

Rapport:

Svensk postmarknad 2017



Svensk postmarknad 2017

Rapportnummer

PTS-ER-2017:4

Diarienummer

16-10726

ISSN

1650-9862

Författare

Cecilia Baksa, Olof Bjurö, Stina Eriksson, Lars Forslund, Anders Hildingsson, Joakim Levin, Pär Lindberg, Emma Maraschin och Sten Selander

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Utvecklingen på den svenska postmarknaden	8
1.1 Kvalitetsproblem på postmarknaden under 2016	9
1.1.1 <i>Längre befordringstider för Postnords enstaka 1:a-klassbrev</i>	10
1.2 Operatörernas kvalitetsproblem och PTS klagomålsutveckling	12
1.2.1 <i>Operatörerna och PTS ser över klagomålshanteringen</i>	12
1.2.2 <i>Fler inkomna klagomål till PTS</i>	13
1.2.3 <i>Ökat antal kundsynpunkter och reklamationer till Postnord avseende brev men minskat på paketsidan</i>	14
1.2.4 <i>Ökat antal klagomål gällande Bring Citymail</i>	16
1.2.5 <i>PTS har utökat antalet tillsynsåtgärder med anledning av kvalitets- och tillförlitlighetsproblem</i>	17
1.3 PTS hantering av obeställbara brev	19
1.4 Avstånd till postlådor, brevlådor och paketombud	19
1.4.1 <i>Avstånd mellan bostad och avlämningsställe</i>	20
1.4.2 <i>Avstånd och tillgänglighet till brevlåda för avgående post</i>	23
1.4.3 <i>Avstånd och tillgänglighet till servicenät för paket</i>	24
1.5 Antalet hushåll utan femdagarsutdelning på samma nivå som tidigare år	26
1.6 Långsam men stabil övergång till utdelning i fastighetsboxar	27
1.7 Volymutveckling och marknadsandelar på brevmarknaden	28
1.7.1 <i>Måttlig minskning av de totala brevvolymererna under 2016</i>	29
1.7.2 <i>Skiftande lokala marknadsandelar mätt i volymer</i>	32
1.8 E-handels starka tillväxt skapar utmaningar för paketlogistiken	35
1.8.1 <i>Tillgången till butiksyta är ett problem i storstäderna som sannolikt kommer att öka</i>	36
1.8.2 <i>Brev- och paketdistribution i lands- och glesbygder - utmaningar och möjligheter</i>	37
1.9 Digitaliseringen av den svenska brevmarknaden – kraftig ökning av digitala postlådor	39
2 Konkurrens och prissättning	43
2.1 Konkurrenssituationen och hinder för marknadstillträde på brevmarknaden	43
2.1.1 <i>Sändningar</i>	46
2.1.2 <i>Enstaka brev</i>	49
2.2 Prisutvecklingen på brevmarknaden	50
2.2.1 <i>Prisutvecklingen på portot för frimärkta brevfräsändelser</i>	50
2.2.2 <i>Prisutvecklingen på portot för brevfräsändningar</i>	52
2.3 Prisregleringen i postförordningen	53
2.4 Efterlevnaden av 3 kap. 2 § i postlagen: Ändrade villkor för volymrabatter kan få stora konsekvenser för marknaden	53
2.5 Samhällsomfattande posttjänster är fortsatt lönsamma	54
2.6 Postnord, resultat och lönsamhet 2016	56
3 Viktiga internationella frågor	59
3.1 EU-relaterade frågor - Den samhällsomfattande posttjänsten	59
3.1.1 <i>Den framtida samhällsomfattande posttjänsten i fokus för arbetet inom ERGP</i>	60
3.1.2 <i>Fler undantag från postutdelning fem dagar i veckan</i>	60
3.1.3 <i>Trend att införa längre befordringstider</i>	61
3.1.4 <i>En växande paketmarknad</i>	62

3.2	UPU-relaterade frågor	63
3.2.1	<i>Systemet med terminalavgifter behöver förändras</i>	63
4	Några framtidsfrågor och PTS fortsatta arbete	65
4.1	Posttjänster i ett digitaliserat samhälle	65
4.2	PTS fortsatta arbete – förändrade förutsättningar gör att reglerna bör ses över	65
4.2.1	<i>Tillförlitliga posttjänster</i>	66
4.2.2	<i>En långsiktigt hållbar övergång som utgår ifrån användarnas behov</i>	67
4.2.3	<i>Användarna ska ha tillgång till grundläggande posttjänster till rimliga priser</i>	68
	Bilaga 1: Avståndstabeller på kommunnivå	70
	Bilaga 2: Servicenät paketombud	72
	Bilaga 3: Postnords redovisning av antal reklamationer gällande brev och paket 2016, samt särskild redovisning av kundsynpunkter 2016	75

Figur 1:	Kvalitetsmätning – andel av övernattbefordrade brev som levererats i tid, månadsvis 2013-2017.....	11
Figur 2:	Kvalitetsmätning – andel av övernattbefordrade brev som levererats i tid, årsvis 2001-2016 (prickad linje visar rullande 2-årigt medelvärde).	11
Figur 3:	Utveckling av antalet reklamationer och kundsynpunkter hos Postnord (tidigare Posten)	15
Figur 4:	Utveckling av antalet reklamationer per 100 000 brevöversändelser.....	16
Figur 5:	Kartbilder lantbrevbäring/stadsbrevbäring - <i>Kartorna visar postmottagare med lantbrevbäring (gröna) respektive stadsbrevbäring (röda). Den tredje (svart-vita) kartan illustrerar befolkningens utbredning baserat på ett rutnät där befolkade rutor blir infärgade (Källa SCB).</i>	21
Figur 6:	Utveckling fastighetsboxar 2007-2016.....	27
Figur 7:	Nedgångstakt total brevvoly m i Sverige - <i>det vill säga årlig nedgång i brevvoly m i procent av föregående års volym (skalan till vänster) och Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer (index, skalan till höger)</i>	29
Figur 8:	Postnords regionala marknadsandelar mätt i antal utdelade brev under 2016..	34
Figur 9:	Utveckling antal anslutna mottagare, Mina meddelanden	40
Figur 10:	Nedgångstakt sedan millennieskiftet, brevvolymer Sverige.....	44
Figur 11:	Schematisk bild av brevmarknaden 2016	46
Figur 12:	Prisutvecklingen på frimärkt 1:a-klassbrev (Postnord)	51
Figur 13:	Prisutvecklingen Postnords brevsändningar 20 gram.....	52
Figur 14:	PTS prognos av resultatutvecklingen för pristaksreglerade tjänster vid nuvarande pristak	58

Tabell 1: Antal avlämningsställen per lådtype.....	20
Tabell 2: Sammanställning, långa avstånd till postlåda	22
Tabell 3: Sammanställning, avstånd till postlåda länsvis	23
Tabell 4: Sammanställning, antal personer med låg tillgänglighet till brevlåda	24
Tabell 5: Paketoperatörer; Ombud/Service-ställen; Antal	24
Tabell 6: Utveckling total brevmarknad	30
Tabell 7: Postoperatörernas utdelade volymer - <i>Siffror inom parentes avser 2015</i>	30
Tabell 8: Postoperatörernas marknadsandelar avseende värde (omsättning) och utdelad resp. insamlad volym	31
Tabell 9: Fördelning mellan geografiska respektive administrativa postnummer	32
Tabell 10: Marknadsandelar baserat på geografiska postnummer	33
Tabell 11: Sammanställning av antal konton (digitala postlådor) per användarkategori och operatör	40
Tabell 12: Antalet mottagna transaktioner inom Mina meddelanden	41

Sammanfattning

PTS konstaterar i Svensk postmarknad 2017 att postoperatörernas aktuella kvalitetsproblem delvis har sin grund i det förändringstryck postoperatörerna står under på grund av digitaliseringen i samhället och de minskande brevvolymer som följer av denna. Efter att postmarknaden under överskådlig tid har varit en tillväxtmarknad kom den elektroniska substitutionen att slå igenom på allvar runt millennieskiftet och antalet fysiska brev började minska. De senaste åren har volymnedgången accelererat något i takt med befolkningens och organisationernas ändrade kommunikationsvanor, samtidigt som en snabbväxande e-handel har skapat kraftigt ökande paketvolymer. Postmarknaden har därmed förändrats i grunden och operatörernas strategiska fokus har alltmer förskjutits från brevförmedling mot distribution av paketförsändelser.

Prisregleringen av enstaka övernattnbefordrade brev och priskonkurrensen på marknaden för brevsändningar har påverkat Postnords möjligheter att kompensera för volymfallet på intäktsidan. För att ändå bibehålla lönsamheten i verksamheterna när brevvolymerna faller har man istället valt att reducera kostnaderna vilket har fått följdverkningar på tjänsternas kvalitet. Även Bring Citymail och deras samarbetspartners har haft kvalitetsproblem men dessa beror främst på att man under 2016 har expanderat sin verksamhet. Antalet klagomål till operatörerna har ökat betydligt de senaste åren och under 2016 inkom 2 520 förfrågningar till PTS. Jämfört med 2014 innebär det en knapp fyrdubbling i antalet enskilda kontakter med myndigheten.

PTS ser allvarligt på såväl kvalitetsproblemen som klagomålsutvecklingen och har under 2016 och början på 2017 utökat tillsynsinsatserna avseende postoperatörernas verksamheter särskilt beträffande kvalitet och tillförlitlighet. Myndigheten har en pågående dialog och täta kontakter med operatörerna rörande de aktuella problemen, både på central och lokal nivå. PTS kan av tillsynsinsatserna dra slutsatsen att de kostnadsbesparingar och produktionsförändringar som operatörerna har genomfört de senaste åren gör det mycket svårt att nå tidigare etablerade mål och ambitioner vad gäller kvalitet och tillförlitlighet.

I PTS pågående tillsynsarbete lägger myndigheten särskild vikt vid vilka krav som bör ställas på operatörerna i syfte att tydliggöra hur operatörerna kan genomföra nödvändiga besparings- och effektiviseringsåtgärder och samtidigt säkerställa att de kan leva upp till postlagens krav på en tillförlitlig brevverksamhet. I samband med att PTS har inlett arbetet med att förnya operatörernas tillståndsvillkor ser myndigheten även över möjligheten att förtydliga villkoren vad gäller tillförlitlighet.

En förutsättning för att postoperatörerna framöver ska kunna upprätthålla en hög kvalitet och tillförlitlighet i sina verksamheter är att regelverket medger

lättnader avseende prisreglering och servicenivå. Det innebär till exempel att nuvarande pristak på enstaka övernattbefordrade brevfrändelser bör modifieras för att prissättningen ska kunna anpassas till en förändrad kostnadsbild på grund av sjunkande brevvolymer. Det innebär också att vi i Sverige, på samma sätt som våra nordiska grannländer nu gör, bör säkerställa att posttjänsternas servicenivå anpassas till de behov som finns i ett digitaliserat samhälle.

För att Sverige ska kunna upprätthålla en självfinansierande samhällsomfattande posttjänst som motsvarar de skiftande behoven över hela landet bör servicenivån göras mer flexibel och anpassas till exempel efter bredbandsutbyggnad och andra lokala förutsättningar. Enligt PTS mening bör man i första hand överväga möjligheten att begränsa utdelningsfrekvensen i tätorter, där det finns tillgång till snabb bredbandsuppkoppling och många andra alternativa servicelösningar. Besparingar i dessa områden kan möjliggöra en bibehållen servicenivå i glesbygden.

1 Utvecklingen på den svenska postmarknaden¹

Så som har uppmärksammats, bland annat i media, har postutdelningen i Sverige haft väsentliga kvalitetsproblem under de senaste två åren. Både operatörer och PTS har mottagit ett ökande antal klagomål från såväl avsändare som mottagare, och Postnords (utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten) förmåga att uppfylla sitt kundlöfte om övernattbefordrad post har minskat påtagligt. Detta kommer att redovisas i detalj i efterföljande avsnitt. Inledningsvis kommer PTS beskriva bakgrunden till de aktuella problemen som delvis har sin grund i det förändringstryck postoperatörerna står under på grund av digitaliseringen i samhället och de minskande brevvolymer som följer av denna.

Ända sedan 1990-talet har det talats om hur den tekniska utvecklingen i samhället kommer att påverka betydelsen av och förutsättningarna för brevet som kommunikationsmedel. Efter att postmarknaden under överskådlig tid varit en tillväxtmarknad kom den elektroniska substitutionen att slå igenom på allvar runt millennieskiftet och brevvolymer började minska. De senaste åren har volymnedgången accelererat något i takt med befolkningens och organisationernas ändrade kommunikationsvanor, samtidigt som en snabbväxande e-handel har skapat kraftigt ökande paketvolymer. Postmarknaden har därmed förändrats i grunden, och operatörernas strategiska fokus har alltmer förskjutits från brevförmedling mot distribution av paketförsändelser.

Rensat för konjunktursvängningar ligger brevmarknadens nedgående trend på cirka 4 procent för närvarande². Vad man nu ser är en kraftigt ökande anslutningsgrad till digitala postlådor (till exempel Kivra) vilket de närmaste åren kommer att påskynda volymnedgången för brev från myndigheter och transaktionsrelaterade brev (som fakturor) från företag. Man kan också se en tilltagande nedgång när det gäller vanlig brevlådepost från privatpersoner och mindre företag. Däremot är brevet fortsatt en stark kanal för reklambudskap, och sådan post kommer enligt PTS bedömning sannolikt att minska i en betydligt lägre takt än andra typer av brev.

¹ 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 ofta nödvändigt att analysera brev- respektive paketmarknaden var för sig.

² Mer detaljerad analys av volymutveckling och marknadsandelar under 2016 följer i avsnitt 2.1.

1.1 Kvalitetsproblem på postmarknaden under 2016

De kontinuerligt fallande brevvolymer har skapat svårigheter för postoperatörerna att kompensera sig för det intäktsbortfall som minskande volymer innebär. Prispress på marknaden för brevsändningar har i kombination med prisregleringen på enstaka³ övernattbefordrade brev begränsat Postnords möjligheter att utan vidare kompensera för volymfallet på intäktsidan. Det har i sin tur påverkat operatörens konkurrenter som har fått förhålla sig till Postnords prissättning. För att ändå bibehålla lönsamheten i verksamheterna när brevvolymer faller har operatörerna valt att reducera kostnaderna.

Sådana kostnadsreducerande åtgärder bör bygga dels på välgrundade prognoser om nedgången, dels på en god uppfattning om åtgärdernas produktionsmässiga konsekvenser. I annat fall riskerar operatörerna att ta till för kraftiga åtgärder. Om prognoserna inte slår in och volymen inte faller i den utsträckning som operatörerna har prognosticerat, och/eller om åtgärderna får större konsekvenser för produktionen än som har förutsatts, kommer bemanningen vara otillräcklig med medföljande kvalitets- och tillförlitlighetsproblem. Även brister i bedömningarna av effektiviseringsåtgärdernas produktionsmässiga konsekvenser riskerar att leda till försämrad kvalitet och tillförlitlighet. Detta särskilt om operatörerna inte har tillräckligt god förmåga att planera och genomföra riskbegränsande åtgärder. Samma fenomen kan uppstå vid en alltför kraftig expansion av verksamheten.

Strävan att reducera kostnader kan också medföra att operatörerna ser över kort- och långsiktiga mål vad gäller kvalitet och tillförlitlighet. Att reducera tjänsternas servicenivå och kvalitet för att nå kostnadsreduktioner är ingen unik företeelse utan har till exempel observerats när det gäller den amerikanska tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster, USPS.⁴

Vid en granskning av det finansiella läget i Postnords brevverksamhet kan man inte heller bortse från det finansiella läget i hela Postnord-koncernen. Under flera år har den svenska brevaffären varit den del som bidragit till att hålla upp koncernens resultat. Paket- och logistikverksamheten har sedan e-handelns genombrott vuxit kraftigt i volym, men har samtidigt varit satt under prispress genom konkurrensen på området, medan kundkrav och förväntningar på leveranstjänsterna stadigt ökat. Växande paketvolym har därför hittills inte fått något större genomslag i lönsamhetssiffrorna. Samtidigt har förlusterna

³ För ytterligare beskrivning av begreppet "enstaka" se avsnitt 2.1.2

⁴ "Given the limited options, USPS faced cutting costs by reducing service standards was management's principal option" (T.J. Brennan och M.A. Crew, Price Cap Regulation and Declining Demand, i M.A. Crew och T.J. Brennan (red.), The Future of the Postal Sector in a Digital World, Springer: Cham, s. 4)

hopat sig i den danska verksamheten och uppgick 2016 till miljardbelopp. Koncernens situation har bidragit till att ytterligare öka på behovet av rationaliseringsåtgärder inom brevverksamheten.

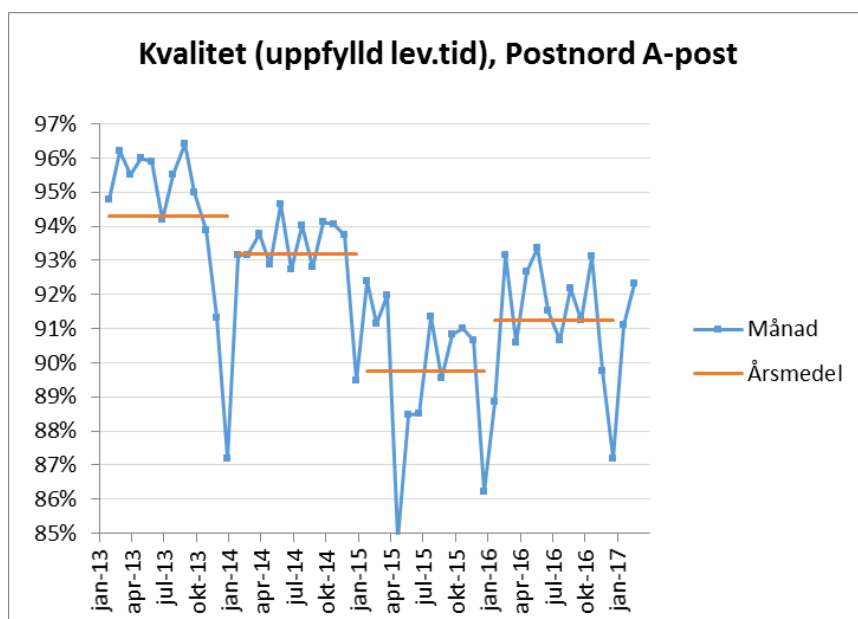
Sammanfattningsvis konstaterar PTS att förändrade förutsättningar för Postnords brevdistribution har föranlett att postoperatören under en följd av år har vidtagit kostnadsreducerande åtgärder. Dessa har hittills upprätthållit lönsamheten i Sverige, men åtgärderna har påverkat kvalitet och tillförlitlighet negativt (se 1.1.1 och 1.2.3).

Även Bring Citymail har haft påtagliga kvalitetsproblem (se 1.2.4), till följd av förändringar som operatören har genomfört i syfte att minska kostnaderna per utdelad försändelse. Genom samarbete med morgontidningsdistributörer har Bring Citymail kunnat utöka sitt kunderbudande, såväl vad gäller typer av försändelser som geografiska utdelningsområden. Samarbetet har lett till kraftigt ökade volymer, vilka utdelningsorganisationen inte har förmått hantera med bibehållen kvalitet. Att det nya samarbetet inneburit nya produktionsätt och samordningsproblem har inte underlättat situationen.

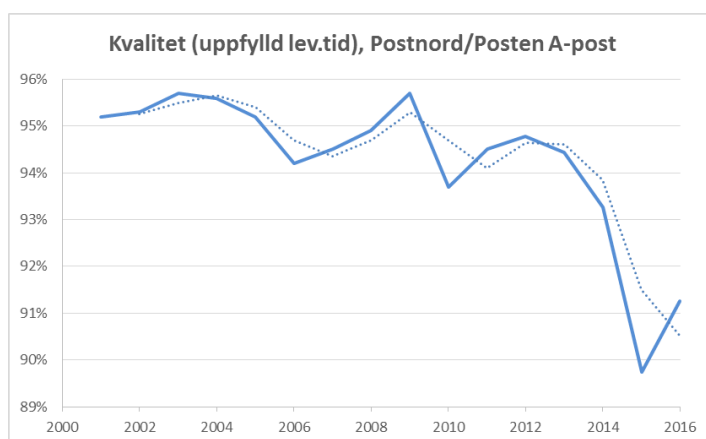
1.1.1 Längre befordringstider för Postnords enstaka 1:a-klassbrev

Under 2015 och 2016 har kvaliteten avseende övernattbefordran av enstaka 1:a-klassbrev i Postnords brevdistribution fallit en bra bit under tidigare nivåer, vilket indikerar att operatören inte bara har anpassat kostymen till lägre volymnivåer utan också till lägre kvalitet (se figur 1). Visserligen var 2016 på några plan något bättre än föregående år, men nivån är långt ifrån den tidigare etablerade kvalitetsnivån (se figur 2). I kvalitetsmätningarna av hur många av de övernattbefordrade breven som levereras i tid indikerar också att problemen inte är lösta. Kvalitetsmätningarna för de första månaderna 2017 kan möjligen indikera att leveranskvaliteten förbättrats jämfört med 2016.

Bryts resultatet ned på region är det tydligt att förbättringen i årsmedelvärde mellan 2016 och 2015 beror på att Postnord har åtgärdat inkörningsproblemen på Rosersbergsterminalen under 2015 (där endast 82 procent levererades i tid 2015, vilket drog ner värdet för hela landet). För övriga åtta terminaler, försämrades resultatet för majoriteten (fem stycken) under 2016. Vidare framkommer att i utdelningsområdena som betjänas av Årstaterminalen (södra Stockholm, Södermanland m.m.) och Göteborgsterminalen försämrades kvaliteten kraftigt vilket innebär att under 90 procent av breven kom fram övernatt.



Figur 1: Kvalitetsmätning – andel av övernattbefordrade brev som levererats i tid, månadsvis 2013-2017



Figur 2: Kvalitetsmätning – andel av övernattbefordrade brev som levererats i tid, årsvis 2001-2016 (prickad linje visar rullande 2-årigt medelvärde).

Mot bakgrund av Postnords försämrade kvalitet när det gäller enstaka övernattbefordrade brev ser PTS under 2017 över möjligheten att i tillståndsvillkoren ställa tydligare krav på mätning av befordringstider som omfattar Postnords samtliga övernattbefordrade brevöversändelser och inte bara enstaka brev.

1.2 Operatörernas kvalitetsproblem och PTS klagomålsutveckling

Under 2016 ökade antalet inkomna förfrågningar⁵ till PTS med 197 procent jämfört med 2015. 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, att man fått någon annans brev eller att posten har kommit fram för sent. Enligt postlagen (2010:1045) 2 kap. 6 § ska postverksamhet bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och den väsentliga ökningen i klagomål indikerar att de större postoperatörernas verksamheter brister i just tillförlitlighet.

Förutom felutdelad, försenad eller försvunnen post handlar klagomålen bland annat om problem med Postnords leveranser av större postförsändelser och då särskilt brister vid hemleveranser samt i aviseringsrutiner. Övriga typer av klagomål som har återkommit under det gångna året har bland annat rört sig om Bring Citymails hantering av buntlådor⁶ från ett integritetsperspektiv, samt postnummerförändringar. Under slutet av året inkom också relativt många klagomål avseende Postnords höjning av utrikesportot för brev upp till 50 gram.

1.2.1 Operatörerna och PTS ser över klagomålshanteringen

Med anledning av det ökade inflödet av klagomål och övriga förfrågningar till PTS, och även till de två största postoperatörerna Postnord och Bring Citymail, har myndigheten tillsammans med operatörerna funnit det nödvändigt att se över rutinerna för klagomålshanteringen samt aktörernas respektive roller i denna process.

Med hänsyn till att det endast är postoperatörerna själva som kan avhjälpa problemen i deras respektive verksamheter är det lämpligast att postanvändare i första hand anmäler problem till berörd postoperatör. Enligt postlagen 4 kap. 10 § ska postoperatörer fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål. Dessa förfaranden ska vara öppna för insyn, ägnade att skapa rättvisa, vara snabba och medföra rimliga handläggningskostnader. Om dessa inte löser problemen på ett tillfredsställande sätt kan postanvändare vända sig till PTS. Detta följer bland annat av EU:s postdirektiv⁷ artikel 19.2 av vilken framgår att det ska finnas möjlighet för postanvändarna att vända sig till

⁵ Förfrågningar är myndighetens samlingsbegrepp för inkomna telefonsamtal, brev och e-post från postanvändare. Dessa är kategoriserade som klagomål, synpunkter eller annat. Cirka 90 procent av förfrågningarna till myndigheten utgörs av klagomål.

⁶ Lådor med brevörsändelser som placeras ut längs med utdelningsslingan.

⁷ 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster.

den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot postoperatörer som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på ett tillfredställande sätt.

Eftersom PTS verksamhet är inriktad på att identifiera och åtgärda systematiska brister som kan finnas på postmarknaden är klagomål från postanvändarna viktiga för myndighetens omvärldsbevakning och som grund för tillsynsåtgärder av mera generell karaktär. PTS möjligheter att ingripa i enskilda ärenden är dock begränsade. Myndigheten har inget mandat att pröva tvister eller på annat sätt medla mellan postanvändare och postoperatör.

I takt med att Bring Citymail har ökat sina andelar på den svenska postmarknaden har det blivit svårare för postanvändarna att veta vilken operatör som befordrat viss post och därmed till vilken operatör de ska rikta sina klagomål. Därför har postoperatörerna under 2016 på PTS initiativ påbörjat ett arbete med att se över möjligheterna att märka försändelser med operatörsbeteckningar.

1.2.2 Fler inkomna klagomål till PTS

Under 2016 inkom 2 520 förfrågningar till PTS. Antalet kan jämföras med 2015 då motsvarande siffra var 850 förfrågningar, samt 2014 då 650 förfrågningar registrerades hos myndigheten. Det innebär nästan en fyrdubbling i antalet enskilda kontakter med myndigheten på två år.

De flesta som vänder sig till PTS har i ett tidigare skede redan varit i kontakt med berörd postoperatör men är inte nöjda med hur deras problem omhändertagits. Då PTS kontaktas uppvisas ofta en ökande frustration hos postanvändarna eftersom många av de klagande har upplevt upprepade problem med posthanteringen som inte åtgärdats på ett tillfredsställande sätt. Statistiken visar att topparna i inkomna klagomål sammanfaller med tillfällena då operatörernas kvalitetsproblem, främst Postnords, har väckt medial uppmärksamhet. Genom media har fler postanvändare fått kännedom om PTS klagomålshantering vilket torde ha bidragit till ökningen av inkomna klagomål till myndigheten. Utan de underliggande bristerna i operatörernas utredningsverksamhet skulle användarna emellertid inte haft anledning att vända sig till PTS. Det kan heller inte uteslutas att det finns och har funnits ett mörkertal, dvs. att det finns ett större antal hushåll och företag som har haft problem med sin postutdelning, men som inte tidigare har kontaktat någon av postoperatörerna eller PTS.

Av de till PTS inkomna klagomålen rör huvuddelen, cirka 80 procent, klagomål på Postnord vilket motsvarar operatörens volymandel på brevmarknaden.

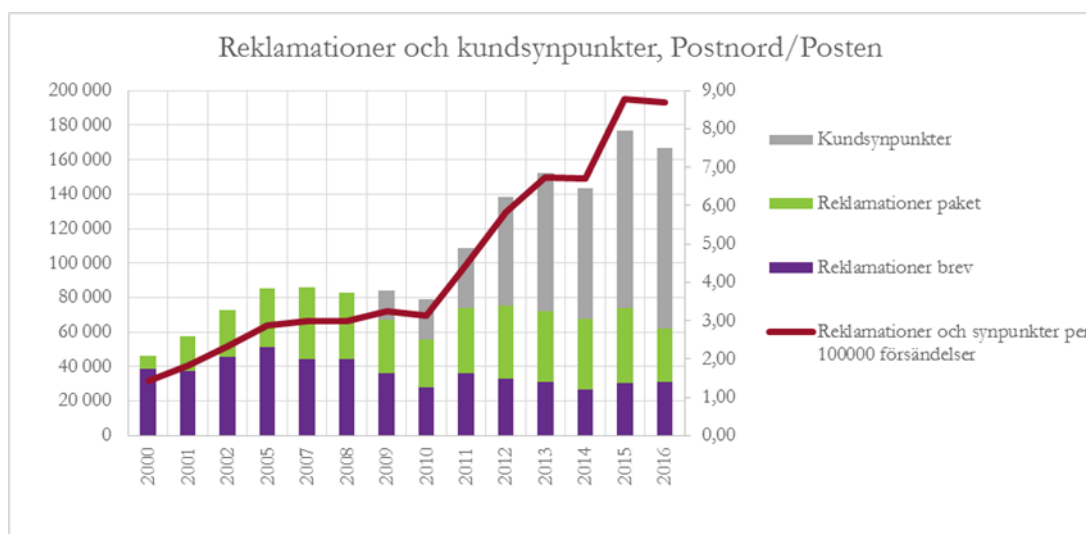
Resterande klagomål avser först och främst Bring Citymail, och endast ett fåtal av klagomålen angår de övriga, mindre, postoperatörerna.

1.2.3 Ökat antal kundsynpunkter och reklamationer till Postnord avseende brev men minskat på paketsidan

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. Kundsynpunkterna omfattar alla former av reaktioner från konsumenter. Synpunkter är en samlad benämning för *klagomål*, exempelvis klagomål på postutdelning, och *idéer och beröm*, till exempel förslag på förändring av rutiner.

Under år 2016 registrerade Postnord knappt 167 000 reklamationer och kundsynpunkter avseende brev- och paketdistribution, varav 61 782 var reklamationer och 105 000 var kundsynpunkter. Omkring 3 000 av kundsynpunkterna var i form av idéer och beröm, resterande kundsynpunkter var klagomål.

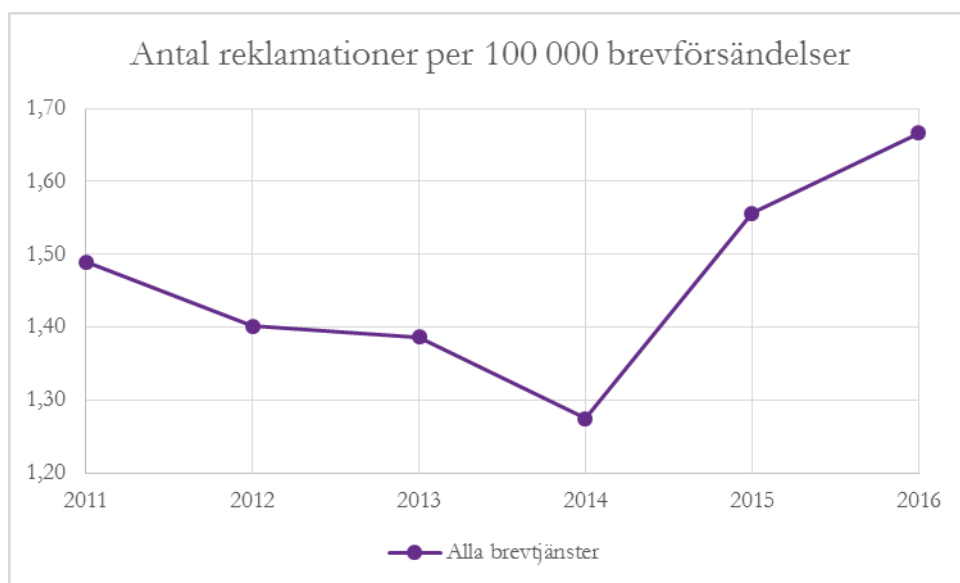
Jämfört med 2015 har det totala antalet reklamationer och kundsynpunkter minskat med 6 procent. I förhållande till antalet postförsändelser (adresserade försändelser som väger högst 20 kg) har dock summan av kundkontakter hos Postnord under 2016 varit i stort sett oförändrade jämfört med 2015 (se vidare figur 3). Sett över en tioårsperiod har de fördubblats.



Figur 3: Utveckling av antalet reklamationer och kundsynpunkter hos Postnord (tidigare Posten)

Minskningen av det totala antalet kundkontakter mellan 2015 och 2016 förklaras av att antalet reklamationer som Postnord tog emot 2016 minskade med 17 procent jämfört med 2015, 61 782 istället för 74 045. Orsaken var att antalet reklamationer avseende paket sjönk kraftigt under 2016. Under år 2016 tog Postnord emot 22 039 reklamationer på inrikes paket, jämfört med 29 752 under år 2015. År 2016 reklamerades dessutom endast 8 612 utrikes paket jämfört med 13 524 under 2015.

Under 2016 avsåg 31 131 av till Postnord inkomna reklamationer inrikes och utrikes brev, en ökning med 1 procent jämfört med 2015. Cirka 22 000 av dessa gällde inrikes brev medan antalet reklamationer avseende utrikes brev var cirka 9 000. Andelen reklamationer per 100 000 brev ökade förhållandevis kraftigt mellan 2014 och 2015 och denna utveckling fortsatte under 2016 (se vidare i figur 4).



Figur 4: Utveckling av antalet reklamationer per 100 000 brevöversändelser

De 105 000 kundsynpunkterna avseende brev- och paketdistribution motsvarar en ökning med cirka 2 procent jämfört med år 2015. Drygt 70 800, eller ungefär 68 procent, av alla kundsynpunkter avser synpunkter på utdelning och insamling av brev och paket. Det är en ökning med 3,7 procent jämfört med 2015. Övriga kundsynpunkter rör bland annat "Bemötande och kompetens" (cirka 5 procent) och "Tillgång till kundinformation"⁸ (drygt 2 procent).

1.2.4 Ökat antal klagomål gällande Bring Citymail

Bring Citymail skiljer mellan klagomålsärenden och informationsärenden. I det första fallet rör det sig bland annat om saknad eller felutdelad post och liknande, medan det i det andra fallet kan handla om information om portkod, byte av brevlådeplats m.m. De klagomålsärenden som Bring Citymail har redovisat till PTS för 2016 avseende inrikes brev uppgick till 13 947 stycken vilket kan jämföras med föregående år då dessa uppgick till 8 256. Det innebär en ökning med cirka 69 procent jämfört med 2015. Under samma period ökade Bring Citymails brevvolymer med 11,5 procent.

Bring Citymail förklarar den stora klagomålsökningen, dels med att de har befordrat fler statliga och kommunala utskick för vilka mottagarna är mer benägna att höra av sig då de saknar översändelser, dels med att de har

⁸ Det kan till exempel handla om tydlighet på Postnords hemsida, information om kundvillkor och synpunkter på marknadsföring.

expanderat geografiskt i Sverige under 2016 och därmed har fler avlämningsställen än tidigare.

1.2.5 PTS har utökat antalet tillsynsåtgärder med anledning av kvalitets- och tillförlitlighetsproblem

PTS ser allvarligt på kvalitetsproblemen och klagomålsutvecklingen och har under 2016 och början på 2017 utökat tillsynsinsatserna avseende operatörernas verksamheter. Myndigheten har en pågående dialog och täta kontakter med operatörerna rörande de aktuella problemen, både på central och lokal nivå. I syfte att öka myndighetens kunskap om vad som ligger bakom problemen ifråga gav PTS företaget CamPete AB i uppdrag att under våren 2016 studera postoperatörernas processer närmare. CamPetes rapport har gett PTS en bättre bild av varför brister har uppstått och hur dessa skulle kunna åtgärdas.

En faktor som CamPete särskilt pekade ut som bidragande till kvalitetsbristerna på postmarknaden gäller försämrade adresseringskvalitet. En ökad automatisering i brevsorteringen ställer högre krav på korrekt adresserade försändelser för att dessa ska nå rätt mottagare. PTS har tillsammans med postoperatörerna, Svensk Adressändring, Skatteverket, Lantmäteriet, Bolagsverket samt andra aktörer som PTS har identifierat som intressenter gällande adressering, sökt samverkansformer för att kunna säkerställa en god adresskvalitet. Exempelvis har PTS:

- arrangerat ett möte med postmarknadens aktörer där de viktigaste utmaningarna inom adresseringsområdet har identifierats,
- tillsammans med operatörerna och Svensk Adressändring förtydligat användningen av adressuppgiften *care of (c/o)*,
- tillsammans med Lantmäteriet anordnat ett möte om tillgången till Lantmäteriets lägenhetsregister, samt
- tillsammans med Skatteverket och Bolagsverket diskuterat effektivare rutiner för uppdateringar i Bolagsverkets adressregister för företag.

Under hösten 2016 genomförde Postnord och Bring Citymail ett antal kvalitetshöjande åtgärder. Trots operatörernas återkommande försäkringar om att resultaten av de vidtagna åtgärderna pekar åt rätt håll, fortsätter klagomålen ligga på en hög nivå samtidigt som uppmätta befordringstider fortfarande ligger på historiskt sett låga nivåer.

För att klargöra vilka åtgärder som har gett verkan, samt för att få en bedömning av förutsättningar för ett fortsatt förändrings- och förbättringsarbete inom Postnord och Bring Citymail, har PTS uppdragit åt

CamPete att göra en uppföljning av företagets tidigare studie. Resultatet av denna kommer att publiceras i slutet av maj 2017.

PTS tillsynsärenden

Som ett led i tillsynen av kvalitetsbristerna på postmarknaden gjorde PTS under 2016 ett tiotal tillsynsbesök på olika brevbärarkontor tillhörande Postnord och Bring Citymail. PTS har även initierat ett antal tillsynsärenden mot de bägge bolagen såsom [tillsyn med anledning av anmälningar gällande brister i Bring Citymails utdelningsverksamhet](#)⁹, [tillsyn på PTS initiativ med anledning av anmälningar gällande Bring Citymails hantering av buntlådor](#)¹⁰ och [tillsyn med anledning av anmälningar gällande brister i Postnords leveranser av större postförsändelser](#)¹¹. På PTS webbplats redovisas aktuella tillsynsärenden.

Det är för tidigt att dra några säkra slutsatser om vad effekterna av inledda tillsynsärenden kan bli när det gäller kvalitet och tillförlitlighet i operatörernas verksamhet. PTS kan dock konstatera att under början av 2017 ligger klagomålen till PTS kvar på en fortsatt hög nivå. Det bekräftar den bild som nämnts tidigare av att det finns tydliga indikationer på att operatörerna har anpassat sin verksamhet inte bara till lägre volymnivåer utan också genom att acceptera en lägre kvalitet i brevverksamheten.

Postnord och Bring Citymail har under senare tid genomfört kostnadsbesparingar och produktionsförändringar som gör det mycket svårt att nå de ambitioner vad gäller kvalitet och tillförlitlighet som man tidigare har haft, och levt upp till, i Sverige. Därför gör PTS bedömningen att pågående tillsynsärenden kan komma att fortgå under en längre tid. Information som hämtas in inom ramen för tillsynsärendena kommer att ligga till grund för PTS löpande ställningstaganden och beslut om vidare tillsynsåtgärder. I PTS fortsatta tillsynsarbete kommer myndigheten lägga stor vikt vid vilka krav som bör ställas på operatörerna i syfte att tydliggöra hur operatörerna kan genomföra nödvändiga besparings- och effektiviseringsåtgärder och samtidigt säkerställa att de kan leva upp till postlagens krav på en tillförlitlig brevverksamhet. I samband med att PTS inlett arbetet med att förnya operatörernas tillståndsvillkor ser myndigheten även över möjligheten att förtydliga villkoren vad gäller tillförlitlighetskravet i postlagens 2 kap. 6 §.

⁹ Dnr. 16–11987.

¹⁰ Dnr. 17-670.

¹¹ Dnr. 17-229.

1.3 PTS hantering av obeställbara brev

De brev som postoperatörerna av någon anledning inte kan dela ut till rätt adressat (så kallade obeställbara brev) ska i första hand returneras till avsändaren. Om denna inte är känd ska breven skickas till PTS enhet för saknade brev. Skäl till att ett brev är obeställbart kan vara att det är feladresserat, saknar eller inte har tillräcklig frankering eller att det inte finns giltig eftersändning.

Vid enheten för saknade brev får man öppna breven för att därigenom, om möjligt, försöka utröna vem som är avsändare för att sedan returnera brevet till denna. Brev som inte kan returneras omedelbart men bedöms vara av något värde registreras och arkiveras i 3 månader för att det ska kunna eftersökas av avsändare eller mottagare. Därefter förstörs försändelserna eller skänks till välgörenhet.

Under 2016 inkom 367 727 obeställbara försändelser till PTS (373 568, 2015) varav 24 procent klarades upp (22 procent 2015). Antalet insända obeställbara brev har således under perioden minskat med 2 procent vilket stämmer ganska väl med minskningen av den totala mängden brev under samma period vilken var 1,7 procent. Därmed inte sagt att det finns något direkt orsakssamband mellan dessa två uppgifter. Postnord som är den helt dominerade postoperatören när det gäller insändandet av obeställbara brev fick se sin totala årsvolym av brev minska med 5 procent. Detta skulle kunna tala för trenden att antalet obeställbara brev inte följer utvecklingen när det gäller den totala brevmängden, håller i sig. Denna fråga behandlades mer ingående i förra årets Svensk postmarknad.

Även under 2016 gjorde PTS ett antal informationsinsatser för att öka allmänhetens kunskap om hur man skickar ett brev samt vikten av att ange en avsändare på försändelsen och att erlagga ett korrekt porto. Bland annat har filmer, dels om ”Konsten att skriva ett brev” och dels om verksamheten vid PTS enhet för saknade brev, producerats. Filmerna finns på PTS webbplats, YouTube, Postnords webbplats och har under året visats i SVT:s Anslagstavlan. Under våren 2016 fanns det också information om brevskrivande på Arlas mjölkpaket.

1.4 Avstånd till postlådor, brevlådor och paketombud

Följande avsnitt är en redogörelse för hur det ser ut i olika delar av landet vad gäller:

- Avstånd mellan bostad och den plats där posten delas ut.
- Avstånd och tillgänglighet till brevlåda för inlämning av avgående post.

- Avstånd och tillgänglighet till paketombud/serviceställen.

Bakgrunden till att PTS gör fördjupade analyser och mätningar av mottagarnas avstånd till sina postlådor har sitt ursprung i ett antal förändringar i glesbygdsutdelningen som Postnord genomförde som lokala besparingsinsatser under 2012/2013. PTS fann då att det fanns brister i hur Postnords kommunicerade och genomförde förändringar och att mottagare kunde drabbas på ett orimligt sätt. Arbetet resulterade i att Postnord (dåvarande Posten) gjorde ett frivilligt åtagande gentemot PTS vars innebörd är att ”[...] endast förändringar av servicen som det finns tungt vägande skäl för ska övervägas. Även dessa ska göras med iakttagande av den så kallade sociala dimensionen vilket innebär att noggrann utredning av olika alternativ, återkommande samråd med de berörda intressenter[na] samt god framförhållning vid ett eventuellt genomförande”. I samband med det arbetet såg PTS ett behov av att utveckla redskap för att självständigt kunna göra geografiska analyser av de olika servicenäten och kunna följa förändringar över åren. Årets upplaga av Svensk postmarknad är första gången som PTS presenterar en mer detaljerad bild utifrån den information som numera samlas in och analyseras.

1.4.1 Avstånd mellan bostad och avlämningsställe

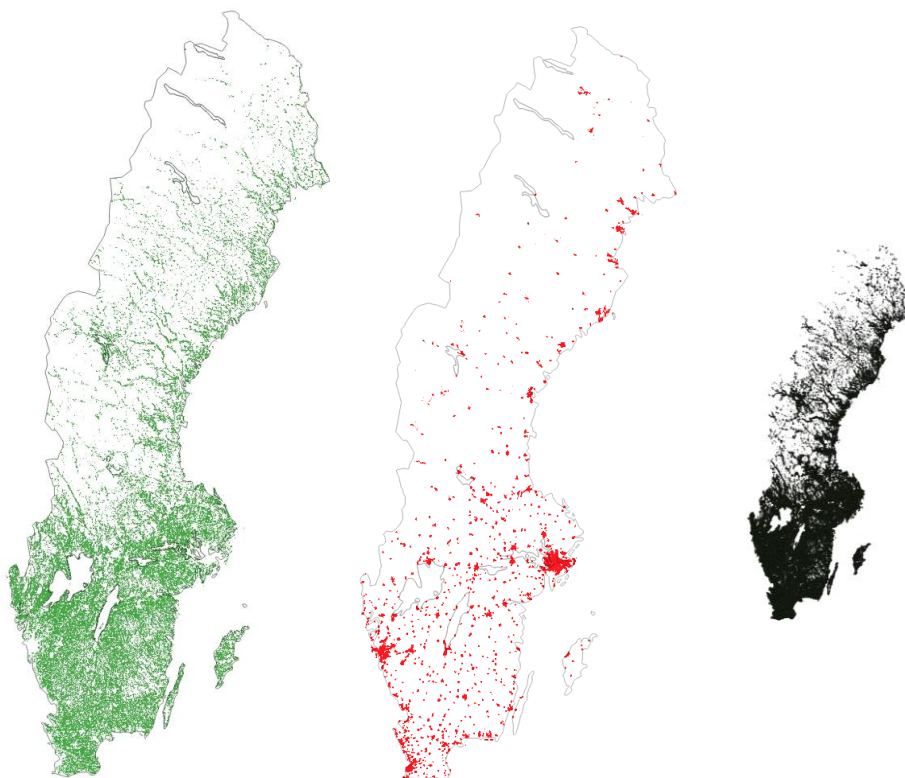
Vid årsskiftet uppgick antalet avlämningsställen i landet till cirka 5,2 miljoner. Hur dessa är fördelade på olika typer av anläggningar för mottagning av post framgår av tabell 1. Begreppet *avlämningsställe* kan i detta sammanhang likställas med hushåll samt företagare som inte tar emot post i postbox eller genom särskild hantering.

Lådtyp	Antal avlämningsställen
Enskild	2 996 495
Fastighetsboxanläggning	1 081 921
Lådsamling	1 077 122
Samhällsbox	3 607
Postväska	1 897
TOTALT	5 161 042

Tabell 1: Antal avlämningsställen per lådtype

I sammanställningen ingår brevkast i dörr i kategorin *Enskild*, medan inlägg i fastighetsbox redovisas separat, eftersom varje fysisk fastighetsbox innehåller ett antal olika avlämningsställen.

Brevutdelningen sker antingen i form av stadsbrevbäring eller lantbrevbäring. Vanligtvis finns det möjlighet till extra service när avlämningsstället betjänas av lantbrevbäring, såsom utkörning av paket och tillhandahållande av vissa värdetjänster. Av följande kartor framgår att lantbrevbäringen utgör en betydande del av postgången landet, såväl ytmässigt som när det gäller antal avlämningsställen. Även om det stora flertalet av avlämningsställena betjänas av stadsbrevbäring, utgör lantbrevbäring en viktig infrastruktur i områden utanför tätort.



Figur 5: Kartbilder lantbrevbäring/stadsbrevbäring

-Kartorna visar postmottagare med lantbrevbäring (gröna) respektive stadsbrevbäring (röda). Den tredje (svart-vita) kartan illustrerar befolkningens utbredning baserat på ett rutnät där befolkade rutor blir infärgade (Källa SCB).

Utdelningsform	Antal avlämningsställen	Andel
Lantbrevbäring	862 319	17 %
Stadsbrevbäring	4 299 077	83 %

Överlag är de genomsnittliga avstånden mellan bostad och postlåda/avlämningsställe korta i samtliga län. I de fall där avstånden är långa kan dessa vara betydande och i vissa extremfall handla om avstånd på upp till 5 mil. Man bör också beakta att i det fall en mottagare har förhållandevis långt till postlådan och samtidigt långa avstånd till närmaste paketombud blir tillgängligheten till pakettjänster också begränsad även om avlämningsstället betjänas av lantbrevbäring med paketservice.

Av PTS mätningar framgår att det finns drygt 1 500 avlämningsställen som ligger över 5 kilometer från bostad/verksamhetsställe. Av dessa har omkring 460 avlämningsställen ett avstånd som överstiger en mil och en övervägande del av dem ligger i norrlandslänen. Jämtlands län har det högsta genomsnittliga avståndet medan Norrbottens län har flest avlämningsställen som ligger på över en mils avstånd. Gotland och Jämtland är de län som har den högsta andelen avlämningsställen som betjänas av lantbrevbäring.

Avstånd	Antal avlämningsställen (avrundat)	Andel i förhållande till totalt antal avlämningsställen
Över 500 m	60 500	1,18%
Över 1km	21 400	0,42%
Över 5km	1 500	0,03%
Över 10km	460	0,01%

Tabell 2: Sammanställning, långa avstånd till postlåda¹²

Det bör i sammanhanget noteras att de allra flesta mottagare som har långa avstånd, har haft det sedan en lång tid tillbaka och att det främst är då förändringar i negativ riktning genomförs som problem uppstår.

I tabell 3 nedan redovisas en sammanfattning av uppmätta avstånd¹³ länsvis. Generellt kan noteras att stora avstånd främst är kopplade till glesbebyggda områden och där det finns öar/skärgårdsmiljöer. Utdelningsproblematik kopplade till permanentboende på öar är överlag svårt att fånga, dels för att det i många fall inte finns vägförbindelser vilket gör att dessa punkter faller utanför avståndsmätningarna. I de fall där det går att mäta avstånd inom ön, kan utdelningen likväl vara speciell eftersom postgången är beroende av färjeanknytningar mm. Ö-/skärgårdsförhållanden fångas följaktligen inte till fullo i dessa översiktliga mätningar och sammanställningar, utan behöver

¹² Avståndskategorierna i tabellen är inte ömsesidigt uteslutande, utan basen är totalt cirka 60 500 avlämningsställen.

¹³ Redovisade avstånd är faktiska vägavstånd mellan bostad och avlämningsställe, baserade på Trafikverkets nationella vägdatabas (NVDB).

studeras separat, och i stor utsträckning från fall till fall, för att kunna beskrivas på ett korrekt sätt. Detta gäller i synnerhet för Stockholms och Uppsala län.

Län	Antal avlämningsställen	Andel Lantbrevbäring/ Stadsbrevbäring	Genomsnittligt avstånd meter	Antal Avlämningsställen >10km	Genomsnittligt avstånd i meter >10km
Stockholms län	1 117 828	4%/96%	22	38	13 333
Uppsala län	185 762	23%/77%	46	3	12 156
Södermanlands län	147 473	20%/80%	55	11	13 443
Östergötlands län	236 208	18%/82%	42	16	12 878
Jönköpings län	176 111	20%/80%	42	4	11 714
Kronobergs län	98 767	25%/75%	46	2	16 199
Kalmar län	131 898	27%/73%	56	5	14 404
Gotlands län	31 202	37%/63%	64		
Blekinge län	83 843	23%/77%	48	7	12 826
Skåne län	660 540	13%/87%	25	2	11 123
Hallands län	153 762	25%/75%	55	20	14 031
Västra Götalands län	848 284	17%/83%	40	27	12 485
Värmlands län	155 734	27%/73%	69	11	12 752
Örebro län	157 576	19%/81%	46	6	12 256
Västmanlands län	140 135	14%/86%	35	2	11 192
Dalarnas län	154 774	28%/72%	68	35	14 476
Gävleborgs län	154 477	28%/72%	59	33	13 393
Västernorrland län	135 642	26%/74%	66	53	17 553
Jämtlands län	74 319	36%/64%	93	62	15 228
Västerbottens län	145 269	23%/77%	71	45	16 163
Norrbottens län	140 852	22%/78%	78	79	14 423
RIKET TOTALT		17%/83%	42	461	

Tabell 3: Sammanställning, avstånd till postlåda länsvis

Som den sista kolumnen (genomsnittligt avstånd för de mottagare som har mer än en mil till postlådan) indikerar är det tydligt att genomsnittliga avstånd som inkluderar stadsbrevbäring inte ger någon bild av hur det ser ut för de som har långa avstånd inom respektive län. För en mer nedbruten statistik på kommunal nivå se bilaga 1.

1.4.2 Avstånd och tillgänglighet till brevlåda för avgående post

PTS får sällan in klagomål rörande placeringar av brevlådor för avgående post, varför de överlag förefaller att vara ändamålsenligt placerade. Däremot har myndigheten under senare tid fått in klagomål vad gäller möjligheterna att skicka med avgående post inom lantbrevbäringen genom att lägga den egna postlådan, vilket har varit etablerad praxis i stora delar av landet. Problemet är

främst att det inte är säkert att lantbrevbäraren passerar postlådan/lådsamlingen om det inte finns någon post att dela ut i den. Därmed måste avsändaren, för att vara säker på när breven kommer att hämtas upp den aktuella dagen, ta sig till en brevlåda, vilket kan röra sig om väsentliga avstånd i glesbygd. Den del av befolkningen som har de allra längsta avstånden återfinns i norrlandslänen samt i Dalarna och Gävleborg.

Avståndsklass	Befolkning
12-18 km	3484
Över 18 km	2104

Tabell 4: Sammanställning, antal personer med låg tillgänglighet till brevlåda¹⁴

Det går härmed inte att säga att det skulle finnas en generell problembild rörande avstånd till brevlåda utan de problem som kan komma att uppstå får sannolikt prövas från fall till fall.

1.4.3 Avstånd och tillgänglighet till servicenät¹⁵ för paket

För närvarande finns det fem paketoperatörer på marknaden med utbyggda servicenät som vänder sig till allmänheten: Postnord, DHL, DB Schenker, Bussgods och UPS.¹⁶

OPERATÖR	Ombudstyp	Antal ombud
Bussgods	Paketombud	447
DB Schenker	Paketombud	1443
DHL	Paketombud	1475
PostNord	Paketombud	1529
UPS	Paketombud	144
<i>PostNord</i>	<i>Företagscenter</i>	<i>248</i>
<i>PostNord</i>	<i>Utlämning paket</i>	<i>80</i>

Tabell 5: Paketoperatörer; Ombud/Serviceställen; Antal

Det exakta antalet ombud bör ses som något av en färskvara då det kontinuerligt sker en viss omsättning av dessa. Postnord, DB Schenker och

¹⁴ Tillgänglighetsberäkning utförd i samverkan med Tillväxtverket.

¹⁵ Servicenetet är den fysiska struktur av olika serviceställen i form av företagscenter, postombud och serviceställen genom vilka Postnord och andra distributörer gör sina produkter och tjänster tillgängliga för användarna.

¹⁶ I bilaga 2 finns kartor som visar de olika servicenätens geografiska utbredning.

Bussgods, ligger förhållandevis stabilt medan DHL och UPS är inne i en expansionsfas.

Postnord har en särställning vad gäller geografisk täckning i och med att de har det största nätet av ombud som därtill kompletteras av lantbrevbäringen. Även DB Schenker och DHL når långt ut i landet. Postnord och Bussgods fyller dock en viktig funktion genom att DB Schenker och DHL anlitar dem som underleverantörer för att nå ut till de allra mest avlägsna delarna av landet. Bussgods har förvisso ett förhållandevis begränsat antal ombud, men når genom sin bas i lokala och regionala bussbolag ut till glesbefolkade regioner. Nedläggning av ombud och/eller begränsningar av Postnords lantbrevbärarservice, samt indragningar av busslinjer i glesbygd kan därför få påtagliga konsekvenser för boende i berörda regioner. UPS som nyligen har etablerat sitt nät (i huvudsak under tiden sedan förra årets upplaga av Svensk postmarknad publicerades) har inledningsvis etablerat sig främst i de tre storstadsregionerna.

Sammantaget så är PTS bedömning att antalet ombud, med möjligheter att både ta emot och skicka paket, samt hantera olika paketrelaterade tjänster fortsättningsvis kommer att ligga tämligen stabilt på omkring 1 500 ombud för vart och ett av de fullt utbyggda näten. Däremot finns det intressanta utvecklingstrender mot kompletterande distributionsformer. Utvecklingen drivs i stor utsträckning av den växande e-handeln. Nya aktörer tillkommer inom den så kallade ”last mile” det vill säga den sista sträckan ut till mottagarna. Nya tekniska lösningar skapar också nya möjligheter. Samtidigt finns hinder för att utvecklingen ska kunna ta fart, vilket behandlas i avsnitt 1.8.

En intressant observation i den tillgänglighetsanalys Tillväxtverket tagit fram för PTS räkning¹⁷ är att 64 procent av befolkningen har närmare till någon konkurrens ombud än till något av Postnords ombud. Jämförelsen är något orättvis genom att Postnord ställs mot hela den samlade konkurrensen, men ger en indikation på att konkurrensen kompletterar Postnords servicenät och förbättrar tillgängligheten till ombud för paketutlämning.

En möjlig slutsats är att ombuden i Postnords ombuds nät inte är helt optimalt lokaliserade i förhållande till var människor bor och att det därmed kan finnas behov av kompletteringar i vissa områden. En åtgärd som skulle förbättra

¹⁷ Analysen utgår från lokaliseringen av ombud i förhållande till var människor är bosatta. Den service som erbjuds inom lantbrevbäringen är exkluderad i underlaget men får ett begränsat genomslag vid en fördjupad analys då en stor majoritet av befolkningen bor med en i sammanhanget direkt närhet till något ombud.

tillgängligheten och skapa ett mer mottagaranpassat servicenät vore att ge mottagarna möjlighet att fritt välja ombud hos Postnord, istället för att som det för närvarande är vara hänvisade till ett specifikt ombud (baserat på postnummer). Enligt Postnord pågår ett sådant utvecklingsarbete, vilket är positivt ur ett mottagarperspektiv. Det kan även konstateras att e-handlarna själva kan förbättra tillgängligheten för sina kunder genom att erbjuda dessa fler fraktalternativ med olika operatörer.

1.5 Antalet hushåll utan femdagarsutdelning på samma nivå som tidigare år

Ett av de grundläggande kraven på den samhällsomfattande tjänsten är att Postnord varje vardag ska kunna dela ut post till samtliga mottagare 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 2016 till ca 1 000¹⁸, vilket är en ökning med ett trettiotal mottagare jämfört med 2015.

Det får anses finnas en politisk målsättning, vilken formulerades i regeringens proposition 1997/98:127 (s. 23) och innebar att antalet hushåll som inte har femdagarsutdelning inte fick öka. Då var det 1 600 hushåll som inte hade femdagarsutdelning.

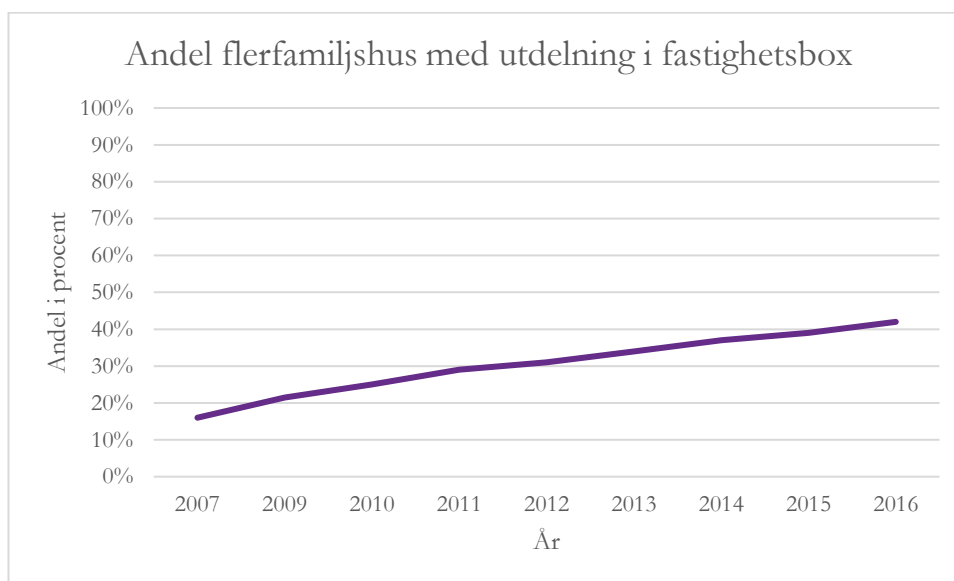
På grund av det stora förändringstrycket på postmarknaden i Sverige finns det anledning att anta att förutsättningarna för postservicen i glesbygd kan komma att påverkas.¹⁹ Därmed kan värdet av att åstadkomma okonventionella servicelösningar för att tillgodose användarnas behov öka. Av den anledningen kan det finnas skäl att förtydliga hur bestämmelserna om hur undantagen från femdagarsutdelning ska tolkas och tillämpas. Förtydligandena bör vara effektiva, enkla och proportionerliga, samt säkerställa allmänhetens tillgång till posttjänster i enlighet med postdirektivet. PTS har därför tillsammans med Postnord inlett ett arbete som syftar till att öka kunskapen om befintliga undantag samt förtydliga förhållanden och omständigheter som kan motivera undantag från utdelning fem dagar i veckan. Myndigheten ser även över möjligheterna att förtydliga rutinerna för operatörens redovisning av undantag från femdagarsutdelning.

¹⁸ Enligt Postnord finns det, som under 2016, även cirka 220 postmottagare som har undantag från femdagarsutdelning under del av året.

¹⁹ Se Till sista utposten, sidan 183.

1.6 Långsam men stabil övergång till utdelning i fastighetsboxar

Under 2016 fick drygt 66 000 hushåll i flerfamiljshus ändrad utdelningsform från utdelning i brevinkast i lägenhetsdörren till utdelning i fastighetsbox. I nybyggnation var det drygt 37 000 hushåll som flyttade in i fastigheter med fastighetsboxar. Den totala andelen hushåll i flerfamiljshus med fastighetsbox ökade under året med cirka 3 procentenheter för att vid årsskiftet uppgå till cirka 42 procent.



Figur 6: Utveckling fastighetsboxar 2007-2016

Sett över en tioårsperiod kan konstateras att andelen hushåll som får posten utdelad i fastighetsboxar har ökat med i genomsnitt 3 procentenheter per år. Med nuvarande förändringstakt innebär det att det inte är förrän en bit in på 2030-talet som samtliga flerfamiljshus, i vilka installation av fastighetsboxar är möjlig, kommer att ha infört sådana.

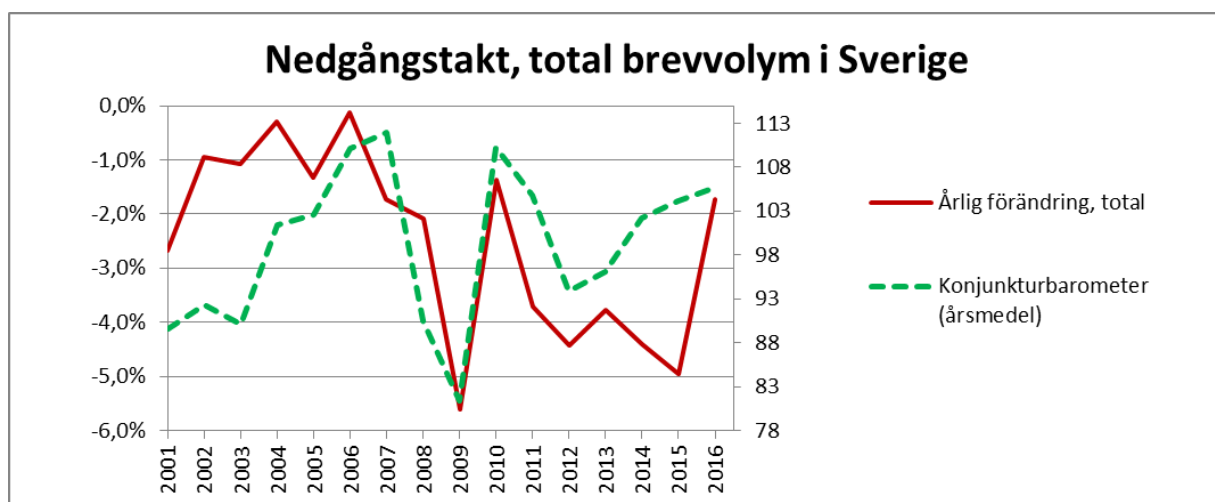
Fastighetsboxar har i praktiken blivit standard vid nybyggnation och större ombyggnader, vilket är positivt, men det kan inte anses vara tillräckligt för att få en mera generell övergång till fastighetsboxar inom en rimlig tid. I takt med att de skriftliga meddelandena blir färre samtidigt som försändelser med varor ökar är det ändamålsenligt att post till mottagare i flerfamiljshus delas ut i fastighetsbox. Inte minst för att fastighetsboxarna kan anpassas till utdelning av större försändelser.

I dagens digitala samhälle bör den samhällsomfattande posttjänsten utvärderas för att både anpassas efter användarnas behov samtidigt som den ska vara självfinansierande. I det sammanhanget är det, enligt PTS, inte rimligt att effektiviseringar i utdelningen enbart rör mottagare utanför tätort. Anpassningar av servicen bör också ske i villaområden och i flerfamiljshus i tätort för att möjliggöra en hållbar samhällsomfattande posttjänst i hela landet även i framtiden.

1.7 Volymutveckling och marknadsandelar på brevmarknaden

Att de totala brevvolymerna minskar stadigt sedan millennieskiftet är ett faktum. Det är dock tydligt att nedgången i brevvolymer för enskilda år också påverkas av konjunkturutvecklingen. Den goda allmänna konjunkturen under 2016 gjorde att nedgången bromsade ned till 1,7 procent under året. Figur 7 visar förhållandet mellan storleken på den årliga volymnedgången och Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer. Under högkonjunkturer ökar den ekonomiska aktiviteten i landet och med den brevvolymerna. Sambandet mellan volymfallets hastighet och konjunkturläget kan beläggas statistiskt. Korregerar man för konjunkturläget (genom Konjunkturinstitutets barometerindikator) vid beräkning av volymfallets hastighet så visar det sig att den normala volymnedgången beroende på substitution uppgick till cirka 4,4 procent vid ett genomsnittligt konjunkturläge (att jämföra med den observerade nedgången i brevvolymer på 1,7 procent).²⁰

²⁰ Beräkningen genom linjär regressionsanalys är baserad på tidsseriedata för brevvolymer och barometerindikator för åren 2008 till 2016.



Figur 7: Nedgångstakt total brevvoly m i Sverige

- det vill säga årlig nedgång i brevvoly m i procent av föregående års volym (skalan till vänster) och Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer (index, skalan till höger)

1.7.1 Måttlig minskning av de totala brevvoly merna under 2016

Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst 2 kg.²¹ För att regelbundet distribuera brev mot betalning krävs tillstånd enligt postlagen.²²

Sedan år 2000 har den totala brevvoly merna minskat med 33,7 procent, vilket motsvarar en (genomsnittlig) nedgång på 2,53 procent per år. Senaste femårsperioden är den genomsnittliga nedgången 3,86 procent per år, det vill säga takten på nedgången har ökat de senaste åren. Under 2016 minskade dock volymerna på den svenska brevvoly merna med måttliga 1,7 procent till 2,27 miljarder försändelser.

²¹ 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.

²² Postlagen (2010:1045) 2 kap. 1 §.

År	Antal miljoner brev	Index
2000	3 426,3	100
...		
2012	2 645,0	77,2
2013	2 545,1	74,3
2014	2 433,0	71,0
2015	2 312,5	67,5
2016	2 273,1	66,3

Tabell 6: Utveckling total brevmarknad

Postnords volymer fortsätter att falla snabbare än marknaden som helhet och landade 2016 på drygt 1,8 miljarder försändelser, även om nedgångstakten minskade något under 2016 och uppgick till 5,1 procent (6,4 procent 2015). Det innebär att Postnord inte bara tappar volymer på grund av digitaliseringen av kommunikationsflödet, utan även till sina konkurrenter. De övriga postoperatörernas sammanlagda volym ökade nämligen med 15,6 procent (3,3 procent 2015) till knappt 438 miljoner försändelser (se vidare tabell 7), och denna volymökning utgör 2,6 procent av de totala brevvolymererna.

Operatör	Antal utdelade brev (Mst) 2016 (2015)
PostNord	1 835,0 (1 934,0)
Bring Citymail	397,1 (356,1)
Morgontidningsdistributörer	36,5 (17,3)
Övriga operatörer	4,5 (5,1)
Summa	2 273,1 (2 312,5)

Tabell 7: Postoperatörernas utdelade volymer

-Siffror inom parentes avser 2015

Postnord har fortsatt en mycket dominerande ställning på brevmarknaden och operatörens marknadsandel uppgick till 88,2 procent 2016 räknat i värde (det vill säga omsättning), och 80,7 procent räknat i andel av utdelade brev-försändelser.²³

²³ Anledningen till skillnader i marknadsandelar beroende på om man räknar i värde eller volym är att de olika operatörerna har väsentligt skilda produkt erbjudanden och affärsmodeller och genom detta en substantiell skillnad i intjäningsförmåga per brev.

Den största konkurrenten, Bring Citymail, ökade volymen med 11,5 procent till nästan 400 miljoner utdelade försändelser, och har därmed en marknadsandel, om 17,5 procent. Räknat i värde är marknadsandelen 10 procent. Samarbetet mellan Bring Citymail och morgontidningsdistributörerna har inneburit ett kunderbjudande med betydligt större täckningsområde än tidigare, vilket har fått stort genomslag i volymerna. De brevvolymer som morgontidningsdistributörerna delar ut tillsammans med morgontidningarna har mer än fördubblats till 36,5 miljoner försändelser. Nästan hälften av dessa volymer härrör från samarbetet med Bring Citymail. Utöver detta samarbetar Bring Citymail nu även med några av de lokala postoperatörerna, som B J Distribution AB i Ljungby. Sammantaget sålde/insamlade Bring Citymail drygt 440 miljoner försändelser under året, motsvarande en marknadsandel om 19,4 procent av antalet insamlade brev. Övriga operatörer, som främst agerar på olika lokala marknader, når tillsammans 4,5 miljoner utdelade försändelser. Minskningen i antal från föregående beror dock på att verksamheten i operatörens Luleå Mail HB köpts upp av morgontidningsdistributören Norrbottens Media (och motsvarande volymer redovisas alltså i kategorin morgontidningsdistributörer). För ytterligare detaljer se tabell 8, som förutom marknadsandelar i värde och i andel av utdelade brev även innehåller marknadsandelar i andel av insamlade brev.²⁴

	Andel av omsättning 2016 (2015)	Andel av insamlade brev 2016 (2015)	Andel av utdelade brev 2016 (2015)
Postnord	88,2 % (90,5 %)	78,7 % (81,2 %)	80,7 % (83,6 %)
Bring Citymail	10,0 % (8,2 %)	19,4 % (17,0 %)	17,5 % (15,4 %)
Morgontidningsdistributörer	0,7 % (0,3 %)	0,85 % (0,74 %)	1,6 % (0,75 %)
Övriga operatörer	1,1 % (1,0 %)	1,0 % (1,0 %)	0,20 % (0,22 %)
Summa	100 %	100 %	100 %

Tabell 8: Postoperatörernas marknadsandelar avseende värde (omsättning) och utdelad resp. insamlad volym²⁵

²⁴ 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.

²⁵ Marknadsandelar avseende värde för 2016 är skattade då tillräckligt detaljerade uppgifter ännu ej finns redovisade från operatörerna (för föregående år, 2015 har motsvarande siffror justerats efter verkligt utfall jämfört med föregående års rapport).

1.7.2 Skiftande lokala marknadsandelar mätt i volymer

För 2016 har PTS från de större operatörerna²⁶ på den svenska brevmarknaden efterfrågat en fördelning av inrapporterade totalvolymer (utdelning i egen regi) på lokal nivå, vilket definierats som postnummer på 3-positions nivå (det vill säga samlade volymer för postnummer som har identiska nummer i de tre första positionerna, till exempel 123 för postnr 123 45 och 123 46). Detta innebär att det i år finns möjlighet att redovisa en mer nedbruten statistik på regional/lokal nivå vilket inte bara är relevant för att ge en tydligare bild av konkurrenssituationen på marknaden utan även underlättar operatörernas och PTS arbete med att identifiera vilka aktörer som ligger bakom kvalitetsproblemen i specifika geografiska områden.

Postnummer kan antingen ha en ytmässig utbredning, det vill säga att de täcker ett visst landområde, eller också har de en koppling till en viss specifik punkt såsom en postboxanläggning. Sedan finns det andra postnummer som saknar en specifik geografisk koppling, exempelvis de som tilldelas olika inläsningscentraler eller andra mottagare med mycket stora brevvolymer. I denna sammanställning benämns de postnummer som har en ytmässig utbredning som *geografiska* och övriga som *administrativa*. Det finns enstaka postboxanläggningar som ingår i vissa postnummer på 3-positionsnivå²⁷, men uppdelningen är gjord för att så långt det är möjligt återspegla den vanliga brevdistribution som allmänhet och flertalet mindre företagare möter.

För 2016 har volymer rapporterats på 663 postnummer varav 568 är geografiska, dessa har fördelat sig på följande sätt:

	Antal postnummer	Volym (Mst)	Andel Postnord	Andel övriga
Geografiska	568	2 127	80%	20%
Administrativa	95	143	94%	6%

Tabell 9: Fördelning mellan geografiska respektive administrativa postnummer

För att beskriva hur utvecklad konkurrensen är ur ett geografiskt perspektiv har PTS gjort en klassindelning i 10-procentsintervall, baserat på Postnords marknadsandel i förhållande till övriga konkurrenters andel enligt följande tabell (se även kartbild, figur 8). För att tydliggöra var Postnord är helt ensam, har dessa områden tilldelats en egen klass.

²⁶ Postnord, Bring Citymail och mogontidningsdistributörer.

²⁷ Fortsättningsvis benämnda som "postnummer".

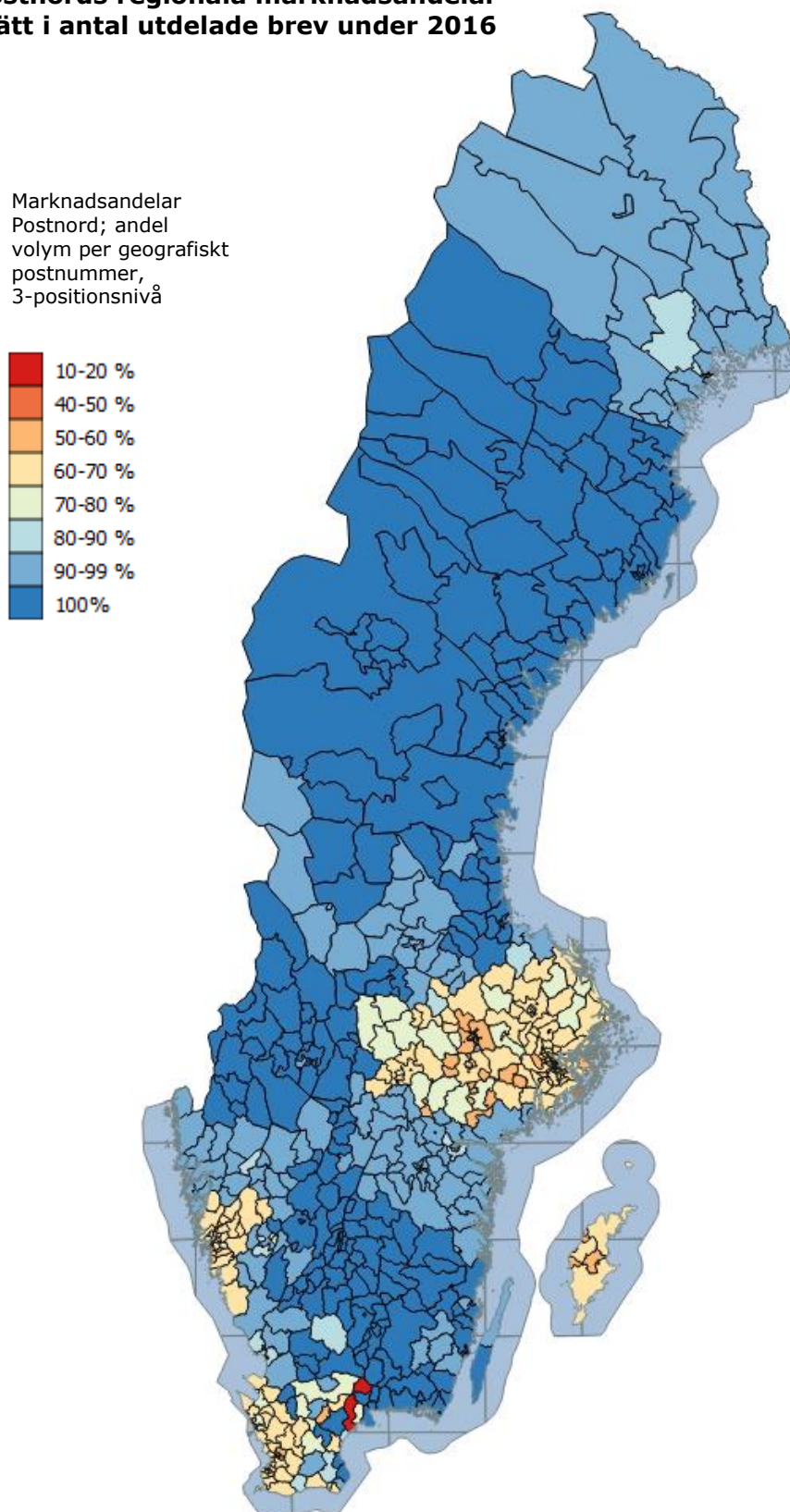
Marknadsandel Postnord klassindelad	Andel av totalvolym	Antal avlämningsställen ²⁸	Antal postnummer
0-10 %	0,0 %	0	0
10-20 %	0,3 %	4 171	1
20-30 %	0,0 %	0	0
40-50 %	0,1 %	2 957	2
50-60 %	3,4 %	197 120	24
60-70 %	45,1 %	2 278 261	171
70-80 %	5,9 %	276 338	30
80-90 %	2,7 %	153 370	20
90-99 %	18,6 %	953 789	125
100 %	24,0 %	1 266 347	195
SUMMA	100,0 %	5 132 353	568

Tabell 10: Marknadsandelar baserat på geografiska postnummer

Det kan här konstateras att det i ett geografiskt perspektiv inte finns någon konkurrens alls på en fjärdedel av marknaden, för drygt 40 procent av marknaden understiger Postnords andel aldrig 80 procent och på drygt 96 procent av marknaden understiger den aldrig 60 procent. Det kan också noteras att i de 27 postnummerområden där Postnord har en marknadsandel som understiger 60 procent är det sammanlagda antalet avlämningsställen cirka 200 000 (3,9 procent av det totala antalet avlämningsställen). I de fåtal områden där Postnord har en andel lägre än 50 procent finns det sammanlagt endast cirka 7 000 avlämningsställen. Så med undantag av ett ytterst marginellt antal områden är Postnord en mycket dominant aktör även sett ur ett lokalt perspektiv.

²⁸ Vid en jämförelse mot tabell 1 (avsnitt 1.4.1) framgår att det finns en skillnad på ca 29 Tst avlämningsställen, vilket beror på att dessa saknade geografiska referenser när rapportuttaget gjordes vid årsskiftet. Det finns flera förklaringar till att det saknas koordinatdata, utifrån PTS bedömning utgörs omkring hälften av nybyggnationer där fullständig information ännu inte gått in i systemen, i övriga fall handlar det om bristande systemunderhåll vid de lokala brevbärarkontoren. De avlämningsställen som saknar koordinater utgör knappt 0,6 procent av det totala antalet avlämningsställen och PTS bortfallsanalys visar att detta inte snedvrider den generella bilden.

Figur 8: Postnords regionala marknadsandelar mätt i antal utdelade brev under 2016



Ser man till de övriga operatörerna på marknaden, har de i många fall en lokal utdelningsverksamhet inom ett ytterst begränsat geografiskt område och är därför mycket små volymmässigt sett i förhållande till helheten. Däremot kan de i förhållande till den lokala marknaden ha betydande andelar. För 2016 kan PTS konstatera att de fem största i denna kategori har lokala andelar som varierar från 6 procent upp till 17 procent.²⁹ Dessa andelar skulle därtill vara väsentligt högre om enbart brev från avsändare inom den lokala operatören togs med i beräkningen (vilket inte är möjligt med det underlag PTS har tillgång till).

1.8 E-handels starka tillväxt skapar utmaningar för paketlogistiken

Det krävs idag inget särskilt tillstånd från PTS för att distribuera paket. Utöver de villkor som träffar Postnord i egenskap av utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten (posttjänster upp till 20 kg) regleras inte paketmarknaden av postlagen. Det finns heller ingen entydig legal definition av begreppet paket. I dagsläget saknar PTS också möjlighet att inhämta relevant information för att få en fullständig överblick över marknaden vad gäller olika paketföretags volymer, tjänsteutbud och prissättning. Därmed har PTS begränsade möjligheter att följa utvecklingen på denna viktiga del av postmarknaden (se vidare avsitt 4.1.1). Det finns flera aspekter att beakta än den rent geografiska närvaron vid en bedömning av tillgång till alternativa tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten.³⁰ Vid en sådan bedömning måste en analys av helheten göras för att säkerställa att samhällets behov av posttjänster beaktas.

Under ett flertal år har e-handeln haft en mycket stark tillväxttakt och volymerna på paketmarknaden växer kraftigt. Inget tyder på att den trenden kommer att mattas av. Under 2016 var tillväxttakten på helårsbasis 16 procent, vilket kan jämföras mot detaljhandels totala tillväxt på 3,3 procent³¹. Angiven tillväxttakt gäller för den del av e-handeln som är relevant för paketoperatörerna (all e-handel resulterar inte i att en fysisk försändelse skickas).

Det som kan förväntas framöver är en utveckling av fler kundanpassade tjänster för hemleverans och av alternativa utlämningsformer, såsom paketautomater, postlådor/fastighetsboxar med kapacitet att ta emot större

²⁹ Mätt i andel av utdelade volymer

³⁰ Exempelvis av tjänsteutbud, prissättning, möjlighet att försäkra försändelser, ändamålsenlig klagomålshantering, mottagande av rekommenderade försändelser, tillförlitlig hantering av värdeförsändelser mm

³¹ Källa: e-barometern årsrapport 2016, Svensk Digital Handel, HUI Research, Postnord

försändelser samt en ökning av renodlade utlämningsställen – permanenta eller säsonganpassade. Ökade kundkrav och kapacitetsbrist i ombudsneten talar för en utveckling i den riktningen.

För närvarande genomförs flera intressanta pilotstudier, forskningsprojekt och kommersiella initiativ som på olika sätt kan bidra till att tillgången till paketservice kan fortsätta att utvecklas i såväl tätorter som i lands-, glesbygder och skärgårdsområden.³² Men för att framtidens lösningar ska kunna bli verklighet finns det ett antal hinder som kräver aktiva insatser för att kunna övervinnas. Detta gäller i såväl stadsmiljöer som i glesbygds- och skärgårdsmiljöer.

1.8.1 Tillgången till butiksyta är ett problem i storstäderna som sannolikt kommer att öka

I större städer är tillgången till butiksyta en trång sektor som börjar bli alltmer kännbar i paketsdistributionen och i Stockholms innerstad är situationen närmast kritisk. Flera ombud har svårt att hantera de ökande paketmängderna och den köbildning som uppstår när dessa ska hämtas ut. Ombuden ser också behov av att använda de knappa ytorna till andra mer lönsamma ändamål. I andra tätorter, framförallt mindre städer, finns det inte alltid tillgång till företag som kan fungera som ombud i stadskärnan utan paketdistributörerna har behövt lokalisera ombuden till köpcentra i stadens utkanter. Det kan i sin tur leda till att boende i centrum får långa avstånd till ombuden och att möjligheterna att ta sig dit med kollektivtrafik kan vara begränsade. En liknande situation finns även i vissa förortsområden till storstäder och i andra större tätorter.

Tillkommande lokala aktörer och utvecklade tjänster för hemleverans kan till viss del avhjälpa problemen med överbelagda eller svårtillgängliga ombud, men det är ofta en för konsumenten dyrare lösning och det kan heller inte ensamt svara mot den kapacitetsbelastning som den konstant expanderande e-handeln innebär. Som PTS ser det finns det åtminstone två kompletterande lösningar

³² Några exempel som kan nämnas är

- [Lunds universitet bedriver forskning i Helsingborgsområdet om paketautomater i samverkan med, bland andra Postnord](#). I projektet studeras främst hur paketautomater kan integreras i stadsmiljön för att vara anpassade till människors rörelsemönster och behov samtidigt som miljöaspekter och effektiv stadslogistik beaktas. Även om projektet har ett fokus på stadsmiljöer och stadsplanering, finns även en inriktning mot förutsättningar och möjligheter för paketautomater i lands- och glesbygd. Projektet har erhållit stöd från bl.a. Vinnova och Tillväxtverket
- Björbo intresseförening, Gagnefs kommun, har tagit imitativ till ett projekt för att söka operatörsneutrala paketservicelösningar anpassade för behoven i lands- och glesbygder. Intresseföreningen har lämnat in en projektansökan som nu bereds av Tillväxtverket.
- Företaget Qlocx genomförde under hösten 2016 ett test med paketlådor i Vaxholm. Projektet genomfördes med stöd från Vinnova i samarbete Bring (e-Labs) och några e-handelsföretag.

där utvecklingen behöver ta fart, nämligen paketautomater samt postlådor och fastighetsboxar med kapacitet att ta emot paket.³³

Det finns emellertid flera hinder för att detta ska kunna ske. Vad gäller paketautomater är tillgången på ytor (inomhus och utomhus) en knapp tillgång och det saknas, enligt PTS bedömning, en helhetssyn i frågan. Att olika operatörer etablerar parallella anläggningar för att åtgärda akuta problem är sannolikt ingen långsiktigt hållbar lösning. Frågan behöver analyseras vidare, exempelvis avseende vilka möjligheter som finns till samordning och etablering av operatörsneutrala paketautomater. PTS ser därför ett behov av att frågan utreds för hitta långsiktiga lösningar som gynnar medborgarna och som får innerstadslogistiken att fungera på ett effektivt och miljövänligt sätt (se även referenser i fotnot 28).

För paketpostlådan finns redan de tekniska lösningarna. Implementeringen av dem hindras bland annat av att det i dagsläget inte finns något adressregister som anger att det på en viss adress finns en mottagare med möjlighet att ta emot större försändelser vid bostaden. Detta leder till att det krävs tekniskt komplicerade lösningar vilket försvårar eller omöjliggör för olika aktörer att kunna erbjuda e-handelskonsumenterna alternativet att leverera till paketlåda. PTS ser här ett behov av att frågan om vilka möjligheter som finns för att skapa ett öppet nationellt register, som kan underlätta för såväl befintliga som nyetablerade och potentiella aktörer, utreds vidare.

Det kan även konstateras att utvecklingen av lösningar för paketautomater och paketpostlådor inte enbart är en angelägenhet för paketdistribution i storstäder och övriga större tätorter utan även för utvecklingen i såväl lands- och glesbygder som i skärgårdsmiljöer.

1.8.2 Brev- och paketdistribution i lands- och glesbygder - utmaningar och möjligheter

I många glesbygdsområden är tillgången till posttjänster beroende av det övriga serviceutbudet i området. Möjligheterna att etablera postombud är beroende av att det finns dagligvarubutiker, drivmedelsstationer eller andra serviceställen som kan och vill fungera som ombud. När det gäller brev- och paketdistributionen i utpräglade glesbygdsområden sker den inte sällan genom samarbeten med lokala eller regionala trafikbolag som länstrafik, skärgårdstrafik eller lokala taxibolag.

³³ Detta område har tidigare behandlats i Svensk postmarknad 2015, avsnitt 1.3.1 s. 15-16

Kommersiell service och kollektivtrafik stöter på vissa håll sedan en längre tid på problem, bland annat till följd av ett minskat kund- och resenärsunderlag. Det medför i sin tur svårigheter för postservicen i framtiden.

Detaljhandel digitaliseras snabbt. Enligt Svensk Handels prognoser kommer e-handeln att växa från 50 miljarder kronor år 2015 till mellan 192-287 miljarder kronor år 2025 och då utgöra cirka 20-30 procent av detaljhandelns försäljning³⁴. Detta ställer stora krav på anpassning och utveckling och sannolikt är det de mindre butikerna, som idag är avgörande för tillgången till service i lands- och glesbygder, som kommer att ha svårast att göra de nödvändiga omställningarna. Det gör att även postservicen i form av ombud kan beröras och att såväl nya koncept som samverkan behöver utvecklas.

När det gäller kollektivtrafiken är den i många fall en förlustbringande affär i de glesa landsbygderna.³⁵ Kostnaderna för kollektivtrafiken har under senare år ökat medan resandet inte har gått upp lika mycket.³⁶ När kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter ser över sina prioriteringar och gör förändringar i kollektivtrafik och särskilda persontransporter som skolskjutsar påverkas även förutsättningar för brev- och paketsdistributionen i de områden där till exempel länstrafikbolag utför dessa tjänster som underentreprenörer. I dessa sammanhang brister ofta samordningen med postoperatörer och paketsdistributörer vilket orsakar problem för dessa.

Samtidigt som utvecklingen innebär flera utmaningar skapar den också förutsättningar för nya lösningar. E-handel spelar redan en särskilt stor roll i lands- och glesbygder. En fortsatt digitalisering av detaljhandeln kan också innebära stora möjligheter för serviceförsörjningen i glesbebyggda delar av landet när nya distributionslösningar och servicekoncept kan skapas.

Bland annat Landsbygdskommittén konstaterar att digitaliseringen ökar intresset för delningsekonomi och driver fram nya samordnade lösningar för både städer och landsbygder.³⁷ Organiserad samåkning och så kallade bybussar förekommer i olika delar av landet. I anslutning till detta föreslår kommittén bland annat att regeringen lägger fram förslag som underlättar samordningen

³⁴ http://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/rapporter-och-foldrar/e-handelsrapporter/det_stora_detaljhandelsskiftet_svenskhandel_20170120.pdf

³⁵ För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd, SOU 2017:1, sid 115

³⁶ SKL:s hemsida 2017-03-17, <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/kollektivtrafikpersontransporter.295.html>

³⁷ För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd, SOU 2017:1, sid 115.

av olika typer av persontransporter i landsbygderna och underlättar för att ideell och kostnadsdelande samåkning ska bli tillåten i landsbygderna.

PTS har i sitt remissyttrande tillstyrkt dessa förslag men också framfört att det är viktigt att även innovativa lösningar för transporter av varor kan utvecklas, bland annat med stöd av digitala informationstjänster. Redan idag finns vissa möjligheter att söka stöd för sådana insatser inom ramen för Landsbygdsprogrammet.³⁸ Det kan dock krävas ytterligare insatser för att stödja denna utveckling, till exempel genom innovationsupphandlingar eller myndighetsuppdrag. Med bland annat denna typ av insatser kan en hållbar övergång till en allt mer digitaliserad detaljhandel främjas. För att dessa möjligheter ska kunna förverkligas krävs också en fortsatt utbyggnad av både fast och mobilt bredband.

För paketservice i skärgårdsmiljöer finns en särskild form av tillgänglighetsproblem. Avstånden till närmaste paketombud kan i skärgården vara långa fågelvägen. I praktiken är ofta ombuden än mer otillgängliga, sett till möjligheterna att ta sig till närmaste ombud med egen båt eller reguljär skärgårdstrafik. Det finns också många exempel på lokala utdelningslösningar, bland annat i samverkan med skärgårdstrafiken. Att beskriva tillgången till paketservice i dessa områden är därför ofta komplicerat. För närvarande genomför Länsstyrelsen i Stockholm en studie över tillgången till sådan service i Stockholms skärgård. PTS har till viss del bistått detta arbete och kommer att följa utvecklingen med stort intresse.

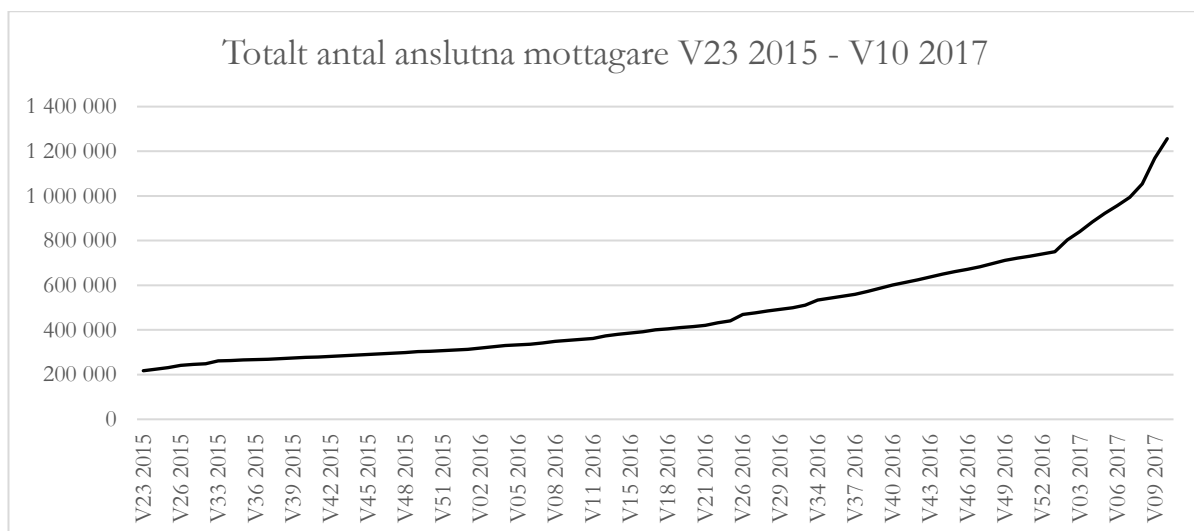
Avslutningsvis kan PTS också konstatera att de ökande paketmängderna på sikt även kan bli en viktig komponent för att möjliggöra att brevdistributionen kan upprätthållas i glesbefolkade delar av landet trots vikande brevvolymer.

1.9 Digitaliseringen av den svenska brevmarknaden – kraftig ökning av digitala postlådor

PTS har i tidigare utgåvor av Svensk postmarknad belyst utvecklingen för de statliga digitala posttjänsterna inom Skatteverkets Mina meddelanden samt inom säker digital post. Under 2015 noterades en påtaglig ökning av antalet anslutna användare, men den ökningen skedde i förhållande till tidigare mycket låga nivåer. Under 2016 har det däremot skett ett tydligt trendbrott och ökningstakten har accelererat kraftigt, såväl inom Mina meddelanden som hos den största privata operatören Kivra (som är ungefär fyra gånger större än Mina meddelanden).

³⁸ Se bl.a. Tillväxtverkets Handlingsplan från 2016, sidorna 20, 31 och 32.

Följande diagram illustrerar utvecklingen av det sammanlagda antalet anslutna mottagare till Mina meddelanden och privata operatörer:



Figur 9: Utveckling antal anslutna mottagare, Mina meddelanden³⁹

Ser man sedan närmare på siffrorna i tabell 11 så kan noteras att det främst är privatpersoner som hittills anslutit sig. Antalet anslutna företagsmottagare kan dock förväntas öka kraftigt efter det att Kivra i mars 2017 (v.12) lanserat möjligheten för företag att ansluta sig till deras digitala postlåda.

FaR⁴⁰ - Antal konton per 2017-03-20		
Brevlådeoperatör	Privat/Företag	Antal konton
Digimail	Privat	25 746
Kivra	Privat	972 411
minmyndighetspost.se	Privat	273 976
Digimail	Företag	0
Kivra	Företag	340
minmyndighetspost.se	Företag	54 690
TOTALT		1 327 163⁴¹

Tabell 11: Sammanställning av antal konton (digitala postlådor) per användarkategori och operatör

³⁹ Källa: Skatteverket, Mina meddelanden

⁴⁰ Förmedlingsadressregistret

⁴¹ Som en indikator på tillväxttakten kan noteras att motsvarande siffra efterföljande vecka var 1 419 342.

Det är inte bara antalet anslutna som växer snabbt utan även antalet transaktioner i systemet och per ansluten ökar. Kivra ser en tydlig trend mot en snabb tillväxttakt i transaktionsvolymerna och enligt Skatteverkets bedömning är den kraftiga ökningen av transaktioner som myndigheten har sett under de första 2,5 månaderna av 2017 (se tabell 11) inte enbart en effekt av digitala utskick av årsbesked och deklarationer utan också ett underliggande trendbrott i att antalet transaktioner i systemet börjar stiga allt snabbare.

	2016 (helår)	2017 (vecka 01-11)
Antal mottagna transaktioner	1 585 428	1 043 711

Tabell 12: Antalet mottagna transaktioner inom Mina meddelanden

Hittills är det emellertid enbart 17 offentliga aktörer i Sverige som är anslutna som avsändare inom Mina meddelanden (varav 6 är kommuner). Det kan jämföras med Kivra som har omkring 850 anslutna avsändare. Bland annat mot bakgrund av myndigheternas långsamma anslutningstakt tillsatte Regeringen i maj 2016 en utredning⁴² vars mål är att ta fram förslag för att påskynda digitaliseringen inom offentlig sektor samt med ett specifikt uppdrag att se över de statliga myndigheternas anslutning till Mina meddelanden.

I det delbetänkande som utredningen lämnade i mars 2017⁴³ föreslås bland annat att ”[...] regeringen inför en rätt för enskilda och företag att få myndighetspost elektroniskt och att alla statliga myndigheter ska skicka myndighetspost elektroniskt om inte regeringen beslutar annat”. Vidare gör utredningen bedömningen att ”[...] inom ett par år måste i princip all myndighetspost vara digital.”

Utredningens förslag kommer troligen inte att få någon direkt effekt på den fysiska postmarknaden under 2017. Först ska regeringen lägga fram ett förslag som ska beslutas av riksdagen. Sedan tar det, även vid ett skyndsamt införande av nya krav på myndigheterna, en viss tid innan anslutningstakten tar fart.

Däremot är det sannolikt att utredningens förslag, givet att de leder till ett beslut i riksdagen, kommer att bidra till att volymnedgången för fysiska brev accelererar ytterligare under 2018 och efterföljande år. I den övergripande plan som utredningen också föreslår för att stärka digitaliseringen av den offentliga sektorn ska bland annat ”[...] samarbetet mellan staten, kommunerna och landstingen ges fastare former genom överenskommelser och uppföljning [...]”, detta kan bidra till att

⁴² ”Effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning”; Dir. 2016:39 (tilläggsdirektiv 2016:97)

⁴³ digitalforvaltning.nu SOU 2017:23

även denna del av den offentliga sektorns anslutning till Mina meddelanden underlättas.

Mycket tyder på att det just nu sker ett trendbrott på den svenska meddelandemarknaden där digitaliseringen påverkar förutsättningarna i en väsentligt snabbare takt än tidigare.

2 Konkurrens och prissättning

Konkurrensnivån och vad som påverkar prissättningen skiljer sig väsentligt åt mellan olika marknadssegment inom postsektorn. När det gäller enstaka brev (det vill säga brev som lämnas in ett och ett som brevlåde- och kontorspost) har Postnord i praktiken en monopolliknande ställning. I detta segment följer prisnivån av det pristak för övernattbefordrade enstaka brev som regeringen reglerar genom postförordningen. Sedan pristaket infördes 1998 har Posten och sedermera Postnord hela tiden lagt portot på det högsta belopp pristaket medgett. När det gäller enstaka ekonomibrev, som formellt inte är pristaksreglerat, har operatören kontinuerligt låtit grundportot ligga 50 öre under grundportot för övernattbefordrade brev.⁴⁴

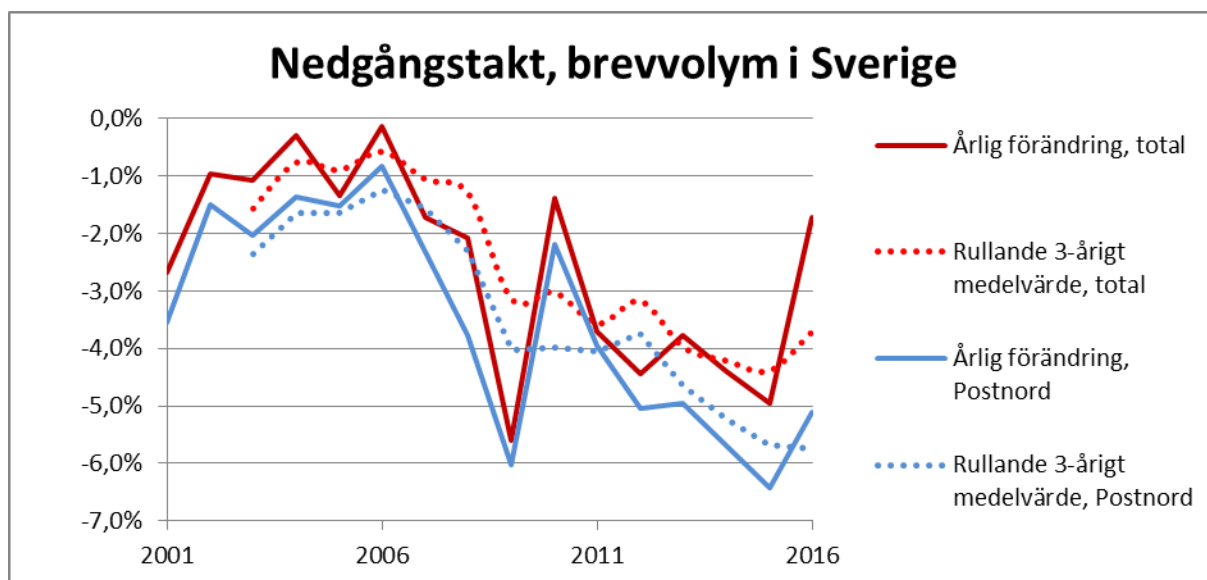
När det gäller segmentet för brevsändningar (det vill säga stora inlämningar av industriellt producerad post) är situationen annorlunda. Framförallt i brevmarknaden största segment, ej övernattbefordrade sändningar, har en ökande konkurrens också påverkat prisutvecklingen. De konkurrerande operatörerna har numera relativt komplexa prismodeller som inkluderar såväl geografiska rabatter (baserade på brevets destination), operationella rabatter (relaterade till åtgärder som postkunderna kan utföra innan inlämning som exempelvis olika grad av sortering) som volymrabatter. Efter Bring Citymails inträde på marknaden i början på 1990-talet har prissättning varit en nyckelfråga i aktörernas konkurrensstrategier. Konkurrensutsättningen medförde att dåvarande Posten väsentligt förändrade sin prismodell vilket ledde till stora prissänkningar på denna delmarknad. Denna priskonkurrens intensifierades i samband med att Bring Citymail 2007 väsentligt utökade sitt distributionsområde. Även om den genomsnittliga prisnivån på den relativt konkurrensintensiva sändningsmarknaden stigit något sedan Postnord 2014 sänkte nivåerna för sina årsvolym- och prestationsrabatter är prisnivån i ett internationellt perspektiv fortsatt låg för brevsändningar.

2.1 Konkurrenssituationen och hinder för marknadstillträde på brevmarknaden

Konkurrensen på brevmarknaden har hårdnat alltmer. Postnord har under hela 2000-talet kontinuerligt tappat marknadsandelar till främst Bring Citymail, men takten har ökat på senare tid. Detta betyder att den totala brevmarknadens utveckling inte är densamma som Postnords utveckling och att operatörens volymtapp har varit av större magnitud än nedgången för brevmarknaden som

⁴⁴ Med grundporto avses här portot för den lägsta viktclassen, för närvarande upp till 50 gram (tidigare 20 gram).

helhet. Skillnaden i nedgångstakt mellan Postnord och marknaden som helhet har aldrig tidigare varit så stor som under 2016 (se vidare figur 10).



Figur 10: Nedgångstakt sedan millennieskiftet, brevvolymer Sverige

Postnord har trots de kontinuerligt nedåtgående volymerna under lång tid ändå lyckats väl med olika kostnadsbesparingsprogram och kunnat hålla en god lönsamhet i den svenska brevaffären. Den relativt stabila kontinuiteten i nedgången har också medfört goda möjligheter att i förväg beakta kommande volymminskning och genom organisatoriska åtgärder reducera kostnaderna i brevdistributionen. Därmed har lönsamheten för brevaffären kunnat bibehållas. Brevdistribution är dock odiskutabelt en verksamhet med skalekonomi, det vill säga har en stor andel fasta kostnader, vilket gör att genomsnittskostnaden per försändelse ökar när volymen minskar (och *vice versa*). Rationaliseringarna som gjorts påverkar till stor del de kostnader som inte är direkt volymrörliga och det är svårt att dimensionera denna typ av åtgärder utan att det påverkar kvalitet och serviceutbud – vilket är en av förklaringarna till de kvalitetsproblem som har berörts i kapitel 1.

De formella hindren för marknadstillträde på den svenska postmarknaden är låga. Tillstånd för att bedriva postverksamhet beviljas av PTS om sökanden kan antas komma att göra detta 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.

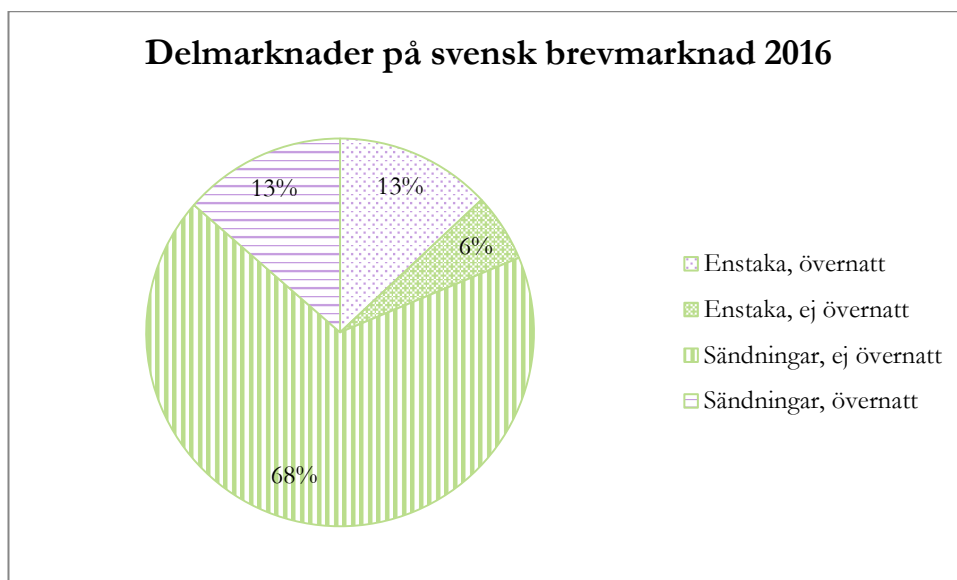
Däremot finns det påtagliga ekonomiska hinder på grund av att marknaden i stort domineras på ett så avgörande sätt av Postnord. Ett annat generellt inträdeshinder av mer praktisk natur är att en ny operatör måste bygga upp ett eget adressregister eftersom Postnords (och andra etablerade operatörers) 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.

För en nyetablerad, såväl som en lokalt etablerad, operatör kan det vara viktigt att även kunna erbjuda distribution utanför aktörens eget utdelningsområde. 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. PTS har under året fått in klagomål som har väckt frågan huruvida tillträde (access) till Postnords utdelningsnät för andra postoperatörer bör regleras utöver de bestämmelser som redan finns beträffande tillgången till den postala infrastrukturen.

Eftersom brevmarknaden funktionsmässigt är tämligen mångfacetterad är det vid en marknadsanalys nödvändigt att göra en uppdelning av denna. En grundläggande uppdelning i produktionshänseende är i delmarknaderna sändningar respektive enstaka brev. Det är dock vid en mer detaljerad analys lämpligt att göra ytterligare uppdelningar, framförallt i dimensionerna:

- brevtjänsternas prioritet (det vill säga 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 11.



Figur 11: Schematisk bild av brevmarknaden 2016

Den volymmässigt största, och när det gäller konkurrenssituationen mest betydelsefulla, delmarknaden av dessa är ej övernattbefordrade sändningar, som omfattar cirka 67 procent av alla brev. Enstaka brev, som exempelvis brevlådepost, utgör numera mindre än vart femte brev som delas ut. Av dessa enstaka brev är fortsatt cirka 7 av 10 inlämnade för utdelning övernatt.

2.1.1 Sändningar

Marknadssegmentet sändningar (eller industriell post) består av post i form av serier av försändelser som lämnas in vid samma tillfälle, och utgör cirka 81 procent av den totala brevmarknaden. 68 procentenheter av denna andel avser ej övernattbefordrade sändningar (B-postsändningar) och resterande 13 procentenheter övernattbefordrade (A-postsändningar). Sändningar 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 lämnas in i postnummerordning, till att försändelserna är sorterade i den ordning breven ska delas ut i varje enskild brevbärartur (så kallad gångordningssortering).

Marknaden för övernattbefordrade sändningar (A-postsändningar)

Efterfrågan på A-postsändningar, sändningar som inlämnas för övernattbefordran, var länge vikande. De senaste åren har dock andelen sändningar som går som A-post legat ganska konstant. När det gäller A-postsändningar har Postnord en mycket stark marknadsposition, eftersom de större konkurrenterna i huvudsak är inriktade på brev med längre distributionstid (lägre prioritet). Postlagsutredningens förslag om införande av tvådagarsutdelning som ”grundtjänst” i den samhällsomfattande posttjänsten kan komma att påverka A-postsändningarnas attraktivitet framöver om den genomförs. Det är svårbedömt hur detta förslag kommer att slå marknadsmässigt, då effekterna till stor del kommer att bero på hur operatörerna anpassar sina produktbudanden till den eventuellt nya situationen.

Om man bortser från lokalt distribuerade sändningar (exempelvis inom en kommun), måste hindren för marknadstillträde 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 transporter 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.

Marknaden för ej övernattbefordrade sändningar (B-postsändningar)

På marknaden för B-postbrevsändningar är Postnord och Bring Citymail i dagsläget de två huvudsakliga konkurrenterna. Postnord täcker hela landet medan Bring Citymails utdelningsverksamhet, numera i samordning med olika morgontidningsdistributörer, täcker cirka 60 procent av alla postmottagare i landet. Postnord har enligt PTS skattning fortfarande mer än 70 procent av volymerna för 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, vilket även fått ökat genomslag genom samarbetet med Bring

Citymail. Viktigt för marknadens utveckling framöver är frågan om den höga tillväxten för Postnords konkurrenter under 2016 var en engångseffekt på grund av det nya gemensamma erbjudandet från Bring Citymail och morgontidningsdistributörerna eller om man kommer fortsätta ta volymer från Postnord.

Att samarbetet mellan Bring Citymail och morgontidningsföretagen inte når hela landet beror bland annat på att Tidningstjänst AB (TAB), som sköter morgontidningsdistributionen i stora delar av norra Svealand och södra Norrland, valt att avstå från brevvverksamhet (och därmed även samarbetet med Bring Citymail). 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 en påtaglig konkurrens 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 av sina brevvolymer med Bring Citymail, uppstår en hävstångseffekt. 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 morgontidningsdistributörerna har Bring Citymails erbjudande stärkts högst betydligt samtidigt som känsligheten för den nämnda hävstångseffekten minskat. Bring Citymail har under en lång rad med år gått med förlust (för 2015 redovisades ett årsresultat om -53,9 miljoner kr). Den låga prisnivån på marknadssegmentet på grund av priskonkurrensen har givetvis bidragit till att företaget trots ökade volymer ännu inte nått den kritiska massa där styckkostnaden täcks av styckintäkten. När Postnord samtidigt tappar volymer, och därigenom får ökade styckkostnader, torde det på sikt finnas marknadsincitament för en något högre prisnivå, trots att volymerna totalt sett minskar i segmentet. Den minskande volymen på delmarknaden gör det å andra sidan mera riskfyllt att höja priserna, då en för stor prishöjning kan leda till ökad hastighet i övergången till digitala lösningar och därmed en snabbare volymminskning. Här bör man dock ha i åtanke att olika sändningstjänster kan förväntas dels ha olika volymminskningstakt, dels ha olika känslighet för prisförändringar (efterfrågans priselasticitet).

Ett marknadstillträde i detta segment innebär även det 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 potentiella nya operatörer, som inte redan har någon form av logistiknätverk, kan ha någon större geografisk täckning i inledningsskedet. Morgontidningarnas inträde på marknaden förefaller därför vara ett exempel på en framgångsrik etablering på marknaden. PTS bedömer dock att potentialen för ytterligare nya operatörer, som kan utnyttja andra existerande distributionsnät, att etablera sig på sändningsmarknaden, vara relativt liten.

2.1.2 Enstaka brev

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

Segmentet *Brevlådepost* utgörs av post som postas i brevlåda och distribueras som enstaka försändelser. Förutom frimärkta och frankostämplade brev lämnas en stor mängd svarspost i brevlådorna. Brevlådeposten utgör för närvarande cirka 240 miljoner försändelser, vilket motsvarar knappt 11 procent av alla brev i landet. Andelen frimärkta brev har minskat de senaste åren och uppgår nu till knappt 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.

Segmentet *kontorspost* omfattar normalt brev från företag som frankeras i frankeringsmaskin eller märks med beteckningen ”porto betalt” och lämnas in hos postombud eller andra inlämningsställen (alternativt hämtas via ”hämta-service” av Postnord själva eller budfirmor). Kontorspost har fallit snabbare än genomsnittet för hela brevmarknaden de senaste åren och utgör nu cirka 7 procent av den totala volymen på brevmarknaden (motsvarande cirka 150 miljoner brev enligt ovanstående definition).

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. Företaget har under 2016 samlat in knappt 19 miljoner försändelser som sedan efter sortering och konvertering till sändningar överlämnats till Bring Citymail, Postnord eller morgontidningsdistributörer för slutlig utdelning.

På lokal nivå utgörs konkurrensen av ett drygt tjugotal lokalt verksamma postoperatörer med förhållandevis små volymer. Den relativt sett största lokala

operatören har en lokal marknadsandel om 17 procent av de utdelade volymerna. Även här får framförallt morgontidningsdistributörerna allt mer genomslag på marknaden, bland annat genom att de har vunnit ett antal kommunala upphandlingar.

För rikstäckande befordran av enstaka brev är Postnord i praktiken den enda operatören. Redan innan den ändring av momsreglerna som gjordes under 2016 och som innebar att Postnords frimärkta brev blev momsbefriade, 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 momsfria, torde det vara mer eller mindre uteslutet med någon konkurrens på rikstäckande enstaka brev för konsumenter. 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.

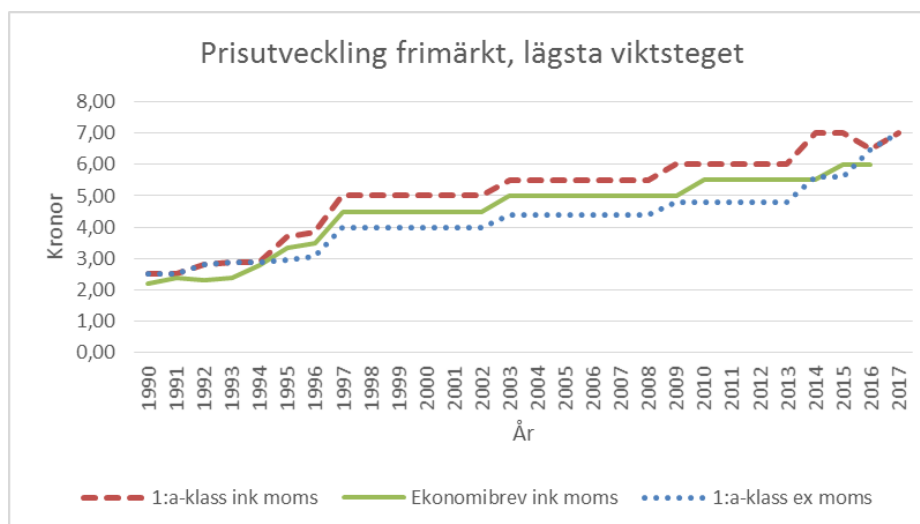
2.2 Prisutvecklingen på brevmarknaden

I PTS uppdrag ingår att följa prisutvecklingen på hela postmarknaden. Myndigheten har i dagsläget emellertid inte tillgång till tillräckligt relevant statistik som kan illustrera utvecklingen på den svenska paketmarknaden. Det beror på att en stor del av paketvolymerna distribueras av företag som DHL, DB Schenker och Bussgods vilka inte är postoperatörer och således inte är ålagda att lämna volymuppgifter till PTS.⁴⁵ Nedan följer därför enbart en beskrivning av prisutvecklingen för Postnords frimärkta försändelser som illustrerar hur marknadens högsta porton har förändrats de senaste tre decennierna. Därefter följer en illustration av prisutvecklingen för Postnords ej förhandlade och förhandlade brevsändningar varav de senare ger en bild av det lägsta portots utveckling det senaste decenniet.

2.2.1 Prisutvecklingen på portot för frimärkta brevårsändelser

I början av 1990-talet var portot ännu inte belagt med moms och ett 1:a-klass frimärke (20 gram) kostade 2,50 kr på dåvarande Posten. 1995 infördes 25 procent moms på portot varför priset på samma 1:a-klass frimärke (tillsammans med den årliga höjningen) gick upp till 3,70 kr inklusive moms.

⁴⁵ PTS påtalade detta för 2015 års postlagsutredning.



Figur 12: Prisutvecklingen på frimärkt 1:a-klassbrev (Postnord)

Efter 1998 har Postnord höjt det frimärkta 1:a-klass 20-grams portot i etapper med 50 öre ungefär vart femte år fram till 2014. Orsaken till de ryckvisa höjningarna är det pristak som gäller enligt postförordningen (2010:1049) och som reglerar Postnords prissättning på inrikes övernattbefordran av enstaka postförsändelse som väger högst 500 gram (se vidare avsnitt 2.3). Pristaket har även indirekt reglerat portot för det frimärkta ekonomibrevet eftersom det med sin långsammare befordringstid naturligt har prissatts lägre än 1:a-klass frimärkt.

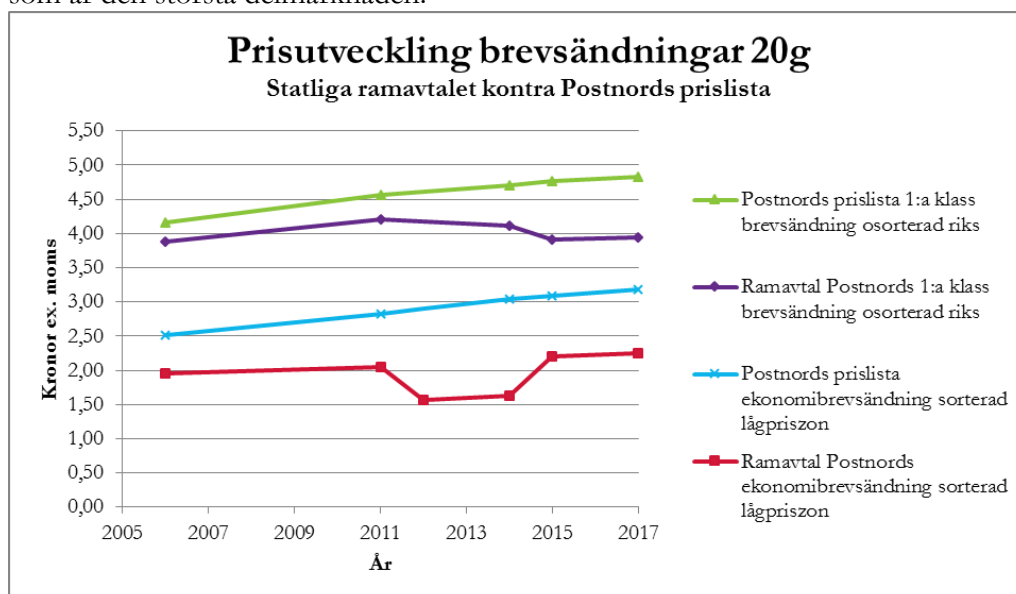
I april 2014 gjorde Postnord om viktgränserna för enstaka porton och den lägsta viktklassen höjdes från 20 gram till 50 gram. Följden blev att det nya lägsta portot för ett 1:a-klassfrimärke blev 7 kr istället för som tidigare 6 kr. När den ändrade mervärdesskattelagen trädde i kraft den 1 april 2016 blev bland annat Postnords frimärkta porton moms fria och portot för 1:a-klass frimärkt sänktes till 6,50 kr och ekonomifrimärket till 6,00 kr.

Från och med den 1 april 2017 höjde Postnord portot för 1:a-klass frimärkt åter till 7 kr och upphörde samtidigt att erbjuda ekonomifrimärken. Postnords förklaring till att ekonomifrimärket tas bort är att efterfrågan på tjänsten har minskat betydligt de senaste åren. Enligt PTS mening kan det med sjunkande brevvolymer också vara befogat att anpassa utbudet av antalet tjänster till användarnas efterfrågan.

En internationell prisjämförelse som PTS genomförde 2014 visade att Postnords frimärkta 1:a-klassporto är bland de lägre i Norden.⁴⁶ Pristaket är troligtvis en stor del av förklaringen till att porto för den lägsta viktklassen under en 25-års period inte har ökat med mer än 4,50 kr.⁴⁷

2.2.2 Prisutvecklingen på portot för brevsändningar

PTS årliga granskning av prissättningen utgår från Postnords officiella prislista. Någon generell redovisning av Postnords avtalade priser gör PTS inte då avtalen ofta är förenade med affärssekretess. Vid en illustration av prisutvecklingen på brevsändningsmarknaden finns det emellertid ett antal offentliga avtal att utgå ifrån såsom det statliga ramavtalet för brevförmedlingstjänster. Staten är en av de största köparna av brevsändningar och skickar i runda tal 10 procent av volymerna på den svenska brevsändningsmarknaden. I egenskap av storkund av brevförmedlingstjänster har staten goda möjligheter att erbjudas förmånliga priser vid den statliga upphandlingen. Genom att jämföra prissättningen i Postnords prislista med Postnords priser i det statliga ramavtalet kan läsaren få en uppfattning om ytterligheterna och utvecklingen av prissättningen på brevsändningsmarknaden som är den största delmarknaden.



Figur 13: Prisutvecklingen Postnords brevsändningar 20 gram

Diagrammet illustrerar att prisutvecklingen för brevsändningar på den svenska brevmarknaden inte har varit likriktad sedan 2006. Priserna för icke

⁴⁶ Konsumentpriser för brev och paket, En internationell jämförelse, PTS-ER-2014:3, Diariernr. 14-460.

⁴⁷ Portot för 50 gram 1:a-klass frimärkt har dock inte ökat med mer än 2 kronor sedan 1990.

avtalskunder har höjts kontinuerligt medan de för avtalskunder inte har ökat i samma takt. Detta synes vara en fortsättning på den utveckling som PTS har observerat alltsedan monopolet upphörde på nittioalet. Innan monopolets upphörande var förekomsten av avtalade rabatter låg, och i princip alla kunder erbjöds priser enligt samma fastställda prislista. Orsakerna till prisskillnaderna är alltså, förutom kundspecifika kostnadsbesparande prestationer och inlämnade årsvolymer, ett allt högre konkurrenstryck på sändningsmarknaden. Bring Citymail har kontinuerligt ökat sin totala marknadsandel från cirka 1,5 procent i mitten av 90-talet, via 8 procent år 2005 till dagens 17,4 procent räknat i volym. På delmarknaden för ej övernattbefordrade sändningar är Bring Citymails marknadsandel 26 procent räknat i volym.

2.3 Prisregleringen i postförordningen

Enligt 9 § postförordningen får den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, det vill säga Postnord, inte höja priset för inrikes övernattbefordran av enstaka försändelser (1:a-klassbrev), som väger högst 500 gram, mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Den 1 april 2016 sänktes portot för de tjänster som momsbefriats i den reviderade mervärdesskattelagen, vilket bland annat gäller det enstaka 1:a-klassbrevet. Exempelvis blev det nya priset för ett frimärkt 1:a-klassbrev (upp till 50 gram) 6,50 kronor, en sänkning med 50 öre eller cirka 7 procent.

PTS tolkning av postförordningen är att det är förändringen av det slutliga priset (tidigare inklusive moms) som för närvarande är reglerat. Därmed faller den återställning av portot för inrikes 1:a-klassbrev som Postnord genomfört per den 1 april 2017 (det vill säga ett frimärkt 1:a-klassbrev upp till 50 gram kostar återigen 7,00 kr) inom pristaketets ram.⁴⁸

2.4 Efterlevnaden av 3 kap. 2 § i postlagen: Ändrade villkor för volymrabatter kan få stora konsekvenser för marknaden

Det föreläggande som PTS utfärdade den 8 december 2015, genom vilket PTS förbjöd Postnord att tillämpa särskilda villkor för förmedlare som vill åtnjuta årsvolymsrabatter,⁴⁹ är fortfarande under domstolsbehandling. Den aviserade förändringen innebar att förmedlarna inte längre skulle kunna sammanräkna bakomliggande kunders volymer för att erhålla volymrabatten och således inte som andra kunder få rabatt utifrån den totala mängd försändelser per tjänst som lämnas in till Postnord. Sedan Postnord överklagat föreläggandet har

⁴⁸ Enligt PTS beräkningar får ett frimärkt 1:a-klassbrev upp till 50 gram enligt pristaket (som styrs av utvecklingen av konsumentprisindex) kosta maximalt 7,17 kronor under 2017.

⁴⁹ Dnr 15-8502. För en mer utförlig bakgrund se även Svensk postmarknad 2016.

målet prövats i förvaltningsrätten⁵⁰ och kammarrätten⁵¹ och ligger för närvarande i Högsta förvaltningsdomstolen och avvaktar beslut om prövningstillstånd.

De centrala frågorna i målet är om Postnords ändrade villkor för volymrabatter strider mot kravet på icke-diskriminerande prissättning i 3 kap. 2 § postlagen samt hur EU-domstolens avgörande i det så kallade bpost-målet⁵² ska tolkas i detta sammanhang. Särskilt har frågan om hur de konkurrensförhållanden som råder på den svenska postmarknaden påverkar denna bedömning aktualiserats.⁵³

Skulle Postnord få genomföra förändringen av villkoren för årsvolymrabatten riskerar det att påverka de generella konkurrensförhållandena på brevmarknaden och marknaden för postnära tjänster. Förmedlarna är ofta även direkta konkurrenter till Postnord och bolagets dotterbolag Strålfors och det finns en risk att Postnord stärker sin redan dominerande position på brevmarknaden med sämre valmöjligheter och på sikt sämre priser för slutkunderna som följd.

Under 2016 har PTS med utgångspunkt från att Postnords priser bland annat ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande inlett tillsyn av Postnords prestationsrabatter. Som en följd av detta ärende har Postnord aviserat förtydligade principer för att erhålla prestationsrabatt.

2.5 Samhällsomfattande posttjänster är fortsatt lönsamma

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-

⁵⁰ Se Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 29 juni 2016, mål nr 27651-15. Förvaltningsrätten fann att PTS inte haft grund för sitt beslut och upphävde beslutet.

⁵¹ Se Kammarrättens i Stockholm dom den 28 december 2016, mål nr 4722-16 där kammarrätten avslög PTS överklagande.

⁵² EU-domstolens dom den 11 februari 2015 i mål C-340/13. I målet som gällde ett system med volymrabatter som den belgiska tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, bpost SA, införde och som särbehandlade förmedlare, fann EU-domstolen att förmedlarna inte befann sig i en jämförbar situation med andra kunder i förhållande till syftet med bposts volymrabatt som var att stimulera efterfrågan och systemet var därför förenligt med postdirektivets icke-diskrimineringskrav.

⁵³ 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 Morgontidningsdistributörer). Kammarrätten bedömde dock att det faktum att den svenska brevmarknaden har ett flertal postoperatörer som konkurrerar om brevvolymer inte påverkar tillämpligheten av EU-domstolens avgörande och att Postnords årsvolymrabatt inte strider mot kravet på icke-diskriminerande prissättning i postlagen.

diskriminerande och kostnadsorienterade. Därför begär PTS årligen ut och granskar Postnords efterkalkyl på tjänstenivå.⁵⁴

Syftet med den årliga granskningen är att kontrollera att rätt kostnader fördelas till rätt tjänster på rätt sätt. Målsättningen är att säkerställa att korssubventionering mellan reglerade och oreglerade tjänster samt mellan tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten inte sker. Ett annat syfte är att tillsynsmyndigheten ska kunna 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 kan efter genomgången av Postnords efterkalkyl avseende verksamhetsåret 2015 konstatera att de tjänster som faller inom ramen för postlagens definition av ”posttjänst” sammantaget är lönsamma. Det bör här noteras att brevtjänsterna är mycket volymkänsliga genom att en stor andel av kostnaderna utgörs av fasta kostnader, som måste bäras av allt mindre volymer. Det faktum att brevtjänsterna hittills varit lönsamma kan i stor utsträckning förklaras av det har funnits möjligheter att genomföra effektiviseringar för att kompensera intäktsbortfallet (vilka dock i vissa avseenden har haft en negativ påverkan på kvaliteten). I ett läge där volymfallen inte längre kan mötas med ytterligare effektiviseringar kan resultatet snabbt försämrats.

För logistiktjänsterna är bilden något annorlunda. Volymerna ökar och lönsamheten är förhållandevis god för de pakettjänster som faller inom ramen för postlagens definition av posttjänst, detta trots en tilltagande konkurrens och ökande konsumentkrav på leveranstjänster.

PTS lyfte i förra årets upplaga av Svensk postmarknad fram problemet med accelererande förluster kopplade till inkommande brevfrösendelser och då främst från Kina och Sydostasien. Detta följdes upp i årets analys av resultatet i efterkalkylen och myndigheten fann då att det finns några faktorer som kan komma att påverka situationen i positiv riktning och då slå igenom i kommande års efterkalkyler. Bland annat gjordes vissa förbättringar i UPU-regelverket vid kongressen i Istanbul 2016 (se vidare i avsnitt 3.2.1). Därtill väntas förändrade rutiner och avtal med den Kinesiska Posten att få ett positivt genomslag under 2017. Det finns emellertid vissa osäkerhetsfaktorer i denna bedömning. En fortsatt kraftig volymökning från Kina och Sydostasien kan komma att reducera effekten av uppnådda förbättringar. Ett negativt utslag av

⁵⁴ Resultat på tjänstenivå, intäktsfördelning och detaljerat kostnadsutfall för de olika tjänsteslagen.

frågans fortsatta behandling vid den extra kongress som UPU arrangerar 2018 kan också innebära en tillbakagång som slår mot den svenska lönsamheten.

Inom ramen för PTS granskning av Postnords efterkalkyl genomfördes några fördjupade granskningsinsatser, bland annat av kostnaderna för utdelning/turarbete. Dessa kostnader utgör den enskilt största kostnadsposten i Postnords efterkalkyl och består till största delen av personalkostnader. Kalkylen modelleras utifrån vad som driver kostnader i detta processteg och benämns av Postnord som *Orsaksanalys enligt SAC*.⁵⁵ Syftet med granskningen var att kontrollera hur väl kalkylen tar hänsyn till de omfattande förändringar som skett i brevbärandet under de senaste åren.⁵⁶

Efter avslutad granskning kan PTS konstatera att modellen för kostnadsfördelning mellan de tre huvudflödena A (1:a-klass brevförsändelser), B (ekonomibrevs-försändelser) och ODR (oadresserad direktreklam), är anpassningsbar utifrån de förändringar som sker på marknaden när det gäller brevutdelning. Modellen motsvarar utifrån nuvarande förutsättningar en rimlig återspeglning av verkliga förhållanden, enligt myndighetens bedömning.

Vad gäller redovisningen av paket- och logistiktjänster har PTS konstaterat att det finns ett behov av att under 2017 inleda en översyn och dialog med Postnord kring vilken information som kommer att behöva redovisas och hur detta ska ske. Detta mot bakgrund av det utkast till kommande förordning som EU-kommissionen behandlat under året, vilken bland annat rör kostnader/prissättning och volymstatistik (se vidare under avsnitt 3.1.4). Även utvecklingen mot en alltmer integrerad produktionsmodell för brev- och logistiktjänster är ett viktigt skäl till varför PTS tillsammans med Postnord behöver göra en översyn över hur redovisningen av logistiktjänster till myndigheten bör vara utformad under kommande år.

2.6 Postnord, resultat och lönsamhet 2016

Om man lyfter blicken från de enskilda tjänsterna och ser på den övergripande lönsamheten i tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, Postnords, svenska verksamhet så kan PTS konstatera att det ekonomiska resultatet de senaste åren varit tämligen gott. 2015 redovisade koncernen för affärsområdet Postnord Sverige ett rörelseresultat (EBIT) på 750 miljoner kronor, motsvarande en rörelsemarginal på 3,2 procent. Trots nämnda kvalitetsproblem och fallande brevvolymer förbättrades lönsamheten ytterligare under 2016. Rörelseresultatet steg till över 800 miljoner kronor och

⁵⁵ SAC står för det ekonomiska begreppet *stand alone cost*.

⁵⁶ Grunden för modellen utarbetades under 90-talet och senast PTS gjorde en fördjupad genomgång av SAC-kalkylen var under 2008-2009

rörelsemarginalen till goda 3,5 procent. Den svenska postverksamheten levererar således fortsatt ett mycket gott resultat och omsatte över 23 miljarder kronor 2016.

När det gäller de huvudsakliga postsegmenten brev och paket redovisar inte Postnord resultatet för dessa separat. Däremot kan konstateras att totalomsättningen är nästan oförändrad (minskning med 0,2 procent), att paket- och logistikverksamheten (inom affärsområde eCommerce & Logistics) har ökat omsättningen med 3 procent och att brev- och informationshanteringsverksamheten (inom affärsområde Communication Services) har minskat sin omsättning i motsvarande omfattning. Därmed står den brevinriktade delen nu för drygt 52 procent av verksamheten, en minskning från 54 procent föregående år. Så sent som 2013 var motsvarande siffra 64 procent. Omställningen mot att gå från ett brevförmedlingsföretag till ett paket- och logistikföretag med brevutdelning går snabbt. Hittills har denna omställning fungerat med bibehållen total omsättning.

Som nämnts tidigare har Postnords brevvolymer fallit snabbare än marknaden i stort på grund av ökad konkurrens. Samtidigt faller för närvarande även de brevtjänster där Postnord har monopol (som enstaka övernattbefordrade brev) betydligt snabbare än brevvolymer totalt. Det påverkar bland annat hur ett ändamålsenligt pristak bör utformas. PTS har ovan (avsnitt 2.4.1) konstaterat att det faktum att brevtjänsterna hittills varit lönsamma har sin grund i att det funnits möjligheter att genomföra effektiviseringar för att kompensera intäktsbortfallet, och att i ett läge där volymfallen inte längre kan mötas med ytterligare effektiviseringar så kan resultatet för brevtjänsterna snabbt försämrats.

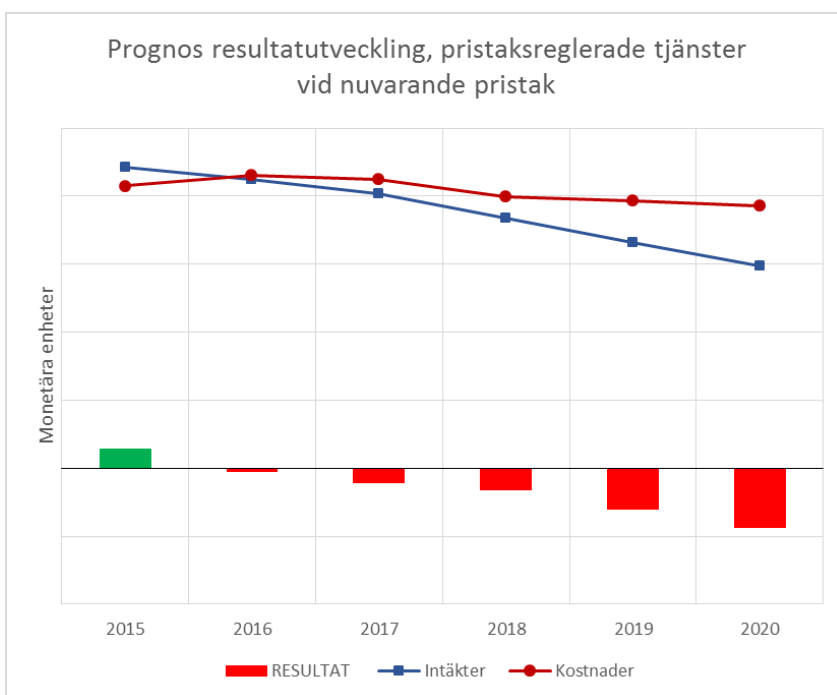
2015 års postlagsutredning behandlade problemet i sitt delbetänkande och föreslog att nuvarande pristaksmodell ska revideras så att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten får möjlighet att kompensera för den ökande kostnaden per brev på grund av volymfallet genom att prishöjning motsvarande en andel av volymförändringstakten tillåts.⁵⁷ PTS delar denna uppfattning och lade i sitt remissvar⁵⁸ till delbetänkandet fram ett detaljerat implementeringsförslag rörande hur den tillåtna prishöjningen med avseende på volymminskningen kan beräknas enligt vedertagen ekonomisk teori.

Med senaste tillgängliga volym- och kostnadsdata som utgångspunkt har PTS nu prognosticerat vilka konsekvenser det kan få för det prisreglerade

⁵⁷ Som ett brev på posten – postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU2016:27), sid. 205.

⁵⁸ PTS remissvar på delbetänkandet ”Som ett brev på posten – postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU2016:27)”, dnr 16-5268: aktbilaga 4, avsnitt 2.2.3.

övernattbefordrade brevet om pristaket inte revideras (det vill säga om tillhandahållaren inte får kompensera för den ökande kostnaden per brev), se vidare figur 14 nedan.⁵⁹ Prognosen visar att redan inom ett par, tre år kan den årliga förlusten för det pristaksreglerade övernattbefordrade brevet vara uppe i en kvarts miljard kronor. Detta medför att pristaket i oförändrade former kommer att innebära en prissättning som väsentligt avviker från principen om kostnadsorienterade priser.



Figur 14: PTS prognos av resultatutvecklingen för pristaksreglerade tjänster vid nuvarande pristak

Slutsatsen är därmed att ett reviderat pristak enligt PTS mening är en lämplig åtgärd för att Postnord ska ges möjlighet att även långsiktigt kunna upprätthålla en självfinansierande samhällsomfattande posttjänst som är tillförlitlig och av god kvalitet. Bibehålls nuvarande konstruktion av pristaket är det nödvändigt att, utöver den lättnad som skulle ges genom att införa tvådagarsutdelning, vidta ytterligare åtgärder. Det kan exempelvis vara att nivån på pristaket justeras upp eller att kravet på utdelning fem dagar i veckan, som följer av postdirektivet, lättas upp.

⁵⁹ Denna prognos inkluderar de kostnadsänkande effekterna av postlagsutredningens förslag att införa tvådagarsutdelning istället för dagens krav på övernattbefordran.

3 Viktiga internationella frågor

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

3.1 EU-relaterade frågor - Den samhällsomfattande posttjänsten

Det finns anledning att nu ställa frågan vad användarna på postområdet i en alltmer digitaliserad värld 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 de förhållandena som rådde i början av 1990-talet när brevvolymerna fortfarande stadigt ökade. 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. Ett belysande exempel är att antalet brevöversändelser per capita och år varierar från ett tiotal i Bulgarien till cirka 300 i Luxemburg. I sistnämnda land är för övrigt andelen hushåll med tillgång till internet högst i Europa medan det motsatta gäller för Bulgarien. Även antalet paket per capita varierar betydligt mellan medlemsländerna, från 2 till närmare 30.

Minskande brevvolymer är en generell utvecklingstendens i EU-länderna, vilket är en tydlig signal om att användarnas behov har förändrats. 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. Postdirektivets krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande, medför stora utdelningskostnader för operatörerna. Detsamma gäller postdirektivets kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran vilka innebär att 85 procent av postöversändelserna i den snabbaste normalkategorin ska delas ut senast tre arbetsdagar efter att de lämnades in och 97 procent senast efter fem arbetsdagar.

Fram till sommaren 2015 drev EU-kommissionen på när det gäller en revidering av postdirektivet men den ambitionen har fått träda tillbaka och det

man nu ser är att ett reviderat direktiv kan bli verklighet först efter 2020. Enligt EU-kommissionens bedömning väger det rätt jämnt mellan antalet medlemsländer som är för en revidering av direktivet och antalet som är emot.

3.1.1 Den framtida samhällsomfattande posttjänsten i fokus för arbetet inom ERGP

PTS, som anser det vara hög tid att inleda en översyn av postdirektivet, arbetar aktivt med EU-relaterade frågor inom ramen för regulatörsorganisationen ERGP⁶⁰ som är ett rådgivande organ till EU-kommissionen. Tillsammans med den italienska regulatören AGCOM är PTS ordförande i den arbetsgrupp som driver ERGP:s arbete med inriktning på den framtida samhällsomfattande posttjänsten. I det arbete som hittills har gjorts inom ERGP på detta område har framkommit att en central framtidsfråga är att tillåta större flexibilitet utifrån direktivet för att möjliggöra anpassningar till de skiftande nationella förutsättningarna och till förändringar över tid.

Det arbete som nu bedrivs i arbetsgruppen är fortsatt inriktat på att analysera och identifiera användarnas 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 behov eller om den tvärtom överstiger denna grundläggande nivå samt bedöma om det nuvarande direktivet ger tillräckligt utrymme för anpassningar till nationella förutsättningar.

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

3.1.2 Fler undantag från postutdelning fem dagar i veckan

PTS konstaterar att förändringar av den grundläggande posttjänsten har genomförts eller övervägts i länder utanför Europa såsom Nya Zeeland, Australien, Kanada och USA. Orsaken är ändrade kommunikationsmönster och ambitionen att tillskapa en långsiktigt hållbar posttjänst. I Nya Zeeland infördes 1 juli 2015 utdelning tre dagar i veckan i tätorter och förorter, medan landsbygden även fortsättningsvis har femdagarsutdelning.

Även inom Europa såsom i Italien, Danmark, Norge och Finland sker nu anpassningar av regelverken till ändrade förutsättningar genom att tillåta fler undantag från det grundläggande kravet på utdelning fem dagar i veckan. I Italien innebär en ändring i den italienska postlagen 2014 att upp till 25 procent

⁶⁰ The European Regulators Group for Postal Services

av befolkningen kan undantas från utdelning varje arbetsdag. Undantagen kan dock endast avse områden med en befolkning som är färre än 200 personer per kvadratkilometer.⁶¹ I Danmark delar Post Danmark (Postnord) enligt sin koncession inte ut post på öar med endast ett fåtal året-runt boende.

I en proposition⁶² lämnad den 26 januari 2017 föreslår den finska regeringen att utdelningen av brev inom ramen för samhällsomfattande tjänster (brev som betalats med frimärke) kan minska till tre dagar i veckan i städerna och tätorterna medan posten fortfarande kan delas ut fem dagar i veckan på landsbygden. Avsikten är att femdagarsutdelningen ska fortsätta i de områden där dagstidningarna inte har ett nätverk för tidig tidningsutdelning. Det är regleringsmyndigheten Kommunikationsverket som ska bestämma gränserna för områdena varje år. Den finska postoperatören Posti uppskattar att antalet brev minskar med tio procent varje år vilket skapar lönsamhetsproblem för dem och regeringen vill nu anpassa lagstiftningen efter den förändrade situationen. Målet är att den nya lagen ska träda i kraft redan till sommaren 2017.

I en norsk departementsutredning⁶³ daterad maj 2016 föreslås att 10 procent av den norska befolkningen redan i dag ska kunna undantas ifrån kravet på femdagarsutdelning likt den italienska modellen. Utredningen ber även om att få återkomma till Stortinget med förslag om lagändring som möjliggör en generell postdistribution varannan dag när brevvolymerna sjunkit så mycket att det finns ett behov att reducera utdelningsfrekvensen.

3.1.3 Trend att införa längre befordringstider

I likhet med vad den svenska postlagsutredningen nyligen föreslagit, har flera länder utanför och inom Europa de senaste åren genomfört eller föreslagit förändringar i lagstiftningen som möjliggör att befordringstiden för den grundläggande brevtjänsten förlängs. Sedan 1 januari 2016 är det nationella övernattningskravet borttaget i Italien. Istället ska 98 procent av försändelserna som lämnas in för nationell prioriterad befordran vara utdelade inom fyra arbetsdagar (D+4).⁶⁴ På samma sätt är befordringstiden för normalportot i Danmark sedan 2016 upp till fem arbetsdagar. I den finska propositionen föreslås att inrikes brevfrösendelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska delas ut så att minst 50 procent av försändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen räknat från inlämningsdagen. I den norska departementsutredningen föreslås

⁶¹ Parlament (lag 2014 n. 190) artikel 1 c276.

⁶² <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2016/20160272.pdf>

⁶³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3086021fad094e71800005203eee04bf/no/pdfs/stm201520160031000dddpdfs.pdf>

⁶⁴ Delibera 396/15/CONS.

tvådagarsbefordran kunna ersätta kravet på övernattbefordran i Posten Norges koncession.

3.1.4 En växande paketmarknad

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, pakettleveransernas betydelse för utvecklingen av e-handeln.

Eftersom det enligt Kommissionens bedömning inte är aktuellt med en revidering av postdirektivet annat än på sikt har kommissionens ansträngningar inriktats på att utarbeta ett förslag till förordning om gränsöverskridande pakettleveranser.⁶⁵ Förordningen ska ses som ett komplement till direktivet och blir omedelbart bindande i medlemsländerna.

Förslaget till förordning innehåller i korthet regler som avser att förbättra den regulatoriska översikten, öka transparensen vad gäller priser och redovisa bedömningar av prisernas överkomlighet. Vidare innehåller det bestämmelser om transparent och icke-diskriminerande access till de samhällsomfattande operatörernas distributionsnätverk.

Förslaget har under det slovakiska ordförandeskapet vid upprepade tillfällen behandlats inom ERGP. Ett stort antal länder, däribland Sverige, har då framfört allvarliga invändningar mot innehållet. Ett mer grundläggande problem med förslaget är svårigheten att bedöma om och hur de åtgärder som ryms inom förordningen faktiskt leder till att de övergripande mål som angetts verkligen nås. Sverige har framhållit att detta bör tydliggöras.

Sverige med flera länder har också pekat på att flera bestämmelser är oproportionerliga och leder till en oskälig administrativ börda för såväl regulatormyndigheter som berörda företag. Detta gäller inte minst förslaget om prövning av prisernas överkomlighet (artikel 5) och förslaget om transparent och icke diskriminerande access till den samhällsomfattande operatörernas nät (artikel 6). Ett antal medlemsländer har uttalat att de anser att de båda aktuella artiklarna bör strykas.

Till detta kommer krav på en omfattande statistikinsamling vilken bidrar ytterligare till den administrativa bördan för såväl myndigheter som företag. Det finns också en rad övriga oklarheter och frågetecken som måste rätas ut.

⁶⁵ Digital Single Market initiative. Bygger på tre grundtankar: Förbättra tillgången till digitala varor och tjänster, Skapa en miljö där digitala nätverk och tjänster kan blomstra och Digitaliseringen som en drivkraft för tillväxt.

Enligt det nuvarande maltesiska ordförandeskapet förväntas Parlamentets transportutskott rösta om förslaget i juni.

3.2 UPU-relaterade frågor

Inom ramen för Världspostföreningen (UPU) behandlas för närvarande ett antal frågor som kan få stor inverkan på det framtida postsamarbetet. Det rör sig dels om organisatoriska frågor, dels om frågor av betydande ekonomisk betydelse.

Ett kontroversiellt förslag om UPUs framtida organisation som väsentligt skulle minska det Västeuropeiska inflytandet blev inte som planerat föremål för omröstning vid Världspostkongressen i Istanbul eftersom det då presenterades flera alternativa motförslag. Kärnfrågan gäller om det inom UPU fortsatt ska finnas två separata organ, administrativa rådet respektive postoperativa rådet, eller om de ska slås samman till ett gemensamt. Frågan ska utredas vidare fram till en extraordinarie Världspostkongress som ska hållas 2018.

Bland de ekonomiska frågorna som behandlades av kongressen 2016 kan nämnas att en föreslagen höjning av UPUs utgiftstak med initialt 15, och på längre sikt närmare 20 procent, röstades ned, vilket innebär oförändrat utgiftstak under perioden 2017-2020. Kongressbehandlingen av ett förslag till utredningsuppdrag rörande ett förändrat system för finansieringen av UPUs verksamhet innebar att uppdraget blev mer öppet. Ursprungsförslaget utgick ifrån att ett system baserat på medlemsländernas betalningsförmåga, som är vanligt förekommande i FN-sammanhang, borde utgöra grunden för framtida kongressförslag. Kongressen tog ställning för att ett sådant system borde utredas närmare som en möjlig grund för framtida kongressförslag, vilket inte utesluter förslag om andra finansieringsmodeller.

UPUs pensionssystem är underfinansierat och medlemsländerna är tvungna att skjuta till kapital för att på kort sikt stabilisera systemet. För att säkerställa den långsiktiga hållbarheten beslutade kongressen att en relativt förutsättningslös genomgång av systemet ska göras där även pensionsåtagandena ska beaktas. Resultatet av genomgången ska redovisas 2018.

3.2.1 Systemet med terminalavgifter behöver förändras

Det så kallade terminalavgiftspaketet som antogs av kongressen 2016, innebär ett steg i riktning mot bättre kostnadsorientering genom en korrigerande av terminalavgiftssystemet. Terminalavgifter är benämningen på den ersättning som mottagande land får av avsändarlandet för att leverera försändelser till mottagarna. Eftersom alla utvecklingsländer subventioneras av systemet medan

ett mindre antal industriländer belastas med högre kostnader slår det hårt mot de sistnämnda ländernas postoperatörers verksamheter (se avsnitt 2.5).

Sammantaget ska flera frågor av avgörande betydelse behandlas på extrakongressen 2018. Det finns därför all anledning att från svensk sida medverka i och upprätthålla en skärpt bevakning av det arbete som kommer att bedrivas fram till dess. Som ett led i detta har Sverige anmält sig till den arbetsgrupp som ska fortsätta att bereda den så viktiga frågan om UPU:s framtida organisation.

4 Några framtidsfrågor och PTS fortsatta arbete

I den här rapporten har PTS beskrivit pågående förändringar i vår omvärld som påverkar förutsättningarna för den svenska postmarknaden. PTS vill avslutningsvis lyfta fram ett antal betydelsefulla framtidsfrågor som, på ett eller annat sätt, kommer att behöva tas omhand tämligen omgående och hur dessa påverkar myndighetens fortsatta arbete.

4.1 Posttjänster i ett digitaliserat samhälle

Under de närmast kommande åren kommer övergången till digital kommunikation att ta ordentlig fart vilket kommer att leda till minskade volymer av fysiska brev. Sedan millennieskiftet har den totala mängden brev i Sverige minskat med ca en tredjedel.

Även om en stor del av alla postanvändare kan ta till sig den nya tekniken och i huvudsak kommunicerar elektroniskt kommer det alltid att finnas grupper av användare som av olika anledning behöver ha möjlighet att skicka fysiska brev och paket. Antalet paket och brev med varuinnehåll ökar i takt med att allt fler handlar mer över internet. Det finns dessutom inget som talar för att all pappersbaserad kommunikation kommer att digitaliseras. Det finns flera områden, främst inom information och reklam, där tryckt kommunikation kommer att efterfrågas under lång tid framöver.

Som PTS har beskrivit i rapporten ska postoperatörerna upprätthålla en hög kvalitet och tillförlitlighet i sina verksamheter. En förutsättning för det är att regelverket medger att postoperatörerna med en viss framförhållning kan möta utvecklingen med sjunkande brevvolymer genom kostnadsbesparande åtgärder och med prisjusteringar som speglar hur kostnaderna påverkas av hur brevvolymer utvecklas. Det innebär till exempel att nuvarande pristak på enstaka övernattbefordrade brevfrösendelser bör modifieras för att prissättningen ska kunna anpassas till en förändrad kostnadsbild till följd av sjunkande brevvolymer. Det innebär också att vi i Sverige, på samma sätt som våra nordiska grannländer nu gör, bör säkerställa att posttjänsternas servicenivå anpassas till de behov som finns i ett digitaliserat samhälle.

4.2 PTS fortsatta arbete – förändrade förutsättningar gör att reglerna bör ses över

Ett övergripande politiskt mål på postområdet är att det ska finnas en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet som är tillgänglig för alla användare. För att långsiktigt säkra en posttjänst som motsvarar

användarnas behov har PTS satt upp följande mål 2017 och framåt för myndighetens verksamhet på postområdet:

- Posttjänsten ska vara tillförlitlig för alla användare.
- Den långsiktiga övergången från traditionella posttjänster till digitala lösningar ska ske på ett hållbart sätt som beaktar olika användargrupperns behov.
- Användarna ska ha tillgång till grundläggande posttjänster till rimliga priser.

PTS ska arbeta för att målen uppnås genom utredningar och analys, tydligare reglering samt tillsyns-, främjande- och kommunikationsinsatser.

4.2.1 Tillförlitliga posttjänster

Genom målet om tillförlitliga posttjänster för alla betonar PTS att det inte är genom försämrad tillförlitlighet och kvalitet som den långsiktiga lönsamheten i brevtjänsten ska säkras. Istället bör kraven på en tillförlitlig postverksamhet förtydligas. Dessa krav måste dock ta hänsyn till att såväl användarnas behov av posttjänster som operatörernas förutsättningar för att tillhandahålla tjänsterna förändras när en stor andel viktig post kan förmedlas digitalt.

För PTS del är det avgörande att regelverket och myndighetens tillsynsåtgärder och sanktionsmedel kan tillämpas effektivt och att de skapar förutsättningar för operatörerna att bedriva en postverksamhet som lever upp till postlagens krav om tillförlitlighet.

PTS tillsyn har under 2016 i stor utsträckning varit inriktad på de kvalitets- och tillförlitlighetsproblem som postoperatörerna brottas med, ett arbete som kommer att fortsätta under 2017. Inom ramen för det arbetet strävar PTS bland annat efter att genom tydliga krav på operatörerna säkerställa att dessa har väl genomarbetade strategier för att säkra att kvalitet och tillförlitlighet i anpassningen av sina verksamheter till digitaliseringens effekter och andra faktorer av betydelse i sammanhanget. Myndigheten kommer under 2017 även att se över hur möjligheterna att förtydliga reglerna för när undantag från kravet på femdagarsutdelning kan göras.

PTS kommer också fortsätta att ställa strängare krav på operatörernas rapportering av kvalitetsavvikelser samt på hur de hanterar klagomål. På så sätt kan konsumenter som framför klagomål få snabbare och bättre hjälp och PTS ett bättre underlag för överväganden om ytterligare tillsynsåtgärder.

PTS ser även över kraven vad gäller mätning av befordringstider. Mot bakgrund av de kvalitetsproblem som förekommer finns det skäl att öka

urvalet av de brevtjänster som ska omfattas av de krav på mätningar som PTS ställer.

Paketvolymerna på den svenska postmarknaden ökar kraftigt. Det innebär att en stor och växande del av försändelserna på svensk postmarknad idag inte omfattas av postlagens tillförlitlighetskrav eftersom detta endast gäller för brev, det vill säga postförsändelser under 2 kg. Detta är en försvårande omständighet i arbetet med att utveckla en effektiv tillsyn. Med en växande nationell och internationell e-handel har såväl PTS som Konsumentverket genom mottagna klagomål kunnat konstatera att det finns kvalitets- och tillförlitlighetsproblem på denna del av postmarknaden som skulle behöva åtgärdas, men där möjligheterna för PTS att ingripa idag är högst begränsade.

Det finns olika lagtekniska lösningar på hur PTS kan ges möjlighet att utöva en effektiv tillsyn av tjänsternas tillförlitlighet, även på den del av postmarknaden som omfattar försändelser mellan 2 och 20 kg. En lösning skulle kunna vara att låta tillförlitlighetskravet omfatta utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänstens verksamhet avseende tjänster upp till 20 kg. Ett annat alternativ kan vara att inkludera paketdistribution i postlagens definition av postverksamhet. PTS anser att regeringen bör ta initiativ till en utredning om en ändamålsenlig lösning av detta problem.

4.2.2 En långsiktigt hållbar övergång som utgår ifrån användarnas behov

För att säkerställa en hållbar övergång från traditionella posttjänster till digitala lösningar som tillgodoser såväl användares som operatörers intressen har PTS under 2017 bistått ”Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01)” med sakkunskap på myndighetens område. I utredningens delbetänkande ”digitalforvaltning.nu” (SOU 2017:23) konstaterar utredningen bland annat att det behövs någon form av tvång för att anslutningen till digitala lösningar ska öka, men att tvånget ska riktas mot myndigheterna – inte de enskilda medborgarna eller företagen. PTS delar denna syn och har bland annat påtalat att en övergång av statliga myndigheters brevörsändelser till digitala alternativ bör göras med god framförhållning och inte vara tvingande för mottagarna, till skillnad mot vad som skedde i Danmark 2013/2014. Det finns flera användargrupper i Sverige som av olika skäl saknar förutsättningar för att fullt ut kunna använda sig av digitala kommunikationssätt. Ett fortsatt mjukare förhållningssätt till mottagarsidan möjliggör för allmänheten att successivt ta till sig och anpassa sig till de digitala alternativen. Även postoperatörerna bör ges rimliga möjligheter att anpassa sina utdelningsnät efter volymförändringarna och

därmed minimera risken för att stora underskott uppstår, på samma sätt som har skett i Postnords danska del av verksamheten.

PTS kommer också fortsätta följa utvecklingen vad gäller antalet mottagare som ansluter sig till säkra digitala posttjänster såsom Mina meddelanden (Skatteverkets digitala brevlåda), Digimail (ägt av Bring Citymail) och Kivra. Denna utveckling indikerar hur snabbt övergången från fysiska brev till digitala meddelande kommer att gå samt ger en kompletterande bild till brevvolymnernas nedgångstakt (se avsnitt 1.9). En fråga med koppling till utvecklingen som bör utredas ytterligare är vilka användargrupper som även fortsättningsvis kommer att ta emot och skicka brev, då det är utifrån dessa användares behov som den framtida grundläggande posttjänsten bör utformas. PTS avser därför att genomföra olika slags användarundersökningar för att öka kunskapen om användarnas behov och förbättra underlaget för att kunna bedöma vilken servicenivå som bör värnas framöver.

I takt med den ökande e-handeln skickas fler varor som paket, det vill säga försändelser över 2 kg. Men många varor som köpts genom e-handeln går också som brev till konsumenter. Ett sätt att öka tillgängligheten för mottagare av paket och större brevfrösendelser är till exempel uppförande av paketstationer på platser som användarna passerar till vardags. I avsnitt 1.8 behandlades några av de hinder som gör att e-handeln fortsatta utveckling kan begränsas. Det gäller allt från tillgång till mark- och butiksytta, behov av ett nationellt register över postlådor och fastighetsboxar med kapacitet att ta emot paket till samverkan och samordning av olika innovativa transportlösningar. PTS avser att genomföra olika främjande- och utredande insatser i syfte att genom ökad kunskap bidra till att de aktuella hindren kan övervinnas.

4.2.3 Användarna ska ha tillgång till grundläggande posttjänster till rimliga priser

Sverige har som ambition att upprätthålla en självfinansierande samhällsomfattande posttjänst som motsvarar de skiftande behoven över hela landet. Därför bör servicenivån göras mer flexibel och anpassas till exempel efter bredbandsutbyggnad och andra lokala förutsättningar. För att det ska vara möjligt behöver Sverige, liksom ett flertal andra länder, se över regelverket avseende utdelningsfrekvens, avstånd till service och befordringshastighet i syfte att anpassa det till användarnas grundläggande behov av posttjänster. I dagens digitala samhälle är det inte rimligt att ställa samma krav på den samhällsomfattande posttjänsten som för 30 år sedan. Att behålla den samhällsomfattande tjänsten oförändrad skulle leda till att tjänsten i framtiden antingen skulle bli orimligt dyr eller inte skulle kunna finansieras med egna

medel vilket har varit en central utgångspunkt sedan det statliga postmonopolet upphörde.

PTS inställning är att förändringar som leder till längre avstånd till postservice inte i första hand bör göras i glesbygd. Eftersom det synes vara möjligt att ha olika utdelningsfrekvens i olika delar av landet bör man exempelvis kunna se över möjligheterna att införa krav på varannan- eller var tredjedagsutdelning i tätorter med bibehållen daglig utdelning på landsbygden. Besparingar i vissa andra områden kan på så sätt möjliggöra en bibehållen servicenivå i glesbygden. PTS ser inget hinder för att en sådan åtgärd skulle kunna kombineras med 2015 års postlagsutrednings förslag om krav på tvådagarsbefordran i stället för övernattbefordran som den samhällsomfattande grundtjänsten.

Andra regleringsmässiga effektiviseringar som, mot bakgrund vad som redovisas i rapporten, borde kunna övervägas i närtid är en snabbare övergång till fastighetsboxar i flerfamiljshus, fler lådsamlingar i villaförorter samt inrättandet av konkurrensneutrala paketautomater.

PTS kommer att utreda dessa frågor vidare och även vara aktiv i dialoger med berörda aktörer för att säkerställa att regelverket blir så ändamålsenligt som möjligt utifrån nya förutsättningar.

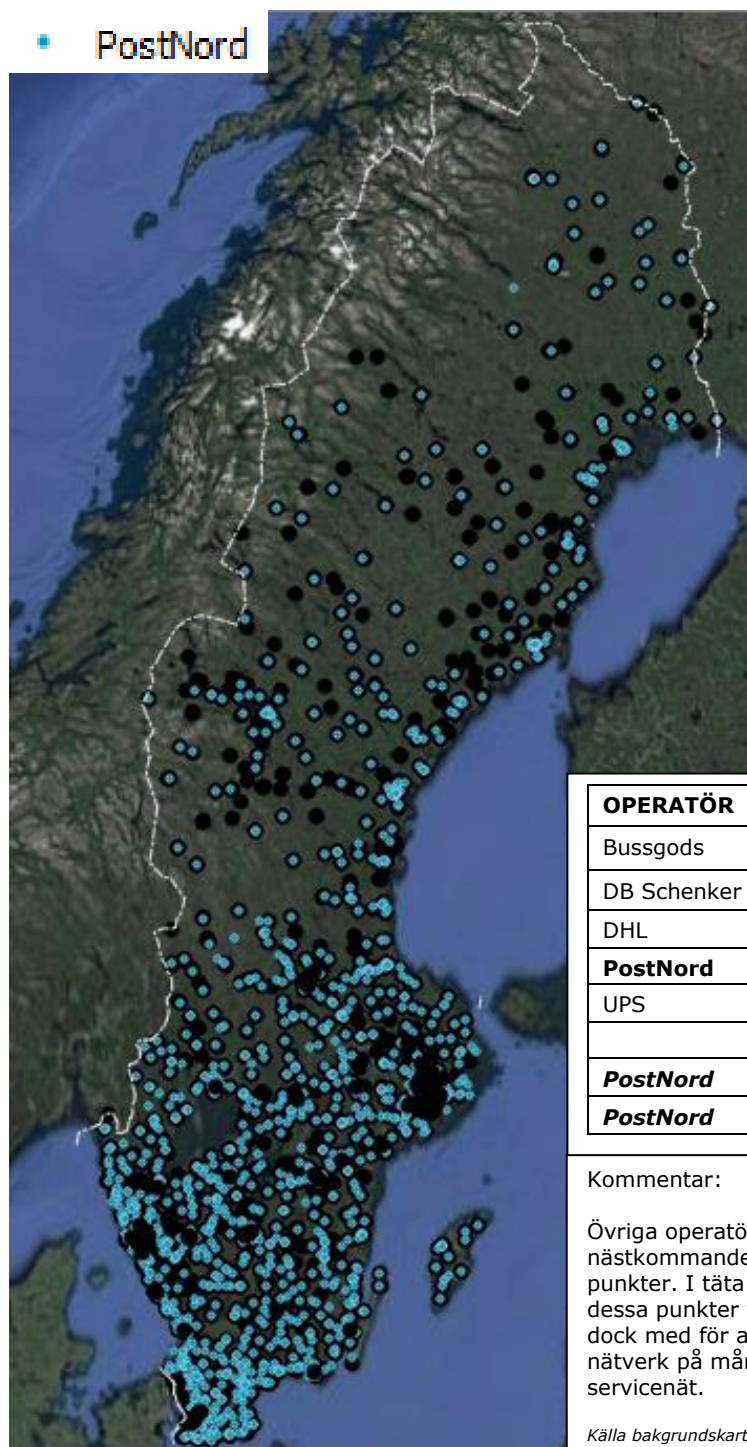
Bilaga 1: Avståndstabeller på kommunnivå

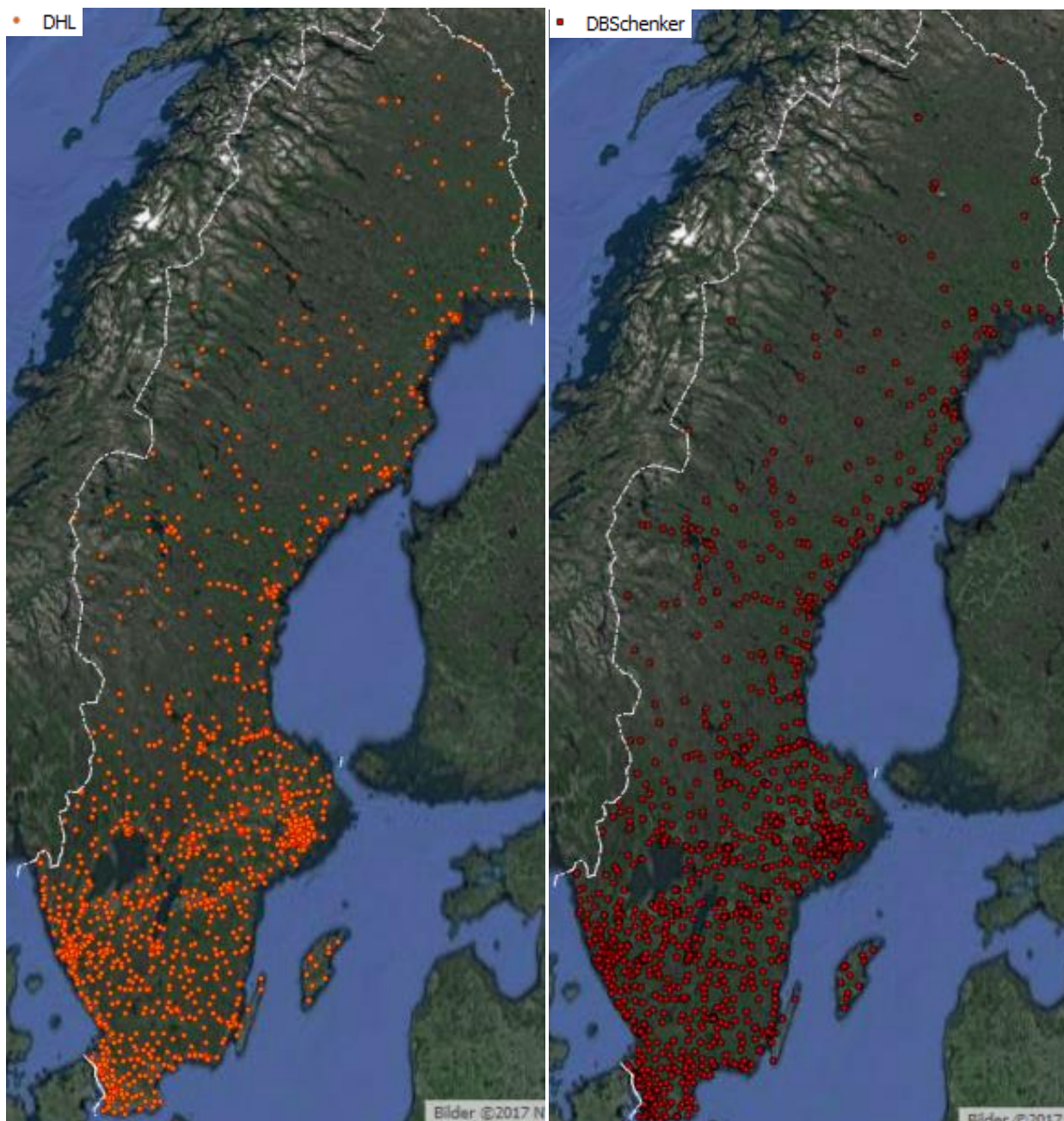
Kommuner med högst andel lantbrevbäring						
LÄN		KOMMUN		Antal avl.-ställen	Andel Lbb/Sbb	Genomsnitt meter
21	Gävleborgs län	2132	Nordanstig	5 215	86%/14%	130
23	Jämtlands län	2326	Berg	3 659	83%/17%	147
5	Östergötlands län	512	Ydre	1 995	75%/25%	138
18	Örebro län	1814	Lekeberg	3 731	69%/31%	114
24	Västerbottens län	2409	Robertsfors	3 389	69%/31%	154
14	V:a Götalands län	1421	Orust	7 748	66%/34%	130
14	V:a Götalands län	1445	Essunga	2 868	66%/34%	82
23	Jämtlands län	2309	Krokom	7 201	64%/36%	128
17	Värmlands län	1737	Torsby	7 016	62%/38%	134
25	Norrbottnens län	2521	Pajala	3 615	61%/39%	227
TOTAL				46 437		

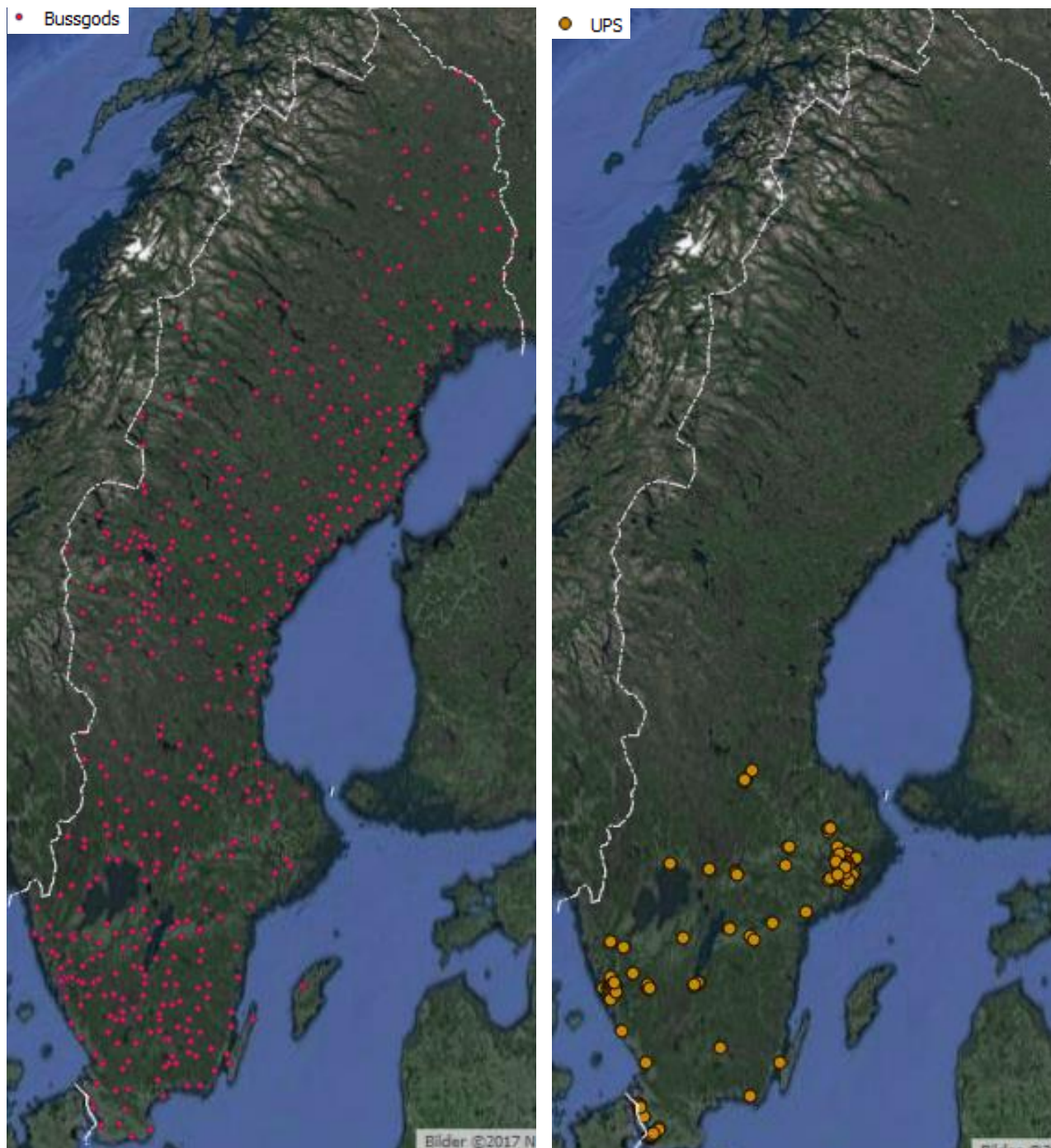
Kommuner med längst genomsnittligt avstånd						
LÄN		KOMMUN		Antal avl.-ställen	Andel Lbb/Sbb	Genomsnitt meter
24	Västerbottens län	2422	Sorsele	1 536	49%/51%	380
24	Västerbottens län	2421	Storuman	3 645	50%/50%	298
24	Västerbottens län	2425	Dorotea	1 683	43%/57%	233
25	Norrbottnens län	2521	Pajala	3 615	61%/39%	227
25	Norrbottnens län	2506	Arjeplog	1 788	37%/63%	215
24	Västerbottens län	2462	Vilhelmina	4 265	46%/54%	195
20	Dalarnas län	2039	Älvdalen	3 997	50%/50%	183
23	Jämtlands län	2321	Åre	6 447	58%/42%	166
25	Norrbottnens län	2510	Jokkmokk	2 812	41%/59%	161
23	Jämtlands län	2313	Strömsund	7 221	46%/54%	160
TOTAL				37 009		

Kommuner med längst genomsnittligt avstånd (enbart lantbrevbäring)				
KOMMUN		Antal avlämnings ställen	Genomsnitt meter	Antal >1 km
2422	Sorsele	760	737	96
2421	Storuman	1837	522	190
2506	Arjeplog	658	497	66
2425	Dorotea	721	494	78
2505	Arvidsjaur	1098	472	92
1863	Hällefors	1007	423	108
2523	Gällivare	1683	423	127
2462	Vilhelmina	1956	403	141
2584	Kiruna	978	391	60
120	Värmdö	2204	359	128
560	Boxholm	1039	356	97
2481	Lycksele	1836	350	99
563	Valdemarsvik	1643	349	121
2510	Jokkmokk	1165	345	77
2521	Pajala	2217	329	69
2418	Malå	544	316	38
2313	Strömsund	3311	316	104
2104	Hofors	1076	311	62
461	Gnesta	1725	304	101
2463	Åsele	579	292	22
2039	Älvdalen	1986	290	61
127	Botkyrka	859	290	21
192	Nynäshamn	3909	286	210
136	Haninge	2207	283	106
2582	Boden	3032	282	141
882	Oskarshamn	2492	264	127
1860	Laxå	777	261	47
2321	Åre	3744	259	121
480	Nyköping	4921	257	257
382	Östhammar	4211	256	173
2581	Piteå	4180	253	177
513	Kinda	1831	252	119
1760	Storfors	1083	247	59

Bilaga 2: Servicenät paketombud







Bilaga 3: Postnords redovisning av antal reklamationer gällande brev och paket 2016, samt särskild redovisning av kundsynpunkter 2016

Brev inrikes	Antal reklamationer	Antal reklamationer där kompensation utgått
Alla kategorier	21 952	441
Saknad försändelse	15 280	233
Försenad	1 668	182
Skadad försändelse	1 521	6

Brev Utrikes	Antal reklamationer	Antal reklamationer där kompensation utgått
Alla kategorier	9 179	934
Saknad försändelse	7 798	809
Försenad	312	65
Skadad försändelse	395	27

Handläggningstid Inrikes brev	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar	Antal handlagda inom 30 dagar
Alla kategorier	4,7	98,9%	21 718
Saknad försändelse	4,1	98,9%	15 108
Försenad	4,3	98,4%	1 642
Skadad försändelse	5,7	99,5%	1 513

Handläggningstid Utrikes brev	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar	Antal handlagda inom 40 dagar
Alla kategorier	26,6	75,5%	6 933
Saknad försändelse	27,7	73,4%	5 725
Försenad	18,4	85,3%	266
Skadad försändelse	16,9	89,6%	354

Redovisning av reklamationer avseende Paket 2016

Paket inrikes	Antal reklamationer	Antal reklamationer där kompensation utgått
Alla kategorier	22 039	4 649
Saknad försändelse	14 001	2 623
Försenad	1 601	782
Skadad försändelse	3 897	222

Paket utrikes	Antal reklamationer	Antal reklamationer där kompensation utgått
Alla kategorier	8 612	1 382
Saknad försändelse	6 307	744
Försenad	924	484
Skadad försändelse	1 069	123

Handläggningstid Inrikes paket	Alla reklamationer		Reklamationer med kompensation	
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar
Alla kategorier	18,9	83,7%	19,7	79,4%
Saknad försändelse	21,4	79,2%	22,0	72,0%
Försenad	13,4	95,3%	12,1	96,3%
Skadad försändelse	12,9	93,9%	14,4	88,7%

Handläggningstid Utrikes paket	Alla reklamationer		Reklamationer med kompensation	
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar
Alla kategorier	29,4	62,5%	31,7	57,7%
Saknad försändelse	30,7	61,0%	37,7	48,1%
Försenad	25,5	65,7%	22,9	70,7%
Skadad försändelse	24,7	69,9%	28,8	66,7%

Redovisning av reklamationer totalt 2016

Total sammanställning	Antal reklamationer	Antal reklamationer där kompensation utgått
Alla kategorier	61 782	7 406
Saknad försändelse	43 386	4 409
Försenad	4 505	1 513
Skadad försändelse	6 882	378

Antal reklamationer i förhållande till postmängd

	Totalt antal försändelser (Miljoner stycken)	% av totala antalet med reklamationer	% av totala antalet där kompensation utgått
Brev inrikes	1 835,0	0,001%	0,000%
Brev utrikes	33,3	0,028%	0,003%
Paket inrikes	36,5	0,061%	0,013%
Paket utrikes	13,0	0,066%	0,011%

Särskild redovisning Kundsynpunkter 2016

Övergripande kommentar

2016 registrerade PostNord knappt 105 000 kundsynpunkter avseende brev- och paketdistribution. Det är en ökning med cirka 2 procent jämfört med föregående år. Jämfört med tidigare år har alltså ökningen av antalet synpunkter planat ut. Som en följd av att fler postoperatörer har etablerat sig på marknaden tar PostNord också emot ett ökat antal klagomål som visar sig avse andra postoperatörer.

Drygt 3000 kundsynpunkter inkom i form av idéer och beröm.

Utdelning/Insamling

Flest antal synpunkter avser utdelning och insamling av brev och paket. Ungefär 68 procent (drygt 70 800) av totalt inkomna synpunkter finns inom dessa områden. Jämfört med föregående år är det en ökning med 3,7 procent.

Bemötande och kompetens

Ungefär 5 procent av alla synpunkter handlar om bemötande och kompetens. Jämfört med året innan har denna typ av synpunkter minskat med nästan 14 procent. Den största undergruppen inom detta område handlar om kompetensfrågor.

Tillgång till kundinformation

Drygt 2 procent av synpunkterna kan hänföras till denna kategori. De kan till exempel handla om tydlighet på PostNords hemsida, information om kundvillkor och synpunkter på marknadsföring. Det är heller inte ovanligt med idéer och förbättringsförslag inte minst avseende digitala verktyg på PostNords hemsida.

Tillgänglighet till postservice

Ungefär 1,5 procent av det totala antalet kundsynpunkter handlar om olika aspekter av tillgänglighet till postservice, vilket är i nivå med tidigare år. Här finns synpunkter angående till exempel öppettider och lokalisering av postombud och brevlådor. Andelen är i nivå med tidigare år.

Klagomålshandläggning

PostNord har ingen särredovisning på kundernas synpunkter på handläggningen av klagomål. Att PostNord inte ersätter saknade, försenade eller skadade vanliga oförsäkrade brev är dock inte alltid känt och genererar ibland reaktioner från mottagande kunder.

