

Svensk postmarknad 2022



Svensk postmarknad 2022**Rapportnummer**

PTS-ER-2022:16

Diarienummer

21-12344

ISSN

1650-9862

Författare

Anders Hildingsson, Joakim Jägare, Helene Källse (redaktör), Joakim Levin, Pär Lindberg, Emma Maraschin, Cecilia Nyqvist, Erika Nysäter (projektledare), Anna Pettersson, Helene Rosang, Simon Törnvall och Anna Åberg.

Post- och telestyrelsen

Box 6101

102 32 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.sewww.pts.se

Förord

Post- och telestyrelsen (PTS) har i uppdrag att bevaka, analysera och beskriva postmarknadens utveckling. Vår årliga analys – Svensk postmarknad – är ett viktigt underlag för alla som är intresserade av att förstå hur marknaden förändras. Genom rapporten får läsaren en god helhetsbild av såväl det utvecklingsarbete som marknadsaktörerna gör som PTS arbete med reglering, uppföljning och tillsyn på området. PTS analys av hur brev- och paketmarknaderna utvecklas avseende volymer, omsättning och konkurrenssituation utgör en viktig del av myndighetens bevakning.

Det pågår en mängd initiativ för ökad hållbarhet på postmarknaden, såväl miljömässig som ekonomisk och social. Det handlar bl.a. om omställningar till hållbara leveransalternativ. I årets rapport har PTS därför lagt fokus på just hållbarhetsaspekterna för att ge en bild av det viktiga arbete som bedrivs både internationellt och nationellt för hållbar utveckling och omställning av postmarknaden.

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Förord 3

Tabeller 7

Figurer 8

Förkortningar och terminologi	9
Begrepp som används i rapporten	9
Förkortningar för organisationer	11
Lagar och direktiv	11
Sammanfattning.....	12
1. Fokus på hållbar utveckling ställer nya krav på postmarknaden.....	14
1.1 Internationellt arbete	14
1.1.1 EU och den europeiska samarbetsorganisationen ERGP.....	14
1.1.2 Världspostföreningen.....	16
1.2 Utvecklingen på marknaden och aktörernas olika hållbarhetsinitiativ	16
1.2.1 Mer klimatsmarta transporter	17
1.2.2 Ökad hållbarhet vad gäller förpackningar	17
1.2.3 Samordning av transportflöden.....	18
1.2.4 Initiativ för ökat återbruk.....	18
1.2.5 Mer medvetna köpare skapar förutsättningar för mer hållbara leveranser ...	18
1.2.6 Initiativ för ökad social hållbarhet inom e-handeln.....	19
1.2.7 Paketskåpen – ett grönare leveransalternativ	19
1.3 Arbete med nationell reglering som skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar posttjänst.....	19
1.3.1 Även Postfinansieringsutredningen har ett hållbarhetsfokus	19
1.3.2 PTS regleringsarbete.....	20

1.3.3	<i>Social hållbarhet en viktig grundförutsättning i PTS regleringsarbete</i>	21
1.3.4	<i>Miljömässiga och ekonomiska hållbarhetsaspekter i PTS regleringsarbete</i>	22
1.4	<i>Samverkan krävs för att skapa en långsiktigt hållbar samhällsstruktur</i>	22
1.4.1	<i>Prissättningsmodeller för mer hållbara leveranser</i>	23
1.4.2	<i>Delning av data är en viktig nyckel till mer hållbara leveranslösningar</i>	24
2.	Marknad och prissättning	25
2.1.1	<i>Brev- respektive paketmarknadens omfattning</i>	25
2.1.2	<i>Mått för marknadsanalys</i>	26
2.2	<i>Den svenska brevmarknaden</i>	26
2.3	<i>Volymer och omsättning på brevmarknaden under 2021</i>	27
2.4	<i>Konkurrenssituationen på brevmarknaden</i>	28
2.4.1	<i>Marknaden för brev (riktad mot skriftliga meddelanden)</i>	28
2.4.2	<i>Marknaden för paketbrev (lättare varuförsändelser i brevflödet)</i>	29
2.4.3	<i>Sammanfattning – konkurrenssituationen på brevmarknaden</i>	30
2.5	<i>Brevmarknaden: Analys av prisutvecklingen</i>	30
2.5.1	<i>Europeisk jämförelse av priset för ett inrikes respektive utrikes brev</i>	30
2.5.2	<i>Användarnas syn på prisvärdheten i att skicka inrikes och utrikes brev</i>	31
2.5.3	<i>Sammanfattande diskussion – priser brevmarknaden</i>	32
2.6	<i>Efterlevnad av postförordningens pristak</i>	33
2.7	<i>Den svenska paketmarknaden</i>	33
2.8	<i>Volymer och omsättning på paketmarknaden under 2021</i>	34
2.8.1	<i>Returvolymer på paketmarknaden</i>	36
2.9	<i>Konkurrenssituationen på paketmarknaden</i>	36
2.9.1	<i>Marknaden för B2C-paket</i>	36
2.9.2	<i>Marknaden för B2B-paket</i>	37
2.9.3	<i>Marknaden för C2X-paket</i>	39
2.9.4	<i>Sammanfattning – konkurrenssituationen på paketmarknaden</i>	39
2.10	<i>Paketmarknaden: Analys av prisutvecklingen</i>	40
2.10.1	<i>Europeisk jämförelse av priset för ett inrikes respektive utrikes paket</i>	40
2.10.2	<i>Användarnas syn på prisvärdheten i att skicka inrikes och utrikes paket</i>	42

2.10.3	Sammanfattande diskussion – priser på paketmarknaden.....	43
2.11	Utveckling servicenät för paketleveranser	43
3.	Service och kvalitet	46
3.1	Klagomål och reklamationer	46
3.1.1	Klagomål och synpunkter till PTS.....	46
3.1.2	Klagomål och synpunkter till Postnord.....	47
3.1.3	Klagomål och synpunkter till Citymail.....	48
3.2	Befordringstider	48
3.3	Uppföljning av modellen med varannandagsutdelning.....	49
3.3.1	Bakgrund	49
3.3.2	PTS åtgärder under 2021.....	50
3.3.3	Fortsatt implementering av ny produktionsmodell.....	51
3.4	Tillsyn och arbete med förändrad reglering på postmarknaden	52
3.5	Hushåll utan femdagarsutdelning	52
3.6	Inkluderande posttjänster.....	53
3.7	Obeställbara brev.....	53

Tabeller

Tabell 1: Volymer och omsättning på brevmarknaden (2021)	28
Tabell 2: Marknadsandelar på marknaden för brev 0-2 kg (exklusive paketbrev) (2021)	28
Tabell 3: Marknadsandelar på marknaden för paketbrev 0-2 kg (2021)	29
Tabell 4: Volymer och omsättning på paketmarknaden (2021)	35
Tabell 5: Marknadsandelar på marknaden för B2C-paket, exklusive paketbrev (2021)	37
Tabell 6: Marknadsandelar på marknaden för B2B-paket (2021)	38
Tabell 7: Marknadsandelar på marknaden för C2X-paket (2021)	39
Tabell 8: Antalet servicepunkter per distributör och geografisk täckning i januari 2022	44

Figurer

Figur 1: Utveckling av totala brevvolymer i tusental 1997–2021.....	27
Figur 2: Europeisk jämförelse av priset på ett inrikes respektive utrikes standardbrev (500 g).....	31
Figur 3: Befolkningens uppfattning om prisvärdheten i att skicka ett inrikes respektive utrikes brev.....	32
Figur 4: Andel B2C, B2B och C2X av total paketvolym.....	35
Figur 5: Europeisk jämförelse av priset på ett inrikes respektive utrikes spårbart paket.....	40
Figur 6: Befolkningens uppfattning om prisvärdheten i att skicka inrikes respektive utrikes paket.....	42
Figur 7: Samtliga servicepunkter och paketboxar/skåp jan 2022.....	45
Figur 8: Kundensynpunkter och reklamationer, Postnord.....	47
Figur 9: Reklamationer i förhållande till antal försändelser, redovisat separat för brev och paket, Postnord.....	48

Förkortningar och terminologi

Begrepp som används i rapporten

Adressplats: plats som enligt Lantmäteriets fastighetsregister anger en bostads- eller verksamhetsadress; i regel entrén till byggnaden med bostad eller verksamhet.

Brev: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst två kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser.

Paket B2B: Försändelser som skickas från företag till företag

Paket B2C: Försändelser som skickas från företag till konsument

Paket C2X: Försändelser från konsument till annan mottagare

Paketbrev: en varuförsändelse 0-2 kg som hanteras och delas ut inom brevflödet.¹

Paketleveranstjänster: tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av paket.

Postanordning: postlåda, brevinkast (postinlägg), postfack i fastighetsbox eller liknande anordning för mottagning av postförsändelser.

Postlåda: Anläggning² där mottagaren/adressaten tar emot sina postförsändelser.

Samhällsomfattande posttjänst: Postnord är för närvarande utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten.

Enligt 1 kap. 2 § postlagen är samhällsomfattande posttjänst en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta

¹ I postlagen finns ingen definition för de småpaket som i likhet med "vanliga brev" delas ut inom ramen för regelbundna utdelningsslingor. I postlagstiftningen utgör båda typerna av försändelser *brev* och utdelningen av dessa utgör tillståndspliktig postverksamhet. Marknadsmässigt konkurrerar dock paketbrev med "vanliga paket" (B2C i första hand), som dessutom i många fall ligger inom viktspannet 0-2 kg och där endast sättet att förmedla försändelsen till mottagaren skiljer sig åt. Avsaknaden av en tydligt definierad term har skapat vissa svårigheter i tidigare rapporter att på ett konsekvent och tydligt sätt referera till dessa försändelser. Därför inför PTS termen *paketbrev*, vilket motsvarar den engelska termen "packet". Införandet av termen gör också det enklare att undvika att använda olika operatörers tjänstebeteckningar såsom Varubrev, Postlådepaket och Brevlådepaket.

² Kan utgöras av brevinkast i dörren, fastighetsbox, enskild låda, låda i en lådsamling, samhällsbox eller annan särskild lösning.

emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

I 3 kap. 1 § postlagen anges att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att:

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser,
2. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,
3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,
5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och
6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Förkortningar för organisationer

ERGP: The European Regulators Group for Postal Services, Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster.

POC: Postal Operations Council, Postoperativa rådet

PTS: Post- och telestyrelsen

UPU: Universal Postal Union, Världspostföreningen

Lagar och direktiv

EU:s paketförordning: Förordning (2019:190) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

PTS föreskrifter om anmälan och lämnande av annan information rörande paketleveranstjänster; PTSFS 2020:3

Postdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008.

Postlagen (2010:1045)

Postförordningen (2010:1049)

PTS allmänna råd om post vid tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst, PTSFS 2008:6.

Sammanfattning

Post- och telestyrelsen (PTS) har i uppdrag att bevaka, analysera och beskriva postmarknadens utveckling. Frågan om hållbarhet och hållbara leveranser har blivit en allt viktigare fråga. Genom de globala målen i Agenda 2030 är det tydligt att arbetet för ett mer hållbart samhälle berör alla som på olika sätt påverkar postmarknadens utveckling. Det handlar om att skapa miljö- och klimatomåttligt hållbara leveranskedjor, men även om att postservicen ska vara socialt hållbar och svara mot de behov användarna har oavsett förmåga eller var i landet de bor. Dessa aspekter måste samtidigt vägas mot kostnaden att tillhandahålla posttjänster i syfte att säkerställa att de är ekonomiskt hållbara över tid. Just nu pågår en av regeringen tillsatt utredning om finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten som ska vara klar i slutet av januari 2023.

Samhällets digitalisering har lett till stora förändringar i användarnas kommunikationsvanor. Under 2021 skickades ca 1,5 miljarder brevfrösendelser inom Sverige, varav ca 1,4 miljarder traditionella brev och ca 73 miljoner paketbrev (brev avsedda för varuförsändelser). Jämfört med 2020 har den totala brevmarknaden minskat med 5,4 procent i termer av volymer, och ökat med 1,1 procent i termer av omsättning. Totalsiffrorna döljer att medan traditionella brev har minskat både i termer av volymer (-7 procent) och i termer av omsättning (-9 procent), har paketbrev ökat både räknat i volymer (+45 procent) och omsättning (+74 procent).

Efterfrågan på miljömässigt hållbara leveranser hos användarna skapar stor innovationskraft på marknaden. PTS har i årets rapport lyft fram några exempel på initiativ som pågår för att göra leveranserna mer miljövänliga såsom: mer klimatsmarta transporter, ökad hållbarhet vad gäller förpackningar med mindre luft och emballage, samordning av transportflöden, initiativ för återbruk, information till konsumenterna för att öka efterfrågan på hållbara leveransval, arbete för mer hållbar arbetsmiljö inom e-handelsbranschen samt att fler aktörer erbjuder leveranser till paketskåp som ett alternativ till hemkörning och leverans till ombud.

Även i PTS arbete, både internationellt och nationellt, har hållbarhetsfrågorna fått ökat fokus de senaste åren. European Regulators Group for Post (ERGP) har till exempel sedan början av 2022 en dedikerad arbetsgrupp ERGP Sustainability Work Group, i vilken PTS deltar, som diskuterar hur medlemsländerna kan skapa mer hållbara posttjänster. Därutöver arbetar myndigheten både genom reglering och främjande

(omvärldsbevakning, informationsspridning och samverkan) med att skapa förutsättningar för både socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbara posttjänster.

PTS planerar att uppdatera regleringen avseende utdelning inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten under 2023. En viktig grundförutsättning i denna är att slå vakt om att posttjänsterna även fortsättningsvis ska vara socialt hållbara även för samhällets mest sårbara användargrupper. Det handlar till exempel om att de användare som redan i dag har långt till sin postanordning inte ska få längre till den samt att äldre och personer med funktionsnedsättning fortsatt ska få posten utdelad vid bostaden.

Ett annat ingångsvärde har varit att regelverket så långt som möjligt ska skapa förutsättningar för posttjänster som både motsvarar användarnas behov och är långsiktigt miljömässigt hållbara. I takt med att mottagarna vill få fler större försändelser levererade nära hemmet ställer det större krav på samhället att hitta trafiksäkra leveransplatser som inte innebär trafik inne i bostadsområden och längs vägar som är avsedda för gångtrafikanter. Med fler leveranser från fler aktörer skapas också ett behov av samordning av transporter i syfte att minska påverkan ifrån utsläpp och samtidigt möjliggöra ökad service i de glest befolkade delarna av landet.

Förändringar i postutdelningen är något som sker kontinuerligt och är nödvändigt för att anpassa servicen efter samhällets ändrade behov. PTS avsikt med det uppdaterade regelverket är att tydliggöra för berörda parter hur förändringsprocessen ska gå till och i vilket läge tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten inte är skyldig att dela ut postförsändelser enligt det postala regelverket. Syftet är att skapa en ökad förutsägbarhet i regleringen som leder till större trygghet vid förändringar i utdelningen.

PTS har under 2021 och 2022 fortsatt att följa Postnords implementering av operatörens nya produktionsmodell och som innebär varannandagsutdelning av vissa posttjänster. Implementeringen synes ha fungerat väl då myndigheten har tagit emot relativt få klagomål avseende problem som uppstått för användarna med anledning av den förändrade utdelningsfrekvensen. Bilden bekräftas även av resultatet från en undersökning av befolkningens användning av posttjänster som myndigheten nyligen låtit genomföra som visar att 92 procent av respondenterna har behov av postutdelning upp till tre dagar i veckan.³ PTS tillsyn visar dock att marginalerna i Postnords produktionsprocess minskar, vilket innebär att operatören får mindre tid på sig att komma till rätta med problem som kan uppstå i utdelningen. PTS kommer under 2022 fortsätta följa hur modellen påverkar Postnords mätningar av befordringstider.

³ Befolkningens användning av posttjänster 2022, PTS-ER-2022:15, Dnr 21-11667.

1. Fokus på hållbar utveckling ställer nya krav på postmarknaden

Post- och telestyrelsen (PTS) har i uppdrag att bevaka, analysera och beskriva postmarknadens utveckling. Frågan om hållbarhet och hållbara leveranser har under de senaste åren blivit en allt viktigare fråga. Genom de globala målen i Agenda 2030 är det tydligt att arbetet för ett mer hållbart samhälle är ett ansvar som berör alla som på olika sätt påverkar postmarknadens utveckling. Det omfattar såväl företag som tillhandahåller posttjänster som offentliga aktörer och konsumenter. Självklart handlar det om att skapa miljö- och klimatmässigt hållbara leveranskedjor, men även om att postservicen ska vara socialt hållbar och svara mot de behov användarna har oavsett förmåga eller var i landet de bor och/eller bedriver verksamhet. För att det ska vara möjligt är det även viktigt att postservicen är långsiktigt hållbar ekonomiskt.

Med hållbarhet avser PTS i rapporten att vi i samhället behöver balansera sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter för att gynna en hållbar utveckling av postservicen. Med det menas att agera ansvarsfullt och minimera risken för negativ påverkan men också att tillvarata möjligheter till hållbart värdeskapande genom innovativa affärsmodeller och lösningar.

I detta kapitel redogör PTS för en del pågående initiativ som bedrivs på området såväl internationellt som nationellt, däribland myndighetens eget reglerings- och främjandearbete.

1.1 Internationellt arbete

1.1.1 EU och den europeiska samarbetsorganisationen ERGP

EU:s gröna giv som lades fram av Europeiska kommissionen i december 2019 syftar till att göra EU till världens första klimatneutrala region. Genom den gröna givna ska EU ställa om till ”en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi” där det bland annat inte ska finnas några nettoutsläpp av växthusgaser.⁴ Den gröna givna har påtaglig påverkan på den transportintensiva postsektorn.

⁴ Europeiska kommissionen, EU:s gröna giv, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv (nedladdad 2022-02-24)

PTS deltar i EU-arbetet genom organisationen European Regulators Group for Postal Services (ERGP), vilken består av PTS och motsvarande regleringsmyndigheter i övriga EU-länder. ERGP har till uppgift att ge råd och stöd till Europeiska kommissionen när det gäller regleringen av den europeiska postmarknaden. I ljuset av den gröna given har ERGP trappat upp sitt arbete kring hållbarhetsfrågor och har från och med 2022 en dedikerad arbetsgrupp för detta (ERGP Sustainability Work Group).

ERGP tog redan under 2021 fram en rapport om den gröna given och dess påverkan på postsektorn.⁵ Rapporten fokuserar särskilt på bedömning, förebyggande och begränsning av miljöpåverkande faktorer från postoperatörernas verksamheter. Rapporten konkluderar att postsektorn sannolikt kommer att påverkas substantiellt av bl.a. åtgärder för koldioxidreduktion från transporter. Samtidigt konstaterar ERGP att det i dagsläget inte finns några EU-övergripande mandat för regleringsmyndigheterna i postsektorn att agera i miljöhållbarhetsfrågor, men att enskilda postoperatörer redan tagit många initiativ för reducerade koldioxidutsläpp och andra miljöförbättrande åtgärder.

Det är tydligt att begreppet hållbarhet ("sustainability") i EU-arbetet i första hand avser miljömässig hållbarhet. Det innebär inte att ekonomiska och sociala aspekter inte finns på agendan, men att dessa hanteras separat. Social hållbarhet är en central grundsten bakom EU:s postdirektiv⁶ som föreskriver att det ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet som därmed fungerar som ett socialt sammanhållande kitt för kommunikations- och paketsdistribution för alla EU:s medborgare oavsett var de bor. Det har på senare år däremot förts fram kritik⁷ mot att postdirektivet i nuvarande utformning inte främjar ekonomisk hållbarhet, särskilt givet samhällets kraftigt förändrade behov av posttjänster som skett på grund av den pågående digitaliseringen och den därigenom accelererande nedgången i brevvolymer. PTS arbetar genom ERGP för att få till stånd en revidering av postdirektivet så snart som möjligt.

⁵ European Regulators Group for Postal Services, ERGP Report on Green Deal and the Postal Sector, ERGP (21) 27,

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48201/attachments/1/translations/en/renditions/native>

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008.

⁷ Se exempelvis yttrandet från ERGP: European Regulators Group for Postal Services, ERGP Opinion on the Review of the Regulatory Framework, ERGP PL I (19) 12,

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36162/attachments/2/translations/en/renditions/native>

Nuvarande postdirektiv reviderades senast 2008 och det pågår diskussioner inom EU huruvida direktivet nu behöver revideras för att omhänderta de stora förändringar som sker i samhället och på postmarknaden. Kommissionen har nyligen presenterat en utvärdering av nuvarande postdirektiv och konstaterar att det är ”önskvärt att [...] undersöka den potentiella framtida anpassningen av regelverket”.⁸ Hur och när en sådan process att se över och eventuellt ändra direktivet kommer att ske är ännu oklart, men PTS bedömer att eventuella nya regler på EU-nivå ligger flera år framåt i tiden. För att säkerställa såväl ekonomisk som social hållbarhet, ser PTS det som särskilt viktigt att den framtida europeiska postregleringen utgår från medborgarnas behov i det allt mer digitala samhället, vilka skiljer sig väsentligt åt från när nuvarande direktiv kom på plats för mer än tio år sedan.

1.1.2 Världspostföreningen

Världspostföreningen (Universal Postal Union, UPU) är ett fackorgan för postfrågor inom FN. PTS har i uppdrag att handlägga frågor som rör Sveriges deltagande i verksamheten inom UPU. I augusti 2021 hölls den 27:e världspostkongressen. Kongressen behandlade bl.a. förslag om att minska koldioxidutsläpp inom postsektorn.

Sverige är medlem i det Postoperativa rådet (Postal Operations Council, POC) under kommande kongressperiod. POC är ett av fyra permanenta organ inom UPU och ansvarar för kommersiella, tekniska och ekonomiska frågor som rör posttjänster och fattar bl.a. beslut om tillämpningsföreskrifter till världspostkonventionen. Att vara medlem i POC innebär ökade möjligheter för Sverige att påverka den internationella postmarknaden. Postnord, som är utsedd nationell operatör, representerar Sverige inom POC.

1.2 Utvecklingen på marknaden och aktörernas olika hållbarhetsinitiativ

Den svenska postmarknaden fortsätter att utvecklas i snabb takt vilket delvis har förstärkts av pandemin. Enligt Postnords årliga e-barometer var tillväxten i den svenska e-handeln 20 procent under året. Alla varukategorier har utvecklats positivt och där har dagligvaror högst tillväxt.⁹ Även varuförsändelser i brevdelen fortsätter att öka samtidigt som de totala brevvolymerna minskar (se avsnitt 2.3 och 2.8).

⁸ Europeiska kommissionen, Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om tillämpningen av direktivet om posttjänster (direktiv 97/67/EG, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG), COM(2021) 674 final, s. 12.

⁹ E-barometern 2021 årsrapport (Postnord)

PTS konstaterar att den ökande efterfrågan på flexibla leveranser är konsument- och användardriven. Konsumenten eller mottagaren har ett större behov av att själv kunna avgöra när, var och hur en leverans ska ske. Till exempel vill de kunna bestämma om de vill ha leveranser i sin postlåda, till en paketbox eller till ett ombud.¹⁰

E-handelsbranschen och brev- och paketedistributörerna har ökat fokus på hållbarhet. Det pågår en stor mängd aktiviteter för att leveranserna ska bli mer hållbara, såväl ur ett miljömässigt, socialt som ett ekonomiskt perspektiv. Det handlar bl.a. om fossilfria leveranser, mindre luft i paketen, bättre möjligheter till samtransporter från olika transportörer, mer effektiv och klimatsmart returhantering samt goda arbetsvillkor för de anställda. Nedan pekar PTS på några större aktiviteter som är värda att lyfta fram i sammanhanget.

1.2.1 Mer klimatsmarta transporter

Arbetet med fossilfria transporter och hållbarhetsmärkning av transporter pågår på flera håll.¹¹ Exempelvis testar transportörerna elfordon även för tyngre distribution, förnybart flygbränsle för fraktflyg och förbättrade förnybara bränslen för vägtransporter. Utöver det finns t.ex. ett branschinitiativ från handeln som avser att ta fram en branschöverenskommelse gällande definition av fossilfria transporter inom e-handeln.¹² Denna definition avses användas som beskrivning av fossilfria transporter när en kund väljer leveranssätt hos sin e-handlare.

1.2.2 Ökad hållbarhet vad gäller förpackningar

Fler smarta förpackningar som innehåller mindre luft och emballage eller har bättre kylgenskaper för att minska användningen av kylaggregat i fordon m.m. är andra satsningar för en ökad hållbarhet.¹³ Med mindre luft i paketen kan fler försändelser packas i fordonen och antalet transporter minska. Exempel på ett sådan satsning är projektet *Förpackningsresan* som bl.a. Postnord och Chalmers tekniska högskola arbetat med.¹⁴

¹⁰ E-barometern 2021 årsrapport (Postnord) s. 35.

¹¹ Hållbarhetsmärkning för godstransporter och e-handel.

<https://www.energimyndigheten.se/energieffektivisering/program-och-uppdrag/Sektorsstrategier-for-energieffektivisering2/ataganden/hallbarhetsmarkning-for-godstransporter-och-e-handel/> (Hämtad 2022-03-17)

¹² Presentation av utkast till branschöverenskommelse för den fossilfria leveransen

<https://youtu.be/VpTlhkxq3V0> (Hämtad 2022-03-17)

¹³ <https://closer.lindholmen.se/projekt/storskaliga-samordnade-och-kundanpassade-e-handels-leveranser> (Hämtad 2022-03-17)

¹⁴ Postnord: Förpackningsresan – mot en mer klimatsmart e-handel:

<https://www.postnord.se/foretagslosningar/artiklar/hallbarhet/forpackningsresan?gclid=>

1.2.3 Samordning av transportflöden

Analys av faktiska leveransflöden i såväl städer som på landsbygden för att samla kunskap i syfte att möjliggöra samtransporter, men även för att skapa bättre förutsättningar för framtida stadsplanering (t.ex. projektet e-COMSTRAT¹⁵ och samverkansplatsen Predictive movement¹⁶) är andra pågående insatser. Arbetet syftar också till att minska returer inom e-handeln och istället främja ett återbruk. Flera aktörer tittar på mer hållbara lösningar för returer. Ett exempel är att använda distributionsnätet för morgontidningar för upphämtning av returer och ett system för att kunna förmedla returen till annan köpare i närområdet.¹⁷ Svensk handel har också tagit fram en guide för hur deras medlemmar kan minska antalet returer.¹⁸

1.2.4 Initiativ för ökat återbruk

På flera håll i branschen ökar inriktningen mot återbruk och som en del av det även effektivare utnyttjande av leveranser och returer samt emballage. Det handlar om att erbjuda möjlighet för konsumenterna att på ett smidigt sätt skänka vidare saker de inte längre behöver, t.ex. el-artiklar och kläder, t.ex. genom att återanvända det emballage som nya varor kommer med. Gällande textilier finns t.ex. projekten/förstudierna PayItForward och PassOn-line.¹⁹ Det pågår också en ökande trend mot att laga och reparera trasiga saker såsom t.ex. kläder och elektronik. E-barometern visar att ca 45 procent av e-handelskonsumenterna uppger att de har handlat begagnat på nätet under 2021.²⁰

1.2.5 Mer medvetna köpare skapar förutsättningar för mer hållbara leveranser

Arbete pågår inom branschen med att erbjuda hållbara leveransalternativ till konsumenter och organisationer när de e-handlar, t.ex. genom att hållbara leveransalternativ presenteras som första alternativ när köparen ska betala i en nätbutik. På samma tema har regeringen givit Myndigheten för trafikanalys och Konsumentverket i uppdrag att föreslå konkreta åtgärder som kan stödja

Cj0KQCjwuMuRBhCJARIsAHXdqMiMh_SGq1BJ0zYWq2171Ja3hKf8InfQDTWEHELGACoJL7WYkdG7Y8aA hEHEALw_wcB&gclsrc=aw.ds (Hämtad 2022-03-17)

¹⁵ Projekt e-COMSTRAT <https://closer.lindholmen.se/projekt/e-comstrat> (Hämtad 2022-03-17)

¹⁶ <https://predictivemovement.se/> (Hämtad 2022-03-17).

¹⁷ Artikel om hållbara returer från ehandel.se: <https://ehandel.se/ny-tjanst-lovar-hallbara-returer-ett-fantastiskt-samarbete> (Hämtad 2022-03-17)

¹⁸ Tips från Svensk handel om att minska returer i webbutiker:

<https://www.svenskhandel.se/radgivning/hallbar-handel/hallbar-handel/sju-tips-minska-returer-ehandel/> (Hämtad 2022-03-17)

¹⁹ Olika projekt inom ramen för ASTER: <https://closer.lindholmen.se/projekt/aster> (Hämtad 2022-03-17)

²⁰ E-barometern 2021 årsrapport (Postnord) s. 49.

konsumenter till mer hållbara leveransval vid e-handelsköp. I uppdraget ingår också att beskriva hur transporter som uppkommer av e-handeln har utvecklats.²¹

1.2.6 Initiativ för ökad social hållbarhet inom e-handeln

Det pågår även initiativ för att arbeta vidare med att säkra den sociala hållbarheten i e-handelsbranschen. Det handlar bl.a. om att säkerställa arbetsvillkor och en säker arbetsmiljö för de anställda. Som exempel kan ett branschinitiativ nämnas som går under benämningen ”Framtidens hållbara e-handel” (ASTER). Initiativet verkar för en mer hållbar e-handel genom kunskap och samverkan. Det handlar bl.a. om smarta förpackningar men även analys av leveransflöden för att skapa förutsättningar för framtidens stadsplanering samt möjliggöra för samordning. Inom befintliga satsningar finns också ett arbete med att förbättra förutsättningarna för konsumenter i olika landsbygder att kunna e-handla på liknande villkor som övriga i samhället vilket bidrar till att minska ojämlikheten.

1.2.7 Paketskåpen – ett grönare leveransalternativ

Trenden med ett ökande antal paketskåp/paketboxar håller i sig. Efter att Sverige under några år hamnat på efterkälken avseende den utveckling som skett i flera av våra grannländer har nu intresset ökat kraftigt för denna typ av leveranslösning även här. Postnord utökar t.ex. antalet paketskåp och parallellt sätter aktörer som Instabox, Budbee och iBoxen upp allt fler paketskåp. Etableringen sker inte enbart i storstadsregionerna utan även ute i landet (se avsnitt 2.11).

1.3 Arbete med nationell reglering som skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar posttjänst

Till följd av att vi i samhället skickar och tar emot allt färre brev med skriftliga meddelanden och vill få allt fler tyngre och större postförsändelser utdelade närmare hemmet behöver tillhandahållare av posttjänster anpassa sin utdelningsservice efter dessa nya behov i syfte att vara långsiktigt hållbara.

1.3.1 Även Postfinansieringsutredningen har ett hållbarhetsfokus

Regeringen tillsatte i oktober 2020 en utredning om finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten som ska vara klar i januari 2023.²² PTS deltar i arbetet bland annat genom att ha en representant med i utredningens expertgrupp. Även om utredningens huvudsakliga uppgift är ”att utreda hur finansieringen av den

²¹ Uppdrag att föreslå åtgärder som stödjer konsumenter till mer hållbara leveransval vid e-handelsköp, I2022/00177 och I2020/00626.

²² Regeringen, Kommittédirektiv: Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten, Dir 2020:101, beslut 2020-10-01.

samhällsomfattande posttjänsten ska se ut när den inte längre kan vara helt självfinansierad” så berör omfattningen och utformningen av den samhällsomfattande posttjänsten även miljömässiga aspekter. Exempelvis kan en förlängd befordringstid minska (eller helt ta bort) behovet av flygtransporter av postförsändelser inom den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen har därför uppdragit till utredningen att ”beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att effektivisera och minska växthusgasutsläppen från de transporter som genereras av posttjänster och redovisa konsekvenserna av sina förslag ur ett klimatperspektiv.”

1.3.2 PTS regleringsarbete

Målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen.²³ PTS har också bedömt att det är viktigt att postutdelningen inom den samhällsomfattande posttjänsten är hållbar från ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv mot bakgrund av målen i agenda 2030.

PTS kan reglera postmarknaden genom föreskrifter, tillståndsvillkor och allmänna råd. Myndighetens ambition i arbetet med regleringen av postmarknaden är att skapa förutsättningar för en hållbar postutdelning. Det finns i dag inga nationella författningsregler om var postutdelning ska ske. Genom en ändring i postlagen bemyndigade regeringen PTS 2018 att meddela föreskrifter om hur kravet på utdelning av post inom den samhällsomfattande posttjänsten ska ske. Enligt regeringen måste det kunna säkerställas på lång sikt att skyldigheten att dela ut postförsändelser inom den samhällsomfattande posttjänsten fullgörs på ett sätt som gör att det fortsatt kommer att finnas en posttjänst i hela landet, som är av god kvalitet, kostnadseffektiv och i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagets behov. Genom föreskrifter går det att skapa en mer långsiktig reglering som ger stabilitet över tid både när det gäller kraven på den som tillhandahåller tjänsten och kraven på vilken postservice som kollektivet av postmottagare har rätt att förvänta sig.²⁴

På PTS pågår nu ett arbete med att ta fram föreskrifter om postutdelning. Syftet med föreskrifterna är att tydliggöra var och hur den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska dela ut postförsändelser och vilken lägsta nivå i fråga om postutdelning som ska upprätthållas. Det kommer att ge PTS i egenskap av tillsynsmyndighet bättre förutsättningar att utöva tillsyn över hur postutdelning sker.

PTS meddelar även tillståndsvillkor för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. Villkoren är tidsbegränsade och utgör en del av den reglering som finns

²³ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 22 avsnitt 2.4.

²⁴ Prop. 2017/18:41 s. 13

på postmarknaden. Syftet med tidsbegränsningen är att skapa flexibilitet för att kunna anpassa villkoren efter teknisk utveckling, ändringar i användarnas behov och beteende samt efter hur postmarknaden utvecklas.

1.3.3 Social hållbarhet en viktig grundförutsättning i PTS regleringsarbete

En viktig grundförutsättning i PTS föreskriftsarbete är att säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten även fortsättningsvis är socialt hållbar. Utgångspunkten i postdirektivet är att postutdelning ska ske vid bostaden.²⁵ Vad det innebär i praktiken i respektive medlemsland beror bland annat på geografiska förutsättningar och hur postutdelningen var organiserad innan direktivets ikraftträdande 1997. Förslaget till föreskrifter om postutdelning som PTS nu tar fram kommer därför innehålla regler som innebär att de postmottagare som redan har långt till sin postanordning inte riskerar att få ännu längre avstånd samt ett förtydligande av vad utdelning vid bostad betyder i Sverige.

Förändringar i postutdelningen är något som sker kontinuerligt och är nödvändigt för att anpassa servicen efter samhällets ändrade behov. PTS har under årens lopp noterat att det finns postmottagare som upplever att deras önskemål inte beaktas när tillhandahållaren vill genomföra nödvändiga förändringar i utdelningsverksamheten. Förslaget till föreskrifter om postutdelning kommer att innehålla regler och allmänna råd som rör tillhandahållarens samråd med postmottagare och andra berörda inför föreslagna förändringar. Syftet med reglerna är att säkerställa en tydlig och förutsägbar förändringsprocess. Genom en sådan process får tillhandahållaren bättre möjligheter att beakta de behov som postmottagare och andra berörda har när det blir aktuellt att genomföra förändringar i postutdelningen. På så sätt säkerställer PTS att sociala aspekter beaktas.

Alla användare oavsett funktionsförmåga ska ha tillgång till den samhällsomfattande posttjänsten. PTS har för avsikt att säkerställa att posttjänsten är socialt hållbar i denna bemärkelse genom att i tillhandahållarens tillståndsvillkor för 2023 reglera frågor om postmottagares särskilda behov av postservice både i och utanför tätort.

Redan i dag reglerar PTS genom 2022 års tillståndsvillkor för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten en tjänst i glesbygd för äldre och personer med särskilda behov som inte kan hämta posten vid ordinarie avlämningsställe, portofri förmedling av blindskriftsförsändelser samt ställer krav på tillhandahållaren att erbjuda en tjänst som inte kräver uppkoppling till internet. Därutöver säkrar PTS i tillståndsvillkoren ett flertal områden som bidrar till såväl ekonomisk som social hållbarhet. Det är fråga om allmänna regler avseende insamling och utdelning av

²⁵ Artikel 3 punkten 3 andra strecksatsen direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av EU:s inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna

post, mätning av befordringstider för post samt villkor som säkerställer en tillförlitlig posthantering.

1.3.4 Miljömässiga och ekonomiska hållbarhetsaspekter i PTS regleringsarbete

Utdelning av postförsändelser ska som regel göras i postmottagarens postanordning vanligtvis i anslutning till mottagarens bostad (adressplats²⁶). I de föreskrifter om postutdelning som PTS arbetar med för närvarande planerar myndigheten att inkludera regler som innebär att tillhandahållaren kommer ha möjlighet att anvisa en alternativ plats för postanordning upp till 200 meter från postmottagarens adressplats. Myndighetens avsikt är att skapa regler som bidrar till en samhällsomfattande posttjänst som är både miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar. I takt med att postmottagarna önskar få större försändelser levererade nära hemmet är en förväntad utveckling att fler kommer vilja sätta upp större och säkrare postanordningar i närheten av sin bostad eller verksamhet. PTS förutspår därför att mottagarna på grund av utrymmes- och säkerhetsskäl kommer att efterfråga nya platser för postmottagning i nära anslutning till fastigheter och bostadsområden, vilket ska vara möjligt enligt det nya regelverket.

Att kunna samla postanordningarna i närheten av postmottagarnas hem på mer tillgängliga platser skapar också positiva miljövinster i form av minskat antal transporter och därmed lägre utsläpp av växthusgaser. Ur perspektivet social hållbarhet innebär reglerna möjliggörande av grönare bostadsområden med färre fordonstransporter i direkt anslutning till fastigheterna. Reglerna innebär även att tillhandahållaren får möjlighet att komma överens med andra postoperatörer och aktörer om samarbete när det gäller utdelningen av brev och paket. Sådana samarbeten främjar ur såväl miljömässigt som ekonomiskt perspektiv den samhällsomfattande posttjänstens hållbarhet.

För att underlätta implementeringen av regler och tillståndsvillkor behöver PTS främja samverkan mellan postmarknadens olika aktörer. Avsnittet som följer innehåller en redogörelse för PTS främjandearbete.

1.4 Samverkan krävs för att skapa en långsiktigt hållbar samhällsstruktur

För att kunna nå hållbara, flexibla och användarnära leveranslösningar krävs samverkan på olika plan mellan olika aktörer, såväl kommersiella som offentliga. PTS bedriver ett främjandearbete inom postområdet som syftar till att myndigheten ska

²⁶ Adressplats: plats som enligt Lantmäteriets fastighetsregister anger en bostads- eller verksamhetsadress; i regel entrén till byggnaden med bostad eller verksamhet.

kunna bidra till lösningar där det kan finnas ett glapp mellan användarnas behov och det kommersiella utbudet eller där myndigheten saknar möjlighet att reglera. Främjandearbetet innebär i korthet att PTS arbetar med informations spridning och samverkan parallellt med den reglering myndigheten utarbetar på området och detta för att skapa goda förutsättningar för hållbara och mottagarvänliga leveranslösningar i och utanför tätort. Med en postmarknad som är allt mer integrerad med andra marknader, såsom t.ex. transportsektorn och detaljhandeln, blir det allt viktigare att framtida lösningar utvecklas genom en ökad samverkan mellan postsektorn och andra sektorer. Samverkan kan bland annat bidra till att digitaliseringens möjligheter tillvaratas fullt ut, inte minst att hantera de stora miljö- och klimatutmaningar som samhället står inför.

PTS har redan i dag en dialog och samverkar med myndigheter som arbetar med frågor som har beröring med postområdet. Det gäller Tillväxtverket, Trafikanalys, Vinnova, Boverket, Länsstyrelserna m.fl. Det är viktigt med myndighetssamverkan för att främja en välfungerande posttjänst. Det krävs också samverkan med och mellan övriga aktörer och att alla tar ansvar och bidrar. Exempelvis tillhandahållare av posttjänster, fastighetsägare, mottagare, kommuner och regioner m.fl.

PTS kommer även fortsätta delta och vid behov ta initiativ till samverkans- och andra främjandeinsatser i syfte att stödja och komplettera myndighetens reglering på området och för att bidra till hållbara leveranslösningar. Detta kan t.ex. ske genom informationsinsatser riktade till företrädare för olika konsument- och branschorganisationer. Det kan också handla om att bidra till utvecklad kunskap i kommunernas arbete med att upplåta mark för att möjliggöra miljömässigt mer hållbara platser för postanordningar och andra leveranser. Ytterligare ett exempel är att följa den snabba etableringen av paketboxar/paketskåp och bevaka att bl.a. tillgänglighetsfrågor omhändertas av marknadsaktörerna.

1.4.1 Prissättningsmodeller för mer hållbara leveranser

För att styra beteenden mot en mer resurseffektiv användning av leveranstjänster arbetar branschen med att utveckla mer hållbara prissättningsmodeller på marknaden. Detta gäller såväl prissättning mot fraktköpare (t.ex. fraktföretagen mot e-handlare m.fl.) som mot slutkonsument. Det kan exempelvis röra sig om kapacitetsstyrning så att priser anpassas efter tillgänglig kapacitet (tidpunkt/dag) för att öka fyllnadsgraden i befintliga transporter. Ett annat område är att transportörerna istället för att ta ut enhetspriser för frakt eller enbart tar hänsyn till vikt i prissättningen, även premierar effektiva förpackningar genom en prissättning baserad på s.k. volymvikt. För konsumenter handlar det om att få en realistisk bild av fraktens kostnad för att minska resursförbrukning i form av onödiga transporter och åtgång av förpackningsmaterial.

1.4.2 Delning av data är en viktig nyckel till mer hållbara leveranslösningar

Det finns några specifika områden som PTS ser har stor potential att bidra till mer hållbara lösningar. Dels ser myndigheten att en betydligt utökad samverkan gällande samtransporter skulle kunna skapa mer hållbara transporter genom att antalet skulle reduceras. Dels kan PTS konstatera att samverkan gällande delning av data möjliggör att mer effektiva och hållbara transportlösningar kan skapas och genomföras. Det gäller för såväl samhällsplanering i stort som för samordning av enskilda leveranser. Den ökande digitaliseringen medför stora möjligheter här, men för att detta ska kunna tillvaratas är en förutsättning att alla berörda aktörer kan ta del av nödvändig information. Det finns stora datamängder om transporter, men utspridda hos olika aktörer och det saknas en samlad bild av helheten. Riskerna är därmed uppenbara att transportflöden suboptimeras och att det blir svårt att nå hållbarhetsmålen oavsett om det gäller resursanvändning, utsläpp av klimatgaser, trivsamma stadsmiljöer, service till avlägsna delar av landet eller ekonomisk hållbarhet i transportsystemen. Samtidigt behöver data samlas in och delas på ett sätt som inte påverkar förutsättningarna för en välfungerande konkurrens. Sådana initiativ gällande delning av data och samtransporter finns inom ramen för ASTER men delvis också inom samverkansplattformen Predictive movement (se avsnitt 1.2).

2. Marknad och prissättning

PTS har i uppgift att fortlöpande följa utvecklingen på postmarknaden, bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov, främja en effektiv konkurrens, samt övervaka prisutvecklingen på marknaden. I detta avsnitt redovisar PTS dessa analyser.

2.1.1 Brev- respektive paketmarknadens omfattning

Postmarknaden består av två delmarknader: brevmarknaden, vilken traditionellt i första hand riktar sig mot kommunikation, det vill säga distribution av skriftliga meddelanden; samt paketmarknaden, vilken omfattar distribution av varor och andra fysiska föremål.

Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst 2 kg.²⁷ Detta inkluderar både traditionella brev, samt befordran av paketbrev, det vill säga, lättare varuförsändelser som kan distribueras i brevflödet. Enligt postlagen krävs tillstånd för att regelbundet dela ut brev mot betalning. Under 2021 hade 28 företag tillstånd att bedriva postverksamhet på den svenska marknaden.²⁸

I den svenska postlagen finns inte någon definition av ”paket”, utan paket har i praktiken klassificerats som de postförsändelser upp till 20 kg som ”inte är brevörsändelser”. Som en särskild del av paketmarknaden kan dock även paketbrev inkluderas, det vill säga lättare varuförsändelser, maximal vikt 2 kg, som befordras i brevflödet. Givet att dessa får ses som inkluderade i postlagens definition av brevörsändelser, har PTS valt att i det här kapitlet definiera paketmarknaden som postförsändelser upp till 20 kg som inte är avsedda för skriftlig kommunikation. Detta inkluderar både distribution av varor, med eller utan kommersiellt värde, samt distribution av andra fysiska föremål. I Sverige krävs inget tillstånd för att tillhandahålla paketleveranstjänster, däremot ska paketleverantörer anmäla sig till PTS i enlighet med EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster.²⁹ För närvarande finns 25 paketleverantörer på den svenska paketmarknaden. Datainsamlingen som

²⁷ 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.

²⁸ Operatörer med tillstånd, se: <https://www.pts.se/sv/bransch/post/postoperatorer/>

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

ligger till grund för detta kapitel om marknaden omfattar av proportionalitetsskäl de 15 största paketaktörerna.³⁰

Det ska noteras att paketbrevnen egentligen är ett hybridsegment, vilket kan ses som en särskild del av både brevmarknaden och paketmarknaden. Huruvida de ska räknas in brevmarknaden, paketmarknaden, eller både och, får ses som beroende av vilken typ av analys som ska göras.

2.1.2 Mått för marknadsanalys

I detta kapitel används två mått för marknadsanalys:

- **Marknadsandelar:** beräknas ofta på basen av omsättning, förutom då marknaden karakteriseras av mycket homogena produkter, då marknadsandelar baserat på volymer brukar antas ge en mer rättvisande bild.³¹
- **Herfindahl-Hirschmann Index (HHI):** ett mått på marknadskoncentration som beräknas som summan av de kvadrerade marknadsandelarna på marknaden. Vanligtvis brukar ett HHI som understiger 15 % tolkas som låg marknadskoncentration, ett värde mellan 15 och 25 % som måttlig koncentration, och ett värde som överstiger 25 % som hög koncentration.³² Det ska noteras att de HHI:n som beräknas i avsnittet nedan om paketmarknaden kan vara något överskattade, givet att datan endast omfattar de 15 största aktörerna på marknaden.

2.2 Den svenska brevmarknaden

Samhällets digitalisering har lett till stora förändringar i användarnas kommunikationsvanor. Under de senaste årtiondena har det i en allt högre grad skett en substitution från skriftlig kommunikation till digital kommunikation. Allt fler företag och privatpersoner väljer att kommunicera via digitala kanaler, och ett ökande antal myndigheter väljer att kommunicera med medborgare via digitala brevlådor.

Resultatet av denna utveckling är ett minskande antal brevvolymer. Sedan början på 2000-talet har det totala antalet brevfrösendelser minskat varje år, och utvecklingen har dessutom accelererat under senare år. Under perioden 2000 till 2010 var den kumulativa genomsnittliga årliga förändringen (CAGR) -1,7 %, vilket under perioden

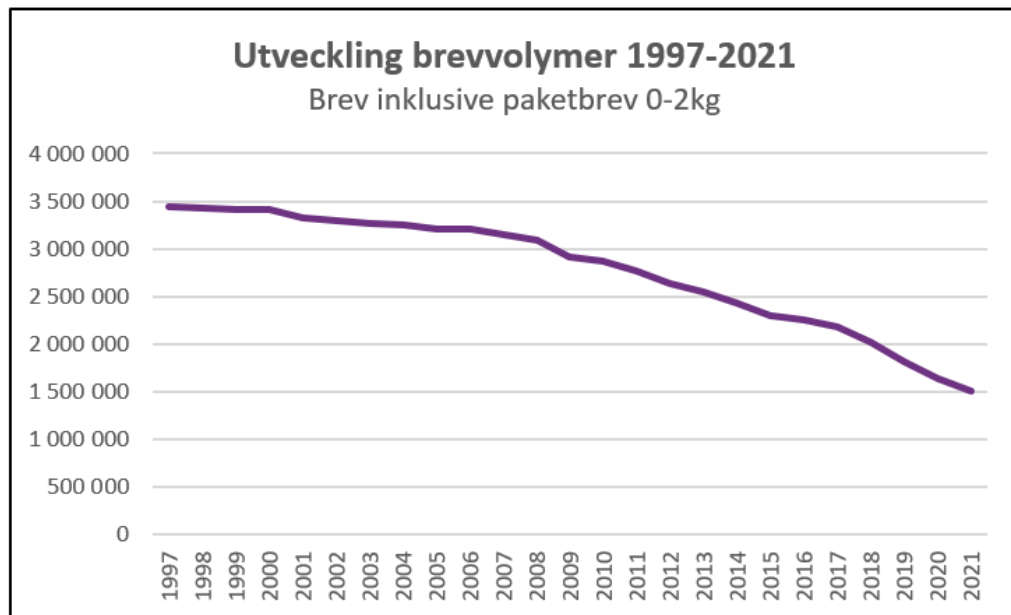
³⁰ Notera att detta innebär att analysen i detta kapitel inte är direkt jämförbar med andra analyser som PTS har gjort, som exempelvis PTS rapport "Den svenska paketmarknaden", vilken omfattar samtliga 25 aktörer, samt paket upp till 31,5 kg.

³¹ Busu (2012), An economic analysis of the degree of market concentration: Competition indicators; Department of Justice & FTC (2010), Horizontal Merger Guidelines.

³² Competition indicators; Department of Justice & FTC (2010), Horizontal Merger Guidelines.

2010–2021 ökade till -5,7 %. Dessa siffror inkluderar totala volymer av brevfrösendelser, det vill säga, både traditionella brev samt paketbrev. Om paketbrev exkluderas, vilka har genomgått en relativt kraftig tillväxt under de senaste åren, är nedgången kraftigare.

Figur 1: Utveckling av totala brevvolymer i tusental 1997–2021



2.3 Volymer och omsättning på brevmarknaden under 2021

Som nämnts ovan omfattar brevmarknaden brevfrösendelser upp till 2 kg, vilket omfattar både traditionella brev samt paketbrev. Under 2021 skickades ca 1,5 miljarder brevfrösendelser inom Sverige, varav ca 1,4 miljarder var traditionella brev, och ca 73 miljoner var paketbrev.

Omsättningen på marknaden var 9,2 miljarder kronor under 2021, varav traditionella brev stod för 7,2 miljarder kronor, och paketbrev stod för ca 2 miljarder kronor.

Tabell 1: Volymer och omsättning på brevmarknaden (2021)

Brevmarknaden (tusental)	Utfall 2021		Skillnad 2020-2021	
	Volymer	Omsättning	Volymer	Omsättning
Totala brevfräsändelser 0-2kg	1 505 919	9 197 255	-5,4%	1,1%
Varav brev	1 433 223	7 230 240	-7,1%	-9,3%
Varav paketbrev	72 696	1 967 015	45,3%	74,6%

Jämfört med föregående år har den totala brevmarknaden minskat med 5,4 % i termer av volymer, och ökat med 1,1 % i termer av omsättning. Totalsiffrorna döljer det faktum att, medan traditionella brev har minskat både i termer av volymer (-7 %) och i termer av omsättning (-9%), så har paketbrev ökat både räknat i volymer (+45 %) och omsättning (+74 %).

2.4 Konkurrenssituationen på brevmarknaden

2.4.1 Marknaden för brev (riktad mot skriftliga meddelanden)

Postnord har traditionellt haft en mycket stark ställning på brevmarknaden, ända sedan liberaliseringen i början på 1990-talet. Efter liberaliseringen ökade först antalet operatörer med tillstånd, i slutet av 1997 hade ca 100 företag tillstånd att bedriva postverksamhet.³³ Därefter vände utvecklingen, och under 2021 var 28 postoperatörer verksamma på den svenska brevmarknaden.

Postnord är fortfarande den största aktören på marknaden traditionella brevtjänster, och hade under 2021 en marknadsandel på mellan 75 och 80 % i termer av volymer³⁴. Postnords största konkurrent är Citymail, med en marknadsandel på mellan 20 och 25 %. Därefter har de tio företagen inom morgontidningsdistributörerna (MTD) sammantaget mellan 1 och 5 % av marknaden, medan den kombinerade marknadsandelen för övriga operatörer är mindre än 1 %.

Tabell 2: Marknadsandelar på marknaden för brev 0-2 kg (exklusive paketbrev) (2021)

Operatör	Marknadsandel (volym) Brev		Operatör	Marknadsandel (omsättning) Brev	
Postnord	75-80%	-3	Postnord	85-90%	-1
Citymail	20-25%	2	Citymail	10-15%	1
MTD	1-5%	0	MTD	<1%	0
13 aktörer enskilt <1%	<1% tillsammans	--	13 aktörer enskilt <1%	<1% tillsammans	--
HHI	63%	-3	HHI	78%	-2

³³ Postmarknad i förändring. En samhällsekonomisk analys av liberaliseringens effekter (SOU 2005:5)

³⁴ Analysen baseras på marknadsandelar beräknade på basen av volym, då det är PTS bedömning att denna delmarknad är relativt homogen, det vill säga, de olika företagen på marknaden erbjuder liknande produkter. Även om det kan finnas "små" skillnader i produkternas karakteristika och kvalitet, är produkterna relativt utbytbara. Företagen konkurrerar främst på basen av pris.

Jämfört med föregående år har Postnords marknadsandel minskat med 3 procentenheter, Citymail har ökat med 2 procentenheter och MTD:s marknadsandel har legat relativt oförändrad (en ökning på mindre än 1 procentenhet). Det ser alltså ut som att framför allt Citymail har tagit marknadsandelar från Postnord under året.

En beräkning av Herfindahl-Hirschmann Index (HHI) ger ett värde på 63 %, vilket innebär att det föreligger en hög grad av marknadskoncentration på brevmarknaden. Jämfört med föregående år har det beräknade värdet på HHI minskat med 3 procentenheter. PTS kan dock konstatera att brevmarknaden fortfarande är en mycket koncentrerad marknad. Detta gäller särskilt för vissa delsegment, såsom rikstäckande befordran av enstaka brev, där Postnord i praktiken är den enda postoperatören.

2.4.2 Marknaden för paketbrev (lättare varuförsändelser i brevflödet)

Som nämnts ovan, omfattar brevmarknaden både traditionella brev och lättare varuförsändelser som går i brevflödet. Sedan 2019 har PTS möjlighet att urskilja paketbrev ur totala brevvolymer. Denna delmarknad har ökat kraftigt under senare år, i takt med att e-handeln har ökat.

Postnord är den största aktören på marknaden för paketbrev, med en marknadsandel på mellan 75 och 80 %, i termer av volymer³⁵. Näst störst är MTD, som med sitt gemensamma varumärke ”Early Bird” har en sammanlagd marknadsandel på mellan 15 och 20 %. Därefter kommer Citymail med en marknadsandel på mellan 1 och 5 %, medan övriga aktörer på marknaden tillsammans har en marknadsandel som understiger 1 %.

Tabell 3: Marknadsandelar på marknaden för paketbrev 0-2 kg (2021)

Operatör	Marknadsandel (volym) Paketbrev		Operatör	Marknadsandel (omsättning) Paketbrev	
Postnord	75-80%	-2	Postnord	85-90%	0
MTD	15-20%	2	MTD	10-15%	0
Citymail	1-5%	0	Citymail	1-5%	0
6 aktörer enskilt <1%	<1% tillsammans	--	6 aktörer enskilt <1%	<1% tillsammans	--
HHI	65%	-3	HHI	78%	1

Jämfört med föregående år har Postnords marknadsandel minskat med ca 2 procentenheter, MTD:s marknadsandel har ökat med ca 2 procentenheter, medan Citymails ligger relativt oförändrad (Citymail har ett tapp på mindre än en procentenhet). Det ser alltså ut som att MTD under året har tagit marknadsandelar från framför allt Postnord.

³⁵ Ibid.

En beräkning av HHI ger ett värde på 65 %, vilket innebär att delmarknaden för paketbrev är mycket koncentrerad. Sedan föregående år har dock HHI minskat med 3 procentenheter.

2.4.3 Sammanfattning – konkurrenssituationen på brevmarknaden

I detta avsnitt har PTS närmare undersökt konkurrenssituationen på brevmarknaden. När det gäller delmarknaden riktad mot skriftliga meddelanden (det vill säga brevöversändelser exklusive varuförsändelser) är Postnord fortfarande den största aktören, dock har både Postnords marknadsandel och HHI minskat under året, medan framför allt Citymail har stärkt sin position. När det gäller marknaden för paketbrev är Postnord också störst, och även här har både Postnords marknadsandel och HHI minskat under året, medan MTD har fått en starkare position. Sammanfattningsvis konstaterar PTS att även om marknadskoncentrationen under det senaste året har minskat på båda delmarknaderna råder det fortfarande en mycket hög grad av koncentration på båda marknaderna.

2.5 Brevmarknaden: Analys av prisutvecklingen

PTS har i uppgift att bevaka prisutvecklingen på postmarknaden. I detta avsnitt undersöker PTS närmare priset för att skicka inrikes respektive utrikes brev. Analysen inleds med att jämföra Postnords pris med priset hos andra tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten i Europa. Därefter ställs detta i relation till hur svenska konsumenter uppfattar prisvärdheten i att skicka inrikes och utrikes brev.

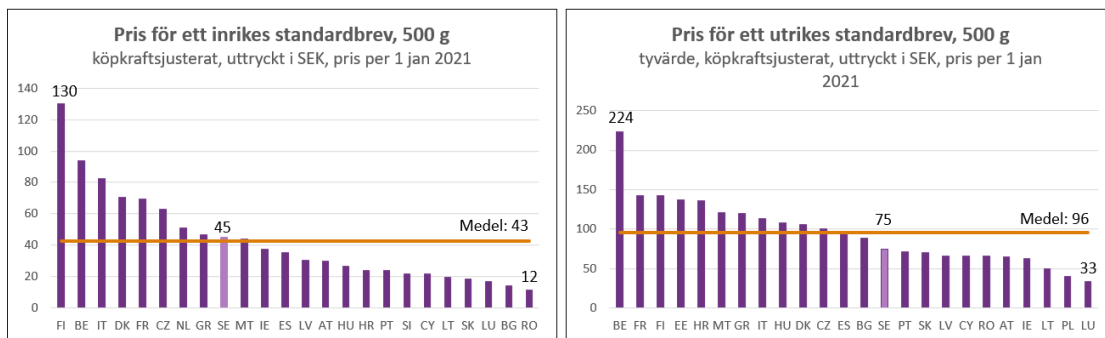
2.5.1 Europeisk jämförelse av priset för ett inrikes respektive utrikes brev

För att jämföra Postnords priser med priserna hos andra tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten i Europa, använder PTS prisdata från kommissionens databas PARCEL, vilken innehåller data insamlad av tillsynsmyndigheter i Europa, med stöd av EU:s paketförordning³⁶. PARCEL innehåller data på det lägsta tillgängliga priset för tre produkter (standardbrev, rekommenderat brev, spårbart brev), samt tre viktklasser (500 g, 1 kg, 2 kg), varav PTS väljer produkten ”standardbrev” och den lägsta viktklassen (500 g)³⁷. Samtliga priser är köpkraftsjusterade för att ta hänsyn till skillnader i prisnivåer mellan olika länder, och uttryckta i svenska kronor.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, se: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0644&from=EN>, senaste publicerade prisdatan som finns tillgänglig via PARCEL är för närvarande priser som gäller från januari 2021.

³⁷ Det ska noteras att ett brev på 500 g är ett relativt stort brev, och viktklassen kan därför även inkludera mindre varuförsändelser som går i brevlödet. 500 g antas dock vara den mest ”brevlika” produkten i databasen.

Figur 2: Europeisk jämförelse av priset på ett inrikes respektive utrikes standardbrev (500 g)



PTS börjar med att jämföra inrikespriset för ett standardbrev på 500 g (det vänstra diagrammet ovan). Som diagrammet visar, återfinns det högsta priset i Finland (130 kr) och det lägsta priset i Rumänien (12 kr). Det svenska priset på 45 kr klarar sig relativt bra i jämförelsen, och ligger strax över medelvärdet (43 kr). Det svenska priset ligger också relativt lågt i en jämförelse med de två övriga nordiska länderna i databasen (Finland, 130 kr; och Danmark, 70 kr).

PTS undersöker sedan utrikespriser (högra delen av diagrammet). I de fall som länder har olika priser till olika destinationsländer använder PTS typvärdet, det vill säga, det vanligaste priset för att skicka ett utrikes brev. Som diagrammet ovan visar, återfinns det högsta priset i Belgien (224 kr), och det lägsta priset i Luxemburg (33 kr). Det svenska priset på 75 kr ligger en bit under genomsnittet (96 kr), och är också relativt lågt i en jämförelse med de två övriga nordiska länderna i databasen (Finland, 142 kr; och Danmark, 106 kr).

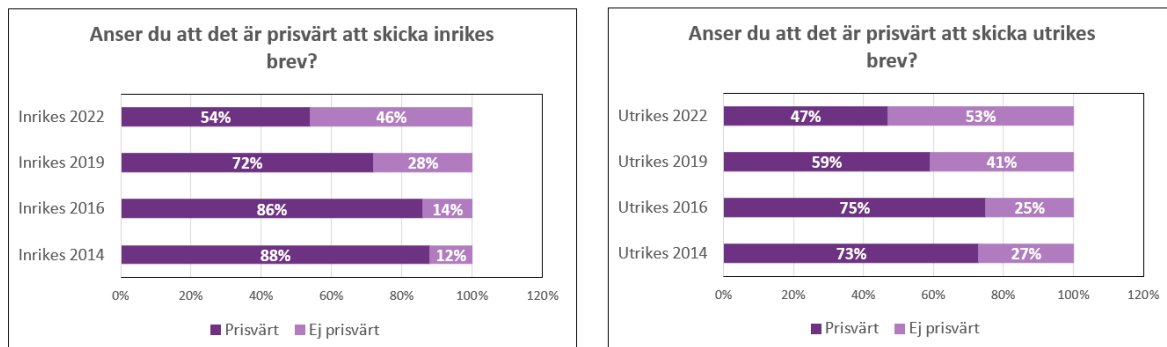
Sammanfattningsvis kan PTS konstatera att svenska inrikes- och utrikespriser för brev ligger relativt nära det europeiska genomsnittet i en europeisk jämförelse av köpkraftsjusterade priser. I nästa avsnitt går PTS vidare med att undersöka konsumenternas syn på prisvärdheten i att skicka inrikes respektive utrikes brev.

2.5.2 Användarnas syn på prisvärdheten i att skicka inrikes och utrikes brev

För att närmare undersöka vad konsumenter anser om prisvärdheten i att skicka inrikes och utrikes brev använder PTS information från rapporten "Befolkningens användning av posttjänster"³⁸. Studien innehåller data om prisvärdhet över fyra år, se diagram 3 nedan.

³⁸ Datan kommer från "Befolkningens användning av posttjänster 2022" (PTS-ER-2022:15), publicerad den 31/3 2022.

Figur 3: Befolkningens uppfattning om prisvärdheten i att skicka ett inrikes respektive utrikes brev



När det gäller inrikes brev (vänstra delen av diagrammet ovan), visar rapporten att en majoritet (54 %) av respondenterna under 2022 anser att det är prisvärt att skicka brev inrikes. Denna andel har dock minskat över tid, en minskning från 88 % under 2014, 86 % under 2016, och 72 % under 2019, det vill säga, en minskning över en åttaårsperiod med 34 procentenheter.

Gällande utrikes brev svarade 47 % av respondenterna under 2022 att det var prisvärt att skicka utrikes brev. Även här har andelen som uppfattar det som prisvärt minskat sedan 2014, då 73 % ansåg det prisvärt. Mellan 2014 och 2016 skedde en liten ökning i andelen från 73 % till 75 %, vilken sedan minskade till 59 % under 2019. Under perioden mellan 2014 och 2022 har andelen minskat med totalt 26 procentenheter.

Både när det gäller inrikes och utrikes brev har det under den undersökta perioden, särskilt sedan 2016, skett en relativt stor minskning av andelen respondenter som anser att tjänsterna är prisvärda. Detta går att ställa i jämförelse med utvecklingen i det reella priset på frimärkt samt utvecklingen i konsumentprisindex (KPI). En sådan analys visar att det reella priset på frimärkt, sedan 2016 – och i kontrast till perioden innan – har ökat i en högre takt än den generella prisutvecklingen.³⁹

2.5.3 Sammanfattande diskussion – priser brevmarknaden

I detta avsnitt har PTS tittat närmare på priset för att skicka ett inrikes respektive utrikes brev. En europeisk jämförelse av köpkraftsjusterade priser visar att svenska

³⁹ Beräkningar visar att under perioden 1990–2016 ökade det reella priset på frimärkt i linje med tillväxttakten i KPI (båda med en kumulativ genomsnittlig tillväxttakt (CAGR) på ca 2 %). Därefter, under perioden 2016–2022, har det reella priset på frimärkt ökat med +10 % (CAGR), jämfört med en inflationstakt på +2 % (CAGR) för KPI. En bidragande orsak är de nya pristaksreglerna, vilka efter 2019 tar hänsyn till, och kompenserar för, nedgång i brevvolymer. Analysen har baserats på frimärkta brev i viktclassen 50 g (den vanligaste viktclassen), men utvecklingen är liknande för samtliga viktclasser för vilka vi har data tillgängligt. Prisdatan för analysen kommer från Postnords publicerade portoguiden.

inrikes- och utrikespriser ligger relativt nära det europeiska genomsnittet. Svenska priser är också betydligt lägre än motsvarande priser i de övriga nordiska länderna i databasen. PTS kan också konstatera att under de senaste åtta åren (vilka är de år för vilka data finns tillgänglig) har en majoritet av användarna ansett att det är prisvärt att skicka både inrikes och utrikes brev, men att denna andel har minskat de senaste åren. Under 2022 anser lite mer än hälften av användarna att det är prisvärt att skicka inrikes brev, medan bara drygt hälften av användarna anser att det är prisvärt att skicka utrikes brev. Utvecklingen reflekterar att brevmarknaden är en marknad i nedgång, med fallande brevvolymer. Detta innebär en press uppåt på priserna på marknaden för att kompensera för de förluster som uppstår på grund av nedgången i volymer.

2.6 Efterlevnad av postförordningens pristak

Postnord, som är utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten, måste vid prisändringar ta hänsyn till de regler om prissättning som finns i postförordningen och postlagen. Prishöjningstaket, som följer av 9 § postförordningen, avser frimärkta brev försändelser. Prishöjningstaket ger, utöver inflationen, också ett utrymme för prishöjning baserat på de ökade styckkostnader som volymnedgången medför.

Postnord har höjt det aktuella portot med 1 kr såväl den 1 januari 2021 (från 11 till 12 kr), som samma datum 2022 (från 12 kr till 13 kr). När det gäller den första höjningen (2021) om 9,1 procent så ligger den inom det tillåtna utrymmet, då utrymmet för 2021 med hänsyn till inflation och volymminskning enligt postförordningens regel var drygt 14 procent.

Vad gäller höjningen från 12 kr till 13 kr som Postnord gjorde den 1 januari 2022 kan den ännu inte bedömas utifrån bestämmelserna förrän volymutfallet för enskilda tjänster har fastställts, vilket ska göras senast den 30 juni 2022. Då det fanns ett outnyttjat prishöjningsutrymme från föregående år och volymerna totalt sett fallit kraftigt även under 2021 är det sannolikt att även denna höjning ligger inom det tillåtna spannet.

2.7 Den svenska paketmarknaden

Samhällets digitalisering har lett till stora förändringar i användarnas konsumtionsvanor. Under de senaste åren har det skett en kraftig tillväxt i e-handeln och allt fler paketleverantörer är verksamma på marknaden. Resultatet av denna utveckling är en kraftigt ökad tillväxt i antalet utdelade paket, vilket ytterligare har drivits på av Covid-19 pandemin.

Graden av innovation har under de senaste åren ökat på paketmarknaden, särskilt inom sista milen-segmentet. Exempelvis har nya leveranssätt vuxit fram (t.ex. paketskåp), ökad möjlighet till flexibilitet i leveransen (t.ex. hemleverans på kvällar/helger, samma dag-leverans), samt en tydlig rörelse mot ökad digitalisering/automation (smarta paketskåp, mobilappar för spårning och hantering av paketleverans, ökad automatisering inom lagerhanteringen).

Marknaden kan delas upp i tre olika delsegment:

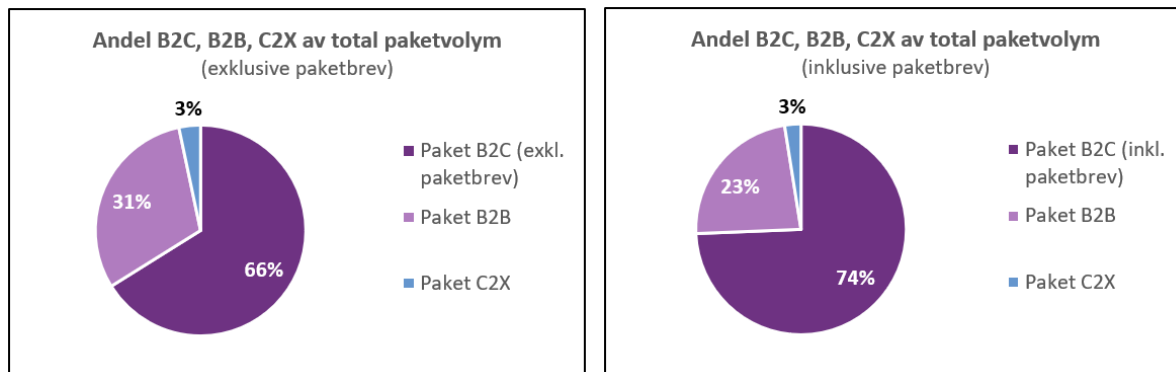
- **Företag till konsument (B2C):** omfattar paket som skickas från företag till konsument, exempelvis distribution till konsument av varor inhandlade via internet. Som en särskild del av B2C-marknaden kan också paketbrev räknas in.
- **Företag till företag (B2B):** utgörs av paket som skickas från företag till företag, exempelvis bulkleverans av varor från grossist till återförsäljare.
- **Konsument till annan mottagare (C2X):** omfattar paket skickade från konsument till ”vilken mottagare som helst”. Inkluderar exempelvis paket skickade från individ till familj och vänner, från individ till individ efter försäljning via marknadsplats på internet, samt returerna från individ till företag av föremål som har inhandlats på internet (det ska dock noteras att det senare sällan registreras som ett C2X-flöde hos paketföretagen).

2.8 Volym och omsättning på paketmarknaden under 2021

Som nämnts ovan omfattar den svenska paketmarknaden i den här rapporten distribution av postförsändelser, som inte är skriftliga meddelanden, och som väger högst 20 kg. Den totala marknaden omfattar därmed både traditionella paket (som går i ”paketflödet”) och paketbrev, det vill säga lättare varuförsändelser på max 2 kg som går i brevflödet. Det ska dock noteras att paketbrev är ett hybridsegment, vilket skiljer sig relativt mycket från övriga segment på paketmarknaden.

Paketmarknadens största delmarknad är B2C, vilken står för 66 % av alla paket (74 % om paketbrev räknas in i den totala volymen). Därefter följer B2B som står för 31 % av paketen, och C2X som står för 3 % av paketen (23 % respektive 3 %, om paketbrev räknas in i totala volymen).

Figur 4: Andel B2C, B2B och C2X av total paketvolym



Under 2021 skickades totalt ca 227 miljoner traditionella paket, varav ca 150 miljoner var B2C-paket, ca 69 miljoner var B2B-paket, och ca 7,5 miljoner var C2X-paket. Den totala omsättningen var ca 13 miljarder, varav B2C stod för 7,2 miljarder, B2B för 5,3 miljarder och C2X för 488 miljoner. Om paketbreven räknas in var den totala volymen på marknaden ca 299 miljoner, och den totala omsättningen 14,9 miljarder.

Tabell 4: Volym och omsättning på paketmarknaden (2021)

Paketmarknaden (tusental)	Utfall 2021		Skillnad 2020-2021	
	Volym	Omsättning	Volym	Omsättning
Paket B2C	149 837	7 169 782	13,8%	17,1%
Paket B2B	69 233	5 303 940	34,3%	49,4%
Paket C2X	7 507	488 073	43,8%	22,5%
Totalt paketströmmen 0-20 kg	226 577	12 961 795	20,2%	28,7%
Paketbrev (i brevströmmen)	72 696	1 967 015	45,3%	74,6%
Total, paket	299 273	14 928 810	25,5%	33,3%

Jämfört med föregående år har antalet B2C-paket ökat både i termer av volymer (+14 %) och i termer av omsättning (+17 %). Likaså har B2B-paketerna ökat (34 % i termer av volymer och 49 % i termer av omsättning). Inom C2X-segmentet har volymerna ökat med ca 44 % och omsättningen med 22,5 %. Även paketbreven har ökat kraftigt (45 % baserat på volymer, 75 % baserat på omsättning).

Det ska noteras att den relativt kraftiga ökningen i B2B-volymer delvis reflekterar att PTS i årets insamling för första gången fått in data från DSV Road, TNT och FedEx, vilka alla är relativt stora aktörer på B2B-marknaden. Delvis är det också en reflektion av att även B2B-marknaden nu i allt högre grad håller på att digitaliseras.⁴⁰

⁴⁰ Se Lithium (2022), Scandinavian B2B Commerce 2021

2.8.1 Returvolymer på paketmarknaden

De paketvolymer som rapporteras in av företag till PTS inkluderar generellt sett returvolymerna. Ungefär hälften av företagen som lämnar in information kan inte urskilja returvolymerna i sina flöden. Många företag saknar explicit registrering av returvolymerna, istället registreras returerna ofta som ordinarie sändningar inom respektive segment. Av de företag som lämnar in information till PTS kan ungefär hälften urskilja returerna. Beräknat på basen av de flöden där returvolymerna kan urskiljas visar insamlad data att ca 7 % av den totala volymen är returerna, samt att ca 1 % av B2B-volymerna, och ca 14 % av B2C-volymerna, är returerna. Detta innebär en minskning från föregående år och är också lägre än vad som har rapporterats i andra studier av returvolymerna.⁴¹ Givet att endast ca hälften av företagen kan urskilja returerna i sina flöden ska dock siffrorna tolkas med viss försiktighet.

2.9 Konkurrenssituationen på paketmarknaden

2.9.1 Marknaden för B2C-paket

Som diagrammen ovan visar är B2C-marknaden den största delmarknaden. Traditionellt har det vanligaste leveranssättet för B2C-paket varit leverans till mottagarens dörr eller till ombud. Under senare år har, därutöver, leverans till paketskåp blivit ett allt vanligare leveranssätt. Konsumenterna har dessutom fått ett utökat antal alternativ exempelvis vad gäller val av leveranstidpunkt och leveranshastighet.

Postnord är den största aktören på marknaden för B2C-paket, med en marknadsandel på 55–60 % i termer av omsättning⁴². Därefter följer DHL med en marknadsandel på 10–15 %, följt av tre företag (Schenker, Instabox, Budbee), som vardera har 5–10 % av marknaden. Därefter har fyra företag (Bring Parcels, Best Transport, Airmee och UPS) vardera mellan ca 1 och 5 %. Övriga aktörer på marknaden har tillsammans enskilt mindre än 2 %, och tillsammans ca 2 % av marknaden.

⁴¹ Enligt Lunds universitet uppskattas exempelvis returandelen i e-handeln till ca 25–30 %, se <https://portal.research.lu.se/sv/activities/podcast-on-latest-e-commerce-trends-what-about-all-those-returns>. Enligt en studie av McKinsey är ca 20 % av inköp på internet returerna, vilket ökar till 25 % för kläder, se McKinsey (2021), *Returning to order: Improving returns management for apparel companies*.

⁴² Analysen baseras på marknadsandelar beräknade på basen av omsättning, då det är PTS bedömning att B2C-marknaden är relativt heterogen. Det vill säga, det finns en stor variation i produktutbudet på marknaden, företagen på marknaden erbjuder differentierade produkter som inte nödvändigtvis är direkt utbytbara, det råder en relativt hög grad av specialisering, särskilt inom sista milen-segmentet. Företag konkurrerar ej enbart på basen av pris utan även i termer av andra servicekaraktäristika, t.ex. leveranssätt (hem/ombud/paketskåp), leveranstidpunkt (dagtid/kväll/helg), leveranshastighet (normal/express/samma dag/ultrasnabb) och även andra aspekter som exempelvis returhantering och hållbarhet.

Tabell 5: Marknadsandelar på marknaden för B2C-paket, exklusive paketbrev (2021)

Operatör	Marknadsandel (omsättning) B2C-paket exkl. paketbrev		Operatör	Marknadsandel (volym) B2C-paket exkl. paketbrev	
Postnord	50-55%	-6	Postnord	50-55%	-6
DHL	10-15%	-1	DHL	10-15%	-1
Schenker	5-10%	-2	Instabox	10-15%	5
Instabox	5-10%	3	Schenker	5-10%	-3
Budbee	5-10%	2	Budbee	5-10%	2
Bring Parcels	1-5%	1	Bring Parcels	5-10%	2
Best Transport	1-5%	0	Airmee	1-5%	1
Airmee	1-5%	1	UPS	1-5%	0
UPS	1-5%	0	6 aktörer enskilt <2%	ca 2% tillsammans	--
4 aktörer enskilt <2%	ca 2% tillsammans	--	HHI	31%	-7
HHI	31%	-6			

Jämfört med föregående år har de tre största aktörerna på marknaden tappat i marknadsandelar. Postnord har under året tappat 6 procentenheter, DHL 1 procentenhet, och Schenker 2 procentenheter. Förutom Best Transport och UPS (som ligger relativt oförändrade) har övriga större företag stärkt sin position (Instabox med 3 procentenheter, Budbee med 2 procentenheter, samt Bring Parcels och Airmee vardera med 1 procentenhet).

En beräkning av HHI ger ett värde på 31 %, vilket ska tolkas som en relativt hög grad av koncentration. Jämfört med föregående år har värdet på HHI dock minskat med ca 6 procentenheter, det vill säga, koncentrationen på marknaden har minskat något.

Som nämnts ovan, kan paketbrev räknas in som en särskild del av B2C-marknaden. I analysen ovan har PTS valt att inte inkludera paketbrev, då detta delsegment har karaktärsdrag som skiljer sig väsentligt från övriga delar av paketmarknaden (framförallt att det hanteras som ett brevflöde). Marknadsandelar för detta segment har istället presenterats i avsnittet ovan om brevmarknaden. Om PTS ändå skulle inkludera paketbrev i analysen ovan ser bilden dock likartad ut; samma aktörer toppar listan, men Postnord har en högre marknadsandel (60–65 %), och övriga aktörer har en mindre marknadsandel. Dessutom ökar marknadskoncentrationen till 38 %, vilken dock har minskat med 4 procentenheter över året.

2.9.2 Marknaden för B2B-paket

Paketmarknadens näst största delmarknad utgörs av distribution mellan företag (B2B). B2B-marknaden har länge legat något efter i digitaliseringen, men under senare år har digitaliseringen även tagit fart på denna marknad, med resultatet att allt fler varor mellan företag säljs över internet. En rapport av Lithium visar exempelvis att

ca 65 % av B2B-företagen under 2021 erbjöd försäljning via digitala kanaler (upp från 42 % under föregående år), medan 27 % av de B2B-företag som inte säljer digitalt i dag planerar att erbjuda e-handel inom tre år.⁴³

Även på B2B-marknaden är Postnord den största aktören, med en marknadsandel på mellan 35 och 40 %, i termer av omsättning⁴⁴. Därefter följer tre företag med mellan 10 och 15 % (Schenker, TNT och DHL), varefter ytterligare tre företag har mellan 5 och 10 % (UPS, DSV Road, FedEx), följt av Bring Parcels som har mellan 1 och 5 % av marknaden. Övriga på marknaden har enskilt mindre än 2 % och kombinerad marknadsandel på ca 2 %.

Tabell 6: Marknadsandelar på marknaden för B2B-paket (2021)

Operatör	Marknadsandel (omsättning) B2B-paket	
Postnord	35-40%	-10
Schenker	10-15%	-6
TNT	10-15%	--
DHL	10-15%	-3
UPS	5-10%	-3
DSV Road	5-10%	--
FedEx	5-10%	--
Bring Parcels	1-5%	-2
2 aktörer enskilt <2%	ca 2% tillsammans	--
HHI	19%	-10

Operatör	Marknadsandel (volym) B2B-paket	
Postnord	45-50%	-7
Schenker	10-15%	-4
DHL	10-15%	-1
DSV Road	5-10%	--
UPS	5-10%	-2
Bring Parcels	1-5%	-2
TNT	1-5%	--
3 aktörer enskilt <2%	ca 2% tillsammans	--
HHI	28%	-8

Som en del av årets insamling har PTS för första gången fått in data från DSV Road, TNT och FedEx, vilka alla är relativt stora aktörer på B2B-marknaden. Detta gör att det är svårt att uttala sig om utvecklingen i marknadsandelar över året. Även om tabellen ovan visar att samtliga av de större företagen har "tappat" marknadsandelar över året, så är detta främst en reflektion av att dessa företag har tillkommit i analysen.

En beräkning av HHI ger ett värde på 19 %, vilket ska tolkas som en måttlig marknadskoncentration. Av samma anledning som ovan är det svårt att säga något

⁴³ Se Lithium (2022), Scandinavian B2B Commerce 2021; Lithium (2021), Scandinavian B2B Commerce 2020

⁴⁴ Analysen baseras på marknadsandelar beräknade på basen av omsättning, då det är PTS bedömning att B2B-marknaden är relativt heterogen. De olika företagen på marknaden erbjuder förhållandevis differentierade produkter. Särskilt inom området expressleverans finns en relativt hög grad av specialisering (finns exempelvis företag som Jetpak, som kan ta emot en order och påbörja transport omgående, 24/7, 365 dagar om året). Produkterna som erbjuds på marknaden är inte nödvändigtvis utbytbara. Företagen konkurrerar både på basen av pris och andra servicekaraktäristika som t.ex. leveranshastighet, olika typer av premiumprodukter.

om utvecklingen av marknadskoncentration under året, då tre relativt stora aktörer har tillkommit i analysen.

2.9.3 Marknaden för C2X-paket

Marknaden för C2X paket är en liten men växande delmarknad, inom vilken det fortfarande finns ett jämförelsevis litet antal aktörer verksamma. Postnord är störst på denna delmarknad (i termer av volymer⁴⁵), med en marknadsandel på mellan 40 och 45 %, följt av Schenker med mellan 35 och 40 %, DHL med mellan 20 och 25 % och Bussgods med mindre än 1 %.

Tabell 7: Marknadsandelar på marknaden för C2X-paket (2021)

Operatör	Marknadsandel (volym) C2X-paket		Operatör	Marknadsandel (omsättning) C2X-paket	
Postnord	40-45%	15	Postnord	50-55%	7
Schenker	35-40%	-8	Schenker	30-35%	-4
DHL	20-25%	-6	DHL	15-20%	-2
Bussgods	<1%	0	Bussgods	1-5%	-1
HHI	36%	-0,2	HHI	38%	3

Jämfört med föregående år har Postnord stärkt sin ställning med ca 15 procentenheter, medan övriga aktörer har tappat (Schenker har tappat 8 procentenheter, DHL 6 procentenheter, och Bussgods visar en liten nedgång på mindre än 1 procentenhet).

En beräkning av HHI ger ett värde på 36 %, vilket innebär en hög marknadskoncentration. Sedan föregående år har marknadskoncentrationen legat relativt oförändrad (liten minskning på mindre än 1 procentenhet).

2.9.4 Sammanfattning – konkurrenssituationen på paketmarknaden

I det här avsnittet har PTS tittat närmare på konkurrenssituationen på paketmarknaden, på basen av data inhämtad från de 15 största av de 25 aktörerna som är verksamma på marknaden. Postnord är den största aktören på samtliga delmarknader, men har tappat marknadsandelar inom samtliga segment, förutom C2X, där operatören har stärkt sin ställning under 2021. Vad gäller graden av marknadskoncentration råder en måttlig till hög grad av koncentration på samtliga delmarknader, vilken dock över lag har minskat under det föregående året.

⁴⁵ Analysen baseras på marknadsandelar beräknade på basen av volym, då det är PTS bedömning att denna delmarknad är relativt homogen, det vill säga, de olika företagen på marknaden erbjuder liknande produkter. Även om det kan finnas "små" skillnader i produkternas karaktäristika och kvalitet, är produkterna relativt utbytbara. Företagen konkurrerar främst på basen av pris.

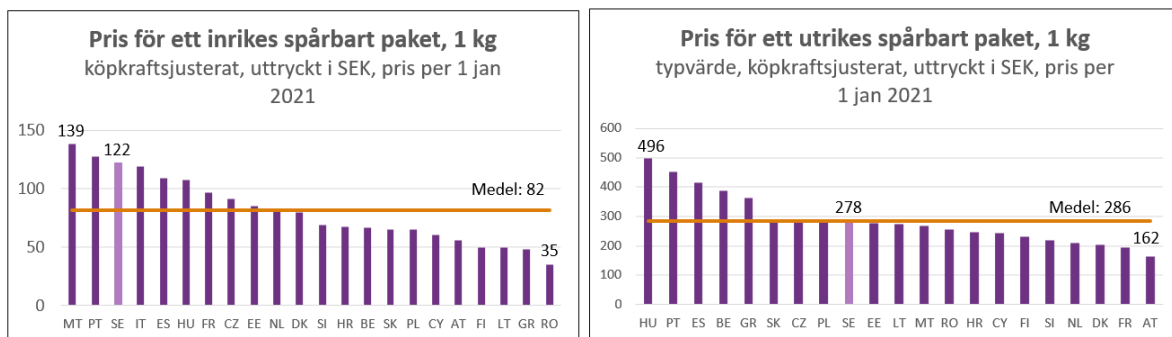
2.10 Paketmarknaden: Analys av prisutvecklingen

PTS har i uppgift att bevaka prisutvecklingen på postmarknaden. I detta avsnitt undersöker PTS närmare priset för att skicka ett inrikes respektive utrikes paket. Analysen inleds med att jämföra Postnords pris med priset hos andra tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten i Europa. Därefter ställs detta i relation till hur svenska konsumenter ser på prisvärdheten i att skicka ett inrikes respektive utrikes paket.

2.10.1 Europeisk jämförelse av priset för ett inrikes respektive utrikes paket

För att jämföra Postnords priser med priserna hos andra tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten i Europa använder PTS prisdata från EU-kommissionens databas PARCEL, vilken innehåller data insamlad av tillsynsmyndigheter i Europa med stöd i EU:s paketförordning⁴⁶. Databasen innehåller det lägsta tillgängliga priset för tre viktklasser (1 kg, 2 kg, 5 kg) och för två produkter (standardpaket, spårbart paket). Av dessa väljer PTS att analysera den lägsta viktklassen (1 kg)⁴⁷, då den antas vara den vanligaste; samt produkten ”spårbart paket”, givet att Postnord inte tillhandahåller några paket som ej är spårbara. Samtliga priser är köpkraftsjusterade, för att ta hänsyn till skillnader i prisnivåer mellan olika länder, samt uttryckta i svenska kronor.

Figur 5: Europeisk jämförelse av priset på ett inrikes respektive utrikes spårbart paket



Den vänstra sidan av diagrammet ovan visar en jämförelse av priset för att skicka ett 1 kilos spårbart paket inrikes. Som diagrammet visar, ligger det svenska priset på 122 kr relativt högt. Det är det tredje högsta priset, efter Malta (139 kr) och Portugal (127 kr), och är betydligt högre än både medelvärdet på 82 kr och det lägsta priset i

⁴⁶ EU:s paketförordning, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0644&from=EN>, senaste publicerade prisdatan som finns tillgänglig via PARCEL är för närvarande priser som gäller från januari 2021.

⁴⁷ Det ska noteras att ett paket på 1 kilo är ett relativt litet paket som ofta kan skickas i brevlödet. Det ska också noteras att analysen har gjorts på samtliga viktklasser som är tillgängliga i databasen, och vi har fått liknande resultat.

databasen (Rumänien, 35 kr). Det svenska priset är också relativt högt om i en jämförelse med de övriga två nordiska länderna i databasen (Finland, 50 kr, och Danmark 80 kr).

Den högra delen av diagrammet ovan visar en jämförelse av utrikespriser. I de fall då länder i databasen har olika priser till olika destinationsländer använder PTS typvärdet, det vill säga, det vanligaste priset för att skicka ett utrikes spårbart paket. Här ligger det svenska priset på 278 kr strax under medelvärdet på 286 kr. Det högsta priset återfinns i Ungern (496 kr) och det lägsta priset i Österrike (162 kr). I en jämförelse med de övriga två nordiska länderna i databasen (Finland, 230 kr; Danmark, 203 kr) ligger det svenska priset på 278 kr relativt högt.

Varför det svenska inrikespriset ligger så mycket högre än medelvärdet i databasen är svårt att säga. En anledning skulle kunna vara en bristande inhemsk konkurrens. Som vi har sett i tidigare analyser som PTS har gjort, finns det dock ett växande antal paketleverantörer verksamma på den svenska marknaden.⁴⁸ På basen av den prisdata som PTS hämtar in under paketförordningen⁴⁹, kan vi också konstatera att Postnords pris på 122 kr för ett spårbart paket på ett kilo är ett av de lägsta bland de inhemska paketleverantörerna (lägst ligger DHL Freight på 90 kr; följt av Postnord på 122 kr; och Schenker på 123 kr).

Ytterligare en faktor som skulle kunna bidra till att pressa upp inrikespriset är det europeiska systemet med terminalavgifter⁵⁰, vilket bestämmer hur mycket en postoperatör i ett mottagarland får ta ut av en postoperatör i ett avsändarland, för utdelning av inkommande gränsöverskridande försändelser. Det har tidigare uppmärksammats att systemet leder till finansiella överföringar mellan länder, där vissa länder får en nettovinst, och andra länder får en nettoförlust, beroende på hur mycket kompensationen (terminalavgiften) skiljer sig från kostnaden att dela ut en jämförbar försändelse inrikes. Sådana negativa nettoeffekter förefaller vara särskilt stora just för små paket.⁵¹ Det har argumenterats att låga terminalavgifter för inkommande försändelser kan leda till högre inrikespriser för jämförbara tjänster, för att kompensera för sådana nettoförluster.⁵² Sverige är ett av de länder som är

⁴⁸ Se PTS (2021), Den svenska paketmarknaden 2020, PTS-ER-2021-28.

⁴⁹ Notera att den senaste datan som finns tillgänglig via PARCEL avser priser som gäller från januari 2021

⁵⁰ UPU, About Remuneration, se: <https://www.upu.int/en/Postal-Solutions/Programmes-Services/Remuneration/About-UPU-remuneration>

⁵¹ Copenhagen Economics (2019), International delivery prices: Effects on national post and e-commerce. Impact of UPU terminal dues on Finland & Sweden; Copenhagen Economics (2017), Terminal dues. Impact on financial transfers among designated postal operators of the Universal Postal Union 2018-2020 cycle agreements; Office of Inspector General (2015), Terminal dues in the age of ecommerce

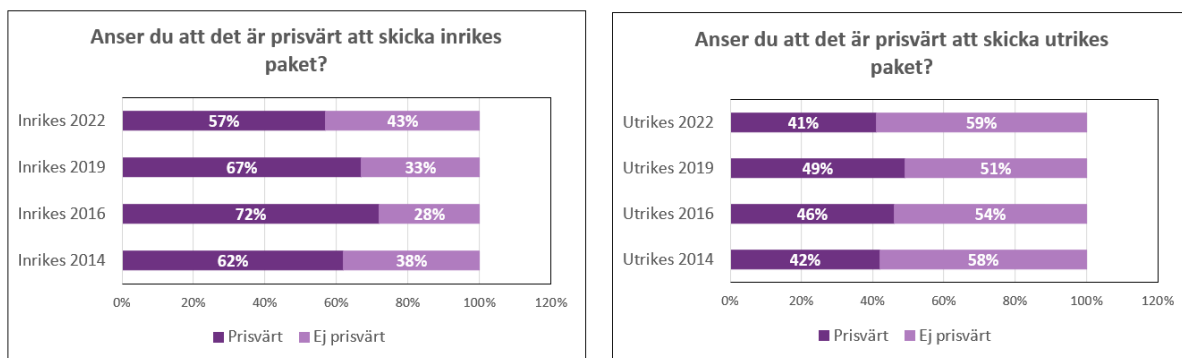
⁵² Campbell (2021), Terminal dues and the UPU's third extraordinary congress

föremål för en sådan nettoförlust⁵³, vilket skulle kunna vara en bidragande faktor till att sätta en press uppåt på det inhemska priset. Det ska dock noteras att det finns ett flertal faktorer som påverkar prissättningen av tjänsterna på marknaden.

2.10.2 Användarnas syn på prisvärdheten i att skicka inrikes och utrikes paket

Analysen ovan kan ställas i relation till vad svenska konsumenter anser om prisvärdheten i att skicka inrikes respektive utrikes paket. PTS hämtar denna information från rapporten "Befolkningens användning av posttjänster".⁵⁴ Figur 6 nedan visar en sammanställning av denna data.

Figur 6: Befolkningens uppfattning om prisvärdheten i att skicka inrikes respektive utrikes paket



När det gäller inrikes paket (vänstra diagrammet), visar diagrammet att en majoritet av användarna (57 %) uppfattar det som prisvärt att skicka paket inrikes under 2022. Denna andel har dock minskat över tid, från 62 % under 2014, 72 % under 2016 och 67 % under 2019. Under perioden från 2014 till 2022 har andelen som anser det prisvärt minskat med 5 procentenheter.

Gällande utrikes paket anser bara drygt ca två femtedelar (41 %) av användarna under 2022 att det är prisvärt att skicka ett utrikes paket. Detta är en minskning från 42 % under 2014, 46 % under 2016 och 49 % under 2019. Sett över hela perioden 2014 till 2022 har andelen dock legat relativt oförändrad.

Analysen ovan kan ställas i jämförelse med utvecklingen i det reella priset på ett postpaket samt utvecklingen i konsumentprisindex (KPI). En sådan analys visar att fram till 2016 ökade det reella priset på ett postpaket i en något högre takt än

⁵³ Copenhagen Economics har beräknat att den svenska nettoförlusten från systemet med terminalavgifter uppgår till ca 100 miljoner kronor per år, varav den största delen härrör just från små paket. Se: Copenhagen Economics (2019), International delivery prices: Effects on national post and e-commerce. Impact of UPU terminal dues on Finland & Sweden.

⁵⁴ Befolkningens användning av posttjänster 2022 (PTS-ER-2022:15), publicerad den 31/3 2022.

inflationen. Därefter kom ett trendbrott 2017, då det nominella priset sänktes, och det har därefter legat oförändrat. Det reella priset har efter 2017 ökat i en något lägre takt än den generella prisnivån, men som vi kan se från diagrammen ovan har detta ännu inte tagit sig uttryck i användarnas uppfattning om prisvärdheten i att skicka paket.⁵⁵

2.10.3 Sammanfattande diskussion – priser på paketmarknaden

I detta avsnitt har PTS tittat närmare på priset för att skicka ett inrikes respektive utrikes paket. I en europeisk jämförelse av köpkraftsjusterade priser klarar sig det svenska utrikes relativt väl, medan det svenska inrikes är det tredje högsta i jämförelsen. Både svenska inrikes- och utrikespriser ligger något högre än motsvarande priser i de övriga nordiska länderna i jämförelsen. I en jämförelse med övriga svenska paketaktörer ligger dock Postnords pris i linje med jämförbara aktörer, och är ett av de lägre priserna på marknaden. När det gäller prisvärdhet anser en större del andel av användarna att det är prisvärt att skicka inrikes paket, jämfört med utrikes paket. Båda dessa andelar har dock minskat över tid, trots att priset på ett postpaket under de senaste fem åren har ökat i en lägre takt än den generella prisutvecklingen.

2.11 Utveckling servicenät för paketleveranser

Det som främst utmärker utvecklingen under 2021 är den snabba etableringen av paketboxar/paketskåp som skett runt om i landet. Under året har antalet servicepunkter med boxar/skåp ökat från 1 544 i januari 2021 till 4 779 i januari 2022 vilket innebär en ökning med 210 procent. Även antalet paketombud har blivit fler under 2021. Ser vi till marknaden totalt så har antalet servicepunkter⁵⁶ ökat med 35 procent under året och flera aktörer har etablerat fasta servicepunkter i fler län och kommuner under året.

⁵⁵ Beräkningar visar att under perioden 1999–2016 ökade det reella priset på ett postpaket i en högre takt än tillväxttakten i KPI (en kumulativ genomsnittlig tillväxt (CAGR) på +3%, jämfört med KPI (+1%)). Därefter, under perioden 2017–2022, var den kumulativa genomsnittliga tillväxten (CAGR) för det reella priset för ett postpaket -2%, jämfört med KPI (+2%). Analysen har baserats på ett postpaket i viktclassen 3 kg, men utvecklingen är liknande för samtliga viktclasser för vilka vi har data tillgängligt. Prisdatan för analysen kommer från Postnords publicerade portoguides.

⁵⁶ Antalet servicepunkter räknas här som summan av samtliga aktörers servicenätverk. I flera fall levererar olika aktörer paket till samma fysiska plats/ombud. Förändringar i detta mått säger främst hur möjligheterna att välja olika distributörers leveransalternativ utvecklas.

Tabell 8: Antalet servicepunkter per distributör och geografisk täckning i januari 2022

Distributör	Antal servicepunkter 2022 (2021) ⁵⁷	Geografisk täckning	
		Antal län av 21 (2021)	Antal kommuner av 290(2021)
Bring, totalt	1 838 (1 676)	21 (21)	209 (289)
Box Paketskåp	73 (0)		
Paketombud	1 765 (1 676)		
Budbee, totalt	1 403 (343)	16 (12)	216 (91)
Box Paketskåp	1 403 (343)		
Bussgods, totalt	257 (254)	21 (21)	115 (116)
Paketombud	257 (254)		
DB Schenker, totalt	1 687 (1 680)	21 (21)	290 (290)
Paketombud	1 687 (1 680)		
DHL Freight, totalt⁵⁸	1 855 (1 879)	21 (21)	290 (290)
Paketombud	1 855 (1 765)		
DHL Express, totalt⁵⁹	1 360 (1 411)	21 (21)	255 (257)
Paketombud	1 360 (1 257)		
Iboxen, totalt⁶⁰	449 (0)	10 (0)	34 (0)
Box Paketskåp	449 (0)		
Instabox, totalt	2252 (933)	21 (19)	278 (194)
Box Paketskåp	2252 (933)		
Postnord, totalt	2800 (2162)	21 (21)	290 (290)
Box Paketskåp	602 (0)		
Företagscenter ⁶¹	201 (206)		
Postombud ⁶²	1 601 (1 590)		
Utlämningsställe ⁶³	396 (366)		

⁵⁷ Avser uppgifter från januari respektive år.

⁵⁸ DHL är den aktör som går mot strömmen och har avvecklat de servicepunkter med boxanläggningar som företaget tidigare haft.

⁵⁹ DHL Express levererar till samma nätverk som DHL Freight, dock till ett något färre antal platser.

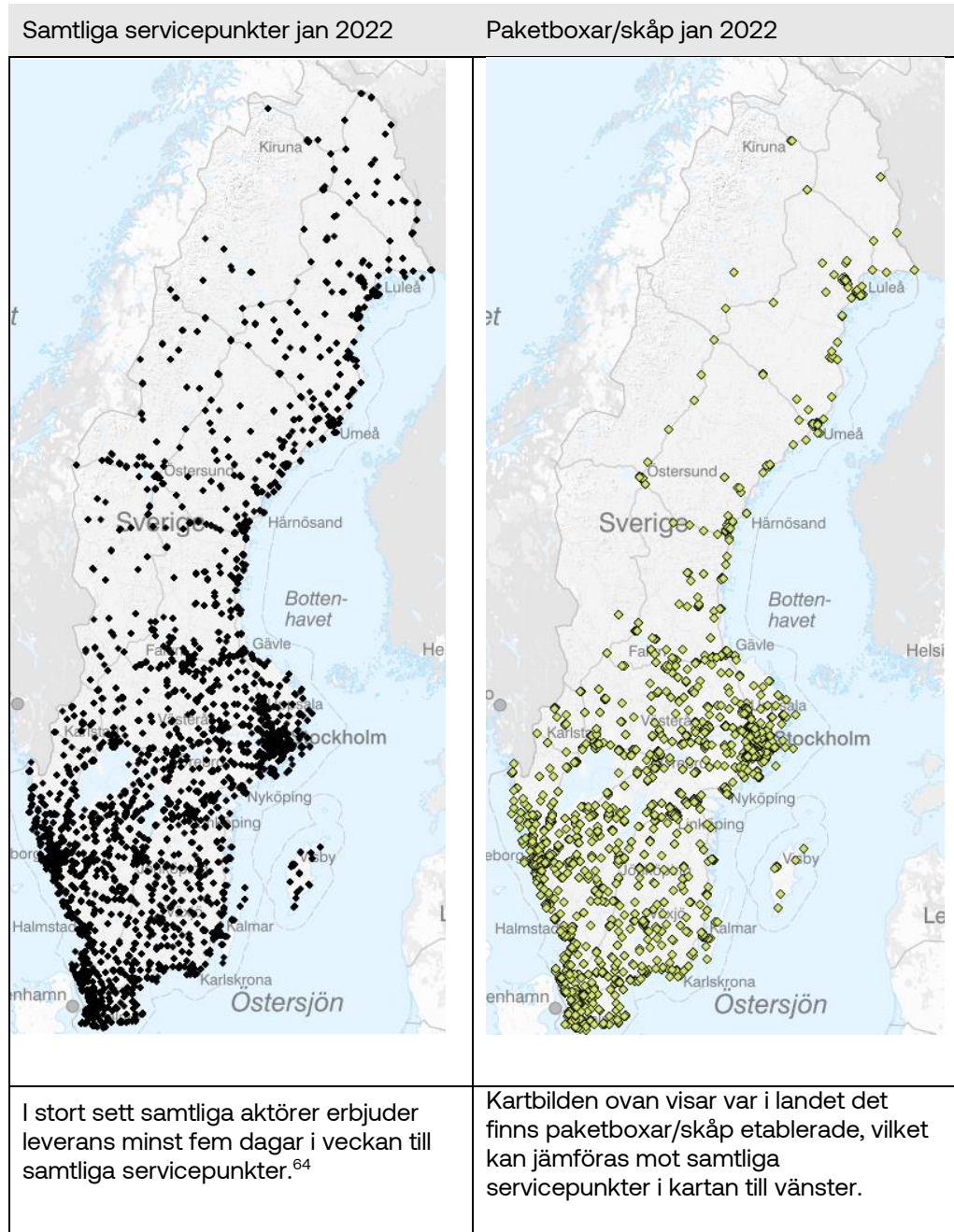
⁶⁰ IBoxen avviker från övriga aktörer genom att bolaget inte erbjuder leveranstjänster själva utan bygger upp ett nätverk av konkurrensneutrala leveranspunkter dit vilken aktör som helst kan leverera paket. Verksamheten kom igång mot slutet av 2021.

⁶¹ Företagscenter riktar sig främst till företag, men även en del hushåll är aviserade hit för att hämta paket och för utlämning av större och tyngre paket. Företag och privatpersoner kan skicka paket både genom förbetalda returer eller genom "köp över disk" från företagscenter. Inlämning för tjänsten Varubrev hanteras här.

⁶² Med postombud avses fullserviceombud för privatpersoner och mindre företag. Fullservice innebär möjlighet att hämta och skicka paket inklusive kontantköp, samt "värdehantering" som exempelvis inlämning och uthämtning av rekommenderade försändelser.

⁶³ Utlämningsställe av paket och aviserade brev utan betalning. För privatpersoner och mindre företag. Det går även att skicka förbetalda returer från dessa ombud.

Figur 7: Samtliga servicepunkter och paketboxar/skåp jan 2022



⁶⁴ Bring och DHL Freight/Express har enstaka undantag (leverans 1-4 dagar/vecka). Dock endast för 178 respektive 176/1 av bolagens respektive servicepunkter.

3. Service och kvalitet

I detta kapitel får läsaren en bild av de uppföljningar som PTS gör av service och kvalitet i postoperatörernas verksamheter. Analys av klagomål och synpunkter, mätningar av befordringstider och PTS tillsynsärenden ger en helhetsbild av kvaliteten i posttjänsterna.

3.1 Klagomål och reklamationer

Enligt 2 kap 4 § punkten 3 postlagen får tillstånd att bedriva postverksamhet förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats. Enligt 4 kap 10 § postlagen ska tillståndshavare fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål. Dessa förfaranden ska vara öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt vara snabba och medföra rimliga handläggningskostnader. Därutöver ska den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 11 § årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats. Nedan följer en redogörelse för mottagna klagomål och synpunkter till PTS samt till Postnord och Citymail under 2021.

3.1.1 Klagomål och synpunkter till PTS

Användarnas klagomål och synpunkter till PTS ger myndigheten viktig information om hur postmarknaden fungerar och hur väl posttjänsterna motsvarar användarnas behov och förväntningar. Antalet telefonsamtal, brev och e-postmeddelanden från postanvändare (förfrågningar) som kommit in till PTS har ökat marginellt under 2021, från 1 260 förfrågningar under 2020 till 1 344 stycken under 2021, vilket motsvarar en ökning på 6 procent. Antalet förfrågningar 2021 ligger dock lågt i förhållande till antalet förfrågningar som inkom till myndigheten under 2018 och 2019. Cirka 85 procent av förfrågningarna till PTS utgjordes av klagomål eller synpunkter, medan resterande utgjordes av frågor.

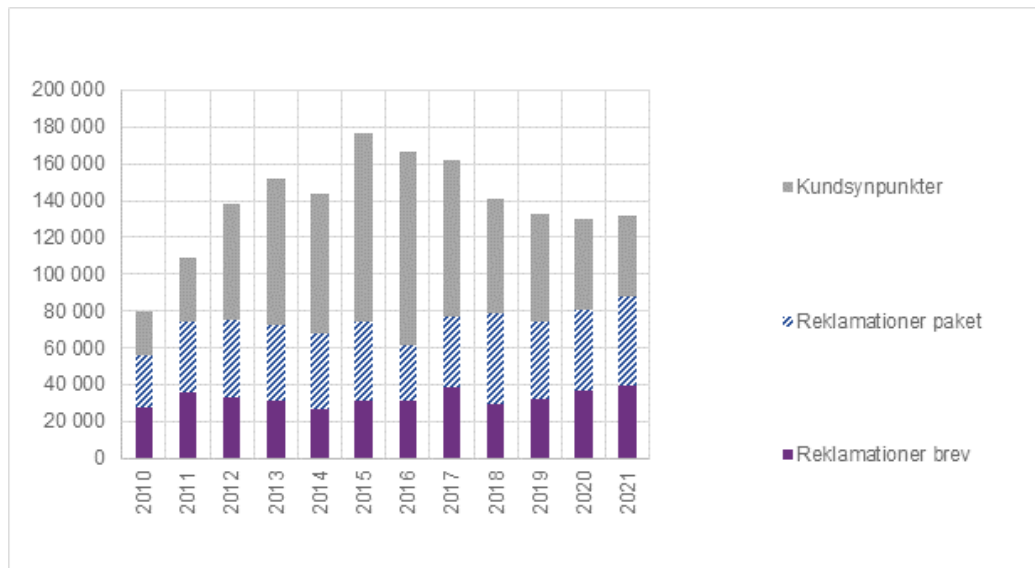
Den vanligaste orsaken till att allmänheten vänder sig till PTS är att användare har uppmärksammat någon form av brist i postutdelningen. Problemen med postutdelningen handlar främst om försändelser som av något skäl inte har kommit fram, delats ut för sent eller att mottagaren av misstag har fått någon annans brev.

Av de inkomna klagomålen kunde cirka 80 procent kopplas till Postnord, 4 procent till Citymail och 26 procent till övriga postoperatörer.

3.1.2 Klagomål och synpunkter till Postnord

Postnord skiljer mellan kundsynpunkter och reklamationer i sin redovisning. Kundsynpunkterna omfattar klagomål, förbättringsförslag/idéer och beröm. Reklamationer avser klagomål på specifika tjänster som ingår i Postnords produktsortiment som kunder kan begära ersättning för om Postnord inte har uppfyllt sina åtaganden enligt de särskilda produkt- och tjänstevillkoren.

Figur 8: Kundsynpunkter och reklamationer, Postnord

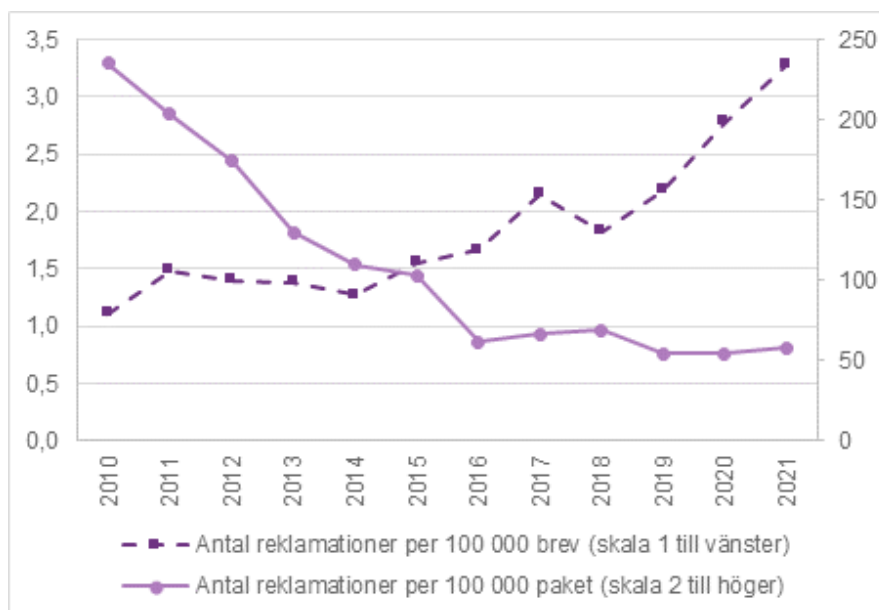


Som visas i figur 8 ovan registrerade Postnord under 2021 totalt 131 700 kundsynpunkter och reklamationer. Av dessa var cirka 88 000 reklamationer och cirka 43 700 kundsynpunkter. Av reklamationerna avsåg ungefär 39 000 brevtjänster och resterande 49 000 paket. Under 2021 kategoriserades ungefär 41 300 av kundsynpunkterna som klagomål. Huvuddelen av synpunkterna rörde utdelning eller insamling av brev och paket, exempelvis att försändelsen levererats fel eller var försenad. När det gäller reklamationerna var den absolut vanligaste orsaken att försändelsen saknades.

Mellan 2020 och 2021 minskade antalet kundsynpunkter till Postnord med 10 procent medan antalet reklamationer ökade med cirka 9 procent. Sammantaget ökade antalet reklamationer och kundsynpunkter med drygt 1 procent mellan 2020 och 2021.

I figur 9 nedan redovisar PTS antalet reklamationer till Postnord per 100 000 brev respektive paket. Av figuren framgår en tendens att reklamationer avseende brev fortsätter att öka i förhållande till brevvolymerna men att reklamationerna avseende paket har minskat över tid i relation till paketvolymerna.

Figur 9: Reklamationer i förhållande till antal försändelser, redovisat separat för brev och paket, Postnord



3.1.3 Klagomål och synpunkter till Citymail

Citymail skiljer mellan klagomålsärenden och informationsärenden. Klagomålsärenden handlar främst om saknad eller felutdelad post. Under informationsärenden hanteras ärenden som information om portkod eller byte av plats för postlådor m.m.

Under 2021 tog Citymail emot 1 procent färre klagomålsärenden jämfört med för 2020. De stabila nivåerna tyder på att Citymails tidigare kvalitetsproblem nu är lösta, se tidigare års upplagor av PTS rapport Svensk postmarknad. Antalet klagomålsärenden 2021 var totalt 7 578 vilket kan jämföras med 7 676 under 2020. Citymail uppger att klagomålsärendena troligtvis hade sjunkit mer om operatören inte drabbats av hög sjukfrånvaro och besvärligt väglag det sista kvartalet 2021.

3.2 Befordringstider

En viktig del i kvalitetsuppföljningen på postmarknaden är mätningen av hur stor andel av enstaka inrikes brev som levereras i tid enligt de bestämmelser som anges i 6 § postförordningen. Reglerna innebär att minst 95 procent av de inrikes brev som

har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.

Kantar Sifo har uppdraget att kontinuerligt mäta Postnords befordringstider. Mätningen för 2021 visar att Postnord, i likhet med de senaste åren, med god marginal legat över postförordningens krav om 95 procent för helåret. Mätningen visar att Postnord i genomsnitt delade ut 97,9 procent av de tvådagarsbefordrade breven i tid på nationell nivå (98,1 procent var motsvarande siffra för 2020). Det innebär att Postnord har efterlevt befordringskraven för den samhällsomfattande posttjänsten på nationell nivå under 2021.

För en enskild månad var den lägsta uppmätta andelen brev som har delats ut i tid dock 94,4 procent (december).⁶⁵ December är vanligtvis den månad som brukar ge lägst resultat på grund av den kraftigt ökade mängden försändelser i samband med julen.

På regional nivå visar mätningen att Postnord har överträffat postförordningens krav i alla delar av landet mätt över helåret. Terminalområde⁶⁶ Sundsvall var det område med lägst andel, 95,7 procent, medan högsta utfall per terminalområde för året var 99,0 procent (terminalområde Nässjö).

3.3 Uppföljning av modellen med varannandagsutdelning

3.3.1 Bakgrund

Sedan början av 2021 inför Postnord stegvis en ny produktionsmodell som innebär varannandagsutdelning av vissa posttjänster. I den nya modellen delas brev, reklam och tidningar ut varannan dag medan vissa varuförsändelser till hemadresser, företag och ombud, expressleveranser samt post till postbox delas ut varje vardag. Under 2021 införde Postnord modellen i de tre storstadsregionerna och den 31 januari 2022 påbörjade operatören genomförande av varannandagsutdelning för mottagare i stora delar av södra och mellersta Sverige. Enligt Postnord är planen att avsluta utrullningen med operatörens norra region i maj 2022. Hela förändringen beräknas därmed vara implementerad i hela landet före sommaren 2022.⁶⁷

⁶⁵ Skillnaden från gränsvärdet 95 procent ligger dock inom den statistiska felmarginalen.

⁶⁶ Med terminalområde menas den region som respektive terminal betjänar. Utfallet för respektive terminalområde avser kvaliteten för försändelser som skickas från hela landet till respektive terminalområde. En försening kan därför ha uppstått vid någon av punkterna från inlämning till utdelning. Det samlade utfallet ger inte svar på var i distributionskedjan en eventuell störning har skett.

⁶⁷ <https://www.postnord.se/foretagslosningar/artiklar/framtidens-post/sa-har-forandras-vara-tjanster-med-en-ny-leveransmodell>

PTS har följt Postnords planering och implementering av operatörens nya produktionsmodell. Som ett led i detta arbete gjorde PTS en uppföljning av det test av modellen i Lund och Kävlinge som Postnord genomförde mellan den 28 september och den 27 november 2020. Uppföljningen visade bl.a. att för de allra flesta får varannandagsutdelning av brev inte så stora konsekvenser. 84 procent av intervjupersonerna hade inte påverkats av försöket med varannandagsutdelning, medan 15 procent svarade att de hade påverkats ganska eller mycket negativt. Exempel på konsekvenser som de svarande angav var fördröjning av viktiga eller brådskande brev och kallelser från myndigheter och sjukvård samt svårt att hinna betala fakturor i tid. En slutsats PTS drog av undersökningen var att det är viktigt att samhället så långt som möjligt försöker säkerställa alternativa lösningar för de grupper som har tydliga behov av brevutdelning varje dag. En annan viktig fråga som rapporten belyser är behovet av att myndigheter, regioner, kommuner och företag framöver säkerställer en alternativ snabb kontaktkanal med medborgarna, oavsett digital delaktighet, i takt med att normalportot blir en allt långsammare kommunikationstjänst.⁶⁸

I PTS nyligen publicerade rapport Befolkningens användning av posttjänster⁶⁹ bekräftar respondenterna det minskade behovet av utdelning fem dagar i veckan. 92 procent av de tillfrågade uppger att de har behov av postutdelning upp till tre dagar i veckan. Behovet korrelerar med respondenternas ålder såtillvida att ju äldre respondenterna är desto större är behovet av att få postutdelning oftare.

3.3.2 PTS åtgärder under 2021

I samband med att Postnord i januari 2021 meddelade sin avsikt att införa en ny produktionsmodell för postutdelning med start i Malmö terminalområde beslöt PTS att inleda tillsyn för att granska implementeringen av denna. Granskningen avslutades i juni 2021 och PTS kunde då konstatera att Postnord levt upp till de krav på inlämning och utdelning måndag till fredag, tillförlitlighet och befordringstider som följer av regelverket.

Myndigheten studerade bl.a. hur Postnord säkerställer att modellen är förenlig med det lagstadgade kravet om femdagarsutdelning. PTS kunde konstatera att kravet innebär att postanvändare dels ska kunna lämna in postförsändelser, dels ska kunna få postförsändelser utdelade varje helgfri vardag. Kravet på femdagarsutdelning innebär dock inte, enligt PTS mening, att varje enskild tjänst som Postnord erbjuder måste delas ut varje helgfri vardag. PTS bedömning var att operatörens

⁶⁸ <https://www.pts.se/sv/dokument/rapporter/post/2020/hur-paverkas-mottagarna-av-varannandagsutdelning---pts-er-2020-29/>

⁶⁹ Befolkningens användning av posttjänster – en kvantitativ undersökning, PTS-ER-2022:15, Dnr 21-11667

sammanlagda utbud av tjänster för utdelning och inlämning av postförsändelser medförde att Postnords produktionsmodell är förenlig med femdagarskravet.

PTS kunde i granskningen också notera att den nya produktionsmodellen leder till att marginalerna i produktionsprocessen minskar, vilket innebär att Postnord får mindre tid på sig att komma till rätta med problem som kan uppstå i utdelningen. Det framgick dock av PTS tillsyn att Postnord på flera sätt arbetade med att omhänderta detta när det gällde implementeringen i Malmö terminalområde.

Myndigheten konstaterade också att den nya produktionsmodellen påverkar vilka försändelser som ska anses vara inlämnade för tvådagarsbefordran och därmed omfattas av Postnords skyldighet att mäta befordringstider enligt de tillståndsvillkor som PTS utfärdat för företaget. Detta ledde till att PTS i september 2021 inledde tillsyn för att kontrollera hur Postnord mäter befordringstider utifrån operatörens tillståndsvillkor.

Granskningen av mätning av befordringstider, som avslutades i januari 2022, visade bl.a. att Postnord gör omfattande mätningar av befordringstiden för frimärkta brev. Postnord gör även andra mätningar avseende andra brevtjänster. PTS bedömning var därför att Postnord som helhet genomför omfattande mätningar av befordringstider och att dessa är tillräckliga för att säkerställa att kvaliteten är godtagbar. Tillsynen visade dock på att det kan finnas anledning för PTS att fortsatt följa hur implementeringen av den nya modellen påverkar de mätningar som Postnord ska göra enligt sina tillståndsvillkor.

3.3.3 Fortsatt implementering av ny produktionsmodell

Av det ovanstående framgår att för de allra flesta får Postnords nya produktionsmodellen för utdelning av brev inte så stora konsekvenser. PTS har också konstaterat att modellen är förenlig med regelverkets krav på femdagarsutdelning. Detta då varje enskild tjänst som Postnord erbjuder inte måste delas ut varje helgfri vardag och då Postnords sammanlagda utbud av tjänster för utdelning och inlämning av postförsändelser medför att Postnords produktionsmodell är förenlig med femdagarskravet.

Samtidigt medför den nya modellen utmaningar. Marginalerna i produktionsprocessen minskar, vilket innebär att Postnord får mindre tid på sig att komma till rätta med problem som kan uppstå i utdelningen. Det finns också skäl att fortsatt följa hur modellen påverkar mätningar av befordringstider.

Mot denna bakgrund har PTS anledning att fortsätta följa Postnords implementering av den nya produktionsmodellen och de konsekvenser den får för utdelningsverksamheten och för postanvändarna. Detta gäller särskilt då de

erfarenheter som hittills finns av modellen i hög grad kommer från de mer tätbefolkade områdena i Sverige.

3.4 Tillsyn och arbete med förändrad reglering på postmarknaden

Mot bakgrund av de stora förändringar som postmarknaden står inför har PTS som övergripande mål för tillsynsverksamheten att säkerställa att postoperatörerna upprätthåller en förmåga att planera och genomföra förändringar samt hantera störningar i sina verksamheter. Ett urval av PTS tillsynsinsatser inom området under 2021 utöver de som myndigheten nämnt under 3.3:

PTS initierade efter anmälan från postanvändare ett tillsynsärende som rörde Postnords roll som utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Ärendet avsåg frågor om operatörens möjlighet att anvisa plats för anläggning för postmottagning samt hur en sådan anläggning bör vara utformad. Ärendet föranledde inte någon ytterligare tillsynsåtgärd men utgör en viktig del i PTS bevakning av att den samhällsomfattande posttjänsten motsvarar samhällets behov.

Den 1 november 2021 ändrade Postnord leveransvillkoren för tjänsten varubrev vilket innebär att breven avlämnas vid mottagarens dörr om de inte ryms i postanordningen. Operatörens nya leveransrutin har lett till att PTS har initierat tillsyn av Postnords skyldigheter vad gäller tjänstens tillförlitlighet och skydd för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet.

Myndigheten fick hösten 2021 kännedom om att vissa postförsändelser som lämnats in för befordran till USA inte kunde levereras på grund av att de saknade fullständig tulldeklaration och/eller information om avsändaren. PTS inledde därför tillsyn i syfte att säkerställa att Postnord efterlevt kraven om tillförlitlig postverksamhet enligt postlag och tillståndsvillkor i hanteringen av försändelserna. Den 22 december 2021 beslutade myndigheten att avsluta tillsynen med bedömningen att Postnord vidtagit flera kommunikativa insatser vilket lett till att antalet stoppade försändelser minskat betydligt. Vidtagna åtgärder hade därmed fått avsedd effekt. PTS konstaterade avslutningsvis att det är viktigt att Postnord fortsätter informera avsändarna om vikten av att tulldeklarerat korrekt och att ange avsändaradress på försändelser. Myndigheten kommer fortsätta följa frågan och arbeta för att avsändarna ska känna till vilken information som ska anges på försändelser.

3.5 Hushåll utan femdagarsutdelning

Ett grundläggande krav på den samhällsomfattande posttjänsten, som Postnord tillhandahåller, är att det varje vardag ska kunna delas ut post till samtliga mottagare i Sverige, oavsett var i landet de bor. Undantag från denna så kallade

femdagarsutdelning kan dock göras på grund av särskilda omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten godkänner. Sedan 1990-talet finns en politisk målsättning att antalet hushåll utan femdagarsutdelning inte får öka. Under 1990-talet saknade 1 600 hushåll tillgång till femdagarsutdelning.

Under 2021 har undantagen från femdagarsutdelning minskat jämfört med året innan. Vid årets slut uppgick antalet hushåll i Sverige med färre utdelningsdagar än fem dagar i veckan till 1 211 stycken enligt Postnord. Det är 92 färre hushåll än vid motsvarande tidpunkt 2020.

3.6 Inkluderande posttjänster

PTS har i uppdrag att tillhandahålla inkluderande posttjänster för personer med funktionsnedsättning. PTS har av Postnord upphandlat den inkluderande posttjänsten "Portofri befordran av blindskriftsförsändelser". Tjänstens målgrupp är personer som är blinda, synskadade, samt personer med andra läshinder som gör dem oförmögna att läsa skrift som är tryckt på papper. Tjänsten innebär att målgruppen kan skicka blindskriftsförsändelser (exempelvis talböcker, taltidningar och material i punktskrift) kostnadsfritt. Även bibliotek och organisationer som har blivit godkända av PTS har rätt att skicka blindskriftsförsändelser kostnadsfritt till sina låntagare i målgruppen.

PTS har av Postnord även upphandlat en särskild posttjänst för personer utanför tätort som på grund av ålder (fyllda 80 år) eller en varaktig funktionsnedsättning inte kan hämta sin post vid ordinarie utdelningsställe, till exempel vid en lådsamling. Tjänsten innebär att posten delas ut till tomtgränsen eller i undantagsfall vid boningshuset, om samtliga i hushållet uppfyller kriterierna.

3.7 Obeställbara brev

PTS har i uppdrag att hantera obeställbara brev, det vill säga brev som av någon anledning inte kan delas ut till angiven mottagare eller avsändare. Utöver expediering av inkomna brev utövar PTS tillsyn över att operatörerna har behandlat dessa obeställbara brev tillförlitligt och på ett sätt som upprätthåller användarnas integritetsskydd.

Antalet obeställbara brev till PTS minskade med 14 procent under 2021 jämfört med 2020 och följer trenden med att landets brevvolymer sjunker överlag, på grund av färre befordrade fysiska brev. Trenden är att fler skickar stora brev med annat innehåll än skriftliga meddelanden och färre brev med skriftligt innehåll är även tydligt bland de brev som blir obeställbara och skickas till PTS. De främsta orsakerna till att brev blir obeställbara är att adresser är felaktiga, att breven saknar korrekt tulldeklaration och att breven saknar uppgift om vem som är avsändare.

Som anges ovan i avsnitt 3.4 så hanterade Postnord under den senare delen av 2021 flertalet brev som skulle befordras till USA som obeställbara brev och skickade dem till PTS. Anledningen var att breven saknade fullständiga tulldeklarationer och uppgift om vem som var avsändare.

Trenden under 2021 har fortsatt med ett minskat antal obeställbara brev samtidigt som kostnaden per inkommet brev till PTS ökar. Anledningen är att mängden obeställbara breven som är paketbrev ökar. Då dessa är mer skrymmande och utrymmeskrävande kräver de större lokaler och fler resurser för att hantera jämfört med traditionella brev.