, även det nedbrutet på ett antal relevanta delmarknader. Avsnittet Prisutvecklingen på postmarknaden behandlar, dels prisutvecklingen i allmänhet, dels PTS uppföljning av efterlevnaden av den prisreglering som finns på postområdet. Det gäller främst att PostNords prissättning av den samhällsomfattande tjänsten ska vara transparent, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad samt det så kallade pristaket för enstaka försändelser.

Service och kvalitet står som rubrik för det kapitel som avhandlar klagomålsutvecklingen på postmarknaden. Det är fråga om statistik för inkomna klagomål till PTS, PostNord respektive Bring Citymail vilken bland annat visar att klagomålen på postoperatörerna har ökat, tämligen markant, under 2015. I anslutning till klagomålsavsnittet redovisas också PTS hantering av så kallade obeställbara brev (brev som postoperatören av någon anledning inte har kunnat dela ut till adressaten och heller inte kunnat returnera till

avsändaren utan i stället skickat till PTS). Det mest remarkabla i detta sammanhang är att i början på 2000 klassades ett brev på 12 000 som obeställbart medan motsvarande förhållande idag är ett brev på 5 200. I avsnittet Utmaningar vad gäller tillgången till posttjänster i lands- och glesbygd beskrivs förutsättningarna för det arbete som bedrivs för att det ska gå att behålla en god postservice i de aktuella områdena trots sjunkande brevvolymer. Här redovisas också de användarundersökningar som PTS har gjort, bland annat med syfte att få ett bättre underlag för de överväganden som behöver göras i sammanhanget, till exempel när det gäller den samhällsomfattande posttjänstens omfattning.

I det avslutande kapitlet *Framåtblick* behandlas de internationella förhållanden på postmarknaden som påverkar förutsättningarna för att regleringsmässigt och på annat sätt främja en god nationell utveckling på postområdet. Framställningen är uppdelad i EU- respektive UPU-relaterade frågor. På EU-nivå agerar PTS främst inom ramen för postregulatororganisationen ERGPs arbete och på global nivå är det FN-organet UPU:s verksamhet som är av intresse. I kapitlet redovisas de frågor som för närvarande är mest aktuella i de bägge organisationerna. I ett särskilt avsnitt avhandlas också EU-kommissionens initiativ när det gäller att fullborda en inre marknad även för paketleveranser.

1 Utvecklingen på den svenska postmarknaden

Med begreppet ”postmarknaden” brukar man oftast mena hela marknaden för distribution av brev och paket. Eftersom dessa delmarknader skiljer sig åt väsentligt vad gäller struktur, funktion och reglering är det nödvändigt att analysera brev- respektive paketmarknaden var för sig, vilket vi bland annat kommer att göra i detta kapitel.

Inledningsvis kommer vi dock att belysa tre väsentliga händelser under det senaste året som kan få stora effekter på den svenska postmarknaden. Dessa är *momsdomen*, *bpost-domen om årsvolymrabatter* samt *PostNords förändringar i utdelningsverksamheten*, som redogörs för under avsnitt 1.1 till 1.3 nedan.

1.1 Momsdomen

Sverige fälldes den 21 april 2015 av EU-domstolen för överträdelse av EU-rätten.² Överträdelsen hade skett genom att Sverige inte undantagit vissa posttjänster samt frimärken från mervärdesskatt i enlighet med direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (moms). Med anledning av domen har Riksdagen antagit en förändring i mervärdesskattelagen som trädde i kraft den 1 april 2016. Förändringen innebär att frimärkta brev samt brev-, paket-, rek- och värdeförsändelser (inkl. vissa tilläggstjänster) som betalas kontant vid inlämningen (hos PostNords ombud eller företagscenter) momsbefrias.³

År 1995, två år efter att postmarknaden i Sverige öppnades för konkurrens, infördes moms på samtliga posttjänster. Ett av skälen till att inga posttjänster undantogs från moms var behovet av att ge alla aktörer på den svenska postmarknaden samma skattemässiga förutsättningar. Detta kan generellt sett inte tillgodoses med en ordning som undantar vissa posttjänster från moms men inte andra. Det har därför ansetts vara av vikt att de från den 1 april 2016 förändrade svenska momsreglerna får så begränsad negativ marknadspåverkan som möjligt, genom att operatörerna/aktörerna på postmarknaden i görligaste mån träffas symmetriskt av momsreglerna. Vidare har det varit viktigt att säkerställa att nya momsregler inte påverkar omfattningen på den samhällsomfattande posttjänsten.

² EU-domstolens dom den 21 april 2015 i mål C-114/14

³ Komplet listat momsbefriade tjänster enligt PostNords tjänstebeteckningar: Frimärken, Förfrankerat (kuvert/påsar), Riktiga Vykort, Ostämplade samlarprodukter, REK inrikes/utrikes, Mottagningsbevis inrikes/utrikes, Mottagarkvittens inrikes, Personlig utlämning, Värde, Skicka Lätt, Postpaket, Postpaket Utrikes, Frakt till PostNord-kartong inrikes/utrikes.

Undantaget från momsplikt avser, något förenklat, tjänster inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten som någon (eller några) kan utses att tillhandahålla.⁴ I det lagförslag som slutligen antogs av Riksdagen den 10 februari 2016,⁵ utformades momsundantaget så att posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och som tillhandahålls av den utsedde tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster men som *inte* förhandlats individuellt, undantas från momsplikten, liksom frimärken. I praktiken innebär det, som nämnts, att frimärkta brev samt brev-, paket-, rek- och värdeförsändelser (inkl. vissa tilläggstjänster) som betalas kontant vid inlämningen momsbefrias. När det gäller berörda brevtjänster samt rek- och värdeförsändelser har PostNord redan idag i praktiken ett *de facto*-monopol vilket innebär att inga existerande konkurrenter påverkas, men att de redan höga inträdeshindren för aktuella delmarknader ytterligare höjs. När det gäller kontantbetalda paket är situationen däremot väsentligt annorlunda, eftersom det på den delen av marknaden finns ett flertal konkurrenter som erbjuder liknande pakettjänster till konsumenter.

Konsumenter slipper alltså att betala moms om de köper paketdistributionen av PostNord, men måste betala moms om de köper motsvarande tjänst från någon av konkurrenterna. Detta leder oundvikligen till förändrade konkurrensförhållanden på paketmarknaden. Den negativa marknadseffekten lindras dock av att PostNord också får högre kostnader på grund av minskad avdragsrätt för (ingående) moms, vilket innebär att det reella utrymmet för prissänkningen mot konsumenten inte blir hela momssatsen (25 procent) utan i stället ca 10 procent. Vidare är det så att den av moms-asymmetrin berörda delmarknaden för paket skickade av konsumenter endast står för c:a 1 procent av paketmarknaden. Därmed blir de ekonomiska konsekvenserna för PostNords konkurrenter ändå tämligen begränsande.

Konkurrenter på paketområdet har framfört farhågor för att oklarheter i momsregelverket kan komma att utnyttjas av PostNord. Det rör framförallt frågor som kan uppstå på grund av att det inte alltid är avsändaren som betalar för posttjänsten. I fråga om e-handelspaket har DB Schenker varnat för att en konsument skulle kunna betraktas som den betalande kunden, och därmed få distributionen momsfritt, även om avsändaren är ett e-handelsföretag. Detta skulle kunna leda till att distribution av sådana försändelser ”omklassificeras” från momsbelagda till momsbefriade – och därmed avsevärt påverka konkurrensförhållandena på företagspaketmarknaden. Det är därför viktigt att Skatteverket, som är ansvarig myndighet när det gäller momsbestämmelserna,

⁴ PTS har i tillståndsvillkor (senast 2015-09-11, Dnr 15-8920) beslutat att PostNord ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.

⁵ Regeringens proposition 2015/16:51 Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster.

ser till att tillämpningen av de nya reglerna inte tillåter ett sådant undvikande av skatteplikt med åtföljande konkurrensnedvridning. Skatteverkets tillsyn är också viktig för att PostNord inte i övrigt ska kunna undvika skatteplikt när det gäller fall till fall-bedömningar av vad som ska anses vara individuellt förhandlade villkor.

1.2 bpost-domen rörande årsvolymrabatter

EU-domstolen avkunnade den 11 februari 2015 en dom rörande ett förhandsavgörande i ett belgiskt rättsfall mellan det förutvarande belgiska postverket bpost SA (bpost), tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Belgien, och den belgiska tillsynsmyndigheten BIPT.⁶ Rättsfallet avsåg bposts system för årsvolymrabatter som särbehandlar en viss kundgrupp, så kallad förmedlare, och som BIPT förbjudit med hänvisning till Postdirektivets krav om icke-diskriminerande prissättning. Domstolen fann att under förhållanden såsom i det nationella rättsfallet är förmedlare inte i en jämförbar situation med andra kunder (i förhållande till syftet med volymrabatten som var att stimulera efterfrågan) och att postdirektivets⁷ icke-diskrimineringskrav därmed inte sätter hinder för bposts system för volymrabatter.

1.2.1 PTS förelägger PostNord efter beslut om ändrade årsvolymrabatter

PostNord meddelade under våren 2015 att man avsåg att införa en liknande konstruktion som bposts för sina årsvolymrabatter i Sverige. Efter att PostNord offentliggjort hur rabattsystemet skulle utformas, bedömde PTS att förmedlare på den svenska marknaden, till skillnad mot vad som gäller för den belgiska, i förhållande till årsvolymrabatterna befinner sig i en jämförbar situation som andra kunder till PostNord, och att PostNords system därmed skulle strida mot icke-diskrimineringskravet.⁸ Myndigheten beslöt därför den 8 december 2015 att genom ett föreläggande förbjuda PostNord att införa det nya systemet för årsvolymrabatter. PostNord har överklagat PTS beslut till Förvaltningsrätten, där det var föremål för prövning och beviljades inhibition. PTS överklagade inhibitionsbeslutet till Kammarrätten som gav PTS rätt. Högsta förvaltningsrätten gav sedan inte PostNord prövningstillstånd, varför PTS föreläggande tillvidare gäller.

⁶ EU-domstolens dom den 11 februari 2015 i mål C-340/13.

⁷ EG:s postdirektiv (97/67/EG)

⁸ En avsevärd skillnad mellan fallet som prövats i EU-domstolen och svenska förhållanden är att den efterfrågestimulerande effekten av PostNords årsvolymrabatt är närmast försumbar i förhållande till huvudsyftet med rabatten som PTS funnit är att vinna volymer från konkurrerande postoperatörer (som Bring Citymail och MTD-företagen).

1.2.2 Förmedlarnas roll på marknaden

Slutkunderna på marknaden för företagspost utgörs av ett stort antal avsändare. Dessa kan antingen helt i egen regi producera sin post (dvs. skriva ut eller trycka, kuvertera, adressera och sortera breven) och själva teckna avtal med leverantörerna av brevtudelnings (postoperatörerna). De kan också välja att lägga ut delar av produktionen på tredje part (tryckerier, printshoppar eller motsvarande) eller ta hjälp av tredje part när det gäller att göra det mest effektiva valet av postoperatör. Dessa tredje parter kan också i vissa fall erbjuda att ta om hand affärsrelationen till postoperatörerna. De avlastar på så sätt de facto även postoperatörerna genom att hantera kunder, och deras kundavtal och fakturering. Dessutom underlättas postoperatörens praktiska mottagande av försändelser väsentligt – istället för att erhålla en stor mängd små sändningar från alla olika avsändare mottar postoperatören en (1) stor konsoliderad och förarbetad sändning från den tredje parten, förmedlaren. Det är alltså i detta fall, det vill säga när den tredje parten tecknar avtal med PostNord, som denne kan träffas av PostNords definition av förmedlare. Förmedlarna har därmed flera roller i förhållande till PostNord:

- 1) Förmedlare är konkurrenter till PostNord vad gäller affärsrelationen med avsändarna.
- 2) Förmedlare är kunder till PostNord eftersom de lämnar in försändelser till PostNord för den slutliga utdelningen av dessa.
- 3) Förmedlare utför även postala produktionstjänster för avsändare som är direktkunder hos PostNord, och är därigenom konkurrenter till PostNords dotterbolag Strålfors.

1.2.3 Konsekvenser om PostNord får särbehandla förmedlarna

Det är uppenbart att den funktion som förmedlarna har på marknaden tillför nytta för postkunderna. Postoperatörernas prismodeller är komplexa och det är inte lätt för en enskild postkund att på egen hand välja den ekonomiskt mest fördelaktiga distributionen. Genom att förmedlarna dessutom för vidare rabatter från operatörer till kunderna, får kunderna också tillgång till en lägre prisnivå än de hade kunnat få på egen hand. En lägre prisnivå leder också till en ökad efterfrågan. Därmed torde förmedlarnas verksamhet rent allmänt även ha en återhållande effekt på volymnedgången på brevmarknaden. Vidare är förmedlarna ofta även direkta konkurrenter till PostNord och dess dotterbolag Strålfors. Konkurrens gynnar också kunderna på brevmarknaden och marknaden för olika postnära tjänster.

PostNords nya rabattvillkor för förmedlare bör även ses mot bakgrund av att PostNord samtidigt integrerar sitt dotterbolag Strålfors AB i sin brevtudelningsverksamhet i ett nytt gemensamt affärsområde, Communication

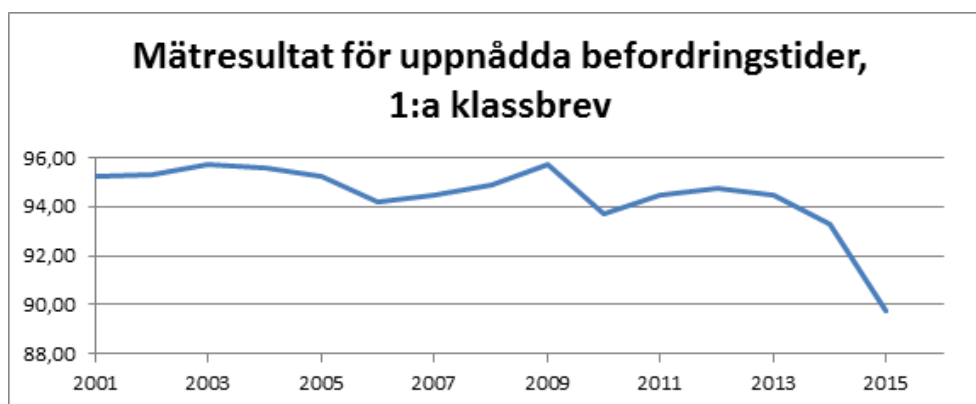
Services. PostNord kommer därmed att kunna erbjuda hela tjänsteproduktionskedjan (tryck/print, adressering och kuvertering såväl som den slutliga utdelningen) från ett sammanhållet affärsområde. Alla slutkunder på marknaden (dvs. avsändarna) riskerar därför att få väsentligt sämre valmöjligheter, och på sikt högre priser, om de i högre utsträckning än tidigare blir utlämnade till att använda PostNord i alla led i den postala kedjan.

1.3 PostNords förändringar i produktionsverksamheten

Under 2015 och början av 2016 har PostNord genomfört ett antal förändringar i produktionsverksamheten. Dessa förändringar har lett till att kvaliteten i denna verksamhet har försämrats och att klagomålen därmed har ökat (se vidare avsnitt 3.1 nedan). Detta är något som det finns anledning att se allvarligt på.

Enligt postförordningen(2010:1049) ska minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran kunna delas ut inom landet påföljande arbetsdag och minst 97 procent inom tre arbetsdagar. Figur 1 nedan visar hur mätresultatet för uppnådda befordringstider avseende 1:a klassbrev har utvecklats sedan år 2001. Enligt uppgift från PostNord⁹ visade resultatet för 2015 att 89,75 procent (med en statistisk felmarginal på 0,16 procent) av 1:a klassbrev kunde delas ut första vardagen efter inlämning. Bara under det senaste året har det därmed skett en väsentlig kvalitetsförsmring (93,26 procent år 2014).

⁹ På PostNords uppdrag genomförde TNS-SIFO en undersökning under 2015 med hjälp av ca 146 000 1:a klassbrev. PostNords resultat är ett genomsnitt för hela landet och för årets alla månader. Bästa resultat uppnåddes i jan 2015 med 92,40 procent av breven utdelade i tid medan den sämsta månaden var april med 84,84 procent utdelade i tid. Även i geografiskt hänseende varierar resultatet, Malmöterminalen visar det högsta resultatet (93,27 procent) medan terminalen i Rosersberg visar lägst (82,40 procent).



Figur 1: Mätresultat för uppnådda befordringstider, 1:a klassbrev

Enligt uppgift från PostNord visade resultatet för 2015 att 99,75 procent (med en statistisk felmarginal på 0,16 procent) av 1:a klassbreven delats ut inom tre vardagar efter inlämning. Detta ligger i nivå med 2014 då resultatet var 99,85 procent.

PostNord uppfyller således alltjämt det formella kravet enligt postförordningen. Det bör emellertid framhållas att 85 procentsregeln inte ska betraktas som en målnivå för vad som ska anses vara en acceptabel service. När denna bestämmelse infördes för ett tjugotal år sedan utgick man ifrån att dåvarande Posten AB av kommersiella och andra skäl skulle fortsätta att sträva efter högsta möjliga kvalitet utan att man skulle behöva reglera detta särskilt. Därför nöjde man sig med en minimireglering vars enda syfte var att tillgodose postdirektivets krav när det gäller gränsöverskridande post. Som framgår av grafen ovan har det, fram till för ett par år sedan, också fungerat tillfredsställande utan någon målnivå. Enligt PTS mening visar utvecklingen på den senaste tiden att det kan finnas skäl att ompröva denna ordning.

1.3.1 Koncept Utdelning och nya terminaler

En stor metodförändring som PostNord har genomfört är införandet av det nya arbetssättet, kallat Koncept Utdelning, i hela landet. Det nya arbetssättet innebär framförallt att breven nu i ännu större utsträckning än tidigare maskinsorteras i utdelningsordning på brevterminalerna. Som en följd av att brevbärarna får färre brev att sortera manuellt, ägnar de istället en större del av arbetsdagen åt att dela ut post. En konsekvens av Koncept Utdelning är att flertalet brevbärarslingor lagts om, vilket bland annat innebär att många hushåll får sin post utdelad vid en annan tid än tidigare. En annan stor förändring som genomförts är att PostNord har byggt nya, större terminaler i Rosersberg och Hallsberg som har ersatt gamla terminaler.

Det faktum att PostNord sedan ett par år, organisatoriskt och på andra sätt, i större utsträckning har samordnat sin brevverksamhet med hanteringen av paket synes också ha påverkat kvaliteten i brevutbärningen. Att detta har skett samtidigt som man sjösatt Koncept Utdelning torde ha bidragit till de problem som har uppstått.

Bakgrunden till de aktuella förändringarna är, enligt PostNord, befolkningens nya användarvanor och nya kommunikationsmönster, där vi i Sverige å ena sidan varje år skickar allt färre fysiska brev, å andra sidan beställer fler varor på internet som levereras som paket till hushåll och till ombud.

1.3.1.1 PTS åtgärder med anledning av kvalitetsbrister i PostNords Utdelningsverksamhet

Under våren 2015 fick PostNord problem med leveranser från den nya Rosersbergs terminalen i samband med terminalens driftstart. Detta fick allvarliga konsekvenser i utdelningsverksamheten, inte minst i Dalarna, vilket resulterade i att PTS fick in ett ökat antal klagomål från allmänheten. Samtidigt införde PostNord Koncept Utdelning i Dalarna. Vad beträffar Koncept Utdelning så är en nödvändig förutsättning för att detta nya arbetssätt ska fungera att också leveranserna från terminal fungerar som planerat. På grund av förseningar från terminal kunde brevbärarna inte alltid starta sina turer i tid och hann därför i många fall heller inte dela ut all post under aktuell dag. Med anledning av klagomålen avseende Dalarna inledde PTS under våren tillsyn (dnr 15-4798). Klagomålen avsåg främst utebliven eller försenad post, men också felutdelade brev. Efter sommaren 2015 sjönk mängden inkommande klagomål till PostNord och PTS varvid bedömdes att åtgärderna som PostNord hade vidtagit enligt sin redovisning till PTS i ärendet hade börjat få effekt. PTS avslutade därför just det tillsynsärendet i december, men fortsätter noggrant följa utvecklingen av Koncept Utdelning och utbyggnaden av den nya terminalstrukturen.

PTS har under det senaste året kunnat konstatera att det även har förekommit kvalitetsbrister i PostNords utdelningsverksamhet på flera andra orter i Sverige, samt att klagomålen till PostNord har ökat väsentligt under 2015 jämfört med året innan (se avsnitt 3.1 nedan). Även detta torde kunna förklaras av PostNords förändringsarbete. Mot bakgrund av detta har PTS utökat tillsynsinsatserna under det senaste året. Om dessa insatser, tillsammans med den pågående dialogen med PostNord inte ger avsedd effekt och problemen därmed kvarstår, kommer PTS att överväga vilka ytterligare myndighetsåtgärder som erfordras för att komma tillrätta med dessa.

1.4 Volymutveckling och marknadsandelar på brevmarknaden

Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst 2 kg.¹⁰ För att regelbundet distribuera brev mot betalning krävs tillstånd enligt postlagen.¹¹

År	Antal miljoner brev	Index
2000	3 426,3	100
...		
2011	2 767,7	80,8
2012	2 645,0	77,2
2013	2 545,1	74,3
2014	2 433,0	71,0
2015	2 312,5	67,5

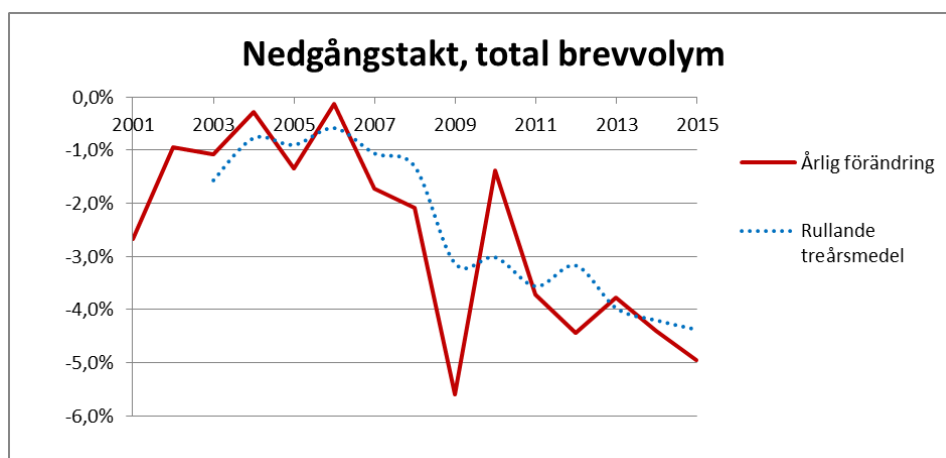
Tabell 1: Utveckling total brevmarknad

Volymerna på den svenska brevmarknaden minskade under 2015 med 4,9 procent till 2,31 miljarder försändelser. Därmed har det sedan millennieskiftet pågående volymfallet accelererat något, och nedgången under 2015 var den största sedan år 2009, då volymerna minskade med 5,6 procent. Sedan år 2000 har den totala brevvolymer nu minskat med 32,5 procent (se vidare tabell 1).

Det finns en trend i ökningstakten i volymnedgången som visar att takten har accelererat något över tid. Ett rullande medelvärde över tre år för den årliga volymförändringen visar att takten aldrig varit så hög som 2015 (se vidare figur 2).

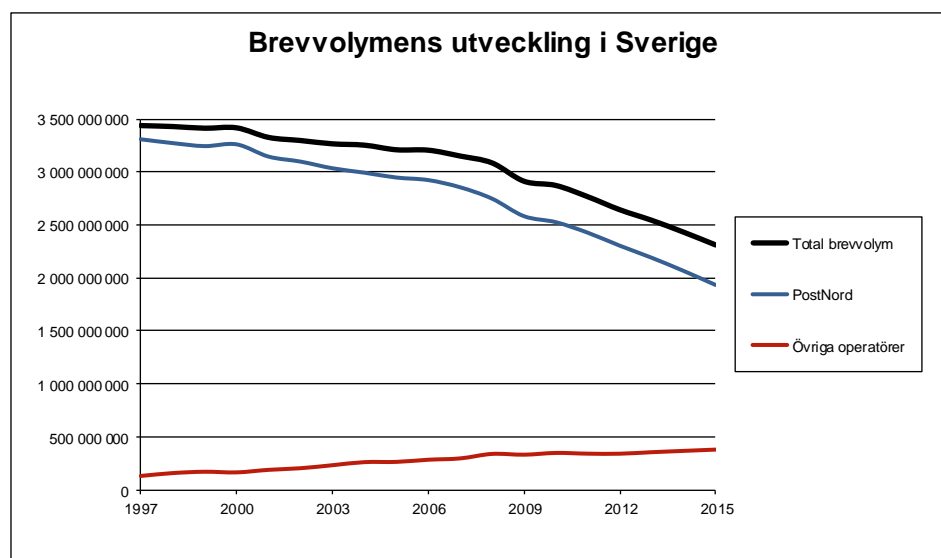
¹⁰ Enligt definitionen i 1 kap. 2 § postlagen är ett *brev*: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser.

¹¹ Postlagen (2010:1045)



Figur 2: Årlig nedgångstakt i brevvolyen sedan 2001; treårigt medelvärde sedan 2003.

PostNords volymer fortsätter att falla snabbare än marknaden som helhet och nedgångstakten når en ny rekordnivå med en nedgång på 6,4 procent till drygt 1,9 miljarder försändelser. Detta innebär att PostNord inte bara tappar volymer på grund av digitaliseringen av informationsflödet, utan även i viss mån till sina konkurrenter. De övriga postoperatörernas sammanlagda volym ökar nämligen med 3,3 procent till knappt 380 miljoner försändelser (se vidare figur 3 och tabell 2), och denna volymökning utgör c:a 0,52 procent av de totala brevvolyerna.



Figur 3: Brevvolymens utveckling sedan 1997

	Antal utdelade brev (miljoner) 2015 (2014)
PostNord	1 934,0 (2 066,6)
Bring Citymail	356,1 (349,8)
Operatörer ingående i MTD	17,3 (11,7)
Övriga operatörer	5,1 (4,9)
Summa	2 312,5 (2 433,0)

Tabell 2: Postoperatörernas utdelade volymer. Siffror inom parentes avser 2014.

PostNord har fortsatt en mycket dominerande ställning på brevmarknaden. Däremot fortsätter PostNords marknadsandel att minska något, men uppgår

fortfarande till 90,9 procent räknat i värde (dvs. omsättning), och 83,6 procent räknat i andel av utdelade brevfräsändelser.¹²

	Andel av omsättning 2015 (2014)	Andel av insamlade brev 2015 (2014)	Andel av utdelade brev 2015 (2014)
PostNord	90,9 % (92,3 %)	81,2 % (83,3 %)	83,6 % (84,9 %)
Bring Citymail	7,8 % (6,6 %)	17,0 % (15,3 %)	15,4 % (14,4 %)
Operatörer ingående i MTD	0,3 % (0,2 %)	0,74 % (0,48 %)	0,75 % (0,48 %)
Övriga operatörer	1,0 % (0,9 %)	1,02 % (0,75 %)	0,22 % (0,20 %)
Summa	100 %	100 %	100 %

Tabell 3: Postoperatörernas marknadsandelar avseende värde (omsättning) och utdelad resp. insamlad volym. Siffror inom parentes avser 2014.

Den största konkurrenten Bring Citymail, inklusive utdelning med morgontidningsbuden i Stockholmsområdet, ökar volymen med 1,8 procent till 356 miljoner fräsändelser, och har därmed en marknadsandel, räknat i värde, om 7,8 procent. Morgontidningsutbärarna i Morgontidig Distribution (MTD) fortsätter att växa snabbt inom brevsegmentet. De brevolymer som MTD-företagen delar ut tillsammans med morgontidningarna ökar mycket kraftigt (med 49 procent) till 17 miljoner fräsändelser. Övriga operatörer, som främst agerar på olika lokala marknader, når tillsammans drygt 5 miljoner fräsändelser, vilket är en ökning med 2,4 procent. Dessa mindre operatörer når för första gången en marknadsandel om 1,0 procent räknat i värde. För ytterligare detaljer se tabell 3, som förutom marknadsandelar i värde och i andel av utdelade brev även innehåller marknadsandelar i andel av insamlade brev.¹³

¹² Anledningen till skillnader i marknadsandelar beroende på om man räknar i värde eller volym är att de olika operatörerna har väsentligt skilda produktbjudanden och affärsmodeller och genom detta en substantiell skillnad i intjäningsförmåga per brev.

¹³ Skillnaden mellan utdelade och insamlade brev kommer sig av att några operatörer anlitar andra operatörer för den slutliga utdelningen. Det rör sig främst om fall där en postoperatör, A, lämnar brev som ska till områden där operatör A inte har egen utdelning till annan operatör, B. Det är i detta fall alltså operatören A som har kundrelationen till avsändaren. I de fall PostNord är operatör B, den som slutligen delar ut breven, klassar PostNord operatör A som förmedlare (se avsnitt 1.1 ovan om bpost-domen som berör förhållandet mellan förmedlare och PostNord).

I bilaga 1-4 har vi, till jämförelse med PostNords rikstäckande service, valt att illustrera täckningsområdena för Bring Citymail, operatörer ingående i MTD, Svensk direktreklam (SDR) samt för övriga lokala postoperatörer.

1.5 Paketmarknaden och e-handel

Det krävs idag inget särskilt tillstånd för att distribuera paket. Utöver vad som innefattas i den samhällsomfattande posttjänsten, är paketdistribution inte på något sätt reglerad i postlagen. I och med detta finns heller ingen entydig legal definition av begreppet paket.

1.5.1 Servicenätet

Servicenätet är den fysiska struktur av olika serviceställen i form av företagscenter, postombud och serviceställen genom vilken PostNord och andra distributörer gör sina produkter och tjänster tillgängliga för användarna.

Systemet för PostNords serviceställen för post förändrades i början av 2000-talet. Posten, nuvarande PostNord, ersatte då sina postkontor med ombud och särskilda så kallade Företagscenter. Sedan dess har PostNord slutit ombudsavtal med flera aktörer i framför allt dagligvarubranschen.

Under 2015 har PostNord omförhandlat såväl centrala som lokala ombudsavtal. Dessa omförhandlingar har endast lett mindre förändringar i ombuds nätet.

PostNords servicenät omfattar vid sidan av Postombuden också Företagscenter, Utlämningsställen och Frimärksombud¹⁴.

Dataunderlaget med avseende på volymutveckling och marknadsandelar på den svenska paketmarknaden i sin helhet är mer begränsat jämfört med motsvarande uppgifter för brevmarknaden¹⁵. Eftersom postverksamhet som omfattar försändelser över 2 kg inte är tillståndspliktig och endast den utsedde tillhandahållaren PostNord har ett samhällsuppdrag som innefattar adresserade försändelser upp till 20 kg, har PTS inte möjlighet att inhämta data från alla relevanta aktörer. Det finns heller ingen tillförlitlig marknadsstatistik att tillgå från andra källor, utan detta avsnitt avhandlar enbart tillgången till pakettjänster, omvärldsfaktorer och marknadsutvecklingen i stort.

¹⁴ Frimärksombuden inkluderas inte i de expeditions- och inlämningsställen som PostNord som utsedd tillhandahållare är skyldiga att tillhandahålla i en utsträckning ” så tätt att användarnas behov beaktas” (se Postlag (2010:1045), 3 kap 1 §). Antalet frimärksombud uppgick i december 2015 till omkr. 2300 st.

¹⁵ PTS tillsyn och marknadsövervakning är i huvudsak inriktad mot den del av paketmarknaden som riktar sig till allmänheten (B2C och C2X, vilket även innefattar småföretag och föreningar), snarare än renodlade företagstransporter (B2B och andra mer storskaliga transporttjänster).

Vad beträffar ombud för posttjänster har PostNord det största ombuds nät, men DB Schenker och DHL har egna ombuds nät med i det närmaste samma geografiska spridning som PostNords nät. Det som framförallt särskiljer PostNord är de tillkommande tjänster, utöver den service som ombuden tillhandahåller, som erbjuds genom lantbrevbäringen i de mera glesbefolkade delarna av landet.

Det exakta antalet ombud är svårt att fastställa då kontinuerliga förändringar sker när enstaka ombud läggs ner och nya tillkommer. Det man kan konstatera är att utvecklingen i stort är positiv och att det finns en konkurrens på paketsidan som i princip når hela landet (se mer under avsnittet om samarbeten nedan). Tabellen nedan anger antalet ombud i februari 2016.

Distributör	Antal ombud	Kontant betalning	Max vikt ¹⁶	Emballage	Bokning och frakthandlingar
PostNord	Ombud: 1531 Ombud - enbart utlämning: 72 Företags- center: 261	Ja	>20kg	Kund/ Distributör	Hemsida/Hos ombud
DB Schenker (privpak)	1436	Ja	>10kg ¹⁷ >20kg ¹⁸	Kund/ Distributör	Hemsida/Hos ombud
DHL (servicepoint)	1382	Ja	>20kg	Endast distributör	Endast hemsida
Bussgodis	473	Ja	>20kg	Kund/ Distributör	Hemsida/Hos ombud

Tabell 4: Paketombud i Sverige

Utöver de parametrar som berörs i tabellen erbjuder samtliga distributörer ett brett och varierande utbud av pakettjänster, vilket bland annat inkluderar möjligheter till hemleverans. Se även **bilaga 5-8** för kartor över respektive aktörs ombuds nät.

¹⁶ Då vikter upp till 20 kg är postlagens gräns för definitionen av begreppet posttjänst har PTS enbart kontrollerat möjligheten att skicka försändelser upp till 20 kg

¹⁷ >10kg (> 20 kg) vid någon av de 28 terminalerna.

¹⁸ Tjänsten *Blocketpaketet* i samarbete med Blocket, upp till 20kg via ombud.

1.5.2 Samarbeten gör att konkurrensen når långt ut i landet

PostNord är den aktör som är etablerad i hela landet genom ombudsnät och lantbrevbäring. Genom olika former av samarbeten når även konkurrerande aktörer långt ut i gleset befolkade delar av landet. DB Schenker har exempelvis ett ombudsnät som endast är marginellt mindre än PostNords, och anlitar dessutom PostNord för att nå de allra mest avlägset boende mottagarna för att därmed kunna erbjuda leveranser till samtliga postmottagare i landet. DHL har ett samarbetsavtal med Bussgods som genom länstrafiken når ut i många gleset befolkade regioner¹⁹.

I avlägsna områden är det också vanligt att en tredje part hanterar utleverans till ombud gemensamt för de olika aktörerna, vilket får anses vara den mest kostnadseffektiva lösningen för att möjliggöra ett ombudsnät som når långt ut i landet.

1.5.3 Paketautomater

Förekomsten av paketautomater har hittills varit ytterst begränsad i Sverige, vilket särskiljer den svenska marknaden från flertalet övriga europeiska marknader (se tabell 5 nedan). Flera pilottester har genomförts, men har ännu inte resulterat i någon mera permanent etablering av paketstationer.

¹⁹ Det kan även noteras att den svenska paketverksamheten inom DHL från och med 1 april 2016 ingår i en gemensam satsning på paketleveranser i Norden och Baltikum i samarbete med finska Posti och Bring. Tanken är bland annat att kunna erbjuda snabbare transittider, utvecklade aviseringar om leveranstid, paketleveranser på lördagarna, högre viktgränser (upp till 31,5 kg) och smidigare returhantering. Produkten för det gemensamma samarbetet heter Parcel Connect och är sedan tidigare etablerad i Österrike, Holland, Belgien, Frankrike, Luxemburg, Tjeckien, Slovakien, Polen och Tyskland).

Box 2 Parcel lockers in Europe

Parcel lockers have been rolled out all over Europe, by both national postal operators and their competitors. In Germany, Deutsche Post first launched parcel lockers, while in Poland and Ireland, competitors launched parcel lockers first and the national postal operators moved second.

Examples of parcel locker systems

Country	Operator Type	Operator	Name
DE	NPO	Deutsche Post	Packstation
NO	NPO	Norway Post	MyQuickBox
AT	NPO	Austrian Post	Post.24
BE	NPO	bpost	parcel lockers
FI	NPO	Itella	Smartpost
DK	NPO	Post Danmark	Døgnposten
multiple	Competitor	Inpost	Inpost
FR	NPO	La Poste	Pick-Up station
NL	NPO/ Competitor	PostNL	Inpost
IR	Competitor	nightline	Parcel motels
multiple	E-retailer	Amazon	amazonlocker
DE	Competitors	GLS, DPDgroup, Hermes, UPS	ParcelLock*
LUX	NPO	Post Luxembourg	PackUp
CH	NPO	Swiss Post	My Post 24
CZ	NPO	Ceska posta	Parcel locker

Note: *ParcelLock is a mailbox for parcels competing directly with the equivalent product, Paketkasten, from Deutsche Post DHL and potentially with parcel lockers

Source: Copenhagen Economics

Tabell 5: Paketautomater i Europa (Källa: Copenhagen Economics, "Principles of e-commerce delivery prices"
<http://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/principles-of-e-commerce-delivery-prices>)

DHL etablerade nyligen ett 60-tal stationer och är på väg att installera ytterligare ett 40-tal i Willys butiker runt om i landet, men dessa är för tillfället endast kopplade till DHL Express och inte till DHL Servicepoint.²⁰

För närvarande bedrivs också forskning på området vid Lunds universitet; "Paketautomat i stad och glesbygd på företag och myndigheter", en verksamhet som bland annat finansieras med stöd från Vinnova²¹.

1.5.4 E-handel, utveckling och kapacitet i distributionsnäten

E-handeln har en fortsatt snabb tillväxt och omsättningen passerade enligt e-barometern 50 miljarder SEK under 2015, med en tillväxttakt på 19 procent (vilket kan jämföras mot +5,7 procent för detaljhandeln i stort). E-handeln

²⁰ DHL Express innefattar, inrikes och utrikes exprestjänster. DHL Service point är ombudsorganisationen för inrikes paketförsändelser.

²¹ <http://www.vinnova.se/sv/Resultat/Projekt/Effekta/2013-00117/Paketautomat-i-stad-och-glesbygd-pa-foretag-och-myndigheter/>

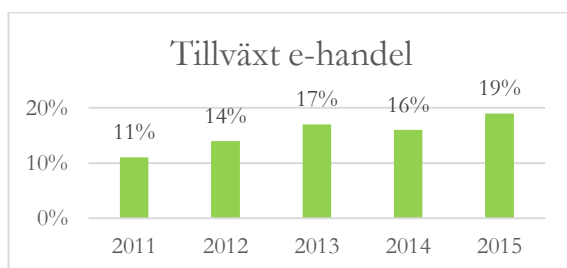
utgjorde dock endast 6,7 procent av den totala detaljhandeln så utvecklingspotentialen är stor.

Systemet med ombudsnät är förvisso omtyckt och väletablerat på den svenska marknaden. Det är även en modell som möjliggör en lägre prisnivå än om den etablerade leveransformen hade varit hemleverans (i synnerhet mot bakgrund av de geografiska förutsättningarna i landet). Men e-handels snabba tillväxttakt kommer sannolikt att leda till att det under de närmaste åren kommer att ske omfattande förändringar i hur paket distribueras, även om modellen med ombud kommer att vara stommen i paketdistributionen under överskådlig tid.

Vi ser redan att utvecklingen hittills lett till att det uppstått vissa kapacitetsproblem i ombudsnäten (främst i större städer) och med dagens tillväxttakt kommer omsättningen dessutom att ha mer än fördubblats fram till år 2020. Den troliga utvecklingen är därför att olika och mer flexibla lösningar för hemleverans utvecklas, i synnerhet när det gäller stora paketförsändelser som tar mycket lagringskapacitet i anspråk hos ombuden. Men även en parallell utveckling med etablering av paketstationer är trolig.

”Den utvidgade/förlängda paketpostlådan” i form av fastighetsboxar med fack för in- och utlämning av paket i flerfamiljshus, paketpostlådor vid enskilda fastigheter eller samlingsboxar i gles-/landsbygd är en annan möjlig komplettering av distributionskedjan som kan behöva utvecklas såväl för att klara av att hantera kapacitetstryck som att möta de behov användarna har. Av den användarundersökning²² som PTS låtit göra framgår att det finns en beredskap hos privatpersoner att ta en kostnad för att få tillgång till postlåda eller fastighetsbox som gör det möjligt att ta emot vissa paket och större brev där man bor, istället för hos ett ombud. Det kan ses som en bekräftelse av att denna typ av lösningar i ökande omfattning efterfrågas av hushållen.

²² Se rapporten Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7 samt avsnitt 3.6 Befolkningens behov och användning av posttjänster i denna rapport.



Figur 4: E-handelns tillväxt i Sverige (Källa: e-barometern 2011-2015)²³

1.5.5 Fraktplattformar och tillgång till leveransalternativ för e-handelskonsumenter

Som konstaterats finns det en utbredd konkurrens på den svenska marknaden för paketleveranser till konsumenter. Däremot är det fortfarande så att många e-handlare enbart erbjuder leveranser med en aktör, och när valmöjligheten finns handlar det mer om att just välja vilken aktör som ska leverera paketet. Detta kan i och för sig skapa en möjlighet för kunden att välja utlämningsställe, men möjligheten för svenska e-handelskunder att välja servicenivå utifrån enskilda önskemål och betalningsvilja är i dagsläget tämligen outvecklad jämfört med situationen i vissa andra länder.

Där finns exempelvis en aktör som Englands-baserade MetaPack som är etablerad i flera länder²⁴. I korthet erbjuder MetaPack e-handlare en plattform där de bland annat kan samla sina avtal med olika paketoperatörer och erbjuda sina kunder att göra val av fraktalternativ utifrån pris och önskad servicenivå, snarare än att i första hand välja distributör. Mot slutet av 2015 etablerade sig en ny svensk aktör, Shipwallet, med en liknande lösning riktad mot den svenska e-handelsmarknaden. Om utvecklingen här tar fart kan det på sikt leda till ett än hårdare konkurrenstryck på marknaden och mer utvecklade valmöjligheter för konsumenterna.

1.5.6 Delningsekonomi - alternativa leveransformer

Den globala plattformen Uber för lokala ”taxiresor” är ett känt exempel på modern delningsekonomi, där en kommersiell (internetbaserad) tjänst möjliggör ett samutnyttjande av privatbilar.

²³ Om e-barometern: ”PostNord följer i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research den svenska detaljhandelns utveckling inom e-handeln. E-barometern publiceras en gång per kvartal och bygger på två konsumentundersökningar och en företagsundersökning. E-handeln definieras i e-barometern som försäljning av varor via internet som levereras hem, till ett utlämningsställe eller hämtas i butik, lager eller utlämningslokal av konsument. Det innebär att följande inte definieras som e-handel i e-barometern: » Köp i butik som först har bokats via internet » Försäljning av tjänster (t ex resor, hotell och konsertbiljetter) som sker via internet » Nedladdningar av t ex musikfiler, filmer och applikationer » Försäljning via internet mellan företag» Försäljning via internet mellan privatpersoner”

²⁴ Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Holland, Polen, USA och Hong Kong

Under året har åtminstone ett par aktörer dykt upp på den svenska marknaden (Freelway och Baghitch) med olika lösningar för att matcha ihop bland annat privatpersoners behov av paketförmedling med ledig transportkapacitet.

Frågan är vilken betydelse det kan få för post-/paketeratorer och e-handelsmarknaden på sikt (exempelvis vad gäller utveckling av hemleveranstjänster i tätort och servicelösningar i lands- och glesbygd, m.m.). DHL lanserade 2013 tjänsten MyWays med tanken att möjliggöra för ”last-mile”/hemleveranstjänster där privatpersoner skulle kunna utföra det sista ledet i transportkedjan åt varandra med hjälp av DHL:s plattform. Tjänsten fick emellertid aldrig något fäste på marknaden och är i dagsläget inte längre aktiv. Utvecklingen väcker också frågor kring försäkring, tillförlitlighet och integritet och det kan även noteras att vissa av den framväxande delningsekonomin baksidor uppmärksammas i en pågående statlig utredning angående taxibranschen²⁵. Även villkoren för användarna i delningsekonomin är föremål för en annan statlig utredning.²⁶

1.6 Utveckling - digitala postlådor och Mina Meddelanden

PTS har i tidigare utgåvor av Svensk Postmarknad belyst utvecklingen för den digitala postlådan Mina Meddelanden och säker digital post. Från en långsam tillväxttakt har anslutningen tagit fart under 2015 och antalet anslutna privatpersoner tredubblades under året (se figur 4). Sett i förhållande till befolkningen i stort är emellertid antal anslutna fortsatt mycket lågt vilket har uppmärksamats av såväl Digitaliseringskommissionen som ansvarig minister Mehmet Kaplan med krav på att åtgärder måste vidtas för att skynda på utvecklingen.

Nyligen²⁷ publicerade Skatteverket en rapport där myndigheten redogör för nuläget och lägger fram ett antal förslag som syftar till att få fart på utvecklingen.

”Mot denna bakgrund föreslår Skatteverket att regeringen vidtar tillräckligt kraftfulla åtgärder för att förmå ett tillräckligt antal avsändare och mottagare att ansluta sig till Mina meddelanden. Syftet är att uppnå en sprängvis ökning av digital post upp till minst dansk nivå. Åtgärderna bör uppmuntra och styra anslutning för såväl avsändare som mottagare.”²⁸

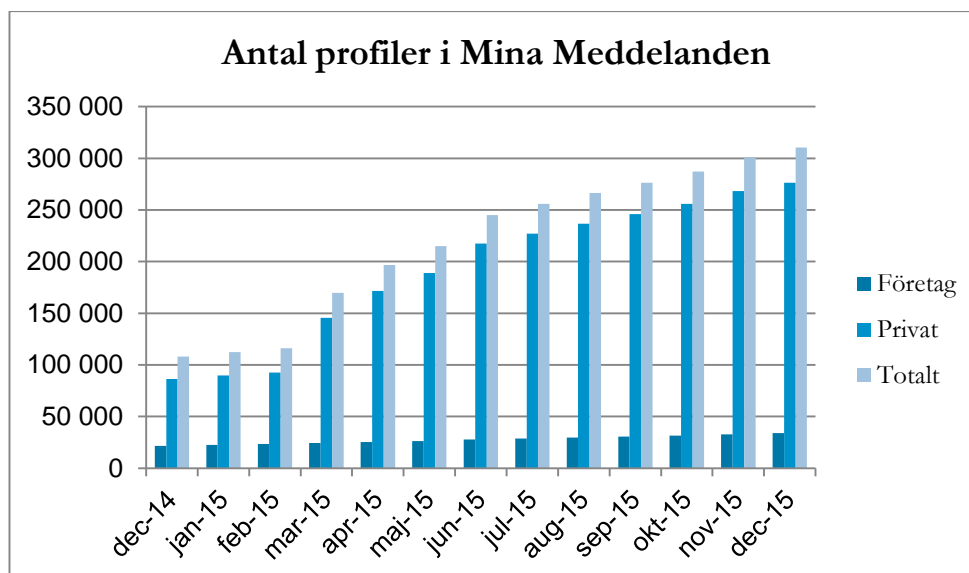
²⁵ N 2015:05 Utredningen om anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning (Taxiutredningen); Dir. 2015:81

²⁶ Användarna i delningsekonomin, Dir 2015:136.

²⁷ 2016-03-01

²⁸ Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden (N2015-3779-EF) och att verka för företags anslutningar. Dnr. 131 340553-15/113

Om dessa och eventuellt andra insatser realiserats kommer sannolikt takten när det gäller minskningen av det totala antalet skickade brev att tillta men det är svårt att förutsäga med hur mycket och även hur snabbt det kommer att gå.



Figur 5: Förändring i antal profiler 2015 (Källa: Skatteverket)

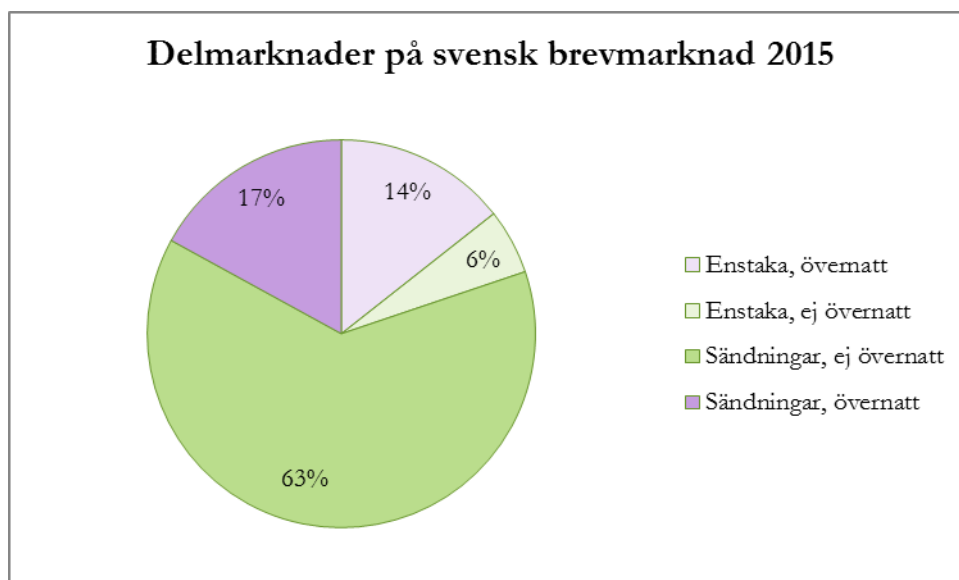
2 Konkurrens och prissättning

2.1 Konkurrenssituationen på brevmarknaden

Eftersom brevmarknaden funktionsmässigt är heterogen är det vid en marknadsanalys nödvändigt att göra en uppdelning av denna. Tidigare marknadsanalyser har ofta delat upp marknaden i delmarknaderna sändningar respektive enstaka brev. Det är dock vid en mer detaljerad analys lämpligt att göra ytterligare uppdelningar, framförallt i dimensionerna:

- brevtjänsternas prioritet (dvs. övernattbefordran eller ej),
- sorterade respektive osorterade sändningar,
- enstaka brev i delarna kontorspost respektive brevlådepost,
- uppdelning med hänsyn till geografisk täckning,
- olika tjänsters utformning/anpassning till olika kundgrupper, såsom konsumenter visavi företagskunder.

Schematiskt kan de viktigaste dimensionerna (eller delmarknaderna) av brevmarknaden beskrivas i enlighet med figur 6.



Figur 6: Schematisk bild av brevmarknaden 2015

Den volymmässigt största, och när det gäller konkurrenssituationen mest betydelsefulla, delmarknaden av dessa är *ej övernattbefordrade* sändningar, som omfattar ca 63 procent av alla brev. Sändningar totalt motsvarar volymmässigt ca 80 procent av den totala brevmarknaden.

När det gäller enstaka brev (som totalt omfattar ca 20 procent av brevmarknaden), står det *overnattbefordrade* brevet för 7 av 10 av de enstaka breven.

2.1.1 Sändningar

Marknadssegmentet sändningar (eller industriell post) består av post i form av serier av försändelser som lämnas in vid samma tillfälle. De produceras vanligtvis industriellt och med hjälp av datorstöd. Under förutsättning att avsändaren kommer upp i den kostnadsbesparande volym som krävs av postoperatören för att det ska klassas som sändning, kan avsändaren få avsevärt lägre pris jämfört med portot för enstaka försändelser.

Sändningar kan vidare delas upp i kategorierna osorterade respektive sorterade. Osorterade sändningar är väsentligt dyrare än de sorterade. I de flesta fall produceras dock sändningar på så sätt att de redan vid inlämningen till postoperatören har sorterats, varvid avsändaren erhåller ytterligare rabatt för denna prestation, en sorteringsrabatt. Sorteringsgraden kan i dessa fall variera från att försändelserna inlämnas i postnummerordning, till att försändelserna är sorterade i den ordning breven ska delas ut i varje enskild brevbärartur (så kallad gångordningsortering).

Sedan 1993 har utvecklingen inom stora delar av sändningssegmentet karaktäriserats av hård konkurrens mellan PostNord och Bring Citymail. Konkurrens har främst skett med hjälp av prissättningen. På grund av den lägre prisnivå detta medfört på sändningar torde det vara de stora postkunderna som är, och har varit, de största vinnarna till följd av konkurrensen (se avsnitt 3.1).

2.2.1.1 Marknaden för övernattbefordrade sändningar (A-postsändningar)

Efterfrågan på A-postsändningar, sändningar som inlämnas för övernattbefordran, var länge vikande. De senaste åren har dock andelen av sändningar som går som A-post legat ganska konstant på drygt 20 procent (räknat i brevvolymer). När det gäller A-postsändningar har PostNord i praktiken ett monopol, då de större konkurrenterna i huvudsak är inriktade på brev med längre distributionstid (lägre prioritet), så kallade B-postsändningar.

2.2.1.2 Marknaden för ej övernattbefordrade sändningar (B-postsändningar)

På marknaden för B-postbrevsändningar (dvs. sändningar som inte skickas med övernattbefordran) är PostNord och Bring Citymail i dagsläget de två huvudsakliga konkurrenterna. PostNord täcker hela landet medan Bring Citymails utdelningsverksamhet är geografiskt förlagd till Stockholmsregionen och Mälardalen i vid bemärkelse, stora delar av Västsverige, västra Skåne och Gotland, vilket motsvarar ca 55 procent av alla postmottagare i landet. PostNord har fortfarande mer än tre gånger så stora volymer som Bring Citymail på B-postsändningar.

De senaste åren har de företag som delar ut morgontidningar fått ett genombrott även när det gäller utdelning av brev inlämnade som B-postsändningar. Dessa tidningsutdelningsföretag som samarbetar inom MTD har under 2015 ökat sin totala brevvolymer med 49 procent till 17,3 miljoner försändelser, vilket motsvarar drygt 1 procent av delmarknaden. Även Bring Citymail visar på denna delmarknad en fortsatt växande volym (1,8 procent) på en allmänt sett nedåtgående marknad. Från och med 1 januari 2016 har Bring Citymail och MTD inlett ett mera formaliserat samarbete, där Bring Citymail nu säljer volymer åt utdelningsföretagen inom MTD. MTD delar sålunda ut volymer i områden där Bring Citymail inte har egen utdelning, och i områden där både aktörerna finns samarbetar man även genom exempelvis samdistribution. Bring Citymail/MTD kan därför nu i praktiken ses som en gemensam konkurrent till PostNord.

Att samarbetet mellan Bring och MTD inte når hela landet beror på att Tidningstjänst AB (TAB), som sköter morgontidningsdistributionen i stora delar av norra Svealand och södra Norrland, valt att stå utanför MTD:s brevverksamhet (och därmed även samarbetet med Bring). TAB är ett dotterbolag till PostNord, vilket gör att PostNord helt kontrollerar de båda utdelningskanalerna tidningsbud och brevbärare i den aktuella landsdelen.

Marknaden för B-postsändningar har länge kännetecknats av ett hårt konkurrens klimat mellan PostNord och Bring Citymail. Genom att alla kunder som vill nå hela riket måste använda sig av PostNord, och att PostNords prissättning på den del av volymen som går med PostNord förändras om kunden väljer att skicka delar med Bring Citymail, uppstår hävstångseffekter. Det innebär att det inte är tillräckligt för Bring Citymail att ha ett bättre erbjudande på de volymer som båda företagen konkurrerar om, utan de måste även kompensera för uteblivna rabatter på den del som bara kan skickas med PostNord. Genom samarbetet med MTD kan Bring Citymails erbjudande stärkas högst betydligt samtidigt som känsligheten för de nämnda hävstångseffekterna minskar.

2.1.2 Enstaka brev

Med enstaka brev menas brev som lämnas ett och ett (eller i vart fall i en mindre mängd) i brevlådor, hos postombud eller liknande. Formellt betraktas brev som inlämnas i färre antal än operatörernas angivna gränser för att räknas som sändning som enstaka. Enstaka brev kan vidare indelas i kontorspost och brevlådepost.

Segmentet *kontorspost* omfattar normalt post från företag som frankeras i frankeringsmaskin eller märks med beteckningen ”porto betalt”. Kontorspost utgör ca 11 procent av den totala volymen på brevmarknaden.

När det gäller rikstäckande kontorspost har PostNord en mycket stark ställning. Den sedan några år verksamma operatören Mailworld Office, med affärsidén att samla in kontorspost och konvertera denna till sändningar, är också på väg att bli en etablerad aktör på denna delmarknad och har samlat in drygt 18 miljoner försändelser under 2015 som sedan efter sortering och konvertering till sändningar överlämnats till Bring Citymail, PostNord eller MTD för slutlig utdelning. PostNord har försökt begränsa konkurrensen från Mailworld Office på denna delmarknad genom att klassificera företaget som förmedlare med försämrade prisvillkor. (Särbehandling av förmedlare förbjöds av PTS den 8 december 2015, se vidare avsnitt 1.2 ovan).

På lokal nivå utgörs konkurrensen av ett drygt tjugotal lokalt verksamma postoperatörer med relativt små volymer. Men även här får morgontidningsdistributörerna allt mer genomslag på marknaden, och de har exempelvis vunnit ett antal kommunala upphandlingar. I Luleå har morgontidningsdistributören Norrbottens Media Distribution AB (som ingår i MTD) nu köpt upp Luleå Mail HB som under ett antal år varit den största lokala postoperatören med en årlig volym på långt över 1 miljoner försändelser.

Segmentet *Brevlådepost* utgörs av post som postas i brevlåda – vanligtvis frankerad med frimärken – och distribueras som enstaka försändelser. Andelen frimärkta brev uppgår fortsatt till drygt 6 procent av alla försändelser.

PostNord har i praktiken monopol på all *rikstäckande* brevlådepost, oavsett utdelningsprioritet. Den marginella konkurrens som finns avser lokalpost på ett fåtal orter.

2.2 Hinder för marknadstillträde på brevmarknaden

De formella hindren för marknadstillträde på den svenska postmarknaden är låga. Tillstånd för postverksamhet beviljas av PTS om sökanden kan antas komma att bedriva verksamheten i enlighet med postlagens krav. Kraven som ställs i 2 kap. 6 § postlagen innebär att verksamheten måste bedrivas på ett sådant sätt att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls. Lagen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt.

Däremot finns det påtagliga ekonomiska hinder på grund av att marknaden i stort domineras på ett så betydande sätt av PostNord. Ett annat generellt inträdeshinder av mer praktisk natur är att en ny operatör måste bygga upp ett eget adressregister eftersom PostNords (och andra etablerade operatörers) adressregister inte är allmänt tillgängliga. Detta innebär särskilda problem i områden utanför tätort där det ibland saknas direkt koppling mellan adress och postlådornas faktiska placering.

En viktig förutsättning för en ny aktör att kunna etablera sig är förstås att kunna bygga upp en tillräcklig kundbas för att antingen direkt, eller senare, kunna starta en egen utdelningsverksamhet. I det senare fallet kan en aktör till en början starta en verksamhet som så kallade förmedlare för att bygga upp volymer och etablera en kundstock. I ett första läge används då andra etablerade operatörer för utdelningen. De särbehandlande prisvillkor avseende volymrabatter som PostNord har försökt införa, med hänvisning till den i avsnitt 1.2 behandlade bpost-domen, kan här skapa ett ytterligare inträdeshinder, om PostNord slutligen får möjlighet att införa sådana. Om aktören inte kan utnyttja sin totala volym för att erhålla rabatter hos PostNord försvåras möjligheten att etablera sig på brevutdelningsmarknaden genom förmedlingsverksamhet.

När en aktör väl har kommit igång med en egen utdelningsverksamhet har det, för att kunna utveckla kundbasen, också blivit allt viktigare att kunna erbjuda kunden att även ta hand om den del av kundens post som ska distribueras utanför det egna utdelningsområdet. Detta ställer krav på att överlämning av brev till en annan postoperatör (vanligen PostNord) kan ske på ett enkelt och effektivt sätt, och inte heller försvåras av särbehandlande villkor.

2.2.1 Övernattbefordrade sändningar

Om man bortser från lokalt distribuerade sändningar (exempelvis inom en kommun), måste inträdeshindren rent ekonomiskt anses vara höga på detta segment av marknaden. Skälet är framförallt att distributionsnätverket i detta fall måste vara anpassat, dels för utdelning varje arbetsdag, dels för snabba mellantransporter så att hela täckningsområdet nås över en natt. Det är mer

naturligt att en konkurrent under uppbyggandet av sitt nätverk istället inriktar sig på mindre tidskritiska försändelser. Dessutom är PostNords starka ställning, med sitt välkända varumärke, sedan länge etablerade kontakter med alla postkunder och bärande affärsidé att nå hela Sverige över natt, givetvis svår att utmana för en ny konkurrent.

2.2.2 Ej övernattbefordrade sändningar

Ett marknadstillträde i detta segment innebär även de stora investeringar för den aktör som skulle vilja etablera sig på denna del av marknaden eftersom detta kräver ett vittförgrenat distributionsnät. De stora investeringarna talar emot att eventuella nya operatörer, som inte redan har någon form av logistiknätverk, kan ha någon större geografisk täckning i inledningsskedet. Det är därför av största vikt att konkurrenslagstiftningen och den sektorsspecifika postlagstiftningen hindrar dominerande aktörer att exempelvis tillämpa en, mot den potentielle konkurrenten, riktad otillbörlig selektiv geografisk prissättning. Genom sin storlek och finansiella styrka samt rikstäckande distribution har en dominerande aktör goda möjligheter att eliminera eventuell konkurrens. PTS bedömer emellertid fortsatt att det finns potential för operatörer, som kan utnyttja andra existerande distributionsnät, att etablera sig på sändningsmarknaden. Ett exempel på detta är MTD, som för några år sedan trädde in på denna marknad.

För att både existerande och nya potentiella konkurrenter inte otillbörligt ska kunna slås ut har de konkurrensvårdande myndigheterna anledning att vara uppmärksamma på samtliga konkurrensbegränsande beteenden. Det kan exempelvis röra sig om erbjudanden av exklusivitets- och trohetsskapande karaktär.

2.2.3 Marknaden för rikstäckande distribution av enstaka brev

För rikstäckande befordran av enstaka brev är PostNord i praktiken den enda operatören. Redan innan ändringen av momsreglerna som innebar att PostNords frimärkta brev blev moms fria (se avsnitt 1.1), gjorde PTS bedömningen att det inte är troligt att fler operatörer kommer att etablera sig inom detta segment av marknaden eftersom kostnaderna för att bygga ut en egen ändamålsenlig rikstäckande infrastruktur för insamling, sortering och utdelning i hela landet i praktiken torde vara så stora att de inte går att motivera från ett affärsmässigt perspektiv. Med det ytterligare inträdeshindret att PostNords frimärkta brev nu är moms fria, torde det vara uteslutet med någon konkurrens på enstaka brev för konsumenter, som inte kan dra av en eventuell ny konkurrents moms. Däremot är det möjligt att det, på grund av det relativt höga prisläget i segmentet, finns utrymme för ytterligare aktörer utöver nämnda Mailworld Office, som genom ny sorteringsteknologi kan omvandla

enstaka brev i momsbelagda betalsätt (franko eller fakturabetalning) till sändningar och därefter anlita några av de existerande operatörerna för den slutliga utdelningen av breven. Det förutsätter dock att PostNord inte får rätt att särbehandla sådana operatörer prismässigt.

2.2.4 Marknaden för lokal befordran av enstaka brev

På marknaden för lokal befordran av enstaka brev är förutsättningarna för konkurrens betydligt bättre än vad som gäller för rikstäckande distribution. Erfarenheten visar att de flesta av lokalpostföretagen etableras i mindre städer eller orter med inte alltför stora kringliggande landsbygdsområden. Att etablera sig på marknaden kräver dock även på detta segment en tämligen stor arbetsinsats vilket har betytt att de nya postoperatörer som etablerat sig de senaste åren till större delen har varit morgontidningsdistributörer med ett redan existerande distributionsnätverk.

Ett av de största potentiella hoten mot lokalpostföretagen är att reglerna om enhetliga priser för den samhällsomfattande posttjänsten på något sätt skulle urholkas. Om så sker skulle PostNord kunna erbjuda omotiverat låga priser för vissa nyckelkunder på de orter där det finns konkurrens från lokalpostföretag i syfte att eliminera den befintliga konkurrensen. Eftersom de lokala operatörerna ofta även erbjuder tjänster som hämtning och lämning av all kundens post är det även viktigt att PostNord inte ges möjlighet att korssubventionera liknande postala kringtjänster.

2.3 Prisutvecklingen på postmarknaden

PTS har till uppgift att övervaka prisutvecklingen på postområdet. Sammantaget kan myndigheten konstatera att under 2015 skedde inga eller endast modesta prisförändringar för de huvudsakliga posttjänsterna. Prishöjningarna som exemplifieras nedan kan jämföras med Tjänsteprisindex (TPI) för transporttjänster som ökade med 1,3 procent motsvarande period.²⁹

När det gäller de brevtjänster som är särskilt anpassade för konsumenter och mindre företag, så kallade enstaka brev (brevlåde- och kontorspost), har det inte skett några prisändringar alls hos PostNord under 2015. När det gäller de olika tjänsterna för brevsändningar höjde PostNord priserna med mellan 1,3 och 1,6 procent jämfört med 2014. För posttjänster avseende tidningsdistribution (postdistribuerad dagspress resp. sändningstjänsten posttidningar), där PostNord sedan länge gör årliga underskott, höjdes priserna något mer, 1,9 procent. För den för e- och distanshandeln viktiga tjänsten Varubrev höjdes priserna för sändningar med ca 2 procent, medan priset för

²⁹ SCB: <http://www.scb.se/sv/Hitte-statistik/Statistik-efter-amne/Priser-och-konsumtion/Prisindex-i-producent--och-importled/Tjansteprisindex-TPI/12610/12617/27047/>

enstaka Varubrevs-försändelser blev oförändrat. För vissa special- och tilläggstjänster, som exempelvis svarspost, mottagningsbevis och personlig utlämning, skedde vissa prisjusteringar.

På paketsidan skedde inga prisändringar för de kontantbetalda posttjänster som säljs hos ombud eller via internet. Däremot höjdes priset på den företagsinriktade pakettjänsten MyPack med 3,9 procent den 1 april 2015. I övrigt höjdes samtidigt priserna för några tilläggstjänster; exempelvis höjdes priset för Postförskott med 12 procent.

Den 1 april 2016 införde PostNord nya priser för de tjänster som momsbefriats i den reviderade mervärdesskattelagen. I allmänhet har detta inneburit att priserna för konsumenter sänkts. Exempelvis är det nya priset för ett frimärkt 1:a klassbrev (upp till 50 gram) nu 6,50 kronor, en sänkning med 50 öre eller ca 7 procent. Motsvarande ekonomiporto sänks också med 50 öre (ca 8 procent) till 6,00 kronor. Ett inrikes postpaket om 3 kg kostar nu 140 kronor, mot tidigare 155 kronor, en sänkning med ca 10 procent. Att inte hela det tidigare moms-beloppet (20 procent av det tidigare totalpriset) kommer konsumenterna till del beror på att de nya momsreglerna även innebär att PostNord inte längre får dra av all sin ingående moms vilket leder till en påtaglig kostnadsökning för koncernen.

2.4 Prisregleringen i 9 § postförordningen

Det finns ett pristak på övernattbefordrade enstaka brev. Enligt 9 § postförordningen får den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, dvs. PostNord, inte höja priset för inrikes övernattbefordran av enstaka försändelser (1:a klassbrev), som väger högst 500 g, mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Som framgår av föregående avsnitt har PostNord under 2015 inte höjt de i pristaket reglerade priserna, och pristaksbestämmelsen har sålunda efterlevts.

PTS tolkning av postförordningen är att det är förändringen av det slutliga priset (tidigare inklusive moms) som för närvarande är reglerat. Som konstaterats i föregående avsnitt (2.3) utgörs prissänkningen i samband med momsbefrielsen (från 7,00 kr till 6,50 kr; upp till 50 gram) inte av hela det tidigare momsbeloppet. Detta innebär att priset *exklusive* moms faktiskt ökar (från 5,60 kr till 6,50 kr), men detta faktum utgör således, enligt PTS mening, ingen prishöjning som påverkas av postförordningens bestämmelser.

2.5 Efterlevnaden av 3 kap. 2 § i postlagen

Det föreskriftsarbete med bäring på efterlevnaden av 3 kap. 2 § i postlagen vilket PTS redogjorde för under denna rubrik i föregående års Svensk Postmarknad, bordlades under den andra halvan av 2015. Detta gjordes dels för att frigöra resurser för att kunna bistå den pågående postlagsöversynen, dels för att eventuella förändringar i postlagen kan komma att få väsentlig betydelse för PTS ställningstaganden inom ramen för arbetet med att utarbeta föreskrifter. Myndigheten avser att, så snart det är möjligt, återuppta detta arbete.

PTS tillsynsaktiviteter i övrigt inom området har under året främst riktats mot de förändrade villkor för förmedlare som PostNord aviserade inför 2016, vilket redogjordes för i avsnitt 1.2 *b-postdomen*.

2.6 Granskningen av PostNords efterkalkyl

Enligt 1 kap. 2 § och 3 kap. 2 § postlagen samt PostNord AB:s tillståndsvillkor ska PostNords redovisning och kalkylering medge kontroll av att priserna för de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är rimliga, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade. Därför begär PTS årligen ut och granskar PostNords efterkalkyl på tjänstenivå.

Syftet med den årliga granskningen är att kontrollera att rätt kostnader fördelas till rätt tjänster på rätt sätt. Detta för att förhindra korssubventionering mellan reglerade och oreglerade tjänster samt mellan tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Ett annat syfte är att följa utvecklingen av volymer och lönsamhet över tid. Det redovisade kalkylmaterialet utgör även underlag för PTS bedömning av PostNords ekonomi, samt utgör en grund för i princip all ekonomisk tillsyn.

PTS har erhållit den information som myndigheten efterfrågat inom utsatt tid. I likhet med föregående år har de tidigare affärsområdena Meddelande och Logistik redovisats separat. Utöver att PTS sedan tidigare bedriver ett arbete inom myndigheten i syfte att förtydliga redovisningsreglerna i postlagen³⁰ då myndigheten och PostNord har skilda uppfattningar om hur kostnader i brevbärarnätet skall fördelas, har PTS utifrån den granskning som gjorts under 2015 inget att erinra vad gäller framtagandet av PostNords efterkalkyl på tjänstenivå. Följande är en kortfattad redovisning av övriga observationer:

- *Inrikes brevtjänster är fortsatt lönsamma*
Resultatet för PostNords svenska verksamhet tyngs mer av andra

³⁰ Ingår i det pågående föreskriftsarbetet som berördes i avsnitt 2.5

tjänster. Fortsatta och sannolikt tilltagande volymfall, samtidigt som utdelningsorganisationen är hårt pressad av hittills genomförda effektiviseringar kan komma att påverka denna bild.

- *Internationella försändelser har en fortsatt stark negativ resultatpåverkan*³¹. Förluster för internationella försändelser är till stor del ett problem som ligger utanför PostNords kontroll genom att det tariffsystem som bland annat styrs av UPU:s³² regelverk kraftigt missgynnar Sverige i form av ersättningsnivåer som är lägre än faktiska kostnader.
- *Negativt resultat för tjänstekategorin eBrev*
Tjänsten har haft en fallande resultatutveckling under några år och uppvisar förlust för 2014. Det kan finnas skäl att uppmärksamma detta faktum eftersom tjänsten har en direkt koppling till de postnära tjänster som i konkurrens med andra företag erbjuds av PostNords dotterbolag Strålfors.³³

PostNord har väsentligt högre marginaler på kontantbetalda paketjänster som i första hand riktar sig till konsumenter, föreningar och småföretagare, än på rena företagstjänster. PTS kan emellertid konstatera att priserna för kontanttjänsterna har legat still under några år, vilket sannolikt är en följd av den ökade konkurrensen även inom detta marknadssegment.

³¹ Se även Svensk Postmarknad 2015, PTS-ER 2015:3

³² Universal Postal Union (Världspostföreningen)

³³ Numera en integrerad del av PostNords verksamhet i det nya affärsområdet Communication Services, se vidare i avsnitt 1.2 bpost-domen.

3 Service och kvalitet

3.1 Klagomålsutveckling

3.1.1 Inkomna klagomål till PTS

Den överlägset vanligaste orsaken till att allmänheten vänder sig till PTS när det gäller postfrågor är för att klaga på brister i utdelningen; antingen att försändelser av något skäl inte kommit fram eller att man fått någon annans brev. Andra vanligt förekommande klagomål är meningsskiljaktigheter med PostNord i fråga om postlådors placering samt hur PTS allmänna råd om utdelning av post (PTSFS 2008:6) ska tolkas. Om myndigheten finner att det finns anledning kontaktas PostNord för att utreda vad problemen i det aktuella fallet beror på och vad som behöver göras för att åtgärda dem. Ibland kan den klagande också rekommenderas att vända sig till PostNords centrala råd för utdelningsfrågor för en prövning av den lokala organisationens beslut.

Under 2015 inkom ca 850 förfrågningar (ca 650 föregående år) i olika slags postrelaterade ärenden, däribland klagomål. Att klagomålen gällande utdelningsproblem har ökat beror enligt PTS bedömning på de olika förändringar rörande brevförmedlingen som PostNord har genomfört under året. Dessa har lett till att kvaliteten i utdelningen har sjunkit vilket synes vara ett problem som ännu inte är löst. Bara under de tre första månaderna under 2016 mottog PTS ca 450 klagomål, vilket motsvarar ca 53 procent av antalet klagomål som myndigheten mottog under hela 2015.

Myndigheten inledde under 2015 flera tillsynsärenden med anledning av de ökade kvalitetsbristerna i postdistributionen och har haft regelbundna uppföljningsmöten med PostNord för att på så sätt verka för att kvaliteten i postservicen ska återställas.

PTS får även klagomål från allmänheten som rör andra postoperatörer än PostNord. Bring Citymail och Tidningsbärarna har sedan november 2015 ett samarbete vilket innebär att en del av Brings post delas ut redan på morgonen. PTS har, som en följd av denna nya utdelningsrutin, fått in en del klagomål och synpunkter från postmottagare om att posten delas ut tidigare på dagen. PTS har påtalat för Bring Citymail vikten av att i god tid informera postmottagare om förändringar i deras utdelningsverksamhet. Operatören har informerat PTS om att man nu går ut med ett informationsbrev till berörda postmottagare de första utdelningsdagarna som man sedan följer upp med ett påminnelsebrev.

3.1.2 Redovisning av PostNords klagomål

I postlagens avsnitt om klagomålshandtering (4 kap. 10 §) formuleras ett krav på att de som har tillstånd att bedriva postverksamhet måste ha rutiner för att handlägga användarnas klagomål. Hos PostNord vilar ansvaret för denna uppgift på Kundenservice.

Eftersom PostNord är den största aktören på marknaden är det av central betydelse att företaget har en väl fungerande kundservice som kan hantera alla kundärenden på ett sätt som inger förtroende bland allmänheten. Kundenservice var tidigare uppdelad i två olika enheter, en för Meddelande och en för Logistik (paket), men i samband med PostNords omorganisation 2014 valde man att slå ihop dessa två enheter.

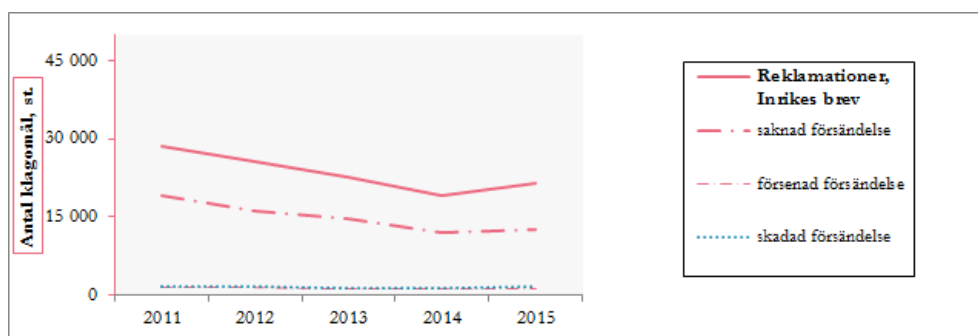
PostNord skiljer mellan kundsynpunkter och reklamationer. De senare avser klagomål på specifika tjänster som ingår i PostNords produktsortiment och för vilka kunden under vissa villkor kan begära ersättning om PostNord inte uppfyllt sina åtaganden enligt de särskilda produkt- och tjänstevillkoren. De klagomål som redovisas i **Bilaga 9** avser reklamationer inom den samhällsomfattande posttjänsten och redovisas enligt den mall som anges i den europeiska CEN-standarden EN 14012.

Kundsynpunkterna omfattar alla former av reaktioner från konsumenter. Det kan vara allt från förfrågningar, synpunkter och beröm till klagomål som inte betecknas som reklamationer.

PostNord registrerade ca 103 000 kundsynpunkter under 2015 avseende brev- och paketdistribution, vilket är en ökning med ca 35 procent jämfört med föregående år. Flest antal synpunkter, drygt 68 000 (ca 67 procent), avser utdelningsrelaterade klagomål kring brev och paket. Det är en kraftig ökning med ca 55 procent jämfört med föregående år. Omkring 2 000 kundsynpunkter inkom i form av idéer och beröm. Som en följd av att andra postoperatörer har ökat sina volymer (och täckning) på marknaden tar PostNord emot ett antal klagomål som visar sig avse andra postoperatörer.

PostNords utveckling av reklamationer: år 2011-2015

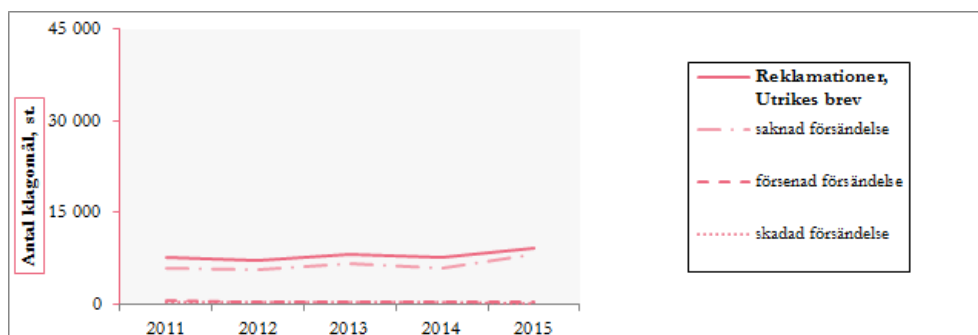
PTS har nedan sammanställt utvecklingen av antalet reklamationer avseende inrikes och utrikes brevtjänster samt inrikes och utrikes postpaket för den senaste femårsperioden (2011 – 2015).



Figur 7: Reklamationer, Inrikes brev

Reklamationerna avseende inrikes brev låg som högst år 2011 och uppgick då till ca 29 000. Därefter har antalet reklamationer minskat fram till 2014 för att därefter öka igen under 2015 till ca 22 000. Detta är en väsentlig ökning (ca 13 procent) jämfört med år 2014. Antalet klagomål i förhållande till postmängden har dock varit oförändrat under den aktuella perioden och uppgår till ca 0,001 procent.

Reklamationerna avser i huvudsak *saknade försändelser*, vilka utgör mellan ca 58-66 procent under denna period, medan en mindre andel avser *försenade försändelser* (ca 6-7 procent) samt *skadade försändelser* (också ca 6-7 procent).

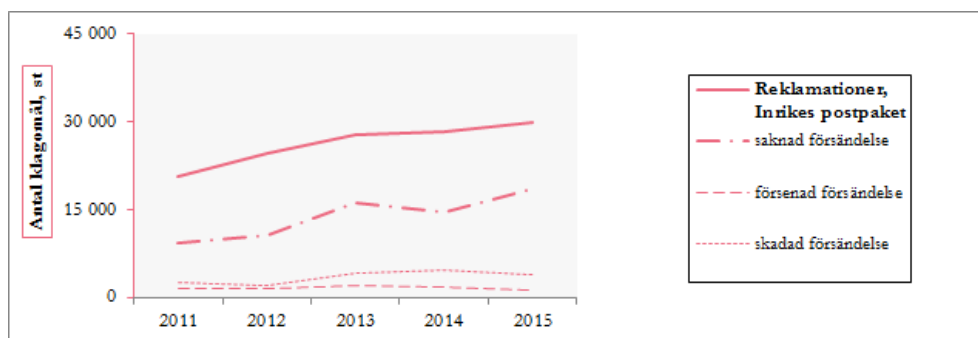


Figur 8: Reklamationer, Utrikes brev

Antalet reklamationer avseende utrikes brev har ökat med ca 21 procent jämfört med föregående år och uppgick i år till ca 9 000 st, vilket är den högsta siffran under denna femårsperiod. Antalet reklamationer i förhållande till postmängden har ökat marginellt under 2015 till 0,027 procent, jämfört med åren 2013 och 2014 då siffran uppgick till 0,024 procent³⁴. I likhet med inrikes

³⁴ År 2011 uppgick andelen reklamationer till ca 0,018 procent och år 2012 uppgick andelen till ca 0,019 procent.

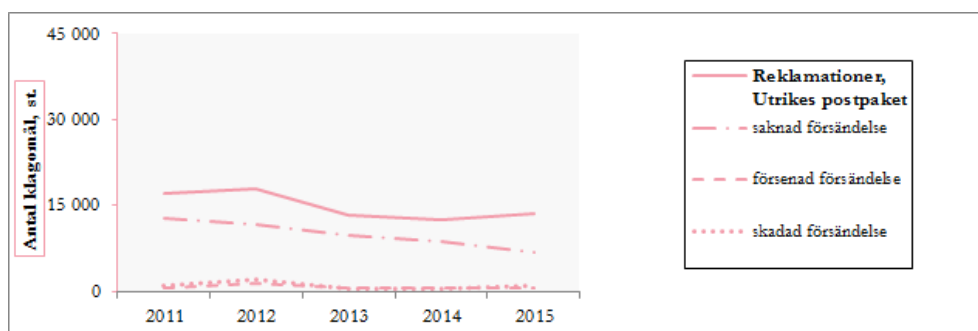
breven avser reklamationerna främst *saknade försändelser*, vilka utgör ca 78-89 procent av reklamationerna.



Figur 9: Reklamationer, Inrikes postpaket

Antalet reklamationer avseende inrikes postpaket har ökat under denna femårsperiod, som mest under 2011-2013, då de ökade med ca 34 procent. Under 2015 uppgick antalet reklamationer till ca 30 000 vilket var en ökning med ca 6 procent mot året innan. Trots att reklamationerna har ökat under hela femårsperioden har antalet reklamationer i förhållande till volymerna minskat successivt under denna period; från ca 0,2 procent år 2011 till knappt 0,1 procent år 2015. Det får därmed anses ha skett en kvalitetsförbättring när det gäller inrikes postpaket.

Till skillnad från in- och utrikesbrevet, är det en mindre andel av reklamationerna av paket tjänster som avser *saknad försändelse* (ca 43-62 procent) medan en större andel avser *skadad försändelse* (8-17 procent).



Figur 10: Reklamationer, Utrikes postpaket

Antalet reklamationer avseende utrikes postpaket har sjunkit kraftigt mellan åren 2012 och 2014, men under det senaste året har dessa ökat med ca 9 procent och uppgick då till ca 13 500 försändelser. Samtidigt har antalet

saknade försändelser minskat vilket kan härledas till att PostNord har förbättrat förutsättningarna att söka spårbara försändelser generellt.

Däremot har antalet klagomål i förhållande till de totala volymerna för utrikes postpaket minskat marginellt jämfört med 2014, från ca 0,13 till 0,12 procent.

Reklamationerna här avser i huvudsak *saknade försändelser* (som har minskat från ca 75 procent år 2011 till ca 51 procent år 2015), medan en mindre andel avser skadade försändelser (ca 3-12 procent) samt försenade försändelser (ca 4-8 procent).

3.2 Klagomål - Bring Citymail

De klagomål som Bring Citymail har redovisat till PTS för 2015 avseende inrikesbrev³⁵ uppgick till 8 256 vilket kan jämföras med föregående år då dessa uppgick till 6 605. Det innebär en ökning med ca 25 procent jämfört med 2014. Bolaget skiljer mellan *klagomålsärenden* och *informationsärenden*. I det första fallet rör det sig bland annat om felutdelad post, medan det i det andra fallet kan handla om frågor kring adresser och portkodsbyten m.m.

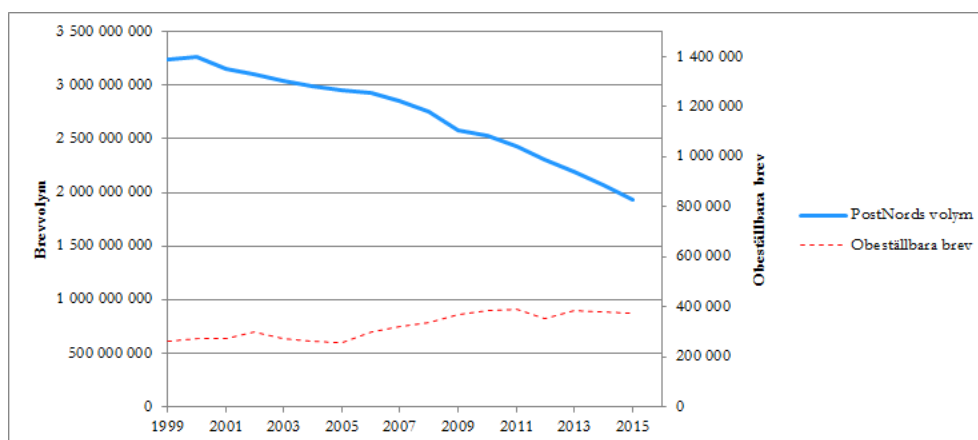
Klagomålen har framförallt ökat under det sista halvåret och är delvis kopplade till operatörens omställning till ny produktionsmodell med separerad sortering och utdelning. För de enheter som genomgått denna omställning under 2015 ser operatören idag dock en nedåtgående trend i antal klagomål. En annan faktor av betydelse i sammanhanget är att Bring Citymail har börjat hantera och dela ut brev övernatt vilket också initialt har gett en ökning av antalet klagomål.

3.3 Obeställbara brev

PTS kan konstatera att det råder ett skevt förhållande mellan antalet obeställbara brev och den totala brevmängden. De obeställbara breven blir inte färre i takt med att den totala mängd brev som skickas i landet minskar.

Av figur 11 framgår att samtidigt som PostNords brevvolymer sedan början på 2000 talet har minskat från 3,26 miljarder till 1,93 miljarder, har antalet inkomna brev till PTS ökat från en nivå runt 270 000 till ca 375 000 per år.

³⁵ Bring Citymail hanterar inte paket



Figur 11: Obeställbara brev och den totala brevmängden

I början på 2000 talet klassades ett brev på 12 000 som obeställbart, medan motsvarande förhållande idag är ett brev på 5 200. Det kan finnas flera orsaker till varför de obeställbara breven ökar. En förklaring kan vara att allmänheten inte har samma kunskap som förr när det gäller betydelsen av att skriva korrekt mottagaradress och samtidigt ange vem som är avsändare på kuvertet. En annan förklaring kan vara att många företag och föreningar inte har uppdaterade adressregister till årliga utskick. En tredje förklaring kan vara att allt fler brev slussas vidare till PTS utan vidare adressundersökning av operatören. Slutligen kan det även röra sig om att det föreligger bristande kunskap hos operatörens anställda om vad ett obeställbart brev är och hur det ska hanteras. Vad gäller obeställbara *rekommenderade* brev (det vill säga brev som avsändaren har betalat extra för att det säkert ska komma fram) kan bristande stöd till ombuden vara skäl till att det ibland saknas avsändare, eller bara finns en ofullständig sådan, angiven på breven.

För att öka allmänhetens kunskap om hur man skickar ett brev, vikten av avsändare och korrekt porto har PTS under hösten 2015 påbörjat en informationskampanj. Den riktar sig brett till allmänheten och kommer att pågå mellan december 2015 - maj 2016. PTS förhoppning är att fler användare blir medvetna om hur man bör adressera ett brev korrekt för att det ska kunna komma fram till mottagaren eller, om så inte har skett, hur man kan anmäla det som saknat via PTS webbplats.

3.4 Utmaningar vad gäller tillgången till posttjänster i lands- och glesbygder

Postverksamhet måste ständigt anpassa sig till förändrade förutsättningar. När det gäller utdelning på landsbygden uppgav PostNord 2013 följande tre huvudorsaker till varför förändringar i postutdelning på landsbygden kan behöva göras, förändringar som ibland innebär att postservicen för de boende på landsbygden försämras.

1. För att klara sin verksamhet i glesbygd använder PostNord sig i vissa fall av lokala entreprenörer. Den orsak som mest direkt förändrar förutsättningarna för lantbrevbäringen är när dessa entreprenörer avvecklar eller förändrar sin verksamhet. Då tvingas även PostNord att se över och förändra sin verksamhet.
2. Sedan flera decennier förändras demografin i lands- och glesbygdsområden, nästan alltid mot att antalet hushåll utmed PostNords lantbrevbärlinjer blir färre. Till slut kan befolkningsunderlaget bli så litet att rationell lantbrevbäring blir svår att upprätthålla.
3. I likhet med flertalet postoperatörer på andra håll i världen kämpar PostNord med att brevvolymer sjunker och sannolikt kommer att fortsätta sjunka under överskådlig tid. Sjunkande volymer medför även sjunkande intäkter. PostNord tvingas därför att se över och rationalisera sin verksamhet vilket kan leda till att lantbrevbäringen förändras.³⁶

Denna utveckling innebär fortsatta utmaningar för postutdelning i lands- och glesbygd. Samtidigt förändras paketmarknaden genom större paketvolymer och ökad konkurrens. De ökade paketvolymerna beror till stor del på en ökad e-handel, som spelar en särskilt viktig roll i glesbygd där övrigt kommersiellt utbud kan vara begränsat.

De ökande paketvolymerna, e-handels växande betydelse och etableringen av paketdistributörer som konkurrerar med PostNord har också bidragit till att frågor rörande paketdistribution väckt ett större intresse från regionala och lokala aktörer, bland annat inom ramen för arbetet med de regionala serviceprogrammen.³⁷

³⁶ Se PTS rapport Undersökning av avstånd till postlådor utanför tätort, PTS-ER 2013:13

³⁷ Läs mer om regionala serviceprogram Tillväxtverkets hemsida, <http://www.tillvaxtverket.se>.

PTS har även låtit göra intervjuer med ett urval RSP-ansvarig på länsnivå, se rapporten Regionala serviceprogram och postservice – resultat från intervjuundersökning.

Under de senaste åren har PTS följt utvecklingen vad gäller postutdelning närmare, bland annat genom återkommande uppföljningsmöten med PostNord.³⁸ Även om de faktiska förändringarna varit begränsade under dessa år kan PTS konstatera att utmaningarna vad gäller framtida postutdelning i framför allt glesbygd i vart fall inte avtar.

För att möta dessa utmaningar krävs bland annat en ökad samverkan mellan offentliga aktörer på kommunal, regional och nationell nivå. Denna utökade samverkan behöver även omfatta ideella och kommersiella aktörer på lokal nivå samt organisationer och kommersiella aktörer på nationell nivå.

Enligt Tillväxtverkets uppföljning av arbetet med de regionala serviceprogrammen under 2014 utgör post och paket ett prioriterat område i länens serviceprogram. Tillväxtverket konstaterar dock att under 2014 har det inte genomförts några insatser inom detta område.³⁹

Genom PTS arbete inom området grundläggande betaltjänster har myndigheten erfarenhet av samverkan med regionala aktörer inom serviceområdet. Dessa erfarenheter visar bland annat på vikten av att den så kallade flernivåsamverkan fungerar. Möjligheten till samverkan är bland annat central när förutsättningarna för regionala aktörer förändras, till exempel när insatser inom ett nytt område ska genomföras, och då tydliga regionala mandat behöver utvecklas tillsammans med kompetens, arbetsätt och metoder. En avgörande erfarenhet från PTS arbete med grundläggande betaltjänster är också att enskilda serviceslag, som grundläggande betaltjänster eller posttjänster, bör behandlas i ett gemensamt regionalt servicesammanhang.⁴⁰

I dagsläget har PTS en begränsad samverkan med centrala och regionala aktörer i postfrågor. PTS har emellertid under senare tid bland annat inlett diskussioner med PostNord, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och enskilda länsstyrelser om behovet av och förutsättningar för att utveckla en sådan verksamhet.⁴¹

³⁸ Dialogen med PostNord har bland annat rört uppföljningen av det åtagande som PostNord gjorde i september 2013. Se bilaga 2 i Svensk postmarknad 2014, PTS-ER-2014:2.

³⁹ Se Tillväxtverkets rapport Regionala serviceprogram delrapport 2014, rapport 0187. Enligt PTS kännedom var insatserna även under 2015 mycket begränsade inom området post och paket. I februari 2016 besökte PTS på Länsstyrelsen Dalarna inbjudan Gagnefs kommun med anledning av ett lokalt initiativ angående posttjänster. Detta kan komma att leda till insatser under 2016.

⁴⁰ Läs mer om PTS arbete med grundläggande betaltjänster i bland annat PTS återrapportering till Näringsdepartementet i februari 2016, dnr 16-1382.

⁴¹ Se bland annat PTS rapport Strategi för PTS medverkan i regionalt tillväxtarbete 2014-2020, PTS-ER-2015:14.

För att främja en breddad och fördjupad samverkan i postfrågor, omfattande såväl brev- som pakettjänster, behöver framför allt de olika offentliga aktörernas roller på kommunal, regional och nationell nivå förtydligas och utvecklas.

Det finns också behov av kunskaps- och kompetensuppbyggnad. Det gäller bland annat utformandet av effektiva samråds- och samverkansformer. Även kunskapen om hur posttjänster kan hanteras i ett regionalt servicesammahang och vid behov samordnas med insatser inom den regionala tillväxtpolitiken och landsbygdsprogrammen behöver utvecklas.

Mot denna bakgrund finns det bland annat anledning att närmare överväga hur de statliga myndigheterna på bästa sätt kan samverka för att uppnå eftersträlvade effekter. De myndigheter som PTS i första hand har identifierat som aktuella i ett sådant arbete är, förutom PTS, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Länsstyrelserna.

3.5 Befolkningens behov och användning av posttjänster

Inom ramen för PTS tillsynsverksamhet genomför myndigheten återkommande användarundersökningar. Syftet med undersökningarna är bland annat att beskriva den svenska befolkningens användning av posttjänster samt deras inställning till kvaliteten i PostNords service i bolagets egenskap av utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten.

Den senaste undersökningen för att kartlägga befolkningens postvanor gjordes i början av år 2016⁴². Undersökningen visar att 75 procent av befolkningen är nöjda med postutdelningen, vilket kan jämföras med 2011 års undersökning då 84 procent var nöjda. Även om en stor andel alltså är nöjda med postutdelningen idag ser vi alltså att det har skett en försämring under den senaste femårsperioden. De vanligaste orsakerna till att man är missnöjd är att man får post som inte är ens egen och att posten inte kommer fram på utsatt tid. Mindre än hälften (ca 44 procent) av de intervjuade uppger att de vid något tillfälle under de senaste tre månaderna fått någon annans post.

När det gäller e-handel framgår bland annat att drygt fyra av tio (44 procent) hade möjlighet att välja distributör vid beställning på nätet. Det betyder således att konsumenterna har möjlighet att välja andra aktörer än endast PostNord. PTS anser att det är viktigt att det finns fortsatt ökad valmöjlighet för

⁴² PTS-ER-2016:6

konsumenten eftersom detta gynnar konkurrensen och bidrar till en fortsatt tillväxt inom e-handeln samt tillskapandet av användarvänliga tjänster.

Under 2015 lät PTS undersöka vad användare har för uppfattning om sitt behov av posttjänster idag och i framtiden.⁴³ Undersökningen omfattade privatpersoner i hela landet samt mindre företag i glesbygd. Resultaten kommer tillsammans med annan information bland annat utgöra underlag för PTS analys av hur den framtida samhällsomfattande posttjänsten bör vara utformad.

Undersökningen visar att posttjänster fortsatt är viktiga för såväl hushåll som företag för att vardagsliv och verksamheter ska fungera. Men resultaten visar också att behov och förutsättningar förändras och att det därmed uppstår ett behov av att se över och eventuellt förändra innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten.

Som ett exempel kan nämnas att postanvändarna, såväl hushåll som företag, ofta prioriterar andra egenskaper hos posttjänsterna än övernattbefordran, såsom stabila priser och närhet till den plats där postförsändelser tas emot (bland annat hos ombud eller i postlåda). Den pågående översynen av postlagen har också nyligen lämnat ett förslag på förändrad reglering på detta område.⁴⁴

Utdelning fem vardagar i veckan är fortfarande viktigt för många postanvändare. Men undersökningen om framtida behov visar att för de flesta företag och privatpersoner är det viktigare att platsen för mottagande av postförsändelser fungerar än att utdelning sker fem vardagar i veckan. Detta bekräftas också av 2016 års kartläggning av befolkningens postvanor. Enligt denna undersökning svarar 41 procent att man är beroende av att få post utdelad fem dagar i veckan, en minskning med fyra procentenheter jämfört med 2014 års kartläggning.

Undersökningen visar också på skillnader i behov och prioriteringar mellan personer i olika åldrar. Till exempel finns det skillnader mellan olika åldersgrupper när det gäller hur många brev man skickar, behov av utdelning fem vardagar per vecka och vilken tidpunkt på dagen man anser att brev bör delas ut. Äldre prioriterar också i högre grad än andra grupper att ombud är placerade nära och är i mindre utsträckning intresserade av framtida distributionsformer som automatiserade paketstationer och säkra digitala brevlådor.

⁴³ Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

⁴⁴ ”Som ett brev på posten”, SOU 2016:27.

Skillnader mellan olika åldersgrupper, liksom skillnader mellan andra användargrupper, innebär en särskild utmaning när det gäller att skapa förutsättningar för framtida posttjänster som motsvarar användarnas behov. Samtidigt som det finns skäl att främja utvecklingen av nya distributionslösningar behöver tillgången till posttjänster tryggas för äldre och andra grupper som fortsatt kan ha behov av att skicka och ta emot fysiska försändelser. Ett utvecklat arbete för att möjliggöra digitala och andra post- och distributionstjänster som är tillgängliga för alla kan därför vara en viktig faktor för att skapa förutsättningar för posttjänster som motsvarar samhällets behov i ett digitaliserat samhälle.

3.6 Hushåll utan femdagarsutdelning

Ett av de grundläggande kraven för den samhällsomfattande tjänsten är att PostNord varje vardag ska kunna dela ut post till mottagarna oavsett var i landet de bor. Undantag från femdagarsutdelningen kan dock göras på grund av omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten godtar. Antalet postmottagare som inte har femdagarsutdelning uppgick under slutet av 2015 till ca 970⁴⁵ stycken, vilket är i nivå med år 2014⁴⁶. Det finns ca 220 hushåll som endast under vissa delar av året inte har femdagarsutdelning.

Den politiska målsättningen att antalet hushåll som inte har femdagarsutdelning inte får öka formuleras i regeringens proposition 1997/98:127 (s. 23). Då var det 1 600 hushåll som inte hade femdagarsutdelning.

3.7 Fastighetsboxar

Branschorganisation Forum för fastighetsboxar (FFF) noterade under 2015 en viss ökning av andelen hushåll i flerfamiljshus som får sin post utdelad i fastighetsboxar. Nästan 990 000 hushåll i flerfamiljshus, ungefär 39 procent av samtliga sådana hushåll, får idag sin post i fastighetsboxar jämfört med 37 procent vid samma tidpunkt år 2014.

Konverteringstakten från brevinkast till fastighetsbox har under senare år sjunkit något vilket delvis kan bero på att det är färre personer som arbetar med att främja övergången till fastighetsboxar.

⁴⁵ Det kan förekomma att frivilliga överenskommelser om att avstå från daglig utdelning (i utbyte mot att postmottagarna får posten utdelad närmare bostaden) inte ingår bland de ca 970 mottagare som inte har femdagarsutdelning. Det beror på att data samlas in från PostNords olika regioner och olika regioner kan ha gjort olika bedömningar av huruvida hushåll som frivilligt avstått från femdagarsutdelning ska ingå i redovisningen.

⁴⁶ PTS-ER-2015:3

Fastighetsboxar har i praktiken blivit standard vid nybyggnation och större ombyggnader, vilket är positivt, men det kan inte anses tillräckligt för att få en mera generell övergång till fastighetsboxar inom en rimlig tid.

4 Framåtblick

4.1 Internationell utblick

Tyngdpunkten i det internationella arbetet på postområdet ligger på EU-frågor medan övrigt arbete främst är relaterat till Världspostförbundet (UPU) verksamhet. För enkelhetens skull redovisas därför det internationella arbetet i det följande under rubrikerna EU relaterade frågor respektive UPU relaterade frågor.

4.1.1 EU relaterade frågor

4.1.1.1 Den samhällsomfattande posttjänsten

Det kan finnas anledning att nu ställa frågan vad användarna på postområdet verkligen behöver i fråga om tjänsteutbud och servicekvalitet. Bestämmelserna i EUs postdirektiv (97/67/EG) om den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och utformning baseras i allt väsentligt på förhållandena i början av 1990-talet i de länder som då var medlemmar i Unionen. Sedan dess har antalet medlemsländer fördubblats och uppvisar idag en väsentligt större spännvidd än när postdirektivet utformades med avseende på exempelvis tillgänglig infrastruktur, kommunikationsmönster och näringslivsstruktur. Vid den tidpunkten steg också brevvolymerna stadigt och gjorde så fram till millennieskiftet. Fram till sommaren 2015 drev EU-kommissionen på när det gäller frågan om en revidering av direktivet. I samband med att insatserna för att skapa en Digital Single Market (DSM) gavs högsta prioritet har denna ambition fått träda tillbaka och det vi nu ser framför oss är att ett reviderat direktiv i bästa fall kan bli verklighet först efter år 2020.

Minskande brevvolymer är en generell utvecklingstendens i EU-länderna, vilket är en tydlig signal om att användarnas behov har förändrats och att dessa ändrade behov kan behöva tillgodoses inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten. PTS bedömning är att användarnas verkliga behov i allt högre grad avviker från det som säkerställs genom nuvarande postdirektiv. De sjunkande brevvolymerna reser också frågan om hur den samhällsomfattande tjänsten ska kunna upprätthållas på lång sikt.

PTS arbetar aktivt med EU- relaterade frågor inom ramen för regulatororganisationen ERGP⁴⁷ som är ett rådgivande organ till EU-kommissionen. Tillsammans med den italienska regulatören AGCOM är PTS

⁴⁷ The European Regulators Group for Postal Services

ordförande i den arbetsgrupp som driver ERGPs arbete med inriktning på den framtida samhällsomfattande posttjänsten. I det arbete som hittills gjorts inom ERGP på detta område har framkommit att en central framtidsfråga är större flexibilitet för att möjliggöra anpassningar till nationella förutsättningar och till förändringar över tid. Många av de synpunkter som framkommit, bland annat vid den workshop som hölls i anslutning till ERGPs plenarmöte i november 2014 handlar om just att vi när det gäller regleringen av postmarknaden måste komma ifrån föreställningen att "one size fits all and always will". Det kan konstateras att förändringar har genomförts eller övervägts i länder såsom Nya Zeeland, Australien, Kanada och USA mot bakgrund av ändrade kommunikationsmönster och ambitionen att tillskapa en långsiktigt hållbar posttjänst. Även i Italien sker nu en anpassning till ändrade förutsättningar genom att antalet undantag från det grundläggande kravet på utdelning fem dagar i veckan tillåts öka.

Det arbete som nu bedrivs i arbetsgruppen är inriktat på att analysera användarnas behov och identifiera gemensamma grundläggande behov som kan behöva tillgodoses inom ramen för en "europeisk" samhällsomfattande posttjänst. Vidare ska gruppen analysera om den nuvarande omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten svarar mot dessa gemensamma behov eller om den tvärtom till sin omfattning överstiger denna grundläggande nivå samt också bedöma om det nuvarande direktivet ger tillräckligt utrymme för anpassningar till nationella förutsättningar.

Arbetet är framåtsyftande och såväl PTS som vår italienska motsvarighet ser arbetsgruppens arbete dels som ett sätt att driva på i frågan om en översyn av direktivet, dels att bidra med underlag för fortsatta diskussioner inför sådan översyn.

4.1.1.2 Tillämpningen av artikel 12 i Postdirektivet

Europadomstolens dom i det så kallade bpost målet (C 340/13) som behandlats ovan i avsnitt 1.2. tilldrar sig också EU-kommissionens intresse. Detta intresse torde inte minst grunda sig på att Kommissionen bedömer att den tolkning av direktivets bestämmelser som domen kan ge uttryck för inte är förenlig med den övergripande principen att prissättning och andra villkor ska tillämpas på ett icke diskriminerande sätt. Mot bakgrund av den aktuella domen begärde EU-kommissionen att ERGP skulle analysera hur artikel 12 tillämpas i medlemsländerna med avseende på särskilda priser och villkor och vilken påverkan domen kan ha i medlemsländerna. Analysen visade att i 19 av 24 länder tillgodoräknas operationella rabatter på den totala volym som respektive förmedlare lämnar in. När det gäller de volymrelaterade rabatterna, som

varierade mellan 0,3 – 60 procent, uppgav 19 av 24 regulatörer att förmedlare och motsvarande tillgodoräknas rabatter beräknade på den sammanlagda volymen oavsett vilka volymer som kan kopplas till bakomliggande kund.

Flertalet regulatörer uppgav att de inte fått några indikationer på att tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten avser att införa en rabattmodell baserad på respektive bakomliggande kunds volymer.

Majoriteten av regulatörerna (14 av 24) bedömde att det aktuella avgörandet inte kommer påverka de principer för rabatter som tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten tillämpar. Övriga regulatörer menade att avgörandet skulle kunna ha en sådan påverkan och vissa av dem pekade på att det i sin tur skulle kunna få till följd att förmedlare och motsvarande slås ut från marknaden. Frågan är då om de finns anledning vidta åtgärder och vilken inriktning de i så fall ska ha? I fem av 24 länder görs bedömningen att artikel 12 bör revideras medan fem regulatörer bedömer att ingen åtgärd är påkallad. Flertalet förordar en medelväg där utformningen och tillämpningen av rabattsystemen fortsatt följs upp närmare.

ERGP kommer under 2016 att följa utvecklingen på detta område och uppmärksamma vilka regulatoriska åtgärder som är möjliga att vidta för att möta de förändringar i de dominerande aktörernas prissättningsstrategier och den marknadspåverkan som kan följa av bpost-omen. Avsikten är att också belysa bland annat i vilken utsträckning det kan anses vara berättigat att en dominerande marknadsaktör tillämpar pris och villkor på ett sätt som direkt slår mot konkurrerande företag och under vilka förutsättningar ett sådant agerande trots allt ska anses vara diskriminerande.

4.1.2 UPU relaterade frågor

Världspostföreningen (UPU) har en central funktion för att säkerställa en global gränsöverskridande befordran av såväl brev som paket.

Vart fjärde år hålls Världspostkongress som är organisationens högsta beslutande organ. 2016 är kongressår och i månadsskiftet september/oktober hålls världspostkongressen i Istanbul.

Till de frågor som regelmässigt aktualiseras på kongresserna hör bland annat frågan om den ersättning som mottagande land får av avsändarlandet för att leverera försändelser till mottagarna. Här finns betydande asymmetrier genom att mindre utvecklade länder betalar väsentligt mindre till mottagarlandet jämfört med vad andra länder får betala. Detta skapar i sin tur incitament för

att genom så kallad re-mailing dra fördel av asymmetrierna på ett sätt som inte har varit avsett.

En väsentlig framtidsfråga som kommer att behandlas på kongressen är hur UPU ska organiseras framdeles.

Vid sitt plenarmöte i februari i år beslöt UPU:s administrativa råd (CA) att ett organisationsförslag vilket är att betrakta som en kompromiss ska föras vidare till kongressen. Förslaget är ett försök att förena ett förslag som tidigare tagits fram av en ad-hoc grupp inom UPU och ett förslag som UPU:s internationella byrå (IB) utarbetat som ett alternativ.

Till en del innehåller förslaget förändringar till det bättre, exempelvis förkortade sessionstider och införandet av en mid term kongress i mitten av kongresscykeln. Detsamma gäller ett förslag om att i större utsträckning arbeta i ”task forces” snarare än i mer permanenta arbetsgrupper. Det som oroar är de delar av förslaget som rör sammanslagningen av administrativa rådet (CA) och rådet för operationella frågor (POC). Under ett gemensamt organ, UPU Council, ska enligt förslaget en Postal Business Commission och en Governance and Policy Commission etableras. En övergripande synpunkt i sammanhanget är huruvida sammanslagningen verkligen leder till en klarare separation av operationella och regulatoriska frågor.

Den allvarligaste invändningen rör emellertid det förhållandet att flera centrala frågor som är av avgörande betydelse för att kunna ta ställning till förslaget ska hanteras och beslutas senare. Till dessa frågor hör rotationsprincipen, det vill säga hur stor andel av länderna som ska väljas vid varje tillfälle, hur valförfarandet och den geografiska fördelningen av platser ska gå till efter år 2020. Det bör understrykas att det åtminstone från IB:s sida finns en ambition att minska antalet platser i det sammanslagna rådet. IB:s tidigare förslag var att antalet platser skulle uppgå till 48 men i senare diskussioner har antalet 60 nämnts, vilket ska jämföras med de sammanlagt 81 platser som idag sammantaget finns i POC och CA. Det finns en uppenbar risk för att Västeuropa kommer att få en sämre representation och därmed ett minskat inflytande för en grupp länder som svarar för drygt 40 procent av UPU:s budget.

En lämplig väg framåt skulle kunna vara att söka stöd för en förändring i två steg där antalet platser tills vidare är oförändrat liksom principerna för geografisk representation och rotation. Därefter kan en utvärdering göras av de övriga förändringar som genomförts vilken i sin tur kan ligga till grund för att bedöma om ytterligare förändringar bör genomföras, exempelvis avseende

antal platser, rotation och geografisk fördelning av platserna. Förslag med den inriktningen lades fram på CAs senaste plenarmöte men fick inte tillräckligt stöd. Fler liknande initiativ kan förväntas fram till kongressen. För svensk del finns enligt PTS mening anledning att ha en positiv grundinställning till sådana alternativa förslag.

4.2 Paket DSM initiativet

Paketmarknaden kan betraktas i olika perspektiv beroende på vilka intressen som ställs i förgrunden. Det som har störst aktualitet för stunden är, mot bakgrund av EU-kommissionens prioriteringar, paketleveransernas betydelse för utvecklingen av e-handeln.

I kommissionens grönbok i november 2012 om ”en integrerad marknad för leverans av paket” angavs de viktigaste problem som måste åtgärdas. Särskild tonvikt lades på gränsöverskridande leverans av paket, små och medelstora företags behov samt mindre utvecklade och mindre tillgängliga regioner. Det argumenterades för att e-handeln ska vara tillgänglig för alla invånare och för alla företag oavsett storlek och ort. Genom att ta sin utgångspunkt i e-handeln fångar man inte bara de särskilda förutsättningar som gäller för denna handel utan även det som är relevant för paketmarkanden i stort såsom priser, transparens, leveranslösningar och tillgänglighet.

EU-kommissionens har därefter utarbetat en färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för paketleveranser, daterad 2013-12-16, i vilken anges tre huvudmål:

- Större öppenhet och mer information för alla aktörer i e-handelns värdekedja
- Tillgängligare leveranslösningar med högre kvalitet och till överkomligare priser
- Bättre klagomålshantering och ökade gottgörelsemöjligheter för konsumenterna

De viktigaste problemen som iakttagits är enligt kommissionen följande:

- Att *konsumenterna* ofta inte vet vilka leveransalternativ de har tillgång till och inte har information om när och hur paketen kommer att levereras samt hur de kan returnera paketen om de så önskar. Klagomål rör långa leveranstider och bristande information om leveransgången. Priserna för gränsöverskridande leveranser och leveranser till landsbygdsområden eller avlägsna områden anses ofta vara alltför höga. Konsumenterna klagar också på att produkterna är

skadade eller inte levereras alls och att fel produkter levereras. De är också omedvetna om klagomåls- och gottgörelsemöjligheter.

- Att *e-handlare* – särskilt de mindre företagen - inte får tillräcklig information om de leveranstjänster de kan utnyttja. De har också ett begränsat urval av och begränsad tillgång till leveranslösningar med den kvalitet och de överkomliga priser som verksamheten kräver.

Av de problem som kommissionen anser sig ha identifierat kan långt ifrån alla lösas genom åtgärder från den myndighet som är satt att utöva tillsyn över postmarknadens aktörer. När det gäller konsumenternas överblick över olika leveransalternativ faller naturligen ansvaret för att tillhandahålla information till stor del på e-handelsföretagen. Kommissionen nämner själv i färdplanen att det torde ligga i ett e-handelsföretags eget intresse att tillhandahålla ett minimum av viktiga uppgifter om det vill vinna potentiella kunders förtroende. Vad gäller klagomåls- och gottgörelsemöjligheter är också det en fråga inte minst för e-handelsföretagen, i synnerhet när det rör sig om att fel produkter levereras eller att produkter inte levereras alls. Däremot finns ett regulatoriskt intresse när klagomål gäller själva leveransen, i första hand rörande saknad, försenad eller skadad försändelse.

Det som EU-kommissionen särskilt pekar ut som uppgifter för medlemsstaterna och tillsynsmyndigheterna i detta sammanhang är i korthet följande:

- Ökad tillgång till information om paketleveranstjänster och paketmarknaderna på nationell nivå.
- Vidare påbyggnad av ERGPs arbete att fastställa en statistikram för insamling av inhemska och gränsöverskridande paketleveranser från alla tillhandahållare av posttjänster.
- Fastställa tydliga kvalitetsstandarder för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster.
- Årligen offentliggöra resultaten av de statistiska uppgifterna och mätningen av kvalitetsstandarderna.

EU-kommissionen utarbetar för närvarande en EU-förordning som ska ge tillsynsmyndigheterna ett tydligt mandat att samla in statistikuppgifter från företag av en viss minsta storlek som distribuerar paket. Enligt planerna ska kommissionen ha färdigbehandlat förordningen den 18 maj 2016 och den kan

då sannolikt träda ikraft i mitten av 2017. Syftet med denna datainsamling är framförallt att det ska vara möjligt att följa utvecklingen av de gränsöverskridande leveranserna, konkurrensförhållandena och marknadsaktörernas agerande samt marknadsutvecklingen med avseende på bland annat priser. Även om förordningen blir omedelbart gällande i medlemsländerna måste vi från svensk sida ta fram någon typ av regler och rutiner som gör det möjligt att dels identifiera berörda företag, dels säkerställa att begärda uppgifter kan hämtas in.

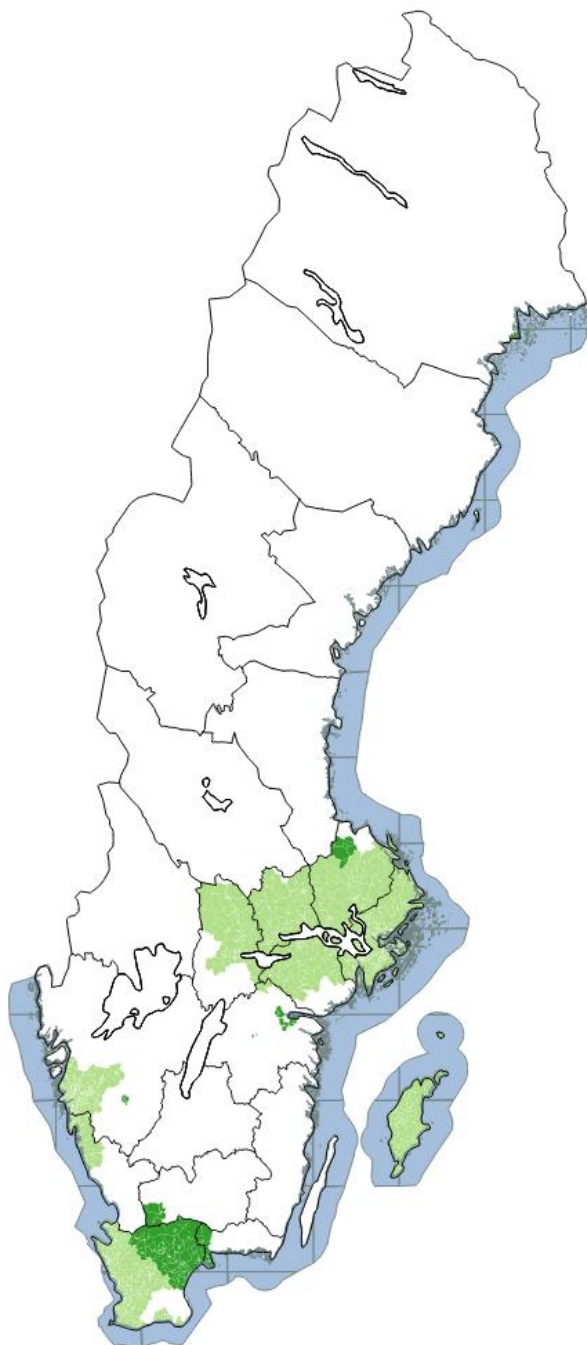
4.3 Vad händer under det närmaste året?

Som framgår av föreliggande redovisning har 2015 varit ett mycket händelserikt år när det gäller utvecklingen på den svenska postmarknaden. Det finns också en hel del i framställningen som pekar på att 2016 kommer att bli ett minst lika spännande år. Det gäller bland annat vad som kommer att hända beträffande:

- Tillämpningen av de nya momsreglerna för posttjänster – hur kommer dessa att påverka utvecklingen på marknaden?
- Den rättsliga prövningen av PostNords tilltänkta särbehandling av de kunder som man enligt sin egen definition benämner ”förmedlare”.
- Postlagsöversynens förslag i sina respektive två betänkanden och vilket genomslag dessa kommer att få på lagregleringen av postmarknaden.
- Olika åtgärder som vidtas för att komma tillrätta med de kvalitetsproblem som synes vara effekten av olika förändringar som görs när det gäller att effektivisera formerna för brevbefordran.
- Världspostkongressens hantering av förslag rörande förändringar av främst den egna organisationens struktur respektive frågan om hur man ska kunna få till stånd ett mera rättvist terminalavgiftssystem.

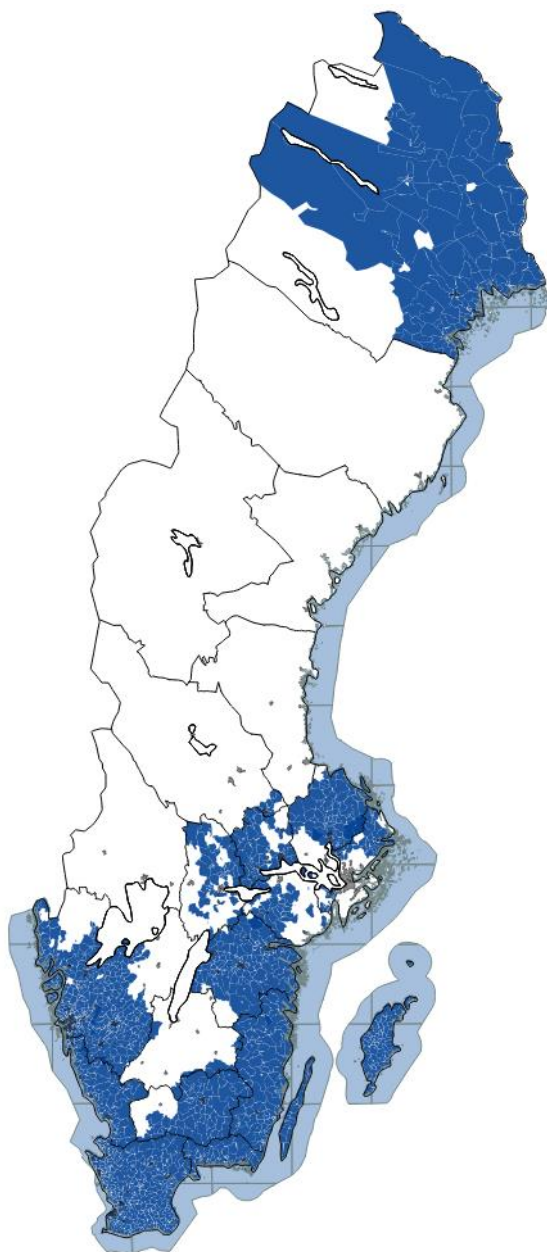
Om allt detta och mer därtill hoppas vi att kunna rapportera i nästa års utgåva av Svensk Postmarknad.

Bilaga 1: Bring Citymails täckningsområde⁴⁸



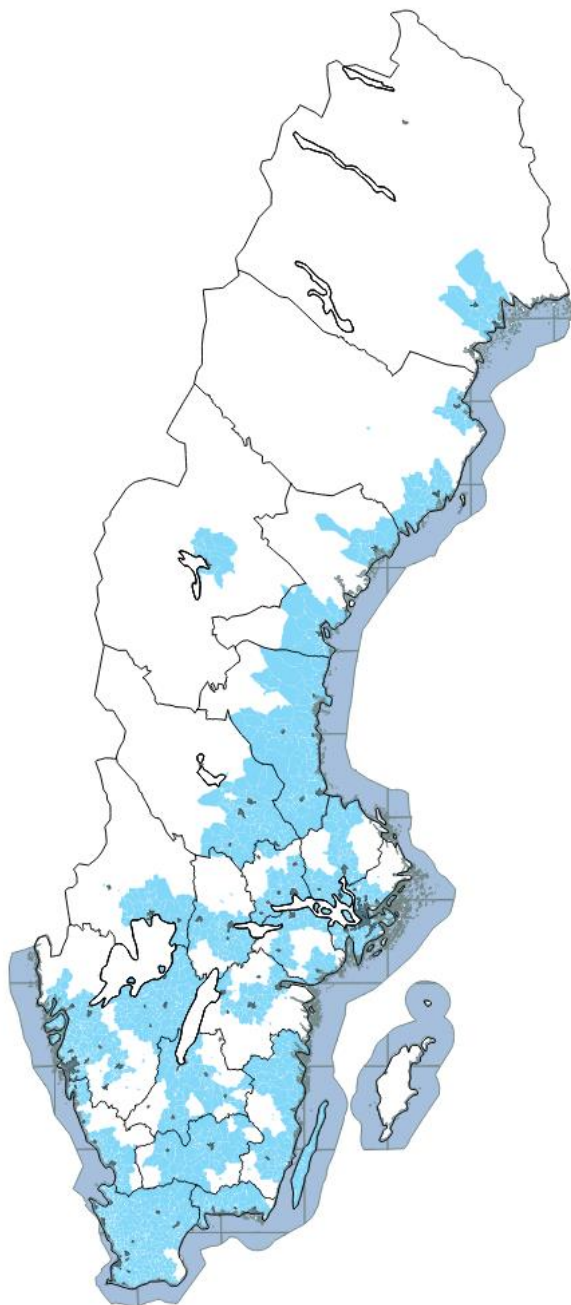
⁴⁸ Mörkgröna områden avser nya områden som under 2016 täcks genom samarbete med MTD

Bilaga 2: MTD:s täckningsområde⁴⁹

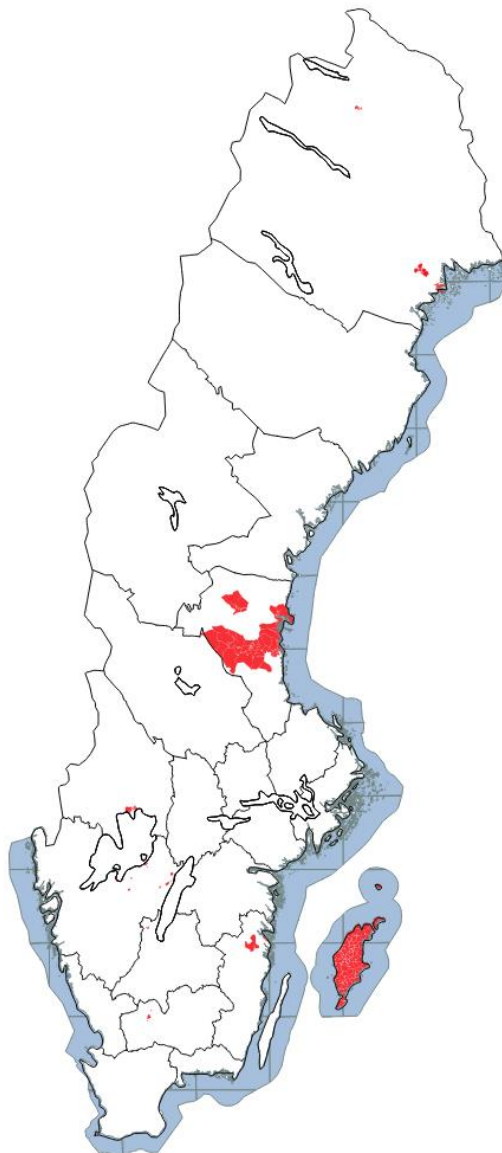


⁴⁹ Följande bolag ingår i brevsamarbetet: MTD KB; Norrbottens Media Distribution AB; NTM Distribution AB; Prolog KB; Tidningsbärarna KB; UNT distribution AB; VTD/Västsvensk Tidningsdistribution KB

Bilaga 3: SDR:s täckningsområde



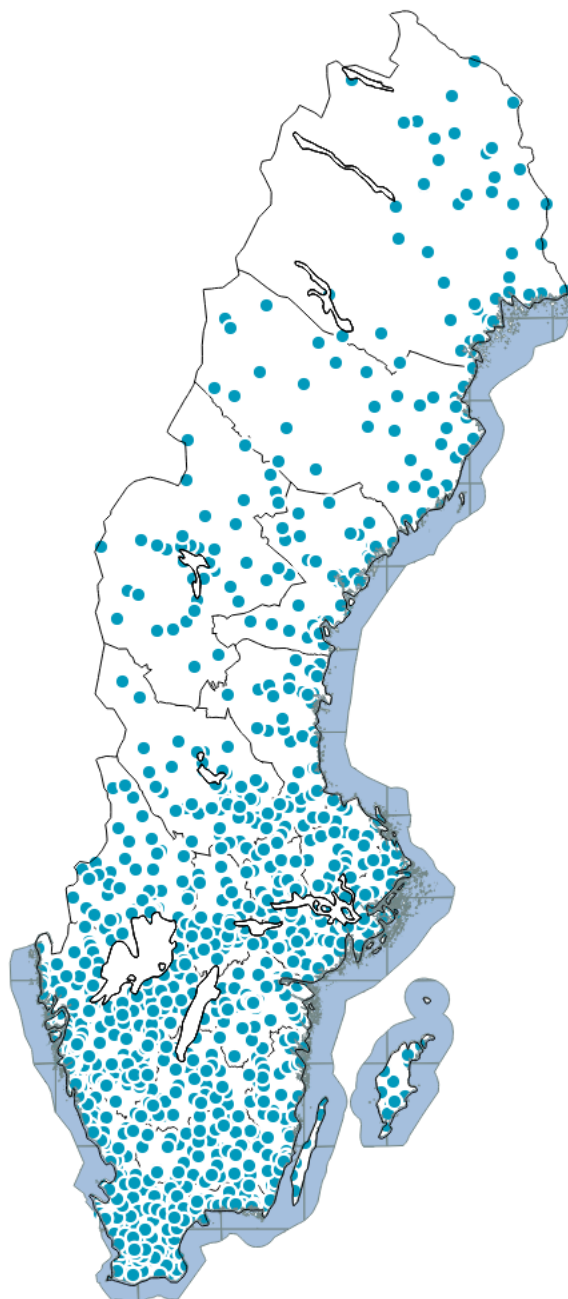
Bilaga 4: Övriga lokala postoperatörers täckningsområden⁵⁰



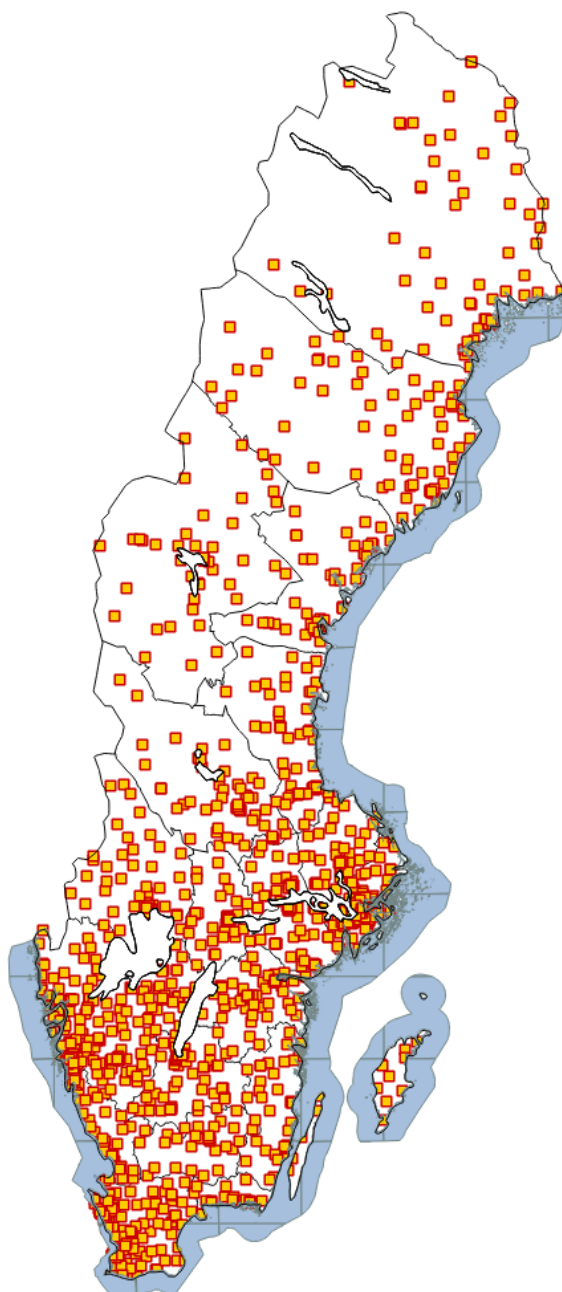
⁵⁰ **I underlaget ingår följande bolag:** B.J. Distribution AB; Boden Mail HB; Kiruna Mail AB; Luleå Mail HB; Lysekils Lokalpost; Magnus Direktreklam; Mail Company Sweden AB; Mariestads Brev & Paketservice AB; Neovici AB; Novydux HB; Post & Paketservice i Skaraborg; Postiljohan Lokalpost i Karlstad AB; Postmästaren AB; Västerviks Lokalpost HB;

Har ej rapporterat till PTS/saknar utdelning i egen regi: Georgsson Mail AB; Herenco AB; Mailworld office AB; Mediakonsult i Göteborg AB; Portomus AB; Rabattguiden Sverige AB

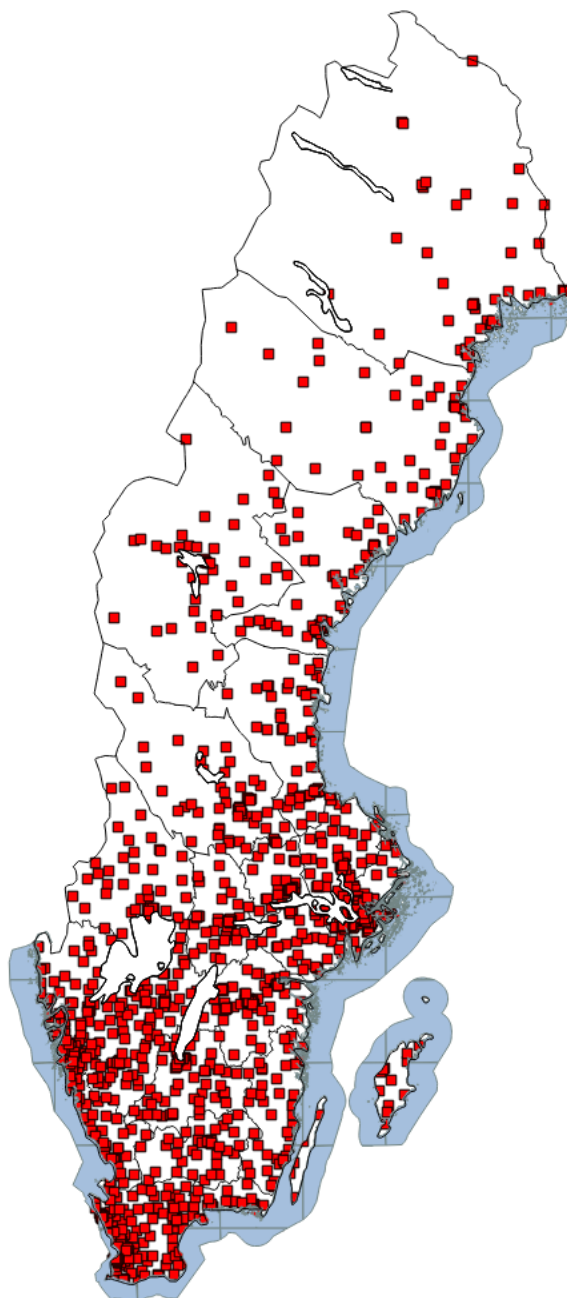
Bilaga 5: PostNords ombudsnät



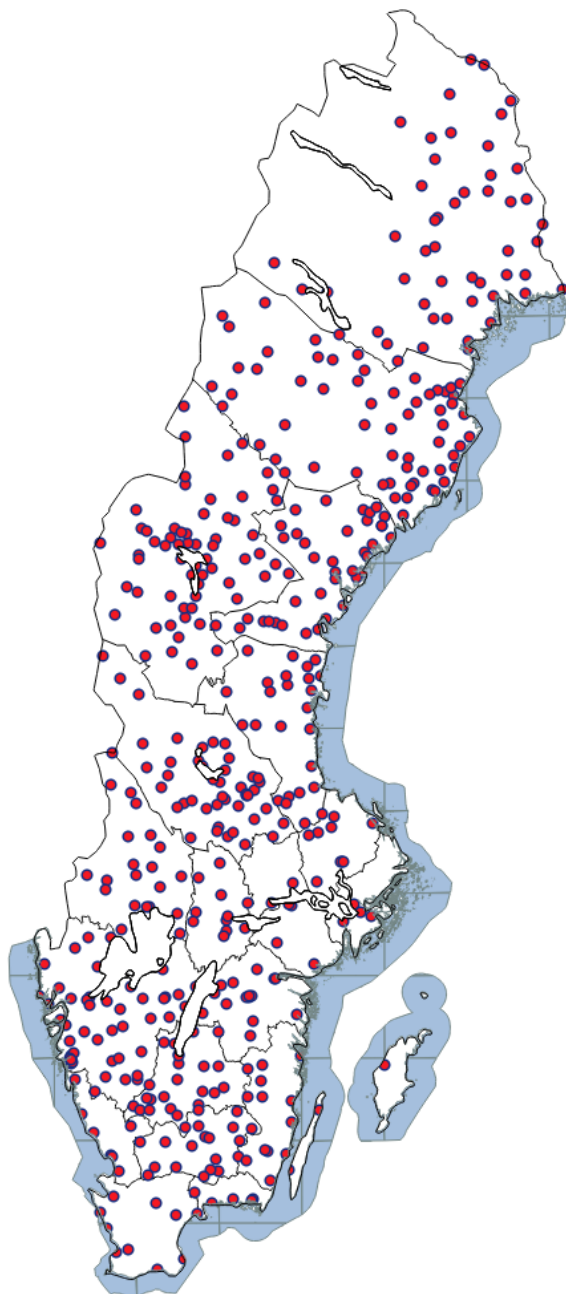
Bilaga 6: DHL:s ombudsnät



Bilaga 7: DB Schenkers ombudsnät



Bilaga 8: Bussgods ombudsnät



Bilaga 9 PostNords redovisning av antal reklamationer (klagomål), år 2015

Antal klagomål Inrikes brev

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	21 567	733
Saknad försändelse	12 535	263
Försenad försändelse	1 313	189
Skadad försändelse	1 553	47

Antal klagomål Utrikes brev

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	9 202	1 044
Saknad försändelse	8 160	832
Försenad försändelse	401	98
Skadad försändelse	259	53

Handläggningstid Inrikes brev

	Alla klagomål		Antal handlagda inom 30 dagar
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar	
Alla kategorier	8	95%	20 489
Saknad försändelse	8	94%	11 783
Försenad försändelse	9	98%	1 287
Skadad försändelse	10	93%	1 444

Handläggningstid Utrikes brev

	Alla klagomål		<i>Antal handlagda inom 40 dagar</i>
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar	
Alla kategorier	30	65%	5 981
Saknad försändelse	30	55%	4 488
Försenad försändelse	20	75%	301
Skadad försändelse	30	67%	174

Antal klagomål Inrikes postpaket

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	29 752	4 375
Saknad försändelse	18 451	2 496
Försenad försändelse	1 280	592
Skadad försändelse	3 978	244

Antal klagomål Utrikes postpaket

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	13 524	1 126
Saknad försändelse	6 878	668
Försenad försändelse	661	276
Skadad försändelse	972	108

Handläggningstid Inrikes postpaket

	Alla klagomål		Klagomål med kompensation	
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar
Alla kategorier	21	82%	28	82%
Saknad försändelse	24	75%	24	75%
Försenad försändelse	12	90%	17	90%
Skadad försändelse	11	30%	42	30%

Handläggningstid Utrikes postpaket

	Alla klagomål		Klagomål med kompensation	
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar
Alla kategorier	33	45%	34	45%
Saknad försändelse	34	21%	46	21%
Försenad försändelse	27	75%	25	75%
Skadad försändelse	30	40%	48	40%

Redovisning av klagomål totalt 2015.**Total sammanställning**

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	74 045	7 278
Saknad försändelse	46 024	4 259
Försenad försändelse	3 655	1 155
Skadad försändelse	6 764	452

Antal klagomål i förhållande till postmängd

	Totala antalet försändelser	% av totala antalet med klagomål	% av totala antalet där kompensation utgått
Inrikes Brev	1 943,6 mst	0,001%	0,000%
Utrikes Brev	33,7 mst	0,027%	0,003%
Inrikes Paket	31,1 mst	0,096%	0,014%
Utrikes Paket	11,0 mst	0,123%	0,010%