

Svensk Postmarknad 2015



Svensk Postmarknad 2015

Postmarknaden i Sverige

Rapportnummer

PTS-ER-2015:3

Diarienummer

15-635

ISSN

1650-9862

Författare

Olof Bjurö, Lars Forslund, Anders Hildingsson, Joakim Levin, Pär Lindberg, Emma Maraschin och Gabriel Rhawi

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Förord

Post- och telestyrelsen har i 2015 års regleringsbrev fått i uppdrag att göra en uppföljning och analys rörande postmarknaden och posttjänster med följande information:

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

Post- och telestyrelsen ska också redovisa:

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

Uppdraget redovisas i föreliggande rapport ”Svensk postmarknad 2015”¹.

Göran Marby

Generaldirektör

¹ Motsvarar tidigare års rapporter ”Service och konkurrens”

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Aktuella trender och händelser på postområdet	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Aktuella trender och händelser - internationellt	9
1.2.1 Den samhällsomfattande posttjänsten omprövas	9
1.2.2 Bristande regelanpassning	10
1.2.3 Fokus på arbetet i regulatörsorganisationen ERGP	13
1.3 Aktuella trender och händelser – nationellt	15
1.3.1 E-handel – fokus på "last mile"	15
1.3.2 Ökat behov av att samordna distributionsnätverk	17
1.3.3 Ökande betydelse för marknaden för "postnära tjänster"	17
1.3.4 Digitala postlådor och Mina meddelanden	18
2 Utvecklingen på den svenska postmarknaden	20
2.1 Volymutveckling och marknadsandelar på brevmarknaden	20
2.2 Konkurrenssituationen på olika delar av brevmarknaden	24
2.2.1 Sändningar	25
2.2.2 Enstaka brev	27
2.3 Hinder för marknadstillträde	28
2.3.1 Övernattbefordrade sändningar	29
2.3.2 Ej övernattbefordrade sändningar	30
2.3.3 Marknaden för rikstäckande distribution av enstaka brev	30
2.3.4 Marknaden för lokal befordran av enstaka brev	31
2.4 Paketmarknaden och e-handel	31
2.4.1 E-handeln i Sverige	31
2.4.2 Den svenska paketmarknaden	31
3 Prissättning på postmarknaden	34
3.1 Prisutvecklingen på postmarknaden	34
3.1.1 Prisutvecklingen på portot för enstaka brevfräsändelser	34
3.1.2 Prisutvecklingen på portot för brevsändningar	35
3.2 Prisregleringen i 9 § postförordningen	37
3.3 Efterlevnaden av 3 kap. 2 § postlagen	37
3.3.1 PostNords nya prismodell 2014/2015	37
3.3.2 Föreskriftsarbete 3 kapitlet 2 § postlagen	38
3.4 Slutsatser från PTS granskning av PostNords efterkalkyl 2013	39
3.4.1 Meddelande – brevtjänster	40
3.4.2 Logistik – pakettjänster	40
3.5 Prisvärdhet brev och paket	41
4 Allmänhetens klagomål	44
4.1 Inkomna klagomål till PTS	44
4.2 Redovisning av PostNords klagomål	44
4.2.1 PostNords utveckling av reklamationer – år 2011-2014	45
4.3 Klagomål - Bring Citymail	47
5 Service och tillgänglighet	49
5.1 Befolkningens användning av posttjänster	49

5.2	PostNords servicenät	49
5.2.1	<i>Post- och frimärksombud</i>	50
5.2.2	<i>Företagscenter</i>	50
5.3	Samverkan med regionala aktörer om posttjänster i glesbygd	50
5.3.1	<i>Lidsjöberg, Strömsunds kommun</i>	52
5.3.2	<i>Systemstöd för uppföljning av tillgänglighet och förändringar</i>	52
5.4	Tillsyn och uppföljning av kvalitet i postutdelningen	53
5.4.1	<i>Förändrade utdelningsrutiner inom PostNord</i>	54
5.4.2	<i>Utdelningsfrågor som rör andra postoperatörer</i>	55
5.4.3	<i>Hushåll utan femdagarsutdelning</i>	55
5.4.4	<i>Befordringstider</i>	56
5.4.5	<i>Införande av fastighetsboxar</i>	57
5.4.6	<i>Obeställbara brev</i>	57
5.5	Risk- och sårbarhetsanalys av postsektorn	58
	Avslutande kommentar	60
	<i>Bilaga 1: PostNords redovisning av antal reklamationer (klagomål) gällande brev och paket, år 2014</i>	61

Tabeller

Tabell 1: Utveckling total brevmarknad	21
Tabell 2: Utdelade volymer samt marknadsandelar på utdelad resp. insamlad volym.....	23
Tabell 3: Marknadsandelar (omsättning).....	24
Tabell 4: Pakettjänster	32

Figurer

Figur 1: Utveckling total brevmarknad.....	22
Figur 2: Schematisk bild av brevmarknaden	25
Figur 3: Portoutveckling, 1-klass frimärkt	34
Figur 4: Prisutveckling brevsändningar 20 gram	36
Figur 5: Konsumentpriser i SEK (ink moms), inrikes 1:a klassbrev	42
Figur 6: Konsumentpriser i SEK (inkl. moms), inrikes postpaket	42
Figur 7: Reklamationer, Inrikes brev	45
Figur 8: Reklamationer, Utrikes brev	46
Figur 9: Reklamationer, Inrikes postpaket.....	46
Figur 10: Reklamationer, Utrikes postpaket.....	47
Figur 11: Obeställbara brev och den totala brevmängden	57

Sammanfattning

I det första kapitlet av föreliggande rapport redogörs för ”Aktuella trender och händelser på postområdet”. I det internationella avsnittet redovisas de ändrade marknadsförutsättningar som kan komma att bli följden av aktuella domar från EU-domstolen, såväl avseende möjligheterna att konsolidera brev som risken för att vissa delar av den samhällsomfattande posttjänsten kan komma att momsbefrias samt den regulatoriska osäkerhet som detta medför. Även den regulatoriska osäkerheten på EU-nivå behandlas mot bakgrund av utvecklingen när det gäller beredningen av ett nytt postdirektiv och EU-kommissionens ambitioner på e-handelsområdet. I det nationella avsnittet berörs särskilt olika aspekter av den ökande övergången från fysiska till elektroniska meddelanden i kombination med den starkt tilltagande e-handeln. I detta kapitel behandlas också PTS engagemang i internationella organisationer på postområdet.

I kapitel 2 behandlas ”Utvecklingen på den svenska postmarknaden”. Inledningsvis redovisas mera i detalj utvecklingen när det gäller brevvolymer och marknadsandelar. Därefter preciseras vissa begrepp som har betydelse för att kunna beskriva konkurrenssituationen på olika delar av postmarknaden på ett korrekt sätt. Konkurrenssituationen på olika delmarknader för brev analyseras liksom de olika förutsättningar som gäller för att etablera sig på dessa marknader. Paketmarknaden och e-handeln ägnas ett särskilt avsnitt.

Kapitel 3 ägnas åt ”Prissättning på postmarknaden”. Inledningsvis beskrivs prisutvecklingen på postmarknaden och den betydelse som konkurrensen har haft för att hålla nere priserna på framförallt stora sändningar av brev och på paket. Här behandlas också den prisreglering som fortfarande finns på brevmarknaden samt vilka åtgärder som PTS vidtar för att regleringen ifrågaska ha avsedd effekt. Detta inbegriper en beskrivning av förutsättningarna för det föreskriftsarbete rörande PostNords prissättning som påbörjades under 2014. I ett avslutande avsnitt redovisas allmänhetens uppfattning om prisvärdheten av vissa brev- och pakettjänster.

”Allmänhetens klagomål” tas upp i kapitel 4, såväl de som framförts till PTS som de som lämnats till PostNord och de andra postoperatörerna. Det är dels fråga om att klara ut vari dessa klagomål egentligen består samt också, redovisad i en särskild bilaga, en redogörelse för den officiella klagomålsstatistik som Sverige är skyldigt att redovisa till EU enligt en viss standard.

I rapportens 5:e och sista kapitel behandlas ”Service och tillgänglighet” till PostNords tjänster. Här beskrivs det servicenät som PostNord har samt hur

detta kan komma att utvecklas med hänsyn till de förändringar som kan bli resultatet av PostNords pågående ombudsupphandling. Här redovisas också att allmänhetens uppfattning om servicen i PostNords servicenät överlag är positiv. I ett särskilt avsnitt berörs förändringar i PostNords glesbygdsservice och den utveckling mot en samordning med andra serviceslag som ses som en möjlighet att behålla denna på en acceptabel nivå. Slutligen beskrivs resultatet av den risk- och sårbarhetsanalys av postsektorn som gjorts under 2014.

1 Aktuella trender och händelser på postområdet

1.1 Bakgrund

Hela postbranschen genomgår för närvarande en omvälvande strukturomvandling. Aldrig tidigare har utvecklingen skett så snabbt och så genomgripande. Det är heller inget som talar för att denna utveckling är på väg att mattas av, utan tvärtom är det sannolikt ett normaltillstånd som kommer att vara under lång tid framåt. De trender och händelser som här lyfts fram gör inga anspråk att vara heltäckande, utan tjänar främst att belysa vissa frågor som på något sätt aktualiserats under året eller bedöms som särskilt angelägna att lyfta fram. Det är dock uppenbart att det finns vissa huvudområden som sannolikt i olika former kommer att vara aktuella under de närmaste åren:

- Digitalisering och dess konsekvenser för postmarknaden – det fysiska meddelandets roll i en digital framtid;
- E-handels utveckling och dess koppling till brev- och pakettjänster;
- Skillnaden mellan å ena sidan regioner där service och utbud ökar och å andra sidan regioner där det finns stora utmaningar för att tillgodose de behov av postservice som allmänhet och företag har;
- Reglering och regleringsbehov på en postmarknad i förändring.

1.2 Aktuella trender och händelser - internationellt

1.2.1 Den samhällsomfattande posttjänsten omprövas

Frågan om upprätthållandet av den samhällsomfattande tjänsten i tider av på många håll kraftigt minskande brevvolymer har kommit att alltmer prägladiskussionen i postsektorn, inte bara i Europa utan även i övriga delar av den industrialiserade världen. Så har förändringar genomförts eller övervägts i länder såsom Nya Zeeland, Australien, Kanada och USA. Utvecklingen reser inte bara frågan om hur den samhällsomfattande tjänsten ska kunna upprätthållas på lång sikt, utan minst lika viktigt är att de sjunkande volymerna också är ett tecken på att användarnas behov har förändrats. Dessa delvis nya behov kan komma att behöva tillgodoses inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten.

På många håll finns alternativ till det traditionella brevet som bärare av information vilket tydligt återspeglas i de sjunkande brevvolymererna. Å andra sidan blir posttjänster, vare sig det rör sig om brev eller paket, en allt viktigare förutsättning för en väl fungerande e-handel. Behovet av smarta och kundanpassade leveranslösningar är en framtidsfråga liksom att få till stånd

transparens när det gäller priser, villkor och betalningslösningar. EU-kommissionen har som framgår av avsnitt 1.2.2 fortsatt fokus på hithörande frågor. Gränsöverskridande flöden utgör en väsentligt större andel av e-handelskedjan än vad den gängse uppfattningen brukar vara. Enligt en studie som Boston Consulting Group² gjort utgör den rent nationella e-handeln endast 30 procent av den totala e-handeln globalt, dvs. där hela kedjan från produktion till slutkund sker inom landet. För resterande del finns det alltid något eller några flöden som går över nationsgränser. Mot bakgrund av att Sverige är ett litet land med en öppen marknad är sannolikt skillnaden gränsöverskridande/nationellt ännu högre här.

Ett hinder för utvecklingen av e-handel inom Europa är det inom Världspostföreningen (UPU³) tillämpade terminalgiftssystemet som ger många länder utanför Europa, däribland Kina och Indien, avsevärda portorabatter som kan göra det svårt för europeiska aktörer att konkurrera med dessa länder. Anledningen är att dessa länder betraktas som utvecklingsländer och därför i den egenskapen erhåller särskilda rabatterade terminalavgifter.

1.2.2 Bristande regelanpassning

I större utsträckning än tidigare finns idag en bristande regelanpassning som sammanhänger med såväl tillämpningen av som förestående förändringar i det europeiska regelverket.

1.2.2.1 Tillämpningen av postdirektivets regler om icke diskriminering

Den 11 februari 2015 avkunnade EU-domstolen dom i mål C-340/13 (bpost vs. BIPT⁴). Nyckelfrågan i rättsfallet var ifall artikel 12 i postdirektivet⁵ (som är en viktig del av den svenska postregleringen och grunden för 3 kap. 2§ postlagen) gäller operationella rabatter och volymrabatter utan åtskillnad, eller om volymrabatter⁶ tvärtom faller utanför dess tillämpningsområde.

Domstolen fann att när det gäller icke-diskriminering så finns det grund för att särskilja operationella rabatter från volymrabatter. Icke-diskriminering gäller alltid för operationella rabatter, men när det gäller volymrabatter kan det finnas omständigheter som gör diskriminering mellan ”avsändare” och ”förmedlare” tillåten.⁷ Huruvida de företag vi normalt benämner konsoliderare i Sverige

² Presentation 2015-02-10, WIK 15th Königswinter Seminar on Postal Economics, Herbert Goetz, IPC

³ Universal Postal Union

⁴ bpost är den postoperatör, det tidigare belgiska Postverket, som är utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Belgien. BIPT står för Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie och är Belgiens nationella regulatörsmyndighet för post- och telemarknaden.

⁵ Direktiv 97/67/EG

⁶ Domstolen definierar volymrabatter på följande sätt: ”volymrabatter är avgiftssänkningar vilka ökar i storlek i förhållande till mängden postförsändelser under en referensperiod” (punkt 29 i domen).

⁷ Domen, punkterna 45-47.

träffas av domen är oklart. Domen utgår nämligen från det specifika belgiska fallet där det framgår att konsoliderarna ”samlade in flera avsändares försändelser, i syfte att beviljas större volymrabatter, utan att därvid utföra någon form av operativ verksamhet”. I Sverige utför konsoliderare ofta även operativ postal verksamhet t.ex. samla in osorterad post och förädla den till sorterade sändningar som därefter inlämnas till PostNord. Till dess att ett liknande fall prövas i svensk rätt har PTS ingen anledning att tolka postdirektivets artikel 12 på annat sätt än tidigare.

EU-kommissionen bedömer att artikel 12 är av avgörande betydelse för att hindra konkurrensskadliga beteenden utan att för den skull behöva tillämpa konkurrenslagstiftningen. Kommissionen har därför vänt sig till ERGP⁸ med en begäran om att organisationen ska göra en analys av hur domen påverkar förhållandena i medlemsländerna. En rapport i ämnet ska enligt planerna presenteras i anslutning till ERGP:s plenarmöte i juli 2015.

1.2.2.2 Undantag från mervärdesskatt för posttjänster

EU-kommissionen har stämt Sverige då man menar att landet bryter mot EU:s momsdirektiv i och med att det i den svenska lagstiftningen inte finns något moms-undantag för ”det offentliga postväsendet”, vilket (enligt kommissionen) föreskrivs i direktivet. Fallet prövas i EU-domstolen i Mål C-114/14. Sverige har bestridit kommissionens yrkande och argumenterat att moms-undantaget inte är tillämpligt på den svenska situationen. En huvudlinje i argumentationen är att Sverige inte har något ”offentligt postväsende” i den mening som avses i moms-direktivets undantagbestämmelse, men även att moms-direktivets skrivningar om att undantag inte får snedvrída konkurrensen undantar Sverige från skyldigheten att införa ett moms-undantag. En tidigare dom i Mål C-357/07 rörde tolkningen av begreppet ”det offentliga postväsendet” och momsundantagets räckvidd i Storbritannien. Av den domen framgår att begreppet ”det offentliga postväsendet” ska tolkas så att det avser de operatörer som förbinder sig att inom en medlemsstat tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster som de definieras i Postdirektivet. Momsundantaget är dock inte tillämpligt på de tjänster för vilka villkoren förhandlas individuellt.

Om kommissionens talan vinner bifall i enlighet med ovannämnda dom får det stora konsekvenser för konkurrensen på postmarknaden. Banker, försäkringsbolag m.fl. som inte bedriver momspliktig verksamhet kommer i

⁸ European Regulators Group for postal services. En samarbetsorganisation för de nationella regleringsmyndigheterna inom EU/EES-området och som bland annat ska fungera som ett rådgivande organ till EU-kommissionen. Meningen är att man bland annat genom att samarbeta i olika tolknings- och tillämpningsfrågor ska kunna bidra till en korrekt implementering av postdirektivet i hela EU.

praktiken att få en rabattering på 20 procent för tjänster för vilka villkoren inte är individuellt förhandlade och som tillhandahålls av den som utsetts att svara för den samhällsomfattande posttjänsten. Därmed kommer konkurrerande företag i praktiken att utestängas från detta marknadssegment. PostNord använder sig i betydande utsträckning av underentreprenörer som debiterar moms på de tjänster de tillhandahåller. Eftersom företagets möjligheter att dra av ingående moms begränsas om kommissionens talan vinner bifall kommer det att få stora konsekvenser även för PostNord. Mot den bakgrunden kan ett bifall komma att aktualisera frågan om den samhällsomfattande tjänstens utformning och omfattning.

Dom i målet har aviserats till den 21 april 2015 och det är först därefter som konsekvenserna och möjliga handlingsalternativ kan överblickas.

1.2.2.3 Ytterligare initiativ på e-handelsområdet

I slutet av 2012 presenterade EU-kommissionen grönboken En integrerad marknad för leverans av paket i syfte att främja e-handeln inom EU.

Under sommaren 2013 inledde International Post Corporation's (IPC) europeiska medlemmar ett arbete, det s.k. "E-handelsinitiativet", som främst syftade till är att utveckla den gränsöverskridande e-handeln inom EU/EES. Initiativet var ett sätt att tillmötesgå de önskemål om förbättrade och ökade möjligheter för gränsöverskridande e-handel som EU-kommissionen efterfrågar i grönboken. I december 2013 presenterade EU-kommissionen En färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för pakettleveranser. Avsikten är att färdplanen ska vägleda det fortsatta arbetet. I färdplanen anges tre huvudmål:

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

En utvärdering skulle göras efter 18 månader, dvs. omkring halvårsskiftet 2015, för att bedöma om det krävs ytterligare åtgärder. Så sent som i december 2014 klargjorde kommissionen att det inte var aktuellt att ta några regulatoriska initiativ innan utvärderingen är slutförd. Från PTS sida bedömdes detta som en rimlig ordning, inte minst för att det då skulle vara möjligt att också se effekterna av IPC:s E-handelsinitiativ. Nu har det emellertid kommit vissa signaler om att det inom kommissionen finns ett intresse av att initiera

regulatoriska åtgärder utan att avvakta utvärderingen. Därmed skapas en betydande osäkerhet om vad den framtida reglering kan komma att innebära, på vilket underlag den kommer att baseras och när den kan komma att träda ikraft.

1.2.2.4 Arbetet med ett nytt postdirektiv skjuts på framtiden

EU:s nuvarande postdirektiv utformades mot bakgrund av de förhållanden som rådde i början av 1990 talet då brevvolymer ökade, postorderföretagen svarade för distanshandeln och unionen hade 14 medlemsstater med någorlunda likartade förutsättningar. Sedan dess har förhållandena ändrats i grunden. Stadigt sjunkande brevvolymer och en utvecklad e-handel är en realitet. Vidare har antalet medlemsstater fördubblats sedan början av 1990-talet och spännvidden mellan länderna vad gäller exempelvis tillgänglig infrastruktur och kommunikationsmönster är långt större än tidigare. De sjunkande brevvolymer reser inte bara frågan om hur den samhällsomfattande tjänsten ska kunna upprätthållas på lång sikt. Minst lika viktigt är att de sjunkande volymerna också är en tydlig signal om att användarnas behov har förändrats och att dessa ändrade behov tillgodoses inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten. PTS bedömer att användarnas verkliga behov i allt större utsträckning avviker från den samhällsomfattande tjänst som säkerställs genom nuvarande direktiv.

Fram till november 2014 drev kommissionen verkligen på när det gäller ett nytt postdirektiv. Ambitionen var som vi uppfattade det att ett nytt direktiv skulle kunna finnas på plats senast 2017. Den snabba takten ingav en viss oro, samtidigt som det får anses vara en mycket angelägen uppgift att revidera direktivet vilket väl motiverade att arbetet bedrivs skyndsamt. I december 2014 lämnades överraskande besked om att planerna på ett nytt direktiv har lagts på is. Som det får uppfattas är siktet numera inställt på 2019/2020. Med den snabba utvecklingstakt som kan noteras synes skillnaden mellan vad användarna behöver och den samhällsomfattande tjänst som säkerställs i direktivet ha kommit att bli blivit avsevärd. Det är därför angeläget att från svensk sida verka för att arbetet med det nya direktivet inleds så snart det är möjligt.

1.2.3 Fokus på arbetet i regulatörsorganisationen ERGP

I det internationella samarbetet på postområdet har PTS alltjämt en väsentlig uppgift att fylla genom att, med utgångspunkt i de svenska erfarenheterna, verka för att liberaliseringen av marknaderna i andra EU-länder får ett verkligt genomslag. I likhet med föregående år har detta arbete framförallt skett inom ERGP.

PTS är tillsammans med den italienska regulatörsmyndigheten AGCOM ordförande i en av ERGP:s arbetsgrupper som numera benämns The Implementation and evolution of the USO⁹. Under sommaren 2014 publicerades rapporten ”Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario – Benchmark of experiences” som utarbetats av arbetsgruppen.

Arbetsgruppens fortsatta arbete har koncentrerats till en rapport rörande utformningen av den framtida samhällsomfattande posttjänsten och hur den kan göras långsiktigt hållbar samt vilka behov den rimligtvis bör tillgodose. Underlaget till rapporten har inhämtats genom att ett diskussionsmaterial gjordes till föremål för ett öppet samrådsförfarande och diskuterades vid en workshop med uppskattningsvis 150 deltagare. Arbetet med rapporten ska avslutas under 2015. Rapporten var tänkt som ett väsentligt underlag vid utarbetandet av ett nytt postdirektiv med sikte på att kunna träda i kraft 2016/2017. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen på marknaden och den takt med vilken användarnas behov förändras är det inte förvånande att många av de synpunkter som fördes fram under samrådsförfarandet och workshopen rörde behovet av större flexibilitet för att ge utrymme för anpassningar till nationella förutsättningar och till förändringar över tid. PTS delar den uppfattningen och bedömer som tidigare nämnts att det är angeläget att arbetet med ett nytt direktiv påbörjas med det snaraste. För att det ska bli möjligt måste behovet tydliggöras ytterligare och frågan på lämpligast sätt anhängiggöras hos EU-kommissionen.

Övriga arbetsgrupper i ERGP har under 2014 arbetat med frågor som kostnadsorienterad prissättning och prisreglering, kvalitetsfrågor och kundnöjdhet, klagomålshantering, tillträdesreglering, marknadsindikatorer och gränsöverskridande e-handel. PTS har medverkat i tre av dessa arbetsgrupper.

1.2.3.1 Övrigt internationellt arbete

PTS medverkar även i EU-kommissionens aktiviteter, bland annat Postdirektivkommittémöten och workshops. I och med bildandet av ERGP har PTS arbete i den europeiska regulatörsorganisationen CERP¹⁰, som alltmer blivit ett forum för företrädare för ministerierna, trappats ned. Mot bakgrund av myndighetens uppdrag att handlägga frågor som rör Sveriges deltagande i Världspostföreningen (UPU) inriktas engagemanget i CERP främst på frågor om samordning av ståndpunkter inför UPU:s kongresser. Nästa kongress kommer att hållas 2016 i Istanbul varför engagemanget i CERP kommer att

⁹ Universal Service Obligation = ansvar för att tillhandahålla *den samhällsomfattande tjänsten*

¹⁰ European Committee for Postal Regulation

trappas upp under 2015. PTS har också fortlöpande kontakter med Näringsdepartementet och PostNord när det gäller UPU-relaterade frågor.

1.3 Aktuella trender och händelser – nationellt

1.3.1 E-handel – fokus på ”last mile”

Ett led i e-handelskedjan som har fått stor uppmärksamhet under 2014 är vad som brukar betecknas som ”the last mile”¹¹, vilket inte minst framgick i samband med den marknadsträff PTS arrangerade då förra årets rapport presenterades¹². Begreppet syftar på det sista ledet i e-handelskedjan, dvs. från terminal till mottagare/ombud. Ofta inkluderas även den första biten av returhanteringen i begreppet.

Digitalisering och e-handels framväxt har lett till en maktförskjutning från producent/säljare till konsument. Konsumenterna i sin tur ställer krav på tillgänglighet, bekvämlighet och flexibilitet på ”the last mile” inklusive möjligheten att kunna returnera varor. För e-handlaren är det därtill viktigt att så snabbt som möjligt kunna omsätta de varor som returneras och därför är just enkelheten för kunden en nyckel till framgång. Annorlunda uttryckt kan det konstateras att allmänhetens behov kopplat till större brevfrakter och paket har förändrats och fortsätter att förändras. Detta är nyckelfrågor för e-handels fortsatta tillväxt och därmed affärsmöjligheterna för såväl befintliga som eventuellt tillkommande operatörer.

Den etablerade modellen på den svenska marknaden är att större försändelser som kan delas ut i mottagarens postlåda delas ut där. I annat fall hamnar försändelsen hos ett ombud (dit man också normalt sett vänder sig för att returnera varor). Inom lantbrevbäringen delas större försändelser ut, men då är tid, plats och returhantering beroende av laddplacering och lantbrevbärarslingornas utformning.

Systemet med ombudsnet kan säkerligen kompletteras och göras mer flexibelt för mottagaren, men det är svårt att se att detta är tillräckligt för att möta morgondagens behov. Redan idag är många ombud i städerna överbelastade och möjligheterna till nyetableringar i större skala begränsade på grund av svårigheter att hitta lämpliga ombud.

Paketautomater och olika former av boxlösningar skulle kunna vara den lösning som på sikt, i likhet med vad som skett i många andra länder, kommer

¹¹ Ibland lite tveksamt direktöversatt till ”den sista milen”

¹² <http://www.pts.se/sv/Bransch/Post/Marknadstraffar/PTS-postdag-2014/>

att etableras på marknaden. Frågan är då vad som krävs för att kunna ta nästa steg närmare mottagaren och vilka problem som uppkommer i ett samhälls- och regleringsperspektiv.

Paketautomater har höga fasta kostnader och behöver en hög beläggning för att kunna utgöra ett realistiskt alternativ. Samtidigt är tillgången på markyta, där människor rör sig och därmed är intresserade av att också kunna hämta sina paketförsändelser, begränsad.

Vad krävs för att få till stånd en etablering av paketautomater och är det rimligt att olika operatörer etablerar parallell infrastruktur? Sannolikt är det samhällsekonomiskt mest effektiva att det sker en etablering av operatörsneutrala stationer. Finansierings- och accessfrågan blir i så fall viktiga frågor som eventuellt kan kräva ny och/eller förändringar av befintlig reglering inom berörda områden.

Fastighetsboxar med paketboxar i flerfamiljshus är en annan komplettering av distributionskedjan som kan behöva utvecklas för att svara mot de delvis ändrade behov allmänheten har. Även här kan det möjligtvis finnas anledning att ändra i olika regelverk.

Flertalet av de regleringsfrågor som kan komma att beröras ligger sannolikt utanför postlagstiftningen och PTS tillsynsområde, vilket därmed kan kräva samordnade insatser mellan olika myndigheter för att möjliggöra en utveckling av marknaden. En fråga med en mer direkt koppling till PTS är däremot adressering och tillgång till adresser för postal verksamhet.

Det finns flera intressanta och utmanande frågor kring detta. Vad händer när de försändelser som traditionellt ”hållits kvar” inom operatörens nätverk istället ”tar klivet in” i vad som skulle kunna benämnas som ”den förlängda postlådan” - en paketbox i fastigheten eller i anslutning till bostaden? Sannolikt behöver adresseringen moderniseras för att hantera denna del, dvs. att det blir möjligt att koppla en avlämningsplats för större försändelser till mottagaradressen. Hur ska sedan ett sådant register hanteras och vilka aktörer ska kunna få tillgång till detta?

Ytterligare en ”förlängning” av paketedistributionen synes möjlig: – privata postlådor med kapacitet att ta emot och returnera paket. Här rör det sig kanske främst om viljan att investera i en väsentligt mycket dyrare privatlåda, vilket är en realitet i vissa länder, men även adresseringsfrågan har betydelse.

För mottagare som bor utan närhet till stadsbebyggelse, med långa avstånd till PostNords och andra aktörers ombudsnet, är trenden främst att skillnaden växer vad gäller möjligheterna att kunna ta del av den utveckling som sker. Kommer det i framtiden finnas automatiserade paket- och servicestationer och/eller en möjlighet att hantera mottagande och retur av större försändelser via privata paketboxar längre ut i landet?

1.3.2 Ökat behov av att samordna distributionsnätverk

Fallande brevvolymer, ökande paketvolymer och ökad efterfrågan på och olika typer av hemleveranser, samt en minskande och allt mer utglesnad befolkning i vissa regioner leder till att produktionsmodellen för posttjänster måste förändras och anpassas. Utvecklingen skapar därför ett behov av utökad samdistribution och samutnyttjanden av befintliga distributionsnätverk.

I början av 2014 slog PostNord ihop affärsområdena Meddelande och Logistik med en tydlig avsikt att samordna och, så långt det är möjligt, integrera brev- och paketflödena. Sedan tidigare finns även etablerade samarbeten mellan Bring Citymail och DHL samt MTD och Schenker för att kunna nyttja varandras respektive nätverk. Bring Citymail har även förvärvat en del av Bussgodis för att stärka tillgången till ombud. MTDs verksamhet är i sig ett exempel på postutdelning som samordnas med befintlig utdelning av morgontidningar.

För PTS är det viktigt att bevaka så att integritetsfrågor och kvaliteten i utdelningen inte åsidosätts i samband med att distributionsvägarna förändras.

1.3.3 Ökande betydelse för marknaden för "postnära tjänster"

PTS lyfte i föregående års rapport fram konsolidering och paketering av brev-tjänster. Det rör sig om olika helhetslösningar där portot ingår och som därmed begränsar behovet av att behöva hantera portoupplagningen separat. Detta innefattar också möjligheten att kunna åtnjuta olika former av rabatter som annars är förbehållet stora kunder med tillräckliga volymer för att själva kunna utföra olika för postoperatören kostnadsbesparande åtgärder. PTS betonar här vikten av att tillse att priser, inklusive rabatter och villkor för dessa aktörer är förenliga med postlagens¹³ krav på att prissättningen ska vara kostnadsorienterad, icke-diskriminerande, och öppen för insyn. Lika viktigt är att det inte sker någon korssubventionering inom de tjänster som omfattas av definitionen av samhällsomfattande posttjänster eller mellan de tjänster som ingår i en eventuell helhetslösning som PostNord erbjuder. Åsidosätts postlagens krav på prissättningen kan andra aktörer få svårt att konkurrera där

¹³ Postlag SFS 2010:1045

PostNord erbjuder likartade (kring)tjänster och riskerar därmed att slås ut från marknaden.

Den postala produktionskedjan är komplex, oavsett om det handlar om brev eller paket där flödena dessutom alltmer integreras och mängder av parametrar påverkar tjänsteinnehåll och prissättning. Posttjänster är därför svåra att upphandla för alla, såväl offentliga som privata aktörer, oberoende av storlek. Komplexiteten ökar ytterligare genom den tilltagande digitaliseringen, med en direkt koppling till administrativa system hos företag och hantering av alla former av utgående kommunikation och försändelser. Även e-handels utveckling med krav på flexibla leveranslösningar och större möjligheter att kunna välja pris och servicenivå snarare än enbart mellan operatörer, bättre service i form av spårbarhet och aviseringar etc., spär på komplexiteten.

Samtidigt växer nya delmarknader fram och nya aktörer med betydelse för utveckling och kundanpassning inom postmarknaden etablerar sig. Med detta sammanfaller att det finns ett behov hos befintliga operatörer att utvidga värdekedjan när brevvolymerna faller och priserna därmed pressas på paket- och logistikmarknaden. Det finns då en risk att små och innovativa aktörer kan tvingas bort genom de befintliga operatörernas starkare ställning på marknaden.

Ju mer komplex marknaden blir för den som köper postala tjänster, desto större betydelse får tillgången till oberoende mellanhänder som kan balansera det underläge kunden befinner sig i. Detta gäller i synnerhet för små och mellanstora postkunder med liten förhandlingsstyrka. En välfungerande marknad här gynnar ytterst slutkunden – i det här fallet mottagaren.

Utvidgningen av postmarknaden kan ses som en pågående trend mot en uppluckring av begreppet postverksamhet och att gränserna mellan brev och paket suddas ut. Grunden för PTS tillsyn är dock alltså att det regelverk som finns i postlagen ska efterlevas.

1.3.4 Digitala postlådor och Mina meddelanden

Utöver den befintliga ”myndighetsbrevlådan” Min Myndighetspost¹⁴ har Brings Digimail och Kivra godkänts för att hantera myndighetspost. Kivra är en renodlad brevlådeoperatör och den just nu största aktören med 600 000 registrerade användare.

¹⁴ Med brevlådan Min myndighetspost kan man ta emot post från myndigheter och kommuner digitalt istället för på papper.

Utvecklingen inom detta område har stor betydelse för vad som händer på den fysiska brevmarknaden. Erfarenheter från utvecklingen på danska postmarknaden visar att då offentlig kommunikation med medborgare och företag digitaliseras följer även den privata sektorn med. Konsekvenserna blir att den pågående trenden med fallande brevvolymer fortsätter och kanske t.o.m. accelererar.

Mina meddelanden har ännu inte nått sin fulla potential. För närvarande går utvecklingen långsamt framåt och påverkan på den svenska brevmarknaden är ännu inte så stor. Det finns emellertid redan tecken på att situationen kan komma att förändras när vissa strukturella problem, t.ex. de än så länge höga kostnaderna för bankernas e-legitimation, får sin lösning.

2 Utvecklingen på den svenska postmarknaden

Med begreppet ”postmarknaden” brukar man oftast mena hela marknaden för distribution av brev och paket. Eftersom delmarknaderna för dessa skiljer sig åt väsentligt vad gäller struktur, funktion och reglering är det nödvändigt att analysera brev- respektive paketmarknaden för sig. Nedan behandlas därför brevmarknaden i avsnitt 2.1 – 2.3 och paketmarknaden i avsnitt 2.4.

Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst 2 kg¹⁵. För att regelbundet distribuera brev mot betalning krävs tillstånd enligt postlagen.¹⁶ Däremot krävs inget tillstånd för att distribuera paket, en verksamhet som utöver vad som innefattas i den samhällsomfattande posttjänsten, inte regleras närmare i postlagen. I och med detta finns heller ingen entydig definition av begreppet paket.

2.1 Volymutveckling och marknadsandelar på brevmarknaden

Med tanke på alla rapporter de senaste åren om fallande brevvolymer kan man kanske tro att brevmarknaden numera är av liten omfattning. Så är dock inte alls fallet utan brevmarknaden i Sverige omsätter fortfarande nära 12 miljarder kr per år. Medan volymerna har fallit med nästan 25 procent den senaste tioårsperioden (sedan 2005), har omsättningen på marknaden endast fallit med knappt 11 procent under samma period. Om man dessutom lägger till den närbesläktade utdelningen av oadresserad reklam så hamnar omsättningen närmare 14 miljarder kr, vilket indikerar att sektorn för fysisk distribution till våra postlådor fortfarande är av omfattande samhällsekonomisk betydelse.

Under 2014 distribuerades drygt 2,4 miljarder brev i Sverige, en minskning med drygt 100 miljoner brev (eller 4,4 procent jämfört med året innan). Den långsiktiga trenden med fallande volymer håller sålunda i sig men ännu med en tämligen stabil takt (mellan 3 och 5 procent per år). Totalt har brevvolymen nu minskat med 29 procent sedan millennieskiftet (se vidare Tabell 1).

¹⁵ 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.

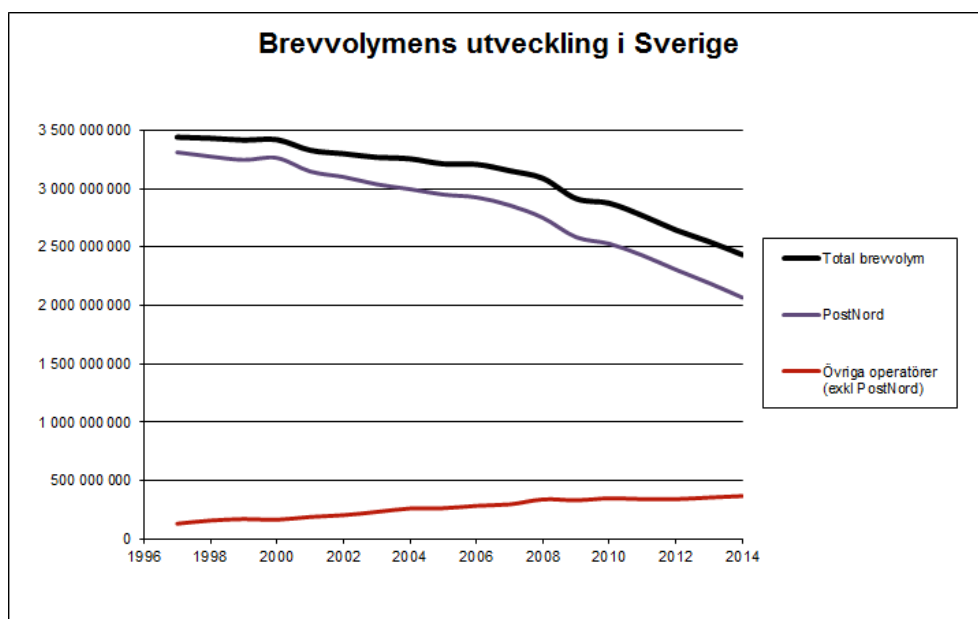
¹⁶ Postlagen (2010:1045)

År	Antal miljoner brev	Index
2000	3 426,3	100
...		
2010	2 875,0	83,9
2011	2 767,7	80,8
2012	2 645,0	77,2
2013	2 545,1	74,3
2014	2 433,0	71,0

Tabell 1: Utveckling total brevmarknad¹⁷

Trots den totalt sett vikande brevvolymer har mängden brev som delats ut av konkurrenterna till PostNord inte minskat de senaste åren utan istället vuxit väsentligt (visserligen från relativt låga nivåer). Under 2014 var volymtillväxten ca 3,5 procent för PostNords konkurrenter (se vidare Figur 1). Detta innebär dels att PostNords marknadsandel fortsätter att minska något, dels att PostNords brevvolymer minskar snabbare än den totala brevvolymer. PostNord har dock ännu en mycket dominerande ställning på brevmarknaden.

¹⁷ Fr.o.m. 2011 har en viss precisering i mätmetoden skett för att undanröja risken för att vissa volymer dubbelräknas – det som redovisas fr.o.m. 2011 är *utdelade* volymer. Behovet av precisering har tillkommit på grund av nya affärsmodeller hos några av de mindre operatörerna, som gör att ett visst brev kan hanteras av mer än en postoperatör på vägen från avsändare till mottagare. Jämförbarheten med tidigare års volymsiffror påverkas dock endast för år 2010, då detta inte förekom tidigare. Vid en omräkning av 2010 års volymstatistik enligt den nya preciseringen blir denna 2 871 miljoner försändelser, att jämföra med ovan rapporterade 2 875 miljoner.



Figur 1: Utveckling total brevmarknad

Den största konkurrenten till PostNord, Bring Citymail, har fortsatt att öka sin marknadsandel under året och delar nu ut 14,4 procent av volymerna på marknaden. PostNord har som nämnts minskat sin andel något, men har fortfarande en marknadsandel på knappt 85 procent av de utdelade volymerna. När det gäller den tredje största aktören på marknaden, Svensk Morgontidig distribution (MTD), har volymer för deras anslutna lokala utdelningsföretag ökat till 11,7 miljoner försändelser, en ökning med 48 procent. Övriga operatörer, som i stor utsträckning utgörs av lokalt verksamma småföretag, ligger sammantaget tämligen stabilt kring 5 miljoner utdelade försändelser. Med något enstaka undantag ligger de små operatörerna individuellt på stabila volymnivåer, och de flesta av dem visar antingen ökande eller oförändrade volymer.

	Antal utdelade brev (miljoner) 2014 (2013)	Andel av utdelade brev 2014 (2013)	Andel av insamlade brev 2014 (2013)
PostNord	2 066,6 (2 191,2)	84,9 % (86,1 %)	83,3 % (85,2 %)
Bring Citymail	349,8 (341,0)	14,4 % (13,4 %)	15,3 % (13,6 %)
Operatörer ingående i MTD (exkl. Pressens Morgontjänst)	11,7 (7,9)	0,48 % (0,31 %)	0,48 % (0,31 %)
Övriga	4,9 (5,0)	0,20 % (0,20 %)	0,89 % (0,75 %)
Summa	2 433,0 (2 545,1)	100 %	100 %

Tabell 2: Utdelade volymer samt marknadsandelar på utdelad resp. insamlad volym. Siffror inom parentes avser 2013.¹⁸

Om man istället beräknar antalet hanterade brev för övriga operatörer¹⁹ utifrån de volymer som operatörerna samlar in från avsändarna (postkunderna), framgår att de övriga operatörerna från kunderna/avsändarna mottagit närmare 22 miljoner brev. Detta är en ökning från föregående års motsvarande siffra om 19 miljoner brev.²⁰ Av dessa 22 miljoner brev har dock knappt 17 miljoner *inte* delats ut av de små operatörerna själva, utan vidarebefordrats för utdelning av främst PostNord eller Bring Citymail. En operatör som anlitar andra operatörer för den slutliga utdelningen är Mailworld Office AB, vars insamlade volymer ökade med 20 procent under 2014. Det är tydligt att denna typ av verksamhet, s.k. konsolidering, fortsatt öka under året. Även Bring Citymail anlitar numera PostNord på detta sätt för brev med destination

¹⁸ Den tidigare inom MTD ingående operatören Pressens Morgontjänst har slagits samman med Bring Citymails utdelningsverksamhet, och ingår numera i Bring Citymail. För korrekta jämförelser har siffrorna som redovisades i Service & Konkurrens 2014 avseende MTD och Bring Citymail för 2013 här korrigerats så att Pressens Morgontjänst inräknas i Bring Citymail även för jämförelseåret 2013.

¹⁹ Det vill säga exklusive PostNord, Bring Citymail och MTD-operatörerna.

²⁰ Observera att i föregående års rapport räknades MTD-operatörerna in i dessa siffror.

utanför det egna utdelningsområdet men har även inlett samarbete med några lokala operatörer. Förutom nämnda postoperatörer har även exempelvis portooptimeringsföretaget²¹ 21 Grams AB en stor konsolideringsverksamhet (som dock inte inräknas i ovanstående siffror, då de inte är postoperatörer i formell mening).

Vid en ekonomisk analys av situationen på brevmarknaden är en marknadsandelsberäkning baserad enbart på volymuppgifter något missvisande. Anledningen till detta är att de olika operatörerna har väsentligt skilda produkt erbjudanden och affärsmodeller och genom detta en substantiell skillnad i intjäningsförmåga per brev. För att få en bättre bild av styrkeförhållandena på marknaden uppskattar PTS även marknadsandelar baserade på omsättningen av operatörernas brevdistribution (Tabell 3). Av denna framgår än tydligare PostNords dominerande ställning på den svenska brevmarknaden.

	Beräknad marknadsandel baserad på omsättning 2014 (2013)
PostNord	92,3 % (92,7 %)
Bring Citymail	6,6 % (6,3 %)
Övriga postoperatörer	1,1 % (1,0 %)
Totalt	100 % (100 %)

Tabell 3: Marknadsandelar (omsättning)²²

2.2 Konkurrenssituationen på olika delar av brevmarknaden

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

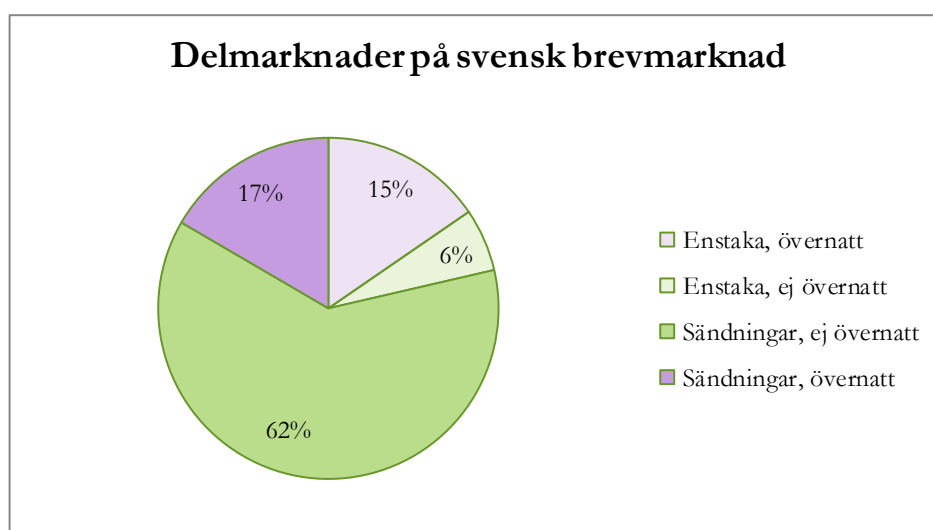
- brevtjänsternas prioritet (dvs. övernattbefordran eller ej),
- sorterade respektive osorterade sändningar,
- enstaka brev i delarna kontorspost respektive brevlådepost,

²¹ En portooptimerare hjälper avsändare att på bästa sätt utnyttja postoperatörernas erbjudanden genom att utifrån avsändarens avtal med operatörerna hitta den billigaste kombinationen av operatörernas distributionslösningar.

²² Siffrorna avseende 2013 har uppdaterats från vad som rapporterades i Service & Konkurrens 2014, så att i förekommande fall redovisade uppgifter som inkommit efter att Service & Konkurrens 2014 publicerats har ersatt tidigare prognosvärden.

- uppdelning med hänsyn till geografisk täckning,
- olika tjänsters utformning/anpassning till olika kundgrupper, såsom konsumenter visavi företagskunder.

Schematiskt kan de viktigaste dimensionerna (eller delmarknaderna) av brevmarknaden beskrivas i enlighet med Figur 2.



Figur 2: Schematisk bild av brevmarknaden

Den volymmässigt största, och när det gäller konkurrenssituationen mest betydelsefulla, delmarknaden av dessa är *ej övernattbefordrade* sändningar, som omfattar ca 62 procent av alla brev. Sändningar totalt motsvarar volymmässigt nästan 79 procent av den totala brevmarknaden.

När det gäller enstaka brev (som totalt alltså omfattar ca 21 procent av brevmarknaden), är det *övernattbefordrade* brevet fortfarande vanligast med drygt 70 procent av de enstaka breven.

2.2.1 Sändningar

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

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

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

2.2.1.1 Marknaden för övernattbefordrade sändningar (A-postsändningar)

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

2.2.1.2 Marknaden för ej övernattbefordrade sändningar (B-postsändningar)

På marknaden för B-postbrevsändningar (dvs. sändningar som inte skickas med övernattbefordran) är PostNord och Bring Citymail i dagsläget de två huvudsakliga konkurrenterna. PostNord täcker hela landet medan Bring Citymails utdelningsverksamhet är geografiskt förlagd till Stockholmsregionen och Mälardalen i vid bemärkelse, stora delar av Västsverige, västra Skåne och Gotland, vilket motsvarar ca 54 procent av alla postmottagare i landet. PostNord har fortfarande mer än tre gånger så stora volymer som Bring Citymail på B-postsändningar.

De senaste två åren har de företag som delar ut morgontidningar fått ett genombrott även när det gäller utdelning av brev inlämnade som B-postsändningar. De tidningsutdelningsföretag som numera samarbetar inom MTD har under året ökat sin totala brevvolymer med 48 procent till 11,7 miljoner försändelser, vilket motsvarar knappt 1 procent av delmarknaden.

Bring Citymail visar på denna delmarknad en klart växande volym (3,7 procent) på en allmänt sett nedåtgående marknad. Företaget har dels genomfört

kostnadsrationaliseringar inom brevtutdelningen, men också utökat sitt kunderbjudande vilket sammantaget lett till att företaget allt mer synes närma sig ett läge där de kan redovisa vinst på första gången sedan mitten av 00-talet. Den förändrade marknadssituationen med att även morgontidningsdistributörerna fått ett genomslag som brevtutdelare påverkade situationen till en början kanske mer för Bring Citymail än för PostNord. Därför var det inte förvånande att Bring Citymail och Pressens Morgontjänst (morgontidningsdistributören i Stockholmsområdet) strax innan årsskiftet 2013/14 aviserade en sammanslagning. Den gemensamma utdelningsverksamheten i Stockholmsregionen bedrivs numera i det nybildade bolaget Bring Citymail Stockholm.

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

2.2.2 Enstaka brev

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

Segmentet *kontorspost* omfattar normalt post från företag som frankeras i frankeringsmaskin eller märks med beteckningen ”porto betalt”. Kontorspost utgör drygt 12 procent av den totala volymen på brevmarknaden.

När det gäller rikstäckande kontorspost har PostNord en mycket stark ställning. Den sedan ett par år verksamma operatören Mailworld Office, med affärsidén att samla in kontorspost och konvertera denna till sändningar, är också på väg att bli en etablerad aktör på denna delmarknad och har samlat in knappt 17 miljoner försändelser under 2014. På lokal nivå utgörs konkurrensen av ett drygt tjugotal lokalt verksamma postoperatörer med relativt små volymer. På vissa orter har dock den lokala operatören nått en betydande andel av de lokalt distribuerade breven och konkurrerar även med PostNord med s.k. postnära tjänster som frankering och hämta- och lämnaservice. Luleå Mail HB

är den största lokala postoperatören med knappt 1,4 miljoner distribuerade försändelser 2014.

Brevlådepost är post som postas i brevlåda – vanligtvis frankerad med frimärken – och distribueras som enstaka försändelser. Brevlådeposten motsvarar knappt 9 procent av volymerna på brevmarknaden. Andelen frimärkta brev uppgår fortfarande till drygt 6 procent av alla försändelser.

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

2.3 Hinder för marknadstillträde

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

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

En viktig förutsättning för en ny aktör att kunna etablera sig är förstås att kunna bygga upp en tillräcklig kundbas för att antingen direkt, eller senare, kunna starta upp en egen utdelningsverksamhet. I det senare fallet kan en aktör till en början starta en verksamhet som s.k. konsoliderade för att bygga upp volymer och etablera en kundstock. I ett första läge nyttjas då andra etablerade operatörer för utdelningen. Den i avsnitt 1.2.2 nämnda domen (bpost vs. BIPT) kan här skapa ett ytterligare inträdeshinder, då den under vissa förutsättningar öppnar upp för att konsoliderare kan diskrimineras när det gäller volymrabatter. Om aktören inte kan utnyttja sin totala volym för att erhålla rabatter hos PostNord försvinner i praktiken möjligheten att etablera sig på brevutdelningsmarknaden genom konsolideringsverksamhet.

Ifall den kommande domen angående kommissionens stämning mot Sverige (Mål C-114/14) leder till att vissa av PostNords tjänster kommer att undantas

från moms, så innebär det också ett nytt väsentligt konkurrenshinder för nya såväl som existerande konkurrenter till PostNord. Detta eftersom momsundantagna tjänster för vissa kunder (som inte kan dra av ingående moms på sina inköp), jämfört med idag, då i praktiken kommer att ”rabatteras” med 20 procent i förhållande till motsvarande tjänster utförda av andra operatörer.

När en aktör väl har kommit igång med en egen utdelningsverksamhet har det för att kunna utveckla kundbasen också blivit allt viktigare att kunna erbjuda kunden att även ta hand om kundens post som ska distribueras utanför det egna utdelningsområdet. Detta ställer krav på att överlämning av brev till en annan postoperatör (vanligen PostNord) kan ske på ett enkelt och effektivt sätt. Ett hinder som kan uppkomma för en ny eller mindre operatör är att krav och villkor för överlämningen till den slutdistribuerande operatören exempelvis leder till att den nya/lilla operatören måste kräva av sina kunder att de använder andra kuvert än vad de normalt använder för att skicka med den riks- eller regiontäckande slutdistribuerande operatören – vilket effektivt hindrar kunder från att byta till den nya/lilla operatören.

För att hindren för marknadstillträde ska vara fortsatt överkomliga är det viktigt att den postala infrastrukturen kan tillhandahållas på ett icke-diskriminerande sätt. En viktig del av den postala infrastrukturen är exempelvis att överlämning av försändelser mellan postoperatörer kan ske på ett smidigt och konkurrensneutralt sätt. Därför välkomnade PTS det avtal som träffades mellan PostNord och Fria Postoperatörers Förbund (FPF) 2014. Avtalet innebär att genom användandet av unika postoperatörsbeteckningar på försändelserna identifieras postoperatören som avsändare och returmottagare gentemot PostNord oavsett vad den ursprungliga kunden tryckt för beteckningar på kuvertet.

2.3.1 Övernattbefordrade sändningar

Om man bortser från lokalt distribuerade sändningar (exempelvis inom en kommun), måste inträdeshindren rent ekonomiskt anses vara höga på detta segment av marknaden. Skälet är framförallt att distributionsnätverket i detta fall måste vara anpassat, dels för utdelning varje arbetsdag, dels för snabba mellantransporter så att hela täckningsområdet nås över en natt. Det är mer naturligt att en konkurrent under uppbyggandet av sitt nätverk istället inriktar sig på mindre tidskritiska försändelser. Dessutom är PostNords starka ställning, med sitt välkända varumärke, sedan länge etablerade kontakter med alla postkunder och bärande affärsidé att nå hela Sverige över natt, givetvis svår att utmana för en ny konkurrent.

2.3.2 Ej övernattbefordrade sändningar

Ett marknadstillträde i detta segment innebär även här stora investeringar för den aktör som skulle vilja etablera sig på denna del av marknaden eftersom detta kräver ett vittförgrenat distributionsnät. De stora investeringarna talar emot att eventuella nya operatörer, som inte redan har någon form av logistiknätverk, kan ha någon större geografisk täckning i inledningsskedet. Det är därför av största vikt att konkurrenslagstiftningen och den sektorsspecifika postlagsstiftningen hindrar dominerande aktörer att exempelvis tillämpa en, mot den potentielle konkurrenten, riktad otillbörlig selektiv geografisk prissättning. Genom sin storlek och finansiella styrka samt rikstäckande distribution har en dominerande aktör goda möjligheter att eliminera eventuell konkurrens. PTS bedömer emellertid att det finns potential för operatörer, som kan utnyttja andra existerande distributionsnät, att etablera sig på sändningsmarknaden. MTD, ett paraplybolag för de svenska morgontidningsdistributörerna, som för några år sedan trädde in på marknaden är ett exempel på detta. Existerande parallella distributionsnät finns också inom paketdistribution, varvid det åtminstone finns en teoretisk möjlighet för paketföretag att etablera sig även på sändningsmarknaden. Att döma av uppkomna samarbeten mellan brev- och paketdistributörer (exempelvis mellan Bring Citymail och DHL) verkar det mer troligt att se fortsatt utvecklade samarbeten mellan brev- och paketdistributörerna än att de senare på egen hand väljer att börja konkurrera i sändningssegmentet.

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

2.3.3 Marknaden för rikstäckande distribution av enstaka brev

För rikstäckande befordran av enstaka brev är PostNord i praktiken den enda operatören. PTS bedömning är att det inte är troligt att fler operatörer kommer att etablera sig inom detta segment av marknaden eftersom kostnaderna för att bygga ut en egen ändamålsenlig rikstäckande infrastruktur för insamling, sortering och utdelning i hela landet i praktiken är så stora att de inte går att motivera från ett finansiellt perspektiv. Däremot är det möjligt att det, på grund av det relativt höga prisläget i segmentet, finns utrymme för aktörer som genom ny sorteringsteknologi kan omvandla enstaka brev till sändningar och därefter anlita några av de existerande operatörerna för den slutliga utdelningen av breven.

2.3.4 Marknaden för lokal befordran av enstaka brev

På marknaden för lokal befordran av enstaka brev är förutsättningarna för konkurrens betydligt bättre än vad gäller rikstäckande distribution. Erfarenheten visar att de flesta av lokalpostföretagen etableras i mindre städer eller orter med inte alltför stora kringliggande landsbygdsområden. Att etablera sig på marknaden kräver dock även på detta område en tämligen stor arbetsinsats vilket har betytt att antalet nya operatörer de senaste åren har varit få.

Ett av de största potentiella hoten mot lokalpostföretagen är att reglerna om enhetliga priser för den samhällsomfattande posttjänsten på något sätt skulle urholkas. Om så sker skulle PostNord kunna erbjuda omotiverat mycket lägre priser för vissa nyckelkunder på de orter där det finns konkurrens från lokalpostföretag i syfte att eliminera den uppkomna konkurrensen. Ett annat påtagligt hot mot lokalpostföretagen är om PostNord tecknar centrala exklusivitetsavtal med stora kunder med rikstäckande verksamhet, t.ex. de stora bankerna, som förhindrar lokalkontoren från att anlita någon annan operatör. Eftersom de lokala operatörerna ofta även erbjuder tjänster som hämtning och lämning av all kundens post är det viktigt att PostNord inte genom exempelvis korssubventionering tillåts utöva otillbörlig konkurrens på liknande postala kringtjänster.

2.4 Paketmarknaden och e-handel

Tillväxten inom e-handeln och den ökning av större brevfrösendelser och paket som e-handeln skapar är betydelsefull för dagens postoperatörer. Samtidigt skapar utvecklingen nya behov och ökade krav från allmänhet och företag mot postoperatörerna.

2.4.1 E-handeln i Sverige

I e-barometerns helårsrapport 2014 framgår att tillväxttakten inom den svenska e-handeln är fortsatt hög och ligger på 16 % för helåret 2014²³, vilket kan jämföras mot en tillväxt på 5,1 % för detaljhandeln totalt²⁴.

2.4.2 Den svenska paketmarknaden

För paketdistributionstjänster som riktar sig till företagsmarknaden finns det sedan lång tid tillbaka en väl utvecklad konkurrens. Det förefaller även som att

²³ E-barometern 2014, PostNord i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research. ”E-handel definieras i e-barometern som försäljning av varor via internet som levereras hem, till ett utlämningsställe eller hämtas i butik, lager eller utlämningslokal av konsument. Det innebär att följande inte definieras som e-handel i e-barometern: Köp i butik som först har bokats via internet; Försäljning av tjänster (till exempel resor, hotell och konsertbiljetter) som sker via internet; Nedladdningar av t ex musikfiler, filmer och applikationer; Försäljning via internet mellan företag; Försäljning via internet mellan privatpersoner”

²⁴ DHI December 2014, HUI Research/SCB

den ökade konkurrens inom de tjänster som vänder sig till allmänheten vilken etablerats på marknaden under senare år är stabil. Tillgängligheten till ombud/utlämningsställen utanför PostNords nätverk är god. Den del av paketdistributionen som sker via lantbrevbäring måste dock alltjämt ses som en kritisk faktor när det gäller att svara mot samhällets behov av posttjänster. I de mest glesbefolkade delarna av landet är det knappast troligt att det under överskådlig tid kommer att finnas några kommersiella drivkrafter att etablera alternativ till PostNords nätverk, samtidigt som möjligheten att kunna e-handla och bedriva e-handelsverksamhet blir allt viktigare för de som bor i områden som ligger utanför större städer och tätorter.

Utvecklingen mot en tätare samordning och integration mellan brev och paketflöden är sannolikt något som kommer att fortgå och utvecklas. Under året integrerade PostNord affärsområdena Meddelande och Logistik och Bring förvärvade Smartpak (som är en del av Bussgods) för att förstärka tillgången till utlämningsställen för paket till privatpersoner. Sedan tidigare har Bring även ett samarbete med DHL och postoperatören MTD har ett samarbete med DB Schenker.

De olika företagens ombudsnät är något av en rörlig materia då vissa butiker som agerar ombud läggs ner, eller avvecklas av andra skäl medan nya tillkommer. Nedanstående tabell baseras på den information som företagen själva anger på sina respektive webbplatser.

Distributör	Antal ombud ca	Kontant betalning	Max vikt ²⁵	Emballage	Bokning och frakthandlingar
PostNord	1600	Ja	>20kg	Kund/ Distributör	Hemsida/Hos ombud
DB Schenker	1600	Ja	Max 10kg ^{26,27}	Kund/ Distributör	Hemsida/Hos ombud
DHL	1300	Ja	>20kg	Endast distributör	Endast hemsida
Bussgods	600	Ja	>20kg	Kund/ Distributör	Hemsida/Hos ombud

Tabell 4: Pakettjänster²⁸

Utöver de parametrar som berörs i tabellen erbjuder samtliga distributörer ett brett och varierande utbud av pakettjänster. Då tjänsterna sinsemellan ser

²⁵ Då vikter upp till 20 kg är postlagens gräns för definitionen av begreppet posttjänst har PTS enbart kontrollerat möjligheten att skicka försändelser upp till 20 kg

²⁶ >10kg (> 20 kg) vid någon av de 28 terminalerna.

²⁷ Tjänsten *Blocketpaketet* i samarbete med Blocket, upp till 20kg via ombud.

²⁸ Källa: Hemsidor för respektive distributör.

väldigt varierande ut går det inte på ett enkelt och överskådligt sätt att jämföra och bedöma prisskillnader mellan olika distributörer. Jämfört mot föregående år kan det dock konstateras att utbudet av tjänster har ökat generellt.

Under året har flera försök med paketboxar i eller nära fastigheter initierats. PostNord har även kompletterat befintligt ombuds nät med enklare utlämningsställen samt kompletterande utlämningsställen i samband med julhandeln. Frågan under 2015 är om det kommer att ske någon form av genombrott för etablering av paketboxar och därmed möjligheten för e-handeln att nå ännu närmare till kunderna.

Även inom området flexibla (hem)leveranser har det dykt upp några innovativa lösningar som exempelvis DHL:s MyWays och företaget Urb-it. Som på olika sätt använder privatpersoner som mot en ersättning levererar paket/e-handelsförsändelser till andra privatpersoner.

Transport av vapen kan sägas vara en variant på paketbefordran och är kringgärdad av särskilda hanteringsregler. Bland annat med hänvisning till säkerhetsaspekterna och att det numera finns andra speditörer som kan erbjuda motsvarande service har PostNord anmält till PTS att man vill upphöra med tjänsten ifråga. Ärendet är för närvarande föremål för myndighetens överväganden.

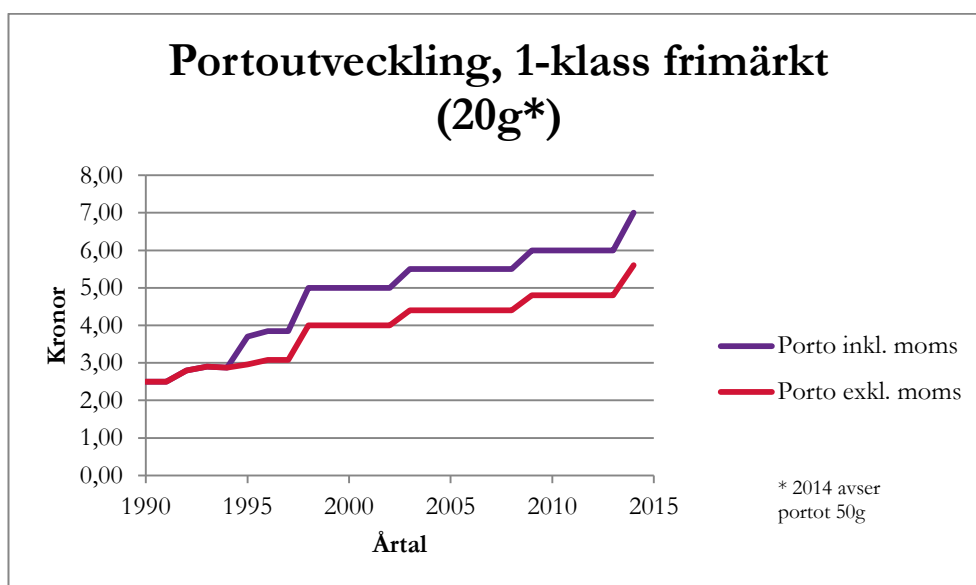
3 Prissättning på postmarknaden

3.1 Prisutvecklingen på postmarknaden

I PTS tillsyn ingår att säkerställa att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänst som PostNord är ålagd att tillhandahålla ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten, i enlighet med 3 kap. 2 § postlagen. Tillsynen görs, dels på förekommen anledning då PTS får in klagomål på PostNords prissättning ifrån operatörer, postköpare eller andra intressenter, dels genom PTS årliga granskning av PostNords efterkalkyl som ska ligga till grund för bolagets prissättning.

3.1.1 Prisutvecklingen på portot för enstaka brevfrösendelser

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



Figur 3: Portoutveckling, 1-klass frimärkt

Efter 1998 har PostNord höjt det frimärkta 20-grams portot i etapper med 50 öre ungefär vart femte år fram till 2014. Orsaken bakom de ryckvisa höjningarna är det pristak som gäller enligt postförordningen²⁹ och som reglerar PostNords prissättning på inrikes övernattbefordran av enstaka

²⁹ SFS 2010:1049

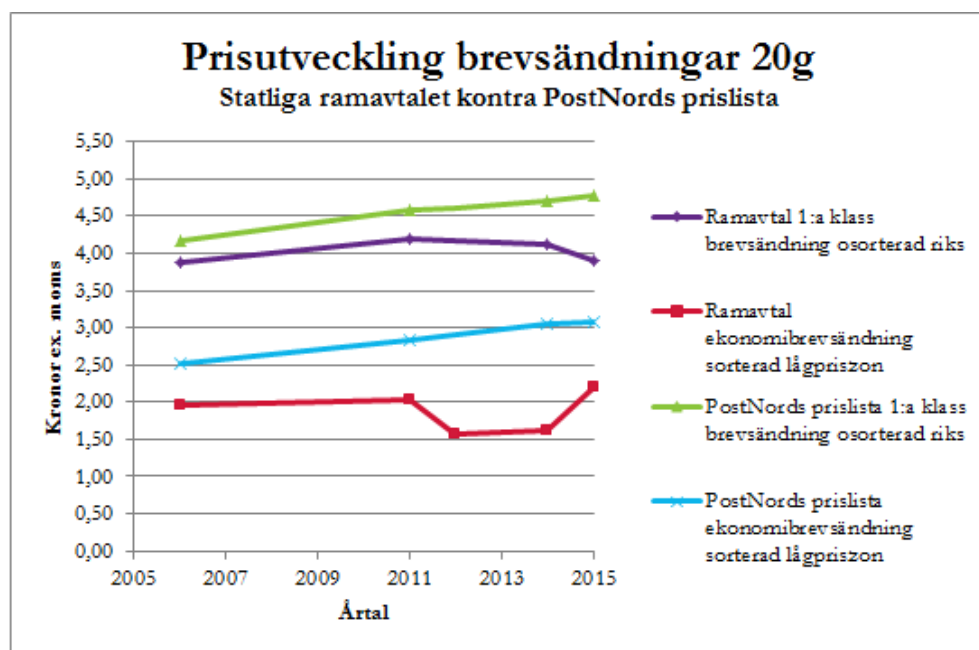
postförsändelse som väger högst 500g (se vidare avsnitt 3.2). I april 2014 gjorde PostNord om viktgränserna för enstaka porton och den lägsta viktklassen höjdes från 20g upp till 50g. Följden blev att det nya lägsta portot för ett 1:a klass frimärket blev 7 kr istället för som tidigare 6 kr, men då kan brevet samtidigt väga upp till 50g. En internationell prisjämförelse som PTS har genomfört 2014 visar att PostNords frimärkta 1:a klass porto är bland de lägre i Norden (se avsnitt 3.5).³⁰ Pristaket är troligtvis en stor del av förklaringen till att detta porto under en 25-års period inte har ökat med mer än drygt 4 kr. En positiv effekt är att det frimärkta ekonomibrevet 20-grams portot därmed inte heller inte har höjts med mer än drygt 4 kr sedan 1990 och kostar 6,50 kr ex moms 2015.

3.1.2 Priset utvecklingen på portot för brevsändningar

PTS årliga granskning av prissättningen utgår från PostNords officiella prislista. Någon generell redovisning av PostNords avtalade priser gör PTS inte då avtalen ofta är förenade med affärssekretess. Vid en illustration av prisutvecklingen på brevsändningsmarknaden³¹ finns ett dock antal offentliga avtal att utgå ifrån, såsom det statliga ramavtalet för brevförmedlingstjänster. Staten är en av de största köparna av brevsändningar och skickar ca 10 procent av volymerna på den svenska brevsändningsmarknaden. I egenskap av storkund av brevförmedlings-tjänster har Staten goda möjligheter att erbjudas förmånliga priser vid den statliga upphandlingen. Genom att jämföra prissättningen i PostNords prislista med PostNords priser i det statliga ramavtalet kan läsaren få en uppfattning om ytterligheterna och utvecklingen av prissättningen på brevsändningsmarknaden som även är den största delmarknaden (se avsnitt 2.2).

³⁰ Konsumentpriser för brev och paket, En internationell jämförelse, PTS-ER-2014:3, Diariennr. 14-460.

³¹ 19 PTS har i dagsläget inte tillgång till relevant statistik som kan illustrera utvecklingen på den svenska paketmarknaden eftersom en stor del av paketvolymerna distribueras av företag som DHL, Schenker och UPS som inte är postoperatörer och således inte är ålagda att lämna volymuppgifter till PTS.



Figur 4: Prisutveckling brevsändningar 20 gram

De två översta linjerna i Figur 4 ovan visar priset i kronor för ett 20 g brev som ingår i en 1:a klass osorterad brevsändning skickad riks om 500-4999st. Här kan vi se att medan priset/st i PostNords officiella prislista har haft en någorlunda jämn ökningstakt sedan 2006 är priserna för samma tjänst i det statliga ramavtalet nere på i princip samma prisnivå som de hade 2006. 2014 är skillnaden i pris för en ramavtalskund och en icke-ramavtalskund som ska skicka en 1:a klass osorterad brevsändning riks 86 öre, dvs. 18 procent lägre, per 20 g brev. Det sänkta ramavtalspriset på dessa sändningar kan ses som ett försök att stimulera statliga myndigheters efterfrågan på osorterade 1:a klass sändningarna.

Motsatt effekt kan vi se när vi tittar på prisutvecklingen för en sorterad ekonomibrevsändning på 5000-10 000 st skickad till PostNords lågpriszon. I den statliga upphandlingen som gjordes 2011 och gällde 2012 till 2014 sänktes priset för sorterade ekonomibrevsändningar kraftigt. I den senaste upphandlingen som nyligen genomförts återfördes priset till en högre nivå. Från att 2014 ha kostat 1,63 kr/st för en ramavtalskund att skicka ett 20g brev i en sådan sändning kostar det fr.o.m. den 1 april 2015 2,20 kr vilket innebär en prisökning med 35 procent. Fortfarande erbjuds dock ramavtalskunden en rabatt på 29 procent (89 öre) per brev jämfört en prislistekund som vill köpa samma tjänst. Prisjusteringen sedan 2014 är troligtvis en justering av ramavtalspriset till PostNords nya prismodell för 2015.

Figuren illustrerar således att prisutvecklingen för brevsändningar på den svenska brevmarknaden inte varit likriktad sedan 2006. Istället indikerar det att priserna för icke avtalskunder har höjts kontinuerligt medan de för avtalskunder inte har ökat alls i samma takt. Detta synes vara en fortsättning på den utveckling som observerats alltsedan marknaden avreglerades på nittiotalet. Innan avregleringen var förekomsten av avtalade rabatter låg, och i princip alla kunder erbjöds priser enligt samma fastställda prislista. Orsakerna till prisskillnaderna är alltså, förutom kundspecifika kostnadsbesparande prestationer och inlämnade årsvolymer, ett högt konkurrenstryck på sändningsmarknaden. Bring Citymail har kontinuerligt ökat sin totala marknadsandel från ca 1,5 procent i mitten av 90-talet, via 8 procent år 2005 till dagens 14,4 procent räknat i volym. På delmarknaden för ej övernattnbefordrade sändningar är Bring Citymails marknadsandel ca 23 procent räknat i volym.

3.2 Prisregleringen i 9 § postförordningen

Det finns ett pristak på övernattnbefordrade brev. Enligt 9 § postförordningen får den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, dvs. PostNord, inte höja priset för inrikes övernattnbefordran av enstaka försändelser (1:a klassbrev), som väger högst 500 g, mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan.

Som framgår av avsnitt 3.1.1 ovan förändrade PostNord fr.o.m. den 1 april 2014 den viktrappa som prislistan för enstaka brev följer. PTS granskning visar att förändringen inte innebar någon generell prishöjning, eftersom en stor andel brev (de som väger mellan 21 och 50 g) därmed också fått ett väsentligt lägre porto (från 12 kr till 7 kr). Den genomsnittliga prisförändringen under 2014 följde därmed pristaketets intention. Under 2015 har ännu inga prisförändringar skett på de tjänster som berörs av pristaket.

3.3 Efterlevnaden av 3 kap. 2 § postlagen

3.3.1 PostNords nya prismodell 2014/2015

Enligt 3 kap 2 § postlagen ska prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten vara öppen för insyn, icke-diskriminerande, kostnadsorienterad och främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. PTS utövar kontinuerligt tillsyn över PostNords prissättning, i synnerhet rabatt- och villkorsgivningen. PostNord har under det senaste året genomfört en förändring av sin prismodell i två steg (1 juli 2014 och 1 januari 2015). Operatören har angivit att syftet med förändringen är att tydliggöra prisstrukturen för sina kunder genom att utforma baspriser för sina sändningstjänster till vilka tilläggstjänster, prisavdrag och tilläggs- och serviceavgifter kan tillkomma. I samband med

implementeringen av prismodellen sänkte PostNord högstanivån på den årsvolymrabatt som kunder som lämnar in stora sändningar kan få, från 25 procent till 15 procent. Även prestationsrabatten som PostNord erbjuder då försändelserna är sorterade, förarbetade och inlämnade på så sätt att det är kostnadsavlastande för PostNords produktion sänktes, från 16 procent till 14 procent.

PTS har i samband med PostNord nya prismodellen öppnat ett tillsynsärende för att säkerställa att PostNord från och med 1 januari 2015 konsekvent tillämpar sin nya prismodell i kundavtalen och att prissättningen på så vis är icke-diskriminerande. I ärendet avser PTS även att granska att PostNords prissättning är öppen för insyn enligt de förtydliganden PTS har gjort i PostNords tillståndsvillkor 2013. I tillståndsvillkoren 1.6 står det att PostNord öppet ska redovisa de principer som ligger till grund för beräkningen av särskilda priser (om priserna avviker från den officiella pris-listan) och prestationsbaserade rabatter. På samma sätt ska PostNord även öppet redovisa principerna för andra särskilda villkor som avviker från de officiella villkoren/allmänna villkoren.

3.3.2 Föreskriftsarbete 3 kapitlet 2 § postlagen

PTS arbetar för att det ska finnas tillgång till posttjänster till rimliga priser oavsett var man bor i landet. Samtidigt ska myndigheten arbeta för en fungerande konkurrenssituation på postmarknaden, eftersom en fungerande konkurrens är en förutsättning för en god tillgång till posttjänster.

PTS har under en längre tid kunnat konstatera att prisbestämmelserna i den svenska postlagstiftningen inte är tillräckligt tydliga för aktörerna på postmarknaden, vilket i vissa fall har lett till skevheter i PostNords prissättning, villkorsgivning och underliggande kostnadskalkyler. Osäkerheten har bland annat tagit sig i uttryck i de rättsprocesser som förekommit mellan PTS och tidigare Posten AB, såsom zonprismålet 2010³² (kostnadsorienterad prissättning), Posten ABs överklagande av sina tillståndsvillkor 2010³³ (prissättning öppen för insyn) och SAC-målet 2010³⁴ (enhetligt tillämpade principer för kostnadsredovisning).

I den senaste postlagsöversynen 2010 gavs PTS rätt att meddela föreskrifter om kraven enligt första–tredje styckena i 3 kapitlet 2 § postlagen. I det första

³² Förvaltningsrätten, mål nr 43082-10.

³³ Kammarrätten, mål nr 4041-11.

³⁴ Kammarrätten, dom i mål nr 4132-11. Kammarrätten biföll PostNords överklagan och upphävde Förvaltningsrättens dom (mål 46519-10) och PTS beslut av den 8 november 2010 (dnr 10-9595), som rörde fördelningen av kostnader i PostNords kalkylmodell mellan övernattbefordrade och ej övernattbefordrade brev.

stycket anger lagstiftaren att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. I det andra stycket anges att den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska ha olika konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och de som inte gör det. Därutöver ska den interna redovisningen ställas upp i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG och verksamheten årligen redovisas för tillståndsmyndigheten i enlighet med direktivet. Av det tredje stycket framgår att om den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten tillämpar särskilda priser och andra särskilda villkor gäller, utöver vad som anges i första stycket, att prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

I syfte att sätta upp tydliga spelregler på marknaden och ge PTS verktyg för att genom tillsyn se till att lagen efterlevs påbörjade PTS under 2014 en s.k. konsekvensutredning till grund för en föreskrift avseende 3 kap 2 § postlagen. I konsekvensutredningen utreds bland annat behov och omfattning av den eventuella föreskriften och dess kostnadsmässiga och andra konsekvenser.

Som en första del i arbetet har PTS valt att fokusera på redovisningsreglerna i postlagen 3 kap 2 § andra stycket. Då dessa regler i dagsläget enbart träffar PostNord har PTS samrått med PostNord rörande ett antal centrala begrepp på området.

Under 2015 kommer PTS att fokusera på reglerna för kostnadsredovisning, kostnadsorienterad prissättning, regler rörande icke-diskriminerande prissättning samt prissättning öppen för insyn. PTS kommer under utredningens gång bland annat ta in marknadens synpunkter och kommer löpande informera om arbetet på myndighetens webbplats.

3.4 Slutsatser från PTS granskning av PostNords efterkalkyl 2013³⁵

Processen för kalkylgranskningen är väl inarbetad och fungerar ändamålsenligt. I samband med årets granskning har även förändringar i terminalstruktur, organisationsförändringar samt framtida konsekvenser för efterkalkylen diskuterats. Utöver den pågående förändringen i terminalnätet genomförde PostNord stora organisatoriska förändringar under 2014. Verksamhetsgrenarna Logistik och Meddelande integrerades, en ny koncernstruktur infördes och

³⁵ PTS genomför kalkylgranskningen under andra halvåret efter räkenskapsårets utgång. Dessa slutsatser baseras med andra ord på den granskning som genomfördes kvartal 3 och 4 2014.

stora besparingar på den administrativa personalen genomfördes. Dessa förändringar, inte minst det faktum att produktionsflödena blir allt mer samordnade mellan olika tjänsteslag, kommer att ställa högre krav på en tydlig och korrekt kostnadsfördelning/kostnadsredovisning mellan de olika tjänsterna/tjänsteslagen.

3.4.1 Meddelande – brevtjänster

Den negativa volymutvecklingen för brevtjänster totalt är en stor utmaning för samtliga postoperatörer och en av de viktigaste framtidsfrågorna för hela postbranschen. För resultatet på tjänstenivå 2013 kan det emellertid konstateras att de effektiviseringar PostNord dittills genomfört haft en svagt positiv effekt på brevtjänsternas lönsamhet sammantaget.

PTS har lämnat synpunkter på att tjänsten Oadresserad Direktreklam (ODR) har en ofullständig kostnadstäckning samtidigt som den volymmässigt utgör den största tjänsten. Tjänsten trafikerar samma brevbärarnät som de samhällsomfattande posttjänsterna. PTS har dock inte mandat att vidta några åtgärder för att reglera prissättningen av tjänsten då den inte innefattas av definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten (SOT).

PTS kan även konstatera att det tjänsteslag, som står för den enskilt största negativa resultatpåverkan, ”Import”, ligger utanför såväl PTS som PostNords kontroll. Under 2013 har förlusterna till följd av mottagandet av internationella försändelser ökat kraftigt, främst på grund av den snabbt ökande e-handeln från Kina/Hong-Kong. Den bakomliggande orsaken är skevheter i det tariffsystem som regleras via Världspostkongressen (UPU). PostNord får inte full kostnadstäckning för dessa leveranser och tvingas därmed att subventionera e-handelsförsändelser från vissa länder, främst i Asien (se även avsnitt 1.2.1).

3.4.2 Logistik – pakettjänster

Vad gäller kostnadsredovisning för paketverksamheten har PTS i stort inget att erinra rörande efterkalkyl 2013. Däremot kan myndigheten åter konstatera att det finns flera frågetecken kring kostnadsredovisning och prissättning av de pakettjänster som riktar sig till allmänheten (inklusive mindre företag och föreningar). Inte minst för att marginalerna för dessa tjänster är väsentligt högre än marginalerna för de mer konkurrensutsatta tjänsterna som riktar sig till företag.

Andelen för detta segment (C2X)³⁶ utgör förvisso endast lite drygt 1 procent av den totala paketverksamheten, men då tjänsterna riktar sig till de kundgrupper

³⁶ C2X = Consumer to consumer, business etc.

som saknar möjlighet att förhandla sina priser följer myndigheten utvecklingen noga. Därtill kunde PTS konstatera i rapporten ”Konsumentpriser för brev och paket - En internationell jämförelse”³⁷ att: ”[vid] en jämförelse mellan de nordiska länderna [får] de svenska konsumenterna betala mest för att skicka ett inrikes postpaket. Det är inte förvånande om man ser till de stora prisökningarna som skett på denna tjänst i Sverige de senaste åren. Även för postpaket som skickas till Europa och till övriga världen ligger priset i Sverige relativt högt.” Se vidare avsnitt 3.5 nedan.

PTS avser därför att följa upp utvecklingen av marginalerna för dessa tjänster och har begärt att kostnaderna tydliggörs på ett bättre sätt från och med efterkalkylen för 2014.

3.5 Prisvärdhet brev och paket

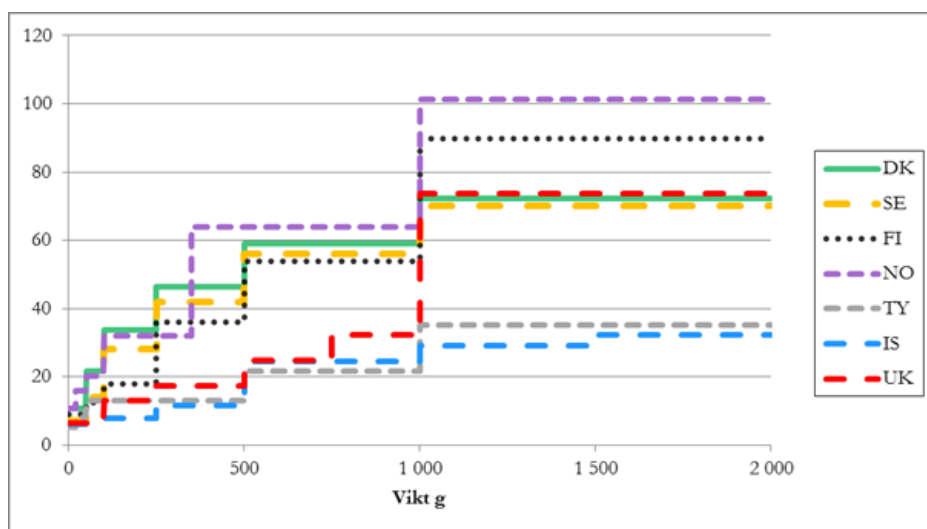
I PTS uppgift ingår att följa hur priserna utvecklas på den svenska postmarknaden. Under 2014 genomförde myndigheten därför en internationell jämförelse av priserna för brev- och pakettjänster. Rapporten behandlade dels prisutvecklingen den senaste tioårsperioden (2004-2014) dels hur PostNords konsumentpriser i dagsläget förhåller sig till motsvarande priser i övriga nordiska länder samt i Tyskland och Storbritannien. I rapporten har PTS fokuserat analysen mot de vanligaste tjänsterna inriktade mot konsumenter och mindre företag: 1:a klassbrev och postpaket, uppdelat på in- och utrikesdestinationer.

Prisutvecklingen i Sverige skiljer sig åt mellan olika tjänster. Det vanliga inrikesportot för brev är prisreglerat enligt den pristaksmodell som anges i postförordningen (se avsnitt 3.2 ovan), och det har medfört att endast en prishöjning för frimärkta 1:a klass brev genomförts den senaste tioårsperioden (fram till och med den 1 januari 2014). Prisökningen på frimärkta 1:a klassbrev har under denna tioårsperiod däri genom stannat vid ca 9,1 procent. I andra änden av skalan återfinns inrikes postpaket, vilket exempelvis för den lägsta viktklassen (upp till 3 kg) har ökat med 34,8 % under samma period. Som jämförelse kan nämnas att KPI under jämförelseperioden ökat med 13,3 procent.

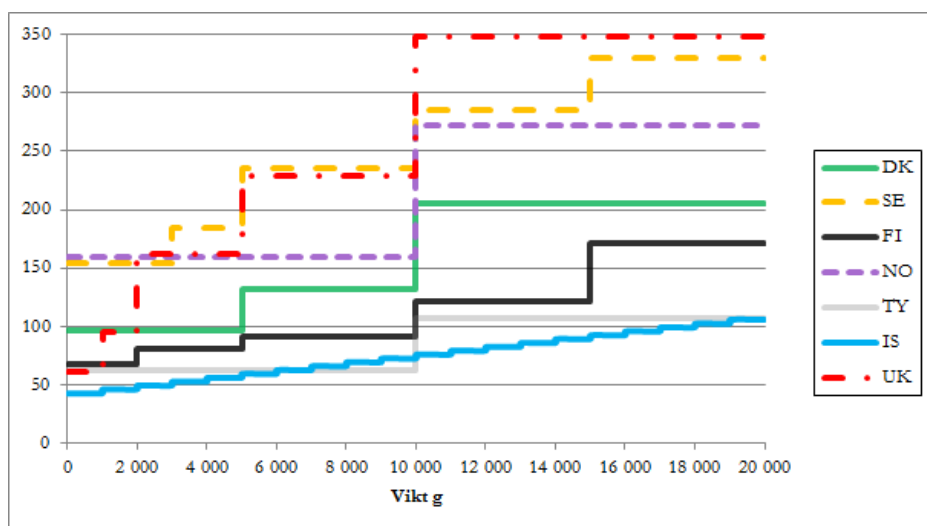
Även i den internationella jämförelsen framkommer att det är stora variationer mellan olika tjänster. I Sverige är det t.ex. relativt billigt att skicka inrikes 1:a klassbrev, där prisnivån är lägre än i de flesta övriga nordiska länderna (se figur 5 nedan); endast Island ligger lägre. Tar man hänsyn till de skilda momsreglerna framstår skillnaden mot såväl Island, som de stora länderna Tyskland och Storbritannien som marginell. Däremot ligger de svenska priserna –

³⁷ PTS-ER-2014:3, 2014-11-25

tillsammans med de danska och norska – högst i Norden när det gäller att skicka brev till Europa. Som t.ex. framgår av avsnitt 3.4.2 så får de svenska konsumenterna dock betala mest jämfört med övriga nordiska länder när det handlar om att skicka ett inrikes postpaket, se figur 6 nedan.



Figur 5: Konsumentpriser i SEK (inkl. moms), inrikes 1:a klassbrev³⁸



Figur 6: Konsumentpriser i SEK (inkl. moms), inrikes postpaket³⁹

³⁸ PTS-ER-2014:3

³⁹ PTS-ER-2014:3

Sammantaget blir bilden splittrad över prisnivån på brev- och pakettjänster i Sverige jämfört med i våra grannländer. Med hänsyn till de skilda geografiska och demografiska förutsättningarna i de olika länderna kan PTS inte finna att de aktuella svenska priserna, trots i vissa fall stora marginaler, skulle anses vara orimliga ur ett internationellt perspektiv. En parameter som heller inte får glömmas bort i sammanhanget, är kvaliteten på de tjänster som erbjuds. Oberoende mätningar av kvaliteten brukar visa att PostNord ligger mycket bra till vid en internationell jämförelse.

4 Allmänhetens klagomål

4.1 Inkomna klagomål till PTS

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

Under 2014 inkom ca 650 förfrågningar (ca 550 föregående år) i olika slags postrelaterade ärenden, däribland klagomål.

4.2 Redovisning av PostNords klagomål

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

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

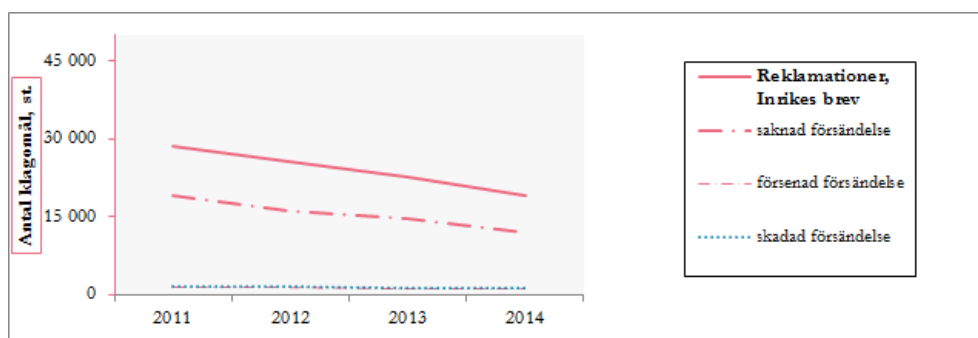
PostNord skiljer mellan kundsynpunkter och reklamationer. De senare avser klagomål på specifika tjänster som ingår i PostNords produktsortiment och för vilka kunden under vissa villkor kan begära ersättning om PostNord inte uppfyllt sina åtaganden enligt de särskilda produkt- och tjänstevillkoren. De klagomål som redovisas i **Bilaga 1** avser reklamationer inom den samhällsomfattande posttjänsten och redovisas enligt den mall som anges i den europeiska CEN-standarden EN 14012.

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

PostNord registrerade ca 76 000 kundsynpunkter under 2014 avseende brev- och paketdistribution, vilket är en minskning med ca 5 procent jämfört med föregående år. Flest antal synpunkter, ca 44 000 (ca 58 %), avser utdelningsrelaterade klagomål kring brev och paket. Det är en minskning med ca 14 procent jämfört med föregående år. Omkring 2 600 kundsynpunkter inkom i form av idéer och beröm.

4.2.1 PostNords utveckling av reklamationer – år 2011-2014

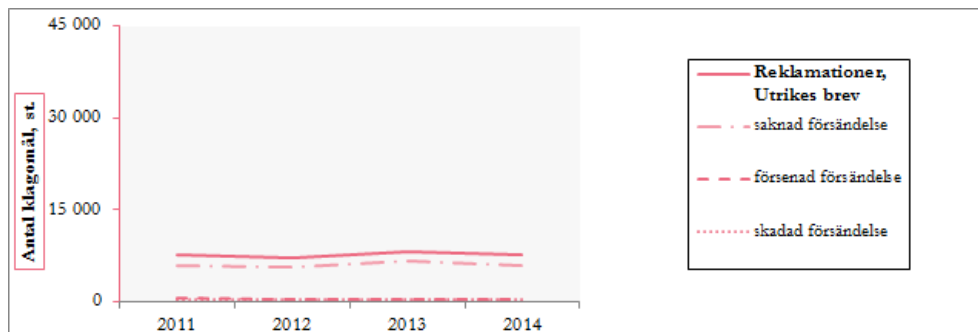
PTS har nedan sammanställt utvecklingen av antalet reklamationer avseende inrikes och utrikes brevtjänster samt inrikes och utrikes postpaket för den senaste fyraårsperioden (2011 – 2014).



Figur 7: Reklamationer, Inrikes brev

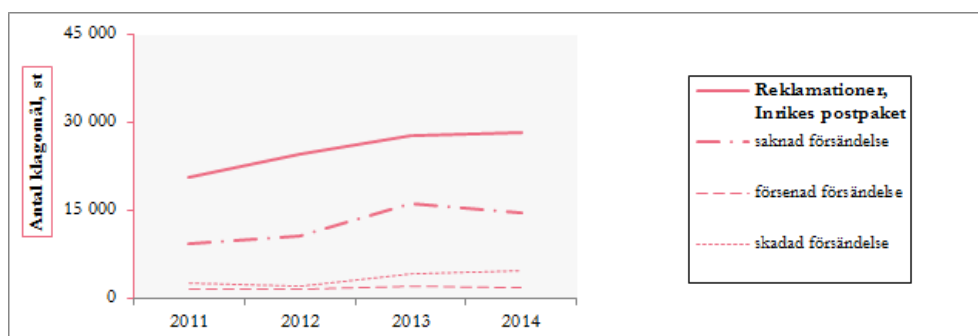
Reklamationerna avseende inrikesbrev låg som högst år 2011 och uppgick då till ca 29 000. Därefter har reklamationerna minskat och under 2014 uppgick dessa till färre än 20 000 - samtidigt som brevvolymererna fortsätter att minska successivt. Antalet klagomål i förhållande till postmängden har dock varit oförändrat under perioden och uppgår till ca 0,001 %.

Reklamationerna avser i huvudsak *saknade försändelser*, vilka utgör mellan ca 63-66 % under denna period, medan en mindre andel avser *försenade försändelser* (ca 6-7 %) samt *skadade försändelser* (också ca 6-7 %).



Figur 8: Reklamationer, Utrikes brev

Antalet reklamationer avseende utrikes brev låg som högst år 2013 och uppgick till drygt 8 000. Antalet reklamationer i förhållande till postmängden uppgår som högst till 0,024⁴⁰ %. I likhet med inrikesbreven avser reklamationerna främst *saknade försändelser*, vilka utgör ca 78-82 % av reklamationerna.



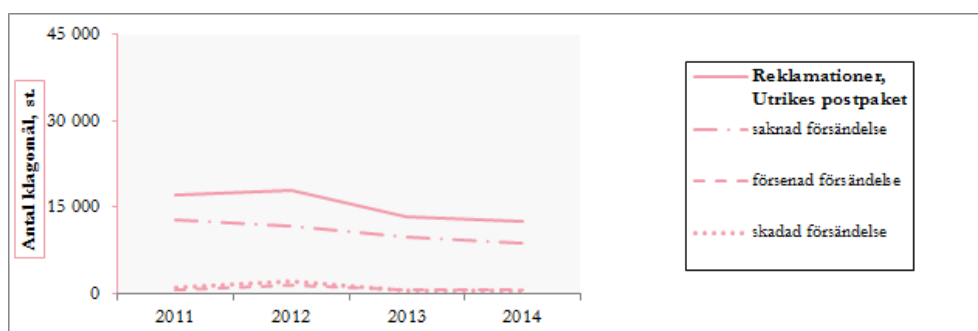
Figur 9: Reklamationer, Inrikes postpaket

Antalet reklamationer avseende inrikes postpaket har ökat under denna fyraårsperiod, som mest under 2011-2013, där reklamationerna hade ökat med ca 34 %. Trots att reklamationerna har ökat under hela fyraårsperioden har dock antalet reklamationer i förhållande till volymerna minskat successivt under denna period; från ca 0,2 % år 2011 till ca 0,1 % år 2014. Det har därmed skett en kvalitetsförbättring när det gäller inrikes postpaket.

Till skillnad från in- och utrikesbrevet, är det en mindre andel av reklamationerna här som avser *saknad försändelse* (ca 43-52 %) medan en större andel avser *skadad försändelse* (8-17 %). Reklamationerna avseende skadade

⁴⁰Siffran gäller för både år 2013 och 2014, År 2011 uppgick andelen reklamationer till ca 0,018 % och år 2012 uppgick andelen till ca 0,019 %.

försändelser var som högst år 2014 vilket kan jämföras med år 2012 då dessa var som lägst. Under denna tvåårsperiod har dessa reklamationer ökat med ca 133 %, vilket antalsmässigt dock är ett lågt antal i förhållande till antalet reklamationer och producerad volym. När det gäller saknade försändelser under hela den aktuella perioden uppgick antalet reklamationer som högst år 2013 (16 129) vilket är en ökning med ca 74 % jämfört med år 2011 (9 273).



Figur 10: Reklamationer, Utrikes postpaket

Antalet reklamationer avseende utrikes postpaket har sjunkit kraftigt mellan åren 2012 och 2014, med ca 30 procent trots att volymerna har fortsatt att öka successivt varje år.

Under 2012, när antalet reklamationer låg som högst, uppgick antalet reklamationer i förhållande till volymerna till ca 0,21 %. Under 2014 – det året då antalet reklamationer var som lägst – har detta resulterat i en minskning av andelen reklamationer, till ca 0,13 %. Det har därmed skett en kvalitetsförbättring de senaste två åren när det gäller utrikes postpaket.

Reklamationerna här avser i huvudsak *saknade försändelser* (ca 66-75 % under fyraårsperioden), medan en mindre andel avser *skadade försändelser* (ca 3-12 %) samt *försenade försändelser* (ca 4-8 %).

4.3 Klagomål - Bring Citymail

De klagomål som Bring Citymail har redovisat till PTS för 2014 avseende inrikesbrev⁴¹ uppgick till 6 605, vilket är en klar förbättring jämfört med år 2013 (9 867 st.). Bolaget skiljer vidare mellan *klagomålsärenden* och *informationsärenden*.

⁴¹ Bring Citymail hanterar inte paket

I det första fallet handlar det bland annat om felutdelad post, medan det i det andra fallet kan handla om frågor kring adresser och portkodsbyten m.m.

5 Service och tillgänglighet

5.1 Befolkningens användning av posttjänster

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

Den senaste undersökningen för att kartlägga befolkningens postvanor gjordes i början av år 2014⁴². Överlag hade respondenterna gett bra betyg till både PostNords service och tillgänglighet. Respondenterna var t.ex. nöjda med personalens kunnande och bemötande, på såväl PostNords egna serviceställen som hos deras ombud. Dessa resultat ligger i linje med tidigare års undersökningar vilket innebär att det inte skett någon genomgripande förändring i befolkningens inställning till PostNords servicenät. En ny undersökning av den svenska befolkningens postvanor planeras ske under 2016.

Under 2015 kommer PTS även att göra en kvalitativ studie avseende framför allt olika målgruppers nuvarande och framtida behov av posttjänster. Resultatet av studien kan bland annat fungera som ett faktaunderlag för den utredning om postservice som regeringen har aviserat i budgetpropositionen för år 2016.

5.2 PostNords servicenät

Servicenätet är den fysiska struktur i form av företagscenter, postombud och serviceställen genom vilken PostNord gör sina produkter och tjänster tillgängliga för användarna. PostNords olika ombud utgörs huvudsakligen av dagligvarubutiker som ingår i Axfood, COOP eller ICA-grupperna med vilka centrala samarbetsavtal slutits. Därmed får PostNord tillgång till ett i det närmaste rikstäckande nät av servicepunkter. I områden där det inte finns ombud som omfattas av de centrala avtalen, väljer PostNord istället att ingå lokala avtal med fristående butiker eller serviceinrättningar.

Under 2014 har det inte skett några större förändringar av PostNords servicenät efter det att PostNord under hösten 2010 omförhandlat de centrala avtalen med sina ombud. Under 2015 kommer PostNord att sluta nya avtal med ombuden, avseende perioden 2016-2020. PTS har under året fått

⁴² PTS-ER-2014:9

information om detta och kommer att fortsätta att följa PostNords åtgärder inför de nya ombudsavtalen.

5.2.1 Post- och frimärksombud

Enligt uppgifter från PostNord⁴³ fanns det 1 535 postombud i december 2014, vilket är i nivå jämfört med samma månad år 2013 (1 539 stycken). PTS har heller inte genom klagomål eller på annat sätt uppmärksammats på att tillgängligheten skulle ha förändrats på ett sätt som gör att användarnas behov inte har beaktats.

Faktorer som ytterst påverkar lokalisering av postombud är postnummerindelningen, befolkningsunderlag, infrastruktur, kommunikationsmöjligheter och användarnas resvanor (framförallt vad gäller arbets- och inköpsresor).

I lagens mening betraktas inte frimärksombuden som expeditions- och inlämningsställen då dessa endast erbjuder försäljning av frimärken och emballage. Antalet frimärksombud uppgick i december 2014 till 2 350 stycken.

5.2.2 Företagscenter

Företagscentren är idag den enda delen av servicenätet som PostNord driver i egen regi. PostNord uppger att det i slutet av 2014 fanns 274 företagscenter. Dessa är huvudsakligen koncentrerade till företagstäta områden. Året innan uppgick antalet företagscenter till 276 stycken. När det gäller minskningen av antalet företagscenter så beror det enligt PostNord på bristande *kundunderlag*. Med kundunderlag avses i första hand kunder som kommer in och lämnar post. PostNord anger att själva utlämningen av olika försändelser är lätt att styra till ombud med en bra tillgänglighet för mottagaren. PostNord har inga planer på att minska antalet företagscenter till en viss nivå, utan stängningarna genomförs då inlämningskunderna blivit väldigt få, ofta bara några enstaka per dag.

5.3 Samverkan med regionala aktörer om posttjänster i glesbygd

PostNord har för PTS redogjort för de utmaningar man står inför vad gäller postservice i glesbygd den närmaste framtiden. En glesare befolkad landsbygd där vissa delar av annan befintlig infrastruktur, exempelvis regionala busslinjer, minskar i omfattning får konsekvenser även för PostNords service. För att PostNord alltjämt ska kunna fullgöra sitt samhällsuppdrag till en försvarbar kostnad kan det därför bli aktuellt att genomföra förändringar i utdelningen av

⁴³ Dnr 14-10387

post och paket. Det kan exempelvis handla om flytt av postlådor eller förändrade utdelningsrutter för lantbrevbärare.

Samtidigt sker förändringar vad gäller hushållens och företagens kommunikations- och inköpsvanor, bland annat genom att e-handeln ökar särskilt mycket i Sveriges mer glesbefolkade regioner. Det ställer krav på en fortsatt god utdelningsservice då det är en förutsättning för att boende och företag i glesbyggds områden ska kunna dra fördel av de möjligheter som en ökad e-handel kan ge.

PTS har de senaste åren i flera olika rapporter beskrivit förutsättningarna för och utformningen av postservice i gles bebodda områden:

- Undersökning avseende postservice i glesbygd⁴⁴,
- Undersökning av avstånd till postlådor utanför postort⁴⁵,
- Befolkningens användning av posttjänster 2014⁴⁶,
- Postservice i glesbygd - En nordisk jämförelse⁴⁷ samt
- Regionala serviceprogram och post⁴⁸.

Dessa rapporter visar att PostNord erbjuder en utdelningsservice som i stort motsvarar samhällets behov och PostNords uppdrag som utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Men postmottagare har uppfattat att servicen på vissa platser har utvecklats negativt de senaste åren och det finns en oro för fortsatta försämringar. Rapporterna visar också att det inte är unikt för Sverige att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten möter utmaningar. I samtliga de tre nordiska länder som PTS studerat närmare pågår arbete för att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Även i de flesta andra europeiska länder pågår ett motsvarande arbete.

När det gäller postservice i glesbygd är samverkan med olika regionala aktörer av avgörande betydelse. PTS har därför under 2014 inlett diskussioner med PostNord om behovet av och förutsättningar för att utveckla samverkan i postfrågor med framförallt regionala myndigheter. PTS och Tillväxtverket har

⁴⁴ PTS-ER 2013:22

⁴⁵ PTS-ER 2013:13

⁴⁶ PTS-ER 2014:9

⁴⁷ Dnr 15-2691

⁴⁸ Dnr 15-2691

också inlett en diskussion om hur arbetet med postfrågor kan utvecklas inom ramen för serviceprogrammen.

Vikten av regionala insatser betonas också i utredningen Service i glesbygds slutbetänkande⁴⁹. Utredningen betraktar posttjänster som grundläggande service och lyfter fram vikten av dels ett öppet och flexibelt arbets sätt, dels av samverkan mellan PostNord och andra aktörer för att servicen ska kunna upprätthålls på längre sikt.

5.3.1 Lidsjöberg, Strömsunds kommun

Som ett exempel på förändrad postservice i glest bebyggda delar av landet finns Lidsjöbergsområdet i Strömsunds kommun. Med utgångspunkt i faktiska förändringar i utdelningsservice som PostNord genomförde i området sommaren 2014, för utredningen Service i glesbygd ett resonemang om behovet av regionala utvecklingsprojekt. Sådana projekt kan ge viktiga erfarenheter för att utveckla arbetet med att trygga tillgången till postservice i den yttersta glesbygden. Initiativ bör enligt utredningen kunna tas av länsstyrelser och andra organ med regionalt utvecklingsansvar utan att frånga principen om ansvariga utövares ansvar.

Förändringen som genomfördes i Lidsjöbergsområdet sommaren 2014 innebar bland annat att hushåll och företag fick post fem dagar i veckan istället för som tidigare tre dagar i veckan. Men som en del av förändringen fick ett fåtal (3 st.) av dessa mottagare mycket långt, upp till 4 mil, till sin postlåda. Eftersom det kan ifrågasättas om den vidtagna förändringen kan anses vara godtagbar har PTS inlett ett tillsynsärende med anledning av denna och har under handläggningen träffat representanter för de berörda mottagarna av post vid två tillfällen, varav en gång vid ett besök i området i januari 2015. PTS har därefter bland annat diskuterat möjliga alternativa utdelningsformer med PostNord.

PTS har även inlett en mera generell diskussion med PostNord om hur underlaget för bedömningar av olika alternativa utdelningsformer i samband med förändringar i glesbygd utdelningen kan utvecklas och förtydligas.

5.3.2 Systemstöd för uppföljning av tillgänglighet och förändringar

Förändrade behov av posttjänster och en snabb urbaniseringstakt skapar utmaningar för postservicen i landet och för förmågan att kunna tillgodose de

⁴⁹ Se betänkande Service i glesbygd, SOU 2015:35, ss 235-237.

behov av posttjänster som finns, inte minst i de mer glesbefolkade regionerna i landet⁵⁰.

PTS har därför sett ett behov av att bygga upp ett systemstöd (GIS⁵¹) för att få en mer detaljerad kontroll över avstånd till postlådor/lådsamlingar, brevlådor och postombud och för att kunna följa de förändringar som sker. Härigenom får PTS en bättre beredskap för att kunna analysera de klagomål som kommer in till myndigheten och för att besvara de frågor som regering/departement och kommissionen ställer.

Utvecklingsarbetet sker till vissa delar i samverkan med Tillväxtanalys. En samverkan som PTS ser ett behov av att utveckla för att på ett effektivt sätt kunna stödja det arbete bedrivs inom ramen för de regionala serviceprogrammen.

Från och med hösten 2014 har detta utvecklingsarbete intensifierats och kommer att fortgå under 2015. PTS förväntar sig att GIS-stöd kommer att bli en viktig del i PTS framtida uppföljning och analys av tillgänglighet och förändringar i postutdelning och övriga servicenät, särskilt i glesbygdsområden.

5.4 Tillsyn och uppföljning av kvalitet i postutdelningen

PTS tillsyn syftar till att kontrollera att postoperatörerna uppfyller de krav som ställs i postlagen och andra regelverk som har stöd av postlagen.

PTS tillsyn utövas antingen på eget initiativ, t.ex. i form av tillsynsbesök hos operatörerna eller efter inkomna synpunkter/klagomål från allmänheten eller andra aktörer på postmarknaden. En särskild del av PTS tillsyn ägnas åt de speciella krav som ställs på PostNord, i egenskap av utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten.

Under 2014 hade PTS gjort ett tillsynsbesök hos PostNord⁵². De områden som berördes var bland annat hur utdelningsverksamheten har påverkats av de förändringar som PostNord har genomfört med anledning av deras omorganisation under 2014. Tillsynsbesöket har inte gett skäl till några påpekanden från myndighetens sida.

⁵⁰ Det bör här betonas att genom den starka befolkningskoncentrationen kring stadsbebyggelse som vi har i Sverige uppstår det olika former av "glesbygdsproblematik" även i områden som ligger förhållandevis nära större städer och tätorter.

⁵¹ GIS står för "Geografiskt informationssystem".

⁵² Dnr 14-6473

PostNord behöver av olika skäl se över och förändra sin verksamhet. PTS har noterat att sådana förändringar kan leda till försämringar i utdelningsverksamheten. Den senaste tiden har PTS fått en del klagomål från postmottagare i Stockholm angående kvalitetsproblem i utdelningen. En del klagomål rör samma område som har återkommit under en längre period. Det handlar främst om försenad eller utebliven post. Under slutet av januari 2015 öppnade PTS ett tillsynsärende och har haft dialog med PostNord angående problem med utdelningen i södra Stockholm. Enligt PostNord rör det sig om övergående problem. Mot bakgrund av detta, samt att PostNord själva tar emot klagomål (se avsnitt 4) angående brister i utdelningen, är det viktigt att PostNord i samband med organisationsförändringar noga följer upp, och vid behov åtgärdar, eventuella kvalitetsbrister. Mot denna bakgrund ser PTS positivt på de förändringar som PostNord har genomfört när det gäller hantering av klagomål som rör utdelningsverksamheten. Sedan november 2014 har PostNords Kundservice en uppföljning av dessa klagomål som bland annat involverar ansvarig produktionsområdeschef.

De förändringar som PostNord har genomfört med anledning av deras omorganisation under 2014 har även inneburit andra utmaningar. PTS fick i samband med dessa en del klagomål från konsumenter avseende PostNords kundservice som främst rörde långa väntetider, vilket ledde till missnöje bland dem som drabbats. Myndigheten har därför haft dialog med ansvariga inom PostNord med anledning av dessa kvalitetsbrister. Under slutet av 2014 fick PTS betydligt färre klagomål från konsumenter avseende PostNords kundservice varför tillsynsärendet avslutades utan ytterligare åtgärder från myndighetens sida.

5.4.1 Förändrade utdelningsrutiner inom PostNord

PTS har fått information om de försök med förändrade utdelningsrutiner som PostNord har inlett i Uddevalla. Försöket innebär att andelen försorterad post ökas och sorteringen ute på de lokala kontoren minskas. Detta ska enligt PostNord leda till samordningsvinster och att brev och paket kan delas ut samtidigt. PTS ser positivt på samordningen, exempelvis leder förändringen till både ekonomiska och miljömässiga vinster när inte längre två transportfordon, ett med brev och ett annan med paket, kör till en och samma adress utan att detta istället samordnas.

En annan konsekvens av förändringen är dock att brevbärarna får längre utdelningsrundor, vilket i sin tur leder till att många postmottagare får sin post betydligt senare under dagen. Det kan leda till problem för de mottagare som har behov av och är vana vid att kunna skicka post direkt i retur under samma dygn. Om en mottagare exempelvis tidigare fick sin post senast kl. 15.00,

kunde denne skicka brev i retur före kl. 18.00, men om posten istället delas ut först kl. 17.00 blir detta svårare att hinna med. Förändringen kan därmed upplevas som en försämring av vissa postmottagare och leda till ett ökat antal klagomål. PostNord har aviserat att de aktuella rutinerna kommer att införas i hela landet. PTS har hittills inte fått information om exakt tidsplan för genomförandet i de olika delarna av landet, men har påtalat vikten av att ta hänsyn till användarnas behov i denna förändringsprocess och även förmedla mycket tydlig information till postmottagare, såväl privatpersoner som företagare, om de förändringar som berör dem t.ex. vad avser ändrade tömningstider.

5.4.2 Utdelningsfrågor som rör andra postoperatörer

PTS får även klagomål från allmänheten som rör andra postoperatörer än PostNord. I slutet av förra året blev PTS uppmärksam på att postlådor som tillhörde Bring Citymail hade blivit stulna på två olika platser i Kungsängen. Som en följd av den händelsen har bolagets lokala brevbärarkontor förändrat sin riskanalys och beställt vajrar samt lås som låser fast postlådorna för att minska risken att det sker igen. PTS har haft en dialog med Bring Citymail avseende problemen med de stulna postlådorna och kommer särskilt följa om denna typ av stölder återkommer.

PTS uppmärksammades i slutet av 2014 på att företaget Västsvensk tidningsdistribution (VTD) hade satt upp egna postlådor för utdelning av post på ett antal platser. Som en följd av detta har boende framfört klagomål att de får hämta sin post på två ställen, dels i den postlåda som de hittills har fått sin post i, dels i den som VTD har låtit sätta upp. Eftersom frågan berör principen om att samtliga mottagare har rätt att få sin all sin post till en adress är denna nu föremål för överläggningar mellan PTS och samtliga postoperatörer.

5.4.3 Hushåll utan femdagarsutdelning

Ett av de grundläggande kraven för den samhällsomfattande tjänsten är att PostNord varje vardag ska kunna dela ut post till mottagarna oavsett var i landet de bor. Undantag från femdagarsutdelningen kan dock göras på grund av omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten godtar. Antalet postmottagare som inte har femdagarsutdelning uppgick under slutet av 2014 till ca 900⁵³ stycken, vilket innebär en minskning med ca ett hundratal jämfört med 2013⁵⁴. Enligt PostNord finns det två huvudorsaker till

⁵³ Det kan förekomma att frivilliga överenskommelser om att avstå från daglig utdelning (i utbyte mot att postmottagarna får posten utdelad närmare bostaden) inte ingår bland de ca 900 mottagare som inte har femdagarsutdelning. Det beror på att data samlas in från PostNords olika regioner och olika regioner kan ha gjort olika bedömningar av huruvida hushåll som frivilligt avstått från femdagarsutdelning ska ingå i redovisningen.

⁵⁴ Dnr 13-10926

minskningen. Den ena orsaken är att antalet fastboende i den yttersta glesbygden minskar. Den andra orsaken är att flera brevbärarkontor har gjort förändringar under året i sina lantbrevbärlinjer, vilket har lett till att hushåll kunnat få utdelning fem dagar i veckan mot att de fått det längre till sina postlådor⁵⁵.

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

5.4.4 Befordringstider

För den samhällsomfattande posttjänsten anger postförordningen (2010:1049) att minst 85 % av de brev som lämnats in för övernattbefordran ska kunna delas ut inom landet påföljande arbetsdag och minst 97 % inom tre arbetsdagar. På PostNords uppdrag genomförde TNS-SIFO en undersökning under 2014 med hjälp av ca 164 000 1:a klassbrev.

Enligt uppgift från PostNord visade resultatet för 2014 att 93,26 % (med en statistisk felmarginal på 0,12 %) av 1:a klassbreven kunde delas ut första vardagen efter inlämning, vilket är långt över minimikravet på 85 % och ett kvalitetsresultat i nivå med det för 2013. Vid den senaste internationella jämförelsen som gjordes av WIK-Consult ligger Sverige i detta avseende förhållandevis bra till i inom EU/EES.⁵⁶

PostNords resultat är ett genomsnitt för hela landet och för årets alla månader. Bästa resultat uppnåddes i maj 2014 med 94,66 % av breven utdelade i tid medan den sämsta månaden var december med 89,49 % utdelade i tid. Nästan undantagslöst är årets sista månad den sämsta i mätningarna på grund av den kraftiga volymökningen inför julhelgen samtidigt som vintervädret ofta försvårar distributionen. Resultatet från december 2014 visar en förbättring om man jämför med samma månad 2013 då ca 87,2 % av breven kom fram inom utsatt tid. De något bättre resultaten under hösten 2014 förklaras även av en del inkörningsproblem under hösten 2013 i samband med driftstart av den nya postterminalen i Hallsberg.

Även i geografiskt hänseende varierar resultatet, Malmöterminalen visar det högsta resultatet (95,12 %) medan terminalen i Hallsberg visar lägst (89,52%).

⁵⁵ Dnr 14-10387

⁵⁶ WIK-Consult – ”Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) Country Reports”. De senaste uppgifterna gäller för år 2012

Enligt PostNord förklaras det av att terminalen är ny och man har haft initiala inkörningsproblem, men att kvaliteten har förbättrats under 2014.

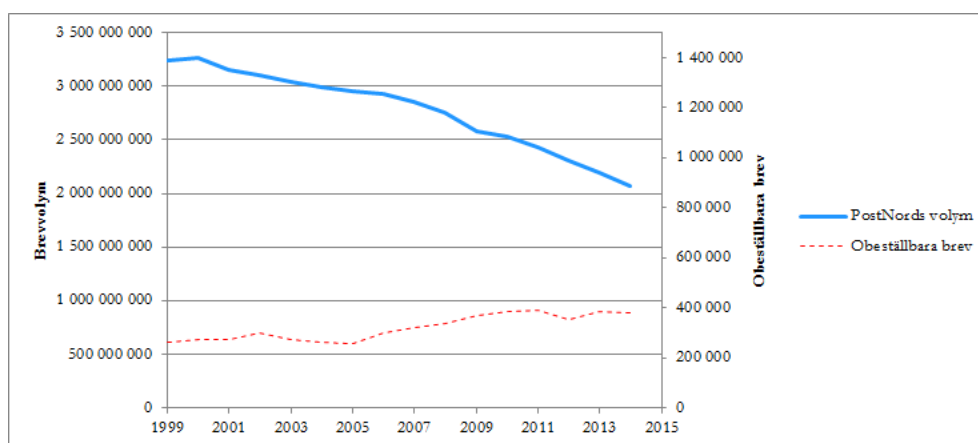
5.4.5 Införande av fastighetsboxar

Branschorganisation Forum för fastighetsboxar (FFF) noterade under 2014 en viss ökning av andelen hushåll i flerfamiljshus som får sin post utdelad i fastighetsboxar. Nästan 910 000 hushåll i flerfamiljshus, ungefär 37 procent av samtliga hushåll i flerfamiljshus, får idag sin post i fastighetsboxar jämfört med 34 procent vid samma tidpunkt år 2013.

5.4.6 Obeställbara brev

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

Av figur 11 nedan framgår att samtidigt som PostNords brevvolymer sedan början på 2000 talet har minskat från 3,26 miljarder till 2,07 miljarder, har antalet inkomna brev till PTS ökat från en nivå runt 270 000 till ca 380 000 per år.



Figur 11: Obeställbara brev och den totala brevmängden

I början på 2000 talet klassades vart 12 000:e brev som obeställbart, numera klassas vart 5 400:e brev som obeställbart. Det kan finnas flera orsaker till varför de obeställbara breven ökar. En förklaring kan vara att allmänheten inte har samma kunskap som förr när det gäller betydelsen av att skriva korrekt mottagaradress och samtidigt ange vem som är avsändare på kuvertet. En annan förklaring kan vara att många företag och föreningar inte har uppdaterade adressregister till årliga utskick. En tredje förklaring kan vara att

allt fler brev slussas vidare till PTS utan vidare adressundersökning av operatören. Slutligen kan det även röra sig om att det föreligger en okunskap hos operatörens anställda om vad ett obeställbart brev är och hur det ska hanteras. Vad gäller obeställbara *rekommenderade* brev kan ombudens okunskap vara skäl till att det saknas avsändare eller bara finns en ofullständig sådan angiven på breven.

5.5 Risk- och sårbarhetsanalys av postsektorn

I sin föreskrift (2010:7)⁵⁷ fäster MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) vikt vid, dels att den verksamhet som analyseras ska vara samhällsviktig, dels att kritiska beroenden föreligger, vilket innebär att "... ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till sådana funktionsnedsättningar som kan få till följd att en allvarlig kris inträffar". Det är emellertid inte helt klarlagt om den samhällsomfattande posttjänsten, eller delar av den, ska betraktas som samhällsviktig. Enligt regeringens förordning har PTS för övrigt endast ansvar för krisberedskap inom området teknisk infrastruktur.

Inom PTS ansvarsområden gjordes under 2014 en särskild risk- och sårbarhetsanalys för postsektorn, vilken ingår som en del i den rapportering som PTS ska lämna till MSB enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap. Analysen är den tredje som genomförts för postsektorn (PTS-ER-2014:30) och har i likhet med de tidigare avgränsats till PostNord, eftersom företaget alltjämt är den dominerande aktören på marknaden och dessutom har ansvaret för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Analysen har gjorts utifrån en på förhand fastställd bedömningsgrund som bygger på de krav och förväntningar på postsektorn som kan utläsas ur de lagar och regler som styr den samhällsomfattande posttjänsten. Detta då samhällsviktiga verksamheters beroenden av den samhällsomfattande posttjänsten i dagsläget inte är klarlagda. Hänsyn har dock tagits till affärsmässiga åtaganden relaterat till viktiga kunder samt organisationens förmåga att hantera effekterna av avbrott överstigande 24 timmar.

Sedan analysen 2012 (uppdaterades av PTS 2013) har endast ett fåtal förändringar med påverkan på riskbild skett. Två nya terminaler har tagits i bruk, Hallsberg och Rosersberg. Terminalen i Hallsberg ersätter de numera avvecklade terminalerna i Karlstad och Västerås. Terminalen i Rosersberg har tagits i bruk under hösten 2014 och den kommer att ersätta terminalerna i Uppsala och Tomtebodas samt delar av terminalen i Årsta under 2015. De nya

⁵⁷ "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser"

terminalerna har nya sorteringsmaskiner vilka bedöms driftsäkrare än de gamla. Det förhållandet att det totala antalet brevterminaler minskar med 2 stycken och uppgår, efter det att Uppsala och Tomtebodas stängts ned, till 10 stycken medför dock att förmågan att leda om post minskar samt ökar sårbarheten i varje enskild nätpunkt. Omledningsförmågan minskar dels av ett minskat antal anläggningar men också p.g.a. ett ökat avstånd mellan terminalerna. Den ökade hanteringen på de nya terminalerna gör också att konsekvenser vid en stor störning på dessa anläggningar kan bli allvarigare än på de ersatta och mindre terminalerna.

Sammanfattningsvis identifieras i årets analys ett antal kritiska processer och resurser (interna och externa) inom PostNords verksamhet. Över lag bedöms PostNord dock ha god generell förmåga att motstå och hantera allvarliga störningar i den verksamhet som kan anses som samhällsviktig. Även om vissa delaktiviteter är mer sårbara än andra bedöms operatören ändå ha en robust verksamhet med förmåga att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten på en acceptabel nivå.

Avslutande kommentar

Av föreliggande rapport framgår att PostNord nöjaktigt uppfyller sina skyldigheter i egenskap av utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. I rapporten redovisas också det allmänna läget på postmarknaden idag och förutsättningarna för hur en god postservice ska kunna upprätthållas framdeles givet de stora förändringar som kan förutses under de närmaste åren. Även om situationen på den svenska postmarknaden ändå kan sägas präglas av en viss stabilitet, bland annat när det gäller bibehållen servicekvalitet, finns det flera osäkerhetsmoment alldeles runt hörnet. Utgången av den dom som ska meddelas av EU-domstolen den 21 april 2015 är det i tiden mest näraliggande. Om den skulle innebära att stora delar av den samhällsomfattande posttjänsten måste momsbefrias kommer detta att förändra spelplanen på den svenska marknaden helt och hållet och dessutom föranleda diverse regulatoriska åtgärder för att mildra skadeverkningarna av ett sådant utfall. Till detta kommer osäkerheten om hur EU-kommissionen kommer att agera när det gäller utarbetandet av ett välbehövligt nytt postdirektiv respektive eventuell reglering av den gränsöverskridande e-handeln.

Regeringen har aviserat att man avser att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hela den svenska postlagstiftningens ändamålsenlighet mot bakgrund av den tilltagande digitaliseringen. Utredningsdirektiven kommer sannolikt att vara brett formulerade och avse bland annat det fortsatta behovet av krav på övernattbefordran respektive det nuvarande pristaket för enstaka försändelser, två nyckelfrågor för utvecklingen på den svenska brevmarknaden. Det finns även andra förhållanden som behöver få en regleringsmässig översyn för att dessa ska vara bättre anpassade till den postala verkligheten som den ser ut idag. Vad som ska anses vara postverksamhet i lagens mening samt vad som bör ingå i den samhällsomfattande tjänsten är två exempel i det sammanhanget.

Utan att överdriva synes 2015 komma att bli ett ovanligt intressant år för dem som följer utvecklingen på postmarknaden. Som förhoppningsvis framgår av denna rapport står Sverige förhållandevis väl rustat för att möta de utmaningar som postbranschen nu står inför. Det utesluter inte att det kan bli nödvändigt med betydelsefulla regulatoriska förändringar. Avsikten med dessa bör vara att, genom framtvingade eller förutseende anpassningar av regelverket, skapa så gynnsamma förutsättningar som möjligt för en långsiktigt hållbar god postservice i hela landet.

Bilaga 1: PostNords redovisning av antal reklamationer (klagomål) gällande brev och paket, år 2014

Antal klagomål Inrikes brev

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	19 139	652
Saknad försändelse	12 118	257
Försenad försändelse	1 333	193
Skadad försändelse	1 403	43

Antal klagomål Utrikes brev

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	7 619	494
Saknad försändelse	5 916	355
Försenad försändelse	473	39
Skadad försändelse	443	45

Handläggningstid Inrikes brev

	Alla klagomål		Antal handlagda inom 30 dagar
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar	
Alla kategorier	15	88%	16 882
Saknad försändelse	11	93%	11 303
Försenad försändelse	21	87%	1 149
Skadad försändelse	11	92%	1 284

Handläggningstid Utrikes brev

	Alla klagomål		<i>Antal handlagda inom 40 dagar</i>
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar	
Alla kategorier	38	60%	4560
Saknad försändelse	38	59%	3462
Försenad försändelse	35	63%	298
Skadad försändelse	29	66%	292

Antal klagomål Inrikes postpaket

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	28 197	7 310
Saknad försändelse	14 655	2 134
Försenad försändelse	1 754	698
Skadad försändelse	4 680	1007

Antal klagomål Utrikes postpaket

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	12 443	798
Saknad försändelse	8 870	719
Försenad försändelse	494	35
Skadad försändelse	372	15

Handläggningstid Inrikes postpaket

	Alla klagomål		Klagomål med kompensation	
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 30 dagar
Alla kategorier	27	69%	30	60%
Saknad försändelse	26	74%	27	70%
Försenad försändelse	18	90%	18	90%
Skadad försändelse	35	46%	54	15%

Handläggningstid Utrikes postpaket

	Alla klagomål		Klagomål med kompensation	
	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar	Genomsnittlig handläggningstid	% handlagda inom 40 dagar
Alla kategorier	41	49%	52	42%
Saknad försändelse	42	48%	54	19%
Försenad försändelse	33	74%	31	71%
Skadad försändelse	29	74%	50	33%

Redovisning av klagomål totalt 2014.

Total sammanställning

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått
Alla kategorier	67 398	9 254
Saknad försändelse	41 559	3 465
Försenad försändelse	4 054	965
Skadad försändelse	6 898	1 110

Antal klagomål i förhållande till postmängd

	Totala antalet försändelser	% av totala antalet med klagomål	% av totala antalet där kompensation utgått
Inrikes Brev	2 066,6 milj.	0,001%	0,000%
Utrikes Brev	32,2 milj.	0,024%	0,002%
Inrikes Paket	27,5 milj.	0,10%	0,02%
Utrikes Paket	9,5 milj.	0,13%	0,01%