

Till sista utposten

En översyn av postlagstiftningen
i ett digitaliserat samhälle

*Slutbetänkande av
2015 års postlagsutredning*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:54

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24483-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 13 augusti 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över postlagstiftningen. Utredaren ska i ett slutbetänkande kartlägga och göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den. Vidare ska eventuella brister i nuvarande lagstiftning analyseras och bedömas utifrån de rådande och framtida behoven. Om det bedöms som motiverat ska utredaren lämna förslag till ändringar i nuvarande postlagstiftning och även föreslå ändringar av postdirektivet. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 26 november 2015 (dir. 2015:124) har utredningsuppdraget i denna del förlängts till den 31 augusti 2016.

Till utredare förordnades från och med den 13 augusti 2015 regionrådet Kristina Jonäng. Som experter förordnades från och med den 6 oktober 2015 universitetslektor Peter Andersson, avdelningschef Sten Selander, departementssekreterare Sofia Knapp, analytiker Peter Malmsten, råd Karin Morild, kansliråd Erik Murray, handläggare Else-Marie Norin, rättssakkunnig Tobias Rydin och departementssekreterare Eva Sörell. Sekreterare åt utredningen har från och med den 1 oktober 2015 varit analytiker Emma Maraschin och verksjurist Sofie Sandell. Under perioden den 11 januari 2016 till och med den 30 juni 2016 har även universitetslektor Peter Andersson varit sekreterare åt utredningen. Utredningen, som har antagit namnet 2015 års postlagsutredning, överlämnade den 8 april 2016 delbetänkandet *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle* (SOU 2016:27).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle*, SOU 2016:54. Utredningens arbete är med detta slutfört.

Stockholm i september 2016

Kristina Jonäng

/Peter Andersson
Emma Maraschin
Sofie Sandell

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	31
1.2 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049)	33
2 Inledning.....	35
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.2 Syfte	35
2.3 Betänkandet.....	36
2.4 Utredningstiden.....	36
2.5 Möten, konsultuppdrag och kommunikation.....	37
2.5.1 Expertmöten	37
2.5.2 Övriga möten.....	37
2.5.3 Konsultuppdrag	38
2.5.4 Kommunikation	38
3 Bakgrund och gällande rätt.....	39
3.1 Kort historik.....	39
3.1.1 Ett samhällsintresse som staten ska garantera	39
3.1.2 Liberaliseringen av den svenska brevmarknaden	40

3.2	Gällande rätt	43
3.2.1	Postlag och postförordning.....	43
3.2.2	Tillståndsreglering i direktiv och lag.....	45
3.2.3	Samhällsomfattande posttjänst	50
3.2.4	Utsträckt posttjänst	52
3.2.5	Undantag från skatteplikt enligt mervärdesskattelagen	52
4	Kartläggning av postmarknaden.....	55
4.1	Introduktion	55
4.2	Den europeiska brevmarknaden	56
4.2.1	Stora skillnader i konkurrensnivå på den europeiska brevmarknaden	59
4.3	Den europeiska paket- och expressmarknaden	60
4.3.1	Utvecklad konkurrens på den europeiska paketmarknaden	61
4.4	Den svenska brevmarknaden	63
4.4.1	Aktörerna på den svenska brevmarknaden.....	63
4.4.2	Volymutveckling och marknadsandelar.....	66
4.4.3	Tjänster på den svenska brevmarknaden	70
4.4.4	Prisutvecklingen på den svenska brevmarknaden.....	75
4.4.5	Geografiska förhållanden.....	81
4.5	Den svenska paketmarknaden	83
4.5.1	Aktörerna på den svenska paketmarknaden.....	84
4.5.2	Volym och marknadsandelar på den svenska paketmarknaden	85
4.5.3	Tjänster och priser	86
4.5.4	Geografiska förhållanden.....	87
4.6	Marknaden för bud- och kurirverksamhet.....	89
4.7	Marknaden för tidningsdistribution.....	90
4.8	Bedömning av den framtida marknadsutvecklingen	92
4.8.1	Några företagens syn på framtiden postanvändning	92
4.8.2	Aktörerna ser olika ljus på framtiden.....	93

4.8.3	Post- och telestyrelsen beskriver en föränderlig postmarknad.....	93
4.9	Samdistribution och effektiv konkurrens.....	96
4.9.1	Två typer av samdistribution enligt Post- och telestyrelsens rapport	97
4.9.2	Samdistribution av brev och tidningar i praktiken	97
4.9.3	Det finns möjlighet till marknadstillträde och effektiv konkurrens	99
5	En samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den	101
5.1	Innebörden av en samhällsekonomisk analys	101
5.2	Konkurrenssituationen på brevmarknaden	103
5.2.1	Horisontell integration	103
5.2.2	Vertikal integration	110
5.3	Konkurrenssituationen på paketmarknaden	116
5.3.1	Horisontell integration	116
5.3.2	Vertikal integration	119
5.4	Digitaliseringens effekter på pris, service och tillträde på brev- och paketmarknaderna.....	121
5.4.1	Prisnivåer.....	121
5.4.2	Servicenivåer	124
5.4.3	Etableringshinder på marknaderna.....	126
5.4.4	Åtgärder för att bevara och stärka effektiv konkurrens	128
6	Tillgång till postal infrastruktur	131
6.1	Upplevda brister i regleringen av den postala infrastrukturen	131
6.2	Säkra tillgången till aktuella adressuppgifter	132
6.2.1	Ändrade folkbokföringsregler	133
6.2.2	SvAAB:s klagomål	134
6.2.3	SvAAB:s tillstånd om tillgång till SPAR löper ut.....	135

6.2.4	Utredningens kommentar	136
6.3	Införande av fastighetsboxar i flerfamiljshus.....	136
6.3.1	Utredningens kommentar	137
6.4	Tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljshus	138
6.4.1	Sverige är ett undantag.....	139
6.4.2	Utredningens kommentar	140
6.5	Postnummersystemet ska vara tillgängligt.....	140
6.5.1	Förvaltning av postnummersystemet	141
6.5.2	Tillgång till postnummerregister i några andra europeiska länder	144
6.5.3	Staten ska underlätta tillgång till öppna data.....	148
6.5.4	Utredningens kommentar	150
6.6	Tillgång till Postnords adressdatabas	151
6.6.1	Regelverket och tidigare utredningar.....	151
6.6.2	Andra postoperatörer ser inget behov av tillgång till Postnords adressdatabas	152
6.6.3	Utredningens kommentar	153
7	Tillsyn och uppgiftslämnande.....	155
7.1	Inledning	155
7.2	Statistikinsamling från paketföretag.....	155
7.2.1	Insamling av statistik enligt 2008 års postdirektiv.....	157
7.2.2	EU- kommissionens arbete inom e-handelsleverans.....	158
7.2.3	Post- och telestyrelsen ska följa utvecklingen och Trafikanalys tar in statistiken.....	159
7.2.4	Utredningens kommentar	161
7.3	Ändrad definition av postverksamhet kan lösa vissa behov	161
7.3.1	Post- och telestyrelsen förordar utökad tillståndsplikt.....	162
7.4	Lämna uppgifter vid misstanke om narkotikabrott.....	169
7.4.1	Spridningen av narkotika inom landet	169
7.4.2	Effekter av gällande lagstiftning.....	171

7.4.3	Tänkbara konsekvenser av en ändrad tystnadsplikt	172
7.4.4	Drogbekämpningsintresset går före den egna integriteten.....	172
7.4.5	Tullverket har större möjlighet till kontroll	173
7.4.6	Postnord ser uppenbara risker med ökade möjligheter till uppgiftslämning	178
7.4.7	Post- och telestyrelsen slår vakt om den personliga integriteten.....	179
8	Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	181
8.1	Inledning	181
8.2	Undantag från femdagarsutdelning	181
8.2.1	Utredningens kommentar.....	194
8.2.2	Oro hos användarna för fortsatta försämringar ..	196
8.2.3	EU-kommissionens synpunkter på den svenska tillämpningen	197
8.2.4	Post- och telestyrelsens beskrivning av gällande regleringsmodell.....	198
8.2.5	Avstånd till ombud enligt Postnords riktlinjer ...	199
8.2.6	Placeringen av postlådor och servicepunkt är reglerad i andra nordiska länder.....	200
8.2.7	Förhållandet mellan särskilda posttjänster och den samhällsomfattande posttjänsten bör utredas	204
8.2.8	Utredningens kommentar.....	205
8.3	Möjlighet att separera prissättningsreglerna från den samhällsomfattande posttjänsten.....	205
8.3.1	Prissättnings- och redovisningsreglernas koppling till utseende av tillhandahållare	206
8.3.2	Tyskland utser inte någon tillhandahållare	207
8.3.3	Utredningens kommentar.....	208
8.4	Prissättningsreglerna och Post- och telestyrelsens föreskriftsrätt	208
8.4.1	Utredningens kommentar.....	209

8.5	Förändring av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	210
8.5.1	Postnord föreslår en minskad samhällsomfattande posttjänst likt den i Finland.....	210
8.5.2	DB Schenkers farhågor och förslag	211
8.5.3	Uttalanden från tidigare regeringar rörande den samhällsomfattande posttjänstens omfattning	212
8.5.4	Utredningens kommentar	214
8.6	Transport av vapen i den samhällsomfattande posttjänsten.....	215
8.6.1	Risker med att transportera vapen	216
8.6.2	Utredningens kommentar	216
9	Geografiska förhållanden och förutsättningar i Sverige .	219
9.1	Postmottagarnas närhet till sin postanordning	219
9.1.1	Fördelning på utdelningsform.....	220
9.1.2	Avstånd till postmottagarnas avlämningsställen	224
9.2	Postmottagarnas närhet till sitt ombud	229
9.2.1	Avstånden till ombuden skiljer sig.....	230
9.2.2	Mottagarnas tillgänglighet till Postnords ombuds nät	232
9.3	Tillgängligheten till postservice är förhållandevis god	238
9.4	Samhällsekonomiska överväganden är viktiga vid förändring av postservicen	239
10	De rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle.....	243
10.1	Behov av posttjänster i olika delar av landet	243
10.1.1	Marknadsundersökningar av behoven	243
10.1.2	Privatpersoners behov av posttjänster	247
10.1.3	Företags behov av posttjänster.....	257
10.1.4	Samhällsviktiga aktörer har behov av posttjänster.....	267

10.2	En postlagstiftning som motsvarar de rådande och framtida behoven	267
10.2.1	Framtidens reglering bör tillgodose de olika användargruppernas olika behov	268
10.2.2	Tydligt regelverk viktigt i en föränderlig värld....	268
10.2.3	En effektiv posttjänst gynnar alla postmottagare	269
10.2.4	Säkra tekniska lösningar är en förutsättning för digitalisering.....	270
11	Överväganden och förslag	271
11.1	Utredningens tidigare överväganden	271
11.2	Förtydligande av samhällsuppdragets omfattning	272
11.2.1	Undantag från femdagarsutdelning.....	273
11.2.2	Reglering av gällande utdelningspraxis	277
11.3	Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter på begäran.....	280
11.3.1	Reglerad möjlighet för regering eller utpekad myndighet att ta in uppgifter om marknaden.....	281
11.3.2	Trafikanalys bör inhämta statistiken	282
11.3.3	En möjlighet för Post- och telestyrelsen att samla in uppgifter kan behövas.....	284
11.4	Tillgång till postnummersystemet	286
11.4.1	Samhällsnyttan av fria adressdata är inte utredd i Sverige	286
11.4.2	Postnords intäkter och kostnader för postnummersystemet	287
11.4.3	Postnummersystemet ska finnas digitalt och tillgängligt till ett reglerat pris	288
11.5	Iakttagelser inför framtida översyn av postdirektivet	290
11.5.1	Kraven på gränsöverskridande försändelser bör ses över	291
11.5.2	Ökad flexibilitet i utdelningsfrekvensen.....	292

12	Konsekvenser av förslagen	293
12.1	Konsekvenser för brevmarknadens intressenter	293
12.1.1	Konsekvenser för användarna	293
12.1.2	Konsekvenser för Postnord.....	294
12.1.3	Konsekvenser för konkurrenter	296
12.1.4	Konsekvenser för Post- och telestyrelsen	296
12.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	298
12.3	Kostnader för staten och förslag till finansiering.....	298
12.4	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	299
12.5	Övrigt.....	300

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:87.....	301
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:124.....	311

Sammanfattning

Inledning

Digitaliseringen av samhället har inneburit förändrade kommunikationsmönster. Postmarknaderna har under hela 2000-talet, både i Sverige och i övriga Europa, karaktäriserats av kontinuerligt sjunkande brevvolymer. För att säkerställa att det fortsatt kommer att finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet, som är kostnadseffektiv och i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagens behov, har utredningen gjort en översyn av postlagstiftningen. Utredningens mål är att utifrån översynen utforma ändamålsenliga regler.

Utredningen bedömer att samhällsuppdragets omfattning bör förtydligas i de delar som avser undantag från femdagarsutdelning och var utdelning av postförsändelser ska ske. Förslagen ger Post- och telestyrelsen möjlighet att i föreskrifter reglera detta vid behov. Med en tydligare reglering av var den samhällsomfattande posttjänsten har sin sista utpost blir det lättare att definiera postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygds-service.

Vidare föreslår utredningen att tillhandahållare av posttjänster ska överlämna uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning av postmarknaden till regering eller till myndighet som regeringen bestämmer. I dag saknar Post- och telestyrelsen möjlighet att begära underlag från till exempel paketdistributörer som inte har tillstånd att bedriva postverksamhet. Underlaget är nödvändigt för att Post- och telestyrelsen löpande ska kunna utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet.

Slutligen föreslår utredningen att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens

webbplats. Ett tillgängliggörande av postnummersystemet till ett reglerat pris kan bidra till att det blir enklare för småföretagare att starta upp verksamhet inom e-handelssegmentet.

Uppdraget

Utredningens uppdrag i slutbetänkandet har huvudsakligen bestått av följande delar:

- Kartlägga postmarknaden och bedöma den troliga framtidsutvecklingen på nationell nivå samt sammanfatta den pågående utvecklingen inom EU.
- Göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den. Utifrån analysen ska eventuella brister i nuvarande lagstiftning utredas som hindrar marknadens utveckling.
- Analysera och bedöma om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar de rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle. Utredningen ska särskilt analysera behovet och efterfrågan i olika delar av landet, postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice och effekterna av samdistribution.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag samt analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

Kartläggning och samhällsekonomisk analys av postmarknaden

Utredningens kartläggning av postmarknaden redovisas uppdelad i en brev- och en paketmarknad. Postoperatörer går emellertid allt mer över till att hantera bland annat brev och paket i samma flöden för att utnyttja synergierna så långt som möjligt. I och med den ökande e-handeln håller gränsen mellan brev- och paketförsändelser på att suddas ut. Varor som väger under 2 kg och som är av mindre värde skickas ofta som brev i stället för som paket.

Den samhällsekonomiska analysen visar att konkurrenssituationen på brevmarknaden har skärpts väsentligt som en följd av digitaliser-

ingen. I ett första skede hade digitaliseringen en effekt på marknaden genom att möjlighet till maskinell sortering av brevsändningar skapade nya affärsmöjligheter. Under den senaste tioårsperioden har dock konkurrens från andra kommunikationssätt haft en mer genomgripande påverkan än konkurrensen från andra företag.

För att förhindra en urholkad lönsamhet har företagen på brevmarknaden varit framgångsrika i att anpassa verksamheten och kostnaderna. Det har i sin tur verkat återhållande på priserna vilket också bromsat upp volymminskningen i en internationell jämförelse. På senare år har företag etablerat sig i postverksamhetens första produktionsled genom utvecklandet av nya sorterings- och portooptimeringsprogram. Postoperatörerna har också utvecklat nya samarbeten som har skapat samdriftsfördelar i utdelningsledet.

Den svenska paketmarknaden har aldrig varit reglerad och det har funnits en mer eller mindre hård konkurrens på marknadens olika delar. E-handeln har medfört att aktörer som tidigare har agerat på B2B-marknaden¹ har fått ökade affärsmöjligheter på den snabbt växande B2C-marknaden². Marginalerna för flertalet tjänster är låga och etableringen över hela landet är relativt god, vilket tyder på att konkurrensen på marknaden är förhållandevis effektiv. Ingen större nyetablering har ägt rum de senaste decennierna, utan den ökande konkurrensen beror snarare på att befintliga företag har expanderat sina verksamhetsområden.

Utredningen har dessutom försökt att klarlägga de problem och brister som marknadens aktörer upplever finns på postmarknaden. Utifrån problemens art och resultaten av den samhällsekonomiska analysen har utredningen valt att i vissa delar gå vidare med förslag till ändring av postlagen (2010:1045).

Förtydligande av samhällsuppdragets omfattning

I 3 kap. 1 § postlagen beskrivs den samhällsomfattande posttjänstens omfattning. Lagrummet ger även regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att föreskriva om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och

¹ Företag som skickar till företag.

² Företag som skickar till konsumenter.

om krav på befordringstider. Det ska enligt 3 kap. 1 § punkten 1 postlagen varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förutsättningar som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser.

Utredningen har i en kartläggning av användarnas avstånd till postservice, kunnat konstatera att tillgängligheten till postservice är god, inte minst i beaktande av att Sverige är ett glesast befolkat land. Det finns tydliga skillnader mellan de glesast och tätast befolkade kommunerna i Sverige. Genomsnittligt är avståndet till posttjänster ungefär tre gånger så stort i utpräglade glesbygdskommuner jämfört med i storstäderna. För en typisk glesbygdskommun betyder det i genomsnitt nära 6 kilometer till postombudet jämfört med knappt två i storstad. Nära 98 procent av Sveriges postmottagare³ har ett avstånd som understiger 500 meter till sin postlåda, fastighetsbox eller brevinkast (gemensamt kallat postanordning). Drygt 4 600 postmottagare har mer än 5 kilometer, vilket motsvarar 0,06 procent av alla postmottagare.

Utredningen har utifrån behovsstudier funnit att privatpersoners, företags och samhällsviktiga aktörers behov av posttjänster ser olika ut. Behoven är inte alltid kompatibla med de kostnadsbesparingar som kan behöva göras för att möta volymutvecklingen i brevtjänster. För att ändå i största möjliga mån kunna möta användarnas behov behöver regelverket vara så flexibelt att postservicen kan anpassas efter de skilda behov som finns i olika delar av landet och hos olika användargrupper.

Utdelning fem dagar i veckan

Eftersom postmarknaden i Sverige befinner sig under ett stort förändringstryck har Postnord varit tvunget att se över och rationalisera sin produktionsverksamhet. Förändringarna kan i framtiden i allt högre grad komma att påverka förutsättningarna för postservicen i gles- och landsbygd. Därför finns det skäl att

³ Med postmottagare avses i utredningen en eller flera individer och företag. Till exempel räknas ett familjehushåll som en postmottagare medan flera individer som delar en lägenhet på samma adress räknas som separata postmottagare även om de har samma avlämningsställe.

förtydliga hur bestämmelserna om undantagen från femdagars-utdelning ska tolkas och tillämpas.

Ett flertal länder i Europa har reglerat i vilka objektiva situationer som undantag får göras, vilket skiljer sig från situationen i Sverige där regleringen inte är lika tydlig. Utredningen föreslår därför att föreskriftsbemyndigandet i 3 kap. 1 § postlagen andra stycket utvidgas till att även avse skäl för undantag enligt punkten 1. Vidare föreslår utredningen att ett nytt första stycke införs i 8 § postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att meddela föreskrifter om när undantag från femdagarsutdelning får göras.

Regleringen ska i det enskilda fallet kunna anpassa servicen till de behov som användarna har sammantaget med möjligheterna att tillgodose dessa på ett kostnadseffektivt sätt. Utredningen bedömer vidare att ett tydligare regelverk avseende i vilka fall den utsedde tillhandahållaren får avstå från att dela ut postförsändelser fem dagar i veckan ökar rättssäkerheten och underlättar tillsynen. Enligt utredningens bedömning bör den praxis som hittills gällt vara utgångspunkt för den nya regleringen.

Reglering av gällande utdelningspraxis

Tillhandahållarens rationaliseringar, till exempel i form av att brevbärarnas utdelningsrutter läggs om, kan påverka förutsättningarna för den samhällsomfattande postservicen. När det gäller var utdelning av postförsändelser ska ske, finns det därför anledning att i reglering förtydliga hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas.

Utredningen föreslår att det i 3 kap. 1 § andra stycket postlagen införs ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om villkor för utdelning. Vidare föreslås att ett nytt första stycke införs i 8 § postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att meddela sådana föreskrifter.

Utredningen bedömer att regelverket kring utdelning behöver moderniseras mot bakgrund av det förändringstryck som råder på den svenska postmarknaden och som sannolikt kommer att öka i framtiden. Med hänsyn till att allmänna råd inte är bindande anser utredningen att regeringen eller tillsynsmyndigheten, när så bedöms

nödvändigt, ska kunna utfärda föreskrifter för hur utdelning inom den samhällsomfattande posttjänsten ska ske.

Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter

Post- och telestyrelsen kan i dagsläget inte göra någon heltäckande analys av den svenska paketmarknaden. Trafikanalys, som i Sverige är utsedd till statistikansvarig myndighet på postområdet, samlar till viss del in statistik från paketdistributörer. Uppgifterna är inte kopplade till postlagens definition av vare sig posttjänst eller postverksamhet. Det gör att de tenderar att vara ofullständiga och inte tillräckliga för att möjliggöra användbara analyser inom postområdet.

Post- och telestyrelsen ska kunna avgöra den framtida omfattningen av de samhällsomfattande tjänsterna, hur konkurrensen fungerar och i vilka områden som en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöver utses. Utökade möjligheter till uppgiftsinsamling bör därför möjliggöras i postregleringen.

Utredningen ser att den lämpligaste lösningen skulle vara att låta Trafikanalys samla in uppgifterna och på begäran från Post- och telestyrelsen överlämna relevanta uppgifter. Om de regelverk som Trafikanalys följer inte möjliggör en tillfredsställande uppgiftsinhämtning för Post- och telestyrelsens analys liksom om EU-kommissionens kommande förordning inte går att samordna med denna uppgiftsinsamling, anser utredningen att Post- och telestyrelsen bör kunna samla in uppgifterna från paketdistributörerna.

Utredningen föreslår därför att ett nytt andra stycke läggs till i 3 kap. 5 § postlagen med ett krav på att den som tillhandahåller en posttjänst på begäran ska, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning enligt första stycket.

Reglerad tillgång till postnummersystemet

I Sverige är Postnord utsedd av Post- och telestyrelsen att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Enligt förarbetena till nuvarande postlag är det viktigt att postoperatörer får tillgång

till den postala infrastrukturen, däribland postnummer, på ett sätt som främjar effektivitet. Utredningen gör bedömningen att det är lika viktigt att företag inom till exempel e-handel och digitala tjänster på ett enkelt sätt får tillgång till postnummersystemet till ett kostnadsorienterat pris. Syftet är att underlätta konkurrens och etablering av nya verksamheter. Priset ska endast täcka de kostnader som uppstår i samband med det slutliga överlämnandet till användaren. Det kan till exempel röra sig om kostnaden för en cd-skiva, pappersutskriften och eventuellt porto för befördran. I normalfallet bör utlämnandet vara kostnadsfritt om nedladdning kan ske elektroniskt via Postnords webbplats.

Utredningen föreslår att det i 4 kap. 1 § postlagen införs ett andra stycke med innebörden att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats. Förslaget är i linje med regeringens mål för förvaltningspolitiken. Myndigheterna bör aktivt öka möjligheterna att nyttja offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad, stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter samt stödja det nya e-samhällets utveckling.

Konsekvenser av förslagen

Förtydligandet av samhällsuppdragets omfattning

Förtydligandet av samhällsuppdragets omfattning får främst konsekvenser för Post- och telestyrelsen som kan komma att behöva avsätta resurser för att ta fram en tydligare reglering avseende undantag för femdagarsutdelning och var utdelning ska ske. Förslagen kommer att leda till ökad tydlighet för användarna och att risken för godtycklighet minskar.

Med en tydligare gräns var den samhällsomfattande posttjänstens sista utpost är möjliggörs bättre samordning med annan samhällsservice i glesbygd, till exempel genom upphandling. Beroende på hur Post- och telestyrelsen i framtiden använder sig av de föreskriftsbemyndiganden som utredningen föreslår, kan de leda till en högre samhällsekonomisk effektivitet.

Uppgiftsinlämning

Post- och telestyrelsen begär årligen in diverse uppgifter ifrån postoperatörerna för analys av brevmarknaden och som avgiftsunderlag. Utredningens förslag om statistikinsamling möjliggör utförligare analyser av den svenska postmarknaden. Det ger i sin tur tillsynsmyndigheten bättre möjligheter att säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten anpassas till användarnas behov. De paketdistributörer som utredningen har tillfrågat ser inte något direkt problem med att lämna ut relevant data och redovisar redan i dag ett antal uppgifter till Trafikanalys. Det är därför oklart om deras administrativa börda kommer att öka på grund av förslaget.

Beroende på vilken myndighet som regeringen utser som ska samla in uppgifterna, Trafikanalys eller Post- och telestyrelsen, blir de administrativa uppgifterna för Post- och telestyrelsen och Trafikanalys olika stora.

Reglerat pris för tillgång till postnummersystemet

Ett reglerat pris för tillgång till postnummersystemet kommer troligtvis innebära att användarna kommer att behöva betala mindre för åtkomsten till detta system. Det gör att det blir billigare att kontrollera och hålla adress- och referensregister uppdaterade och korrekta vilket bör öka effektiviteten hos företagen. Det möjliggör också för fler priskänsliga små företag att etablera verksamhet som är beroende av uppdaterade uppgifter om postnummersystemet, till exempel inom e-handelssegmentet.

Utredningen uppskattar att Postnords ökade nettokostnad till följd av förslaget uppgår till högst sex miljoner kronor. Utredningen bedömer att den samhällsekonomiska nyttan i Sverige kommer att överstiga Postnords extra kostnad för att tillhandahålla informationen näst intill kostnadsfritt.

Summary

Introduction

The digitalisation of society has led to changes in communication patterns. Throughout the 2000s, the postal markets – both in Sweden and the rest of Europe – have been characterised by a constant decrease in letter volumes. To ensure the future of a quality postal service throughout the country that is cost-effective and meets household and business needs as far as possible, the Inquiry has conducted a review of the Swedish postal legislation. The Inquiry's objective is to devise rules based on the review that ensure the continued existence of a quality universal postal service.

The Inquiry considers that the scope of this universal service should be clarified with regard to the exemptions from five-day delivery and where post can be delivered. The proposals enable the Swedish Post and Telecom Authority to regulate this in provisions when necessary. A clearer regulation on where the universal postal service's last outpost should be will make it easier to define the role of the postal service with regard to state measures to guarantee service in sparsely populated areas.

Moreover, the Inquiry proposes that postal service providers should submit to the Government or a government-appointed agency information about their finances and activities required for following up and monitoring the postal market. Currently, the Swedish Post and Telecom Authority is not able to request documentation from, for example, parcel distributors that do not have a licence to conduct postal operations. This documentation is essential for the Swedish Post and Telecom Authority to be able to continuously examine and analyse the need for changes to the state's obligations.

Finally, the Inquiry proposes that the postcode system shall be available at a cost-oriented price on the provider's website. Making the postcode system available at a regulated price could help make it simpler for small business owners to start a business in the eCommerce sector.

The remit

The Inquiry's remit in the final report mainly comprised the following elements:

- Surveying the postal market and assessing the likely future developments at national level, and summarising ongoing developments in the EU.
- Conducting a socioeconomic analysis of the postal market and the effects of digitalisation on it. On the basis of this analysis, any shortcomings in the existing legislation hindering the development of the market are to be investigated.
- Analysing and assessing whether the existing postal legislation meets current and future needs in a digital society. The Inquiry is to analyse in particular the needs and demand in various parts of the country, the postal service's role when it comes to central government measures to ensure service to sparsely populated areas and the impact of joint distribution.
- Drawing up necessary legislative proposals, analysing the need for amendments to the Postal Services Directive and proposing such amendments.

Survey and socioeconomic analysis of the postal market

The Inquiry's survey of the postal market is divided into a letters market and a parcels market. However, postal operators are moving increasingly towards handling letters and parcels in the same flows to exploit the synergies as far as possible. As eCommerce grows, the boundaries between letters and parcels are becoming blurred. Goods weighing less than 2 kg and of low value are often sent as letters instead of parcels.

The socioeconomic analysis shows that competition in the letters market has grown considerably as a result of digitalisation. Initially, digitalisation had an impact on the market in that the possibility of sorting letters by machine created new business opportunities. However, over the past decade, competition from other communication means has had a more far-reaching impact than competition from other companies.

To prevent profit erosion, companies in the letters market have been successful in adapting their activities and costs. This, in turn, has had a restraining effect on prices, which has also slowed the decline in volumes, by international standards. In recent years, companies have become established in the first production stage of postal operations by developing new sorting and postage optimisation programmes. Postal operators have also developed new partnerships that have created joint operations advantages in the delivery stage.

The Swedish parcels market has never been regulated and the level of competition in different parts of the market has been more or less high. The onset of eCommerce has given actors that previously operated in the B2B market⁴ greater business opportunities in the quickly growing B2C market⁵. The margins for most services are low and coverage throughout the country is relatively good, which suggests that competition in the market is relatively effective. No major new start-ups have been established in recent decades; instead, the growing competition is due to existing companies expanding their areas of operations.

The Inquiry has also tried to identify the problems and shortcomings experienced by the actors in the postal market. Given the nature of the problems and the results of the socioeconomic analysis, the Inquiry has chosen to go ahead with proposed amendments to certain parts of the Postal Services Act (2010:1045).

⁴ Business to business.

⁵ Business to consumer.

Clarifying the scope of the universal service

Chapter 3, Section 1 of the Postal Services Act describes the scope of the universal postal service. Under this section, the Government or government-appointed agency also gives authorisation to prescribe which services should be included in the universal postal service and which delivery times must apply. Under Chapter 3, Section 1, point 1 of the Postal Services Act, at least one collection and one delivery of post must be made every working day and at least five days a week, apart from under circumstances or geographical conditions that the permit authority considers to constitute grounds for exemption.

In its survey of the distance of users from postal services, the Inquiry has observed that the accessibility of postal services is good, not least considering the fact that Sweden is a sparsely populated country. There are clear differences between the most sparsely and the most densely populated municipalities in Sweden. The average distance from postal services is about three times higher in typical sparsely populated municipalities compared with major cities. For a typical sparsely populated municipality, this means on average close to six kilometres to the nearest post office, compared with just under two in major cities. For almost 98 per cent of post recipients in Sweden⁶, the nearest personal or communal letter box (known together as post facility) is less than 500 metres away. For over 4 600 post recipients, the nearest is more than five kilometres away – this corresponds to 0.06 per cent of all post recipients.

The Inquiry has found that according to needs analyses, postal service needs are different for private individuals, companies and actors that carry out essential functions in society. These needs are not always compatible with the cost savings that may be necessary to address trends in volumes in letter delivery services. To still be able to meet as far as possible users' needs, the regulatory framework must be as flexible as possible so that the postal service

⁶ In the Inquiry, 'post recipient' refers to one or several individuals or companies. For example, a family household counts as one post recipient, whereas several individuals sharing an apartment at the same address are counted as separate post recipients even though they have the same delivery address.

can be adapted to the different needs that exist in different parts of the country and in different user groups.

Delivery five days a week

As the postal market in Sweden is under a great deal of pressure to change, Postnord has been forced to review and rationalise its production activities. These changes may, in the future, have an ever greater impact on the conditions for postal services in sparsely populated and rural areas. There is therefore reason to clarify how the provisions on exemptions from five-day delivery are to be interpreted and applied.

Several European countries have established regulations on the objective situations in which exemptions may be made, which differs from the situation in Sweden, where the regulations are not as clear. The Inquiry therefore proposes that the authorisation to issue regulations in Chapter 3, Section 1, second paragraph of the Postal Services Act should be expanded to also cover exemptions under point 1. Moreover, the Inquiry proposes the introduction of a new first paragraph in Section 8 of the Postal Services Ordinance giving the Swedish Post and Telecom Authority the right to issue regulations on when exemptions may be made from five-day delivery.

Regulations should allow services in individual cases to be adapted to the overall needs of the users so that these can be met in a cost-effective way. Further, the Inquiry considers that clearer regulations concerning the situations in which the appointed provider may refrain from delivering post five days a week will increase legal certainty and facilitate supervision. In the Inquiry's view, the practice that has applied so far should form the basis of the new regulations.

Regulating current delivery practice

The provider's rationalisations, for example in the form of changed delivery routes for postal workers, may affect the conditions for universal postal services. With regard to where post is to be

delivered, there is therefore reason to clarify in the regulations how the provisions should be interpreted and applied.

The Inquiry proposes the introduction in Chapter 3, Section 1, second paragraph of the Postal Services Act of a new authorisation for the Government or government-appointed agency to decide to issue regulations on the terms of delivery. Moreover, the Inquiry proposes the introduction of a new first paragraph in Section 8 of the Postal Services Ordinance giving the Swedish Post and Telecom Authority the right to issue such regulations.

The Inquiry considers that the regulations concerning delivery need to be modernised in light of the pressure for change that exists in the Swedish postal market and that will probably increase in the future. Considering the fact that general advice is not binding, the Inquiry considers that, when it is deemed necessary, the Government or the supervisory agency should be able to issue regulations on how deliveries should be made within the universal postal service.

Providers of postal services to submit data

At present, the Swedish Post and Telecom Authority is not able to conduct any comprehensive analysis of the Swedish parcels market. Transport Analysis, the agency in Sweden responsible for statistics in the postal area, collects some statistics from parcel distributors. This data is not linked to the Postal Services Act's definition of postal services or postal operations. This means that it tends to be incomplete and not sufficient to enable useful analyses in the postal area.

The Swedish Post and Telecom Authority should be able to determine the future scope of universal services, how competition is functioning and in which areas a provider of universal postal services needs to be appointed. Postal regulations should enable increased opportunities to collect data.

The Inquiry considers that the most suitable solution would be to allow Transport Analysis to collect data and disclose relevant data at the request of the Swedish Post and Telecom Authority. If the regulatory framework that Transport Analysis follows does not enable satisfactory data collection for the Swedish Post and

Telecom Authority, and if the European Commission's coming regulation cannot be coordinated with this data collection, the Inquiry considers that the Swedish Post and Telecom Authority should be able to collect data from parcel distributors.

The Inquiry therefore proposes the introduction of a new second paragraph to Chapter 3, Section 5 of the Postal Services Act containing the requirement that a postal service provider must, upon request, disclose to the Government or government-appointed agency such data about its finances and activities that is necessary for follow-up and monitoring under the first paragraph.

Regulated access to the postcode system

In Sweden, Postnord has been appointed by the Swedish Post and Telecom Authority to provide and manage the postcode system. According to the legislative history to the current Postal Services Act, it is important that postal operators have access to the postal infrastructure, including postcodes, in a way that promotes efficiency. The Inquiry considers that it is equally important that companies in the area of eCommerce and digital services, for example, have easy access to the postcode system at a cost-oriented price. The aim is to facilitate competition and the establishment of new businesses. The price should only cover the costs that arise in connection with the final delivery to the user. This may, for example, be the price of a CD, paper printouts and any postage. This should normally be free of charge if the information can be downloaded from the Postnord website.

The Inquiry proposes the introduction in Chapter 4, Section 1 of the Postal Services Act of a second paragraph stating that the postcode system should remain available at a cost-oriented price on the provider's website. This proposal is in line with the Government's objectives for administrative policy. Government agencies should actively increase opportunities for the use of public information to facilitate the development of an information market, strengthen people's autonomy and ability to exercise their citizens' rights, and support the development of the new digital society.

Consequences of the proposals

Clarifying the scope of the universal service

Clarifying the scope of the universal service will mainly have consequences for the Swedish Post and Telecom Authority, which may need to set aside resources to draw up clearer regulations concerning exemptions to five-day delivery and where deliveries are to be made. These proposals will lead to greater clarity for users and a reduced risk of arbitrariness.

A clearer boundary for the last outpost of the universal postal service will enable better coordination with other public services in sparsely populated areas, e.g. through procurement. Depending on how the Swedish Post and Telecom Authority in the future uses its authorisation to issue regulations as the Inquiry proposes, these may lead to greater socioeconomic efficiency.

Data disclosure

Each year, the Swedish Post and Telecom Authority requests various data from postal operators for analysis of the letters market and as a basis for setting fees. The Inquiry's proposal on collecting statistics will enable more thorough analysis of the Swedish postal market. This, in turn, will provide the supervisory authority with better opportunities to ensure that the universal postal service is adapted to users' needs. The parcel distributors questioned by the Inquiry do not see any immediate problems with disclosing relevant data and already report a certain amount of data to Transport Analysis. It is therefore not clear whether their administrative burden will increase as a result of the proposal.

Depending on which agency the Government appoints to collect data – Transport Analysis or the Swedish Post and Telecom Authority – the administrative tasks for the two agencies would differ in scope.

Regulated price for access to the postcode system

A regulated price for access to the postcode system will probably mean that users will need to pay less for access to this system. This will make it cheaper to check address and reference databases and keep them up-to-date and correct, which should increase business efficiency. It would also enable more price-sensitive small companies to establish activities that rely on up-to-date information about the postcode system, for example in the eCommerce sector.

The Inquiry estimates that Postnord's increased net costs as a result of the proposal will amount to a maximum of SEK 6 million. The Inquiry considers that the socioeconomic benefit in Sweden will exceed Postnord's extra costs for providing this information almost free of charge.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 och 5 §§ och 4 kap. 1 § postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 1 §

Den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser,

2. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela före- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela före-

skrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhälls-omfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

skrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhälls-omfattande posttjänsten, *om krav på befordringstider, om villkor för utdelning och om skäl för undantag enligt punkten 1.*

Undantag från första stycket 1 ska meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhälls-omfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Den som tillhandahåller en posttjänst ska på begäran överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning enligt första stycket till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 kap.

1 §

Det ska finnas ett postnummersystem i landet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Postnummersystemet ska hållas tillgängligt på tillhandahållarens webbplats till ett kostnadsorienterat pris.

1.2 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049)

Regeringen föreskriver i fråga om postförordningen (2010:1049) att 8 § ska ha följande lydelse.

8 §

Post- och telestyrelsen får enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen (2010:1045) meddela föreskrifter om villkor för utdelning och om skäl för undantag enligt punkten 1.

Post- och telestyrelsen ska meddela Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen ett sådant undantag som avses i 3 kap. 1 § tredje stycket postlagen (2010:1045).

Post- och telestyrelsen ska meddela Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen ett sådant undantag som avses i 3 kap. 1 § tredje stycket postlagen.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska i slutbetänkandet enligt direktiven kartlägga postmarknaden och göra en bedömning av den troliga framtidsutvecklingen på nationell nivå såväl som i olika delar av Sverige. Kartläggningen ska också innehålla en sammanfattning av den pågående utvecklingen inom EU. Utredningen ska även göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den. I samband med detta ska konkurrenssituationen analyseras på olika delmarknader inom postområdet liksom hur möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens påverkas av förslagen. Utifrån den samhällsekonomiska analysen ska eventuella brister i nuvarande lagstiftning utredas. Utredningen ska analysera hur postlagstiftningen påverkar andra marknaders funktionssätt och om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar rådande och framtida behov samt föreslå förändringar i den nuvarande postlagstiftningen som är möjliga inom ramen för tredje postdirektivet med utgångspunkt från bland annat en samhällsekonomisk analys. Behovet och efterfrågan av posttjänster i olika delar av landet, postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice samt effekterna av samdistribution ska bedömas. Utifrån utredningens slutsatser ska utredningen även analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

2.2 Syfte

Postnord har hittills utfört den samhällsomfattande posttjänsten utan särskild ersättning. Möjligheterna att tillhandahålla tjänsterna som de är specificerade i dagens lagstiftning urholkas i takt med att brevvolymerna minskar. Det beror på att postverksamhet i många

avseenden kännetecknas av stordriftsfördelar. Utredningens mål är att utforma regler som säkerställer att det finns en samhällsomfattande posttjänst över hela landet som motsvarar rådande och framtida behov i ett digitaliserat samhälle. För att det ska vara möjligt måste både användarnas behov och de kostnadsmässiga förutsättningarna att tillhandahålla tjänsten beaktas.

Utifrån de problem i regelverket som aktörerna på marknaden har uppmärksammat utredningen på och som har kommit fram i den samhällsekonomiska analysen, kommer utredningen att föreslå förändringar som är kostnadseffektiva och som motsvarar dagens och framtidens behov.

2.3 Betänkandet

Betänkandet har disponerats på följande sätt. I kapitel 3 redogörs för postregleringens bakgrund och gällande rätt. Kapitel 4 innehåller en kartläggning av både de svenska och de europeiska brev- och paketmarknaderna liksom en bedömning av den framtida marknadsutvecklingen och effekterna av samdistribution. I kapitel 5 analyseras konkurrenssituationen på brev- och därefter paketmarknaden. Avslutningsvis dras slutsatser om digitaliseringens betydelse för priserna och servicen samt tillträdeshinder på marknaderna. Därefter följer kapitel 6–8 som tar upp det som av marknadens aktörer uppfattas som problem med regelverket. De redovisade problemen åtföljs av kommentarer från utredningen. Kapitel 9 redovisar de faktiska avstånd som postmottagare i Sverige har till postlådor och ombud. I kapitel 10 sätts dessa avstånd i relation till de behov av posttjänster som finns i olika delar av landet och hos olika grupper av postmottagare. Slutligen redovisar utredningen i kapitel 11 och 12 förslag till lagändringar och möjliga konsekvenser av dessa förslag.

2.4 Utredningstiden

Utredningens kommittédirektiv beslutades den 13 augusti 2015. Sekretariatet påbörjade sitt arbete den 1 oktober 2015 och har därefter haft löpande kontakter med utredaren, huvudmannen, experterna, berörda företag, organisationer och upphandlade

konsultfirmor. Den 8 april 2016 överlämnade utredningen delbetänkandet Som ett brev på posten – postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle, SOU 2016:27. I tilläggsdirektiv 2015:124 fick utredningen förlängd utredningstid till den 31 augusti 2016.

2.5 Möten, konsultuppdrag och kommunikation

2.5.1 Expertmöten

Utredningen har haft sju expertgruppsmöten under utredningstiden.

2.5.2 Övriga möten

Utredningen har under utredningstiden träffat företrädare för Postnord, Bring Citymail, Digitaliseringskommissionen, Post- och telestyrelsen, UPS, Facket för Service och Kommunikation (SEKO), DB Schenker, Statstjänstemannaförbundet (ST), Morgontidig Distribution (MTD), Västsvensk Tidningsdistribution (VTD), DHL, Grafiska Företagen, 21 Grams, Tidningsutgivarna, Daniel Johansson (tidigare statssekreterare med ansvar för postfrågor), Catharina Håkansson-Boman (särskild utredare i utredningen ”Service i glesbygd”), riksdagsledamöter från Trafikuskottet, Peter Brännström (tidigare produktionschef Posten Meddelande AB), Lars Idermark (tidigare VD för Postnord AB), Fastighetsägarna, Parlamentariska landsbygdskommittén, Medieutredningen, Fria Postoperatörers Förbund, Håkan Malmros, Postnummeruppror, NTM Distribution AB och Utredningen om nätdroger m.m.

I december 2015 besökte utredningen Postnords sorterings-terminal i Rosersberg tillsammans med företrädare för Postnords ledning. Utredningen fick under en rundvandring på terminalen information om hur postsorteringen fungerar på den nya anläggningen.

I april 2016 besökte utredningen Gotland för att studera den samdistribution som Bring Citymail och NTM bedriver på ön. Under besöket träffade utredningen även Region Gotland. Utredningen har även besökt Bring Citymails terminal i Eriksberg i april 2016.

2.5.3 Konsultuppdrag

Utredningen har anlitat två konsultbyråer inför arbetet med slutbetänkandet:

Copenhagen Economics har bistått utredningen med information kring marknadsutvecklingen inom brevmarknaden och paket – och expressmarknaderna samt den regelmässiga utvecklingen inom Europas postmarknader. Vidare har den samhällsomfattande posttjänstens omfattning, finansiering och förändringar beskrivits avseende ett urval av länder liksom EU-kommissionens arbete inom e-handelsleverans och potentiella åtgärder för att adressera problem inom e-handel och utrikes paketleverans.

Mapsec har i samarbete med Statisticon genomfört djupintervjuer med 27 stycken små- och medelstora företag i områden med olika tillgänglighet till service avseende deras behov av posttjänster vad gäller snabbhet, frekvens och avstånd. Med stöd av resultaten och tidigare genomförda undersökningar har Mapsec analyserat behov och efterfrågan i olika delar av landet.

2.5.4 Kommunikation

Utredningen har inför slutbetänkandet fått in skrivelser från bland annat Postnord, Bring Citymail, Post- och telestyrelsen, 21 Grams, DB Schenker, DHL, Bussgods, Postnummeruppror.nu, Grafiska företagen och UPS.

Utredningen har haft kontakt med representanter för tillsynsmyndigheter och postoperatörer i bland annat Italien, Spanien, Belgien, Nederländerna, Irland, Storbritannien, Frankrike, Finland och Norge.

3 Bakgrund och gällande rätt

3.1 Kort historik

3.1.1 Ett samhällsintresse som staten ska garantera

Alla medborgare har rätt till en grundläggande postservice. Den samhällsomfattande posttjänsten grundas i den Europeiska kommissionens postdirektiv⁷ från 1997. Målet är en väl fungerande postsektor, vilket är av betydelse för gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning. Den bärande tanken är att posttjänsten är ett viktigt redskap för kommunikation och handel.⁸

Posttjänster ingår i den grundläggande service som brukar kallas för samhällsviktig verksamhet, det vill säga sådan verksamhet som är av särskild betydelse för befolkningens liv och hälsa, för samhällets funktionalitet samt för våra grundläggande värden. Vilka verksamheter som kan anses ingå i begreppet beskrivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i en handlingsplan⁹.

De postpolitiska målen i Sverige har medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst som utgångspunkt. Staten har ansvaret för att säkerställa en sådan posttjänst i hela landet.¹⁰ För att posttjänsten ska vara effektiv är

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, Celex 31997L0067).

Direktivet har därefter ändrats år 2002 och 2008. Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen EGT L 176, 5.7.2002, s. 21, Celex 32002L0039) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67 EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006).

⁸ Skäl 2 i ingressen till 1997 års postdirektiv.

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*, publ.nr: MSB597 – december 2013, s. 5.

¹⁰ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 26.

det viktigt att den motsvarar medborgarnas grundläggande behov av en posttjänst. Syftet är att i görligaste mån undvika att samhället får betala relativt mer för en service där efterfrågan minskar. Användarnas behov och önskemål ska sättas i centrum vid utformning av den samhällsomfattande posttjänsten.¹¹ Det är därmed lagstiftaren som slutligt bestämmer vilka grundläggande behov som ska tillgodoses av staten i den samhällsomfattande tjänsten.

3.1.2 Liberaliseringen av den svenska brevmarknaden

Den svenska brevmarknaden har varit öppen för konkurrens ända sedan det dåvarande Postverkets ensamrätt att befordra brev avskaffades den 1 januari 1993. Den nya postlagen trädde i kraft den 1 mars 1994 och samtidigt ombildades Postverket till det statligt ägda bolaget Posten AB (Posten). Till att börja med räckte det för ett företag att lämna en anmälan till Post- och telestyrelsen för att få bedriva postverksamhet. För att möjliggöra en förhandsgranskning av den sökande och för att få bort oseriösa företag, krävs det från och med den 1 januari 1997 enligt 2 kap. 1 och 2 §§ postlagen (2010:1045) tillstånd från Post- och telestyrelsen för att få bedriva postverksamhet. Vid tidpunkten för införandet av kravet hade 105 företag postoperatörstillstånd. Därefter har antalet minskat och enligt uppgift från Post- och telestyrelsen är antalet nu 33 stycken.

– Postdirektiven

Sedan mitten av 1990-talet har ett av målen för Europeiska unionens politik inom postsektorn varit att gradvis konkurrensutsätta postsektorn under kontrollerade former, samtidigt som man långsiktigt garanterar tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Genom postdirektivet från 1997 fastställdes ett regelverk för postsektorn. Direktivet har därefter ändrats 2002 och 2008.

¹¹ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 23.

Samhällsomfattande posttjänster

Av artikel 3 punkterna 1 och 2 i 1997 och 2008 års postdirektiv framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. För detta ändamål ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att expeditions- och insamlingsställena ligger så tätt att användarnas behov beaktas.

Medlemsstaterna ska enligt punkten 3 samma artikel vidta åtgärder för att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande, och innebär minst en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, ett överlämnande vid lämpliga anläggningar. Varje undantag som beviljas måste meddelas kommissionen och alla nationella tillsynsmyndigheter.

Varje medlemsstat ska enligt punkten 4 samma artikel besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta följande minimiprestationer:

- Insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg.
- Insamling, sortering, transport och utdelning av postpaket som väger högst 10 kg.
- Tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser.

Av punkten 5 i artikel 3 framgår att de nationella tillsynsmyndigheterna får höja viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande tjänsterna när det gäller postpaket till högst 20 kg. Medlemsstaterna är dock alltid skyldiga att se till att postpaket på upp till 20 kg som tas emot från andra medlemsstater överlämnas inom deras territorium, oavsett vilken viktgräns för postpaket som bestämts beträffande de samhällsomfattande tjänsterna i just denna medlemsstat. De samhällsomfattande tjänsterna som de definieras i

artikel 3 i postdirektivet ska täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster.

Av artikel 4 följer bland annat att varje medlemsstat ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras. Medlemsstaterna får utse ett eller flera företag att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster så att hela det nationella territoriet täcks. Medlemsstaterna får utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna och/eller täcka olika delar av det nationella territoriet.

I skäl 12 i ingressen till 1997 års postdirektiv anges bland annat att syftet med de samhällsomfattande tjänsterna är att samtliga användare lätt ska få tillgång till postnätet genom att bland annat tillfredsställande villkor säkerställs när det gäller frekvensen i fråga om insamling och överlämnande. Tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna måste uppfylla det grundläggande behovet av att verksamheten pågår oavbrutet, men samtidigt förblir anpassningsbar till användarnas behov och garanterar dem rättvis och icke-diskriminerande behandling.

Tillståndsmyndigheternas kontroll

Enligt artikel 22(2) i 2008 års postdirektiv ska de nationella tillsynsmyndigheterna ha som särskild uppgift att säkerställa att de skyldigheter som härrör från detta direktiv iakttas, särskilt genom att inrätta övervaknings- och tillsynsförfaranden för att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Vidare definierar artikel 2(1) posttjänster som ”tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser”. Postförsändelser i sin tur definieras av artikel 2(6) som ”en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster” och tillhandahållare av posttjänster av artikel 2(1a) som ”företag som tillhandahåller en eller flera posttjänster”.

3.2 Gällande rätt

3.2.1 Postlag och postförordning

Nu gällande postlag trädde i kraft den 1 september 2010.¹² Den föregående postlagen hade ändrats ett stort antal gånger varför regeringen ansåg att det fanns anledning att föreslå en omarbetad postlag. Enligt förarbetena syftar den nya postlagen bland annat till att genomföra ändringar som följer av 2008 års postdirektiv och som skulle vara genomförda senast den 31 december 2010.¹³ En ny postförordning (2010:1049) trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte postförordningen från 1993.

Definitioner

Posttjänst är enligt definitionerna i 1 kap. 2 § postlagen insamling, sortering, transport och utdelning av adresserade brev, böcker, kataloger, tidningar, tidskrifter och paket som väger högst 20 kg mot betalning.

Den *sambällsomsfattande posttjänsten* är enligt 1 kap. 2 § postlagen en posttjänst, se definitionen ovan, som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser (upp till 20 kg) och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Postverksamhet är en del av begreppet posttjänst eftersom postverksamhet är begränsad till regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev med en högsta vikt om 2 kg mot betalning. Regelbunden utdelning ska ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje tillfälle. Det är i första hand utdelningen och hur denna är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran.¹⁴

En *postförsändelse* är en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. I begreppet

¹² Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*; SOU 2009:82, *En ny postlag* och 2009/10:TU19, *Ny postlag m.m.*

¹³ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 1.

¹⁴ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 87–88.

postförsändelse ingår förutom brev även till exempel böcker, kataloger, tidningar, tidskrifter och paket.¹⁵

Ett *brev* definieras som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Även adresserade försändelser i plastomslag till exempel tidskrifter utgör brev.¹⁶

Skillnad mellan postverksamhet och posttjänst

Skillnaden mellan postverksamhet och posttjänst är att postverksamhet avser brev och sker regelbundet medan posttjänst inte behöver vara regelbunden och avser postförsändelser ända upp till 20 kg. Definitionen av posttjänst infördes i postlagen år 2010 och motsvarar definitionen i artikel 2.1. i 2008 års postdirektiv. Kravet att det ska ske mot betalning har lagts till i den svenska lagen utöver definitionen som följer av postdirektivet. Det krävs inte tillstånd för att utföra posttjänst utan tillståndsplikten omfattar bara postverksamhet. Begreppet posttjänst används i postlagen vid bestämmande av vad som avses med samhällsomfattande posttjänst.¹⁷

Den samhällsomfattande posttjänsten eller som den från början benämndes – den grundläggande postservicen – omfattade inledningsvis endast brev och paket. Från och med 1997 utvidgades denna till att omfatta samtliga adresserade försändelser upp till 20 kg.¹⁸ Begreppet postverksamhet omfattade till en början regelbunden befordran av brev och paket. Tillämpningsområdet inskränktes dock redan 1998 då postlagen anpassades till det då gällande postdirektivet genom att paketbefordran inte längre omfattades. Enligt regeringen fanns det, gällande paket, övervägande skäl som talade mot att ställa paketbefordran under sådan tillsyn.¹⁹ Regeringen anförde följande avseende paketmarknaden.

”Paketmarknaden har hittills varit praktiskt taget oreglerad. Det är en allmän uppfattning att paketbefordringen fungerar tillfredsställande och att någon reglering inte behövs. Det finns inte heller

¹⁵ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 87.

¹⁶ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 152.

¹⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 88.

¹⁸ Prop. 1995/96:218, *Ändringar i postlagen (1993:1684) m.m.*, s. 1.

¹⁹ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 24.

anledning att i detta avseende särbehandla sådan paketbefordran som sker inom ramen för postverksamhet från annan paketbefordran. Tillsynen har därför endast kommit att omfatta sådan postverksamhet som avser brevbefordran.

De skäl som framförts för att undandra paketbefordring från tillsyn gör sig med samma styrka gällande även vid bedömningen av tillståndspliktens omfattning. Regeringen anser därför att tillståndspliktig postverksamhet bör begränsas till brevbefordran. Samtidigt är möjligheten för privatpersoner, företag och organisationer att skicka paket en viktig del av den posttjänst som staten skall ansvara för. Därför skall paketbefordringstjänsten även fortsättningsvis ingå i den samhällsomfattande tjänsten.”

Regeringen påpekade dock att med den pågående sammansmältningen av dagens meddelandetekniker kan lagstiftningen behöva ändras i framtiden och det är viktigt att fortlöpande följa utvecklingen för att vid behov kunna se över regleringen.

3.2.2 Tillståndsreglering i direktiv och lag

Tidigare tillståndsreglering i Sverige

Det nuvarande kravet på tillståndsförfarande infördes den 1 januari 1997. Dessförinnan fanns det krav på ett anmälningförfarande vilket inte innebar något krav på att tillsynsmyndigheten skulle göra någon särskild kontroll i förväg av företaget i fråga. Kontrollen skulle i stället ske genom tillsyn. Enligt förarbetena ansågs det vara av väsentlig betydelse att de företag som verkar på brevmarknaden uppfyller de krav som lagen ställer och att allmänheten kan lita på detta. Enligt regeringens mening var det därför nödvändigt att införa ett krav på tillstånd för att kunna förhindra att oseriösa företag träder in på marknaden. En tillståndsplikt ansågs skapa bättre förutsättningar för att upprätthålla den enskilda kundens förtroende. Syftet med ett krav på tillstånd är således enligt förarbetena huvudsakligen att genom en förhandsgranskning pröva om de företag som ansöker om tillstånd har förutsättningar att uppfylla lagens krav på tillförlitlighet vid

befordran av försändelser och upprätthålla skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet.²⁰

Året därpå föreslog regeringen att tillstånden skulle kunna förenas med villkor för att ytterligare skydda postkundernas behov av trygghet och tillförlitlighet vid brevbefordran. Samtidigt som regleringen av postverksamhet inte skulle utgöra ett hinder för nya, seriösa operatörer att etablera sig på postmarknaden eller påverka konkurrensförutsättningarna negativt.²¹

Tillstånd enligt postdirektivet

I artikel 2 punkten 14 i 2008 års postdirektiv behandlas betydelsen av tillstånd. Det finns enligt direktivet två olika typer av tillstånd, allmänt tillstånd och enskilt tillstånd. Den svenska lagen innehåller i dag endast bestämmelser om enskilda tillstånd, det vill säga sådana som ger en tillhandahållare av posttjänster särskilda rättigheter eller ställer särskilda villkor för det företags verksamhet. Tillhandahållaren av posttjänster får inte utöva de rättigheter denne har fått innan operatören har erhållit ett sådant tillstånd av tillsynsmyndigheten.

Ett allmänt tillstånd är ett tillstånd som – oberoende av om det är reglerat av en kategorilicens eller av allmän lag och oberoende av om en sådan reglering kräver registrerings- eller anmälningsförfaranden – inte kräver att den berörda tillhandahållaren har erhållit ett uttryckligt beslut från den nationella tillsynsmyndigheten innan denne utövar de rättigheter som härrör från beslutet.

Enligt artikel 9 punkten 1 i 2008 års postdirektiv får medlemsstaterna införa allmänna tillstånd för tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls. Enligt punkten 2 får medlemsstaterna, för tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, införa tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd, i den omfattning detta är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och för att säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna.

²⁰ Prop. 1995/96:218, *Ändringar i postlagen (1993:1684) m.m.*, s. 32.

²¹ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 33.

Tillstånd att bedriva postverksamhet

För att få bedriva postverksamhet krävs det enligt 2 kap. 1 § postlagen tillstånd. Tillstånd ska beviljas endast om sökanden kan antas komma att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i 6 §, det vill säga så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas integritet upprätthålls. Det är Post- och telestyrelsen som prövar frågor om tillstånd.²²

Tillståndsvillkor

Enligt 2 kap. 4 § postlagen får tillstånd enligt 1 § att bedriva postverksamhet förenas med bland annat villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 1 § och på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 3 kap. 2 §.

Ett tillstånd får därutöver förenas med villkor att på ett visst sätt fullgöra de krav på tillförlitlighet och integritet som finns i 6 §, att årligen offentliggöra uppgifter om klagomål, att ta hänsyn till de behov som personer med funktionsnedsättning kan ha av posttjänster samt att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap. Enligt 2 kap. 4 § postlagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om tillståndsvillkoren. Regeringen har inte föreskrivit närmare om tillståndsvillkoren och har inte heller bemyndigat Post- och telestyrelsen att besluta föreskrifter.

Krav som följer av tillstånd att bedriva postverksamhet

I 2 kap. 6–7 §§ postlagen finns de allmänna kraven på postverksamhet. Postverksamhet ska bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Vidare ger förlust av brev, skada på brev eller försening av brev avsändaren rätt till

²² Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader från att fullständig ansökan inkom till myndigheten meddela förhandsbesked om det behövs tillstånd enligt 1 § för en viss verksamhet eller inte, se 2 kap. 2 och 3 §§ postlagen och 2 och 4 §§ postförordningen.

ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

Postlagen innehåller även bestämmelser om tystnadsplikt i 2 kap. 14–18 §§. I 2 kap. 14 § postlagen anges att den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–3 inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är 1) uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten, 2) andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller 3) uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken. Den sistnämnda tystnadsplikten enligt punkten 3 omfattar till skillnad från punkterna 1 och 2 även andra postförsändelser än brev. Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

Tystnadsplikten gäller för alla dem som till följd av sin anställning eller motsvarande anknytning – till exempel inhyrd personal eller entreprenörer – till postverksamhet deltagit i verksamheten och därigenom fått tillgång till brev som befordras i verksamheten. Såväl innehållet i breven som de kommunicerande parternas identitet omfattas av tystnadsplikten.²³

I 2 kap. 15 § postlagen finns bestämmelser om i vilka fall den som bedriver postverksamhet ska lämna ut uppgifter till vissa angivna myndigheter. Av andra stycket framgår att den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 14 §, på begäran även ska lämna uppgifter som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Tillståndshavare är skyldiga att fastställa förfaranden för klagomålshantering enligt 4 kap. 10 § postlagen.

Vidare får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 2 kap. 3 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet. En tillstånds-

²³ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 86–87.

havare ska enligt 7 § förordning (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet betala en årsavgift till Post- och telestyrelsen. Det totala avgiftsuttaget ska motsvara de kostnader som Post- och telestyrelsen har för sin verksamhet enligt postlagen och får enligt förordningen uppgå till högst 23 miljoner kronor per år. Avgiften ska fördelas med skälig andel på tillståndshavarna. Skyldigheten att betala årsavgift föreligger från det att ett tillstånd börjar gälla och beräknas på grundval av antalet förmedlade försändelser, dock alltid minst 3 600 kronor enligt Post- och telestyrelsens anvisningar vid ansökan om tillstånd.²⁴

Tillgång till postal infrastruktur

I postlagens fjärde kapitel finns bestämmelser om bland annat postnummersystem och anläggningar för postöverlämning. Det ska enligt 4 kap. 1 § postlagen finnas ett postnummersystem i landet. Post- och telestyrelsen ska enligt 12 § postförordningen utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Enligt förarbetena bör den som utses vara verksam inom området för den samhällsomfattande posttjänsten och ha en verksamhet av viss betydande omfattning.²⁵ Enligt 4 kap. 2 § postlagen är den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom de postnummerområden som de begär.

Enligt 4 kap. 5 § postlagen ska en tillståndshavare se till att det är möjligt att postförsändelser som väger högst 2 kg och som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning (postboxanläggningar) till mottagare som den förstnämnde tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet. En av förutsättningarna för en väl fungerande postservice är att samtliga postbefordringsföretag kan nå alla adresser.

²⁴ www.pts.se, Anvisningar till ansökan om tillstånd

²⁵ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 98.

3.2.3 Samhällsomfattande posttjänst

I 3 kap. 1 § postlagen finns en beskrivning av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider. I paragrafen anges de krav på den samhällsomfattande posttjänsten som staten måste uppfylla utöver de krav som ställs upp i definitionen i 1 kap. 2 § postlagen.

Insamling och utdelning av postförsändelser fem dagar i veckan

Det ska enligt 3 kap. 1 § punkten 1 postlagen varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förutsättningar som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser.

När bestämmelserna om den samhällsomfattande tjänsten infördes i postlagen angavs i förarbetena att begreppet i princip motsvarar det statliga åtagandet på postområdet. Tanken var att servicenivån skulle preciseras i tillståndsvillkor enligt direktivets bestämmelser om bland annat befordringstider och insamlingspunkter.²⁶ Post- och telestyrelsen skulle därmed genom tillståndsvillkor precisera kraven på den samhällsomfattande posttjänsten i de enskilda tillstånden. Regeringen hade också genom ett bemyndigande en möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren. Vid lagändringen 2010 infördes i stället mer detaljerade krav direkt i postlagen avseende vad den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla. Enligt förarbetena²⁷ ansåg regeringen att införandet av första och andra punkterna i 3 kap. 1 § postlagen genomförde artikel 3.2 i 1997 års postdirektiv och 3.3 första stycket i 2008 års postdirektiv. Motsvarande bestämmelser hade innan dess funnits i 8 § postförordningen från 1993 (1993:1709).

Post- och telestyrelsen har utfärdat allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst.²⁸ I

²⁶ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 46.

²⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 94.

²⁸ PTSFS 2008:6.

råden anges bland annat hur utdelning i tätort respektive utanför tätort ska ske. Råden tar även upp utformning och placering av postlådor och fastighetsboxar. Enligt råden bör den utsedde postoperatören med utgångspunkt i svensk standard offentliggöra de närmare specifikationer som ska gälla för postlådors och fastighetsboxars utformning och placering. Om en postmottagare eller fastighetsägare frångår specifikationerna, kan postoperatören hänvisa mottagaren att hämta ut sina försändelser på anvisat utlämningsställe.

Övriga krav på den samhällsomfattande posttjänsten

Enligt 3 kap. 1 § punkten 2 postlagen ska expeditions- och inlämningsställena ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Punkten 3 i samma paragraf anger att de bestämmelser om befordringstider som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska efterlevas. Enligt 6 § postförordningen ska bland annat minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran delas ut inom landet påföljande arbetsdag oavsett var i landet de har lämnats in. Denna bestämmelse har utredningen dock föreslagit ska ändras, se SOU 2016:27. Vidare ska det enligt punkten 4 vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot. Enligt punkten 5 ska enstaka postförsändelser befordras till enhetliga priser. Regeringen har i 9 § postförordningen föreskrivit om pristak på enstaka övernattbefordrade brev som väger högst 500 gram. Även denna bestämmelse föreslår utredningen ska ändras i delbetänkandet SOU 2016:27. Enligt den sista punkten 6 ska villkoren för tjänsten vara allmänt tillgängliga. Detta innebär att allmänna villkor, prislistor och kvalitetsnormer för den samhällsomfattande posttjänsten ska hållas tillgängliga för allmänheten.

Genom andra stycket i samma paragraf ges en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att genom föreskrifter meddela krav på befordringstider samt precisera vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt förarbetena är en precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten av vikt både för användarna

och för tillståndshavare så att det är tydligt hur stort det offentliga åtagandet är vid tillämpningen av 3 kap. 2–4 §§ postlagen.²⁹

3.2.4 Utsträckt posttjänst

Enligt 8 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen får myndigheten genom upphandling tillgodose behov som personer med funktionsnedsättning har av särskilda posttjänster. Instruktionen följer av Post- och telestyrelsens uppgift att säkerställa att särskilda samhällsåtaganden på postområdet fullgörs. Enligt det tidigare avtalet mellan staten och Posten AB förband sig Posten AB att mot kostnadsbaserad ersättning tillhandahålla viss service till handikappade och utföra beredskapsåtgärder för försvaret. Vid lagändringen 1998 ansågs dessa tjänster i stället kunna säkerställas genom att i tillståndsvillkor föreskriva en skyldighet för tillståndshavare att mot ersättning tillhandahålla dessa.³⁰ Enligt 2 kap. 4 § punkten 4 postlagen får därmed ett tillstånd att bedriva postverksamhet förenas med villkor om att i verksamheten ta hänsyn till de behov personer med funktionsnedsättning kan ha av särskilda posttjänster.

I Postnords tillståndsvillkor anges att utsträckt postservice innebär att personer som på grund av ålder eller funktionsnedsättning som normalt får sin post utdelad på visst avstånd från bostaden i stället får postservice i direkt anslutning till bostaden. Dessa posttjänster ska tillhandahållas kostnadsfritt för mottagarna.

3.2.5 Undantag från skatteplikt enligt mervärdesskattelagen

Enligt 3 kap. 20 a § mervärdesskattelagen (1994:200) undantas sedan den 1 april 2016 från skatteplikt omsättning av 1) posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen till den del de tillhandahålls av någon som med stöd av samma lag är utsedd att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst, och 2) frimärken som tillhandahålls till det nominella värdet och som är giltiga som betalningsmedel för posttjänster som avses

²⁹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 95.

³⁰ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 48.

i 1. Omsättning av posttjänster för vilka villkoren förhandlats individuellt omfattas dock inte av undantaget i första stycket 1.

Ändringen i mervärdesskattelagen har sin grund i att EU-kommissionen i april 2006 inledde ett överträdelseärende mot Sverige (ärende nr 2006/2046). I den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet gjorde EU-kommissionen gällande att Sverige brutit mot mervärdesskattedirektivet genom att inte i svensk rätt införliva undantagen för posttjänster och frimärken.

I en dom som meddelades den 21 april 2015 fällde EU-domstolen Sverige för fördragsbrott.³¹ Domstolen konstaterade att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 132.1 a respektive artikel 135.1 h i mervärdesskattedirektivet, genom att inte undanta tjänster och därmed förenade varuleveranser som tillhandahålls av det offentliga postväsendet – med undantag för persontransporter och telekommunikationstjänster – och tillhandahållandet till det nominella värdet av frimärken giltiga som betalningsmedel för sådana posttjänster inom landets territorium.

³¹ EU-kommissionen mot Sverige, C-114/14, EU:C:2015:249.

4 Kartläggning av postmarknaden

4.1 Introduktion

I vissa avseenden har Sverige varit ett föregångsland, till exempel vad gäller borttagandet av det reglerade brevmonopolet 1993. Den tidigt utvecklade konkurrensen har medverkat till att Sverige är ett av de länder i Europa i vilket befolkningen skickar mest brev per capita, bland annat tack vare det låga snittpriset per brev. I några andra avseenden ligger Sverige något efter, till exempel vad gäller uppsättande av obemannade paketstationer i vilka medborgarna kan skicka och ta emot paket på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt. Den bakomliggande orsaken är troligtvis att Postnord (tidigare Posten) var ett av de första tidigare postverken som efter millenniumskiftet valde att stänga ned stora delar av sitt kontorsnät och i stället förlägga sina serviceställen till butikskedjor, spelbutiker och bensinstationer. Syftet var att spara lokalkostnader och öka tillgängligheten till service genom fler serviceställen över hela landet och längre öppettider. Försök med införande av obemannade paketstationer har som en följd hittills inte varit så framgångsrika i Sverige.

För att ge läsaren en bild av att den marknadsutveckling som sker i Sverige numer är starkt kopplad till utvecklingen i Europa, börjar utredningen sin kartläggning av postmarknaden med en utblick på den europeiska brev- och paketmarknaden i avsnitt 4.2 och 4.3.

I avsnitt 4.4 och 4.5 beskriver utredningen den svenska brev- och paketmarknaden mer ingående. Något som är värt att notera är att postoperatörer allt mer går över till att hantera bland annat brev och paket i samma flöden för att utnyttja synergier så långt som möjligt. Gränsen mellan brev- och pakETFörsändelser håller därmed på att suddas ut eftersom varor som väger under 2 kg och som är av mindre värde ofta skickas som brev i stället för som paket. Med den ökade e-handeln och varor i brevströmmarna blir fenomenet allt

vanligare och gränsen mellan vad som är brev och paket allt otydligare.

Eftersom utredningen, enligt utredningsdirektivet, ska analysera behovet av posttjänster i olika typer av gles- och landsbygder, ges även en översiktlig bild av marknaden för bud- och kurirverksamhet i avsnitt 4.6 och tidningsdistribution i avsnitt 4.7. Utredningen har även samlat in ett antal användares och aktörers syn på den framtida utvecklingen på den svenska postmarknaden, vilka redogörs för i 4.8. I avsnitt 4.9 beskriver utredningen effekterna av samdistribution av post och tidningar och gör en bedömning hur samdistribution påverkar möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens.

4.2 Den europeiska brevmarknaden

Sedan finanskrisen 2008 har framför allt två faktorer haft en fundamental påverkan på den europeiska brevmarknaden, nämligen den ekonomiska utvecklingen och e-substitutionen. Effekter av den förstnämnda har ofta förstärkt den andra då offentliga institutioner, företag och privatpersoner har kunnat spara kostnader genom att övergå till elektroniska kommunikationsmedel, vilka också har blivit alltmer lättillgängliga genom teknologisk utveckling.

Förändring i ekonomisk aktivitet har historiskt sett varit den främsta drivkraften för utvecklingen när det gäller brevvolymer.³² Det har konstaterats ett samband mellan länder med högre BNP och fler antal skickade brev per capita. Även om detta samband fortfarande har viss relevans så är graden av e-substitution nu också en betydande faktor. Bakomliggande faktorer till graden av e-substitution inkluderar pris, tillgång till och nyttjande av internet, brevanvändarens vanor, tjänstens pålitlighet och kvalitet i övrigt samt säkerhetsfrågor.

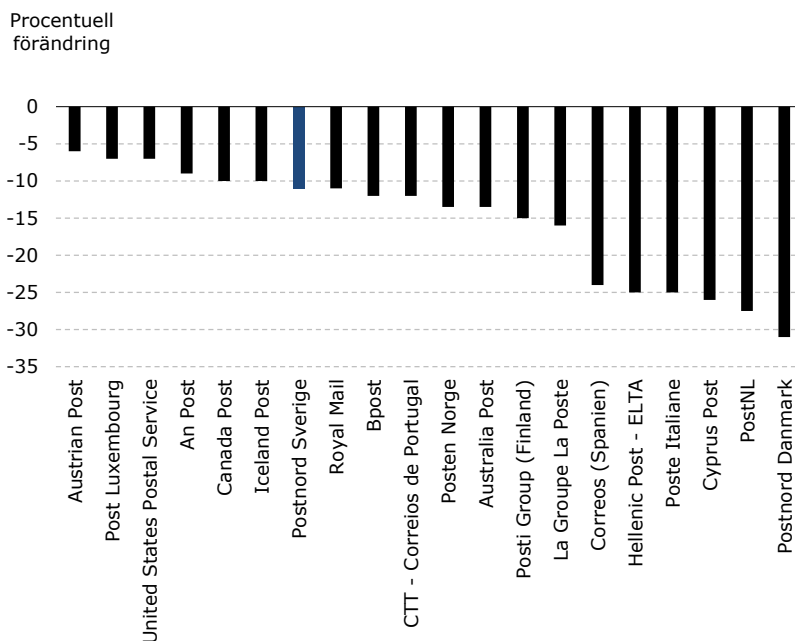
Följaktligen fortsätter vissa EU-länder att uppleva signifikanta fall i antal brev som skickas. Figur 4.1 illustrerar brevvolymnernas utveckling i utvalda länder i Västeuropa mellan 2011–2014. Man kan se att dessa varierar mellan ett fall på omkring 5 och 30 procent. Vidare kan konstateras att Sverige har ett lägre fall i

³² Hooper, R. et.al., *Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age*, 2010.

antal brev under samma period än många jämförbara europeiska länder, med en minskning på 11 procent.

Figur 4.1 Utvecklingen av brevvolymer 2011–2014

De tidigare statliga postoperatörerna

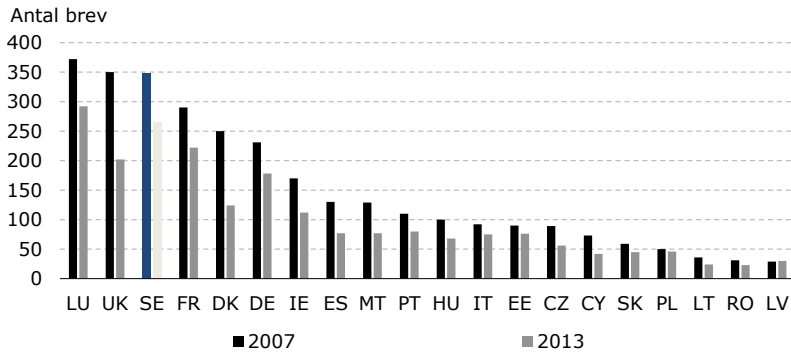


Källa: Postnord, Årsrapport 2015.

Trots fallande brevvolymer skickas det i västeuropeiska länder fortfarande relativt höga brevvolymer per capita. I genomsnitt skickas det 217 brev per capita medan det i syd- och östeuropeiska länder i genomsnitt skickas 72 respektive 53 brev per person och år. I EU i stort var genomsnittet 141 brev per capita 2013.³³

³³ Uppskattning baserad på Europeiska kommissionens databas för poststatistik.

Figur 4.2 Totalt antal inrikes brev per capita (2007–2013)



Källa: EU-kommissionens databas³⁴.

Studier som har försökt förutspå framtida förändringar i brevvolymer visar att industriellt producerade brevsändningar kommer att påverkas mest mellan 2010–2020. Estimat varierar från en nedgång motsvarande 1,9 procent till 9,5 procent i genomsnittligt fall. Volymererna för privatpost, kontorspost och kommunikation från offentliga organisationer väntas också falla, dock i mindre utsträckning.³⁵

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det i Sverige skickas ett jämförelsevis högt antal brev per capita och att landet har en relativt låg grad av fallande brevvolymer på grund av e-substitution. Utredningen bedömer det dock som rimligt att Sverige kommer att se större fall i brevvolymer i framtiden vilket utredningen har redogjort för i SOU 2016:27 *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle*.

³⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_grow/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod e=post_dtr_1&plugin=1, 2015.

³⁵ Copenhagen Institute for Futures Studies, *Role of Mail 2020, Report prepared for the International Post Corporation by the Copenhagen Institute for Futures Studies*, 2011.

4.2.1 Stora skillnader i konkurrensnivå på den europeiska brevmarknaden

Generellt sett, trots en gradvis avreglering i hela EU, har konkurrensnivån för brevtjänster alltså förblivit begränsad i de flesta EU-länder, både på inrikes- och utrikesmarknaden. Utredningen använder begreppet konkurrensnivå när antal operatörer och marknadsandelar på olika marknadssegment diskuteras. Den uteblivna konkurrensen kan förklaras av kombinationer av fallande efterfrågan, den regleringsmässiga miljön och höga kostnader för att sätta upp distributionsnätverk. En rapport från European regulators group for post (ERGP) om marknadsindikatorer delar in EU-länder i olika kluster beroende på konkurrensnivå:³⁶

1. Cypern, Tjeckien, Frankrike, Irland, Storbritannien, Ungern, Malta, Portugal och Ryssland: länder i vilka endast en postoperatör har en marknadsandel i volym inom end-to-end leverans på över 1 procent.
2. Estland, Makedonien, Kroatien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Sverige, Slovakien och Spanien: denna grupp kan beskrivas som den mer öppna och pluralistiska. Postmarknaderna i dessa länder har flera operatörer med över 1 procents marknadsandel i både volym och intäkter.

I Spanien och Nederländerna, två av de länder med högst konkurrensnivå, har andra företag än den reglerade postoperatören 18 procents respektive 20 procents marknadsandel, mätt i volymer. I Nederländerna verkade tidigare de två huvudsakliga konkurrenterna, Sandd och Selekt Mail, till den förutvarande monopolisten. Selekt Mail övertogs 2012 av Sandd och då hade de vardera marknadsandelar på omkring tio och tjugo procent. I Spanien är Unipost en stark konkurrent till den nationella postoperatören Correos. I Sverige beräknades konkurrenterna till den utsedde postoperatören Postnord ha en marknadsandel på över 15 procent av den totala volymen 2015 (se tabell 4.3). Det är en något större andel jämfört med tidigare år. Under 2015 var volymtillväxten för företag andra än Postnord 3,3 procent trots att den totala volymen

³⁶ ERGP, *ERGP report on indicators on the postal market*, 2014, s. 32.

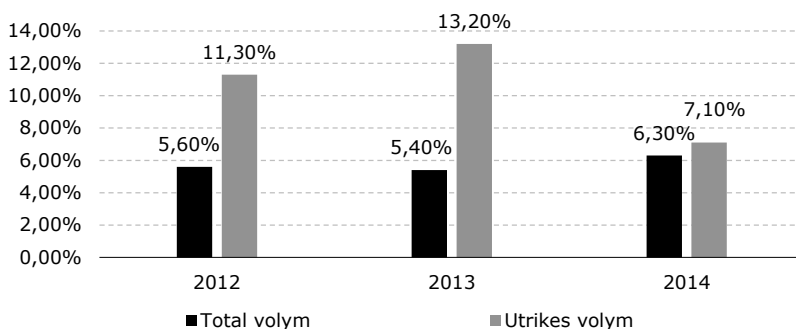
minskade samma år. Sverige har således relativt hög konkurrensnivå jämfört med många andra EU-länder.³⁷

4.3 Den europeiska paket- och expressmarknaden

Till skillnad från brevmarknaden, växer marknaden för paket i EU. International Post Corporation (IPC) uppskattar att det totala antalet paket ökade med 6,3 procent 2014, vilket är en snabbare takt än året innan. IPCs rapport visar även att den internationella marknaden växer i snabbare takt än det totala antalet paket.³⁸

Figur 4.3 Årlig tillväxt på paket- och expressmarknaden

Årlig förändring i procent



Källa: IPC, Global Postal Industry Report, 2015.

Antalet paket per capita var högst i länderna i Västeuropa, med ett genomsnitt på 20 paket per år. Trots det var det bara Tyskland och Storbritannien som översteg detta genomsnitt med över 25 paket per capita. Förhållandet är föga förvånande eftersom e-handeln är särskilt etablerad i dessa länder. I Syd- och Östeuropa levererades 5 respektive 2 paket per capita 2011, medan genomsnittet i hela EU var 13 paket per capita.³⁹

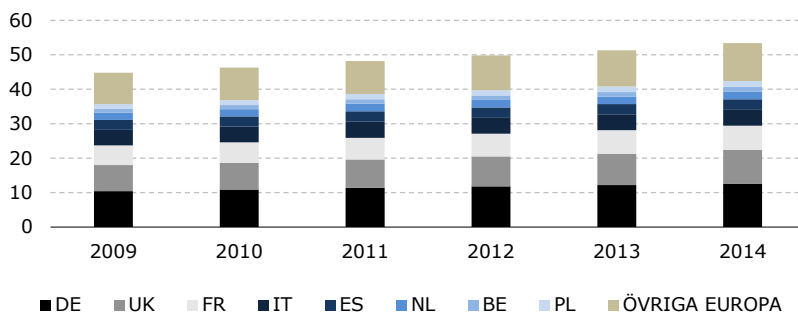
³⁷ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015*, s. 22.

³⁸ IPC, *Global Postal Industry Report*, 2015, s. 13.

³⁹ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)*, 2013, s. 225.

Figur 4.4 Utveckling av paketmarknadens storlek (2009–2014)

Intäkter, miljoner Euro



Källa: Apex, European Parcels: Market Insight Report 2015.

4.3.1 Utvecklad konkurrens på den europeiska paketmarknaden

Trots att paketmarknaden generellt sett har en högre konkurrensnivå än brevmarknaden, hade de tre största postoperatörerna i många EU-länder en sammanlagd marknadsandel på över 60 procent på paket och expressmarknaderna 2011.⁴⁰ Den internationella, gränsöverskridande paketmarknaden motsvarade cirka 16 procent av de totala volymerna på paket- och expressmarknaderna 2014.⁴¹ Detta marknadssegment är mer koncentrerat än övriga segment.⁴² Vidare består en stor del av denna del av paketmarknaden av business to business(B2B)-försändelser.⁴³

⁴⁰ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)*, 2013, siffror för 2011, s. 237.

⁴¹ IPC, *Global Postal Industry Report*, 2015, s. 13.

⁴² Europiska Kommissionen, *SWD (2015) 207 final, Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av postdirektivet (direktiv 97/67/EG, ändrat genom direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG)*, s. 64.

⁴³ AT Kearney, *Courier, Express and Parcel: Can it Keep the Momentum*, 2011, s. 5.

Tabell 4.1 Huvudsakliga alternativa postoperatörer aktiva inom e-handelsleverans

Land	Inrikes B2C-försändelser*	Utrikes B2C-försändelser*
AT	DPD, GLS, Hermes, Asendia	DPD, GLS, Hermes
BE	DPD, GLS, PostNL, Kiala, Mondial Relay	PostNL, GLS, G3 Worldwide, Swiss Post, Hermes, DPD
DK	DPD, GLS, Bring	DPD, GLS, Bring, DB Schenker
DE	DPD, GLS, GO! General Overnight Service, Hermes, Pin Mail AG	DPD, GLS, GO! General Overnight Service, Hermes
FR	Colis Privé, Kiala, Mondial Relay, Relais Colis, Exapaq, Hermes	Kiala, Exapaq, Hermes
NL	DPD, Kiala, GLS, Hermes	DPD, GLS, Hermes
UK	DPD, Hermes, HDNL/Yodel, City Link, UK Mail, Interlink, Nightfreight, APC, DX, City Sprint, XDP	DPD, HDNL/Yodel, City Link, UK Mail, Night-freight, DX, City Sprint, XDP, Hermes (to Austria and Germany)
SE	DB Schenker, Bussgods, Bring, DHL	DB Schenker, Bring

Källa: Copenhagen Economics, E-commerce and delivery – Study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, 2013.

* Utöver tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänsten och globala aktörer. Globala aktörer innefattar företag som har etablerade globala nätverk så som UPS, FedEx etc.

E-handel driver dessutom fram utveckling av nya tjänster. Utdelning från företag till konsumenter (B2C) ställer krav på företag att ha kostnadseffektiva lösningar för leverans till kunder och att erbjuda retursändningar. Exempel på marknadsutveckling är:

- Internetbaserade leveranstjänster: det kan vara lösningar som sammankopplar e-handlare med leveransföretag (till exempel Shutl, numera en del av Ebay) eller att förse e-handlare med en tillgång till budnätverk (till exempel Metapack).
- Mer frekventa leveransalternativ: sedan september 2014 har Royal Mail, tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Storbritannien, levererat paket inom London och håller omkring 100 kontor öppna på söndagar. Ett liknande exempel är General Logistics Systems B.V. (GLS), som nu har kvälls- och lördagsleveranser i utvalda städer i Tyskland.
- Utrikessamarbeten för att penetrera nya marknader: ett exempel är Austrian Posts samarbete med det tyska logistikföretaget Hermes Logistics Gruppe.

- Många postoperatörer tillhandahåller paketboxar som tillåter kunder att hämta och lämna tillbaka paket från en paketstation som är tillgängligt placerad, till exempel på en tågstation eller flygplats. Boxarna kan vara tillgängliga 24 timmar om dygnet och kunden verifierar sig med en kod.
- Postoperatörer använder sig också av detaljhandeln där kunder kan hämta sina paket och dessutom ges möjlighet för ”click and collect” varvid kunden kan köpa en vara på internet och sedan hämta den i en fysisk affär.
- Drönare för att leverera paket har testats av La Poste, Amazon och andra leveransoperatörer. DHL har analogt gjort tester med en så kallad ”paket-o-kopter”

4.4 Den svenska brevmarknaden

Brev är i dag, volymmässigt, framför allt en kanal för information från företag till hushåll. Nedan följer en beskrivning av den svenska brevmarknaden. Uppgifterna är delvis hämtade från Post- och telestyrelsens rapport *Svensk postmarknad 2016*⁴⁴.

4.4.1 Aktörerna på den svenska brevmarknaden

Som framgår av kapitel 3 uppgick antalet postoperatörer med tillstånd av Post- och telestyrelsen att bedriva postverksamhet till 33 stycken⁴⁵. I avsnittet nedan beskrivs deras verksamhet närmare.

Postnord

Postnords moderbolag Postnord AB är ett resultat av sammangåendet mellan Posten AB och den danska Post Danmark A/S som skedde 2009. Bolaget ägs till 40 procent av den danska staten och till 60 procent av den svenska staten. Röstetalet är emellertid fördelat 50/50 mellan ägarna. Postnord AB är ett svenskt publikt

⁴⁴ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2016, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2016:3.

⁴⁵ www.pts.se

bolag med koncernkontor i Solna.⁴⁶ Dotterbolaget Postnord Group AB har en särställning på den svenska postmarknaden vilket framför allt beror på dels dess storlek och finansiella styrka, dels på att Post- och telestyrelsen har utsett bolaget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.⁴⁷ Under 2015 delade Postnord ut drygt 1,9 miljarder brev i Sverige och operatörens marknadsandel uppgår till knappt 84 procent av de utdelade brevvolymerna i landet (tabell 4.3). Postnords verksamhet består främst i brev- och paketdistribution, men även distribution av oadresserad direktreklam och tidningar samt tillhandahållande av andra hybrid- och postnära tjänster.

Bring Citymail

Den näst största operatören på den svenska brevmarknaden är Bring Citymail Sweden AB (Bring Citymail) som ägs av Posten Norge AS. Bring Citymail startade sin verksamhet i Stockholm 1991 och då som ett svenskt bolag under namnet Citymail. År 2000 tog den brittiska nationella postoperatören Royal Mail över som ägare under en kortare period. Posten Norge köpte bolaget 2006 och Bring Citymail bildades. Förutom befordran av brev erbjuder den svenska delen av koncernen både logistiktjänster, distribution av tidningar och oadresserad reklam samt annan postnära verksamhet. Under 2015 delade Bring Citymail ut 378,5 miljoner brev eller 15,4 procent av volymerna på marknaden. Bring Citymail har hittills främst varit verksamt på marknadssegmentet sorterade brevsändningar.

MTD

Den tredje största aktören är Morgontidig distribution KB (MTD) som utgörs av sju⁴⁸ morgontidningsdistributörer men som ägs av enbart fem av dessa, varav Bring Citymail och Postnordägda Tidningstjänst är två. Operatörens affärsidé är att utnyttja morgon-

⁴⁶ Postnords års- och hållbarhetsredovisning 2014.

⁴⁷ Tillståndsvillkor för Postnord Group AB (556128-6559), 2015-09-11, dnr: 15-8920.

⁴⁸ Västsvensk Tidningsdistribution KB (VTD), Tidningsbärarna KB (TB), Tidningstjänst AB (TAB), Herenco Distribution AB, Prolog KB och NTM Distribution AB (NTM) och Bring Citymail (tidigare Pressens Morgontjänst).

tidningsdistributionen till att samtidigt dela ut brev och annat som ska levereras till postlådan och det före klockan 7.00 på morgonen i hela Sverige. Verksamhetens omsättning utgörs till 56 procent av distribution av tidningar, 35 procent paket och 9 procent brev.⁴⁹ MTD fortsätter att växa snabbt inom brevsegmentet och mellan 2014 och 2015 ökade de brevvolymer som MTD-företagen delade ut tillsammans med morgontidningarna med 49 procent. 2015 delade MTD ut 17,3 miljoner brev eller 0,75 procent av försändelserna på den svenska brevmarknaden.

Övriga postoperatörer

Övriga cirka 30 postoperatörers verksamheter skiljer sig mycket åt såväl vad avser tjänsteutbud som antalet anställda. De flesta är förhållandevis små och bedriver sin verksamhet lokalt. Några ger ut egna frimärken eller har egna distributörsbeteckningar på försändelserna. Många erbjuder en differentierad merservice, exempelvis hämta-/lämnaservice, frankering, sortering och konsolidering av brevvolymer till sina kunder.⁵⁰ Ett antal erbjuder även andra tjänster för vilka det inte krävs tillstånd såsom lokal distribution av oadresserad reklam, utdelning av tidningar, paketsdistribution samt bud- och kurirverksamhet. 2015 stod övriga postoperatörer för 5,1 miljoner brev eller 0,22 procent av utdelade brevvolymer i Sverige.

Brevförmedlare

Kunderna på marknaden för post från företag utgörs av ett stort antal avsändare. Dessa kan antingen helt i egen regi producera sin post (det vill säga skriva ut eller trycka, kuvertera, adressera och sortera breven) eller teckna avtal med leverantörerna av brevutdelningen (postoperatörerna) som även kan bistå med delar av brevproduktionen.

De kan också välja att lägga ut delar av produktionen på tredje part (tryckerier, printshoppar eller motsvarande) eller ta hjälp av tredje part när det gäller att göra det mest effektiva valet av

⁴⁹ Uppgifter från MTD 2015.

⁵⁰ SOU 2009:82, *En ny postlag*.

postoperatör. Denna tredje part kallas ibland för brevförmedlare och kan också i vissa fall erbjuda att ta om hand affärsrelationen till postoperatörerna.

Förmedlarna avlastar på så sätt postoperatörerna genom att hantera kunder, kundavtal och fakturering. I stället för att erhålla enstaka brev alternativt många små sändningar från olika avsändare mottar postoperatören en stor konsoliderad och förarbetad sändning från förmedlaren. Förmedlarna har flera roller i förhållande till Postnord:

- Förmedlare är konkurrenter till Postnord vad gäller affärsrelationen med avsändarna.
- Förmedlare är kunder till Postnord eftersom de lämnar in försändelser till operatören för den slutliga utdelningen av dessa.
- Förmedlare utför även postala produktionstjänster, som till exempel tryck, för avsändare som är direktkunder hos Postnord. De kan därigenom vara konkurrenter till Postnords dotterbolag Strålfors.

4.4.2 Volymutveckling och marknadsandelar

I Sverige omsätter brevmarknaden cirka 11,5 miljarder kronor per år. Medan volymerna har fallit med drygt 28 procent sedan 2005, har omsättningen på marknaden endast fallit med knappt 13 procent under samma period. Under 2015 distribuerades drygt 2,3 miljarder brev i Sverige, en minskning med drygt 120 miljoner brev (eller 4,9 procent) jämfört med 2014. Därmed har det sedan millennieskiftet pågående volymfallet accelererat något, och nedgången under 2015 var den största sedan år 2009, då volymerna minskade med 5,6 procent. Totalt har brevvolymer nu minskat med 32,5 procent sedan millennieskiftet.

Tabell 4.2 Volymutvecklingen på den svenska brevmarknaden

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

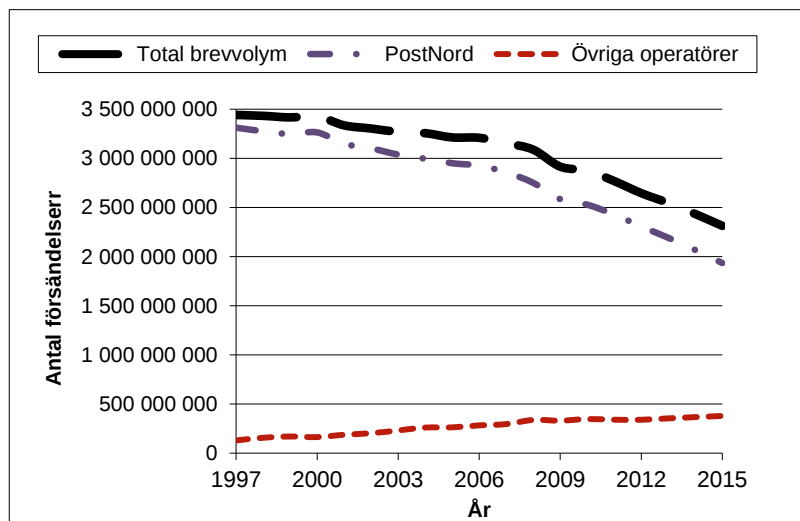
Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

En svag förskjutning av marknadsandelar över tiden

Trots den totalt sett vikande brevvolymen i Sverige var volymtillväxten cirka 3,3 procent för Postnords konkurrenter under 2015. Postnords volymer fortsätter att falla snabbare än marknaden som helhet och nedgångstakten nådde en ny rekordnivå med en nedgång på 6,4 procent 2015.

Figur 4.5 Brevvolymernas utveckling i Sverige (1997–2015)

Uppdelat på de största operatörerna



Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

Det innebär att Postnord inte bara tappar volymer på grund av digitaliseringen av informationsflödet, utan även tappar marknadsandelar till sina konkurrenter. Diagrammet ovan visar att Postnord delade ut 96 procent (3,3 miljarder) av totalt 3,4 miljarder brev-försändelser 1997 och endast 83,6 procent (drygt 1,9 miljarder försändelser) av de totala volymerna 2015. Bring Citymails volymandel var 3,6 procent (123,7 miljoner försändelser) 1997 jämfört med 15,4 procent (378,5 miljoner försändelser) 2015. Övriga operatörers del av de totala volymerna var försumbar 1997.

Volymandelarna speglar inte omsättning och lönsamhet

Vid en ekonomisk analys av situationen på brevmarknaden är en marknadsandelsberäkning baserad enbart på volymuppgifter något missvisande. Anledningen är att de olika operatörerna har väsentligt skilda produktbjudanden och affärsmodeller vilket innebär en stor skillnad i intjäningsförmåga per brev. För att få en bättre bild av styrkeförhållandena på marknaden gör Post- och telestyrelsen därför även en uppskattning av marknadsandelar baserade på omsättningen av operatörernas brevdistribution. I tabell 4.3 jämförs de svenska postoperatörernas respektive volymandelar med andel av brevmarknadens totala omsättning. Av tabellen framgår tydligt Postnords starka ställning på den svenska brevmarknaden.

Tabell 4.3 Utdelade brev, volym- och omsättningsandelar 2015

Postoperatörer	Antal utdelade brev (milj. stycken)	Volymandel utdelade brev	Andel total omsättning
Postnord	1 934,0	83,63 %	90,9 %
Bring Citymail	378,5	15,40 %	7,8 %
MTD	17,3	0,75 %	0,3 %
Övriga	5,1	0,22 %	1,0 %
Totalt	2 312,5	100,00 %	100,00 %

Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

Postnords svenska brev- och logistikverksamhets gemensamma rörelseresultat uppgick till 750 miljoner kronor och låg därmed på samma nivå som 2014. Det motsvarar en rörelsemarginal på 3,2 procent till skillnad från Postnord Danmarks rörelseresultat

som var negativt och uppgick till -2,9 procent 2015. På koncernnivå var rörelseresultatet inte lika högt, 564 miljoner kronor, men betydligt bättre än 2014 då det var 351 miljoner kronor.⁵¹

Bring Citymail har, som nämnts ovan, alltsedan starten i början av 1990-talet haft svårt att uppnå lönsamhet. Verksamheten har i sin helhet i princip uppvisat negativt resultat med undantag för några enstaka år. Många av de små lokala operatörerna har också haft svårt att få stabil lönsamhet i sin verksamhet. Några har inte överlevt, medan andra lyckats driva verksamheterna med positivt resultat under senare år.

Brevförmedlarnas påverkan på brevmarknaden

Såsom utredningen beskriver i avsnitt 4.4.1 blir det allt vanligare att den part som säljer brevförmedlingstjänsten inte alltid är den som delar ut breven. Nedanstående tabell visar att Bring Citymail och gruppen Övriga postoperatörer samlar in fler brev än de själva delar ut. Det troliga är att trenden är bestående och att det håller på att ske en förskjutning inom vad som utgör postverksamhet från själva utdelningen till andra moment som insamling och sortering.

Tabell 4.4 Postoperatörernas marknadsandelar avseende insamlad respektive utdelad volym 2015

Siffror inom parentes avser 2014

	Andel insamlade brev 2015 (2014)		Andel utdelade brev 2015 (2014)	
Postnord	81,25 %	(83,28 %)	83,63 %	(84,94 %)
Bring Citymail	16,99 %	(15,35 %)	15,40 %	(14,38 %)
Operatörer inom MTD	0,74 %	(0,48 %)	0,75 %	(0,48 %)
Övriga operatörer	1,02 %	(0,89 %)	0,22 %	(0,20 %)
Summa	100,00 %		100,00 %	

Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

⁵¹ Postnords bokslutskommuniké 2015.

4.4.3 Tjänster på den svenska brevmarknaden

För att ge en tydlig bild av brevmarknadens komplexitet kan brevtjänsterna delas upp utifrån en mängd egenskaper:

- brevtjänsternas prioritet (övernattbefordran, utdelning inom tre arbetsdagar),
- antal brev som lämnas in för befordran (enstaka brev⁵² och sändningar),
- enstaka brev kan i sin tur delas upp utifrån var de lämnas in för befordran (kontorspost respektive brevlådepost),
- sorteringsgrad (sorterade respektive osorterade sändningar)⁵³,
- geografisk täckning (rikstäckande, regional eller lokal befordran),
- betelsätt (fakturerat, förfrankerat och frimärkt),
- olika tjänsters utformning/anpassning till olika kundgrupper, såsom konsumenter och företagskunder.

Brevtjänsternas prioritet/befordringshastighet

På brevmarknaden finns i dag flera brevtjänster med olika befordringstid. Postnord erbjuder till exempel expressbrev, 1:a-klassbrev⁵⁴ och ekonomibrev⁵⁵. Expressbrevet lämnas in hos ett postombud och levereras före klockan 10.00 nästföljande vardag oavsett var i landet det ska delas ut. 1:a-klass brevet delas normalt ut första vardagen efter inlämningsdagen. Ekonomibrevet delas normalt ut senast tredje vardagen efter inlämningsdagen.⁵⁶ Bring Citymail har valt att endast erbjuda sina tjänster till företagskunder och en av deras grundläggande affärsidéer är att kunden ska kunna veta vilken dag breven delas ut. Operatören delar ut breven efter ett

⁵² Enstaka brev är separata brev som kan vara olika i storlek och vikt.

⁵³ Osorterad brevsändning är en brevsändning som består av minst 500 stycken brev som inte är postnummersorterade men har samma vikt och format. En sorterad brevsändning består av minst 5 000 stycken brev som är postnummersorterad och har samma vikt och format.

⁵⁴ Postnords benämning på övernattbefordrade tjänster.

⁵⁵ Ekonomibrev är Postnords benämning på brevöversändelser som befordras inom tre arbetsdagar.

⁵⁶ www.postnord.com

rullande tredagarsschema och eftersom Bring Citymail genom avtal känner till kundernas inkommande leveranser kan operatören erbjuda olika befordringstid beroende på när i veckan kunden lämnar in och i vilket område breven ska delas ut. MTD erbjuder lokalt både en övernattbefordrad brevtjänst och tjänster med längre leveranstid, men liksom för Bring Citymail avser det endast brevsändningar (se nedan). Några av de lokala små postoperatörerna säljer också befordran av lokala brev övernatt och inom tre vardagar.

Antal brev som lämnas in för befordran

Brev i olika storlekar och vikt som lämnas in antingen ett och ett eller fler på samma gång brukar betecknas enstaka brev. De kan lämnas in osorterade av avsändaren i brevlådor, hos postombud eller liknande i vissa fall i tämligen stora mängder. Enstaka brev kan vidare delas in i kontorspost och brevlådepost (se nedan).

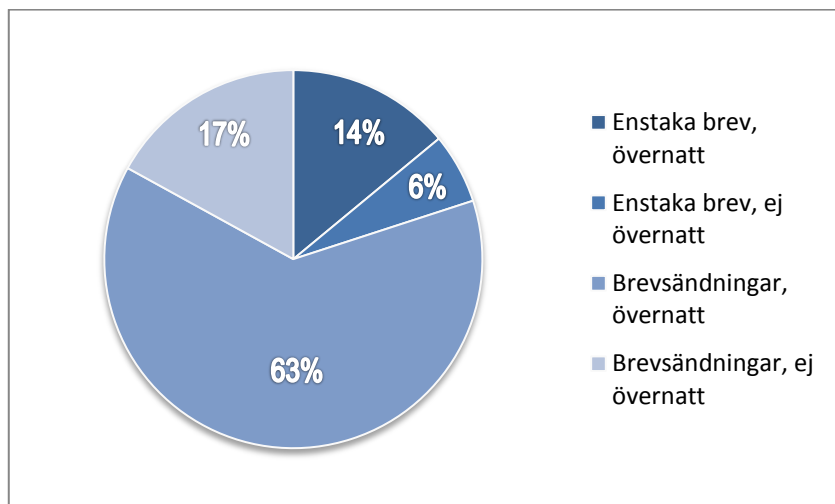
I takt med att breven började tryckas och genom ny teknologi sedermera kunde printas, lämnades breven in i en större mängd i stället för ett och ett. Brevsändningar består av serier av brevöversändelser som lämnas in vid samma tillfälle. De produceras vanligtvis industriellt med hjälp av datorstöd och portot betalas via faktura. 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 översändelser. I Sverige är det framför allt Postnord, Bring Citymail och MTD som erbjuder befordran av brevsändningar.

I figur 4.6 illustreras den svenska brevmarknadens volymer uppdelade på dels befordringshastighet och på enstaka/sändningar. Det volymmässigt största marknadssegmentet av dessa är ej övernattbefordrade sändningar som omfattar cirka 63 procent av alla brev. Sändningar totalt motsvarar volymmässigt 80 procent av den totala svenska brevmarknaden.

När det gäller enstaka brev (cirka 20 procent av brevmarknaden), är det övernattbefordrade brevet fortfarande vanligast med drygt 70 procent av de enstaka breven.

Figur 4.6 Den svenska brevmarknaden 2015 uppdelad på enstaka brev och brevsändningar

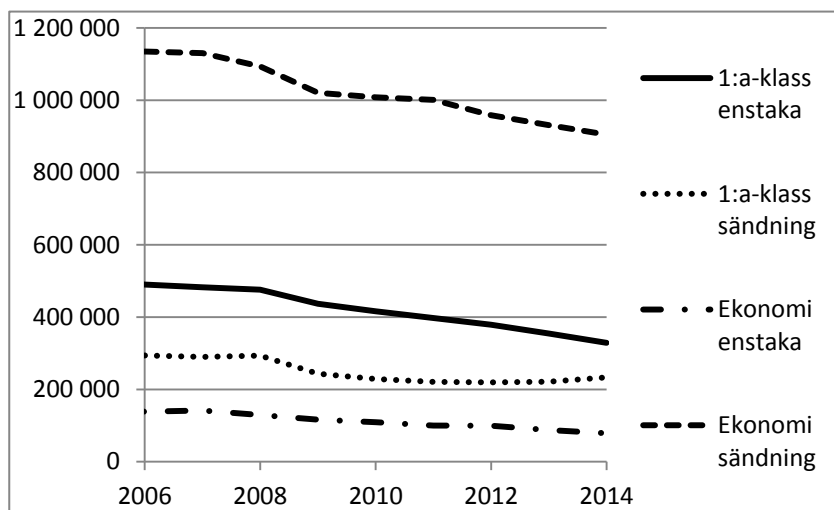
Övernattbefordrade och ej övernattbefordrade



Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

Sett över åren 2006 till 2014 har den procentuella volymnedgången varit lägst för Postnords 1:a-klass brevsändningar och ekonomibrevsändningar med cirka 20 procent. Volymen för Postnords tjänst 1:a-klass enstaka, har sjunkit med drygt 30 procent medan enstaka ekonomibrev har sjunkit mest med drygt 40 procent (se figur 4.7). För att få en korrekt bild av de totala volymförändringarna på den svenska brevmarknaden är det relevant att samtidigt studera figur 4.5 eftersom den visar att Bring Citymail har tagit över en del av Postnords volymer (ekonomibrevsändningar).

Figur 4.7 Volymutvecklingen (tusental) för Postnords enstaka brev och brevsändningar 2006–2014



Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

Inlämning av brev

Var breven lämnas in för befordran beror delvis på om det är en sändning eller enstaka brev. Enstaka brev kan lämnas på brevlåda och kallas då brevlådepost. Ett större antal brev som ändå inte är en sändning kallas vanligtvis kontorspost och kan lämnas vid postombud/företagscenter eller hämtas av postoperatören. Brevsändningar lämnas vanligtvis in på postoperatörens brevterminal och den som lämnar in breven behöver nödvändigtvis inte vara avsändaren utan kan lika gärna vara en förmedlare (se avsnitt 4.4.1)

Segmentet kontorspost omfattar normalt post från företag som frankeras i frankeringsmaskin eller faktureras. Kontorspost utgör drygt 11 procent av den totala volymen på brevmarknaden. När det gäller rikstäckande övernattbefordrad och ej övernattbefordrad kontorspost är Postnord den enda postoperatör som erbjuder dessa tjänster. Den sedan några år verksamma operatören Mailworld Office (Mailworld), med affärsidén att samla in kontorspost och konvertera denna till sändningar, är också på väg att bli en etablerad aktör inom segmentet kontorspost. Mailworld har samlat in drygt 18 miljoner försändelser under 2015 som efter sortering och kon-

vertering till sändningar överlämnats till Bring Citymail, Postnord eller MTD för slutlig utdelning.

På lokal nivå erbjuder ett drygt tjugotal lokalt verksamma postoperatörer befordran av kontorspost men deras volymer är vanligtvis blygsamma. På några orter har dock den lokala operatören nått en betydande andel av de lokalt distribuerade breven och erbjuder även så kallade postnära tjänster som frankering och hämta- och lämnaservice. I Luleå har morgontidningsdistributören Norrbottens Media Distribution AB (som ingår i MTD) nu köpt upp Luleå Mail HB som under ett antal år varit den största lokala postoperatören med en årlig volym på långt över 1 miljon försändelser.

Brevlådepost frankeras vanligtvis med frimärken och distribueras som enstaka försändelser. Andelen frimärkta brev uppgår sedan några år tillbaka till drygt 6 procent av alla försändelser. Postnord distribuerar den absolut största delen av brevlådeposten, oavsett befordringshastighet. Några lokala postoperatörer erbjuder dock också försäljning av frimärken och har satt upp brevlådor på de orter de är verksamma i. Exempel på sådana är Mullsjö Lokalpost och Postiljohan i Karlstad.

Sorterade och osorterade sändningar

Sändningar kan vidare delas upp i kategorierna osorterade respektive sorterade sändningar. Osorterade sändningar är väsentligt dyrare än de sorterade och består av ett visst antal försändelser med samma format och vikt. De sorterade sändningarna produceras på så sätt att de redan vid inlämningen till postoperatören är sorterade i någon grad. Sorteringsgraden kan variera från att försändelserna inlämnas i postnummerordning, till att försändelserna är sorterade i den ordning breven ska delas ut i varje enskild brevbärartur (gångordnings-sorterade). Beroende av sorteringsgrad kan avsändaren erhålla olika stor rabatt för denna prestation, så kallade sorteringsrabatter.

Bring Citymails affärsidé var tidigare att de sändningar som kunderna lämnade in till operatören skulle vara i stort sett färdigsorterade. I dag erbjuder Bring Citymail sortering av kundernas brev varför de även tar emot osorterade sändningar. Postnord är verksam inom båda segmenten.

Geografisk täckning

Operatörernas täckningsområden skiljer sig mycket åt vilket gör att de inte har möjlighet att erbjuda samma tjänster. I den statliga ramavtalsupphandling som gjordes 2015 vann flera mindre postoperatörer brevförmedlingsuppdrag på lokal nivå⁵⁷, Bring Citymail Sweden AB och SDR Svensk Direktreklam AB på regional nivå och Postnord över hela Sverige.

Postnord erbjuder också ett differentierat porto för brevsändningar hänförligt till var i Sverige brevet ska delas ut. Genom att dela upp Sverige i lågzon och normalzon får kunden ett rabatterat porto med 35 öre om brevet ska delas ut i det som Postnord klassificerar som mer tätbebyggda områden. Normalt sett erbjuder Postnord enhetsporto för sina tjänster vilket innebär att avsändaren betalar lika mycket för lokal befordran som befordran över hela landet.

Betelsätt

Brevtjänsterna kan också delas upp i olika typer av betelsätt. För privatkunder och små företag är det frimärkta portot det mest använda. Den största andelen brev på brevmarknaden betalas dock med faktura, eller Porto betalt (Postnord), och betalas i efterhand. Även Bring Citymail säljer fakturerat porto. Ett tredje betelsätt är förfrankerat porto, eller Franko (Postnord) som består i att avsändaren hyr en frankeringsmaskin av Postnord och i förskott betalar porto för ett antal försändelser.

4.4.4 Prisutvecklingen på den svenska brevmarknaden

Den svenska brevmarknaden karaktäriseras allmänt sett av låga priser i jämförelse med prisläget i Europa. Med all sannolikhet beror den låga prissättningen på enstaka brevårsändelser på det nuvarande pristaket⁵⁸ på inrikes enstaka övernattbefordrade brevårsändelser upp till 500 gram. Den främsta orsaken till de låga

⁵⁷ Kiruna Mail i Kiruna, Mailworld Office i Stockholm och Eskilstuna, Norrbottens Media Distribution i Luleå, Uppsala Nya Tidning Distribution i Uppsala, NTM Distribution i delar av Östergötland och Västsvensk Tidningsdistribution i Göteborgsområdet.

⁵⁸ 9 § postförordningen (SFS 2010:1049).

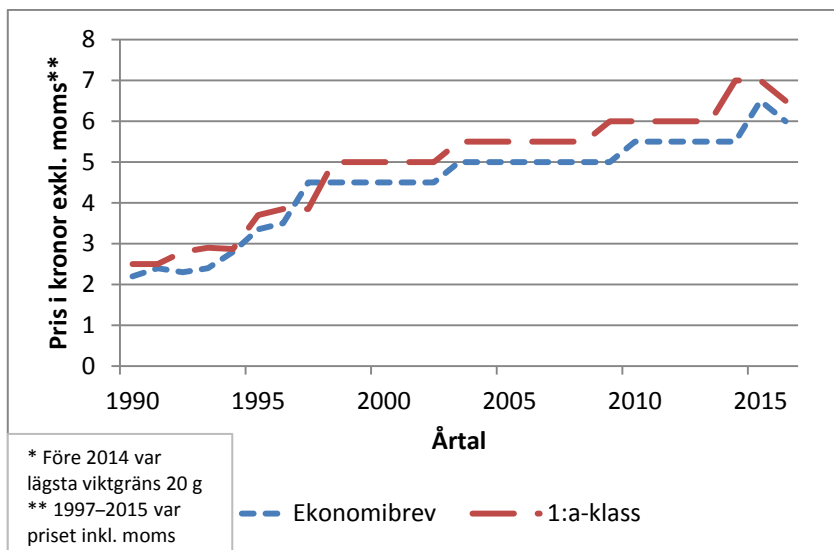
priserna för brevsändningar är troligtvis den konkurrens som har funnits inom marknadssegmentet för ej övernattnbefordrade brevsändningar sedan Citymail startade sin verksamhet 1991.

Låg prisutveckling för inrikes frimärkta försändelser

I början av 1990-talet var portot ännu inte belagt med mervärdes-skatt (moms) och ett inrikes 1:a-klass frimärke (20 g) kostade 2,50 kronor på dåvarande Posten. 1997 infördes 25 procents moms på portot varför priset på samma 1:a-klass frimärke (tillsammans med den av pristaket tillåtna höjningen) höjdes till 3,70 kronor.

Figur 4.8 Prisutvecklingen i löpande priser 1:a-klass och ekonomibrev frimärkt (50 g*)

Postnords prislista 1990–2016



Efter 1998 har Postnord höjt det frimärkta 20 gram portot i etapper med 50 öre ungefär vart femte år fram till 2014. Orsaken bakom de ryckvisa höjningarna är att Postnord inte har kunnat höja priset med mer än vad som regleras av pristaket. I april 2014 höjde Postnord den lägsta viktgränsen för enstaka porton från 20 gram upp till 50 gram och portot sattes till 7 kronor inklusive

moms. När den nya moms­lagstiftningen trädde i kraft 1 april 2016 blev portot för frimärken befriat från moms.⁵⁹ Priset på Postnords 1:a-klass frimärke sänktes då till 6,50 kronor.

En internationell prisjämförelse som utredningen redovisade i sitt delbetänkande visar att Postnords frimärkta 1:a-klass porto är bland de lägre i Norden.⁶⁰

Prisskillnaden mellan 1:a-klass enstaka och förhandlade osorterade brevsändningar alltså ökande

För att ge en bild av prisutvecklingen för inrikes övernattbefordrade brev­försändelser kan priset för inrikes enstaka frimärkta brev jämföras med priset för ett brev som skickas dels som 1:a-klass osorterade brevsändningar enligt Postnords prislista och dels som osorterade 1:a-klass brevsändningar enligt Postnords prislista i det statliga ramavtalet⁶¹.

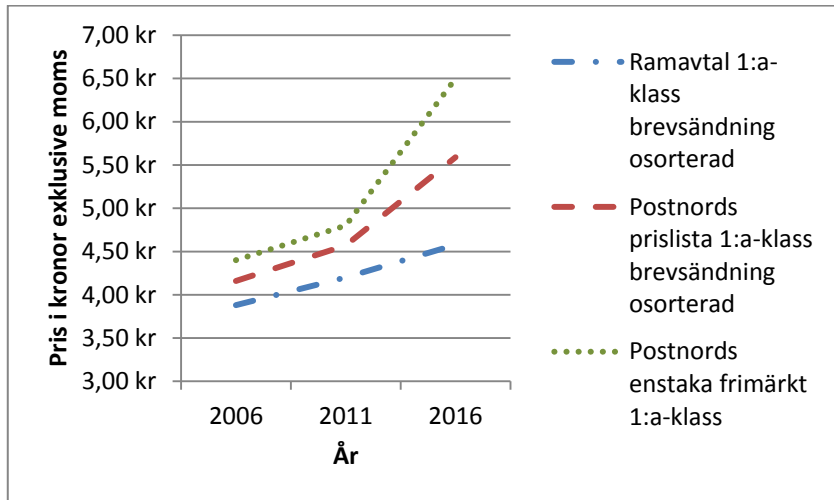
⁵⁹ Gäller endast sådana frimärken som säljs av den som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

⁶⁰ SOU 2016:27 *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle*, 2016.

⁶¹ Brevförmedlingstjänster 2015:2, www.avropa.se

Figur 4.9 Prisjämförelse i löpande priser 1:a-klass frimärkt och 1:a-klass osorterad brevsändning

Postnords prislista och prislista i det statliga ramavtalet



Källa: Postnord.com och Avropa.se

Vid jämförelsen bör man beakta att en köpare för att kunna köpa en osorterad brevsändning till ovanstående priser måste lämna in minst 500 stycken brev med samma format och vikt till Postnords företagscenter eller brevterminal. Ett brev frankerat med ett frimärke kan postas på en av Postnords brevlådor. Dessutom skedde, som tidigare nämnts, en höjning av lägsta portoklassen för 1:a-klass frimärkt från 20 gram till 50 gram under 2014 varför priserna för 2006 och 2011 i figur 4.9 avser ett 20 gram brev och för 2016 avser ett 50 gram brev.

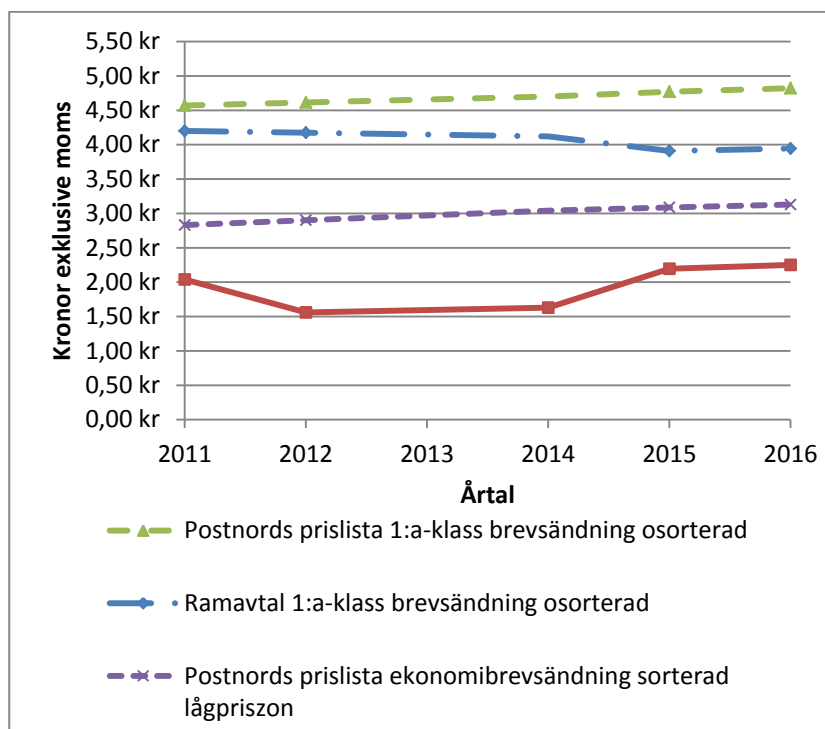
I övrigt är priserna i figuren i princip jämförbara och utredningen kan konstatera att prisskillnaden mellan det frimärkta portot och Postnords officiella prislista för osorterad brevsändning och det statliga ramavtalets priser för samma tjänst har ökat betydligt sedan 2006. Priset för ett osorterat brev köpt med det statliga ramavtalets prislista är cirka 2 kronor lägre (cirka 30 procent) exklusive moms än priset för en frimärkt försändelse. Jämförelsen indikerar att det för den köpare som lämnar in större brevvolymer finns goda möjligheter att förhandla med Postnord om portot.

Långsam prisutveckling för brevsändningar

För att visa prisutvecklingen inom det svenska brevsändningssegmentet är det enklast att studera priserna på de brevtjänster för vilka det råder konkurrens på brevmarknaden. Genom att jämföra prissättningen i Postnords prislista med Postnords priser i det statliga ramavtalet går det att få en uppfattning om ytterligheterna och utvecklingen av prissättningen inom brevsändningssegmentet som även är det största segmentet på postmarknaden (se avsnitt 4.4.1).

Figur 4.10 Prisutvecklingen för sorterade respektive osorterade brevsändningar (20 g)

Jämförelse Postnords ordinarie prislista och prislista ramavtalet



Källa: Postnord.com och Avropa.se

De två översta linjerna i figur 4.10 ovan visar priset i kronor för ett 20 grams brev som ingår i en 1:a-klass osorterad brevsändning skickad med utdelning över hela landet (riks) om 500–4 999 stycken. Medan

priset/styck i Postnords officiella prislista har haft en någorlunda jämn ökningstakt sedan 2006 har motsvarande tjänst i det statliga ramavtalet ett lägre pris än vad den hade 2011. 2016 får en ramavtalskund 88 öre rabatt (18 procent) per 20 gram brev jämfört med en icke-ramavtalskund när den ska skicka en 1:a-klass osorterad brevsändning riks. Även denna jämförelse visar att det finns möjlighet för postkunder som lämnar in stora volymer att förhandla ned priset till lägre nivåer än Postnords prislista.

Prisutvecklingen för en sorterad ekonomibrevsändning på 5 000–10 000 brev skickad till Postnords lågpriszon visar på motsatt effekt. I den statliga upphandlingen som gjordes 2011 och gällde under 2012 till 2014 sänktes priset för sorterade ekonomibrevsändningar kraftigt. I upphandlingen som genomfördes 2015 återfördes priset till i princip samma nivå som gällde 2011. Fortfarande erbjuds dock ramavtalskunden en rabatt på 28 procent (88 öre) per brev jämfört med en prislistekund som vill köpa samma tjänst 2016. Prisjusteringen 2015 var troligtvis en anpassning av ramavtalspriset till den nya prismodell Postnord införde vid årsskiftet 2014/2015.

Figur 4.10 illustrerar att prisutvecklingen för brevsändningar på den svenska brevmarknaden inte varit enhetlig sedan 2011. Den indikerar 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 cirka 1,5 procent i mitten av 1990-talet, via 8 procent år 2005 till dagens 15,4 procent räknat i volym. Inom marknadssegmentet för sändningar som inte är övernattbefordrade är Bring Citymails marknadsandel cirka 24 procent räknat i volym.

4.4.5 Geografiska förhållanden

I dagsläget, år 2016, är det endast Postnord som erbjuder rikstäckande distribution av brev. Bring Citymails utdelningsverksamhet är geografiskt förlagd till Stockholmsregionen och Mälardalen i vid bemärkelse, stora delar av Västsverige, västra Skåne och Gotland, vilket motsvarar cirka 56 procent av alla postmottagare i landet.

Från och med 1 januari 2016 har Bring Citymail och MTD inlett ett mer formaliserat samarbete. MTD delar därmed ut Bring Citymails försändelser i de områden där den senare inte har egen utdelning, eller i områden där båda är verksamma, genom samdistribution. Tillsammans har Bring Citymail och MTD potential att nå närmare 80 procent av Sveriges hushåll. Svensk Direktreklam (SDR), vars huvudverksamhet är att distribuera oadresserad reklam, delar även ut en del adresserade försändelser och har ett täckningsområde på cirka 85 procent av Sveriges mottagare.

Övriga postoperatörer erbjuder lokal distribution av post på mindre orter i Sverige.

Tabell 4.5 Operatörernas närvaro inom brevmarknadens olika marknadssegment

Uppdelat på var operatörerna bedriver utdelningsverksamhet

Postoperatör	Övernattbefordrade brevsändningar	Ej övernattbefordrade brevsändningar	Övernattbefordrade enstaka brev	Ej övernatt befordrade enstaka brev
Postnord	Rikstäckande	Rikstäckande	Rikstäckande	Rikstäckande
Bring Citymail		56 % av Sveriges hushåll	Lokalt	Lokalt
MTD	Lokalt	Lokalt		
Övriga			Lokalt	Lokalt

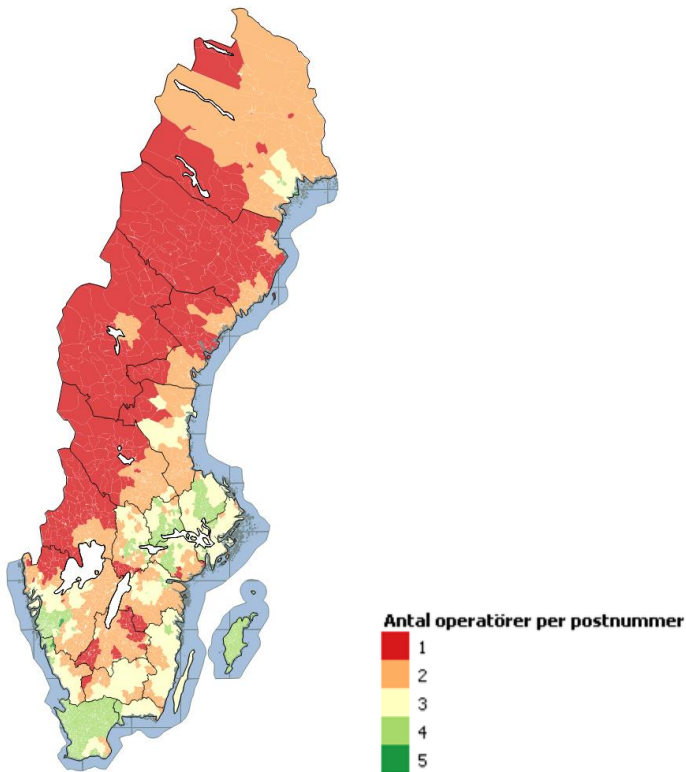
Källa: Postoperatörerna 2016.

Det finns ingen officiell sammanställning över var i Sverige postoperatörerna bedriver utdelningsverksamhet inom de olika marknadssegmenten. Tabell 4.5 visar operatörernas geografiska närvaro i utdelningsledet och tydliggör konkurrenssituationen inom den svenska brevmarknadens marknadssegment. Även om Postnord möter lokal konkurrens från andra postoperatörer inom de olika

segmenten, visar tabellen att det inte finns någon som kan komma i närheten av Postnords tjänsteutbud och geografiska täckning.

Post- och telestyrelsen har illustrerat postoperatörernas verksamhet uppdelade per postnummer. Kartan visar tydligt att det är flest postoperatörer verksamma på Gotland, området runt Mälardalen, västra Götaland och Skåne. Förutom Postnord, Bring Citymail och SDR är även tidningsföretag med operatörstillstånd samt i vissa fall ytterligare en lokal operatör verksamma i dessa områden. Däremot är Postnord ensam postoperatör i större delen av Norrland.

Figur 4.11 Antal postoperatörer per postnummer 2016



Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

4.5 Den svenska paketmarknaden

Paketmarknaden definieras vanligtvis utifrån försändelsernas vikt där försändelser under 35 kg brukar benämnas lättgods eller styckegods till skillnad från tunggods eller partigods som väger över 35 kg och ofta lastas på pall. Den svenska paketmarknaden har aldrig varit reglerad och det har varit en mer eller mindre hård konkurrens på marknadens olika delar. Postnord är såsom utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige, den enda på paketmarknaden som omfattas av Post- och telestyrelsen tillsyn och då på postförsändelser med vikt upp till 20 kg.

Från att tidigare ha utgjort en liten del av postmarknaden har befordran av varor ökat närmast explosionsartat de senaste åren genom den ökade e-handeln. I e-barometerns helårsrapport 2015⁶² framgår att tillväxttakten inom den svenska detaljhandels internetförsäljning är fortsatt hög och ligger på 19 procent för helåret 2015, vilket kan jämföras med en tillväxt på 5,7 procent för detaljhandeln totalt i Sverige.⁶³ Mindre varor som hemelektronik, skönhetsprodukter och böcker kan med fördel även befordras som brevörsändelser och då ofta till ett lägre pris än med paket. Gränsen mellan brev- och paketmarknaden är således inte helt tydlig för konsumenterna. I takt med att kunderna vill ha snabbare leveranser av varor direkt till verksamhetsstället blir även gränsdragningen mellan traditionell distribution av paket respektive kurir och expressbefordran också allt mer otydlig.

Det görs i dagsläget ingen heltäckande analys av aktörerna på den svenska paketmarknaden med avseende på deras volymer, marknadsandelar, tjänster, priser och geografiska täckning. Trafikanalys som i Sverige är utsedd till statistikansvarig myndighet på postområdet, samlar till viss del in statistik från paketdistributörer, men uppgifterna är inte kopplade till postlagens definition av vare sig posttjänst eller postverksamhet. Det gör att uppgifterna

⁶² Postnord i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research, *E-barometern, Årsrapport 2015*, 2016, Postnord i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research.

⁶³ 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 till exempel musikfiler, filmer och applikationer; Försäljning via internet mellan företag; Försäljning via internet mellan privatpersoner.

tenderar att vara ofullständiga och därmed inte tillräckliga för att möjliggöra en användbar analys av paketmarknaden. Från ett vidare perspektiv skapar det problem för Post- och telestyrelsen i deras analys av samhällsomfattande posttjänster, vilket myndigheten har framfört till utredningen, se kapitel 7.

Med ansatsen att i betänkandet ändå göra ett försök till kartläggning av den svenska paketmarknaden, har utredningen bitt Postnord, DB Schenker, DHL, Bring, Bussgods, Jetpak⁶⁴ och UPS att lämna ett antal övergripande uppgifter. Paketdistributörerna har valts ut utifrån att de erbjuder motsvarande pakettjänster som Postnord och även till viss del har ett ombudsnät som är jämförbart. De uppgifter som har inkommit har därefter använts som underlag i nedanstående översiktliga kartläggning. Den ska därmed inte betraktas som en sanning utan ett försök att med hjälp av några av aktörerna ge en föreställning av den svenska paketmarknaden.

4.5.1 Aktörerna på den svenska paketmarknaden

På den svenska inrikesmarknaden för lättgods hade Posten en helt dominerande ställning fram till mitten av 1970-talet. De senaste decennierna har internationella logistikföretag som DB Schenker (Deutsche Bahn), DHL (Deutsche post) och Bring (Posten Norge) fått fäste på den svenska paketmarknaden.

Övriga företag är Jetpak, som erbjuder hemleveranser för e-handelsföretag till konsument, tidningsdistributörer som breddar sin verksamhet med logistiktjänster och internationella aktörer på bud- och kurirmarknaden. Exempel på de senare är amerikanskägda UPS (United Parcel Service), holländska TNT och amerikanskägda Fedex (Federal Express). Generellt har övriga företag antingen blygsamma volymer eller saknar egna inrikes erbjudanden. Deras internationella importvolymer till Sverige distribueras oftast genom någon av Postnord, DB Schenker, DHL eller Bring. Precis som på den svenska brevmarknaden finns det även ett antal lokala aktörer med bud- och kurirverksamhet som erbjuder paketdistribution, men totalt sett har de förhållandevis låga volymer.

⁶⁴ Jetpak har inte dock inkommit med svar på utredningens frågor.

Som utredningen har beskrivit i kapitel 3 finns det i dag ingen definition för paketförsändelse och paketverksamhet. Vid en beskrivning av marknadens olika aktörer blir det därför lätt godtyckligt vilka företag som anses vara paketedistributörer till skillnad från express-, bud- och kurirfirmor. För att underlätta analysen har utredningen valt att fokusera på de paketedistributörer som har en verksamhet som delvis ägnar sig åt utdelning till hushåll genom ett ombudsnät. På så sätt gör utredningen en avgränsning mot express-, bud- och kurirmarknaden som närmare beskrivs i avsnitt 4.6.

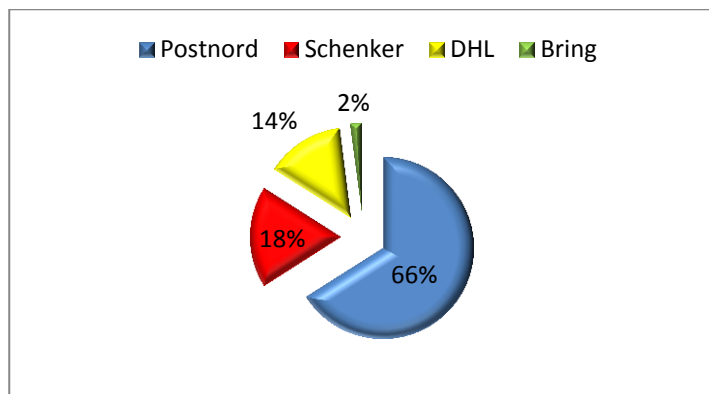
De paketedistributörer på den svenska paketmarknaden som har ett distributionsnät motvarande Postnords är DHL, DB Schenker, Bring och Bussgods. Bring, som sedan 2014 äger Bussgods, har inte ett eget ombudsnät i Sverige utan använder sig av Bussgods ombud.

4.5.2 Volymer och marknadsandelar på den svenska paketmarknaden

På den svenska paketmarknaden levererades under 2015 uppskattningsvis 121 miljoner paketförsändelser med vikt 0–20 kg. Postnord distribuerade merparten av dessa försändelser medan DB Schenker, DHL och Bring stod för en mindre del. Bussgods har så små volymer i sammanhanget (cirka 0,4 procent) att de inte är med i diagrammet i figur 4.12.

Figur 4.12 Marknadsandelar på den svenska paketmarknaden

Paket med vikt 0–20 kg avlämnade till slutlig mottagare



Vanligtvis delas paketmarknaden upp i tre olika marknadssegment: B2C, B2B och C2C, beroende på om det är ett företag (B) eller en privatperson (C) som skickar respektive tar emot försändelsen. Av de 121 miljoner paketförsändelserna utgjordes cirka 54 procent av paket som levererades B2B och 44 procent av paket som levererades B2C. Endast cirka 2 procent av samtliga försändelser betalades av en privatkund och leverades till ett företag eller till annan privatkund, C2X. Postnord distribuerar störst volymer, DB Schenker näst störst, DHL tredje störst och Bring på fjärde plats oberoende av marknadssegment.

4.5.3 Tjänster och priser

Paketdistributörerna erbjuder ett brett utbud av olika tjänster som möjliggör för kunderna att välja leveranshastighet, leveranspunkt och försäkring. Det som kännetecknar paketbefordran är att paketet är spårbart och därmed kan följas av mottagaren alternativt avsändaren under själva distributionen.

Tabell 4.6 Paketombud på den svenska paketmarknaden

Februari 2016

Distributör	Antal ombud	Kontant betalning	Maxvikt ⁶⁵	Emballage	Bokningar och frakthandlingar
Postnord	1 862 ⁶⁶	Ja	> 20 kg > 10 kg ⁶⁷	Kund/distributör	Hemsida/hos ombud
DB Schenker	1 436	Ja	> 20 kg ⁶⁸	Kund/distributör	Hemsida/hos ombud
DHL	1 382	Ja	> 20 kg	Distributör	Hemsida
Bussgods	473	Ja	> 20 kg	Kund/distributör	Hemsida/hos ombud

Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

⁶⁵ Eftersom postlagens definition av postförsändelse endast omfattar försändelser upp till 20 kg har Post- och telestyrelsen enbart kontrollerat möjligheten att skicka försändelser upp till denna vikt.

⁶⁶ 1 531 stycken Postombud med både in- och utlämning, 72 stycken Postombud med enbart utlämning och 261 stycken Företagscenter.

⁶⁷ >10 kg (> 20 kg) vid någon av de 28 terminalerna.

⁶⁸ Tjänsten Blocketpaketet i samarbete med Blocket, upp till 20 kg via ombud.

Tabell 4.6 visar att både DB Schenker och Bussgods har motsvarande tjänster för kontantbetalande kunder, såsom privatpersoner och småföretagare, när de behöver skicka paket. Kunden har själv möjlighet att packa paketet och kan gå till ett ombud där paketet kan lämnas in och frakten betalas. DHL skiljer sig något eftersom kunden är tvungen att använda sig av distributörens egna emballage och bokningen måste göras på företagets webbplats. Kunden måste därmed ha tillgång till internet för att kunna nyttja DHLs tjänster. DB Schenker, DHL och Bussgods erbjuder enbart distribution inom Sverige för kontantbetalande kunder, medan samma kunder kan skicka paket till hela världen med Postnord.

Priser

Enligt de uppgifter utredningen har fått från tidigare nämnda paketdistributörer vägde ett paket som skickades B2B mellan åren 2013–2015 i genomsnitt 6–7 kg och snittpriset var cirka 80 kronor. Ett paket som skickades B2C hade en genomsnittsvikt på 1–2 kg och snittpriset var cirka 45 kronor. Ett paket som skickades C2X vägde i snitt 1–2 kg och kostade cirka 100 kronor att skicka.

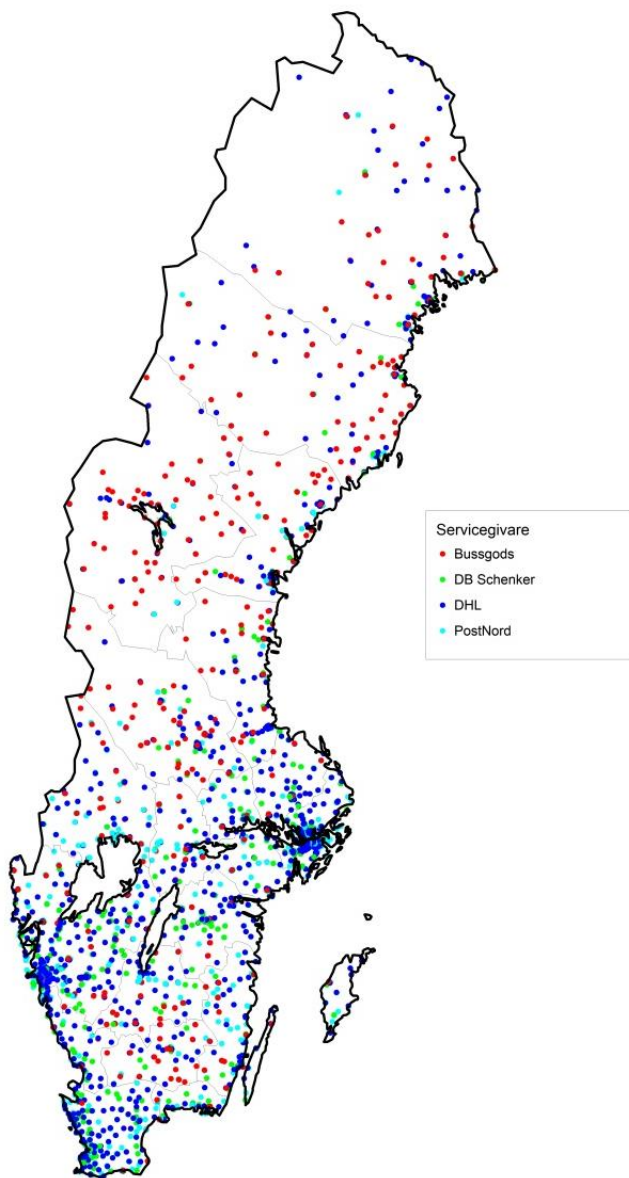
Att snittpriset för försändelser som skickas B2C är så pass mycket lägre än för C2X är inte så förvånande eftersom företagskunderna sänder mycket större volymer än enskilda konsumenter. De senare skickar vanligtvis en försändelse åt gången och har därmed inte någon möjlighet att förhandla om priset som företagskunder har.

4.5.4 Geografiska förhållanden

I syfte att illustrera var de paketombud som privatpersoner kan vända sig till är placerade geografiskt har Tillväxtanalys tagit fram en kartbild över Sverige (se figur 4.13).

Figur 4.13 Paketombud i Sverige

Postnord, DB Schenker, DHL och Bussgods

*Källa:* Tillväxtanalys 2016.

Postnord har ett ombudsnät för privatpersoner som 2015 uppgick till 1 862 postombud och företagscenter och vars upptagningsområde täcker det stora flertalet av Sveriges hushåll. Vad beträffar ombud för posttjänster har Postnord det största ombudsnätet, men DB Schenker och DHL har egna ombudsnät med i det närmaste samma geografiska spridning som Postnords nät. Det som framför allt särskiljer Postnord från övriga distributörer är den service som företaget erbjuder genom lantbrevbäringen i de mer glesbefolkade delarna av landet. Via lantbrevbäringen erbjuder Postnord utkörning och hämtning av paket på regelbunden basis, något som ingen av de övriga logistikföretagen erbjuder. Lantbrevbärarnätet syns inte i figur 4.13.

DHL erbjuder även ut- och inlämning i paketstationer och samarbetar med Bring vid utlämning av paket. Bring kan via Bussgods 473 utlämningsställen även erbjuda pakettjänster till privatpersoner. Företaget erbjuder också distribution av varor i brev genom dotterbolaget Bring Citymail och i samarbete med MTD.

4.6 Marknaden för bud- och kurirverksamhet

Användarnas behov av brev- och pakettjänster skulle till viss del, främst lokalt, kunna ersättas av bud- och kurirtjänster. Utredningen har därför försökt kartlägga vilka aktörer som erbjuder dessa tjänster och i vilka delar av landet. Trafikanalys redovisar årligen utvecklingen på den svenska bud- och kurirmarknaden.⁶⁹ Vad som är att betrakta som bud- och kurirverksamhet är dock inte entydigt.

Trafikanalys definierar bud- och kurirverksamhet som hämtning av försändelse hos avsändare och transport av försändelsen från avsändare till slutlig mottagare. År 2015 bedrev 276 företag bud- och kurirverksamhet i Sverige. Dessa företag har normalt inga kontor som tar emot eller lämnar ut försändelser. De har heller inga centrala sorteringsplatser. Företagen har däremot en sambandscentral dit kunderna vänder sig. Denna sambandscentral fyller också funktionen att dirigera buden eller kurirerna.

Verksamhetens karaktär kan delas in i tre kategorier:

⁶⁹ Trafikanalys, *Postverksamhet 2015*, statistik 2016:25.

- Bud/kurir som äger sitt fordon, har eget företag och inga anställda.
- Bud/kurir som äger sitt fordon och har eget företag men är kopplad till ett större företag.
- Större företag med fordon och anställd personal.

Enligt Trafikanalys har flera av de större bud- och kurirföretagen en betydande andel av lättgodsmarknaden.

Ovanstående beskrivning innebär att även ett antal av de paketdistributörer som utredningen har redogjort för i avsnitt 4.5 ingår i Trafikanalys definition. Det gör att uppgifterna om företagens antal, omsättning och kostnader blir mindre användbara för utredningen.

Trafikanalys redovisar inga närmare uppgifter om till vilka kundgrupper bud- och kurirföretagen vänder sig eller deras geografiska täckning. En översiktlig beskrivning visar att näst intill samtliga bud- och kurirverksamheter är lokalt verksamma, ungefär hälften regionalt och en fjärdedel nationellt. Var i Sverige de bedriver sin verksamhet framgår dock inte.

4.7 Marknaden för tidningsdistribution

Distribution av oadresserade tidningar ingår inte i den samhällsomfattande posttjänsten. Ur ett postregleringsperspektiv kan det emellertid vara viktigt att i sammanhanget notera att större delen av befolkningen inte gör skillnad på post och tidningar. Dessutom har det under en längre tid pågått en diskussion om att brev och tidningar bör kunna samdistribueras för att spara pengar och skona miljön. En kärnfråga i diskussionen har varit vilken produkt som ska få styra tidpunkten för utdelningsturerna – breven eller tidningarna.⁷⁰ Valet skulle i sin tur möjligtvis påverka vilken aktör som skulle kunna komma ifråga för att hantera utdelningen av försändelserna. Därför kan det vara intressant att titta lite närmare

⁷⁰ Utanför tätort erbjuder Postnord, som tidigare nämnts, lantbrevbäring med paketutdelning och värdetjänster på vissa brevbärarturer. Postnord har pekat på de problem som skulle uppstå om lantbrevbärarservicen skulle erbjudas tidigt på morgonen.

på vilka aktörer som finns på den svenska marknaden för tidningsdistribution.

I Trafikanalys kartläggning av tidningsmarknaden omfattar tidningsdistribution endast sista fasen i distributionen av dagstidningar. I den ingår tidningsbudets hämtande av tidning vid lokal utlämningsplats och leverans till slutkonsumenten (prenumeranten). Tillhandahållandet av gratistidningar och liknande som inte direkt levereras till slutkonsument räknas därför inte som tidningsdistribution och det gör inte heller själva transporten av tidningarna.⁷¹

På den aktuella marknaden fanns det totalt 22 aktiva företag 2015. Antalet har ökat kraftigt över åren från 9 företag 1996 till 21 företag 2000. Sedan dess har det varit runt 20 företag som varit verksamma inom tidningsdistribution, både stora och medelstora företag utan någon klart dominerande aktör.

Distributionen av tidningar till slutkund (hushåll eller företag) uppgick under 2015 till drygt 1 miljard försändelser. Rörelseintäkterna uppgick till 4,4 miljarder kronor 2015 men vinsten endast till 190 miljoner kronor (en ökning med 35,0 procent jämfört med 2014). Tidningsdistribution redovisar en låg men relativt stabil positiv vinstmarginal på 2 till 4 procent över tiden.

Sju av tidningsdistributörerna ingår i paraplyorganisationen MTD som har nämnts i avsnitt 4.4.1. MTD täcker 97 procent av Sveriges hushåll och är således en viktig aktör på marknaden för tidningsdistribution. I MTD ingår bland andra Tidningstjänst AB som ägs till 100 procent av Postnord och som täcker 20 procent av hushållen. MTD ägs sedan januari 2014 förutom av Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter även av Bring Citymail, varför MTD inte längre kan anses konkurrera med den senare operatören. I takt med att tidningsvolymerna minskar blir det allt viktigare för tidningsdistributörerna att komplettera med andra försändelser än tidningar. Därav aktörernas expansion till närliggande marknader såsom brev- och paketsdistribution.⁷²

⁷¹ Trafikanalys, *Postverksamhet 2015*, statistik 2016:25.

⁷² Uppgifter från MTD 2015.

4.8 Bedömning av den framtida marknadsutvecklingen

Utredningen har inhämtat ett antal användares och aktörers syn på den framtida utvecklingen på den svenska postmarknaden. I detta avsnitt redogör utredningen för dessa, till stor del positiva, framtidsutsikter.

4.8.1 Några företagens syn på framtidens postanvändning

I de djupintervjuer som utredningen har uppdragit åt Mapsec att utföra (se kapitel 10) framkommer att betydelsen av brevförändelserna är oförändrad eller i vissa avseenden till och med har ökat. Flera företagare uppger att de, så långt som möjligt, har ersatt pappersbrev med digitala alternativ. I de delar pappersbrev finns kvar beror det ofta på att uppdragsgivare eller kunder vill ha det så eller att de inte accepterar digitala versioner av juridiskt viktiga dokument.

Generellt lever företagen under ett digitalt förändringstryck. Det är något de har gjort, och som de har sökt anpassa sig till, sedan digitala kommunikationslösningar slog igenom för 15 år sedan. Nästan alla de företag Mapsec har talat med svarar att de tror att antalet brevförändelser kommer att fortsätta att minska, men att det är myndigheter och stora kunder som avgör takten. Så snart digitala alternativ finns på plats kommer företagen gå över till att använda dem. Dock anser de intervjuade företagen att det är viktigt att det finns en väl fungerande postgång för de brev som även fortsättningsvis måste skickas fysiskt. Försämringer i postservicen förmodas dels leda till att digitaliseringen påskyndas, dels till att fler företag söker sig till andra alternativ än Postnord. Här framhålls egna, företagsinterna lösningar, men också ett ökat anlitande av alternativa brev- och paketdistributörer.

Antalet paketförändelser har för de som uppger att de skickar och tar emot paket (cirka tre fjärdedelar av de intervjuade) varit relativt konstant de senaste fem åren. Antalet antas även ligga kvar på nuvarande nivå om än med en möjlig ökning det kommande decenniet. Några av de intervjuade företagen tycker inte att Postnord hänger med i den pågående omstöpningen av paketmarknaden och hur användarna kommunicerar med varandra. Det

gäller att skapa och tillhandahålla nya, innovativa och kostnads-effektiva lösningar som svarar mot de krav företagen har.

4.8.2 Aktörerna ser olika ljus på framtiden

Flera av de paketdistributörer som utredningen har varit i kontakt med förutspår en stadig ökning av e-handeln i Sverige och framför allt inom segmentet B2C. Samtliga distributörer trycker på vikten av att ha ett rikstäckande servicenät för att göra tillgängligheten över hela landet så god som möjligt. I några fall omnämns särskilt service till landsbygd som en viktig del i serviceerbjudandet.

Brevmarknadens aktörer är inte lika samstämt positiva till framtiden. Postnord är oroligt för att en fortsatt prisreglering i form av ett pristak kommer att försvåra för operatören att i framtiden kunna utföra uppdraget som tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Operatören befärar även att eventuella förändrade myndighetskrav ytterligare kan försämra Postnords förutsättningar att bedriva uppdraget i hela Sverige. Bring Citymails medskick till utredningen är att brevmarknaden inte är en krisbransch. Det är därför viktigt att konkurrenterna inte tillåts sätta för låga eller för höga priser så att konkurrensen hotas alternativt att den digitala substitutionen påskyndas.

4.8.3 Post- och telestyrelsen beskriver en föränderlig postmarknad

Post- och telestyrelsen har på uppdrag av utredningen fått uttala sig om vad myndigheten tror om framtidsutvecklingen på den svenska postmarknaden. I sitt svar har tillsynsmyndigheten visat på några övergripande trender som utredningen redovisar i sammanställd form nedan.

Ökad samdistribution

I syfte att utnyttja flödena på ett effektivare sätt söker aktörerna på den svenska postmarknaden nya möjligheter att hantera fler tjänster i samma nätverk, skriver Post- och telestyrelsen. Postnord satsar på en fortsatt samordning av brev- och pakethantering och Bring Citymail och MTDs samarbete möjliggör samdistribution av brev och tidningar. I takt med sjunkande tidnings- och brev-volymer kommer nya former av samdistribution att utvecklas på marknaden.

Marknaden för postnära tjänster under utveckling

Post- och telestyrelsen förutspår att förmedlarna på brevmarknaden kommer att spela en viktig roll framöver. Förmedlarna erbjuder olika former av postnära tjänster vilket bland annat innebär att de kan samla ihop brev från flera användare, preparera breven och sedan lämna dem vidare som en stor sändning till postoperatörerna. På så sätt kan även mindre kunder komma i åtnjutande av de volymrabatter som Postnord erbjuder.

Förmedlarnas tjänster motsvarar i stor utsträckning de som även Postnords integrerade dotterbolag Strålfors tillhandahåller. Dessa postnära tjänster utgör nästan alltid en inkörsport till köp av brev-förmedlingstjänster och ingår ofta som en del av ett paketerbjudande beträffande en större mängd av kundens posttjänster. Post- och telestyrelsen betonar att det därför är angeläget att bibehålla ett så stort konkurrenstryck som möjligt även i detta led av post-produktionen.

Fortsatt stark påverkan av digitaliseringen

Det är huvudsakligen tre trender som styr digitaliseringens påverkan på postmarknaden. Dessa är att:

- fysiska meddelanden ersätts av elektroniska (substitution),
- internethandeln ökar i snabb takt,
- och att intresset av att prenumerera på morgontidningar i pappersform minskar.

Det mesta talar för att alla tre trenderna kommer att hålla i sig under överskådlig tid. De pågående förändringarna reser bland annat frågor om hur den samhällsomfattande tjänsten ska utformas för att på bästa sätt motsvara användarnas förändrade behov på en postmarknad där brevfrösendelser minskar i volym medan framför allt ökande e-handel innebär att frösendelser med varor ökar kraftigt.

Större utmaning att tillgodose behov av postservice i hela landet

Postverksamhet måste ständigt anpassa sig till förändrade förutsättningar, enligt Post- och telestyrelsen. När det gäller utdelning på landsbygden uppgav Postnord 2013 följande tre huvudorsaker till varför förändringar i postutdelning på landsbygden behöver ske, förändringar som ibland innebär att postservicen för de boende på landsbygden försämrass.

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

Denna utveckling innebär fortsatta utmaningar för postutdelning i lands- och glesbygd. Samtidigt ökar e-handeln, som spelar en särskilt viktig roll i glesbygd, där övrigt kommersiellt utbud kan vara begränsat. De ökande paketvolymerna, e-handels växande betydelse och etableringen av paketdistributörer som konkurrerar

med Postnord har också bidragit till att frågor rörande paketdistribution väckt ett större intresse från regionala och lokala aktörer, bland annat inom ramen för arbetet med de regionala serviceprogrammen.

Under de senaste åren har Post- och telestyrelsen följt utvecklingen vad gäller postutdelning närmare, bland annat genom återkommande uppföljningsmöten med Postnord. Även om de faktiska förändringarna varit begränsade under dessa år kan myndigheten konstatera att utmaningarna vad gäller framtida brevdistribution i framför allt glesbygd inte avtar utan snarare ökar. Problemen kan dock komma att balanseras av den ökande e-handeln och Postnords fortsatta satsningar på paketutdelning via lantbrevbäringen. Lokal närvaro har alltid varit ett av Postnords främsta konkurrensmedel varför intresset av att möta den ökade konkurrensen sannolikt kommer att gynna även brevdistributionen, skriver Post- och telestyrelsen.

På de ställen där utmaningar ändå uppstår kan det komma att krävas bland annat en ökad samverkan mellan offentliga aktörer på kommunal, regional och nationell nivå. Även ideella och kommersiella aktörer på såväl lokal som nationell nivå kan komma att spela en viktig roll i samverkansarbetet.

4.9 Samdistribution och effektiv konkurrens

Utredningen har i kommittédirektivet fått i uppdrag att utreda effekterna av samdistribution av post och tidningar och bedöma hur samdistribution påverkar möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens.

Under utredningstiden har Post- och telestyrelsen i mars 2016 lämnat en rapport till regeringen som kartlägger förutsättningarna för att genomföra försöksverksamhet med samdistribution av post och tidningar.⁷³ Utredningen har i april 2016 besökt Bring Citymail och NTM på Gotland för att få information om hur deras samdistribution på Gotland går till. Vidare har Postnord tillsammans med Tidningstjänst genomfört ett större test av samdistribution

⁷³ Post- och telestyrelsen, *Kartläggning av förutsättningarna att genomföra försöksverksamhet med samdistribution av post och tidningar*, PTS-ER-2016:14.

under maj 2016. Utredningen konstaterar därmed liksom Post- och telestyrelsen att frågan om samdistribution har aktualiserats alltmer på senare tid.

4.9.1 Två typer av samdistribution enligt Post- och telestyrelsens rapport

Post- och telestyrelsens rapport innehåller en bakgrundsbeskrivning av samdistributionsfrågan som sådan.⁷⁴ Utredningen hänvisar till denna och utvecklar inte detta närmare.

Post- och telestyrelsen tycker sig kunna skönja en utveckling mot att det på den svenska postmarknaden i huvudsak kommer att finnas två konkurrerande block när det gäller utdelning av brev. Det ena är Postnord som satsar på en fortsatt samordning av brev- och pakethantering i utdelningsledet. Det betyder att operatören även i brevutdelningen får ta hänsyn till den rationalitet som gäller för paketbefordran, till exempel att Postnord vill kunna möta mottagande kund under dagtid. Det andra är Bring Citymails geografiska expansion genom samarbetet med MTD vilket kräver en anpassning till den rationalitet som gäller för tidningsutbärning, till exempel att utdelning ska ske tidigt på morgonen. Vid sidan av dessa företag finns det också, enligt Post- och telestyrelsen, ett antal mindre nischföretag (antingen geografiskt och/eller beträffande tjänsteutbud) som sysslar med samdistribution.

4.9.2 Samdistribution av brev och tidningar i praktiken

Bring Citymails samdistribution innebär att brev och paket delas ut tillsammans med morgontidningen (tidningsbud), vilket innebär en transport i stället för två. Lokalt producerade brev sorteras lokalt och delas ut till fler mottagare än enbart tidningsprenumeranter. Bring Citymail menar att företaget genom samdistribution offensivt möter utmaningen med sjunkande antal brev och tidningsprenumeranter.

⁷⁴ www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Post/2016/Kartlaggning-av-forutsattningarna-att-genomfora-forsoksverksamhet-med-samdistribution-av-post-och-tidningar---PTS-ER-201614/

Bring Citymails erfarenheter av samdistribution är att den är kostnadseffektiv och medför nöjda kunder. Samdistributionen förutsätter dock att det inte finns krav på övernattbefordran. I annat fall är det enbart lokala brev som är möjliga att dela ut vid den tidpunkt då morgontidningen delas ut. Bring Citymail anser att samdistribution är bra för konkurrensen på postmarknaden och att den inte står i motsats till kvalitet i brevtudelingen. Operatörens uppfattning är också att den kan ske på affärsmässiga grunder.

Postnord och dotterbolaget Tidningstjänst genomförde under maj 2016 ett gemensamt test av att dela ut post och morgontidningar samtidigt. Testet genomfördes i Skellefteå och under en fyraveckorsperiod fick 4 650 hushåll både i och utanför tätort sin post utdelad tillsammans med morgontidningen. Det innebär att posten delades ut före klockan 06.00, men en vardag senare.

Testet genomfördes enligt Postnord för att undersöka ekonomiska, miljömässiga och arbetsmiljömässiga konsekvenser och vad mottagarna tycker om samdistribution. Ett minskande antal brev och tidningar innebär att alla aktörer behöver titta på nya lösningar för att hålla nere både kostnader och miljöpåverkan.

Postnord kommer att publicera en grundlig utvärdering av försöket under hösten 2016 men har redan nu delat med sig av några tidiga observationer till utredningen:

- Kundreaktionerna var få och mest positiva.
- Den positiva miljöeffekten uteblir eftersom Postnord behöver köra ytterligare en slinga på dagtid för att tömma brevlådor, lämna ut rekommenderade försändelser, värdepost och paket. Dessutom skapar mindre utdelningsfönster behov av fler fordon.
- Brevbärarnas arbetsmiljö påverkas då en stor del av deras arbetstid förläggs till natten. Att läsa adressen på brev i mörker påverkar arbetet vilket måste utredas ytterligare, likaså ergonomin i utdelningen då tidningarna medför ett ökat antal nya flöden att hantera. Nattarbetet ställer också krav på förändringar i brevbärarnas arbetsschema vilket leder till svårigheter att åstadkomma sammanhållna heltidstjänster.
- Den digitala utvecklingen går fort och distribution av den tryckta morgontidningen minskar i dag i en snabbare takt än vad

brevvolymerna faller. Hur det påverkar möjligheterna för samdistribution av brev och paket kommer Postnord att analysera ytterligare och återkomma till.

Utredningen har även träffat fackförbundet SEKO som har framfört farhågor kring att det är svårt att kombinera paketdistribution och tidningsdistribution. Samdistributionen innebär att brevbärarna tvingas arbeta mer under obekväma arbetstider. Enligt företrädare för SEKO är det svårt att praktiskt få det att fungera då det handlar om olika tidsmönster för post, paket och tidningsutdelning.⁷⁵

4.9.3 Det finns möjlighet till marknadstillträde och effektiv konkurrens

Enligt Bring Citymail kommer operatören att fortsätta växa och planerar att under 2017 uppnå 75 procents täckning av landets mottagare tillsammans med NTM och Tidningsbärarna. Samarbeten kommer enligt Bring Citymail att sträcka sig över nya affärsområden och de ser samdistribution som särskilt viktigt för landsbygden, som ett sätt att trygga samhällsservicen.

Liksom Post- och telestyrelsen ser Bring Citymail att när det gäller möjligheten att bedöma vilken potential som Bring Citymail/MTD-samarbetet har för utvecklingen av samdistribution spelar Tidningstjänst en betydelsefull roll. Företaget, som ägs av Postnord, täcker genom sin verksamhet i norra Svealand och södra Norrland, cirka 20 procent av landets postmottagare (se avsnitt 4.7). Tidningstjänst medverkar i MTDs tidningsutdelningsverksamhet, men inte i de av MTDs aktiviteter som omfattar brevutdelning. Det innebär att med nuvarande organisation och struktur har Postnord, genom Tidningstjänst, möjlighet att blockera en med Postnord konkurrerande samdistribuerad tidnings- och postutdelning till en femtedel av landets postmottagare.

Utredningens bedömning är att det redan med dagens reglering finns goda möjligheter till samdistribution. Med utredningens

⁷⁵ www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/facket-kritiska-till-samdistribution

förslag i delbetänkandet⁷⁶ om att ta bort kravet på övernatt-distribution finns det än större möjlighet för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten att samdistribuera tidningar med brev om det skulle passa operatörens verksamhet i övrigt. Hur samdistribution påverkar möjligheten till marknadstillträde och effektiv konkurrens kan eventuellt komma att bero på hur Tidningstjänsts fortsatta ägarförhållande kommer att se ut.

⁷⁶ 2015 års postlagsutredning, *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle*, SOU 2016:27.

5 En samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den

5.1 Innebörden av en samhällsekonomisk analys

I det här kapitlet analyserar utredningen konkurrenssituationen på den svenska brev- och paketmarknaden. Baserat på analysen dras därefter slutsatser om digitaliseringens betydelse för priser och service samt tillträdes hinder på marknaderna.

Utgångspunkten för en samhällsekonomisk analys är att alla parter som berörs av det som analyseras beaktas. Det innefattar därmed de köpare och säljare som direkt agerar på en marknad, men i förekommande fall även andra grupper, företag eller staten. Samhällets sammanlagda nytta och kostnader, i form av alternativkostnader, ställs mot varandra. En konkurrensanalys av en marknad fokuserar på effektiviteten i samhället, det vill säga om marknadsstrukturen leder till att konsumenternas behov på marginalen överensstämmer med kostnaden för samhället för att producera varan eller tjänsten. I så fall maximeras samhällsnyttan. Värdet av att tillfredsställa ytterligare behov hos konsumenten blir därefter mindre än den ökade kostnaden för att göra det. I den samhällsekonomiska analysen kan såväl avsändare som mottagare betraktas som konsumenter, medan postoperatörerna utgör producenterna. Det är i regel avsändaren som är kunden i betydelsen att vara den som betalar för tjänsten.

Analysen bygger delvis på marknadskartläggningen i kapitel 4 och andra synpunkter från marknadens aktörer som utredningen redogör för i kapitel 6–8. Utredningen har i uppdrag att genomföra en samhällsekonomisk analys. Den så kallade SCP (Structure, Conduct, Performance)-modellen kan användas som en referensram

för marknadsanalyser i nationalekonomiska sammanhang. Genom SCP-modellen kan sambanden mellan marknadsstrukturen (structure), företagens beteende (conduct) och det resulterande utfallet på marknaden (performance) studeras på ett strukturerat sätt. Dessa tre faktorer påverkas i sin tur dels av marknads grundläggande efterfråge- och produktionssamband, dels av lagstiftning inklusive sektorsreglering.⁷⁷

I utredningen begränsas analysen till att omfatta konkurrenssituationen, eller med andra ord den rådande marknadsstrukturen, med fokus på digitaliseringens effekter. Konkurrenssituationen studeras i två dimensioner: horisontell och vertikal integration. I samband med det första begreppet analyseras hela konkurrenssituationen på marknaden. Den kan innefatta allt från monopol till en utpräglad konkurrens där inget enskilt företag har någon marknadsmakt. Det senare begreppet studerar konkurrenssituationen i olika produktionsled. En bransch med total vertikal integration kännetecknas av att företagen står för produktionen själva i alla produktionsled. Svagare vertikal integration betyder självständiga företag som har slutit långsiktiga inbördes kontrakt. En total avsaknad av vertikal integration innebär att företagen i varje enskilt produktionsled är fristående och köper och säljer från gång till gång utan bindningar till företag tidigare eller senare i produktionskedjan.

Analysen av konkurrenssituationen på brev- och paketmarknaden i avsnitt 5.2 och 5.3 baseras på SCP-modellen, där marknadsstrukturen förklaras dels av de grundläggande förutsättningarna, dels av företagens agerande. Företagen agerar utifrån sina mål, men begränsas i sin tur av existerande lagar och regleringar. Analysmodellen illustreras i figur 5.1.

⁷⁷ Modellen finns i läroböcker inom området Industrial Organization, exempelvis Carlton C.W. och Perloff J.M. *Modern Industrial Organization*, 4e global ed, Pearson (s. 28) eller Lipczynski J., Wilson J.O.S., Goddard J. *Industrial Organization* 4 ed, Pearson 2013 (s. 7).

Figur 5.1 Bestämningsfaktorer för konkurrenssituationen



5.2 Konkurrenssituationen på brevmarknaden

Konkurrens på brevmarknaden kan uppkomma på två sätt: dels direkt mellan olika postföretag, dels indirekt genom konkurrens från substitut. I ett första steg, i början av 1980-talet, medförde digitaliseringen betydande fördelar för själva brevdistributionen. Genom utnyttjande av streckkoder och genom automatiska brevsorteringsmaskiner kunde sorteringen effektiviseras. Det blev också möjligt för avsändarna att försortera post i postnummerordning. Medan maskinell sortering snarast stärkte det dominerande företags stordriftsfördelar bidrog möjligheten till försortering också till skärpt konkurrens. Det senare var en bidragande faktor till att Citymail etablerade sig i början av 1990-talet.

Redan på 1980-talet började telefax utgöra ett konkurrerande substitut och med internet och e-postens inträde i början av 1990-talet skapades än mer konkurrenskraftiga substitut. Detta andra steg i digitaliseringen fick ett så kraftigt genomslag att brevolymerna började sjunka vid millennieskiftet.

5.2.1 Horisontell integration

I Sverige avskaffades Postverkets brevmonopol den 1 januari 1993, vilket slutligen undanröjde de formella hindren för konkurrens. Citymail hade dock etablerats redan 1991, eftersom det var otydligt vilka brevfrösendelser som omfattades av monopolkungörelsen från 1947. Bring Citymail har sedan dess successivt vunnit marknadsandelar och utökat sitt utdelningsområde, men har haft problem med lönsamheten. Inom delmarknaden för sändningar har

operatören dock ända sedan etableringen utövat ett betydande konkurrenstryck på Postnord.

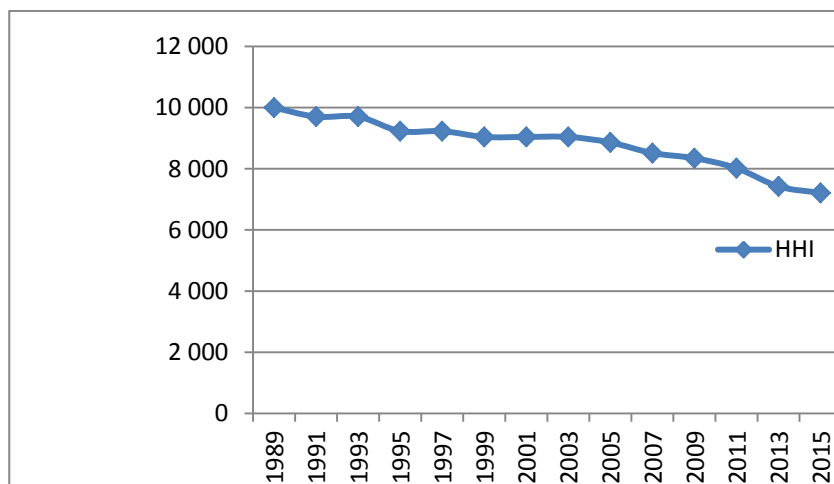
I slutet av 1990-talet etablerades också ett antal lokala postoperatörer, vilka dock har haft en mer marginell betydelse för konkurrensen på brevmarknaden. De står fortfarande för under en halv procent av den totala marknaden. Ända sedan monopolet avskaffades har konkurrenstrycket på stora delar av brevmarknaden varit fortsatt mycket svagt.

Fortsatt mycket svag konkurrens på brevmarknaden som helhet

Ett index som på ett sammanfattande sätt mäter graden av konkurrens på en marknad är HHI (Herfindal-Hirshman Index). Det konstrueras så att marknadsandelarna för alla företag först kvadreras och därefter summeras. Vid monopol når indexet sitt högsta värde, 10 000, eftersom marknadsandelen 100 procent kvadreras. Finns det exempelvis två företag beror konkurrensförhållandena på om de är lika stora eller om ett företag dominerar. Med två exakt lika stora företag blir HHI $(50^2 + 50^2) = 5\,000$, mot om exempelvis det ena företaget har 90 procent av marknaden då HHI blir 8 200 $(90^2 + 10^2)$. Finns det hundra lika stora företag blir HHI lika med 100 (1^2 adderas hundra gånger).

I figur 5.2 visas utvecklingen av HHI på brevmarknaden från åren före avregleringen fram till 2015. Värdet har successivt sjunkit något i takt med Postnords minskande marknadsandel, men är fortfarande mycket högt. 2015 uppgick brevmarknadens HHI till 7 227. Fram till 1991 hade Postverket monopol, därefter har främst Bring Citymail successivt vunnit marknadsandelar. En marknad anses oftast ha måttlig konkurrens om HHI är mellan 1 500 och 2 500 och mycket svag konkurrens om värdet är högre än så. Betraktas brevmarknaden i sin helhet är konkurrensen ännu 20 år efter det reglerade monopolets borttagande sålunda mycket svag. Konkurrenssituationen ser olika ut på skilda delmarknader. Bland annat skiljer den sig mellan enstaka brev och brevsändningar, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 5.3.1.

Figur 5.2 HHI på brevmarknaden 1989–2015



Källa: Andersson P. (2001): "Deregulation and Internet: Dual challenges to postal services in Sweden och Post- och telestyrelsens årliga rapporter, uppgifter om marknadsandelar olika år.

Om HHI för år 2015 beräknas utifrån marknadsandelar baserat på omsättning i stället för volym blir värdet 8 325. Orsaken är att Postnord distribuerar brev med i genomsnitt högre pris än sina konkurrenter. Det alternativa måttet understryker ytterligare den bristande konkurrensen på brevmarknaden som helhet.

Digitaliseringen påverkar den effektiva konkurrensen

Bland de grundläggande förutsättningarna för brevmarknaden märks både stordriftsfördelar, främst i utdelningsledet och i maskinell sortering, och samdriftsfördelar. De senare gäller främst mellan övernattbefordrade och ej övernattbefordrade brev (A- och B-post) och mellan brev och oadresserad reklam. På sista tiden har även samdriftsfördelar i utdelningsledet mellan brev och morgontidningar respektive brev och paket börjat utnyttjas. Eftersom brevvolymerna minskat med nära en tredjedel sedan toppåret 2000 betyder det att Postnord har förlorat marknadsandelar på en krympande marknad där egentligen stor- och samdriftsfördelar borde stärkt konkurrensmöjligheterna. Övriga postoperatörer har därmed vunnit inte bara marknadsandelar utan även ökat

volymer i absoluta tal, vilket är en indikation på att konkurrensstrycket stärkts trots minskande volymer.

Att studera konkurrensnivån genom antalet företag och deras marknadsandelar ger dock inte nödvändigtvis något svar på hur effektiv konkurrensen är. Det beror på hur de inblandade företagen agerar (conduct). Syftet med konkurrens är att marknaden ska fungera effektivt till förmån för konsumenterna. Det innebär att priserna anpassas till kostnaderna och att företagen inte gör onormalt stora vinster. Vidare ska tillgänglighet, service och produkternas kvalitet motsvara konsumenternas önskemål och samtidigt beakta kostnaden för tillhandahållandet.

Vid ett begränsat antal företag på en marknad kan ibland försök att vinna marknadsandelar utmynna i en strategi med intensiv priskonkurrens. Det kan resultera i ett relativt effektivt utfall för konsumenterna och begränsad vinst för företagen. I många andra fall väljer företagen en strategi där de i stället för att konkurrera med priset väljer den mest lönsamma volymen, givet vilken volym de konkurrerande företagen producerar. Därigenom kan de maximera sin egen lönsamhet och då blir prispressen och effektiviteten svagare. Hur lönsamma företagen är kan således ge en god indikation på hur effektiv konkurrensen på en viss marknad är.

Fortsatt lönsamhet på brevmarknaden

Postnord har hela tiden efter avregleringen uppvisat lönsamhet i sin brevverksamhet som helhet. Det kan ses som ett utslag av det begränsade konkurrensstrycket för marknaden som helhet. Om man jämför lönsamheten inom olika segment finns dock stora variationer, vilket Post- och telestyrelsen påpekat i sina översyner av den svenska postmarknaden.⁷⁸ I dag är bland annat de gränsöverskridande försändelserna klart olönsamma på grund av Världspostunionens (UPU) internationella överenskommelser om tariffer. Förlusten inom det segmentet ökar också beroende på en växande import genom e-handel.

Lönsamheten är dock relativt god inom brevsändningssegmentet där konkurrensen från Bring Citymail finns. Frimärkta brev, däremot,

⁷⁸ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad*, tidigare *Service och konkurrens*, olika år.

har uppvisat svag lönsamhet trots avsaknaden av konkurrens på den delmarknaden. Andra enstaka försändelser har dock inte samma problem. Lägst lönsamhet uppvisar marknaden för oadresserad reklam, vilket Post- och telestyrelsen har understrukit.⁷⁹ På den marknaden har även konkurrenterna till Postnord svag lönsamhet, vilket tyder på att konkurrensen där är mer prisinriktad än inom flertalet av segmenten på brevmarknaden. Det bör dock påpekas att alla slutsatser om lönsamheten på ett avgörande sätt påverkas av hur de gemensamma kostnaderna inom brevverksamheten fördelas.

Bring Citymail har under flertalet år dragits med lönsamhetsproblem. Under några år har verksamheten gett överskott men i övrigt varit förlustbringande. Postnords relativt bättre lönsamhet kan tyda på att de har absoluta kostnadsfördelar inom segmentet sändningar, på grund av stordrifts- och samdriftsfördelar. Slutsatsen är dock åter beroende på gjorda kostnadsfördelningar mellan olika segment. Den mer påtagliga konkurrensen inom segmentet har dock otvivelaktigt gynnat konsumenterna, inte bara i form av lägre priser utan också genom ett mer varierat produktutbud och bättre service.

Postnords relativt goda lönsamhet i brevverksamheten kan förefalla paradoxal med tanke på de snabbt fallande brevvolymerna. I en bransch med stordriftsfördelar stiger kostnaden per enhet när volymen minskar. Operatören har emellertid varit framgångsrik i att snabbt anpassa kostnaderna till en minskad volym. Den uteblivna utdelningen till ägaren, svenska staten, föregående år berodde därför inte på problem på den svenska marknaden. Det kan i stället hänföras till den dåliga lönsamheten på den danska marknaden, där volymerna minskat i än snabbare takt än i Sverige (se figur 4.1). På kort sikt har alltså den danska delen av verksamheten påverkat de svenska skattebetalarna negativt i form av utebliven utdelning.

Postnord anpassar sig till minskande volymer

Postnords anpassning till den digitala konkurrensen kan illustreras med figur 5.3. Figuren visar det negativa sambandet mellan kostnaden per producerad enhet och brevvolymen, på grund av

⁷⁹ Post- och telestyrelsen, *Svensk postmarknad 2015*, PTS-ER-2015:3.

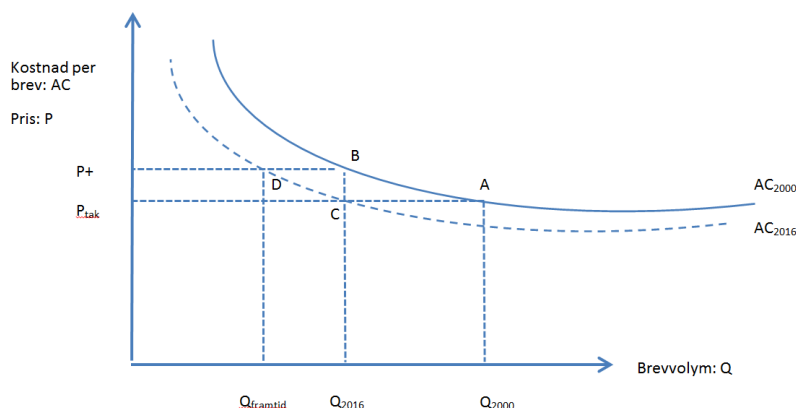
stordriftsfördelar, genom att AC-kurvorna lutar nedåt. Punkten A på den övre kurvan AC_{2000} visar utgångsläget när mängden brev var som störst vid millennieskiftet, med volymen Q_{2000} . Kostnaden antas där vara lika med priset, så att operatören i utgångsläget varken gjorde onormala vinster eller gick med förlust. De minskande brevvolymererna efter år 2000 skulle kunna ha lett till högre kostnad per enhet, så när volymerna minskade med ungefär en tredjedel till Q_{2016} skulle man ha kommit till punkten B på kurvan AC_{2000} . För att täcka den högre enhetskostnaden skulle priset ha behövt höjas till P+.

Postnord har emellertid samtidigt lyckats sänka kostnaden genom ett framgångsrikt arbete med produktivitetshöjningar, så att kostnaden per enhet i stället visas av punkten C på den lägre kostnadskurvan AC_{2016} . På så vis kan det pristaksreglerade priset behållas utan att det leder till förluster. Tvärtom förefaller Postnord hittills ha kunnat sänka kostnaderna något mer, vilket betyder att kostnaden per enhet i dag är lägre än priset och verksamheten är därmed fortsatt lönsam.

En effekt av digitaliseringen är således att den ökade konkurrensen från substitut har medfört att Postnord fått ett starkare tryck att genomföra produktivitetsökningar. Slutsatsen kan även gälla för övriga postoperatörer. På så vis har digitaliseringen på kort sikt medfört både flera alternativa kommunikationsmöjligheter och en effektivare postsektor.

När brevvolymererna bedöms fortsätta att minska blir dock frågan om det på lång sikt finns utrymme för fortsatta kostnadsminskningar. Om det inte gör det, kommer kostnaden per enhet att röra sig längs den nya AC_{2016} till punkt D. Då kommer Postnord att börja göra förluster, likt i Danmark, om inte priset i det skedet kan höjas till P+.

Figur 5.3 En illustration av anpassning till minskade volymer på grund av digitaliseringen



Förslagen i utredningens delbetänkande SOU 2016:27 bör dock bidra till att göra det möjligt för Postnord att anpassa verksamheten till fortsatt fallande volymer. Dels medför förslaget om krav på befordran inom två dagar att operatören får minskade kostnader, dels innebär det föreslagna flexibla pristaket att den tillåtna prishöjningen kan justeras för de ökade styckkostnader som fallande volymer medför. Sammantaget kan det leda till fortsatt positiv lönsamhet för Postnord trots effekterna av digitaliseringen på brevvolymer. Kostnaden per brev kommer då att hamna på en punkt under D tack vare en kombination av fortsatta produktivitetssökningar, som motverkar den ökade styckkostnaden, och viss prishöjning. På längre sikt kan dock ytterligare kostnadsbesparingar komma att krävas.

Den effektiva konkurrensen har skärpts

Slutsatsen av analysen är att konkurrenssituationen på brevmarknaden har skärpts väsentligt genom digitaliseringen. I ett första skede hade digitaliseringen en viss effekt på segmentet brevsändningar genom att konkurrens uppstod för försorterade brev. Under den senaste tioårsperioden har konkurrensen från substitut haft en mer genomgripande påverkan på brevmarknaden

än förekomsten av konkurrerande företag. För att förhindra att lönsamheten ska urholkas har företagen på brevmarknaden varit framgångsrika i att anpassa verksamheten och kostnaderna. Det har i sin tur verkat återhållande på priserna vilket också bromsat upp volymminskningen i en internationell jämförelse. För Postnords del har anpassningen delvis varit proaktiv, vilket på kort sikt bland annat har medfört ökade problem med leveranskvaliteten och brevbärarnas arbetsmiljö. Utvecklingen av service och kvalitet diskuteras i avsnitt 5.4 och tillgängligheten till posttjänster i kapitel 9.

Lönsamheten i brevverksamheten har samtidigt stigit trots de fallande volymerna, vilket dock tyder på att konkurrensen inte har verkat fullt ut. Postnord har fortfarande monopol på en del av de försändelser som inte lämpar sig för substitution.

5.2.2 Vertikal integration

Produktionen av posttjänster delas in i de fyra leden insamling-sortering-transport-utdelning. Begreppen ingår i definitionen av post i såväl postdirektivet som den svenska postlagen. Sorteringsledet är egentligen uppdelat i två delar. Först ska den insamlade posten uppsamlings-sorteras, så att en del transporteras vidare till terminaler i andra regioner med flyg, tåg eller lastbil, medan post till den egna regionen stannar kvar på terminalen. I uppsamlings-sorteringen sorteras posten i huvudsak på de två första siffrorna i postnumret. Post från den egna regionen ska i det andra steget spridningssorteras tillsammans med den inkommande posten från andra regioner. Därefter transporteras den sorterade posten till den enskilde brevbäraren, postkunden eller ombudet. Uppsamlings- och spridningssorteringen sker i samma anläggningar/terminaler men vid olika tidpunkter. Nattetid används terminalerna huvudsakligen för sortering av A-post och dagtid för B-post.

Utdelningsledet har också inslag av sortering, eftersom posten ska sorteras i brevbärarens gångordning. Tidigare sorterade brevbäraren posten under första delen av sin arbetsdag, men numer utför moderna sorteringsmaskiner det mesta även av det sorteringsarbetet. Brevbärarna delar därför ut post en betydligt större del av arbetstiden än tidigare, vilket förklarar att arbetet blivit mer fysiskt betungande. En liten andel brev som är för stora

för att delas ut av brevbäraren lämnas ut via ombud, men de har utredningen bortsett från i denna analys av brevmarknaden.

Den traditionella indelningen av postens produktionsled som hittills beskrivits ger dock en alltför förenklad bild av produktionsleden. För att ett meddelande eller en vara ska distribueras från A till B krävs inte enbart den fysiska förflyttningen. Först ska budskapet eller varan konstrueras, därefter ska det kuverteras, adresseras, frankeras och så vidare. I mottagarledet ska försändelsen hämtas vid en avlämningsplats (postlåda, fastighetsbox, lådsamling, postbox, ombud etc.). Det betyder att sändaren och mottagaren utför en del av arbetet. I många fall, exempelvis vad gäller det handskrivna brevet, är kostnaden i form av tid för att skriva och posta brevet mångdubbelt större än själva portot.

I tabell 5.1 visas en schematisk bild av produktionsleden i postdistribution, där avsändar- och mottagarledet lagts till de steg som traditionellt utförs av postoperatörerna.

Tabell 5.1 Översikt av postproduktionens samtliga produktionsled

Produktionsled	Huvudsaklig aktivitet
Preparering	– print/tryck – kuvertering, adressering, frankering...
Insamling	– tömning av brevlådor – mottagning hos ombud – transport till sorteringsterminal
Uppsamlingssortering	– sortering till respektive region
Transport	– mellan regioner med flyg/tåg/bil
Spridningssortering	– sortering till utdelning inom region
Utdelning	– transport från sorteringsterminal – sortering i gångordning – utdelning till postmottagare på avlämningsplats
Mottagning	– hämtning på avlämningsplats

Digitaliseringen luckrar upp den vertikala integrationen

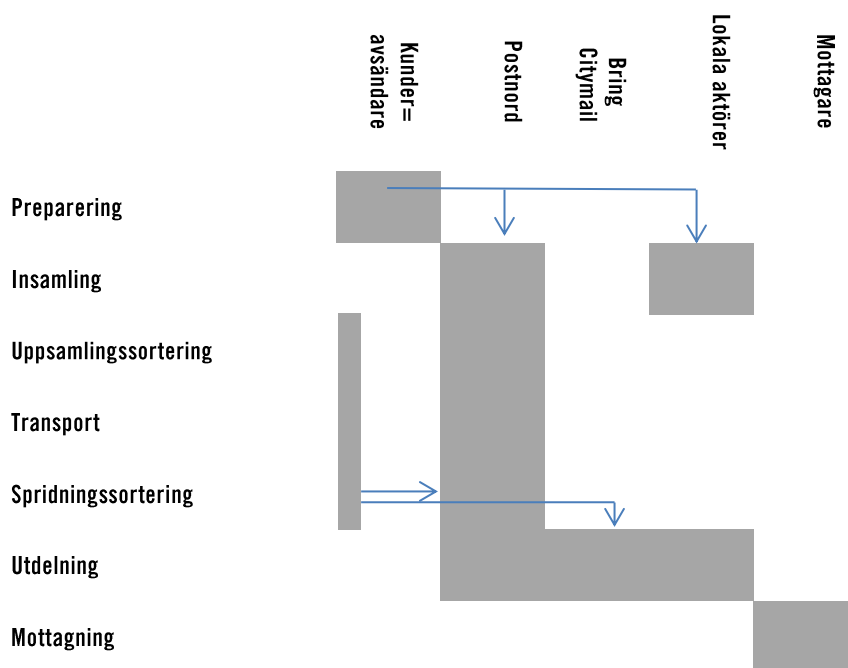
Digitaliseringen har haft en avgörande påverkan för den vertikala integrationen och därmed för konkurrensen på brevmarknaden. Postproduktionen har traditionellt varit både helt horisontellt och vertikalt integrerad i flertalet länder. Det innebär att de tidigare statliga företagen både har haft monopol på all brevförmedling och

själva har stått för produktionen i alla produktionsled som utförs av postoperatören.

Digitaliseringens första steg möjliggjorde att denna integration luckrades upp och att konkurrens därmed uppstod i vissa produktionsled. För det första så kunde det växande segmentet brevsändningar försorteras av kunden och för det andra kunde meddelanden sändas elektroniskt till mottagande terminal i stället för att transporteras fysiskt. Båda dessa förändringar möjliggjorde dels konkurrens i de första produktionsleden mellan kund och postoperatör, dels var det en förutsättning för etableringen av Citymail i början av 1990-talet. Deras affärsidé var från början enbart att ägna sig åt utdelning och låta kunderna sköta såväl sortering som transport.

De lokala postoperatörerna, däremot, ägnar sig huvudsakligen åt traditionell posthantering med insamling och utdelning av post på lokala marknader. Eftersom lokal post varken kräver sortering eller transport, då den kvarblir inom det lokala området, utför de företagen end-to-end-tjänster. Det som kvarstår är utdelningsledet, då breven enbart behöver sorteras i brevbärarens gångordning och delas ut. Under 2016 har även konkurrens i utdelningsledet uppstått i och med Bring Citymails samarbete med tidningsdistributörer. De har därmed etablerat sig bland de lokala aktörer som finns i figur 5.4.

Figur 5.4 Översikt över aktörer i olika produktionsled på brevmarknaden, digitaliseringens första steg



Digitaliseringens andra steg har påbörjat en ytterligare förändring av den vertikala integrationen, som såväl brutits upp som förstärkts. Postnord, som under lång tid har bedrivit traditionell postverksamhet, har börjat integrera såväl bakåt in i prepareringsledet som framåt in i mottagarledet genom exempelvis intern posthantering hos kommuner och stora arbetsplatser. Köpet av Strålfors var en viktig strategi för att integrera in i det första ledet, vilket medförde att företaget fick vertikal kontroll över en viktig del av printnings- och kuverteringsbranschen. Postnord har också börjat integrera i mottagarledet, genom exempelvis intern posthantering hos mottagande kommuner och företag och olika typer av hemleveranser. Det senare gäller dock främst inom paketedistributionen, vilket beskrivs i nästa avsnitt.

Även Bring Citymail har agerat strategiskt genom att integrera bakåt i produktionskedjan. Ursprungligen var operatören i princip ett rent utdelningsföretag, där avsändaren fick stå för all produktion i de första leden i form av sortering och transport. Numera erbjuder

Bring Citymail såväl hämtning av post som transport mellan de tre huvudorterna, och operatören tar också emot osorterade sändningar. De osorterade sändningarna uppgår fortfarande till en mindre andel av de totala, men har ändå inneburit en viss konkurrens även på end-to-end-distribution inom vissa geografiska områden.

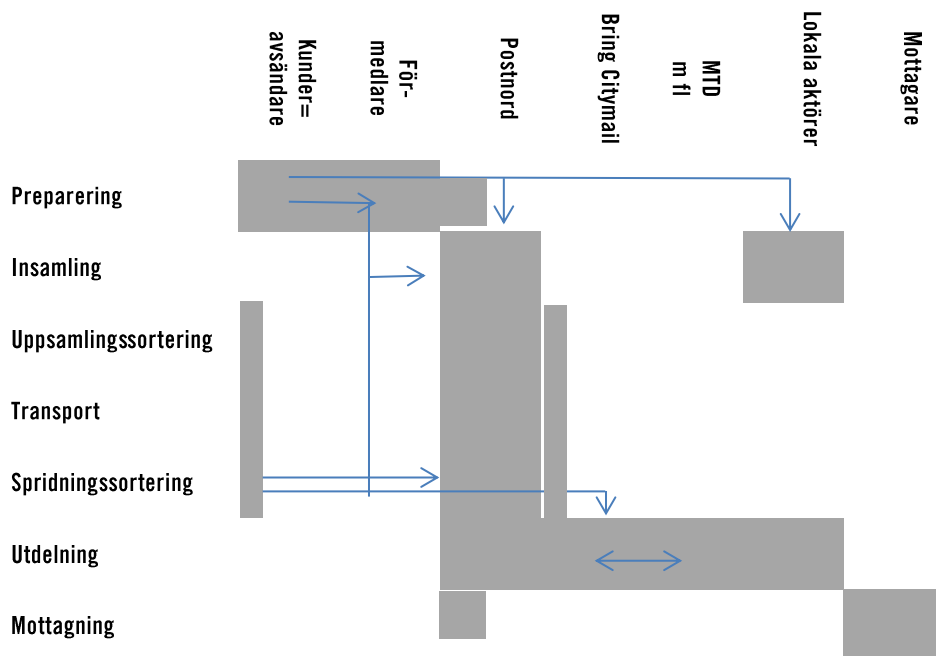
Samtidigt pågår en vertikal disintegration i de första leden i produktionskedjan. Förutom att kunderna själva sedan länge kunnat förbereda posten genom försortering har det, som beskrivits tidigare, växt fram ett antal förmedlingsföretag som i större eller mindre grad utför olika tjänster inom de första leden. Det finns företag som enbart sysslar med preparering, men också sådana som ägnar sig åt postproduktion: konsolidering och porto-optimering, för att överlämna breven till postoperatörerna längre ner i produktionskedjan (se avsnitt 4.4.1).

Ytterligare en indirekt effekt av digitaliseringen är integration i utdelningsledet mellan brev och tidningar eller paket. Möjligheten till samdistribution av brev med tidningar begränsas av tidskraven för övernattbreven. Eftersom morgontidningen behöver delas ut på natten har inte breven som har lämnats in för övernattbefordran hunnit komma fram till utdelningsledet vid den tidpunkten. Med ett borttaget krav på övernattbefordran blir det möjligt att dela ut brev tillsammans med tidningar knappt två dygn efter inlämning. Även brev och paket kan samdistribueras, åtminstone i utdelningsområden med gles bebyggelse.

Brevproduktion kännetecknades tidigare av samdriftsfördelar främst mellan A- och B-post (sorteringsanläggningar utnyttjas dagtid för B-post, nattetid för A-post, utdelningen sker gemensamt) och med oadresserad reklam. Om kravet på övernattbefordran tas bort kan ytterligare samdriftsfördelar tillkomma, vilket möjliggör en skärpt konkurrens i utdelningsledet.

I figur 5.5 syns såväl Postnords och Bring Citymails vertikala utbredning som nya förmedlingsföretag vilka har uppkommit tack vare digitaliseringens andra steg.

Figur 5.5 Översikt över dagens aktörer i olika produktionsled på brevmarknaden, steg 2



Bilden visar att konkurrenssituationen nu har blivit mer komplex genom den pågående vertikala omorganisationen. I avsnitt 5.2.1 fokuserades, som ofta i postsammanhang, på de marknadsaktörer som är verksamma i utdelningsledet. Som framgår av den här analysen har konkurrensen ökat något i det ledet.

En ny företeelse är växande konkurrens även i det första produktionsledet. Om förmedlingsföretagen kan utföra arbetet effektivare än postoperatörerna stärker det konkurrensen och det sker en samhällsekonomisk förbättring. Konkurrensen i försäljningsledet mot kund blir dessutom mer påtaglig. Att det sedan är ett fåtal postoperatörer som står för själva distributionen av breven kan vara ett uttryck för bibehållna stor- och samdriftsfördelar i branschen, varför det i så fall inte skulle vara effektivt med en uppdelning på många producenter i utdelningsledet. För att förmedlingsföretagen ska få en starkare konkurrensposition gentemot postoperatörerna krävs dock både att de institutionella förhållandena är jämbördiga

(a level playing field) och att de växer i storlek för att få en starkare förhandlingsposition.

Utredningens slutsats är att digitaliseringen har bidragit till en viss skärpt konkurrens på brevmarknaden, främst i de första produktionsleden, samt ökat möjligheterna till samdistribution.

5.3 Konkurrenssituationen på paketmarknaden

Analysen av paketmarknaden blir av förklarliga skäl betydligt mer rudimentär eftersom det saknas tillförlitlig statistik om branschen. Utredningen får därför stödja sig på de få uppgifter som Post- och telestyrelsen har haft möjlighet att lämna ut eller som paketdistributörerna på begäran har lämnat till utredningen (se avsnitt 4.5.2).

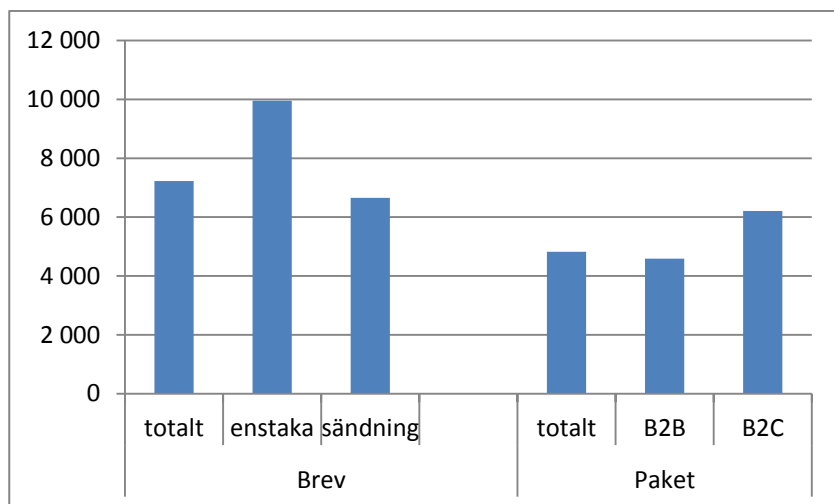
5.3.1 Horisontell integration

Paketmarknaden dominerades under många år av post mellan företag, B2B. Digitaliseringen har på senare tid verkat i rakt motsatt riktning än för brev, och paketvolymerna har ökat kraftigt. Det gäller både för paket mellan företag, och i än högre grad från företag till hushåll, B2C. Enligt utredningens uppskattningar står B2C nu för cirka 44 procent av marknaden och med nuvarande tillväxttakt kommer den inom några år ha växt om B2B. Paket skickade av hushåll står för under två procent av den totala volymen.

Det finns inte underlag för att göra någon beskrivning av utvecklingen över tiden gällande HHI för den svenska paketmarknaden. Utifrån utredningens uppgifter kan dock HHI för år 2015 beräknas till 4 819, jämfört med 7 227 för brevmarknaden som helhet (se figur 5.2). Värdena ger en tydlig indikation på att det råder en mer påtaglig konkurrens på paketmarknaden än på brevmarknaden eftersom ett högre värde för HHI indikerar en svagare konkurrens.

I figur 5.6 visas både HHI för brev och paket 2015, och HHI uppdelad på de huvudsakliga segmenten inom brev- och paketmarknaderna. Alla segment har ett värde som överstiger 2 500, vilket brukar tolkas som att konkurrensen är mycket svag. Konkurrensen är i stort sett obefintlig för enstaka brev, och på paketmarknaden mindre svag för företagspaket än paket till konsument.

Figur 5.6 Jämförelse av HHI för paket- och brevmarknaden, volymer 2015



Källa: Post- och telestyrelsen, Svensk postmarknad 2015, PTS-ER-2016:3.

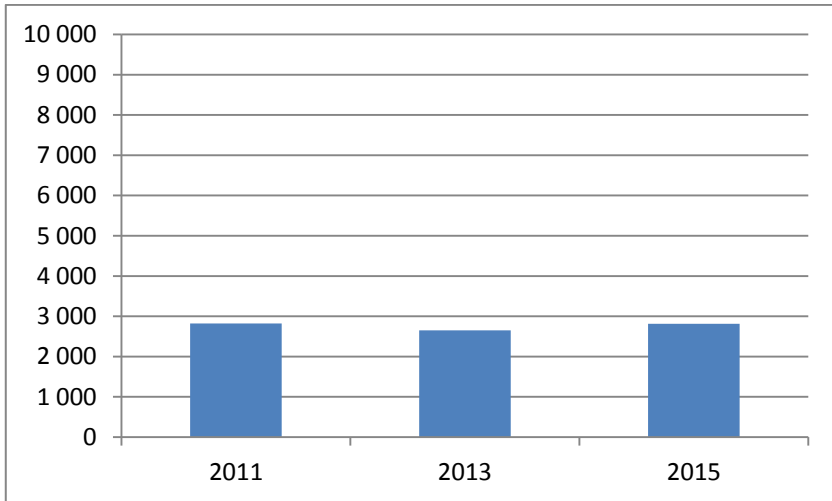
Konkurrensnivån på paketmarknaden förefaller heller inte ha förändrats dramatiskt de senaste åren. Utifrån uppskattade marknadsandelar för paket upp till 35 kilo i Post- och telestyrelsens marknadskartläggning från 1995⁸⁰ har utredningen kunnat beräkna att HHI uppgick till 4 654 år 1994. Ett alternativt sätt att få en uppfattning om konkurrensnivåns utveckling över tiden är att studera de olika aktörernas ombud för paketutlämning. Post- och telestyrelsen har i de senaste årens marknadsrapporter redovisat antalet ombud. I brist på volymuppgifter så kan antalet ombud inte bara ge en bild av paketdistributörernas spridning geografiskt utan också av konkurrenssituationen. Viss reservation kan dock göras för att antal utlämnade paket per ombud kan skilja sig åt mellan aktörerna.

I figur 5.7 visas HHI beräknat på marknadsandelar för det totala antalet paketombud i landet. Slutsatsen är att konkurrenssituationen har varit tämligen oförändrad sedan 2011, vilket är det första år för vilket uppgifter om antal ombud har hittats, och att värdet 2015 uppgick till 2 814. Eftersom det är lägre än HHI för volymer tyder

⁸⁰ Post- och telestyrelsen, *Postmarknaden i Sverige och rikstäckande kassaservice 1995*, 1995-08-31.

det på en jämnare spridning av ombudsnätet än av volymerna mellan paketdistributörerna.

Figur 5.7 HHI för antal ombud på paketmarknaden



Källa: Post- och telestyrelsen 2016.

Utredningens bedömning är att konkurrenssituationen har varit tämligen oförändrad de senaste åren, med en grupp företag med ojämnt fördelade marknadsandelar på en snabbt växande marknad. Konkurrensen på paketmarknaden beskrivs ibland som hård, men i praktiken råder ett oligopol (fåtalskonkurrens) med ett HHI i det intervall över 2 500 där konkurrensen anses vara mycket svag. I avsnitt 5.3.2 redogörs närmare för paketmarknadens aktörer.

Hur effektiv konkurrensen är beror dock, som tidigare har framhållits, på företagets konkurrensstrategi och inte enbart på antalet företag. Något underlag för att bedöma lönsamheten finns inte. Utredningens bedömning är att priskonkurrensen är starkare på paketmarknaden än på brevmarknaden och att lönsamheten därför är svagare. Det tyder på att konkurrensen är effektivare, till förmån för konsumenterna.

Att marknaden är ett oligopol, med något mer jämnstora aktörer än brevmarknaden, kan förklaras av skillnader i de grundläggande förutsättningarna. Stor- och samdriftsfördelarna är mindre markanta för distribution av paket än för brevdistribution. Dels är volymen på

den totala marknaden betydligt mindre. Den omfattar enligt de gjorda uppskattningarna runt 120 miljoner paket, mot 2,3 miljarder brev år 2015. Dels är paket mer skrymmande, vilket gör transport och utdelning mer volymberoende vilket reducerar stordriftsfördelarna avsevärt. Utdelningen av paket till hushåll sker vanligtvis via ombud eller budverksamhet, och inte som i brevutdelning via bestämda utdelningsrutter förbi alla mottagare varje dag.

Även om stordriftsfördelarna vid paketdistribution är blygsamma finns det samdriftsfördelar för ombuden med deras övriga verksamhet liksom för lantbrevbärare med deras andra utdelningstjänster. Skillnaden mot brevdistribution visar sig också genom att kostnaden för att distribuera ett genomsnittligt brev ligger i intervallet 2–10 kronor, medan ett genomsnittligt paket kostar 40–80 kronor att distribuera trots att det i grunden rör sig om samma produktion som utförs.

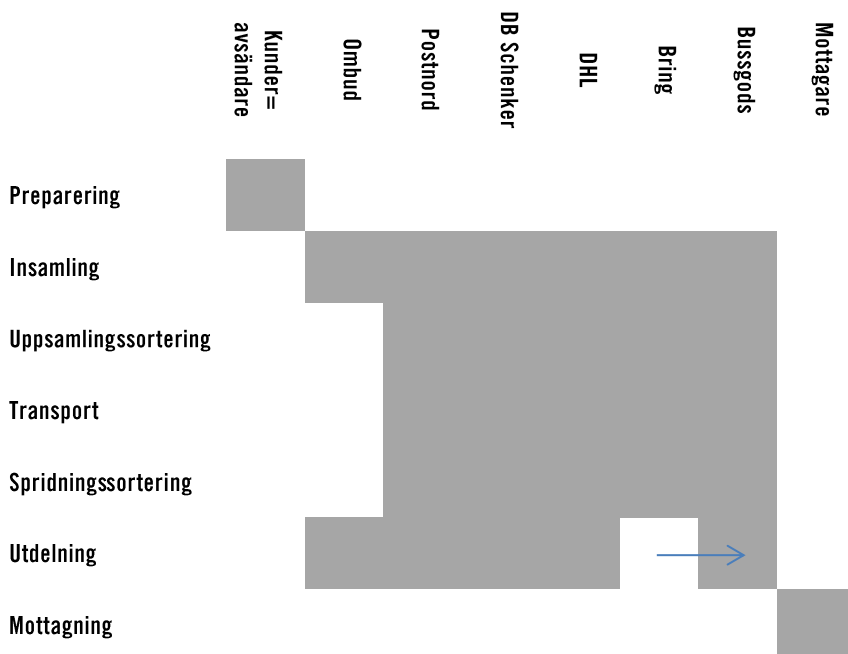
5.3.2 Vertikal integration

Paketmarknaden kännetecknas inte bara av fler stora aktörer utan de olika aktörerna är också verksamma i alla produktionsled. Med andra ord är paketmarknadens vertikala integration mycket stark. De fem företag som utredningen har studerat närmare bedriver alla såväl insamling, sortering, transport och utdelning av paketförsändelserna. Undantaget är Bring, som inte har någon egen utdelning utan använder sig av Bussgods ombudsnät. Bring är, som beskrivits i kapitel fyra dock ägare av Bussgods, men i konkurrensanalysen betraktas de som separata operatörer.

Som utredningen beskrivit är en avgörande skillnad mot brevdistribution att paketutlämningen till konsumenter (B2C) sker via ombud, undantaget Postnords lantbrevbärare. Det gör dels att den vertikala integrationen i utdelningsledet blir svagare eftersom paketdistributörerna inte står för utdelningen själva, utan sluter långsiktiga kontrakt med sina respektive ombud. Dels betyder det att mottagarna genom att själva hämta paketförsändelserna utför en stor del av distributörernas utdelningsarbete. Företagspaketen, som står för över hälften av marknaden, delas dock ut direkt till mottagaren. Paketmarknadens vertikala integration illustreras i figur 5.8. De fem företagen konkurrerar i alla produktionsled, men

i utdelnings- och insamlingsledet är produktionen utlagd på kontrakterade ombud när det gäller B2C.

Figur 5.8 Den vertikala integrationen på paketmarknaden



Traditionellt på postmarknaden är det avsändaren som är den betalande kunden. En ny aspekt är att för delar av e-handeln så har mottagaren möjlighet att ibland välja distributör och köpa tilläggstjänster i form av hemleverans. Genom att mottagaren kan göra ett aktivt val av leverantör i stället för att passivt acceptera de avtal som avsändaren slutit med leverantörer kan det också komma att skärpa konkurrensen.

Sammanfattningsvis har digitaliseringen medfört ökade volymer på den svenska paketmarknaden. Det har gjort att de aktörer som tidigare fanns på B2B-marknaden har fått fler affärsmöjligheter på den snabbt växande B2C-marknaden. Totalt sett har dock inte marknadsandelarna och den vertikala integrationen förändrats i någon större utsträckning de senaste decennierna. Paketmarknaden växer men påverkan på konkurrenssituationen är begränsad. Marknaden

fungerar relativt effektivt i den meningen att priserna för flertalet tjänster är pressade och tillgängligheten över hela landet är relativt god.

5.4 Digitaliseringens effekter på pris, service och tillträde på brev- och paketmarknaderna

I det här avsnittet diskuterar utredningen digitaliseringens effekter på några viktiga faktorer: pris, service och tillträdeshinder. De båda första ingår i ”performance” i SCP-modellen. Tillträdes- eller etableringshinder är faktorer som påverkar marknadsstrukturen och därmed i sin tur marknads utfall. Utredningen återkommer till frågan om geografisk täckning i kapitel 9.

Effekterna som utredningen resonerar kring fortsättningsvis bygger på en analys av förändringarna i de grundläggande förutsättningarna. Som framgick av figur 5.1 är det företagen på marknaden som fattar de strategiska besluten om bland annat pris- och servicenivåer och deras beslut går inte att förutse med säkerhet. De privata konkurrenterna på postmarknaden får antas ha endast avkastningen till ägarna som mål. Eftersom Postnord är ett statligt bolag skiljer sig dess mål något från övriga aktörer. Operatören regleras dels av de tillståndsvillkor som Post- och telestyrelsen utfärdar och som gäller i egenskap av att bolaget är utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. I Postnords bolagsordning står dessutom, förutom de avkastningskrav som staten formulerar, bland annat att bolaget ska tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige.

5.4.1 Prisnivåer

Analysen av digitaliseringens effekter på priserna kan delas upp i två delar: dels den totala *prisinivån*, dels *prisstrukturen*. Med den första avses hur brev eller pakets prisutveckling har sett ut i jämförelse med andra varors och med det senare hur priset för olika typer av brev eller paket utvecklats i förhållande till varandra.

Brevpriserna har påverkats mest av den ökade konkurrensen

Som utredningen har beskrivit tidigare har prisutvecklingen främst påverkats av fallande brevvolymer, kostnadsbesparingar och konkurrens på vissa marknadssegment. Institutionella förändringar såsom momsundantaget har också varit viktiga.

I figur 4.8–4.10 redovisas den nominella portoutvecklingen för ett antal brevtjänster. Under den första delen av digitaliseringen anpassades de olika produkternas priser närmare till kostnaderna från att tidigare varit alltför enhetliga. Det innebar en kraftig förändring av prisstrukturen. Priset för enstaka brev höjdes kraftigt, medan priset för sändningar minskade. I reala termer (justerat för inflationen) ökade Postens priser för ett enstaka 1:a-klassbrev med 79 procent mellan 1991 och 2006. Om man räknar bort effekten av att moms infördes 1997 blir höjningen 43 procent. För ekonomibrev var motsvarande höjning 68 procent inklusive moms och 35 procent utan.

För sändningar däremot, vilka utgör den större delen av brevförsändelserna, sjönk priset kraftigt. Listpriset för en försorterad sändning 20-gramsbrev minskade med 9 procent och 48 procent för sändningar med 50-gramsbrev under samma 15-årsperiod. Avtalspriserna minskade än mer och utredningens uppskattningar antyder att ett lägre pris med ytterligare 25 procentenheter inte var ovanligt. För utdelning i storstad sjönk listpriset för sändningar med 20-gramsbrev med 22 procent och med 55 procent för sändningar med 50-gramsbrev. Dessutom hade Citymail tillkommit som ett alternativ till Posten, med priser som låg i nivå med eller under Postens.

Om man i stället ser till hela tidsperioden från 1991 fram till 2016 så har 1:a-klassbrevets pris ökat med 69 procent i reala termer (alltså 69 procent mer än inflationen under samma tidsperiod). Det betyder att under den senaste tioårsperioden har priset sjunkit realt sett vilket beror på portosänkningen med 50 öre den 1 april 2016 som följd av momsundantaget. Utan den sänkningen har prisökningen varit 78 procent realt, alltså i stort sett identisk med prisökningen fram till 2006. Under de senaste tio åren har därmed det reala priset för 1:a-klassbrev legat still fram till borttagandet av momsen. Det är en tydlig effekt av att digitaliseringen skärpt konkurrensen, vilket hållit tillbaka kostnads- och prisökningar.

Den konkurrens som trots allt finns på den svenska brevmarknaden har bidragit till att hålla tillbaka ökningar av den totala prisnivån, enligt utredningens bedömning. Det i sin tur har bidragit till att volymerna hittills har minskat måttligt i jämförelse med länder med liknande förhållanden. Eftersom digitaliseringen förväntas leda till fortsatta volymminskningar avgörs den framtida effekten på priserna av hur kostnaderna utvecklas. Möjligheten att hålla tillbaka prishöjningar i framtiden förutsätter att kostnadsbesparingar kan göras som motsvarar de kostnadsökningar som de fallande volymerna medför. Detta framgår av analysen som illustreras i figur 5.3.

Offentligt subventionerad distribution förekommer inte

Med utgångspunkt i kartläggningen av postmarknadens utveckling har utredningen i uppgift att analysera hur postlagstiftningen och det offentliga åtagandet påverkar andra marknadens funktionssätt. Förekomsten av offentligt subventionerad distribution för distanshandelsföretag ska kartläggas och de samhällsekonomiska kostnaderna av eventuella snedvridningar diskuteras.

Prissättningen på brevmarknaden regleras av pristaket i de delar som har bestämts i postförordningen. På dessa tjänster saknas i allt väsentligt konkurrens från andra operatörer. Pristaket bidrar till att hålla priserna på enstaka försändelser nere, och är ett sätt att förhindra en ökning av de samhällsekonomiska kostnaderna. Så länge pristaket inte leder till att de berörda tjänsterna underprissätts finns heller ingen risk att de subventioneras av Postnords övriga tjänster. Eftersom Post- och telestyrelsen bevakar att priserna är kostnadsorienterade ska inte sådan prissättning förekomma.

Övriga delar av brev- och paketmarknaden har fri prissättning, begränsat av att tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna ska ha kostnadsorienterade priser. Det i sin tur begränsar konkurrenternas prissättning, givet att de erbjuder liknande produkter. Några subventioner till Postnord utgår inte.

Utredningens bedömning är därför att det inte finns några snedvridningar, till följd av lagstiftningen eller regleringen, som skulle orsaka samhällsekonomiska kostnader på andra marknader.

Tvärtom samverkar konkurrensen, pristaket och den kostnadsorienterade prissättningen till att motverka snedvridningar.

Paketmarknaden bedöms ha effektiv priskonkurrens

Det finns ingen möjlighet att analysera den historiska prisutvecklingen för paket på samma sätt som för brev. Marknaden har inte heller varit reglerad, varför priserna får anses vara marknadsmässiga, givet den konkurrens som råder. Utredningens bedömning är att priskonkurrensen är relativt stark, dessutom konkurrerar distributörerna med hög tillgänglighet i sina ombudsnät.

Digitaliseringens andra steg, det vill säga utvecklingen av internet, har som utredningen tidigare konstaterat medfört kraftiga ökningar av paketvolymerna. Även om stordriftsfördelarna inte är lika påtagliga som för brev kan vissa sådana fördelar uppkomma. Marknadens snabba tillväxt kan också ge ett ökat utrymme för fler distributörer, vilket i sin tur kan skärpa konkurrensen och hålla ner priserna. I huvudsak är en slutsats av utredningens samhällsekonomiska analys att den relativt effektiva konkurrensen på den svenska paketmarknaden fortsätter. Detta förutsätter dock att konkurrensförutsättningarna förblir likvärdiga.

5.4.2 Servicenivåer

Digitaliseringen i sig har naturligtvis medfört betydande fördelar för kommunikationen i samhället. Det är svårt att skilja serviceförändringar som beror av digitaliseringen på postmarknaden från de som beror av andra faktorer. Service är också ett vitt begrepp. Här diskuteras främst frekvens, hastighet, tillförlitlighet och geografisk tillgänglighet.

Servicenivån för brev är hög men kan komma att försämrats

Insamlings- och utdelningsfrekvensen för brev inom den samhällsomfattande posttjänsten är ännu oförändrad som en följd av postdirektivets krav på femdagarsutdelning. Avseende beforderingstider föreslår utredningen i delbetänkandet att övernattkravet på

inrikes brev ska ändras till ett krav på befordran inom två arbetsdagar. Det är en anpassning till förändrade kommunikationsvanor som en direkt konsekvens av digitaliseringen.

Postnords leveranssäkerhet har de senaste två åren minskat betydligt, främst för post till vissa regioner.⁸¹ Andel 1:a-klassbrev som delades ut nästa arbetsdag har under hela 2000-talet legat mellan 94–96 procent men sjönk 2015 till under 90 procent. Det kan ses som en konsekvens av en anpassning av produktionslogistiken till de minskande volymerna. Under 2016 har siffran åter stigit till över 90 procent, enligt uppgift från Post- och telestyrelsen.

Den geografiska tillgängligheten är fortfarande i huvudsak oförändrad även om Postnord har gjort mindre anpassningar av utdelningsnätet. I takt med fortsatt fallande volymer är det främst den geografiska tillgängligheten i kombination med utdelningsfrekvensen som kan komma att påverkas. Redan i dag har några hushåll i glesbygd frivilligt bytt utdelningsfrekvens mot utdelning närmare bostaden. En sådan utveckling på bredare front, under de försättningar postdirektivet tillåter, går inte att utesluta när digitaliseringen fortsätter. Utvecklingen kan dock komma att begränsas av att behovet av att dela ut paket fortsätter att öka.

Det förtjänar dock att understrykas att servicenivån generellt sett är hög på den svenska postmarknaden och att förändringarna ännu har varit marginella. Digitaliseringen har också medfört fördelar, exempelvis genom den transparens och förenkling som postföretagens webbplatser medför för konsumenterna. Konkurrensen från Bring Citymail har inte bara pressat priserna på sändningar utan också haft positiv påverkan på företagets service gentemot inte minst företagskunder.

Servicenivån för paket utvecklas positivt

Den bristfälliga informationen om paketmarknaden gör det svårare med en heltäckande analys av servicenivån. De ökande volymerna och konkurrensen mellan distributörerna bör påverka servicenivån positivt. E-handeln ställer högre krav på snabba leveranser. Den geografiska tillgängligheten är generellt sett hög, trots de

⁸¹ Post- och telestyrelsen, *Svensk postmarknad 2016*, PTS-ER-2016:3.

begränsade volymerna jämfört med brev. Digitaliseringen har medfört spårbarhet både för producenter och för kunder och genom exempelvis sms-avisering kan mottagarna informeras om paketens leveranstid. Mottagarna kan ibland välja såväl distributör som tilläggstjänster i form av snabbare leverans eller utkörning till bostaden. Mycket talar för att servicegraden kommer att fortsätta utvecklas i positiv riktning.

5.4.3 Etableringshinder på marknaderna

Som har framgått av 5.2 har nya företag på senare år etablerat sig på brevmarknaden framför allt i de första produktionsleden och i utdelningsledet. På paketmarknaden har ingen större nyetablering ägt rum, men däremot har befintliga företag expanderat sitt verksamhetsområde. Man kan ställa sig två frågor: varför det inte finns fler företag på marknaden och vad som krävs för att konkurrensen ska bli effektivare?

En viktig fråga i samhällsekonomiska analyser är förekomsten av etableringshinder. Dessa kan vara naturliga och komma från de grundläggande förutsättningarna på marknaden (jämför figur 5.1). De kan också vara konstruerade genom reglering. I det senare fallet kan de vara medvetet ägnade att förbättra marknadens funktions-sätt eller vara oönskade konsekvenser av en inte optimalt utformad reglering eller påverkan av särintressen.

Den höga koncentrationen på brevmarknaden beror framför allt på att de grundläggande förutsättningarna skapar naturliga etableringshinder. Det finns i flera avseenden stor- och samdriftsfördelar, i kombination med tidskraven för främst övernattbefordran och den geografiska utbredningen. Delar i produktionskedjan har länge haft inslag av vad som kännetecknar ett naturligt monopol, främst maskinsortering inom en region och utdelning inom ett visst område.

Det betyder att det är effektivast med endast ett företag på marknaden. Däremot behöver inte samma operatör nödvändigtvis bedriva sortering eller utdelning överallt. För att få en fungerande service i hela landet krävs i så fall att aktörer verksamma på olika områden kan samarbeta om teknik, ekonomi, tidskrav med mera och utbyta post sinsemellan. Samarbete är dock något som har visat

sig komplicerat i praktiken. De internationella postströmmarna fungerar inte friktionsfritt och olika försök av svenska lokala operatörer att samarbeta för att täcka större områden har hittills inte varit framgångsrika. Det är knappast samhällsekonomiskt önskvärt att ha parallella system som förtar stordriftsfördelarna genom att volymerna delas på två eller flera. Bring Citymail kan utmana Postnord, som har påtagliga stordriftsfördelar, genom att enbart dela ut var tredje arbetsdag. Det gör att produktiviteten i deras utdelning är tre gånger så hög eftersom samma brevbärare kan täcka tre utdelningsrundor.

En tydlig trend på marknaden är att i växande grad utnyttja samdriftsfördelar, exempelvis mellan utdelning av brev och paket respektive brev och tidningar. Därmed minskar betydelsen av stordriftsfördelarna för konkurrenssituationen. Likaså blir vikten av tillträdeshinder mindre, då det inte främst handlar om nyetablering utan att befintliga företag finner nya samarbetsformer inom olika marknadssegment.

Post- och telestyrelsen framhåller de ekonomiska etableringshindren i form av de stora investeringar som skulle krävas för att skapa ett nytt utdelnings- och insamlingsnät som täcker hela landet. I en ideal värld skulle ett företag som kan påvisa högre effektivitet och därigenom utsikt till vinst kunna finansiera sig via lån på kapitalmarknaden. Det är dock inte sannolikt, och etableringen måste i stället ske etappvis. För att täcka hela landet förutsätter en sådan etablering att befintliga operatörer åtminstone till en början tar emot och delar ut nystartade operatörers post till icke-diskriminerande priser och villkor i områden där de nystartade ännu inte är verksamma. Störst möjlighet att etablera sig har sannolikt företag som redan har ett geografiskt nätverk. Det kan exempelvis vara befintliga paket- och tidningsdistributörer, livsmedelskedjor och möjligtvis internationella postoperatörer med god branscherfarenhet och finansiell styrka. Med tanke på att brevmarknaden krymper snabbt är etableringshindren om möjligt högre än tidigare för ett rent brevförmedlingsföretag, men lägre för företag med en strategi att utnyttja samdriftsfördelar.

5.4.4 Åtgärder för att bevara och stärka effektiv konkurrens

Vilka hinder kan då identifieras i en samhällsekonomisk analys mot att bevara och för att eventuellt stärka effektiv konkurrens på postmarknaden?

Tillträdesfrågor (downstream access)

Som utredningen har beskrivit tidigare i kapitlet är en av de viktigaste trenderna för konkurrensen framväxten av nya företag i prepareringsledet. I det ledet finns inga påtagliga stordriftsfördelar, vilket gör att konkurrens mellan dessa företag och med de befintliga postföretagen kan antas vara effektiv. För att konkurrensen mellan förmedlare och postoperatörer ska fungera är det nödvändigt att förmedlarna kan få sin post distribuerad med postoperatörerna på icke-diskriminerande villkor. Det gäller såväl de rent ekonomiska villkoren (priserna) som tekniska och tidsmässiga krav.

Momsreglerna

Postnord inte är momspliktigt för vissa tjänster vilket skulle kunna riskera att snedvrider konkurrensen på marknaden. Det uppstår dessutom även snedvridningar mot alla andra varor i ekonomin om en viss vara undantas från moms. Utredningen bedömer att snedvridningseffekterna på brevmarknaden i dagsläget är begränsade, då konkurrensen redan är liten i det aktuella segmentet. Konsekvenserna skulle däremot kunna bli större på paketmarknaden, med sin i dag relativt effektiva konkurrens. Det gäller i första hand de paket som skickas av hushållen, men genom urholkat underlag för Postnords konkurrenter skulle det kunna slå igenom även på resten av paketmarknaden.

Tillgång till postnummer

För att nystartade och tillkommande företag ska ha likvärdiga möjligheter behöver de få tillgång till postnummersystemet. Systemet betraktas som en del av den immateriella postala infrastrukturen och det kan anses vara en anomali att en operatör förvaltar systemet i

stället för en myndighet. Pragmatiska överväganden har legat bakom denna ordning, men om den ska behållas är det rimligt att systemet hålls öppet för alla, såväl verksamma på postmarknaden som andra företag som använder postnummersystemet. Priset bör vara kostnadsorienterat och tillhandahållandet ske på icke-diskriminerande villkor.

Tillgång till adressregister

I dag finns ett samarbete mellan befintliga postföretag inom Svensk Adressändring AB (SvAAB). Det utgör ett exempel på vad ekonomer kallar infrastrukturklubb, där marknadens aktörer har skapat ett fungerande samarbete varför det saknas behov för offentlig intervention. För att inte tillträdande aktörer ska kunna blockeras av de befintliga är det nödvändigt att adressregistret hålls tillgängligt för alla på icke-diskriminerande villkor.

Tillgång till portkoder, fastighetsboxar och liknande anläggningar

För en tillträdande postoperatör eller paketdistributör kan ett etableringshinder vara att få tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljshus. Det är också viktigt att postmottagningsanläggningar, såsom postlådor och fastighetsboxar, förblir i mottagarens ägo. Om en postoperatör skulle ställa krav på att dela ut i sina egna anläggningar, i vilken ingen annan operatör får lämna sin post, skulle det skapa ett oöverstigligt hinder för andra. Om paketautomater blir vanligare i framtiden är det därför samhällsekonomiskt önskvärt att de delas av de olika distributörerna, i stället för att ett antal automater ska ställas upp parallellt. Även här skulle en infrastrukturklubb kunna lösa problemet.

Svårt att identifiera tillträdeshinder på paketmarknaden

Det ska avslutningsvis tilläggas att för paketmarknaden är den samhällsekonomiska analysen ofullständigare och tillträdeshinder svårare att identifiera än för brevmarknaden eftersom det saknas

tillräcklig marknadsinformation. Relevant statistikinsamling avseende den svenska paketmarknaden skulle underlätta marknadsanalyser. Sådana skulle i förlängningen kunna ligga till grund för eventuella regelförbättringar som skapar ökad effektivitet på marknaden.

6 Tillgång till postal infrastruktur

6.1 Upplevda brister i regleringen av den postala infrastrukturen

Utredningen har i uppgift att bland annat utreda om postlagstiftningen motsvarar de rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle. I kommande tre kapitel redogör utredningen för de upplevda brister i postregleringen som marknadens aktörer har uppmärksammat utredningen på. Det kan också röra sig om problem som har påvisats i den samhällsekonomiska analysen och som kan hindra marknadens utveckling. I samband med redovisningen resonerar utredningen kring huruvida det är möjligt och önskvärt att åtgärda problemen eller inte, och i så fall hur.

Begreppet postal infrastruktur avser de system och anordningar som behövs för att postbefordran i samhället ska kunna fungera effektivt och tillförlitligt.⁸² Det som hittills har omfattats är postnummersystemet, postboxar, eftersändning av post och adressändring. Däremot har frågor om tillgång för postoperatörer till andra postoperatörers terminaler, sorteringsmaskiner, brevbärarutdelning eller liknande inte inbegripits i regleringen av den postala infrastrukturen.

Bring Citymail har framfört att utredningen bör se över hur regleringen kan säkra tillgången till aktuella adressuppgifter för alla som är verksamma i branschen, adresstandarder för lägenhetsnummer, samverkan kring postboxförsändelser och krav på fastighetsboxar. Svensk Direktreklam och UPS har pekat på vikten av att aktörerna på postmarknaden får tillgång till eventuella portkoder och nycklar till flerfamiljshus. Fria postoperatörers förbund och Svensk Adressändring AB (SvAAB) har bett

⁸² Prop. 1998/99:5, *Postal infrastruktur*, s. 9.

utredningen att titta på hur tillgång till aktuella adressuppgifter kan säkerställas genom postlagen. Svensk Direktreklam anser att Post- och telestyrelsen bör få mandat att bygga upp ett postalt banverk och genom detta administrera till exempel fastighetsboken. SEKO har bett utredningen att se över möjligheten att införa krav i postlagen om att fastighetsboxar ska införas som standard i flerfamiljshus. MTD och VTD har framfört att det är viktigt att alla aktörer på postmarknaden får tillgång till utdelning i fastighetsboxarna, särskilt med tanke på att utdelade brev med varor ökar kraftigt i och med den växande e-handeln. Postnummeruppror.nu anser att postlagen bör ändras så att alla ska kunna få fri tillgång till postnummerregistret även om en tillståndshavare (i dag Postnord) utses att tillhandahålla och förvalta det.

6.2 Säkra tillgången till aktuella adressuppgifter

För att hantera adressändringar och eftersändning av post finns i Sverige ett system uppbyggt med ett särskilt bolag, SvAAB.⁸³ SvAAB grundades 1994 och bolaget kvalitetskontrollerar de definitiva och tillfälliga adressändringar som det samlar in från privatpersoner och företag. SvAAB ägs till 85 procent av Postnord och till 15 procent av Bring Citymail. I SvAABs styrelse ingår representanter för Postnord, Bring Citymail och övriga anslutna operatörer. Även om Postnord äger den övervägande delen av bolaget är inflytandet garanterat för båda ägarna genom ett aktieägaravtal. Enligt avtalet ska bolaget verka konkurrensneutralt i förhållande till samtliga postoperatörer.

Enligt Post- och telestyrelsens anvisningar för ansökan om tillstånd kan alla postoperatörer teckna avtal med SvAAB om tillgång till information för att hålla egna adressregister aktuella. En anslutningsavgift betalas till SvAAB. Det överskott i SvAABs verksamhet som därefter uppkommer på grund av avgiften för eftersändning, som tas ut av postmottagarna, fördelas mellan anslutna operatörer i proportion till antalet eftersändningar som de administrerar.

⁸³ www.adressandring.se/kundtjanst/om-adressandring

SvAAB levererar dagligen adressändringar till Postnord, Bring Citymail och cirka 20 andra postoperatörer samt till Statistiska Centralbyrån (SCB) och tidigare även Skatteverket. Postoperatörerna får uppgifter om adressändring två gånger per dag medan Skatteverket tidigare fick uppgifterna en gång per dag.

Genom systemet garanteras uppgifter till operatörerna om tillfällig eller definitiv eftersändning. Priserna för detta regleras enligt separata avtal med operatörerna. 2005 års post- och kassaserviceutredning och 2008 års postlagsutredning bedömde att systemet med adressändring och eftersändning som hanteras genom SvAAB fungerar väl.

6.2.1 Ändrade folkbokföringsregler

År 2013 ändrade riksdagen 25 § folkbokföringslagen (1991:481) så att anmälningar i folkbokföringsärenden enbart ska göras till Skatteverket. Enligt den tidigare lydelsen kunde den som flyttar inom landet eller som ändrar postadress utan att flyttning har skett, välja att lämna ansökan till Skatteverket, Försäkringskassan eller till ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer.

I prop. 2012/13:120 anförde regeringen att det inte längre fanns anledning att låta Försäkringskassan vara behörig mottagare av flyttningsanmälningar.⁸⁴ Inte heller fanns det anledning att ha kvar möjligheten för regeringen att bestämma ett postbefordringsföretag som ska kunna ta emot anmälningarna. Regeringen konstaterade att Försäkringskassan och dåvarande Posten AB inte längre tog emot flyttningsanmälningar i någon större utsträckning. Posten AB skickade i stället dessa vidare till SvAAB vars tjänster i sin tur upphandlades av Skatteverket.

Vidare ansåg regeringen att om fler personer av andra anledningar i framtiden kom att vända sig direkt till Skatteverket med sina flyttningsanmälningar, borde en sådan utveckling med fördel kunna hanteras inom ramen för en vidare utveckling av samarbetet mellan Skatteverket och det företag som Skatteverket upphandlar tjänsterna ifrån. Det var i sammanhanget önskvärt att den enskilde på ett enkelt och smidigt sätt, i samband med sin flyttningsanmälan till Skatteverket, även skulle kunna hantera adressändringar och

⁸⁴ Flyttningsanmälan/flyttanmälan innebär en ändring av folkbokföringsadress.

eftersändningar hos det företag som Skatteverket anlitar, vilket då var SvAAB.

Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det inom ramen för det existerande välfungerande systemet redan fanns goda förutsättningar att ytterligare effektivisera samarbetet mellan Skatteverket och SvAAB, eller någon annan aktör som Skatteverket i framtiden kunde komma att upphandla motsvarande tjänster av. Det fanns därmed inte tillräckliga skäl för att i folkbokföringslagen utse något annat organ att vid sidan av Skatteverket vara mottagare av anmälningar i folkbokföringsärenden. Regeringen föreslog därför att bestämmelserna om flyttningsanmälan med mera i 25–27 §§ folkbokföringslagen skulle ändras så att enbart Skatteverket var behörig att ta emot dessa anmälningar.⁸⁵

6.2.2 SvAAB:s klagomål

SvAAB har skrivit till utredningen att bolaget på våren 2015 fick ett meddelande från Skatteverket om att myndigheten inte skulle förlänga sitt avtal med SvAAB rörande bland annat flyttanmälan och särskild postadress.⁸⁶ Avtalet löpte ut och om ett nytt avtal skulle slutas så behövde tjänsten upphandlas, vilket Skatteverket valde att inte göra. Följden blev att SvAAB från och med 1 januari 2016 inte längre får ta emot och hantera flyttanmälningar vilket de tidigare har kunnat göra i enlighet med avtalet.

SvAAB betonar att rationell posthantering bygger på förutsättningen att samtliga postoperatörer i landet har tillgång till samma adresser och att dessa är kvalitetssäkrade. Inaktuella och felaktiga adresser kan göra att viktig information inte når fram till adressaten i rätt tid. Varje år orsakar feladressering dessutom merarbete och extra kostnader för postoperatörerna.

Som en följd av Skatteverkets förändring ser SvAAB en risk att det kan uppstå en kommunikationsbrist mellan det allmänna och medborgarna. Brevmediet i Sverige är i dag, enligt SvAAB, en kvalitetskontrollerad och säker kommunikationsform. I avsaknaden av officiella e-postadresser hos individer är brevmediet fortfarande det

⁸⁵ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 107–108.

⁸⁶ Uppgifter från SvAAB.

säkra kommunikationsalternativet för myndigheter och företag, genom vilken de på ett kvalitetskontrollerat sätt kan nå medborgarna.

6.2.3 SvAAB:s tillstånd om tillgång till SPAR löper ut

Skatteverket fick ansvaret för Statens personadressregister (SPAR)⁸⁷ den 1 januari 2009 med anledning av att Sverige riskerade kritik från EU för att SPAR-verksamheten inte följde gällande regelverk. Skatteverket utvecklade ett helt nytt tekniskt system för SPAR utifrån reglerna i sparlagen (1998:527) respektive sparförordningen (1998:1234). Alla beslut om tillgång till SPAR är tidsbestämda med en maximal giltighetstid om fem år. Detta för att myndigheten med jämna intervall ska kunna pröva om kunderna fortfarande lever upp till gällande regelverk.

Skatteverket skriver till utredningen att SPAR får lämna ut folkbokföringsuppgifter elektroniskt men endast till den som är personuppgiftsansvarig (eller dennes personuppgiftsbiträde). För att möjliggöra för SPAR att lämna ut uppgifter till SvAAB skulle företaget behöva dels ges tydlig rätt att få föra ett riksomfattande register dels uttryckligen ges ansvaret att vara personuppgiftsansvarig för registret. Då kan tillstånd/tillgång till SPAR beviljas enligt gällande regler i sparlagen och den postala verksamhetens behov kan via SvAAB få en fortsatt säkrad tillgång till uppgifter från folkbokföringen via SPAR. Det skulle dels ge SvAAB rätt att föra ett riksomfattande register (med alla adresser samt med uppgift om vilka som är folkbokförda på respektive adress), dels möjliggöra att SvAAB utpekas som personuppgiftsansvarigt för det riksomfattande registret.

Giltighetstiden för SvAABs nuvarande tillstånd att få uppgifter från SPAR löper ut i slutet av 2016. När det blir dags att ompröva/förlänga tillståndet kommer Skatteverket inte ha möjlighet att göra det såvida det inte då står klart att SvAAB får föra ett riksomfattande register och att bolaget alltså även är personuppgiftsansvarigt för detta.

⁸⁷ Statens personadressregister, SPAR, är ett offentligt register som omfattar alla personer som är folkbokförda i Sverige, både svenska och utländska medborgare.

6.2.4 Utredningens kommentar

Utredningen konstaterar att tillgång till uppdaterade adressuppgifter är en förutsättning för att postverksamhet ska kunna bedrivas på ett tillförlitligt sätt i överensstämmelse med 2 kap. 6 § postlagen. Enligt samma paragraf ska skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthållas, vilket även det kan försvåras om brev delas ut till fel adressat.

Det är av stor vikt att de som bedriver postverksamhet har tillgång till sådana uppgifter som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas tillförlitligt. Enligt uppgift från Näringsdepartementet bereds ärendet för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen kommer därför inte att utreda saken ytterligare.

6.3 Införande av fastighetsboxar i flerfamiljshus

Frågan om möjlighet att lagstadga krav på fastighetsboxar har diskuterats i tidigare utredningar (SOU 2005:5 och SOU 2009:82). De postoperatörer som utredningen har varit i kontakt med, möjligen med undantag för de operatörer som främst delar ut tidningar, har varit överens om att ett sådant krav vore önskvärt. Tidningsdistributörerna ser tidningsutdelning vid dörren (i brevinkast alternativt tidningsklyka) som en förutsättning för god kvalitet i sitt erbjudande.

I SOU 2005:5 föreslog Post- och kassaserviceutredningen att Post- och telestyrelsen i sina allmänna råd om utdelning vid tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten kunde ange hur övergången till fastighetsboxar skulle kunna ske. Post- och telestyrelsen beslutade därför i sina allmänna råd om postutdelning (PTSFS 2005:5) att utdelning i flerfamiljshus efter 2010 skulle göras i fastighetsboxar. Syftet var att ge postoperatörerna möjlighet att kunna effektivisera även i utdelningsledet, samtidigt som brevbärarnas arbetsskador skulle kunna minskas vilket också skulle bidra till lägre kostnader. Av de allmänna råden följde också att enskilda postmottagare som bodde i ett flerfamiljshus där fastighetsboxar inte hade installerats, efter den 1 januari 2011 kunde komma att hänvisas till ett utlämningsställe som postoperatören anvisat för att få tillgång till sin post. Regeringen ansåg dock att de allmänna råden i denna del inte var

förenliga med vad som följer av postlagen och postförordningen om hur den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas. Efter ett regeringsbeslut hösten 2008 upphävdes därför denna del av Post- och telestyrelsens allmänna råd.

Så sent som 2013 uttalade dåvarande IT-minister Anna-Karin Hatt att regeringen ansåg att fastighetsboxar var ett effektivt sätt att dela ut post i flerfamiljshus.⁸⁸ Dock borde installation av fastighetsboxar i befintliga flerfamiljshus ske på frivilliga grunder. Ett enigt trafikutskott konstaterade i betänkandet 2013/14:TU3 Post-service och grundläggande betaltjänster att fastighetsboxar i första hand är en fråga som bäst löses mellan postoperatörerna och fastighetsägarna och att det inte är något som bör regleras av staten.

Fastighetsägarna har framfört till utredningen att det ibland följer problem av att postlagstiftningen, enligt deras mening, är otydlig i denna del. Postnord bedriver ett arbete med att förbättra arbetsförhållandena för brevbärarna genom att kräva bland annat bättre belysning och ombyggda brevinkast i flerfamiljshus. Postnords arbete i denna del har, enligt Fastighetsägarna, av vissa medlemmar i organisationen uppfattats som ett indirekt krav på att installera fastighetsboxar.

6.3.1 Utredningens kommentar

År 2008 införde Boverket krav på att förvaringsutrymmen, postboxar, tvättstugor, avfallsutrymmen, sopnedkast och andra bostadskomplement ska vara tillgängliga och användbara i nybyggda fastigheter.⁸⁹ Kravet medför att fastighetsboxar som regel installeras i nybyggda flerfamiljshus.

I takt med att e-handeln och därmed hemleveranser av större brevfrösendelser ökar bör det finnas ett naturligt incitament för mottagarna att säkerställa att det finns möjlighet att ta emot sådana frösendelser även i äldre flerfamiljshus. Eftersom fastighetsboxarnas framsida går att öppna kan större frösendelser delas ut i dem än i normala brevinkast i lägenhetsdörren. Dessutom finns det

⁸⁸ www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Svar-pa-skriftliga-fragor/Fastighetsbox-i-flerfamiljshus_H112357/

⁸⁹ Boverket, *Regelsamling för byggande*, BBR 2008, 3:148 Tillgängliga och användbara bostadskomplement.

möjlighet att även installera serviceboxar som klarar större paket i anslutning till fastighetsboxarna. Övergången till fastighetsboxar går dock långsamt och av Sveriges omkring 2,4 miljoner lägenheter i flerfamiljshus är det 37 procent som får sin post via en fastighetsbox 2016.⁹⁰

I kapitel 11 överväger utredningen vilka redskap regeringen och tillsynsmyndigheten kan behöva för att utöva tillsyn i frågan.

6.4 Tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljshus

Tillgång till portkoder regleras vare sig i postlagen eller i annan lagstiftning och i sina anvisningar för ansökan om tillstånd att bedriva postverksamhet skriver Post- och telestyrelsen att tillståndshavaren själv får skaffa sådana genom kontakt med respektive fastighetsägare.⁹¹ Post- och telestyrelsens rekommendation till fastighetsägarna är att de ska dela ut koderna till samtliga postoperatörer som står under myndighetens tillsyn.

Den postlagsutredning som tillsattes innan införandet av postlagen 1993 menade ”Att en postoperatör får tillgång till portkoder i fastigheterna inom det eller de distrikt där han verkar är en självklar förutsättning för verksamheten. Det får förutsättas att fastighetsägarna medverkar till detta, så att ingen postoperatör utesluts från möjligheten att dela ut försändelser”.⁹²

Postlagen reglerar inte att mottagarna ska sätta upp postanläggningar som är tillgängliga för postoperatörerna att dela ut adressatens post i. Lagstiftaren har förutsatt att postmottagarna vill få sin post utdelad och därför möjliggör för postoperatörerna att tillgodose rimliga krav på tillförlitlighet så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls vid utdelning av försändelserna.

Vad gäller portkoder och nycklar till flerfamiljshus har det dock visat sig att det inte är så enkelt för andra postoperatörer än Postnord att få tillgång till dessa. I en rapport från 2009 redovisade Post- och telestyrelsen att övriga postoperatörer (exklusive dåvar-

⁹⁰ <http://fastighetsboxar.se/fragor-och-svar/#toggle-id-3>

⁹¹ https://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/anvisningar_for_ansokan_postverksamhet.pdf

⁹² SOU 1993:9, *Postlag. Betänkande av postlagsutredningen*, s. 166.

ande Posten) ansåg att svårigheten att få tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljsfastigheter var exempel på etableringshinder som en ny postoperatör möter.⁹³

Svensk Direktreklam är en postoperatör som länge har arbetat med att informera fastighetsägare om att de bör lämna ut portkoder och nycklar för att postoperatören ska ha möjlighet att dela ut både oadresserade och adresserade försändelser till de boende. Svensk Direktreklam har skrivit till utredningen att mindre namnkunniga aktörer än Postnord, och möjligtvis tidningsutdelarna, får problem när fastighetsförvaltare och bostadsrättsföreningar vägrar att lämna ut portkoderna. Operatören skriver att det inte spelar någon roll att de uppvisar sitt tillstånd som postoperatör och därmed i princip har tillerkänts ett samhällsuppdrag att dela ut brev, tidningar, samhällsinformation, paket, reklam etc.

6.4.1 Sverige är ett undantag

I takt med att fler privatpersoner och organisationer beställer paket har svårigheten att få tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljshus kommit att bli ett problem även för paketdistributörer. UPS beskriver att problemet är unikt i Sverige. Distributören har tidigare stött på problemet i Frankrike som till viss del använder sig av portkoder i flerfamiljshus. Efter samarbete med fastighetsägare har dock distributionsbranschen löst problemet i Frankrike med hjälp av nyckelbrickor som dagligen laddas med tillfälliga portkoder.

I de flesta fall finns det möjlighet för den som beställer en vara att fylla i en eventuell portkod vid beställningen. Missar beställaren det, alternativt om det är någon annan än mottagaren som utför beställningen, kan paketdistributören inte leverera paketet utan det får levereras till ett ombud i stället eller returneras till avsändaren.

Bring Citymail och NTMs erfarenheter är att det krävs ett gediget och tidskrävande förarbete i form av kontakt med och information till fastighetsägare innan utdelning i ett nytt distributionsområde kan påbörjas. Därefter har det inte varit något

⁹³ Post- och telestyrelsen, *De mindre postoperatörernas verksamheter. Vilka alternativ finns till Posten i Sverige?* 2009, PTS-ER-2009:20, s. 23.

generellt problem att få tillgång till portkoder och nycklar till portarna i flerfamiljshus.

6.4.2 Utredningens kommentar

Utredningen har av det som har framkommit hittills inte sett möjlighet till att på ett enkelt sätt ändra postlagstiftningen så att fastighetsägare skulle vara tvungna att lämna ut portkoder och nycklar till postoperatörer. Postlagen syftar till att reglera postoperatörernas skyldigheter och inte postmottagarnas. Informationsinsatser från aktörerna och tillsynsmyndigheten skulle troligtvis räcka långt för att avhjälpa problemet. I slutändan ligger det i mottagarnas intresse att säkerställa att fastighetsägare lämnar ut portkoder och nycklar till företag som levererar försändelser, oavsett om det är brev, paket eller varor.

6.5 Postnummersystemet ska vara tillgängligt

Postnord har genom ett beslut av Post- och telestyrelsen fått i uppdrag att förvalta postnummersystemet i Sverige.⁹⁴ Det innebär att användare som vill ha en förteckning över de svenska postnumren måste köpa dessa av Postnord.

I takt med samhällets digitalisering har det blivit möjligt för fler aktörer att skapa digitala tjänster. Flera av dessa är beroende av postnummer och adressinformation för att hantera fysiska försändelser, men informationen används även inom allt från journalistik till navigering.

Enligt EU-kommissionen är postnummer en av de mest efterfrågade datamängderna av både entreprenörer och andra. När informationen inte är fri att använda uppstår det problem enligt Postnummeruppror.nu.⁹⁵ SCB blev bland annat tvungen att avpublicera demografisk statistik per postnummer och postort då myndigheten inte äger rätten att återpublicera information från postnummersystemet. Postnummeruppror.nu menar att det svenska

⁹⁴ Post- och telestyrelsens beslut den 1 september 2010, dnr 10-8087.

⁹⁵ Postnummeruppror.nu drivs av Peter Krantz och Karl Wettin och syftar till att skapa en ny postnummerdatabas fri att använda för alla (www.postnummeruppror.nu).

postnummersystemet bör vara allmän egendom, utan krav på hur informationen får bearbetas, hur derivat återpubliceras eller hur hänvisningar sker till originalkällan.

6.5.1 Förvaltning av postnummersystemet

Frågan gällande vem som ska förvalta postnummersystemet är inte ny. Peter Andersson skrev redan 2004 att lösningen att utse Posten att tillhandahålla postnummersystemet var pragmatisk men trots det utgjorde en anomali.⁹⁶ Motiveringen var att det utgör en immateriell infrastruktur som bör administreras på ett konkurrensneutralt sätt. Andersson föreslog i sin rapport att det skulle kunna ske antingen via statligt ägande eller via samarbetsorgan operatörer emellan. Eftersom det sistnämnda fungerar bäst med någorlunda jämnstora aktörer ansågs samarbetsvarianten vara mindre lämplig. Skulle däremot Postens marknadsandel börja falla ytterligare, till 80–90 procent, ansåg Andersson det som rimligt att postnummersystemet skulle tas över av en statlig myndighet, lämpligen Post- och telestyrelsen. Ett alternativ kunde enligt Andersson vara att låta Svensk Adressändring sköta förvaltningen.

Problemen kring Postens kontroll över postnummersystemet behandlades redan i regeringens proposition om postal infrastruktur (prop. 1998/99:95). Det var i huvudsak två problemområden som diskuterades: dels andra operatörers möjligheter att disponera över ett eget postnummer för postboxanläggning, dels den praktiska hanteringen av ändringar i systemet. Det förstnämnda problemet löstes genom en ändring av postlagen 1999 som innebar att den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet är skyldig att på begäran av andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom de postnummerområden som de begär. I syfte att öka acceptansen för förändringar i postnummersystemet inrättades bland annat ett särskilt postnummerråd, genom vilket övriga operatörer och tillsynsmyndigheten fick insyn i processen av ändringar i postnumren. Genom dessa och några andra åtgärder som vidtogs därefter, ansåg Post-

⁹⁶ Peter Andersson, *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*, 2004, s. 56–57.

och telestyrelsen att de problemområden som propositionen behandlade var lösta.⁹⁷

I SOU 2005:5 diskuterades huruvida en överföring av postnummersystemet till statlig förvaltning, till exempel till tillståndsmyndigheten, skulle vara lämplig. Dåvarande utredning kom fram till att det sannolikt skulle medföra stora kostnader, vilka förmodligen inte kunde komma att uppvägas av några egentliga fördelar, om någon annan part än Posten skulle tillhandahålla och förvalta systemet. Utredningen ansåg att Posten vara den intressent som under rådande förhållanden bäst kunde identifiera vilka förändringar som skulle vidtas för en effektiv postbefordran, och därför var den lämpligaste att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Det fanns därmed inte några motiv att ändra den rådande ordningen i sak, särskilt inte mot bakgrund av Post- och telestyrelsens bedömning att de problem med postnummersystemet som påtalades i propositionen *Postal infrastruktur* (prop. 1998/99:95) hade lösts på ett tillfredsställande sätt för berörda parter.

Enligt 7 a § andra stycket i den tidigare gällande postlagen (1993:64) var det regeringen som skulle utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Enligt samma paragraf tredje stycket fick regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om krav enligt första och andra stycket. När postlagen skrevs om 2010 togs regeringens och tillståndsmyndighetens bemyndigande om att meddela föreskrifter avseende tillhandahållandet och förvaltandet av postnummersystemet bort.

Postnords kostnader för att förvalta systemet

Enligt uppgifter från Postnord kostar det årligen cirka 4,6 miljoner kronor att tillhandahålla och förvalta det svenska postnummersystemet. I den summan ingår kostnader för it-system och kostnader för korrespondens och informationsutskick, men inte

⁹⁷ SOU 2005:5, *Postmarknad i förändring*, s. 317–322.

lönekostnader. Postnord lägger cirka 1 800 timmar per år på att tillhandahålla och förvalta systemet. Med en schabloniserad timlön på 350 kronor per timme uppgår lönekostnaden för att hantera postnummersystemet till 630 000 kronor om året, skriver operatören till utredningen.

Postnord är rikstäckande postoperatör med unik erfarenhet av postal verksamhet och har stor kompetens gällande belägenhetsadress och postadressfrågor. Som tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten menar Postnord att det är logiskt, rationellt och kostnadseffektivt att tjänsten tillhandahålls som i dag. En flytt av ansvaret för postnummersystemet från Postnord torde enligt operatören medföra samhällsekonomiska förluster för staten. För Postnords del är det en stor fördel att kunna förvalta postnummersystemet vid planering av sortering och utdelning av postala försändelser. På längre sikt är det också en fördel att kunna administrera postnummersystemet för att planera och anpassa den postala verksamheten efter ett samhälle som är i förändring.

Den nackdel som förvaltarskapet av postnummersystemet innebär för Postnord är att kostnaderna överstiger Postnords intäkter för att tillhandahålla data. Trots detta ser Postnord att fördelarna med dagens system överväger nackdelarna som en eventuell flytt skulle medföra.

Konsekvenser av ett reglerat pris enligt Postnord

Eftersom kostnaderna överstiger intäkterna i dag skulle ett kostnadsorienterat pris innebära en höjning av priset för slutanvändarna, enligt Postnord. Om denna höjning i slutändan skulle leda till högre intäkter beror på tjänstens efterfrågeelasticitet och är svår att uppskatta.

Ett kostnadsfritt tillhandahållande, under förutsättning att Postnord fortsatt kommer att ha ansvaret, torde innebära såväl ett intäktsbortfall som ökade kostnader, skriver operatören till utredningen. Postnord har ett avtal med ett externt företag som sköter all leverans av postnummerinformation. Avtalet har en uppsägningstid om 18 månader. Om avtalet sägs upp kan Postnord eventuellt få kostnader för viss förädling av tjänsten som tredjepartsleverantören i dag utför på Postnords uppdrag. Dessutom kommer andra extra kostnader att tillkomma, för framför allt nya it-system.

6.5.2 Tillgång till postnummerregister i några andra europeiska länder

Ett antal länder i Europa har redan i dag valt att låta postnummerdata vara tillgängliga för medborgarna utan extra kostnad. Dessa länder är Nederländerna, Storbritannien, Norge, Danmark, Finland och Island. Utredningen har valt att närmare studera lagstiftningen rörande tillhandahållande och förvaltande av postnummersystemen i Danmark, Finland och Norge. Fokus har även varit att ta reda på bakomliggande orsaker till varför postnummersystemen i dessa tre nordiska länder har beslutats vara öppna.

Danmark

Enligt 21 § första stycket danska postlagen⁹⁸ ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster upprätthålla offentliga postnummer för användning för den riksomfattande posttjänsten och säkerställa geografiskt unika gatunamn och adresser. Enligt fjärde stycket får transportministern fastställa regler om utformning och underhåll av postnummersystemet.

Kostnadsfri tillgång till postnummer i Danmark

Enligt den danska Trafik- och Byggestyrelsen ska 21 § i den danska postlagen tolkas som att det danska postnummersystemet är publikt och kan användas både för den riksomfattande posttjänsten och att säkerställa geografiska unika gatunamn och adresser (i navigationssystem till exempel). Det kostar med andra ord ingenting och det krävs inget tillstånd för att använda de danska postnumren i samband med adressdatabaser, navigationssystem och liknande.

Uppdelningen av landet i ett postnummersystem uppfanns och infördes ursprungligen av postväsendet 1967 till förmån för en säker och effektiv postservice. I dag är Post Danmark A/S genom sin befordringspliktiga verksamhet fortsatt skyldig att upprätthålla systemet, bland annat för att säkerställa tillräcklig spridning av postnummer (21 § danska postlagen).

⁹⁸ LOV nr 1536 af 21/12/2010.

Trafik- och Byggestyrelsen skriver till utredningen att de grundläggande reglerna för det danska systemet med gatunamn, adresser och andra adressnamn definieras i lagen om byggande och boenderegistrering⁹⁹ (BBR-lagen). I samband med en ändring av BBR-lagen år 2005 bestämdes det att ett danskt adressnamn ska bestå av gatunamn, husnummer och postnummer. Följden blev att postnummersystemet fick status som ett av de bärande elementen i det offentliga adressregistret.

Eftersom postnummersystemet således utgör en viktig del av det offentliga adresssystemet är det angeläget att det görs tillgängligt för användare utan särskilda restriktioner, enligt Trafik- och Byggestyrelsen. Med den ökande digitaliseringen av samhället har antalet användare som använder postnummer som en naturlig och gemensam geografisk referens ökat mycket kraftigt sedan 1967. Användare av postnummersystemet är såväl postoperatörer, som vill använda postnumren i sin verksamhet, som medborgare, företag och offentlig förvaltning i allmänhet.

Enligt Trafik- och Byggestyrelsen får Post Danmark ingen ersättning från danska staten för att de tillhandahåller postnumren kostnadsfritt.

Finland

Enligt 2 kap. 9 § 2 punkten finska postlagen bör statsrådet förena tillstånd med villkor som kompletterar bestämmelserna i lag eller de bestämmelser som utfärdats med stöd av den och som gäller förvaltande av postnummersystemet. Enligt 5 kap. 37 § samma lag ska statsrådet se till att det finns ett postnummersystem för skötseln av postverksamheten. Statsrådet ska i tillståndsvillkor införa skyldighet för ett postföretag att förvalta postnummersystemet i enlighet med vad som föreskrivs i 9 §.

Det postföretag som förvaltar postnummersystemet ska hålla de uppgifter som postnummersystemet innehåller offentligt framlagda. Postföretaget ska dessutom på begäran lämna ut uppgifter ur postnummersystemet. Uppgifterna ska lämnas ut i en form som är användbar vid skötseln av postverksamhet samt till ett

⁹⁹ Lag nr. 1080 av den 5 september 2013.

kostnadsorienterat pris och på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Kostnadsfri tillgång till postnummer i Finland

På Posti ABs (Posti)¹⁰⁰ webbplats erbjuder operatören postnummer-tjänster. Dessa tjänster är avgiftsfria filer med uppdaterad information om postnummer och adresser i kommunerna och postnummer-områden i Finland. Användaren kan ansluta filerna till sitt företags adressdatabaser och underlätta uppdateringen av sändlistor och adressregister. Filerna innehåller inte gatunamn, kartuppgifter eller annan geografisk information. Filer som kan laddas ner är:

- Postnummerfilen som innehåller postnummer avseende adresser i Finland inklusive grunduppgifter.
- Basfilen över adresser innehåller (exklusive Åland) postnummer, gator och kommuner som gäller som adresser i Finland. Om gatan är indelad i flera postnummer används husnumret för att ange rätt postnummer.
- Ändrade postnummer sedan föregående månad.

Den finska tillsynsmyndigheten Ficora¹⁰¹ skriver till utredningen att Posti har möjlighet att ta betalt för postnummertjänsten men att operatören frivilligt tillhandahåller den kostnadsfritt. Posti anger i sin tur på sin webbplats att den kostnadsfria tjänsten syftar till att öka efterfrågan på posttjänster och göra dem mer lättillgängliga, liksom att sprida rätt postnummer och adressuppgifter. Postis förhoppning är att denna öppenhet ska förbättra adresskvaliteten på postförsändelser. Enligt Ficora får Posti ingen ersättning från finska staten för att de tillhandahåller postnummertjänsten.

¹⁰⁰ Posti är den operatör som är utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Finland.

¹⁰¹ Tillsynsmyndighet med ansvar för postmarknaden i Finland.

Norge

I 4 kap. 35 § norska postlagen behandlas det offentliga postnummersystemet.¹⁰² Postnummersystemet ska hanteras som en allmän resurs som delas av regeringen. Förvaltningen bör ta hänsyn till resursbegränsningar, säkerställa en effektiv användning av resursen och konsekvenser för berörda postoperatörer och användare. Myndigheten får meddela föreskrifter och ta särskilda beslut om förvaltning och drift av det offentliga postnummersystemet.

Kostnadsfri tillgång till postnummer i Norge

Posten Norge skriver till utredningen att det norska postnummersystemet är tillgängligt för alla gratis. Deras tolkning av regelverket är att den som förvaltar systemet är skyldig att offentliggöra postnummertabeller etc., varför Posten Norge har valt att göra det kostnadsfritt. Tillgänglig information på operatörens webbplats är:

- postnummertabeller i Excel och textformat,
- logg över alla ändringar och upphörda postnummer i textformat,
- logg över alla nya postnummer i textformat.

Tillgång till digitala postnummergränser (DPG) är även de tillgängliga kostnadsfritt på webbplatsen Åpne offentliga data i Norge.¹⁰³ Posten Norge tog tidigare betalt för denna information men tillhandahåller sedan september 2013 postnumren gratis. Vid samma tidpunkt presenterade Norges regering en strategi för att frigöra ännu mer data under de kommande åren.¹⁰⁴ Målet var att allmänna kart- och egendomsdata i möjligaste mån skulle vara tillgängliga kostnadsfritt för allmänheten. Åtgärder skulle därför vidtas för att åstadkomma öppna självbetjäningslösningar för sökning, visning och nedladdning som matchade allmänhetens, industrins och regeringens behov.

¹⁰² Denna paragraf har ännu inte trätt i kraft bland annat på grund av att vem som bär ansvaret för förvaltningen av postnummersystemet ännu inte är avgjort, enligt uppgift från Posten Norge.

¹⁰³ data.norge.no

¹⁰⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/viktige-nasjonale-kartdata-blir-gratis/id736275/>

Enligt uppgifter från Posten Norge får operatören ingen ersättning från staten för förvaltningen av postnummersystemet eller det kostandsfria tillhandahållandet av postnumren.

6.5.3 Staten ska underlätta tillgång till öppna data

I prop. 2009/10:175 föreslår regeringen att ett nytt mål för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.¹⁰⁵ I propositionen redovisas bland annat hur statsförvaltningens förnyelsearbete med elektronisk förvaltning bedrivs. Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras. Regeringen vill att statsförvaltningen ytterligare bidrar till att underlätta företagande och en hållbar tillväxt. Myndigheter ska som regel inte sälja varor och tjänster på marknaden.

Effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi, enligt regeringen. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning. När statliga myndigheter bedriver säljverksamhet kan marknadernas expansion och utveckling hämmas, vilket påverkar samhällsekonomin negativt. Statliga myndigheter bör därför som regel inte bedriva säljverksamhet på marknaden. En del av den information som finns hos myndigheterna utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgare, företag och det civila samhället. Det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling. Myndigheterna bör aktivt öka möjligheterna att nyttja offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad, stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter samt stödja det nya e-samhällets utveckling. Svenska myndigheters möjligheter att exportera sitt förvaltningskunnande i samverkan med andra aktörer bör tas till vara i den mån detta inte innebär att privata företags exportmöjligheter påverkas negativt.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 32.

PSI-direktivet gäller handlingar hos myndigheter

Vidareanvändning av information är också en viktig fråga på europeisk nivå. Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det så kallade PSI-direktivet.¹⁰⁷ PSI-direktivet syftar till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Reglerna ska säkerställa rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Direktivet är tillämpligt på handlingar som finns hos myndigheter och vissa andra organ som fullgör offentliga uppgifter eller finansieras av allmänna medel. I artikel 6 föreskrivs ett tak för avgiftsintäkter, när avgifter tas ut för leverans och vidareutnyttjande av handlingar. Intäkterna får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Postnummer bör göras tillgängliga enligt EU-kommissionens riktlinjer

Den 17 juli 2014 publicerade EU-kommissionen riktlinjer för att hjälpa medlemsstaterna att dra nytta av det ändrade PSI-direktivet.¹⁰⁸ Riktlinjerna förklarar till exempel hur medlemsländerna kan ge användarna tillgång till väderdata, trafikdata, data rörande tillgångar och kartor. Kommissionens motivering är att öppna data kan användas som grund för innovativa mervärdetjänster och produkter, såsom mobilappar, vilka uppmuntrar investeringar i datadrivna sektorer.

Riktlinjerna är baserade på detaljerade samråd med alla medlemsstater och avser bland annat dataregister. Dataregistren har delats upp i fem olika kategorier som företag och andra potentiella återanvändare är mest intresserade av och som medlemsländerna därför skulle kunna prioritera att göra tillgängliga för vidare-

¹⁰⁷ EUT L 345, 31.12.2003, s. 90 (Celex 32003L0098).

¹⁰⁸ 2014/C 240/01, Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar.

utnyttjande. En av dessa kategorier är postnummer och nationella och lokala kartor.

EU-kommissionens riktlinjer ger också medlemsländerna guidning i hur den offentliga sektorn, inklusive bibliotek, museer och arkiv, ska beräkna det belopp som de kan ta ut av användare. I det fall användarna kan ladda ned dokumenten elektroniskt rekommenderas ett kostnadsfritt tillhandahållande av data. I det fall en avgift tas ut för att täcka kostnaderna bör alla inkomster som genereras i processen att samla in eller producera dokumenten, till exempel från registreringsavgifter eller skatter, dras från de totala kostnaderna. På så sätt kan nettokostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning fastställas.

Myndigheterna ska öka tillgängligheten till öppna data enligt Sveriges riksdag

Torsdagen den 21 april 2015 beslutade riksdagen att ställa sig bakom det som finansutskottet anförde i betänkande 2015/16:FiU25¹⁰⁹. Enligt betänkandet bör regeringen ge de statliga myndigheterna i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data.¹¹⁰ Myndigheterna bör därmed se till att de offentliga handlingar som med liten eller ingen kostnad kan bli öppna data tillgängliggörs.

6.5.4 Utredningens kommentar

EU-kommissionens och den svenska riksdagens linje är tydlig avseende öppna data och att postnummersystemet kan räknas till sådana råder inget tvivel om. En inte helt ovidkommande detalj i sammanhanget är att Postnord, som är den aktör som tillhandahåller och förvaltar det svenska postnummersystemet i dag, är ett statligt bolag och inte en myndighet. Här kan diskuteras huruvida EU-kommissionens intentioner i PSI-direktivet även bör träffa ett statligt bolag som är utsedd av en myndighet att tillhandahålla och förvalta det nationella postnummersystemet.

¹⁰⁹ Riksdagens snabbprotokoll 2015/16:96, 21 april 2015.

¹¹⁰ Finansutskottet, *Statlig förvaltning och statistikfrågor*, 2015/16:FiU25.

Av den nordiska sammanställning som utredningen har gjort i avsnitt 6.5.2 skulle en möjlig slutsats kunna vara att operatörerna i dessa länder har tolkat PSI-direktivet just så. Både det danska, finska och norska postnummersystemet tillhandahålls och förvaltas av statligt ägda bolag, vilka alla tre tillhandahåller postnummerdata kostnadsfritt.

Riksdagens tillkännagivande avseende utbud och tillgänglighet till öppna data talar för att en liknande tolkning skulle kunna göras gällande även i Sverige. Utredningen avser därför att närmare överväga en ändring i lagstiftningen avseende tillgången till postnummersystemet i kapitel 11.

6.6 Tillgång till Postnords adressdatabas

SDR anser att det faktum att fastighetsboken är i Postnords besittning bidrar till en snedvridning av konkurrenssituationen på postmarknaden. Med fastighetsboken avser SDR ett register med varje fastighets adress och exakta läge som Postnord och tidigare Posten har byggt upp under årens lopp. Tillgången till fastighetsboken skapar en unik fördel för Postnord, eftersom varje ny aktör på brevmarknaden måste kartlägga och bygga upp sin egen fastighetsbok inför verksamhetsstarten. En sådan investering är kostsam och kan avhålla andra aktörer från att ge sig in på brevmarknaden vilket är negativt för konkurrensen.

6.6.1 Regelverket och tidigare utredningar

Enligt artikel 11a i 2008 års postdirektiv ska medlemsstaterna när så krävs för att skydda användarnas intressen och/eller för att främja effektiv konkurrens, samt med hänsyn till nationella förhållanden och nationell lagstiftning, se till att villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande gäller för tillgången till delar av den postala infrastrukturen eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten. Detta gäller till exempel postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice och returservice. Denna bestämmelse ska inte påverka medlemsstaternas rätt att

besluta om åtgärder för att garantera tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn, proportionerliga och icke-diskriminerande.

En postadress består av en kombination av utdelningsadress (gatuadress, boxadress, väg, by eller dylikt) och ortsadress (postnummer och ortsnamn).¹¹¹ För det mesta är folkbokföringsadressen (som Skatteverket ansvarar för, se avsnitt 6.2.1) uppbyggd på samma sätt. Eftersom antalet rader för varje adress i folkbokföringsregistret och antalet positioner i varje rad är snålt tilltagna, har en mängd förkortningar behövt göras. Det leder i sin tur till att maskinell jämförelse av adresser i olika register ofta misslyckas. Dessutom finns det ytterligare flera källor till fel i registren som till exempel att ändringar i postnumren inte har hunnit registreras i folkbokföringsregistret.

I syfte att möjliggöra en bättre kontroll av adressernas riktighet lade dåvarande Postverket upp ett basregister för internt bruk över samtliga gällande postadresser i landet. Postlagsutredningen från 1993 framförde att det fanns ett stort intresse för Postens adressregister bland företagare och andra, för vilka felaktiga data kan leda till onödiga kostnader och merarbete. Utredningen gick dock inte vidare med frågan om vilka centrala adressregister som ska finnas och hur uppgiftslämnandet ska gå till utan hänvisade till den samtidigt pågående aviseringsutredningen avseende folkbokföringsuppgifterna i samhället.¹¹² Aviseringsutredningen koncentrerade sig i sin tur enbart på förhållandet mellan folkbokföringsregistret och registrering av eftersändning och gick inte närmare in på om det borde finnas ett centralt adressregister. Inte heller senare postlagsutredningar har diskuterat frågan mer ingående utan har koncentrerat sig på eftersändnings- och postnummerfrågorna.

6.6.2 Andra postoperatörer ser inget behov av tillgång till Postnords adressdatabas

Bring Citymail och FPF skriver till utredningen att begreppet fastighetsbok har en bredare innebörd än en adressdatabas. Det Postnord har, och som skulle kunna ses som en fördel gentemot andra operatörer, är tillgång till adressdelen i fastighetsregistret

¹¹¹ SOU 1993:3, *Postlagen*, s. 153.

¹¹² SOU 1994:44, *Folkbokföringsuppgifterna i samhället*.

genom sin roll som postnummersättare. Denna tillgång kan Postnord även använda i sin fastighetsbok (ISU). Övriga postoperatörer har tillgång till samma data men får då betala för den. Eftersom det innebär kostnader för Postnord att hantera postnummersättningen anser Bring Citymail och FPF att den egentliga ekonomiska fördelen är försumbar.

Förutom data som alla operatörer kan få tillgång till, såsom adressdata, postnummer och information från SvAAB, innehåller fastighetsböcker en mängd andra uppgifter som postoperatörerna behöver för att dela ut post på ett rationellt sätt. Alla dessa andra uppgifter är fysiskt rekognoserade och på andra sätt insamlade och dokumenterade av operatören. Fastighetsboken är också operatörens bild/förståelse av verkligheten som operatörens organisation använder för att lösa sin uppgift. En operatörs fastighetsbok kan alltså inte sägas beskriva en sann verklighet för en annan organisation/operatör. Vare sig Bring Citymail eller FPF ser därför något relevant skäl till att Postnord skulle göra sin fastighetsbok tillgänglig för någon annan operatör.

6.6.3 Utredningens kommentar

Artikel 11a postdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att se till att villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande gäller för tillgång till exempelvis tillhandahållaren av den samhälls-omfattande posttjänstens adressdatabas. När utredningen har frågat företrädare för övriga postoperatörer på den svenska postmarknaden synes inte intresset av att reglera tillgången till Postnords adressdatabas/fastighetsbok vara särskilt stort. Utredningen väljer därför att inte utreda frågan vidare.

7 Tillsyn och uppgiftslämnande

7.1 Inledning

I detta kapitel behandlar utredningen bland annat vad Post- och telestyrelsen har framfört gällande bristande möjlighet till tillsyn av företag som inte omfattas av begreppet postoperatör. Denna brist leder i sin tur till avsaknad av reglerade möjligheter att inhämta uppgifter från paketsdistributörer och skapar oklarhet kring hur förmedlarnas roll på postmarknaden ska uppfattas i framtiden. Vidare behandlas frågan om nya möjligheter för postoperatörer att bryta tystnadsplikten vid misstanke om brott.

7.2 Statistikinsamling från paketföretag

Post- och telestyrelsen har i dag inget uttalat stöd för att samla in information från de paketföretag som inte samtidigt har tillstånd att bedriva postverksamhet. Det innebär att myndigheten på paketområdet endast kan begära ut uppgifter från Postnord och därmed inte kan göra tillförlitliga marknadsanalyser av paketmarknaden. Sådana analyser bör göras för att bland annat bedöma vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten liksom om tillhandahållare behöver utses på samtliga områden eller om det finns sådan konkurrens på vissa delar av postmarknaden som gör att det inte bedöms nödvändigt.

Det betyder också att myndigheten inte kan uppfylla de krav EU-kommissionen har avseende detaljerad statistik på paketområdet. Enligt artikel 22 a punkt 1.b i 2008 års postdirektiv ska tillhandahållare av posttjänster tillhandahålla alla uppgifter särskilt till de nationella tillsynsmyndigheterna för klart definierade statistiska syften. Enligt Post- och telestyrelsen behöver myndigheten samla in statistik från paketföretag inklusive kurir/expressföretag och även från företag som

samlar in post för export. Detta för att uppfylla EU-kommissionens statistikkrav, men även för att myndigheten ska kunna göra relevanta marknadsanalyser.

EU-kommissionen utarbetar för närvarande en reglering som ska ge tillsynsmyndigheterna ett tydligt mandat att samla in statistikuppgifter från företag av en viss minsta storlek som distribuerar paket. Syftet med denna datainsamling är framför allt att det ska vara möjligt att följa utvecklingen av de gränsöverskridande leveranserna, konkurrensförhållandena och marknadsaktörernas agerande samt marknadsutvecklingen med avseende på bland annat priser.

Statistikansvarig myndighet på postområdet är Trafikanalys. Post- och telestyrelsen samarbetar med Trafikanalys och SCB beträffande den årliga datainsamlingen, men det är Trafikanalys regelverk som styr, vilket enligt Post- och telestyrelsen, försvårar möjligheterna att rätta till de brister som finns från ett postmarknadsperspektiv. Ett grundläggande kvalitetsproblem är den urvalsmetod Trafikanalys använder för att identifiera respondenterna (se 7.2.3). Enligt Post- och telestyrelsen fångar inte undersökningen alla relevanta respondenter, vilket illustreras av att Trafikanalys undersökning för 2015 visade en volym om 97 miljoner paketförsändelser, medan DB Schenker samtidigt skattade att marknaden uppgick till cirka 130 miljoner paketförsändelser.¹¹³

Förutom urvalsproblemet kan skillnaden bero på att begreppet paket inte tydligt är definierat, det vill säga det blir respondenternas tolkningar av vad som är ett paket som avgör vad som kommer med i Trafikanalys data.

Ett annat problem som Post- och telestyrelsen har uppmärksammat utredningen på är möjligheten för myndigheten att ta del av uppgifter som omfattas av affärssekretess och som samlas in av en annan myndighet. I dag bistår Post- och telestyrelsen Trafikanalys i deras insamling av data som rör postoperatörer och tar på så sätt del av de rådata som passerar myndigheten. Skulle Post- och telestyrelsen i framtiden vilja ta del av de data som Trafikanalys samlar in med hjälp av SCB är det osäkert om den förra kan få tillgång till all rådata eller endast sekretessbedömda sammanställningar. Det skulle

¹¹³ Problematiken bekräftas av utredningens egna enkla statistikinsamling som underlag för analysen av paketmarknaden i avsnitt 4.5.2. Enligt insamlade uppgifter uppgick totalt levererade paket i Sverige, med vikt upp till 20 kg, till 121 miljoner stycken 2015.

i så fall försvåra nödvändiga marknadsanalyser, menar Post- och telestyrelsen.

Enligt Post- och telestyrelsen behöver dessutom flexibiliteten i systemet öka så att det exempelvis blir möjligt att vid behov utse renodlade paketföretag att svara för vissa tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten. Vidare har myndigheten ett uppdrag att bevaka och främja att posttjänsterna motsvarar samhällets behov. Då både marknad och användarnas behov förändras snabbt är det viktigt att tillståndsgivningen anpassas härtill.

7.2.1 Insamling av statistik enligt 2008 års postdirektiv

I enlighet med postdirektivet ska den nationella tillsynsmyndigheten övervaka tillhandahållandet av posttjänster. Enligt skäl 51 i ingressen till 2008 års postdirektiv behöver de nationella tillsynsmyndigheterna samla in uppgifter från marknadsaktörer för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Begäran om information bör stå i proportion till syftet och får inte vara orimligt betungande för företagen. Sådana uppgifter kan också behöva inhämtas av kommissionen, så att den kan fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapens lagstiftning. Mottagaren av uppgifterna bör säkerställa sekretessen i enlighet med gällande bestämmelser.

I artikel 22a i 2008 års postdirektiv finns det ett krav på medlemsstaterna att se till att tillhandahållare av posttjänster tillhandahåller alla uppgifter särskilt till de nationella tillsynsmyndigheterna för att tillsynsmyndigheterna ska kunna säkerställa dels överensstämmelse med direktivets bestämmelser eller med beslut i enlighet med detta, dels för klart definierade statistiska syften. Uppgifterna kan avse ekonomiska uppgifter liksom uppgifter om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster och ska stå i proportion till fullgörandet av tillsynsmyndighetens uppdrag.

Möjligheter att samla in statistik i andra EU-länder

Postdirektivet anger enbart minimikrav på omfattningen av tillsynsmyndigheternas ansvarsområden. Deras befogenhet att samla in information om inrikes och utrikes paket kan därför

variera. I en undersökning från 2015 frågade ERGP nationella tillsynsmyndigheter i Europa om vilka e-handelspaket de hade i uppgift att övervaka avseende upphämtning, transport och/eller leverans. Av de 28 myndigheter som svarade angav 18 att den nationella tillsynsmyndigheten hade laglig befogenhet att övervaka alla inrikes- och utrikesleveranser av e-handelspaket.

I själva verket innebär detta dock de paket som omfattas av respektive lands postlag, vilket inte nödvändigtvis behöver vara detsamma som alla e-handelspaket. Det bör även noteras att de paket som omfattas av den nationella postlagen inte heller behöver vara desamma som är inkluderade i till exempel en relevant marknad i enlighet med konkurrenslagstiftning. I 12 av de tillfrågade länderna uppgav myndigheten att en annan myndighet övervakade upphämtning, transport och/eller leverans av inrikes och/eller utrikes e-handelspaket. Detta var ofta fallet gällande översyn av transport, tull, konsumentombudsman och konkurrenslag.

7.2.2 EU- kommissionens arbete inom e-handelsleverans

I och med e-handels snabba utveckling och EU-kommissionens övergripande mål att implementera en gemensam digital marknad (Digital Single Market) har det de senaste åren varit en prioritet för EU-kommissionen att identifiera potentiella barriärer för e-handels framfart och sätta en regelmässig praxis för framtiden.¹¹⁴ Kommissionens arbete inom e-handel är därför i stor utsträckning sammankopplat med den framtida gemensamma digitala marknaden.

Åtgärder för reglerande tillsyn

Den nuvarande och troligen fortsatt starka tillväxten av pakettjänster har på grund av den starka utvecklingen av e-handel till viss del förändrat sammanhanget för reglering av posttjänster. I

¹¹⁴ European Commission, *Provision of two online consumer surveys as support and evidence base to a Commission study: Identifying the main cross-border obstacles to the Digital Single Market and where they matter most*, 2015, s. 10.

en gemensam rapport 2015, föreslog BEREC¹¹⁵ och ERGP följande potentiella åtgärder för att övervaka leverans av utrikes paket:¹¹⁶

- Ta fram en allmän definition av e-handelspaket med principer och praxis.
- Ta fram ett tydligt statistiskt ramverk och eventuellt ta fram en rättslig grund för att tillåta de nationella tillsynsmyndigheterna att samla in data på flöden av inrikes och utrikes paket från samtliga tillhandahållare av posttjänster och/eller andra aktiva företag på paketmarknaden.
- Ta fram riktlinjer för indikatorer av tjänsternas kvalitet som är viktiga för leverans av utrikes paket. Detta kan vara leveranstid, antal klagomål från slutanvändare, mått på kundnöjdhet eller mått på effektiva retursändningar.
- Förstärka samarbetet mellan EU-kommissionen, nationella tillsynsmyndigheter, konkurrensmyndigheter, konsumentombudsmän, e-handlare och alla operatörer som utför leverans av utrikes paket.

7.2.3 Post- och telestyrelsen ska följa utvecklingen och Trafikanalys tar in statistiken

Av 3 kap. 5 § postlagen följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande ska följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ingår det därmed i uppdraget även att bevaka att sådana posttjänster som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten svarar mot samhällets behov. Syftet bör enligt regeringen vara att löpande utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet och även bedöma utförande, behov och den närmare definitionen av den samhälls-

¹¹⁵ Body of European Regulators for Electronic Communications.

¹¹⁶ BEREC-ERGP, *Price transparency and regulatory oversight of cross-border parcels delivery, taking into account possible regulatory insights from the electronic communications sector*, 2015.

omfattande posttjänsten.¹¹⁷ Den snabba utvecklingen på kommunikationsområdet där sambandet mellan post och elektronisk kommunikation framträder tydligare kan, enligt regeringen, leda till att nya eller förändrade krav behöver ställas upp.¹¹⁸

Post- och telestyrelsen har i myndighetens instruktion fått i uppgift att fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov.¹¹⁹ Post- och telestyrelsen är även som tillståndsmyndighet ansvarig för tillsyn över efterlevnaden av postlagen enligt 4 kap. 13 § postlagen.

Uppgifter som Trafikanalys kan få in

Trafikanalys är i Sverige utsedd till statistikansvarig myndighet på postområdet. Uppgiftsskyldighet till Trafikanalys föreligger enligt lag (2001:99) om den officiella statistiken, förordning (2001:100) om den officiella statistiken samt Trafikanalys föreskrifter (TRAFAFS 2013:1). Statistiken avseende postverksamhet ska kunna användas för att beskriva tjänsteutbud, volymuppgifter, intäkter och kostnader i verksamhetens olika delar, sysselsättning, investeringar samt import och export för att ge möjlighet att uppmärksamma, analysera, åtgärda och följa upp olika förhållanden inom sektorn. Årlig statistik tas fram inom området i samråd med Post- och telestyrelsen och SCBs avdelning för näringsliv och arbetsmarknad.

Trafikanalys urval

Trafikanalys urval styrs av Trafikanalys föreskrifter om uppgifter till statistik om postverksamhet m.m. (TRAFAFS 2013:1). Enligt 1 § föreskrifterna ska uppgifter till statistik om postverksamhet lämnas av näringsidkare som valts ut med statistiska metoder och vilka har tilldelats SCBs SNI-kodsklassificering (Svensk Näringsgrensindelning). Näringsgrenarna postbefordran via nationella posten (SNI 53.1) och annan postbefordran samt kurirverksamhet (SNI 53.2) omfattas. Koden för annan postbefordran omfattar

¹¹⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 45.

¹¹⁸ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 98.

¹¹⁹ 2 § punkten 2 Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

mottagning, transport och utdelning av brev och småpaket, kurirverksamhet samt utbärning av dagstidningar. I Trafikanalys urval omfattas även samtliga företag, oavsett SNI-bransch, som har erhållit tillstånd för att bedriva postverksamhet av Post- och telestyrelsen. Enligt Trafikanalys är undersökningen för 2015 en totalundersökning. Rampopulationen utgjordes totalt av 466 företag.¹²⁰

7.2.4 Utredningens kommentar

Utredningen bedömer att problemet kan lösas genom förslag till författningsändringar. Bedömningar och förslag redovisas i kapitel 11.

7.3 Ändrad definition av postverksamhet kan lösa vissa behov

Utredningen har med anledning av svårigheterna att få in relevant underlag för analys, övervägt att utöka definitionen av postverksamhet som i dag endast omfattar regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev, till att även avse postförsändelser. Detta skulle innebära att även paketförsändelser upp till 20 kg skulle omfattas och i förlängningen att distributörer av sådana försändelser skulle behöva ha tillstånd från tillståndsmyndigheten för att bedriva sin verksamhet.

En sådan lösning skulle möjliggöra för Post- och telestyrelsen att utse paketdistributörer att tillhandahålla olika delar (geografiskt eller på tjänstenivå) av den samhällsomfattande posttjänsten. I dag finns det inte någon möjlighet att utse en distributör av endast paket eftersom dessa inte bedriver postverksamhet och därmed inte har något tillstånd, vilket är ett krav för att bli utsedd till tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. På så sätt skulle möjligheten att få mervärdesskattebefriad distribution öka och effekterna av den nya mervärdesskattelagstiftningen möjligtvis minska.

Det kan också finnas skäl att se över behovet av en utökad tillsyn av paketmarknaden i och med den ökade e-handeln. En

¹²⁰ Trafikanalys, *Postverksamhet 2015*, statistik 2016:25, s. 47.

förutsättning för en utökad tillsyn kan vara att tillståndskrav för att få bedriva postverksamhet på något sätt även omfattar paketförsändelser. En utvidgning av begreppet motiveras även av att Post- och telestyrelsen, med hänsyn till utvecklingen av så kallade postnära tjänster, kan behöva utöva tillsyn av operatörer som i dag inte anses bedriva postverksamhet.

Lika tillgång till den postala infrastrukturen är en viktig förutsättning för att skapa en väl fungerande postmarknad. Särskilt viktigt är tillgång till portkoder, fastighetsboxar, postboxar, aktuella adressuppgifter, adresstandarder för lägenhetsnummer och postnummersystemet. Tillgången till denna infrastruktur är i postlagstiftningen (men också av hävd) kopplad till att företagen har tillstånd att bedriva postverksamhet.

7.3.1 Post- och telestyrelsen förordar utökad tillståndsplikt

Med anledning av utredningens överväganden har Post- och telestyrelsen på utredningens begäran inkommit med en skrivelse till utredningen. Myndigheten föreslår enligt skrivelsen att två olika typer av tillstånd ska införas i postlagen, allmänna och enskilda tillstånd.

Allmänna tillstånd

Den som tillhandahåller en eller flera posttjänster kan anses bedriva postverksamhet enligt postdirektivets definition och träffas av det allmänna tillståndet. Det allmänna tillståndet ska vara kopplat till anmälningsskyldighet, skyldighet att lämna uppgift om volymer och omsättning, samt eventuell skyldighet att betala en (mindre) avgift till tillståndsmyndigheten. Postverksamhet kan därmed definieras som tillhandahållande av posttjänster mot ersättning. Rekvisitet att tjänsterna ska tillhandahållas mot ersättning, har betydelse för att den som själv sköter utdelning av egna försändelser ska vara undantagen från varje typ av tillståndsförfarande. Inte heller bör tjänster som utförs helt tillfälligt vara tillståndspliktiga.

Eventuellt ny definition av postförsändelser

Postförsändelser skulle enligt Post- och telestyrelsen kunna definieras som brev och paket samt övriga adresserade försändelser som väger högst 20 kilo. Viktgränsen kan härledas från artikel 3 p. 5 i postdirektivet, om inte ambitionen är att inkludera försändelser som väger upp till 35 kg vilket är den övre viktgränsen för att det ska vara fråga om paket och inte styckegods.

Anmälningsspliktig verksamhet

De verksamheter som skulle kunna omfattas av ett allmänt tillstånd och därmed anmälningssplikt skulle kunna vara bud- och kurirtjänster. Den typen av verksamheter bör inte utan särskilda skäl bli föremål för mer omfattande tillsynsinsatser. I stället handlar det i första hand om att identifiera dessa företag och att samla in vissa grundläggande statistikuppgifter. En möjlighet att skilja ut bud- och kurirverksamhet är att använda den avgränsning som EU-kommissionen gör vid sin statistikinsamling. EU-kommissionen ger i det sammanhanget följande definition av budverksamhet:

”Courier services are postal services in which the item is always under the responsibility of the same person. It can contain any postal item (the distinction with freight transportation is made in consideration of the upper limits for parcels).”

Det som typiskt sett karaktäriserar kurir- och budverksamhet är att det rör sig om att efter beställning i varje enskilt fall leverera brev eller andra föremål till viss eller vissa angivna mottagare. Detta är en väsentlig skillnad jämfört med traditionell postverksamhet som i betydligt större utsträckning sker enligt en i förväg fastlagd plan som inte anpassas för den enskilda försändelsen.

Till anmälningsspliktig postverksamhet kan också hänföras vissa verksamheter som utgör postverksamhet, men som inte ligger inom den samhällsomfattande posttjänstens räckvidd och som framgår nedan under rubriken förmedlare, det vill säga vissa företag som inte bedriver utdelning i egen regi.

Gränsdragningsfrågor

Med direktivets definition av posttjänster är det först när en (fysisk) försändelse är färdig för att tas om hand för insamling som det blir fråga om en posttjänst. Det innebär att printshoppar och andra verksamheter som framställer postförsändelser genom att printa och kuvertera inte kan anses tillhandahålla posttjänster i den renodlade produktionsdelen av verksamheten. Det bör enligt Post- och telestyrelsens mening gälla även för det fall försändelserna i samband med printning och kuvertering elektroniskt sorteras eller på annat sätt prepareras i samband med produktionen av försändelserna. Det är först därefter, när försändelserna är färdigproducerade till sin slutliga form och klara för insamling, som hanteringen enligt myndighetens tolkning av direktivets mening kan övergå i en posttjänst och verksamheten därmed kan betecknas som postverksamhet.

I andra änden av distributionskedjan upphör utförandet av posttjänsten i samband med att en försändelse avlämnas till adressaten eller annan behörig mottagare.

Enskilda tillstånd

Postverksamhet som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd kan motivera kravet på enskilt tillstånd för att garantera att väsentliga krav på exempelvis tillförlitlighet, integritet och hantering av klagomål uppfylls. Vilka verksamheter som kan anses ligga inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd kan diskuteras. Det grundläggande är dock att det rör sig om hantering av adresserade försändelser upp till 20 kg under stadigvarande former med viss regelbundenhet och att slutlig utdelning/avlämning till mottagaren utförs.

Till den här kategorin bör flertalet företag som i dag har tillstånd att bedriva postverksamhet liksom paketföretag räknas. Det är emellertid inte motiverat att besluta om enskilda tillstånd för all postverksamhet som ligger inom den samhällsomfattande posttjänstens räckvidd, utan det får provas mot bakgrund av de skyddsintressen som kan identifieras.

Enskilda tillstånd kan komma ifråga i den omfattning det är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och

för att säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Bortsett från en eventuell skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst får behovet prövas mot bakgrund av de skyddsintressen som kan identifieras. Med tanke på behovet av att upprätthålla skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet är det i första hand företag som hanterar brev som bör komma ifråga för enskilt tillstånd, samtidigt som utformningen medger att även paketföretag skulle kunna få sådant tillstånd.

I vilken utsträckning det är motiverat att övriga företag som bedriver postverksamhet inom den samhällsomfattande tjänstens räckvidd, i huvudsak paketföretag, ska ha enskilt tillstånd bör enligt Post- och telestyrelsen inte låsas fast i lagstiftning. Även om det för stunden inte finns tillräckligt starka skäl för ett tillståndsförfarande kan utvecklingen på marknaden ge skäl till att ett sådant förfarande introduceras. Det talar för att ha en möjlighet att reglera frågan i förordning.

Enskilt tillstånd skulle krävas för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst

Verksamhet som en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst har att svara för kräver enskilt tillstånd för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och för att säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Med hänsyn till de särskilda krav som ställs på en utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten är det enligt Post- och telestyrelsen naturligt att tillsynsuppdraget, såsom nu är fallet, omfattar såväl brev som paketverksamheten.

Förmedlare kan komma att få olika tillstånd

En särskild fråga är hur företag som på olika sätt agerar som förmedlare ska betraktas. Slutkunderna på marknaden för företagspost utgörs av ett stort antal avsändare. Dessa kan antingen helt i egen regi producera sin post (skriva ut eller trycka, kuvertera, adressera och sortera breven alternativt färdigställa paketen) och själva teckna avtal med företag som tillhandahåller tjänster för

utdelning av brev eller paket. De kan också välja att lägga ut delar av produktionen på tredje part (tryckerier, printshoppar eller motsvarande) eller ta hjälp av tredje part när det gäller att göra det mest effektiva valet av postoperatör. Dessa tredje parter kan också i vissa fall erbjuda sig att ta om hand affärsrelationen till aktörerna i senare led i leveranskedjan. De avlastar på så sätt de facto även postoperatörerna genom att hantera kunder och deras kundavtal samt fakturering. Det förekommer att förmedlare utför moment som i regel faller inom ramen för posttjänst-begreppet.

Förmedlarna fyller enligt Post- och telestyrelsen en viktig funktion på marknaden oaktat det faktum att de i regel inte bedriver någon utdelning i egen regi. Med hänsyn härtill och då egentligen inget hindrar typiska postoperatörer såsom Postnord och Bring Citymail att anlita underentreprenörer i leveranskedjan, kan det ifrågasättas var gränsen bör gå mellan anmälningspliktig postverksamhet och en verksamhet för vilken enskilt tillstånd bör komma ifråga. Övervägande skäl talar enligt Post- och telestyrelsen för att vid bedömningen av förmedlarna, mer eller mindre strikt ta fasta på huruvida utdelning sker i egen regi. Det innebär att i de fall en förmedlare på avsändarnas uppdrag svarar för åtgärder såsom samordning, konsolidering av volymer eller sortering av postförsändelser i sin slutliga form, bör verksamheten betraktas som postverksamhet. Endast i det fall en förmedlare bedriver egen utdelning och/eller levererar paket i egen regi kan verksamheten vara en sådan som skulle kunna komma ifråga för enskilt tillstånd. Detsamma torde kunna göras gällande för företag som samlar in post inkom för utrikes distribution.

Möjliga effekter av införandet av två olika tillstånd

Ett antal företag som enligt dagens system inte bedriver tillståndspliktig verksamhet kommer med Post- och telestyrelsens förslag att anses bedriva anmälningspliktig postverksamhet under ett allmänt tillstånd. Dessa företag skulle därmed bli tvungna att anmäla sin verksamhet till Post- och telestyrelsen och rapportera volymer och omsättning av posttjänster till myndigheten. Detta skulle träffa företag som bedriver bud-/expressverksamhet samt företag som samlar in post för utrikes befordran. De större

paketföretagen tillhandahåller visserligen tjänster inom den samhällsomfattande tjänstens räckvidd men deras verksamhet skulle, åtminstone initialt, endast hamna inom kategorin anmälningspliktig postverksamhet. Faktumet att de agerar inom den samhällsomfattande tjänstens räckvidd innebär ju endast att de kan komma ifråga för enskilt tillstånd, men att vidare utredning får visa om de särskilda skyddsintressen som ska ligga till grund för de enskilda tillstånden också kan anses träffa de stora paketdistributörerna.

Några företag som i dag innehar tillstånd för att bedriva postverksamhet men som inte bedriver utdelning i egen regi skulle inte längre behöva enskilt tillstånd, utan skulle kunna bedriva sin verksamhet under det allmänna tillståndet med lägre rapporteringskrav.

7.3.2 Branschen vill inte ha tillståndsplikt

Utredningen har även undersökt paketmarknadens syn på att paketdistributörer skulle behöva ha tillstånd för att bedriva postverksamhet. Frågor kring ett eventuellt sådant krav har skickats till Postnord, Bring, DHL, DB Schenker, UPS, Jetpak och Bussgods. Gemensamt för samtliga dessa distributörer är att ingen ser några fördelar med att även paketdistributörer skulle behöva ha tillstånd.

DB Schenker anser att definitionen av den samhällsomfattande tjänsten i stället bör ses över för att kunna begränsas, moderniseras och anpassas efter ett digitaliserat samhälle. Om paketdistributörer ska sortera under "samhällsomfattande posttjänst" skulle detta troligen skapa styrning av villkoren på ett sätt som riskerar att påverka företagens marknadsförutsättningar (servicenivåer, prisjusteringar m.m.), vilket i förlängningen inte gagnar konsumenten. Det skulle, enligt DB Schenker, troligen bli svårt att välja kriterier och spelregler för vilken operatör som skulle få tillhandahålla respektive del i en uppdelad samhällsomfattande posttjänst, och olika delar av uppdraget skulle troligen anses ha olika värde.

Bring har svårt att se hur tillståndet ska tillämpas för paketdistributörer i och med att definitionen av paket varierar beroende på vilken distributör man vänder sig till.

Postnord menar att det inte finns något skyddsintresse som motiverar att paket ställs under sådan tillsyn. Att utvidga begreppet

postverksamhet med hänvisning till den pågående sammanmältningen av dagens meddelandetekniker torde inte rimligen kunna motiveras av integritets- eller tillsynsskäl. En eventuell möjlighet att samla in statistik från paketaktörerna är inte heller något som kan kopplas till skyddsintresset för postverksamhet. Om denna möjlighet anses önskvärd bör detta säkerställas på annat sätt i lagstiftningen, enligt Postnord. Ökad möjlighet till tillgång till postal infrastruktur, såsom postnummersystem, postboxar, efter-sändning samt adressändring, saknar relevans för paketdistribution.

DHL anser att en tillståndsplikt kommer att öka kostnaden utan att ge några uppenbara fördelar. Om avsikten är att få tillgång till marknadsinformation bör någon form av rapporterings-skyldighet avseende statistik räcka, enligt DHL.

UPS anser att det inte finns något behov av att expresstjänster ska ha tillstånd vilket även det faktum att expresstjänster inte anses falla inom området för den samhällsomfattande tjänsten, tyder på.

Jetpak har inte inkommit med något svar på utredningens frågor.

Även den Amerikanska Handelskammaren i Sverige har inkommit med synpunkter gällande tillståndsplikt. Handelskammaren anser att krav på enskilt tillstånd inte kan utvidgas till att inkludera express- och kurirtjänster med hänvisning till postdirektivet. Expressföretag har alltid verkat i en miljö med hög konkurrens och tjänsterna är inte jämförbara med samhällsomfattande tjänster. Sektorn har däremot inte något emot att lämna information om begäran är rimlig och inte alltför betungande.

7.3.3 Utredningens kommentar

Utredningen anser mot bakgrund av hur problembilden ser ut och vad paketdistributörerna har anfört att ett krav på tillståndsplikt inte är motiverat i dagsläget. Utredningen har inte fått några indikationer på att konkurrensen på den svenska paketmarknaden inte skulle fungera och att tillsyn av marknaden därmed skulle vara nödvändig. Paketdistribution innebär att avsändaren ingår en annan typ av avtal med distributören än vid brevförmedling varför det inte finns samma skyddsbehov för paketavsändare som för de avsändare som skickar brev.

Som en följd av den uppgiftslämning som blir aktuell i samband med EU-kommissionens föreslagna förordning avseende gränsöverskridande paketleveranser, kan det uppstå ett behov av anmälningsplikt för paketdistributörer. Med hänsyn till att nämnda förordning inte är färdigbehandlad kommer dock inte frågan att utredas ytterligare av utredningen.

Eftersom det är utdelningen som är det centrala i postverksamhet enligt förarbetena till postlagen, omfattas inte förmedlarna i dag av tillståndskrav. Utredningen har av det som har framkommit inte sett skäl att ändra detta synsätt.

7.4 Lämna uppgifter vid misstanke om narkotikabrott

Utredningen har mottagit en skrivelse från länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtlands län tillsammans med Polismyndigheten Region Nord, polisens Nationella operativa avdelning, tullverket KCG Nord och Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Stockholm. Enligt nämnda myndigheter, som samarbetar i projektarbetet *Tillsammans mot nätdroger*, medger postlagens inte tillräckligt effektiva metoder för att förhindra att narkotika sprids genom postbefordran. Projektet föreslår därför en utvidgning av bestämmelserna i 2 kap. 15 § postlagen så att den som bedriver postverksamhet på eget initiativ ska kunna lämna uppgifter som rör misstanke om brott till brottsbekämpande myndigheter om det föreligger konkret misstanke att brev eller försändelse som hanteras i postverksamheten innehåller misstänkt narkotika eller därmed jämförliga preparat. Skrivelsen återges i valda delar i avsnitten 7.4.1 till 7.4.5.

7.4.1 Spridningen av narkotika inom landet

Många typer av narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och nya psykoaktiva substanser (NPS) skickas och sprids via sorteringsterminaler, brevbärarkontor och paketutlämningsställen runt om i landet. När de beställs via internet benämns de ofta "nätdroger". För att minska narkotikabruk är det ett verksamt instrument att göra narkotika mindre tillgängligt. Effektiva insatser

mot internetbeställd narkotika förhindras i dag på grund av att den tystnadsplikt, som finns i 2 kap. 14 § postlagen, inte möjliggör för den som bedriver postverksamhet att ta kontakt med brottsbekämpande myndigheter på eget initiativ.

Bristerna i nuvarande lagstiftning innebär att beställare och säljare av narkotika i princip ostört kan skicka droger via postbefordran. En kartläggning av hur postombudspersonal i de fyra nordligaste länen upplever situationen har genomförts under 2014. I kartläggningen har en viss oro identifierats bland personalen över att handskas med försändelser som skulle kunna innehålla droger. Enligt personalen finns det brister i kunskap och rutiner kring hur de ska förhålla sig till sådana försändelser då de inte vill vara en del av droglangningskedjan, men inte heller bryta mot lagen. Kartläggningen visar att det finns stor efterfrågan av att förtydliga rutiner och riktlinjer, öka samverkan med brottsbekämpande myndigheter samt uppmärksamma omfattningen av tillgängligheten till droger kopplad till postflödet.

Under fyra veckor hösten 2015 genomförde Tullverket kontrolloperationen Nätdroger i post- och kurirflödena på ett flertal platser i landet. Syftet var att hindra att droger når fram till sina mottagare och att störa handeln med droger i post- och kurirflödet. Intentionen var även att öka tullens kännedom om hur omfattande smugglingen av droger i post- och kurirflödet är. Bland annat påträffades fem nya missbrukssubstanser som Tullverket var först i Europa med att rapportera. Genom kontrolloperationen ökade beslagen i post- och kurirflödet. Totalt gjordes 2 132 beslag, vilket var en ökning med 326 procent jämfört i samma flöde under motsvarande period 2014. Flest beslag har gjorts av läkemedel, följt av narkotika, dopningsmedel, hälsofarliga varor och missbrukssubstanser. Totalt beslagtogs drygt 1,7 miljoner tabletter dopningsmedel och cirka 60 000 kapslar Tramadol under dessa fyra veckor. Vidare gjorde tullen 1 833 brottsanmälningar på mottagare från 517 orter i hela landet.

Droger sprids snabbt i hela landet och det är svårt att uppnå ett narkotikafritt samhälle som är ett av riksdagens mål i En samlad

strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-strategin)¹²¹.

7.4.2 Effekter av gällande lagstiftning

I och med tillgången till digitala medier exponeras allt fler människor för möjligheten att köpa droger av olika slag. Det drabbar till stor del unga människor och personer i deras närhet. Ungdomar som inte tidigare varit exponerade för drogförsäljning befinner sig i riskzonen. En förnyad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken i Sverige har beslutats för åren 2016–2020. Ett av strategins prioriterade mål är att genom riktade insatser minska tillgången till narkotika via internet.¹²² Att omhänderta försändelser i postflödet är ett sätt att på ett tidigt stadium upptäcka narkotikabrottslighet.

Utvecklingscentrum Öst (UC Öst) tillhör Polismyndighetens nationella operativa avdelning och har bland annat nationellt uppdrag att utveckla arbetsmetoder inom området narkotika-bekämpning. UC Öst ser ett stort behov av ändring av nuvarande postlag. Effektiva arbetsmetoder mot spridning av droger via beställning över internet och distribution genom Postnords distributionskanaler förutsätter samverkan och nära samarbete med alla aktörer inom distributionskedjan. En effektiv sådan samverkan är i dag inte möjlig på grund av de sekretesshinder som ligger i nuvarande skrivning i postlagen.

Sverige deltar även aktivt i European Union Early-Warning System (EWS) som är ett varningssystem för nya psykoaktiva droger. Kartläggningen som sker av hur, var och vilka droger som finns i landet blir dock lidande, då nuvarande reglering i postlagen försvårar upptäckten av nya substanser.

¹²¹ Regeringens skrivelse 2015/16:86, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016-2020*, s. 4.

¹²² Regeringens skrivelse 2015/16:86, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016-2020*, s. 40.

7.4.3 Tänkbara konsekvenser av en ändrad tystnadsplikt

Enligt samarbetet Tillsammans mot nätdroger skulle en ändrad postlag i enlighet med projektets förslag bland annat kunna få följande konsekvenser.

- En ökad upptäcktsrisk för köpare vilket kan leda till att beställningar via internet inte genomförs och andra vägar måste tas som kan göra marknaden mer synlig. Bara vetskapen om att postpersonal får kontakta polis och tull kan medföra att beställaren övergår till att använda förskottsbetalning och försändelsen skickas via vanlig post. Det i sin tur kan leda till en minskad beställning och förlorad vinst för säljaren då köpare ofta undviker att beställa narkotika till sin privata postlåda.
- En minskad tillgång till droger, specifikt i mindre kommuner som har längre avstånd till gatuhandel, är en fördel för hela samhället. Vid förhindrande av missbruk kan väsentliga summor sparas årligen för det svenska samhället.
- Postpersonal hanterar dagligen ofrivilligt leveranser av droger. En utökad samverkan med brottsutredande myndigheter skulle innebära en ökad trygghet och en möjlighet att påverka det dagliga arbetet. Rutiner för hantering av försändelser som kan innehålla droger kan utarbetas, riktlinjer för kontakt med myndigheter upprättas samt policys för en tryggare arbetsmiljö tas fram. Ett minskat användande av postflödet för narkotika-distribution skulle infinna sig då drogleverantörerna tvingas ta andra vägar.

7.4.4 Drogbekämpningsintresset går före den egna integriteten

I november 2015 gav Svenska Carnegie Institutet SIFO i uppdrag att fråga befolkningen om deras inställning till nuvarande konsumtionsförbud avseende narkotika. Av de tillfrågade ansåg 91 procent att konsumtionsförbudet ska finnas kvar, vilket får anses vara ett mycket starkt stöd. Ytterligare en SIFO-undersökning som genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen Västernorrland i december 2015 visar att det finns ett starkt folkligt stöd för en

förändring av postlagen för att möjliggöra drogbekämpning, och att drogbekämpningsintresset går före den egna integriteten hos de 1 000 personer som tillfrågades. En majoritet av de tillfrågade tror att narkotika skickas med postförsändelser ganska eller mycket ofta. De som i minst utsträckning tror det är män i åldern 15–29 år. En majoritet anser att polisen borde få kontrollera alla försändelser vid misstanke om narkotikainnehåll. Yngre män är de som i minst utsträckning anser att polisen ska ha nämnda möjlighet, men även i denna grupp anser majoriteten att polisen borde få kontrollera alla försändelser. En klar majoritet anser att det är ”helt acceptabelt” eller ”irriterande men acceptabelt” om polis eller tull skulle kontrollera just deras försändelse.

7.4.5 Tullverket har större möjlighet till kontroll

I 2 kap. 16 § postlagen anges att den som bedriver postverksamhet ska bistå Tullverket vid kontroll av postförsändelser enligt tullagen (2000:1281) och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Detta gäller endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

I 6 kap. 21 § tullagen anges att ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, samt på begäran överlämna sådan försändelse till verket. Motsvarande bestämmelse finns i 12 § andra stycket inregränslagen.

Tullkontroll av varor i kurirflödet sker med stöd av allmänna bestämmelser om tullkontroll enligt 6 kap. 10 § tullagen. Till skillnad från så kallade paketföretag, som distribuerar paket innehållande varor, så kan dock kurirföretagen även distribuera försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Tullverkets rätt att öppna sådana försändelser omfattas inte av lagtexten i 6 kap. 11 § tullagen som begränsas till ”postförsändelser”.

Det finns enligt förarbetena till en ny tullag¹²³ goda skäl för en ändring av bestämmelserna om Tullverkets kontroll av post-

¹²³ Prop. 2015/16:79, *En ny tullag*, s. 148–149.

försändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser, så att bestämmelserna även omfattar motsvarande försändelser som förmedlas av kurirföretag. Regeringen föreslår att reglerna om Tullverkets möjligheter att öppna brev och andra försändelser som kan antas innehålla ett förtroligt meddelande i tullagen och inregränslagen utvidgas till att omfatta även motsvarande försändelser som förmedlas av kurirföretag. Tullverkets möjligheter att öppna sådana försändelser bör dock endast omfatta kontroll på de platser där försändelserna först sorteras vid ankomst till Sverige. Förslaget genomförs i 4 kap. 19–21 §§ i den nya tullagen som trädde i kraft den 1 maj 2016 samt genom ändringar i 8 och 9 §§ inregränslagen.

7.4.6 Tystnadsplikt för uppgifter om brev men inte paket

Bestämmelserna om tystnadsplikt i 2 kap. 14 § punkterna 1 och 2 postlagen avser uppgifter som rör ett särskilt brev eller andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev. Någon motsvarande tystnadsplikt i fråga om paket har inte förts in i postlagen. Det har i stället överlämnats åt parterna att, i den mån det är påkallat, träffa avtal om tystnadsplikt på paketbefordringsområdet.¹²⁴ Tystnadsplikt enligt punkten 3 samma paragraf omfattar uppgifter om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken och det avser även andra postförsändelser än brev såsom paket, vykort och utbetalningsavier.¹²⁵

I 2 kap. 15 § postlagen begränsas sekretesskyddet. Enligt andra stycket ska den som bedriver postverksamhet på begäran av brottsbekämpande myndigheter lämna uppgifter som rör misstanke om brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Det är myndigheten som begär att få ut uppgiften som har att pröva om förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna är för handen. Det anses inte riktigt att en sådan myndighetsutövande funktion åläggs varje enskilt brevbefordringsföretag.¹²⁶ För att postoperatören ska få lämna ut uppgifter om ett brev ställs det

¹²⁴ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 158.

¹²⁵ Rättegångsbalk (1942:740) 27 kap. 3 §, Lexino 2016-01-01.

¹²⁶ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 158–159.

därmed krav på både visst straffvärde och en uttrycklig begäran från myndighet.

7.4.7 Brevhemligheten är grundlagsskyddad

Enligt 2 kap. 6 § 2 stycket regeringsformen (RF) är var och en skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Den så kallade brevhemligheten är alltså grundlagsskyddad och skyddet kan bara begränsas genom lag. Brevhemligheten skyddas också genom artikel 8 i Europakonventionen och genom straffbestämmelsen om brytande av post- eller telehemlighet i 4 kap. 8 § brottsbalken (BrB).

Straffbestämmelse om brytande av posthemlighet

Enligt 4 kap. 8 § BrB innebär brytande av posthemlighet att någon olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande som ett postföretag förmedlar som postförsändelse. Med postförsändelse avses såväl brevörsändelser som paket, allt under förutsättning att försändelsen innehåller ett meddelande (NJA II 1962 s. 137). För att någon ska ha berett sig tillgång till meddelandet krävs inte att denne tagit del av meddelandets innehåll utan det är tillräckligt att denne tillgripit handlingen.

7.4.8 Jämförelse med tystnadsplikten för teleoperatörer

Vid en bedömning av möjligheterna att inskränka tystnadsplikten kan det, enligt utredningen, vara relevant att jämföra med den lagstiftning som avser elektroniska meddelanden. Enligt 6 kap. 20 § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) gäller tystnadsplikt för den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande, eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande.

Även dessa meddelanden är grundlagsskyddade. Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot

bland annat hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet får inskränkas, men bara genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller hota den fria åsiktsbildningen.

Olika regler för olika uppgifter inom elektronisk kommunikation

Enligt 6 kap. 22 § LEK ska tillhandahållaren av en elektronisk kommunikationstjänst eller nät på begäran lämna ut uppgifter om abonnemang till vissa angivna myndigheter i vissa situationer. Prövningen av om en uppgift ska lämnas ut ska göras av den begärande myndigheten.

Själva innehållet i meddelandena får dock inte lämnas ut efter endast en begäran. För att få del av innehållet krävs tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning enligt bestämmelserna i 27 kap. 18–25 §§ RB. Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation meddelas av rätten på ansökan av åklagare enligt 27 kap. 21 § RB. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning gällande bland annat brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, som innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om bland annat meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, får användas i en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. I paragrafen finns det även ytterligare brott beskrivna som inte har denna straffsats, till exempel narkotikabrott och narkotikasmuggling. I 27 kap. 20 § RB finns vissa ytterligare begränsningar bland annat då hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i huvudfallen endast får ske om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Utredningen konstaterar att innehållet i muntliga och skriftliga digitala meddelanden därmed har ett förhållandevis högt skydd i lagstiftningen. Det krävs en domstolsprövning och ett visst straffvärde för att innehållet i elektroniska meddelanden ska få lämnas ut

medan för uppgifter om abonnentens nummer, namn, titel och adress krävs det i vissa fall endast en misstanke om brott utan krav på en viss svårhetsgrad. Lagstiftaren har därmed gjort en skillnad utifrån hur integritetskänsliga uppgifterna kan anses vara. Kontrollen och tillsynen vid inhämtande av dessa uppgifter har dock varit föremål för utredning.¹²⁷ Samtliga typer av uppgiftslämnande enligt LEK kräver en begäran från en myndighet.

7.4.9 Postverket omfattades av sekretessregler

Bestämmelsen om tystnadsplikt i postlagen grundas på behovet av skydd för den enskildes integritet och bygger på den äldre sekretesslagens bestämmelser, vilken bland annat gav möjlighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet då vissa brott kunde misstänkas. Det statliga Postverket omfattades tidigare av denna lagstiftning. Enligt 9 kap. 8 § första stycket i den numer upphävda sekretesslagen (1980:100) gällde sekretess inom Postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket samma lag hindrade sekretessen inte att uppgift som rör misstanke om brott lämnades till brottsbekämpande myndighet om fängelse var föreskrivet för brottet och det kunde antas leda till annan påföljd än böter. Av 14 kap. 2 § femte stycket följde dock att för brytande av sekretessen för uppgift som angår särskild postförsändelse, krävdes det misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Enligt 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hindrar inte sekretess, förutom i vissa undantagna fall, att en myndighet lämnar uppgift som angår misstanke om ett begånget brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Någon allmän skyldighet för myndigheterna att underrätta Polismyndigheten eller åklagare angående misstankar om brott finns inte.

¹²⁷ Datalagringsutredningen, *Datalagring och integritet*, SOU 2015:31.

7.4.10 Postnord ser uppenbara risker med ökade möjligheter till uppgiftslämnning

Med anledning av Tillsammans mot nätdrogers förslag har utredningen ombett Postnord att yttra sig över förslaget. Enligt Postnord hanteras en begäran från polisen avseende uppgift om postförsändelse enligt 2 kap. 15 § postlagen, enligt en mellan Postnord och polisen överenskommen särskild utlämningsrutin.

En allmän rätt för personal i postverksamhet avseende brev-befordran att till myndighet lämna uppgifter om postförsändelse vid misstanke om narkotikabrott skulle, enligt Postnord, sannolikt få svårartade konsekvenser. För det första ska det vara fråga om brev eller försändelse där det är uppenbart att försändelsen misstänks innehålla narkotika eller därmed jämförligt preparat som rör misstanke om brott.

Då rätten att lämna uppgifter inte bara gäller misstanke om narkotikainnehåll, utan även uppenbar misstanke, medför det ett orimligt ansvar för till exempel postombud, terminalarbetare eller brevbärare. Orsaken är att en sådan utlämning kan bli en fråga om brott mot tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § postlagen, om rekvisiten inte uppfylls.

Det blir också en märklig ordning med en bestämmelse som inte innebär ett förbud enligt 2 kap. 14 § postlagen och heller inte en skyldighet enligt 2 kap. 15 § postlagen utan är utformad som en valmöjlighet för den som bedriver postverksamhet att lämna ut uppgifter eller att låta bli, enligt Postnord. Det föreligger också en uppenbar risk för att anställda i och uppdragstagare till Postnord, och andra företag som bedriver postverksamhet, på detta sätt uppmanas av myndigheterna att på egen hand bedöma huruvida en försändelse misstänks innehålla narkotika. Ett sådant uppgiftslämnande kan få allvarliga konsekvenser för syftet med tystnadsplikten i postlagen, enligt Postnord. Därtill kan ifrågasättas om inte en sådan bestämmelse skulle kunna strida mot den grundlags-skyddade rätten att slippa få sina brev undersökta.

Postnord framhåller också bestämmelsen i 2 kap. 16 § postlagen som ålägger den som bedriver postverksamhet att trots tystnadsplikten i 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelser enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom

EU (inregränslagen). Dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott. Eftersom handeln med nädroger främst torde ske gränsöverskridande är det närmast bestämmelserna i tullagstiftningen om postbefordringsföretagen och kurirföretagens medverkan vid kontroll av postförsändelser som kan innehålla narkotika som aktualiseras. Bestämmelsen har ändrats (dock inte i sak) den 1 maj 2016 med anledning av att den nya tullagen trädde i kraft detta datum samt därtill anknutna förändringar i inregränslagen. Tullagstiftningen är således helt ny och får därmed anses ha tagit höjd för behovet av bistånd från den som bedriver postverksamhet vad avser kontroll av försändelser som rör misstanke om narkotikabrott.

Enligt Postnord finns det också uppenbara säkerhetsaspekter på ett förfarande med detta slag av angiveri. Postombud och anställda kan komma att uppmärksammas av narkotikabrottslingar varvid olika slag av hot och hämndaktioner kan komma att aktualiseras.

7.4.11 Post- och telestyrelsen slår vakt om den personliga integriteten

Post- och telestyrelsen anser att de skyddsintressen som lades till grund för den nu gällande lagstiftningen på området i hög grad fortfarande är aktuella, varför det finns all anledning att slå vakt om dessa. Att utan vidare luckra upp dem till förmån för att möjliggöra för ett privat rättssubjekts personal att, på de rättsvårdande myndigheternas vägnar, göra tämligen avancerade rättsliga bedömningar (tolka indicier på att en viss försändelse kan innehålla olagliga substanser) är, enligt Post- och telestyrelsen, knappast förenligt med ett rimligt skydd för den personliga integriteten för avsändare och mottagare av brev och de rättssäkerhetskrav som bör ställas i sammanhanget.

Om man dessutom betänker att det i praktiken inte är den statligt ägda postoperatören Postnords egen personal det är fråga om utan deras postombuds personal, vanligen affärsbiträden, som ska involveras i denna verksamhet får denna invändning ännu större tyngd. Det bör noteras att de analogier som Länsstyrelserna gör i sin skrivelse hänför sig till informationsutbyte mellan myndigheter. Det gör dem mindre relevanta när det gäller frågan om att, som i det här fallet, överlämna myndighetsutövning till enskilda

medborgare. Den nuvarande ordningen att det är Åklagar- eller Polismyndigheten som ska ta initiativet till vilka försändelser som ska undersökas närmare är fortfarande en mer naturlig och rättssäker ordning. För att komma åt det aktuella problemet synes en skärpning av dessa myndigheters rutiner i sammanhanget vara en lämpligare väg att gå, enligt Post- och telestyrelsen.

7.4.12 Utredningens kommentar

Den utformning som postlagen har i dag innebär begränsade möjligheter för de som bedriver postverksamhet att tillsammans med tull, polis och åklagare arbeta för att nå det narkotikafria samhälle som riksdagen antagit som mål.

Utredningen anser att det finns ett starkt samhällsintresse av att begränsa narkotikabrottsligheten och att det även ligger i linje med intresset för de som bedriver postverksamhet. Dessa intressen måste emellertid vägas mot det skydd för den personliga integriteten som sändare och mottagare av brev har. Det råder allmän enighet om att innehållet i meddelanden som befordras som brev, liksom andra uppgifter som rör breven, har ett från integritetssynpunkt högt skyddsvärde. Med hänsyn till att detta intresse omfattas av ett mycket starkt skydd anser utredningen att det inte finns möjlighet att i dag föreslå att tystnadsplikten ska kunna brytas av till exempel postombud utan begäran av brottsbekämpande myndighet. En begäran om uppgiftslämnande sker i dag under myndighetsansvar och kan bli föremål för kontroll av det allmänna. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att överlämna en sådan uppgift till annan än myndighet.

8 Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

8.1 Inledning

I kapitlet analyserar utredningen några upplevda brister som olika aktörer på postmarknaden har uppmärksammat utredningen på och som rör den samhällsomfattande posttjänstens omfattning generellt och i vissa specifika delar. Bland annat behandlas regleringen av avlämningsställe och undantag från femdagarsutdelning liksom befordran av vapen och hur omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten påverkar konkurrensen efter en ändrad moms­lagstiftning.

8.2 Undantag från femdagarsutdelning

Som utredningen har beskrivit i kapitel 3.3.3 omfattar tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten ett krav på att utdelning ska ske varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Undantag från detta krav får göras under omständigheter eller geografiska förutsättningar som Post- och telestyrelsen bedömer utgör skäl för undantag. Det finns inte närmare angivet i förarbetena vilka omständigheter som skulle kunna anses utgöra sådana skäl. Det saknas även beslut och riktlinjer från Post- och telestyrelsen som skulle kunna ge närmare ledning. Vad som har varit styrande har i stället varit ett förarbetsuttalande (prop. 1997/98:127) i vilket framhölls att antalet hushåll som saknade daglig service (då cirka 1 600) inte fick öka.

Mot bakgrund av den omorganisation som i dagsläget sker av Postnords utdelningsverksamhet och som kan komma att bli allt mer påtaglig framöver med anledning av sjunkande brevvolymer

och digitalisering, har Post- och telestyrelsen uppmärksammat utredningen på att regleringen till denna del kan behöva ses över. Med EU-kommissionens tilltagande intresse för nationella sårlosningar finns det anledning att fundera över om den nationella lagstiftningen kan och bör göras tydligare. Många länder har reglerat i vilka objektiva situationer som undantag får göras.

8.2.1 Undantagna avlämningsställen enligt Postnord

Enligt Postnords redovisning var det 974 avlämningsställen¹²⁸ som i slutet av 2015 hade undantag från femdagarsutdelning. För 218 av dessa avsåg undantaget endast en del av året. I nedanstående tabell redovisas undantagen per region enligt uppgifter från Postnord.

Tabell 8.1 Undantag från utdelning fem dagar i veckan per region

Registrerade undantag enligt Postnord 2016-02-25

Region	Antal ej 5-dagars hela året	Antal ej 5-dagars del av året
Norrland	715	218
Örebro	115	
Stockholm	65	
Göteborg	0	
Jönköping	69	
Malmö	10	
Sverige totalt	974	218

Källa: Postnord 2016.

Det är en ökning av antalet undantag jämfört med slutet av 2014 då cirka 900 undantag redovisades. Ökningen kan bero på att redovisningen för 2015 omfattar fler undantag som är en följd av frivilliga överenskommelser. Tidigare redovisningar hade vissa brister då de till exempel inte täckte undantag som avsåg säsongsboende och sådana fall där det kan ha förekommit någon form av samtycke från mottagarnas sida.

¹²⁸ Ett avlämningsställe kan vara både en företagsadress och en privatadress. Eftersom undantagen i de allra flesta fall rör glesbebyggda områden är företags- och privatadressen oftast densamma.

Enligt Postnord kan den modesta ökningen av antalet undantag bero på att postmottagare, som tidigare omfattades av undantag, efter förändringar av utdelningen har fått längre till sin postlåda men i gengäld får posten fem dagar i veckan.

8.2.2 Post- och telestyrelsens skäl för en tydligare reglering

Post- och telestyrelsen konstaterar att det varken i svenska förarbeten eller i de EU-rättsliga källorna ges exempel på vad som skulle kunna utgöra omständigheter eller geografiska förhållanden som är skäl för undantag enligt 3 kap. 1 § postlagen. Praxis gällande undantag från femdagarsutdelning, framförallt vad gäller geografiska förhållanden, har i stället utvecklats genom samförstånd och dialog mellan Post- och telestyrelsen, Postnord, fastighetsägare och postmottagare.¹²⁹ Eftersom det har fungerat väl har Post- och telestyrelsen hittills inte sett något behov av att reglera undantagen närmare.

Enligt Post- och telestyrelsen befinner sig postmarknaden i Sverige under ett stort förändringstryck. Ett tecken på det är de förändringar och rationaliseringar i produktionsverksamheten som Postnord har vidtagit. Det finns därför anledning att anta att detta kan komma att påverka förutsättningarna för postservicen i glesbygd och därmed behovet av att åstadkomma okonventionella servicelösningar för att tillgodose användarnas behov. Av den anledningen kan det finnas skäl att förtydliga hur bestämmelserna om hur undantagen från femdagarsutdelning ska tolkas och tillämpas. Förtydligandena bör, enligt Post- och telestyrelsen, vara effektiva, enkla och proportionerliga, samt säkerställa allmänhetens tillgång till posttjänster i enlighet med postdirektivet.

Det kan också underlätta för Post- och telestyrelsen att på ett ändamålsenligt sätt utföra sitt tillsynsuppdrag om det råder en större klarhet om vad som gäller i ärenden där frågan om undantag från femdagarsutdelning ställs på sin spets. Med ett bemyndigande att utfärda föreskrifter på området följer utökade möjligheter för

¹²⁹ Jfr. Post- och telestyrelsens allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6).

myndigheten att förtydliga vilka omständigheter och geografiska förhållanden som avses.

Omständigheter och geografiska förhållanden ska styra regleringen av undantagen

Enligt Post- och telestyrelsens bedömning har det historiskt främst varit fråga om geografiska förhållanden som har varit styrande när det gäller undantag från femdagarsutdelning. Det finns därmed en upparbetad praxis som borde gå att översätta till vilka geografiska förhållanden som kan utgöra grund för undantag enligt 3 kap. 1 § postlagen. Vad gäller frågan om vilka ytterligare omständigheter som skulle kunna utgöra undantag krävs ytterligare utredning, enligt myndigheten.

I prop. 1997/98:127 framhöll regeringen att antalet hushåll som då saknade daglig service inte fick öka i antal.¹³⁰ Då var det 1 600 hushåll som saknade femdagarsutdelning. Sedan dess har antalet postmottagare som saknar femdagarsutdelning legat på en stabil nivå på omkring 1 000 stycken.¹³¹ Post- och telestyrelsen anser att det finns andra mer ändamålsenliga sätt att avgöra hur undantagen ska regleras än ett absolut tak för hur många hushåll som får undantas femdagarsutdelning. Det mot bakgrund av förändringar i hur svenska hushåll konsumerar posttjänster, förändrade boendemönster och posttjänstens minskande betydelse som kommunikationsmedel. Myndigheten vill snarare se en mer flexibel reglering som kan följa postmarknadens utveckling, svenska användares behov, miljöskäl och en ändrad demografi. Det bör således, enligt Post- och telestyrelsen, tydligare åligga myndigheten att bestämma om under vilka omständigheter som undantag från femdagarsutdelning kan göras.

Vidare förekommer det att vissa postmottagare frivilligt har nått en överenskommelse med Postnord. Det kan, enligt Post- och telestyrelsen, röra sig om fall där mottagaren avstår från femdagarsutdelning mot att denne får posten utdelad närmare

¹³⁰ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 23.

¹³¹ Post- och telestyrelsen, *Svensk postmarknad 2016*, PTS-ER-2016:3, s. 48. I slutet av 2015 uppgick antalet postmottagare som var undantagna från femdagarsutdelning till 970 stycken, vilket var i samma nivå som 2014.

bostaden än vad Postnord är ålagt att göra. Det kan övervägas hur sådana frivilliga överenskommelser ska hanteras i förhållande till tillämpningen av undantagsregeln.

Avvägning mellan precision och flexibilitet

Enligt Post- och telestyrelsen är det i och för sig önskvärt med en ökad tydlighet gällande vilka omständigheter och geografiska förhållanden som ska anses kunna utgöra undantag. Gällande rätt medger ett förhållandevis stort tolkningsutrymme i detta hänseende vilket å ena sidan ger en eftersträvarsvärd flexibilitet men å andra sidan gör det till ett tämligen trubbigt verktyg i myndighetens tillsynsarbete. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder i de olika delar av landet där reglerna ska tillämpas är det, enligt myndigheten, emellertid angeläget att behålla ett utrymme för anpassning till omständigheterna i de enskilda fallen. Det är här fråga om den avvägning mellan precision och flexibilitet som alltid måste göras i regelgivningssammanhang.

Ett bemyndigande att utfärda föreskrifter skulle medföra en ökad möjlighet att vid behov på ett tydligare sätt precisera inom vilka ramar som postservicen kan anpassas till förändrade omständigheter. Kärnfrågan för regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten är hur tydlighet ska förenas med flexibilitet. Post- och telestyrelsen vill uppnå en ökad förutsägbarhet och effektivitet i tillsynsarbetet men behålla möjligheterna att anpassa regleringen till omständigheter i de enskilda fallet, marknadens utveckling och framtida behov.

Myndigheten anser att undantagen bör återspegla den upparbetade praxis som finns så att dagens service- och kvalitetsnivå inte påverkas av en eventuell lagändring. Det ska dock poängteras att vad myndigheten anser vara en lämplig service- och kvalitetsnivå kan komma att omprövas beroende på ändrade förutsättningar på marknaden.

Post- och telestyrelsen framhåller att myndigheten fortsatt bör vara ansvarig för att bedöma vilka omständigheter eller geografiska förhållanden som utgör skäl för undantag. En föreskriftsrätt skulle tydliggöra detta mandat. Den svenska postmarknaden genomgår stora förändringar. Ändrade konsumtionsmönster, demografiska förhållanden i landet och ett miljötankande i utdelningen gör att

flexibilitet i regleringen är helt nödvändig. Undantagen bör inte närmare definieras i lagstiftningen eller i förarbeten, utan det bör lämnas till Post- och telestyrelsen att, på grundval av myndighetens marknadsanalyser, närmare precisera dessa.

Undantagen kan regleras i tillståndsvillkor

Enligt 2 kap. 5 § postlagen ska postoperatörernas tillståndsvillkor gälla för bestämd tid. Det gör tillståndsvillkoren till ett mer flexibelt regleringsalternativ jämfört med utfärdandet av föreskrifter. För närvarande beslutar Post- och telestyrelsen om tillståndsvillkor för två år i taget. Vartannat år kan alltså tillståndsvillkoren utvärderas och, inom vissa angivna ramar, anpassas efter de behov som myndigheten anser vara nödvändiga för att bland annat upprätthålla kraven på god kvalitet och service i postlagen.

Överklagbarheten av tillståndsvillkoren har emellertid medfört långdragna processer i förvaltningsdomstol mellan Postnord och Post- och telestyrelsen. Inhibition och lång handläggningstid i domstolarna har vidare inneburit att vissa villkor inte har hunnit träda i kraft innan det har blivit dags för Post- och telestyrelsen att besluta om nya tillståndsvillkor. Med beaktande av att Postnord kan överklaga tillståndsvillkoren är myndigheten tveksam till om detta är ett ändamålsenligt alternativ för att reglera undantag från femdagarsutdelning.

8.2.3 Övriga nordiska länder har reglerat i vilka fall undantag får göras

Post- och telestyrelsen har låtit göra en nordisk jämförelse av postservicen i glesbygd med hjälp av konsultföretaget Stelacon.¹³² Nedan redovisas kortfattat utifrån konsultrapporten och senare lagändringar, vilka undantag som Danmark, Finland och Norge har gällande befodringsplikten.

¹³² www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Post/2015/Postservice-i-glesbygd---En-nordisk-jamforelse/

Danmark

Den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark medförde fram till och med 2015 krav på utdelning sex dagar i veckan.¹³³ Post Danmark har enligt sin koncession fått vissa undantag från befordringsplikten. Undantagen avser främst svårtillgängliga områden som till exempel öar. Problematiken som föranleder undantag från befordringsplikten är inte relaterat till avstånd från tätort, utan mer till antalet boende i ett område, och huruvida det finns bro- eller färjeförbindelser. För svårtillgängliga platser behöver inte Post Danmark, under vissa förutsättningar, erbjuda postutdelning. Undantag från befordringsplikten beslutas utifrån antal hushåll på ön och båt/broförbindelser med land utifrån följande principer:

- För öar med 1–10 bofasta hushåll (året runt) levereras post till brofäste eller färjeläge och måste hämtas av de boende själva. De boende måste vara registrerade på respektive adress, och en ekonomisk ersättning om 3 410 danska kronor utgår till varje hushåll per år (2013 års nivå). Beloppet justeras årligen efter inflationen.
- På öar utan fast bosättning hämtas post i land och mottagare erhåller inte ersättning.
- För öar med 11–1 000 bofasta hushåll transporteras post till ön, förutsatt att det finns reguljär färjetrafik eller broförbindelse, att servicen efterfrågas av de boende och att den totala kostnaden för detta inte överstiger ersättningen om 3 410 danska kronor per år och hushåll. Hur posten sedan delas ut till postmottagare på ön beslutas i samråd mellan Post Danmark och de boende på ön. Utdelningen görs av Post Danmark eller genom avtalade postombud på ön. I de fall där det inte är möjligt att etablera en utdelningsordning sätts postlådor upp i anslutning till färjeläget på ön. Postlådorna bekostas av postmottagarna.
- Om en ö har fler än 1 000 bofasta hushåll görs postutdelning med den service som resten av landet har med postutdelning och brevbärare.

¹³³ En ny koncession från 2016 medför krav på utdelning fem dagar i veckan och vissa uppdateringar avseende undantagen/belopp.

Totalt finns cirka 12 000 boende på öar utan broar som berörs av undantagen och Post Danmark uppskattar de årliga totala kostnaderna för utbetalda ersättningar och utdelning till cirka 19 miljoner danska kronor (exklusive Bornholm). 2015 fanns det 13 öar med 1 till 10 invånare, där utdelning gjordes enligt ovanstående undantag. På 6 av dessa 13 öar får de boende själva hämta sin post mot fast ersättning per hushåll, och Post Danmark betalade sammanlagt ut över 31 000 danska kronor under 2013. Varje hushåll har rätt till ersättning, oavsett vem det är som utför själva hämtningen. Enligt uppgift från Post Danmark uppgår kostnaderna för avtal med andra transportörer på resterande sju öar med 1 till 10 invånare till cirka 160 000 danska kronor per år.

Finland

Postutdelning och insamling av post ska göras en gång per dag under fem vardagar i veckan i Finland. I 18 § finska postlagen beskrivs ett antal undantag från befordringsplikten, som gäller för mer otillgängliga platser. Enligt bestämmelsen har den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster (Posti) rätt att göra undantag från insamlings- och utdelningsfrekvens, när det är fråga om svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden. Vidare gäller undantagen för postlådor som ligger längs vägar som inte trafikerats året om och för öar som inte har reguljär färjetrafik minst fem dagar i veckan.

Posti ska årligen rapportera antal hushåll som är undantagna från befordringsplikten och hur dessa är lokaliserade i landet. I hela landet får antal berörda hushåll inte överstiga 300 stycken. Om det uppstår meningsskiljaktigheter mellan Posti och postmottagare är det Ficora som har det slutliga avgörandet om vilka postmottagare som får omfattas av undantaget. Antalet hushåll som har berörts av undantag var 106 stycken under slutet av 2015. Utdelning ska göras minst en dag i veckan till hushåll som är undantagna från befordringsplikten. Det finns krav på att Posti måste underrätta mottagare om postpaket och försändelser från myndighet senast tredje dagen efter mottagandet på servicepunkten. Men underrättelser får göras via telefon, e-post eller på annat sätt.

Ficora har den 28 juni 2016 beslutat att upphäva Postis skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som gäller inrikes pakettjänster samt tjänster som gäller till landet ankommande paket, eftersom det finns flera konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Norge

Det norska servicekravet innebär att postutdelning och insamling ska ske fem dagar i veckan (måndag–fredag) och det ska finnas minst en servicepunkt med anpassade öppettider i varje kommun. Det finns dock vissa undantag från befordringsplikten och dessa undantag beskrivs i Posten Norges koncession. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har medgivit dispens från befordringsplikten främst till postmottagare på svårtillgängliga platser, på grund av exempelvis dåliga förbindelser, långa avstånd till tätort eller andra komplikationer som försvårar utdelning.

8.2.4 En europeisk utblick av reglerade undantag

Det finns flera alternativ för länder som tillämpar undantag från minimikraven på geografisk täckning. En studie av ERGP har identifierat de vanligast förekommande orsakerna till undantag från artikel 3(3) i 2008 års postdirektiv till: glesbefolkat område med utspridd befolkning, bergigt och svårtillgängliga platser, öar, extrema väderförhållanden, kostnader, tradition, områden där lokaltrafik inte regelbundet tillhandahålls, undermålig infrastruktur och föränderligheter i antal personer baserat på säsong.

Med stöd av Copenhagen Economics har utredningen sammanställt en redovisning av undantagen i Schweiz, Storbritannien och Italien. De tre länderna har valts eftersom de har liknande geografiska förutsättningar som Sverige. Undantagen i dessa länder är baserade på objektiva och transparanta kriterier. I alla tre länderna anges hälsa och säkerhet, tillgänglighet samt finansiella omständigheter som kriterier för undantag. Samtliga länder anger även att man i tillämpandet av artikel 3(3) reducerar frekvensen av leverans. Förteckningen över de bosättningar som anses

exceptionella uppdateras av den reglerade postoperatören och rapporteras till tillsynsmyndigheten på årlig basis.

De analyserade länderna har valt att endast implementera allmänna villkor i postlagen, som tillåter undantag och definierar dess ramverk, medan detaljerade villkor och kriterier för undantag implementeras i föreskrifter av tillsynsmyndigheten. Vidare tillämpas en ännu mjukare regleringsmetod för beslut på kundnivå, såsom förteckningen av undantagna bosättningar, som tas fram av postoperatören.

Schweiz

I Schweiz är de platser som anses vara exceptionella uttryckligen definierade av nationell lagstiftning. Platserna anges och uppdateras av Swiss Post och lämnas in till Postcom (tillsynsmyndigheten).

Undantagen är baserade på objektiva och offentligt publicerade kriterier som framgår i detalj i förordningen (783.01) till den schweiziska postlagen (783.0).¹³⁴ Även om Postcom har rätten att regelbundet övervaka och kontrollera tillämpningen av dessa kriterier så har de inte publicerat sin granskning ännu. Historiskt sett har Postcom avslagit alla invändningar mot Swiss Posts beslut om vilka platser som anses vara undantagna.

Enligt artikel 31 i den schweiziska postförordningen, är Swiss Post ansvarig för att leverera postförsändelser till bostaden:

1. Om den aktuella bosättningen är en del av ett område som inkluderar minst fem bosättningar bebodda året om och som omfattar maximalt ett hektar, eller
2. om tiden det tar att tjäna en bosättning, bebodd året om, från ett område definierat ovan, underskrider två minuter.

Bosättningar som inte uppfyller något av dessa två kriterier anses vara undantag. Vad gäller tillämpning, så noterar Swiss Post att kriterium 2 är föremål för tolkning och således kräver ett klargörande. Till exempel är det inte specificerat huruvida två minuter

¹³⁴ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070597/201210010000/783.0.pdf>

omfattar endast leverans till mottagare eller också inkluderar tiden det tar att komma tillbaka från den avlägsna bosättningen.

Undantagna bosättningar är föremål för följande villkor:

1. Reducerad frekvens av leverans: från en till fem dagar i veckan.
2. Annan plats för leverans: erbjuder flera alternativ inklusive (a) leverans till närmaste postkontor, (b) leverans till annan plats: (i) brevlåda i närmast icke-undantagna bosättning eller (ii) en kommunal brevlåda, (c) elektronisk leverans av transaktionspost (skannad, via e-post), detta kan dock inte tillämpas generellt eftersom paket inte kan levereras elektroniskt.
3. Täcker alla posttjänster, det vill säga brev, tidningar och paket.

Dessutom är Swiss Post skyldig enligt lag att konsultera med mottagaren innan någon förändring sker. Om inget avtal nås, kan Swiss Post välja det mest fördelaktiga för kunden, som sedan har rätt att överklaga till Postcom.¹³⁵

I praktiken gör inte Swiss Post undantag från artikel 3(3) i alla möjliga fall utan tillämpar snarare undantag för nya kunder, till exempel när en kund flyttar till ny adress. Detta är på grund av att Swiss Post möter stor press från konsumentorganisationer att behålla den nuvarande omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Det utgår ingen finansiell ersättning från den reglerade postoperatören till de platser som anses vara undantagna. Däremot, när platsen för utdelning byts, så tillhandahåller Swiss Post ibland en ny postlåda utan kostnad.

Storbritannien

I Storbritannien är de platser som anses vara undantagna uttryckligen definierade av den nationella tillsynsmyndigheten Ofcom. Royal Mail ska enligt Ofcoms riktlinjer¹³⁶ årligen tillhanda-

¹³⁵ Tidigare överklaganden finns tillgängliga på www.postcom.admin.ch/de/dokumentation_verfuegungen.htm

¹³⁶ Ofcom, Direction designating geographical conditions and other circumstances as exceptional for the purpose of deliveries, 23 February 2012, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/posta-direction/statement/direction.pdf>

hålla konsumentorganisationen och tillsynsmyndigheten en lista med adresser som har förbehåll för långsiktiga undantag från den samhällsomfattande posttjänstens krav på daglig leverans och adresser som är tillfälligt avstängda från den samhällsomfattande posttjänstens krav på daglig leverans i 12 månader eller mer.

Undantagen är baserade på objektiva och offentligt publicerade kriterier.¹³⁷ Riktlinjerna specificerar tre kriterier för både lång- och kortsiktiga undantag till den samhällsomfattande posttjänstens krav på daglig leverans:

1. Hälsa och säkerhet

- Långsiktiga undantag avser fall då Royal Mails personal och fordon riskerar sin hälsa och säkerhet på grund av svår eller farlig terräng, till exempel vägar som korsar landningsbanor, vägar på bergsklippor eller som utsatt för erosion.
- Kortsiktiga undantag avser fall varpå (i) kunden har farliga hundar eller Royal Mails personal har känts sig hotad av kunden eller blivit utsatta för attack i kriminella områden; (ii) fall som riskerar hälsa på grund av översvämning, snöfall, brand, säkerhetsvarningar, sjukdomar eller andra orsaker som inte kan förutses; (iii) andra orsaker som kan utgöra risk för hälsa och säkerhet, men fall som uppstår på en regelbunden och förutsägbas basis, så som årliga väderförhållanden eller säsongsbetonade översvämningar, ska inte anses vara fog för tillfällig avstängning.

2. Svårtillgänglighet

- Långsiktiga undantag avser vissa adresser på öar, eller delar av fastlandet, som endast kan nås med begränsad färjetrafik, lufttrafik eller med båt. Vidare avses tomter som nås via privat mark som ägs av tredje part som inte är villig att ge tillträde och tomter som endast nås genom att färdas mer än 15 minuter tur och retur på otillgänglig privat väg eller liknande, via fordon eller till fots.
- Tillfälliga undantag avser fall där kunden medvetet blockerar tillgången, till exempel genom att låsa en grind eller inte

¹³⁷ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/posta-direction/Exceptions.pdf>

tillhandahåller en säker postanordning, till exempel avsaknad av postlåda och ingen godkänd alternativ postanordning.

3. Kundens egen begäran:

- Gäller enbart tillfälliga undantag, när kund har begärt alternativa leveransarrangemang, till exempel leverans på specifika dagar eller för en specifik period, eller till annan adress.

Undantagna bosättningar kan få reducerad frekvens av leverans från en till fem dagar i veckan. Adresser på öar med schemalagd flyg- eller färjetrafik får normalt post på de dagar då flyg eller färja går. Royal Mail erbjuder också flera alternativa leveransvillkor inklusive (a) leverans till närmaste postkontor; (b) leverans till postlåda placerad på vägen; (c) leverans till annan adress; (d) leverans till annan mottagare. Undantagen omfattar alla posttjänster det vill säga brev, tidningar och paket.

Det finns inget särskilt ersättningssystem från Royal Mail för undantag till artikel 3(3). Däremot, enligt ett generellt regelmässigt ersättningssystem, kan kunden få ersättning för försening, förlust, och skada vid klagomål.

Italien

Italien ändrade sin postlag 2014 för att möta sjunkande volymer, ändrade behov hos användarna och för att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten. Ändringen innebär att upp till 25 procent av befolkningen kan undantas från utdelning varje arbetsdag. I Italien är de platser som kan undantas uttryckligen definierade i nationell lagstiftning.¹³⁸ Följande kumulativa kriterier specificeras i lagen:

- En maximal gräns på 25 procent av populationen, till vilken leverans och upphämtning varannan dag av produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten kan gälla.
- Särskild infrastruktur och geografiska egenskaper.

¹³⁸ Parlament (lag 2014 n. 190) artikel 1 c276.

- Undantag kan endast gälla för områden med befolkning som är färre än 200 personer per kvadratkilometer.

Inom dessa gränser kan Poste Italiane begära specifika undantag hos tillsynsmyndigheten Agcom som då har 45 dagar att fatta ett beslut. Den alternativa modellen kan enbart vara av karaktären utdelning varannan dag.

Agcom har i beslutet 395/15/CONS reglerat genomförande av insamling- och utdelningsschemat. Insamling av brev från brevlådor och utdelning ska ske varannan dag enligt ett tvåveckors-schema: måndag-onsdag-fredag-tisdag-torsdag. Enligt beslutet får sådan insamling och utdelning ske i kommuner med färre än 30 000 invånare och färre än 200 invånare per kvadratkilometer (eller belägna i områden med färre än 200 invånare per kvadratkilometer). Därutöver måste något av följande kriterier vara uppfyllda:

- medeldistansen mellan gatunumren är högre än 81,7 meter,
- medelantalet mottagare per gatunummer är lägre än 1,4,
- procentuella antalet kommersiella användare är lägre än 8 procent.

Poste Italiane är enligt lagen och Agcoms reglering skyldig att informera befolkningen, kommunerna, mediaföretag och andra postföretag 30 dagar innan ändring till utdelning varannan dag. Poste Italiane betalar inte ut någon ersättning till de mottagare som omfattas av undantagen.

Det italienska beslutet om undantag är för närvarande föremål för en nationell domstolsprövning och en begäran om förhandsbesked har lämnats till EU-domstolen.

8.2.5 Utredningens kommentar

Efter denna genomgång av hur undantag har reglerats i andra länder har utredningen för avsikt att i kapitel 11 gå vidare med bedömningar och förslag som kan förtydliga även den svenska regleringen kring undantag från femdagarsutdelning.

8.3 Utdelning av postförsändelser

I 3 kap. 1 § punkten 1 postlagen anges bland annat att det ska göras minst en utdelning av postförsändelser varje arbetsdag minst fem dagar i veckan. Någon ytterligare precisering av var denna utdelning ska ske finns inte i postlagen.

Post- och telestyrelsen har framfört till utredningen att en glesare befolkad landsbygd där vissa delar av annan befintlig infrastruktur som till exempel regionala busslinjer minskar i omfattning, får konsekvenser för Postnords service. För att Postnord alltså ska kunna fullgöra sitt samhällsuppdrag till en försvarbar kostnad kan det därför bli aktuellt att genomföra förändringar i utdelningen av 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 glesbygdsområden ska kunna dra fördel av de möjligheter som en ökad e-handel kan ge.¹³⁹

Enligt Post- och telestyrelsen kan denna utveckling i sin tur skapa ett behov av att modifiera regelverket så att kraven på den samhällsomfattande posttjänsten i glesbygd på ett tydligt sätt anpassas till de aktuella förändringarna. Samtidigt finns det ett behov av att klargöra den rättsliga grunden för den nationella tillämpningen av postdirektivets bestämmelser om utdelning av post i den svenska postregleringen.

8.3.1 Post- och telestyrelsens allmänna råd om utdelning

Frågan om villkoren för överlämnande av post regleras av Post- och telestyrelsens allmänna råd om utdelning av post vid tillhållandet av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6). De utfärdades för första gången 2005 och ändrades i ett avseende 2008. Enligt de allmänna råden bör utdelning utanför tätort ske i postlåda

¹³⁹ Post- och telestyrelsen, *Svensk postmarknad 2015*, PTS-ER-2015:3, s. 50–51.

som vanligtvis placeras i lådsamling utmed brevbärarens färdväg. Postoperatören får anvisa var lådsamlingen ska placeras. Avståndet mellan lådsamlingar bör som huvudregel vara 200 meter. När koncentrationen av postmottagare längs huvudvägen uppgår till minst 50 i en by eller i ett samhälle bör lådsamlingarna placeras tätare. Med en huvud- eller sidoväg avses en väg som är öppen och farbar året om. En väg där det inte finns möjlighet att vända med bil eller som inte plogas på vintern, anses inte utgöra sidoväg.

Postoperatören bör dela ut försändelser till postmottagare som bor mindre än 200 meter in på en sidoväg från brevbärarens huvudväg i en lådsamling vid huvudvägen. Postoperatören bör dela ut försändelser längs sidovägen om det finns minst två postmottagare som är stadigvarande bosatta eller verksamma per kilometer sidoväg.

Postoperatören får avvika från det som anges ovan då det gäller utdelning till säsonsboende. Enligt de allmänna råden är det postoperatören som planerar och bestämmer brevbärarens färdväg. Postoperatören bör också offentliggöra de närmare specifikationer som ska gälla för utformningen och placeringen av postlådor.

Enligt de allmänna råden kan postutdelning utanför tätort ske med värdeförmedling eller utan värdeförmedling. Om Postnord saknar ombud/serviceställe inom rimligt avstånd från ett avlämningsställe bör värdeförmedling tillhandahållas i anslutning till den ordinarie postutdelningen, det vill säga dagligen vid respektive postmottagares postlåda. De tjänster som ingår i värdeförmedlingen är utlämning och inlämning av rekommenderade brev och värdeförsändelser liksom ut- och inlämning av postpaket.

8.3.2 Oro hos användarna för fortsatta försämringar

Post- och telestyrelsen har de senaste åren i flera olika rapporter och promemorior beskrivit förutsättningarna för och utformningen av postservice i glest bebodda områden.¹⁴⁰ Dessa rapporter visar att Postnord erbjuder en utdelningsservice som i stort motsvarar samhällets behov och Postnords uppdrag som utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Post-

¹⁴⁰ PTS-ER 2013:22, PTS-ER 2013:13, PTS-ER 2014:9, Dnr 15-2691.

mottagare har dock uppfattat att servicen på vissa platser har utvecklats negativt de senaste åren och det finns en oro för fortsatta försämringar.¹⁴¹

Ett vanligt förekommande klagomål när allmänheten vänder sig till Post- och telestyrelsen är när meningsskiljaktigheter uppstår med Postnord i fråga om postlådors placering och hur Post- och telestyrelsens allmänna råd (2008:6) i sammanhanget ska tolkas. Om myndigheten finner att det finns någon substans i denna typ av ärenden, brukar den klagande rekommenderas att vända sig till Postnords Råd för utdelningsfrågor för en prövning av den lokala organisationens beslut.

8.3.3 EU-kommissionens synpunkter på den svenska tillämpningen

Några användare har vänt sig till EU-kommissionen när de har upplevt att Postnord har försämrat villkoren för dem genom att flytta deras postlåda. Post- och telestyrelsen har som en följd av detta haft skriftväxling med Kommissionen angående placering av postlådor. EU-kommissionen har i något av ärendena konstaterat att utdelningsförfarandet i Sverige kan vara i enlighet med postdirektivet. Det så länge som kraven på öppenhet uppnås och Post- och telestyrelsen regelbundet utövar tillsyn över kraven samt att Sverige inte överskrider sina befogenheter.

I ett yttrande från 2014 har Kommissionen uppgett att vid en sammanvägning av allmänhetens och berörda parter intressen ska hänsyn tas till att en ökning av antalet hushåll som inte har "riktig" hemleverans förr eller senare kan innebära ett brott mot direktivets krav. Det kan bli fallet när den sociala dimensionen påverkas, det vill säga om ett ökande antal äldre människor i glesbygd får svårare att ta emot sin post. Enligt Post- och telestyrelsens bedömning rör detta i första hand regleringen av utdelningen till den som bor utefter så kallade sidovägar.

¹⁴¹ Post- och telestyrelsen, *Svensk postmarknad 2015*, PTS-ER-2015:3, s. 51.

8.3.4 Post- och telestyrelsens beskrivning av gällande regleringsmodell

Post- och telestyrelsen anser att det i ett nationellt perspektiv finns väl fungerande regler för hur utdelning av post ska ske i lands- och glesbygd som är i överensstämmelse med postdirektivets motsvarande bestämmelser. Dels har myndigheten utfärdat tidigare nämnda allmänna råd om utdelning, dels har Postnord skrivit under ett åtagande¹⁴² beträffande formerna för hur nödvändiga förändringar i glesbygdsservicen bör genomföras med hänsyn taget till berörda postanvändare. Servicenivån som följer av de allmänna råden är i princip densamma som har gällt sedan övergången till utdelning vid bostaden i mitten på 1960-talet. Den får därför gälla som den nivå som statsmakterna anser att medborgarna ska tillförsäkras, såväl i tätorter som på landsbygden. Förutsättningarna för att upprätthålla denna nivå på landsbygden har naturligtvis påverkats av att de som har bott där i ökande omfattning har flyttat in till tätorter. När underlaget tunnas ut påverkar det i sin tur möjligheterna att upprätthålla alla former av service på ett fullgott sätt.

De allmänna råden är inte avsedda att hantera större förändringar i glesbygd

Mer specifikt för postområdet är de regler i de allmänna råden som reglerar postservicen för dem som bor vid en så kallad sidoväg. Dessa regler anger bland annat på vilket avstånd från lantbrevbärarens ordinarie färdväg som en bostad eller lokal kan vara belägen för att berättiga till att få sin post överlämnad vid bostaden. Eftersom detta också är avhängigt av hur många hushåll som ligger utefter sidovägen ifråga kan servicegraden för det enskilda hushållet komma att påverkas om grannarna flyttar.

För att så långt det är möjligt mildra effekterna för dem som på detta sätt är berörda har den utsedde tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, Postnord, gjort ett åtagande av vilket framgår att förändringar i glesbygdsservicen endast ska göras om de är nödvändiga. När man ändå genomför förändringar ska

¹⁴² Post- och telestyrelsen, dnr 13-9710.

dessas ske med iakttagande av den sociala dimensionen efter samråd med de berörda, vilka ska ges möjlighet att framföra förslag om alternativa lösningar. Postnord åtar sig också att ha en god framförhållning när det gäller att informera om förestående åtgärder. Utan att det är särskilt omnämnt i åtagandet händer det inte sällan vid samrådet med de berörda att Postnord diskuterar möjligheten att på ett för alla parter acceptabelt sätt byta utdelningsfrekvens (till exempel utdelning två dagar i veckan i stället för femdagarsservice). Som motprestation kan då Postnord fortsätta att erbjuda ett överlämnande av post närmare bostaden än vad operatören egentligen är skyldig att göra enligt de allmänna råden.

8.3.5 Avstånd till ombud enligt Postnords riktlinjer

Det är inte närmare specificerat vad som avses med rimligt avstånd till ombud eller annat serviceställe.¹⁴³ Postnord har dock egna riktlinjer för hur tillgängligheten till deras ombudsnät bör vara i olika delar av landet. I större tätorter, med mer än 1 500 hushåll, och städer bör postanvändare enligt Postnords riktlinjer inte ha mer än 15 minuters gångväg eller resa med allmänna kommunikationer, enkel väg, till sitt ombud. I tätorter som har färre än 1 500 hushåll samt i den tätortsnära landsbygden inom 45 kilometers bilväg från större tätorter, bör avståndet till ombudet inte vara längre än 10 kilometer, enkel väg. I glesbygd mer än 45 minuters bilväg från större tätort, bör avståndet till ombudet inte överstiga 50 kilometer, enkel väg.

När Postnord avviker från sina riktlinjer bör det, i de fall mottagaren bor utanför tätort, kunna övervägas om postmottagaren har möjlighet att i stället få försändelsen förmedlad vid den ordinarie brevbärarturen, i enlighet med Post- och telestyrelsens allmänna råd.

När det sker förändringar i ombudsnätet övervägs i allmänhet anpassningar även i postutdelningen utanför tätort. Beroende på var de nya ombud som tillkommer ligger i förhållande till de gamla, kan det vara några mottagare som får förändrad service. Några kan få så

¹⁴³ Enligt 3:1 postlagen ska expeditions- och utlämningsställena ligga så tätt att användarnas behov beaktas.

nära till ombudet att värdeförmedlingen upphör och några får så långt till det nya ombudet att de i stället får rätt till värdeförmedling.

8.3.6 Placeringen av postlådor och servicepunkt är reglerad i andra nordiska länder

I syfte att ge läsaren en bild av hur Sveriges grannländer har valt att genomföra postdirektivet avseende avlämningspunkt har utredningen gjort en genomgång av hur regelverken i Danmark, Finland och Norge förtydligar var postlådorna ska placeras. Genomgången bygger på en konsultrapport på uppdrag av Post- och telestyrelsen från 2015 varför vissa uppgifter kan ha ändrats något.¹⁴⁴

Danmark

I 8 § danska postlagen regleras att privata postlådor ska placeras på tomtgränsen eller maximalt 50 meter från bostadshuset. Denna regel gäller för samtliga platser i landet, oavsett om det rör sig om landsort eller stadsbebyggelse. Tidigare gällde denna regel bara för hus som var byggda efter 1973. I dagsläget berörs samtliga hus av regeln, oavsett byggår. Regeln har gjort arbetet med utdelning mer tidseffektivt och mycket mindre fysiskt ansträngande för brevbärare.

I Danmark har personer med funktionsnedsättningar dispens från regeln om postlåda vid tomtgränsen genom rättigheten ”post till dörren” (9 § 2 stycket danska postlagen). Det är kommunerna som hanterar de skriftliga ansökningarna om att få post levererad till dörren enligt instruktioner från Trafikstyrelsen.

Servicepunkt

I Danmark är det lagstadgat att det måste finnas minst en servicepunkt i varje kommun (enligt kommunindelningen från 31 december 2003). På orter med fler än 5 000 invånare måste det finnas minst en servicepunkt inom 5 kilometers radie. På orter med

¹⁴⁴ www.pts.se/sv/Dokument/Rapporter/Post/2015/Postservice-i-glesbygd---En-nordisk-jamforelse/

mellan 2 000 och 5 000 invånare får inte en servicepunkt läggas ner utan att en ny inrättas. På ännu mindre orter kan en servicepunkt upphöra om avståndet till den nya inte är längre bort än 10 kilometer. Om en servicepunkt av någon anledning måste upphöra på en mindre ort, finns det ett krav på att ett samråd mellan Post Danmark och lokala aktörer måste äga rum innan förändringarna. År 2014 erbjöd Post Danmark servicepunkter i form av 82 postbutiker i egen regi och 614 postkontor med full-service placerade i annan fysisk butik. Vidare fanns ett hundratal platser med till exempel automatisk paketutlämning (dygnsposten) och frimärksförsäljning.

Finland

Postlådor för utdelning av post ska vara placerade på rimligt avstånd från de boende enligt 43 § finska postlagen. I Ficoras föreskrifter (61/2011) definieras ett rimligt avstånd till postlådan från bostaden till högst 50 meter för tätorter. I glesbygd får postlådan placeras högst 500 meter från bostadshuset. Det får göras undantag från regeln om 500 meter till upp till 1 kilometer, om följande villkor är uppfyllda:

- det krävs avvikelse från utdelningsrutten för att dela ut post till endast en mottagare,
- fastigheten ligger inte placerad vid allmän eller året om trafikerad väg,
- vägen inte plogas eller sandas enligt tidtabell på vintern,
- det är omöjligt att vända postutdelningsbilen på vägen.

Det finns möjlighet för både mottagare och Posti att överklaga beslut om postlådors placering till kommunens byggnadstillsynsmyndighet. Posti har rätt att söka avgörande i de fall där en mottagare vägrar ändra postlådans placering och mottagare har rätt att bestrida Postis krav på placering till denna instans.

Rörelsehindrade personer och personer som har fyllt 75 år har rätt, att efter en beviljad ansökan till lokala distributionsenheten, få sin post utdelad i en postlåda som är placerad i omedelbar närhet av bostadens ytterdörr eller i brevinkast till lägenheter.

Servicepunkt

Enligt den finska postlagen ska det finnas minst en servicepunkt med full service i varje kommun (på fastlandet) och servicen ska finnas på rimligt avstånd från bostäder. Avgörandet av vad som är rimligt baseras på områdets befolkningstäthet och areal, transportmönster inom området och på hur andra typer av serviceinstanser är lokaliserade. Om servicepunkten är placerad mer än 5 kilometer från den egna bostaden i glesbygd, kan användaren beställa kostnadsfri hemleverans av sådana paket som har adresserats till poststället för avhämtning.

Posti får också enligt postlagen utse ombud, till exempel affärsverksamhet, som tillhandahåller servicen. Enligt koncessionsrapporten från 2013 hade Posti 101 egna servicepunkter och 788 postkontor via ombud. Postis målsättning är att år 2020 ha totalt 1 700 etablerade servicepunkter i egen regi, genom ombud eller automatiserad service. 2015 fanns det även 102 avhämtningsställen för postpaket, 307 paketautomater (SmartPost) och 8 stycken inlämningspunkter för företag. Målsättningen är alltså att antalet servicepunkter ska öka med cirka 400 stycken till 2020.

Med hänsyn till Kommunikationsverkets beslut den 28 juni 2016 att upphäva Postis skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som gäller inrikes pakettjänster, kan det komma att ske förändringar i ovanstående bestämmelser.

Norge

I den samhällsomfattande posttjänsten ingår att Posten Norge ska leverera till varje mottagares postadress, förutsatt att denne har en postlåda. Inför 2014 ändrades kraven i koncessionen med ett tillägg om att Posten Norge i större utsträckning ska sträva efter att nå enighet med mottagare vad gäller placering av postlådor.

Posten Norge arbetar kontinuerligt med att effektivisera utdelningsrutten och postlådors placering. Placering av postlådor anses ha en stor betydelse för att utdelning ska kunna göras på ett effektivt sätt och att arbetsmiljön för brevbärare ska vara tillfredsställande god.

Huvudregeln är att postlådor till hushåll ska placeras på tomtgränsen till fastigheter och för tätort gäller kravet att postlådan

maximalt får placeras 100 meter från bostadens ingång. I glesbygd är avståndskravet satt till maximalt 250 meter från bostaden.

Om en eller flera av nedanstående punkter är uppfyllda medges undantag från de generella kraven vad gäller avstånd till postlådan:

- om det är färre än tre hushåll per 1 kilometer,
- när offentlig reglering gör det nödvändigt att avvika från huvudregeln,
- om vägen inte är farbar,
- om det inte finns reguljära transportvägar eller där utdelning kan anses överflödigt med tanke på hur boende i otillgängliga områden normalt färdas.

Om undantag enligt ovan föreligger, har Posten Norge rätt till dispens från utlämningskravet till postlåda nära postmottagaren. Det vanligaste undantaget som tillämpas för postmottagare i glesbygd är färre än tre hushåll per 1 km. Enligt Posten Norge tillämpas undantaget när offentlig reglering gör det nödvändigt att avvika från huvudregeln för ett fåtal postmottagare och detta kan till exempel träda i kraft om tidtabeller för färjeförbindelser förändras. Under 2012 berördes totalt tolv postmottagare av undantaget och anmodades flytta sina postlådor. Åren dessförinnan tillämpades undantaget inte alls.

Enligt koncessionsrapporten från 2013 berördes totalt 2 854 hushåll av undantag, vilket var en ökning med 47 hushåll från föregående år. Antal verksamheter berörda av undantag uppgick under 2013 till 261, vilket också innebar en ökning med fem stycken. Flertalet av hushållen som är undantagna återfinns i landets östra region. I koncessionsrapporten presenteras antal berörda hushåll och vad undantagen har medfört för konsekvenser i avstånd till postlåda. Motsvarande information med avseende på verksamheter finns dock inte att tillgå i koncessionsrapporten.

Servicepunkt

Enligt den norska postlagen ska det finnas ett postkontor i varje kommun och Posten Norge får reducera antal servicepunkter med full service till förmån för servicepunkter med begränsat utbud.

Kravet på en servicepunkt per kommun kan frångås om det inte anses vara möjligt att upprätta ombudsverksamhet på platsen. På de platser där det inte är möjligt att upprätthålla servicepunkter erbjuds postmottagare lantbrevbärarservice. 2015 betjänade lantbrevbärningen totalt 547 650 hushåll och cirka 52 400 företag. Det var en ökning jämfört med 2012. I rapporteringen från 2013 framkom att det då fanns 1 590 rutter i Norge vilket var en minskning med 51 linjer från året innan. Ökningen av antalet hushåll och företag och minskningen av antalet rutter beror på att vissa fasta servicepunkter har lagts ner under 2013 och att Posten Norge därigenom har kunnat effektivisera dragningen av färdrutterna.

8.3.7 Förhållandet mellan särskilda posttjänster och den samhällsomfattande posttjänsten bör utredas

Post- och telestyrelsen upphandlar sedan många år en särskild posttjänst för personer utanför tätort som på grund av ålder eller funktionsnedsättning inte kan ta sig till ordinarie utdelningsställe. Det är en viktig komponent när det gäller att upprätthålla en god lands- och glesbygdsservice. Det är Postnord som för närvarande ansvarar för tjänsten och i slutet av 2015 hade 1 472 hushåll så kallad utsträckt service.

Systemet med upphandling av dessa tjänster har, enligt Post- och telestyrelsen, hittills fungerat väl även om de rättsliga förutsättningarna för detta är något diffusa. Dels får Post- och telestyrelsen i tillståndsvillkor utse en tillståndshavare att ta hänsyn till de behov personer med funktionsnedsättning kan ha av särskilda posttjänster. Samtidigt får Post- och telestyrelsen enligt myndighetens instruktion upphandla dessa tjänster. Post- och telestyrelsen anser därför att det kan finnas anledning att utreda hur de statliga insatserna på området förhåller sig till varandra.

Därutöver anser myndigheten att det bör utredas hur den upphandlade tjänsten på bästa sätt kan bidra till att behålla en god postservice i lands- och glesbygd till exempel genom att på lämpligt sätt utvidga målgruppen.

8.3.8 Utredningens kommentar

Den praxis som har utvecklats innebär att en stor del av utdelningen på landsbygden sker i lådsamlingar. Post- och telestyrelsen får emellertid, genom tillståndsvillkor, ålägga tillståndshavare att ta hänsyn till de behov som personer med funktionsnedsättning kan ha av att få sin post i direkt anslutning till bostaden i stället för som normalt på visst avstånd från bostaden. På så sätt kan myndigheten säkerställa att samtliga användare lätt ska få tillgång till postnätet i enlighet med de krav som finns i postdirektivet.

Post- och telestyrelsen har dessutom i myndighetens instruktion fått möjlighet att tillgodose dessa behov genom upphandling. Regeringen har i regleringsbrevet låtit Post- och telestyrelsen disponera särskilda anslag för detta ändamål. I och med denna lösning så finns det, enligt utredningens mening, anledning att anta att de särskilda posttjänsterna, i vart fall från ett finansieringsperspektiv, tar vid där den samhällsomfattande posttjänsten slutar. De rättsliga förutsättningarna för de särskilda posttjänsterna redovisas i kapitel 3.

I kapitel 11 diskuterar utredningen om ett förtydligande av den rättsliga grunden för reglerna avseende överlämnande av post är lämpligt och på vilket sätt detta kan ske. Ett sådant förtydligande kan även komma att påverka utformningen av de särskilda posttjänsterna och deras utförande.

8.4 Möjlighet att separera prissättningsreglerna från den samhällsomfattande posttjänsten

Post- och telestyrelsen har framfört att möjligheten att upprätthålla en effektiv tillsyn av efterlevnaden av framförallt postlagstiftningens prissättningsbestämmelser är avhängig av att tillsynsuppgiftens omfattning omfattar hela postmarknaden. Hittills har tillsynsmandatet varit kopplat till den samhällsomfattande posttjänstens omfattning. Om det från andra utgångspunkter skulle vara önskvärt att begränsa den samhällsomfattande posttjänstens omfattning är det nödvändigt att detta kan göras utan att det får återverkningar på tillsynsområdets omfattning. I mervärdesskattenhänseende har regeringen löst denna fråga genom att å ena sidan knyta undantaget från skattskyldighet till den samhällsomfattande

posttjänsten men å andra sidan undanta posttjänster vars villkor förhandlas individuellt från detta undantag.

Med hänsyn till utvecklingen på postmarknaden och det behov av anpassning av regleringen som denna kan komma att föranleda anser Post- och telestyrelsen att det är angeläget att få klargjort vilka förutsättningarna är för att kunna separera, främst prissättningsreglerna, från den samhällsomfattande posttjänsten. Detta är för övrigt något som har föreslagits i en av EU-kommissionens postsektorsstudier.

8.4.1 Prissättnings- och redovisningsreglernas koppling till utseende av tillhandahållare

Utredningen konstaterar att de prissättningsregler som följer av postlagen och 2008 års postdirektiv är tydligt kopplade till den samhällsomfattande posttjänsten. Av skälen i 2008 års postdirektiv framgår att det finns flera möjligheter att säkerställa att samhällsomfattande posttjänster erbjuds och att information om tjänsterna ska tillhandahållas användare av samhällsomfattande tjänster även om de tillhandahålls på annat sätt än genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utses.¹⁴⁵

I prop. 2009/10:216 gjorde regeringen bedömningen att i det fall marknadens aktörer tillgodoser behovet av samhällsomfattande posttjänster så saknas det skäl att utse en eller flera aktörer att tillhandahålla den.¹⁴⁶ En förutsättning är då att tillståndsmyndigheten inte längre ser något behov av att utöva tillsyn över att samtliga krav på den samhällsomfattande posttjänsten i postlagen som endast gäller om någon tillhandahållare har utsetts, är uppfyllda. Orsaken är att bestämmelserna i 3 kap. 2 § andra och tredje stycket postlagen, avseende redovisningsregler samt särskilda priser och andra särskilda villkor, inte blir tillämpliga om ingen operatör utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Regeringen påpekade i sammanhanget att redovisningsbestämmelserna måste anses vara nödvändiga för att tillståndsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över prissättningen. Denna tillsyn är i sin tur en förutsättning för att kvalitets-, prissättnings- och

¹⁴⁵ Se skäl 23 och 24 i 2008 års postdirektiv.

¹⁴⁶ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 52–53.

redovisningskraven på den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna upprätthållas. Regleringen rörande redovisningsbestämmelserna kan därför komma att utgöra ett viktigt skäl för Post- och telestyrelsen att utse den eller de som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Detta trots att tjänsterna som sådana kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts.

8.4.2 Tyskland utser inte någon tillhandahållare

I den tyska postlagen har lagstiftaren valt att koppla möjligheten att utse en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten till konkurrenslagstiftningen.¹⁴⁷ Greppet är unikt i Europa. I 1 kap. 4 § punkten 6 i den tyska postlagen anges att dominerande ställning på marknaden avser sådana företag som bedöms ha en dominerande ställning enligt 22 § tyska konkurrenslagen. Enligt 2 kap. 10 § andra stycket tyska postlagen ska företag som har en dominerande ställning på postmarknaden genom redovisningssystem garantera transparenta affärsförhållanden mellan och inom tjänster för vilka krävs postoperatörstillstånd. Detsamma gäller affärsförhållandet mellan och inom posttjänster för vilka krävs postoperatörstillstånd och sådana för vilka det inte krävs tillstånd.

Om samhällsomfattande posttjänster inte har tillhandahållits i tillräcklig utsträckning eller på ett korrekt sätt ska varje tillståndshavare med en omsättning överstigande en miljon tyska mark per år, göra ett tillskott enligt 13–17 §§ den tyska postlagen. Detta för att säkerställa att relevanta samhällsomfattande posttjänster görs tillgängliga. Har ingen postoperatör inom en månad (efter det att tillsynsmyndigheten officiellt har publicerat bristen) uttalat sig villig att erbjuda tjänsten utan ersättning, kan tillsynsmyndigheten utse en av tillståndshavarna att göra det. Endast tillståndshavare som tillhandahåller tjänster i relevant eller intilliggande geografiskt område och som har en dominant position på aktuell marknad kan utses.

¹⁴⁷ Postgesetz – PostG of 22 December 1997.

8.4.3 Utredningens kommentar

Utredningen har inte kunnat se hur prissättningsreglerna skulle kunna separeras från den samhällsomfattande posttjänsten med utgångspunkt i hur den svenska postlagen är utformad i dag. Det finns däremot inget i postdirektivet som hindrar att medlemsstaterna ger de nationella tillsynsmyndigheterna en konkurrensfrämjande roll på samma sätt som i Tyskland. För att ge Post- och telestyrelsen ett sådant uppdrag skulle den svenska lagstiftaren behöva se över postlagen i förhållande till konkurrenslagstiftningen. Det kräver en mer omfattande utredning för att överväga möjligheterna och konsekvenserna av att genomföra något liknande i Sverige.

8.5 Prissättningsreglerna och Post- och telestyrelsens föreskriftsrätt

21 Grams¹⁴⁸ har framfört till utredningen att Postnord inte bör ha tolkningsföreträde eller möjlighet att självständigt definiera de villkor och begrepp som styr prisbild, rabatter, tilläggsavgifter och servicegrad på postmarknaden. I stället föreslår 21 Grams att Post- och telestyrelsen ska godkänna dessa innan de införs. Syftet är bland annat att säkra en prissättning som är öppen för insyn i överensstämmelse med postlagen samt att upprätthålla en effektiv konkurrens på den svenska postmarknaden. MTD är inne på samma linje och vill att utredningen ska se över möjligheten att ge Post- och telestyrelsen större mandat att fatta beslut vid införandet av nya definitioner och villkor som påverkar prissättning och rabatter till kund.

21 Grams föreslår också att Post- och telestyrelsen ska få större och tydligare rätt att vid tvist inhibera eventuella förändringar till dess att domstol fattat beslut. Små företag kan lida stor skada eller till och med gå i konkurs innan rättsprocesser hinner avslutas. Dessutom har mindre företag inte ekonomiska förutsättningar att driva långdragna processer i domstol.

¹⁴⁸ 21 Grams är ett företag som tillhandahåller mjukvaror för portooptimering och sortering av adress- och printfiler, i syfte att ge sina kunder lägsta möjliga portokostnader.

21 Grams vill även att Postnord ska åläggas att informera om förändringar i villkor och priser minst 6 månader innan de träder i kraft. Detta för att marknaden ska ha en rimlig chans att anpassa sig till nya förutsättningar.

8.5.1 Utredningens kommentar

Vad som avses med att priserna ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande berörs närmare i skälen till 1997 års postdirektiv. Av skäl 14 i direktivet framgår att de som utnyttjar de samhällsomfattande tjänsterna måste ges tillräcklig information om utbudet av de tjänster som erbjuds, leverans- och användarvillkor, kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls samt priser. Vidare framgår av skäl 26 i samma direktiv att priserna för de samhällsomfattande tjänsterna bör vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna för att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhällsomfattande tjänsterna och förhindra snedvridning av konkurrensen. Kraven gäller för alla tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter enligt 3 kap. 2 § femte stycket postlagen. Bemyndigandet innebär en möjlighet att förtydliga bland annat kraven att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Utredningen konstaterar att flertalet av de brister som 21 Grams och MTD har upplevt, sannolikt skulle kunna åtgärdas genom att Post- och telestyrelsen meddelar föreskrifter som tydliggör marknadens spelregler avseende pris och villkor. Föreskriftsmöjligheten bör således prövas innan postlagstiftningen skärps ytterligare.

Vad beträffar förvaltningsprocessen så gäller Post- och telestyrelsens beslut omedelbart enligt 4 kap. 22 § postlagen och det är vid ett överklagande till allmän förvaltningsdomstol upp till domstolen att besluta om inhibition ska meddelas.

8.6 Förändring av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Postnord och DB Schenker har framfört önskemål om en översyn av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning alternativt Post- och telestyrelsens möjligheter att utse flera eller ingen tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster. Postnord och DB Schenker föreslår ett antal ändringar som utredningen redovisar nedan.

Även DHL har i kontakt med utredningen uttryckt oro över att den ändrade momsagstiftningen kan leda till en skev konkurrens. Enligt DHL är Postnord, DB Schenker och DHL rikstäckande distributörer med ungefär samma täckningsområde och produktutbud.

8.6.1 Postnord föreslår en minskad samhällsomfattande posttjänst likt den i Finland

Enligt Postnord bör den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och innehåll tydliggöras och, i likhet med vad som gäller enligt den finska postlagen, begränsas till brev och paket som betalas med allmänt använda kontantbetalningssätt. När det gäller pakettjänster bör tjänsten begränsas till postpaket som väger högst 10 kg (20 kg för från utlandet ankommande försändelser) som betalas med allmänt använda kontanta betalningssätt. Med allmänt använda kontantbetalningssätt avses till exempel mynt eller bank- och kreditkort. Betalningssättet ska kunna användas av alla och får inte grunda sig på fakturering.

Postnords uppfattning är att den samhällsomfattande posttjänsten genom en sådan avgränsning skulle omfatta tjänster som de skyddsvärda användarna, konsumenter och små- och medelstora företag har behov av. Övriga tjänster, som sändningar, skulle falla utanför den samhällsomfattande posttjänsten och tillhandahållas på normala affärsmässiga villkor.

Postnord anser att oklarheten kring vad som ska ingå i den samhällsomfattande tjänsten har fått till konsekvens att alla adresserade postförsändelser med en vikt understigande 20 kg ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och omfattas av regleringen i postlagstiftningen och tillståndsvillkoren. Denna reglering utgör,

enligt Postnord, ett hinder för den som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten att bedriva sin verksamhet på normala affärsmässiga villkor på en fri och konkurrensutsatt postmarknad. Det är av vikt både för staten och för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten att det reglerade området begränsas på sätt som företaget föreslår för att möjliggöra för tillhandahållaren att bedriva sin verksamhet på ett affärsmässigt sätt. Dessutom för att möjliggöra för denne att självfinansiera den samhällsomfattande posttjänsten och därmed minska risken för att staten ska behöva träda in och finansiera tjänsten.

8.6.2 DB Schenkers farhågor och förslag

I och med avregleringen av den svenska postmarknaden har en väl fungerande och sund konkurrenssituation uppstått på den svenska paketmarknaden, skriver DB Schenker. Marknaden klarar av egen kraft att tillgodose att pakettleveranser sker på ett gott och väl tillfredsställande sätt, utom möjligtvis i yttersta glesbygd.

I och med EU:s domslut (se 3.3.5) att ålägga Sverige att följa EU-direktivet avseende momsbefrielse på brev och paket upp till 20 kg för den aktör som utför den samhällsomfattande posttjänsten, kommer konkurrensen sakta att snedvridas på den svenska marknaden. Risken är överhängande att övriga aktörer på paketmarknaden inte kan konkurrera med momsbefriade Postnord och att detta företag återigen får monopol på stora delar av postmarknaden. DB Schenker skriver att e-handelssegmentet är extremt priskänsligt. En möjlighet att skära 20 procent i prisläge mot kund skulle vara ett avsevärt incitament för Postnord att ge konsumenter som beställer varor på internet möjlighet att köpa frakten direkt av Postnord. Konsumenten skulle då ha möjlighet att köpa frakten till ett oförhandlat momsfrist pris till skillnad från om den skulle köpa frakten via det företag som säljer varan (som betalar för frakten inklusive moms om priset är förhandlat). Eftersom DB Schenker inte får sälja frakten momsfrist skulle företaget ha svårt att konkurrera med Postnords priser både på tjänster B2B och C2X.

E-handeln i Sverige växer med mellan 15–20 procent för varje år och väntas ha omsatt över 50 miljarder kronor under 2015. Trots denna utveckling och utfallet i EU-domstolen, har samhällsuppdraget inte uppdaterats i Sverige sedan 2006. För att komma till rätta med denna konkurrenssnedvridning och för att fortsatt kunna anpassa marknaden utifrån den snabbt växande e-handeln, föreslår DB Schenker att Post- och telestyrelsen ska överväga att utse fler aktörer som ska tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna och därmed bli undantagna från mervärdesskatt på dessa tjänster. Ett alternativ är att låta bli att utse någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten och i stället sätta tilltro till att den fria konkurrensen ändå tillgodoser marknads behov. Ett sådant beslut riskerar dock att försämra servicegraden i glesbygd, tror DB Schenker.

DB Schenker presenterar även tre förslag på olika möjligheter till annan omfattning av den samhällsomfattande tjänsten i syfte att minimera negativa marknads- och konkurrenssstörningar. Förslagen kräver alla vidare analys och beräkningar innan de kan ses som fullt utvecklade, förtydligar DB Schenker.

1. Den samhällsomfattande posttjänsten ändras till att endast omfatta brev upp till en viss viktgräns, till exempel 0,5 kg. Paketmarknaden lämnas därmed utanför den samhällsomfattande tjänsten.
2. Som förslag 1, men att även paketutlämning i glesbygd omfattas av den samhällsomfattande tjänsten. På så sätt skulle paketutlämning i tätort inte omfattas av momsbefrielsen.
3. Liksom i förslag 1 begränsas den samhällsomfattande posttjänsten till att endast avse brev upp till exempelvis 0,5 kg, men vad avser paket gör man inte endast en geografisk behovsprövning utan en generell behovsprövning.

8.6.3 Uttalanden från tidigare regeringar rörande den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

I prop. 1993/94:38 anges att postlagen har till syfte att i lag fastställa grunden för den omfattning av postservice som ska tillhandahållas allmänheten. Postlagen ska vidare ge staten förut-

sättningar att på en öppen marknad för postverksamhet följa upp verksamheten så att de politiska målen för postservicen kan uppfyllas. I lagen ges vidare vissa centrala bestämmelser för postverksamhet som motiveras av skyddet för den personliga integriteten.¹⁴⁹

De postpolitiska målen fick sin nuvarande utformning genom prop. 1997/98:127.¹⁵⁰ Utgångspunkten för de postpolitiska målen är medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst. Staten har ansvaret för att säkerställa en sådan posttjänst i hela landet. De postpolitiska målen är uppdelade i dels ett övergripande mål, som anges i postlagen, dels servicemål, som anges i postförordningen och som därutöver preciseras genom tillståndsvillkor.

I prop. 2009/10:216 konstaterade regeringen att den samhällsomfattande posttjänsten bör ha samma omfattning och försäkra alla användare en tjänst av samma kvalitet som hittills.¹⁵¹ Regeringen föreslog samtidigt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle få meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle dessutom fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Skälen för regeringens bedömning var att omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten och de kvalitetskrav som ställs främst är en fråga om vilka tjänster som ska garanteras användarna och inte om vilka tjänster som erbjuds på marknaden. Enligt regeringens bedömning borde det statliga åtagandet definieras utifrån användarnas behov så som det är angett i artikel 3 i postdirektivet och som definieras närmare i postlagen, postförordningen med tillhörande föreskrifter och tillståndsvillkor.¹⁵²

Regeringen skrev också att viss precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten kan vara nödvändig för att klargöra omfattningen, både för användare och för

¹⁴⁹ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.*, s. 3.

¹⁵⁰ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 20–21.

¹⁵¹ Prop. 2009/10: 216, *Ny postlag*, s. 42 ff.

¹⁵² Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 22.

postoperatörer. Det skulle kunna möjliggöras genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle få meddela närmare föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringens avsikt var därför att i förordning bemyndiga Post- och telestyrelsen att meddela sådana föreskrifter.

Även om det då inte finns skäl att förändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten, fanns det, enligt regeringen, behov av att noga följa utvecklingen inom området och fortlöpande bevaka samhällets behov. Syftet med det skulle vara att löpande utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet och även bedöma utförande, behov och den närmare definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten.

8.6.4 Utredningens kommentar

Utredningen ställer sig tveksam till hur stor konkurrenshämmande effekt den nya momslagstiftningen egentligen får eftersom Postnord endast är momsbefriat för de tjänster vars villkor inte har förhandlats individuellt. I regel är priset på de förhandlade tjänsterna betydligt lägre än paketsdistributörernas listpriser. Därutöver har utredningen inte fått några indikationer på att Postnord har fått märkbart ökade paketvolymen under de fem månader som momsundantaget har varit i kraft.

När det finns en väl fungerande konkurrens på paketmarknaden och användarna har möjlighet att välja mellan flera aktörer när de vill skicka paket, ligger ett annat alternativ närmare till hands än att begränsa den samhällsomfattande posttjänsten. Post- och telestyrelsen har möjlighet att efter en analys av marknaden välja att inte utse någon/några tillhandahållare på delar av den samhällsomfattande tjänsten. Om en operatör utses är den endast momsbefriad på de tjänster som den är utsedd att tillhandahålla (och vars villkor inte är förhandlade).

För att Post- och telestyrelsen löpande ska kunna utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet måste myndigheten ha möjlighet att samla in statistik om aktörerna på postmarknaden. Statistiken kan användas till analyser för en närmare precisering av den samhällsomfattande posttjänstens

omfattning. Den ska också möjliggöra för myndigheten att avgöra om en eller flera operatörer ska utses att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Myndigheten har dock framfört till utredningen att det i dagsläget finns brister i tillgången till de data som behövs för att utföra fördjupade analyser till grund för närmare precisering av den samhällsomfattande posttjänsten (se 7.2). Hur det problemet kan lösas studerar utredningen närmare i kapitel 11.

En ändrad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten kräver en noggrann analys. En sådan analys har inte varit möjlig att genomföra på den tid som har ställts till utredningens förfogande.

8.7 Transport av vapen i den samhällsomfattande posttjänsten

Enligt Postnord bör postlagsutredningen klargöra om uppdraget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten medför skyldighet att transportera vapen och, om så är fallet, föreslå nödvändiga förändringar för att vapentransport ska kunna exkluderas från åtagandet. Som Postnord har uppfattat det är Post- och telestyrelsens preliminära bedömning att eftersom det inte finns något explicit undantag för distribution av vapen i den samhällsomfattande posttjänsten är Postnord skyldigt att befordra sådana. Vidare skriver Postnord att Post- och telestyrelsen synes hävda att det är oklart om myndigheten genom meddelande av föreskrifter har rätt att undanta vapentransporter från den samhällsomfattande posttjänsten. Detta anser Postnord är högst otillfredsställande eftersom det, enligt operatörens bedömning, medför en stor säkerhetsrisk att det finns vapen i postflödet. Det innebär att vapen kan behöva transporteras och hanteras i ett helt separat flöde för att fortsatt uppfylla nödvändiga säkerhetsaspekter. Det utgör då i praktiken inte en del av postflödet och skulle skapa mycket betydande merkostnader.

Postnord har i sina allmänna villkor ett förbud mot visst innehåll, vilket innefattar ett generellt förbud mot vapentransporter. Detta regleras i Postnords allmänna villkor för privatpersoner och företag (PAV och PAKN) som utgör del av Postnords kundavtal. Postnord har dock infört ett undantag för

vapentransport i tjänstevillkor och särskilda villkor för tjänsten "Värde" där Postnord accepterar distribution av vapen under vissa förutsättningar, bland annat att reglerna i vapenlagen följs.

Postnord transporterar inte vapen som skickas från andra länder. Det finns en undantagsmöjlighet för det enligt UPU:s (the Universal Postal Union) regelverk, som Postnord, liksom många andra postoperatörer tillämpar. Länder i Europa som inte tillåter vapen i den inrikes postdistributionen är Danmark, Finland, Belgien, Storbritannien, Frankrike och Spanien.

8.7.1 Risker med att transportera vapen

Postnord anser att de har ett starkt samhällsansvar varför de har försökt att utforma villkor och produktion av tjänsten så att riskerna för att vapen sprids på ett obehörigt sätt, samt riskerna för Postnords personal, minimeras. Postnords villkor kräver bland annat att kunden följer vapenlagen, vilket bland annat förutsätter att vapnets huvuddel och vital del skickas i separata värdeförsändelser. Försändelser innehållande vapen lämnas inte ut på Postnords ombud utan på de egna företagscentren där det finns särskilda värdeskåp för förvaring. Trots Postnords säkerhetsåtgärder finns det risk för att vapnet i sin helhet hamnar hos ett och samma företagscenter, att större vapen inte får plats i värdeskåpen och en tillbudsrisk när ett helt vapen finns i lantbrevbärarens bil. Den låga frekvensen av vapenbefordran skapar en osäkerhet i hanteringen hos Postnord då volymen minskar successivt.

8.7.2 Utredningens kommentar

Den exakta innebörden och omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten är varken definierad i lag, förarbeten eller i Postnords tillståndsvillkor. Av postlagen framgår endast att alla användare ska kunna ta emot postförsändelser som väger högst 20 kg i hela landet. Försändelser med vapen som väger upp till 20 kg omfattas därmed av den samhällsomfattande posttjänsten.

Enligt förarbetena kan en viss precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten vara nödvändig för att klargöra omfattningen. Post- och telestyrelsen har också fått ett

bemyndigande att föreskriva om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Dessvärre finns det inte någon ledning i förarbetena vad denna precisering egentligen innebär. Den skulle till exempel kunna göras så att vissa tjänster bestäms vara bastjänster och därmed alltid ska tillhandahållas. Specialiserade tjänster skulle då kunna anses falla utanför den samhällsomfattande posttjänsten. Post- och telestyrelsen har inte heller utfärdat några förtydligande föreskrifter, möjligtvis med anledning av denna osäkerhet.

Ett alternativ till att exkludera vapenbefordran från samhällsomfattande posttjänster skulle kunna vara att inte utse någon att tillhandahålla denna tjänst. Om myndigheten gör bedömningen att det finns andra aktörer på marknaden som tillhandahåller tjänsten skulle vapentransporter teoretiskt sett kunna undantas från Postnords ansvar i tillståndsvillkoren om samtliga aspekter av denna del av den samhällsomfattande posttjänsten tillgodoses.

Utredningen vill slutligen påpeka att med dagens prisreglering är det dessutom fullt möjligt för Postnord att höja priset för befordran av vapen. På så sätt skulle operatören möjliggöra kostnadstäckning för de säkerhetsåtgärder som krävs för att hantera vapnen på ett säkert sätt i servicenätet.

9 Geografiska förhållanden och förutsättningar i Sverige

I det här kapitlet gör utredningen en genomgång av privatpersoners och företags tillgänglighet till postservice. Analysen baseras på underlag från Post- och telestyrelsen och Tillväxtanalys. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att digitaliseringen ännu inte har haft några påtagliga effekter på hur tillgängliga posttjänster är i Sverige. Tillgängligheten är generellt sett mycket god, både för individer och för företag, men varierar betydligt mellan olika delar av landet. Framför allt är den lägre i glesbygd, men bilden är inte entydig då det även finns relativt lägre tillgänglighet i andra delar av landet. Ett mindre antal mottagare har dock relativt långt till avlämningsställe eller ombud.

9.1 Postmottagarnas närhet till sin postanordning

Post- och telestyrelsen har för utredningens räkning tagit fram ett underlag som redovisar samtliga postmottagaradresser i Sverige. Redovisningen visar fördelningen mellan olika utdelningsformer liksom avståndet mellan postmottagare och avlämningsställe. Ett avlämningsställe är den punkt där posten överlämnas till mottagaren, det vill säga de geografiska koordinaterna för platsen där mottagarens postanordning är belägen. Exempel på postanordningar är postlåda och fastighetsbox. Begreppet postmottagare kan i underlaget avse en eller flera individer och företag. Exempelvis räknas ett familjehushåll som en postmottagare medan flera individer som delar en lägenhet på samma adress räknas som separata postmottagare även om de har samma avlämningsställe.

Uppgifterna är uppdelade på Sveriges 21 län och 290 kommuner och gäller förhållandena i månadsskiftet november/december 2015.

Tillfälliga avlämningsställen i samband med fritidsboende ingår inte. Post- och telestyrelsen har inhämtat information från Postnords stödsystem för brevbäringen gällande:

- Koordinater för fastigheter (mottagaradresser) och koordinater för postavlämningsställen.
- Typ av utdelningsplats: enskild låda, lådsamling, fastighetsbox och samhällsbox/postbox.
- Utdelningsform: stadsbrevbäring eller lantbrevbäring.
- Postväska: speciallösning för vilken exakta koordinater och avstånd inte kan fastställas i förhållande till mottagare (används i geografiskt svårtillgängliga områden).

Avståndsberäkningarna utgår från fastighetskoordinater där postmottagare antingen är permanent bosatta eller utgör verksamhetsställen för företag och organisationer. Dessa koordinater kopplas därefter till koordinaterna för platsen där posten delas ut. Avståndet beräknas genom att koordinaterna binds samman med hjälp av den nationella vägdatabasen. Därmed erhålls ett värde för varje postmottagare som avser det faktiska vägavståndet i meter till dennes postanordning. Därtill har attribut avseende län och kommun kopplats till fastighetskoordinaterna. Koordinaterna har även kopplats till Statistiska Centralbyråns tätortsytor.

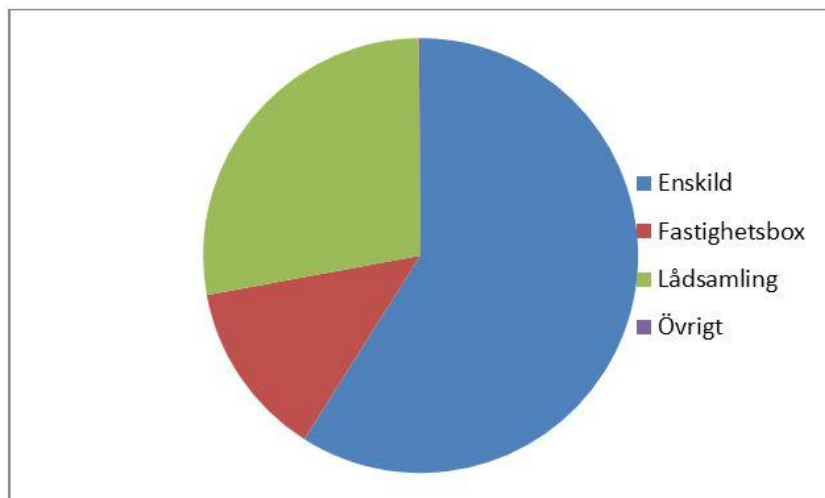
Det finns enligt Post- och telestyrelsen ett litet bortfall, men det är begränsat och förhållandevis jämnt fördelat över landet och påverkar därför inte resultatet på aggregerad nivå på ett avgörande sätt. Andelen saknade koordinater uppgår till knappt 0,6 procent av totalen. Osäkerheten i uppmätta genomsnittsavstånd på kommunnivå uppgår maximalt till -3,5 meter +8,4 meter. Samtliga avstånd som överstiger 10 kilometer har verifierats manuellt för att säkerställa att inga tekniska fel eller felaktiga koordinater förvrängt resultatet.

9.1.1 Fördelning på utdelningsform

Av alla postmottagare återfinns 81 procent i tätort och resterande 19 procent utanför tätort. Den vanligaste utdelningsformen är ”enskild”, vilket här avser överlämning i brevinkast eller låda vid

exempelvis tomtgräns. 59 procent av mottagarna får sin post på det viset. Fördelningen på utdelningsformer i Sverige framgår av figur 9.1. I kategorin "övrigt" ingår speciell post- och samhällsbox samt utdelning via postväska. Den omfattar endast 0,1 procent av alla mottagare.

Figur 9.1 Postmottagare i Sverige fördelade på utdelningsform



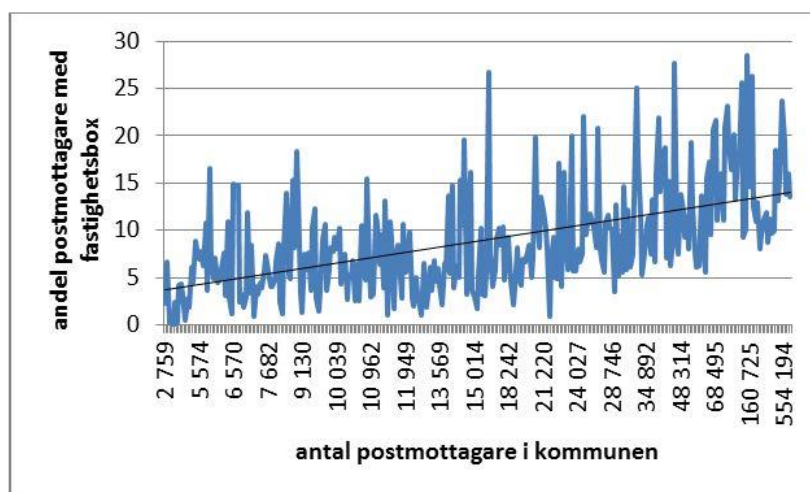
Fastighetsboxar är vanligast i större kommuner

Av alla postmottagare i Sverige får 13 procent sin post utdelad i en fastighetsbox. Denna andel varierar mycket mellan olika delar av landet. Det finns ett tydligt samband mellan storlek på kommun och andelen mottagare med fastighetsbox. Störst andel (cirka 25 procent) finns i Uppsala, Malmö, Linköping, i delar av Stockholm samt i Lidköping och Skara. I Arjeplogs kommun saknas helt fastighetsboxar, och ytterligare sex kommuner har högst en procent mottagare med fastighetsbox varav fyra finns i län belägna i Norrland.

Sambandet mellan andelen som får sin post i fastighetsbox och kommunstorlek (räknat som antal postmottagare) framgår av figur 9.2. Varje punkt i diagrammet utgör en av de 290 kommunerna, ordnade från den med minst antal till störst antal postmottagare. Punkterna är sammanbundna med en linje. Den kraftiga svängningen

i linjen visar att andelen postmottagare med fastighetsbox varierar mycket mellan olika kommuner. För att indikera sambandet har utredningen även infogat en trendlinje, som klart illustrerar att ju fler postmottagare kommunerna har, desto större är andelen med fastighetsbox. Trendlinjen visar att det i genomsnitt är ungefär tre gånger så vanligt med fastighetsbox i de största kommunerna som i de minsta. Framför allt är det i kommuner med fler än omkring 20 000 postmottagare som andelen ökar.

Figur 9.2 Samband mellan andel postmottagare med fastighetsbox och kommunstorlek



Andelen postmottagare med lantbrevbäring varierar kraftigt mellan olika delar i landet

Av alla postmottagare i Sverige får 23 procent sin post utdelad längs med någon av Postnords lantbrevbärlinjer. Andelen som får post via lantbrevbärare varierar kraftigt mellan olika kommuner i Sverige; mellan 89 procent som mest ner till under en procent. Femton kommuner i Sverige saknar helt lantbrevbäring. De återfinns alla i Stockholms- och Göteborgsområdena samt i Oxelösund. Uppsala, Norrtälje och Gotlands kommuner har det största antalet postmottagare med lantbrevbäring. Eftersom de är relativt stora kommuner har de dock inte de största andelarna. Tabell 9.1 visar de tolv kommuner i Sverige som har störst andel lantbrev-

bäring. Inte oväntat finns flertalet i de nordligaste länen i Sverige, men några återfinns också längre söderut.

Tabell 9.1 Kommuner i Sverige med störst andel lantbrevbäring

	Kommun	Andel lantbrevbäring i procent
1	Nordanstig	89
2	Berg	85
3	Ydre	78
4	Lekeberg	75
5	Robertsfors	72
6	Essunga	72
7	Orust	71
8	Torsby	70
9	Krokom	69
10	Pajala	68
11	Nordmaling	67
12	Sunne	67

Utdelning vid lådsamling är vanligast i små kommuner

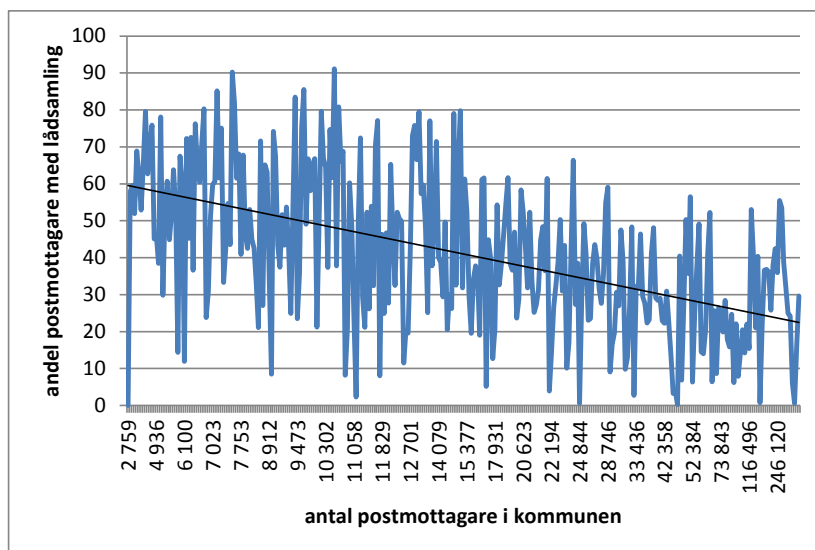
I dag får 28 procent av Sveriges postmottagare sin post utdelad vid en lådsamling i stället för direkt vid bostaden eller företagets verksamhetsställe. Förutom i lantbrevbäringen förekommer lådsamlingar även i stadsbrevbäringen i exempelvis villaområden, därav den större andelen. 82 procent av lantbrevbäringens och 11 procent av stadsbrevbäringens utdelning sker i lådsamlingar.

Utdelning vid lådsamling skiljer sig från andra utdelningsformer genom att mottagaren själv måste hämta och ta med sig sin post den sista sträckan till bostaden eller företaget. I viss utsträckning gäller det naturligtvis även utdelning i fastighetsbox, men där rör det sig enbart om avståndet inom mottagarens fastighet.

Endast några få procent av mottagarna i storstadsområdena i Stockholm, Göteborg och Malmö samt i några övriga kommuner i Skåne får sin post via lådsamling. Däremot får över 90 procent av postmottagarna i Älvdalens och Malungs kommuner sin post vid en sådan anordning. Skillnaderna mellan olika delar av landet är därmed mycket stora. Sambandet mellan andelen mottagare med post vid lådsamling och kommunens storlek visas i figur 9.3. Även här har figuren en trendlinje, som visar den fallande tendensen från

de minsta till de största kommunerna. I de största kommunerna är lådsamlingar bara ungefär en tredjedel så vanliga som i de minsta. De stora variationerna, mellan noll och upp till närmare 90 procent, framgår också tydligt.

Figur 9.3 Samband mellan andel postmottagare med utdelning vid lådsamling och kommunstorlek



9.1.2 Avstånd till postmottagarnas avlämningsställen

Av Post- och telestyrelsens material framgår också hur fördelningen ser ut över landet vad gäller privatpersoners och företags avstånd till sina avlämningsställen.

De allra flesta har nära till sitt avlämningsställe

Som framgår av tabell 9.2 har den överväldigande delen av Sveriges postmottagare nära till sitt avlämningsställe. Nära 98 procent har ett avstånd som understiger 500 meter. För mottagarna i tätort är motsvarande andel över 99 procent. Drygt 92 procent av mottagarna utanför tätort har som längst 500 meter till avlämningsstället.

Tabell 9.2 Avstånd i kilometer till avlämningsställe för post

	Alla postmottagare	Postmottagare i tätort	Postmottagare utanför tätort
Avstånd, km	Andel i procent	Andel i procent	Andel i procent
<0,5	97,9	99,4	92,2
0,5–1	1,3	0,42	4,9
1–2	0,5	0,16	1,9
2–3	0,1	0,04	0,48
3–4	0,07	0,04	0,18
4–5	0,03	0,01	0,09
5–10	0,03	0,00	0,15
10–20	0,03	0,02	0,06
>20	0,00	0,00	0,01
Alla	100,0	100,0	100,0

Anm: andelarna har avrundats till en decimal utom för de minsta värdena.

Ett hundratal postmottagare av Sveriges 9,8 miljoner invånare har längre än två mil till sitt avlämningsställe för post. Drygt 3 000 mottagare har mer än 5 kilometer, vilket motsvarar 0,04 procent av alla mottagare. Lite över 2 procent av mottagarna har längre än 500 meter till sitt avlämningsställe.

Tabell 9.3 Medelavstånd till avlämningsställe i Sveriges län

Län	Medelavstånd i meter till avlämningsställe	Antal kommuner i länet	Antal kommuner med medelavstånd över 100 meter
Stockholm	69,7	26	7
Uppsala	62,3	8	2
Södermanland	72,2	9	2
Östergötland	57,7	13	6
Jönköping	52,4	13	0
Kronoberg	55,0	8	0
Kalmar	68,3	12	0
Gotland	74,3	1	0
Blekinge	59,2	5	0
Skåne	31,9	33	1
Halland	65,1	6	0
Västra Götaland	52,5	49	11
Värmland	85,5	16	8
Örebro	58,6	12	4
Västmanland	46,5	10	1
Dalarna	81,9	15	5
Gävleborg	73,5	10	4
Västernorrland	81,5	7	2
Jämtland	112,5	8	7
Västerbotten	87,7	15	9
Norrbottn	97,2	14	6

Avståndet till avlämningsstället varierar mycket mellan olika delar i Sverige. Kortast avstånd har postmottagare i Skåne och längst har mottagarna i Jämtland. I tabell 9.3 framgår medelavståndet till avlämningsställe i Sveriges samtliga län samt i hur många kommuner som medelavståndet är över 100 meter. Avstånden är längst i de norrländska länen, Dalarna, Värmland och på Gotland.

När avstånden fördelas efter utdelningsform, så framgår det av tabell 9.4 att de som har enskild utdelning inom stadsbrevbäringen, vilket utgör majoriteten av alla mottagare, har ett medelavstånd på 23 meter till avlämningsstället. Avståndet för dem som har fastighetsbox i stadsbrevbäring är svårt att ange med nuvarande mätmetod, men kan också antas vara kort då det i normalfallet rör sig om utdelning i anslutning till bostadshuset. Avstånden hos de

dryga två tredjedelar av landets mottagare som får posten på så vis är därmed förhållandevis korta.

Mottagare som får post i lådsamling inom lantbrevbäringen har ett medelavstånd på 182 meter. Det fåtal mottagare som har utdelning i samhällsbox via lantbrevbärare har ett betydligt längre medelavstånd med 1,7 kilometer.

Tabell 9.4 Medelavstånd till avlämningsställe uppdelat på utdelningsform

	Medelavstånd i meter	Andel av alla postmottagare i procent
Enskild – stadsbrevbäring	23	54,9
-lantbrevbäring	121	4,1
Fastighetsbox – stadsbrevbäring	27	13,0
-lantbrevbäring	50	0,1
Lådsamling – stadsbrevbäring	65	8,6
-lantbrevbäring	182	19,2
Samhällsbox – stadsbrevbäring	464	0,07
-lantbrevbäring	1 734	0,03

Anm: övriga utdelningsformer visas ej.

De län där mottagare utanför tätort har de längsta medelavstånden till lådsamlingar är i tur och ordning Norrbotten (362 meter), Västerbotten (288 meter), Stockholm (274 meter), Södermanland (262 meter) och Jämtland (261 meter). Kortast medelavstånd till lådsamling utanför tätort har mottagare i Skåne med 139 meter.

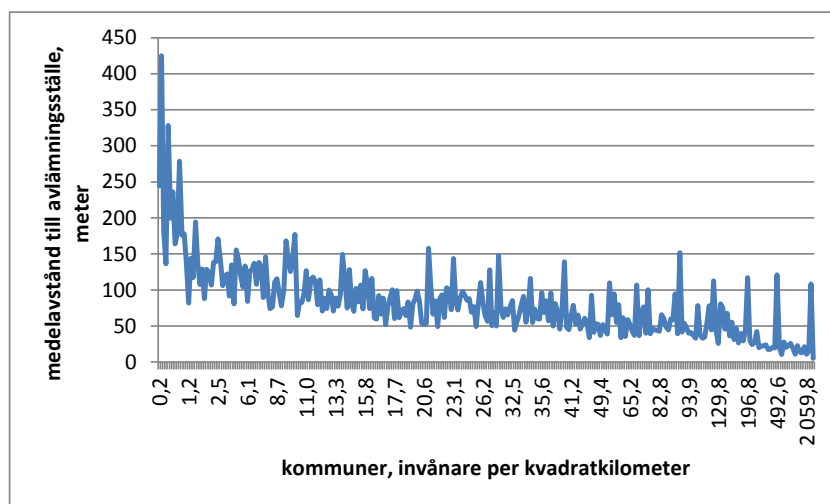
Ett fåtal mottagare har långt till sitt avlämningsställe

Sorsele med 425 meters medelavstånd och Storuman med 328 meter är de kommuner där invånarna i genomsnitt har längst till sitt avlämningsställe. Det är dock, som framgår av tabell 9.3, inte bara i de mer glest befolkade delarna av norra Sverige som det finns områden med långa medelavstånd. Även i exempelvis Stockholms och Västra Götalands län finns det ett antal kommuner där medelavståndet överstiger 100 meter. Stockholms kommun har i särklass flest mottagare med ett medelavstånd över 5 kilometer. En tredjedel av

alla postmottagare i hela Sverige med i snitt mer än 5 kilometer till sitt avlämningsställe finns i Stockholms kommun.

Sambandet mellan medelavstånd till avlämningsställe och befolkningstäthet framgår av figur 9.4. Figuren visar en punkt för Sveriges alla kommuner ordnade efter antal invånare per kvadratkilometer och medelavståndet till avlämningsstället för post.

Figur 9.4 Samband mellan medelavstånd till postavlämningsställe och befolkningstäthet i Sveriges kommuner



Figuren visar att de långa medelavstånden finns i de mer utpräglade glesbygds kommunerna, men även att det finns en handfull mycket mer tätbefolkade kommuner med relativt långa avstånd. Det gäller som sagt i synnerhet Stockholms kommun, som är den sista punkten i figuren, med ett medelavstånd på 108 meter.

Post- och telestyrelsen har särskilt studerat de mottagare som har de allra längsta avstånden till sitt avlämningsställe. I nio av landets kommuner finns ett fåtal mottagare som bor på öar och har ett avstånd på över 20 kilometer. De flesta finns på öar längs Östersjökusten och de längsta avstånden finns i Stockholms skärgård med drygt 6 mil. Totalt rör det sig om 24 postmottagare på öar. Det förtjänar dock åter att påpekas att en postmottagare kan bestå av flera personer.

I glesbygden i Dalarna och flertalet län i Norrland finns också ett fåtal mottagare med avstånd på över 20 kilometer. Även här rör det sig om ett 25-tal mottagare och avstånden ligger i regel mellan 20–30 kilometer. Det längsta avståndet på fastlandet finns i Gällivare kommun med över 5 mil till postavlämningsstället.

9.2 Postmottagarnas närhet till sitt ombud

Ombuden utför flera tjänster för postkunderna. Framför allt paketmarknaden är beroende av ombuden för utlämning av paket till hushåll och företag som inte har egen utkörning, men även utlämning av brev vars format gör att de inte kan delas ut. Ombuden skiljer sig från avlämningsställena för post i flera avseenden. Exempelvis sker brevtudelnings varje arbetsdag medan de allra flesta postmottagare besöker ombudet mer sällan. Till skillnad från postanordningarna, i vilka alla med postverksamhet kan dela ut post, har paketdistributörerna sina egna ombudsnät (även om vissa butiker kan vara ombud för fler än en paketdistributör). Det är därför inte lika enkelt att visa tillgängligheten till ombud, då flera parallella nät existerar.

Tillväxtanalys har för utredningens räkning tagit fram uppgifter om avstånd till ombud i Sverige. Till skillnad från uppgifterna om avlämningsställena utgår uppgifterna om ombud från hela Sveriges befolkning (9,834 miljoner personer).

Tillgänglighetsberäkningarna är gjorda på Tillväxtanalys analysplattform Pupos.¹⁵³ Det är ett geografiskt informationssystem (GIS) med kapacitet att göra detaljerade analyser i ett nationellt perspektiv. Tillgänglighetsberäkningarna är gjorda på sträckan längs vägnätet med utgångspunkt i rutornas centrumkoordinat.

Följande databaser har använts som indata till beräkningen:

1. Befolkning från 2015 (gäller årsskiftet 2015/2016) positionerad utifrån folkbokföringsadress aggregerade på 250-metersrutor.
2. Sysselsatt befolkning från 2013 (gäller årsskiftet 2013/2014) positionerad utifrån arbetsställe. Uppgifterna hämtas från

¹⁵³ www.tillvaxtanalys.se/analysplattformar/geografisk-analys---pipo.html

Företagens ekonomi (FEK) kompletterad med arbetsställen från databasen RAMS.

3. Nationella vägdatabasen från Trafikverket.
4. Postombud fördelade på tjänsteleverantörer från Post- och telestyrelsen (gäller 2016-02-29).

9.2.1 Avstånden till ombuden skiljer sig

Tillväxtanalys material visar hur fördelningen ser ut över landet vad gäller avståndet till paketdistributörerna Postnord, DB Schenker, DHL och Bussgods (vars ombud även hanterar Brings paket) respektive ombud.

Tabell 9.5 visar antal personer i befolkningen och hur långt de har till de fyra olika paketdistributörernas närmaste ombud. Knappt 2 000 personer är inte anslutna till något vägnät och har därför inte något mätbart avstånd till något ombud. Den lilla kategorin ”anslutna men ej nått målpunkt” kan avse exempelvis boende på en ö på vilken det finns ett lokalt vägnät men där vägnätet inte är anslutet till fastlandet. Dessa två kategorier är dock mycket små.

Tabell 9.5 Avstånd till postombud, tusental personer

	Postnord	DB Schenker	DHL	Bussgods
Ej anslutna till vägnät (>500m från väg)	2,0	2,0	2,0	2,0
Anslutna men ej nått målpunkt	1,5	2,5	2,5	2,5
Mindre än 1 kilometer	4 509,0	4 425,4	4 068,0	772,5
Mellan 1 och 2 kilometer	2 689,8	2 575,0	2 505,0	1 227,5
Mellan 2 och 3 kilometer	763,2	823,9	922,6	1 024,5
Mellan 3 och 4 kilometer	346,8	382,4	425,7	787,6
Mellan 4 och 5 kilometer	256,6	271,4	292,8	647,0
Mellan 5 och 10 kilometer	797,6	835,3	999,5	2 275,7
Mellan 10 och 20 kilometer	409,6	446,2	550,4	1 976,0
Mer än 20 kilometer	58,1	70,1	65,7	1 119,1

Källa: Tillväxtanalys uppgifter till utredningen.

Tre operatörer har ett ombudsnät vars tillgänglighet är relativt hög i större delen av landet varav Postnords nät är det mest tillgängliga. Drygt 4,5 miljoner svenskar har som längst 1 kilometer till ett av Postnords postombud. Motsvarande siffra för DB Schenker är drygt 4,4 miljoner och för DHL lite över 4 miljoner personer. De konkurrerande företagen har fler personer i de längsta avståndsklasserna än vad Postnord har.

Tre konkurrenter med liknande tillgänglighet i sitt ombudsnät

För att förenkla analysen och skapa jämförbarhet har utredningen gjort ett antagande om ett medelavstånd i varje avståndsklass.¹⁵⁴ Enligt beräkningarna har befolkningen i genomsnitt ett avstånd om 1,96 kilometer till något av de fyra paketdistributörernas ombud. Medelavståndet är kortast till Postnords ombud sett över hela landet och uppgår till 2,33 kilometer. Befolkningens medelavstånd till DB Schenkers respektive DHLs ombud uppgår till 2,45 kilometer och 2,71 kilometer. Det ska dock tilläggas att DB Schenker använder Postnord för att dela ut paket i ett femtiotal postnummerområden där företaget inte har egna ombud. Bussgods har inte samma tillgänglighet överallt i landet, vilket medför ett medelavstånd om 8,14 kilometer.

Genomsnittsavstånden till DHLs och DB Schenkers ombud är drygt 16 procent respektive 5 procent längre än till Postnords ombud. Det betyder emellertid inte att det är större avstånd till deras ombud överallt. Genomsnittsavståndet till ett DB Schenker-ombud är kortare än till ett Postnord-ombud i 102 av landets kommuner och i 74 kommuner är det kortare avstånd till ett DHL-ombud. Bussgods har kortare genomsnittsavstånd än Postnord i 31 kommuner. I sju kommuner är Bussgods medelavstånd mindre än två tredjedelar av Postnords, vilket understryker företagets koncentration på vissa områden. Samtliga dessa områden är glesbygdskommuner som Dorotea, Älvsbyn, Ånge och Robertsfors, vilket visar att Bussgods kompletterar servicen i områden som har relativt låg tillgänglighet.

¹⁵⁴ Medelvärden som antagits i genomsnittsberäkningarna i detta kapitel är i tur och ordning: 0,5 kilometer, 1,5 kilometer, 2,5 kilometer, 3,5 kilometer, 4,5 kilometer, 7 kilometer, 13 kilometer och 25 kilometer.

Tillgängligheten till ombud i landet är därmed i genomsnitt god. Analysen stödjer också de tidigare slutsatserna om att det råder relativt stark konkurrens på marknaden eftersom tre distributörer har hög täckningsgrad över större delen av landet. Utredningen vill dock understryka att siffrorna är ungefärliga, då de bygger på redovisade mittpunktsdata och antagna genomsnittsavstånd inom varje avståndskategori.

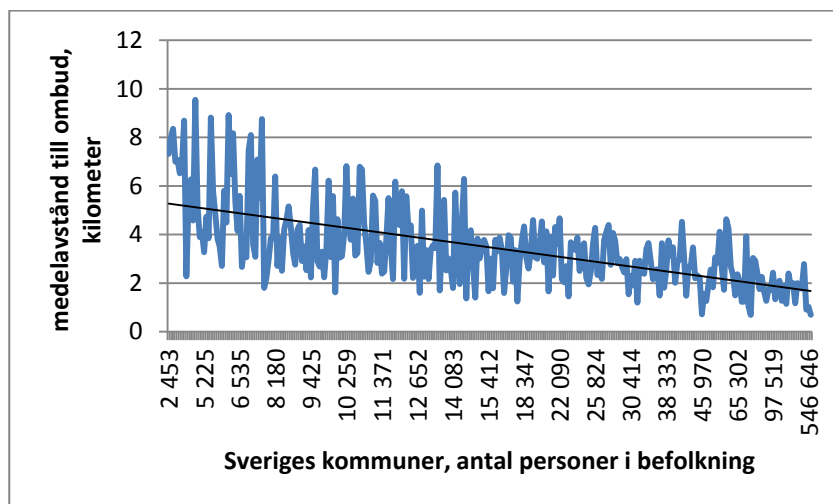
9.2.2 Mottagarnas tillgänglighet till Postnords ombudsnät

Nedan följer en fördjupad analys avseende Postnords ombudsnät eftersom företaget är utsedd att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten. Ombudsnätet är en viktig del i tjänsten och ska vara utformat så att användarnas behov beaktas vad gäller avstånd. Det ska dock tilläggas att analysen enbart gäller avstånd till postombudet, men att Postnords lantbrevbärare i många fall tillhandahåller samma tjänster som ombuden. Tillgängligheten längs lantbrevbärlinjerna är därför högre än vad som visas enbart av en analys av ombudsnätet.

Ungefär tre gånger längre avstånd i glesbygdskommuner

Figur 9.5 visar sambandet mellan det genomsnittliga avståndet till Postnords ombud i alla kommuner och befolkningen i respektive kommun.

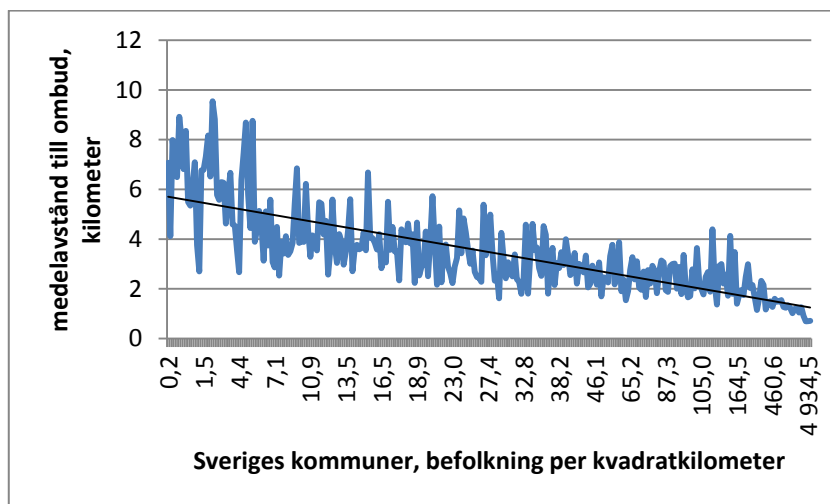
Figur 9.5 Samband mellan medelavstånd till Postnords postombud och befolkningen i Sveriges kommuner



Liksom för avlämningsställen för post varierar befolkningens genomsnittliga avstånd till Postnords postombud kraftigt. Den infogade trendlinjen visar tydligt att avståndet i de minsta kommunerna i genomsnitt är ungefär tre gånger så långt som i de med störst befolkning. Invånarna i åtta kommuner i landet har ett genomsnittsavstånd på mer än 8 kilometer till ombudet. Längst är avstånden i Övertorneå, Storuman och Vindelns kommuner. I kommunerna Solna, Stockholm, Sundbyberg och Malmö är medelavståndet däremot kortare än 1 kilometer.

Ett likartat mönster framträder när utredningen i stället studerar avståndet beroende på befolkningstäthet, mätt med antal invånare per kvadratkilometer (på samma sätt som i figur 9.4). Avstånden i de glesast befolkade kommunerna är ungefär tre gånger så långa som i de mest tätbefolkade, vilket figur 9.6 illustrerar.

Figur 9.6 Samband mellan medelavstånd till Postnords ombud och befolkningstäthet i Sveriges kommuner



För den samhällsomfattande posttjänsten kan det också vara intressant att studera de riktigt långa avstånden. Som framgår av tabell 9.4 är det knappt 60 000 personer i Sverige som har längre än 20 kilometer till Postnords postombud. I sexton kommuner finns det över 1 000 personer med längre än en mil till det närmaste postombudet. Störst antal personer med så långt avstånd finns i tur och ordning i kommunerna Skellefteå, Örnsköldsvik och Strömsund. Även en storstadsnära kommun som Ekerö har nära 1 500 personer som har över 20 kilometer till närmaste postombud. Å andra sidan har samtliga invånare i 140 kommuner kortare än två mil till postombudet.

Många boende i tätorter har långt till sitt ombud

Post- och telestyrelsen har för utredningen gjort en särskild studie av avstånden till Postnords ombud inom tätorter. Uppgifterna visar att 2,5 miljoner av de som bor i tätort har mer än 1,5 kilometer till sitt Postnord-ombud, vilket motsvarar 35 procent av alla tätortsboende. Flest tätortsboende med längre än 1,5 kilometer till sitt postombud finns i Stockholm med 128 000 personer, eller 14 procent av alla

boende. Därefter följer Uppsala med 67 000 personer, vilket motsvarar 40 procent av invånarna i Uppsala tätort.

I 56 kommuner i Sverige har mer än hälften av befolkningen i tätorten längre än 1,5 kilometer. Flertalet finns i mindre kommuner, men här återfinns också exempelvis Sollentuna, Södertälje och Kalmar. Även om avståndsproblematiken i hög grad är en glesbygdsfråga kan utredningen konstatera att även avstånden till Postnords ombud i tätort i många fall också är relativt långa.

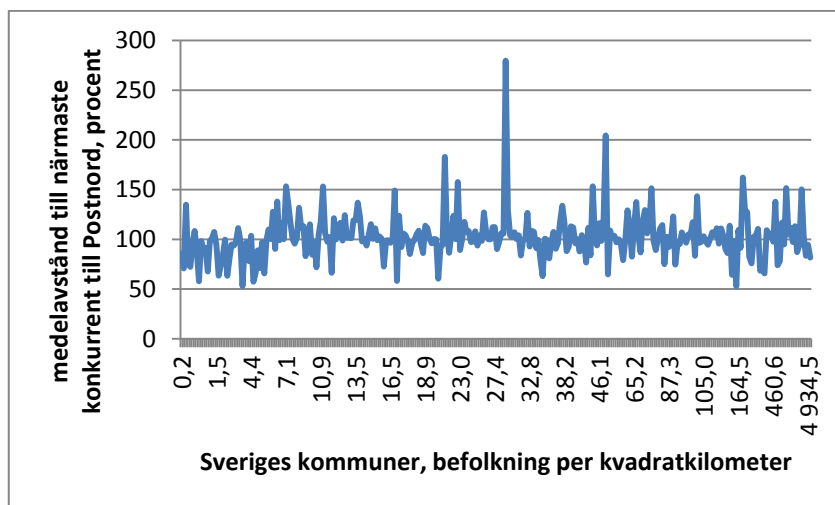
Konkurrenterna bidrar med kortare avstånd i ombudsnätet

Tillväxthanalys uppgifter om de olika företagens ombudsnät medger också en analys av hur tillgängligheten påverkas av förekomsten av flera konkurrerande företag. Utredningen vill dock understryka att om Postnord varit ensam paketdistributör på marknaden hade operatören sannolikt behövt ha fler postombud än i dag för att kunna ta hand om de volymer som konkurrenterna hanterar.

För att mottagarna ska kunna dra nytta av de kortare avstånden krävs också att de dels har information om var det närmaste ombudet är beläget, dels kan välja till vilket ombud exempelvis ett paket ska skickas. I och med den ökande internethandeln blir det allt vanligare att mottagaren kan välja var varan ska levereras, vilket gör det möjligt att utnyttja mångfalden av ombud.

Det finns inte någon helt tydlig tendens hur medelavståndet till konkurrenternas ombud förhåller sig till Postnords ombud utifrån variabeln befolkningstäthet. I figur 9.7 visas avståndet till närmaste konkurrents postombud i procent av avståndet till Postnords ombud i landets kommuner, ordnade efter hur tätbebyggd kommunen är (jämför figur 9.6). Understiger värdet 100 är avståndet i kommunen kortare till någon av de tre konkurrenterna men om värdet överstiger 100 har Postnords ombud högst tillgänglighet.

Figur 9.7 Samband mellan avstånd till närmaste postombud och Postnords ombud i förhållande till befolkningstäthet i landets kommuner



Sett över alla kommuner finns det inte någon tydlig trend som visar att konkurrenterna har kortare medelavstånd till sina ombud än vad Postnord har. I de omkring fyrtio allra glesast befolkade kommunerna är emellertid medelavståndet till någon av konkurrenterna i flertalet fall kortare än till Postnords ombud.

I 136 av landets 290 kommuner är medelavståndet till någon av de tre konkurrenternas ombud kortare än till Postnords ombud. På så vis bidrar de i dagens situation till en ökad tillgänglighet. Vissa invånare kan även i dessa kommuner naturligtvis ha kortast avstånd till ett av Postnords ombud, liksom att vissa personer kan ha kortare avstånd till en konkurrents ombud i en kommun där avståndet till Postnords ombud genomsnittligt sett är kortast. Avståndet till närmaste konkurrent är mindre än 60 procent av avståndet till Postnords ombud i Lerum, Ånge, Älvsbyn och Åtvidaberg. I kommunerna Surahammar och Fagersta, däremot, är det i genomsnitt över dubbelt så långt till något annat ombud än Postnords.

Företagen har närmare till ombuden än privatpersonerna

Tillväxtanalys underlag medger också en analys av tillgängligheten till postombud för Sveriges företag¹⁵⁵. I analysen studeras sambandet mellan företagens storlek mätt med antal sysselsatta och medelavstånd till ombud. Ett alternativ är att utgå från antal arbetsställen, men då visar inte siffrorna om företaget är stort eller litet. Genom att använda antal sysselsatta kan utredningen visa en bild av tillgängligheten för olika stora företag.

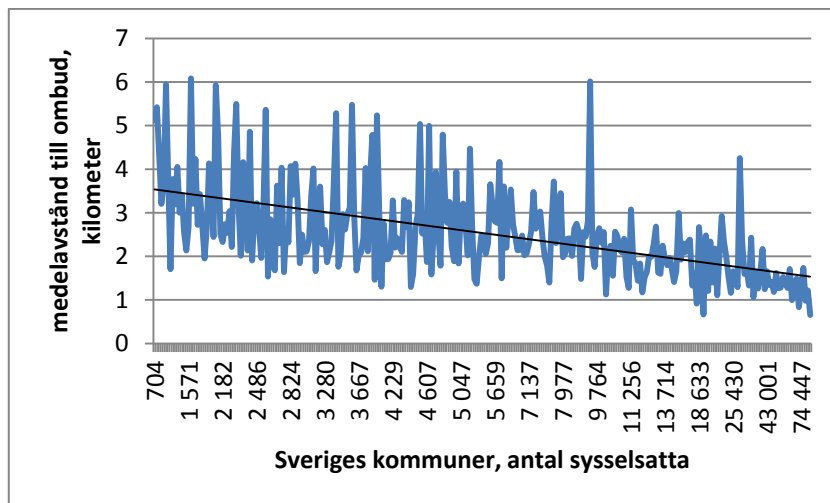
I genomsnitt har företagen i Sverige 1,35 kilometer till någon av de fyra konkurrerande paketdistributörernas ombud, och i genomsnitt 1,67 kilometer till närmaste Postnord-ombud. Den senare siffran kan jämföras med genomsnittsavståndet för befolkningen (2,33 kilometer). Medelavståndet för företagen till närmaste ombud från DB Schenker, DHL och Bussgods är 1,76 kilometer, 1,92 kilometer respektive 6,42 kilometer. Skillnaden i medelavstånd mellan företag och privatpersoner beror troligtvis på att paketdistributörerna ofta placerar delar av sin verksamhet i industriområden där även många större företag finns.

1,3 procent av de sysselsatta har längre än 10 kilometer till närmaste konkurrerande paketdistributörs ombud och 1,9 procent har längre än 10 kilometer till ett av Postnords ombud. För företagen liksom för hushållen bidrar konkurrenterna därmed totalt sett till bättre tillgänglighet. 86 procent av företagen har högst 2 kilometer till närmaste konkurrents ombud, medan motsvarande andel till ett Postnord-ombud är 81 procent. I 74 kommuner är medelavståndet mellan företag och ombud längre än 2 kilometer.

Utredningen har också studerat sambandet mellan hur många sysselsatta som finns i landets olika kommuner och hur långt medelavståndet är till Postnords ombud. Det visas i figur 9.8, som närmast kan jämföras med figur 9.5 där avståndet sattes i relation till befolkningens storlek.

¹⁵⁵ Med företag avses ett arbetsställe, då ett visst företag kan ha fler arbetsställen.

Figur 9.8 Samband mellan medelavstånd till Postnords ombud och antal sysselsatta i Sveriges kommuner



Samma samband som har visats tidigare återfinns även när det gäller avstånd mellan företag och ombud. I kommuner med få sysselsatta är avstånden längre än i de kommuner som har högst antal sysselsatta. Det är dock inte lika stor skillnad mellan små och stora kommuner i fråga om sysselsatta som gäller för befolkningen. Av figuren framgår också att variationen mellan olika kommuner är mycket stor. De två kommuner som sticker ut med långa avstånd trots många sysselsatta är Östhammar och Sigtuna. Drygt 950 000 sysselsatta har däremot mindre än en kilometer från sitt arbetsställe till ett ombud. Så korta avstånd återfinns i fyra Stockholmskommuner och i Malmö.

9.3 Tillgängligheten till postservice är förhållandevis god

Om man ser på landet som helhet så är utredningens bedömning att tillgängligheten till postservice är god, inte minst i beaktande av att Sverige är ett glest befolkat land. Även om utredningen inte har kunnat göra några jämförelser över tiden förefaller det som att digitaliseringen ännu inte har haft några påtagliga negativa effekter

på tillgängligheten till mottagarnas postanordning respektive ombud. Vad gäller de senare har snarare den expanderande paketmarknaden bidragit till en viss förbättrad tillgänglighet.

Det finns tydliga skillnader mellan de glesast och tätast befolkade kommunerna i Sverige. Det genomsnittliga avståndet till posttjänster är ungefär tre gånger så stort i utpräglade glesbygdskommuner jämfört med i storstäderna. För privatpersoner i en typisk glesbygdskommun betyder det i genomsnitt nära 6 kilometer till postombudet mot knappt 2 kilometer i storstad. Det finns dock kommuner som har genomsnittsavstånd upp mot 10 kilometer. Avseende avstånd till postmottagarnas avlämningsställe är skillnaderna större mellan storstad och glesbygd. Av mottagarna i tätort har endast 0,6 procent längre än 500 meter till sitt avlämningsställe medan motsvarande andel för mottagarna utanför tätort uppgår till 7,8 procent.

Konkurrenterna på paketmarknaden bidrar med sina respektive ombudsnät till en ökad tillgänglighet, inte minst i de glesast befolkade kommunerna. Analysen har också visat att avstånden till ombud kan vara relativt långa också för många boende i de större tätorterna.

De genomsnittsavstånd inom kommuner och län som utredningen redovisar säger naturligtvis inte allt om varje enskild individ. Drygt 9 000 mottagare har speciallösningar i form av samhällsbox, postväska eller annan lösning som inte är enskild utdelning i fastighetsbox eller lådsamling. Avståndet till lådsamlingar kan också vara betydligt längre för vissa mottagare än vad genomsnittet indikerar. Ett mycket litet antal mottagare i landet har dock riktigt långa avstånd till sitt avlämningsställe.

9.4 Samhällsekonomiska överväganden är viktiga vid förändring av postservice

Vilka skillnader i postservice är rimliga att acceptera mellan befolkningstäta områden och glesbygd? Det torde finnas en acceptans för längre avstånd i glesbygd, men samtidigt en gräns för vad som är rimligt innan avfolkning och serviceneddragningar tilltar.

Beslutsfattare använder samhällsekonomiska analyser inför beslut om offentliga infrastrukturinvesteringar i andra områden inom transportsektorn. Postanordningar och ombud ingår dock inte i den

postala infrastrukturen utan är knutna till mottagaren respektive paketsdistributörerna. Eftersom samhället reglerar förutsättningarna för den samhällsomfattande posttjänsten kan likväl ett samhällsekonomiskt synsätt underlätta avvägningarna.

I flertalet fall vid utdelning i postlåda eller brevinkast är mottagarens insats försumbar och hela kostnaden faller på postoperatören. Vid utdelning i lådsamling och delvis även i fastighetsbox måste mottagaren själv utföra ett arbete genom att hämta posten den sista sträckan. Detsamma gäller vid avhämtning hos ombud. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör den totala kostnaden (summan av postoperatörens utdelningskostnad och mottagarnas kostnader för att ta emot post) minimeras. Om exempelvis avståndet till en lådsamling ökar sparar postoperatören kostnader genom att kunna köra en kortare utdelningsrutt. Samtidigt får mottagarna förflytta sig en längre sträcka för att hämta sin post. Samma sak gäller vid utglesning av ombudsneten.

I samhällsekonomiska överväganden avseende undantag från femdagarsutdelning eller avstånd till avlämningsstället bör därför den inbesparade kostnaden för postoperatörerna ställas mot de ökade kostnaderna för postmottagarna. Kostnaderna beror främst på hur stor andel av mottagarna som måste förflytta sig enbart med avsikt att hämta posten eller som passerar avlämningsstället på väg från exempelvis arbete eller inköp. Det beror också på om postmottagarna färdas med bil, cykel eller går till fots. De tidvärden som används i dag inom transportsektorn är 59 kronor/timme för bil, 90 kronor/timme för cykel och 77 kronor/timme för gång. Vid bilkörning tillkommer dessutom kostnaderna för drivmedel med mera. En förlängd tid till avlämningsställe eller postombud med 10 minuter enkel väg för exempelvis 10 personer skulle medföra en ökad samhällsekonomisk kostnad på 257 kronor per dag om personerna går. För att en sådan förändring ska vara samhällsekonomiskt motiverad ska postoperatörens besparing överstiga samhällets kostnad.

Utredningen har i betänkandet återkommande konstaterat att de minskande brevvolymerna kan komma att ställa krav på fortsatta kostnadsminskningar i Postnords verksamhet. Det kan i sin tur motivera förändringar i regelverket som garanterar postservicen. Om förändringarna utformas utifrån samhällsekonomiska bedömningar ska de mest kostnadseffektiva besparingarna möjliggöras.

Exempelvis torde utdelning till fastighetsbox vid entrén i flerfamiljshus utgöra en mindre samhällsekonomisk kostnadsökning än förlängda avstånd till lådsamlingar i framför allt glesbygden. Den marginellt ökade tidsåtgång det innebär för de som inte passerar sin fastighetsbox av andra anledningar än att hämta posten torde i de flesta fall understiga den ökade kostnaden av att ytterligare förlänga avstånden i glesbygden.

10 De rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle

10.1 Behov av posttjänster i olika delar av landet

Utredningen har fått i uppgift att särskilt analysera och bedöma behovet av posttjänster i olika delar av landet och postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice. Eftersom det kan finnas skillnader mellan behoven hos privatpersoner och företag redovisar utredningen dessa analyser i två separata avsnitt, 10.1.2 och 10.1.3 Därutöver ska utredningen analysera och kartlägga samhällsviktiga aktörers beroende av post vilket sker i avsnitt 10.1.4.

Utifrån ovanstående ska utredningen resonera om huruvida den nuvarande postlagstiftningen motsvarar de rådande och de framtida behoven i ett digitaliserat samhälle, se avsnitt 10.2.

10.1.1 Marknadsundersökningar av behoven

I syfte att analysera behovet av posttjänster i olika delar av landet har utredningen dels tagit del av Post- och telestyrelsens nyligen publicerade marknadsundersökningar¹⁵⁶ av privatpersoners och mikroföretags behov av post, dels låtit genomföra ett antal intervjuer med små- och medelstora företag och samhällsviktiga aktörer.

Utredningen vill i sammanhanget understryka att medan resultatet av Post- och telestyrelsens studie av privatpersoners

¹⁵⁶ Post- och telestyrelsen, *Användares behov av posttjänster*, PTS-ER-2016:7.

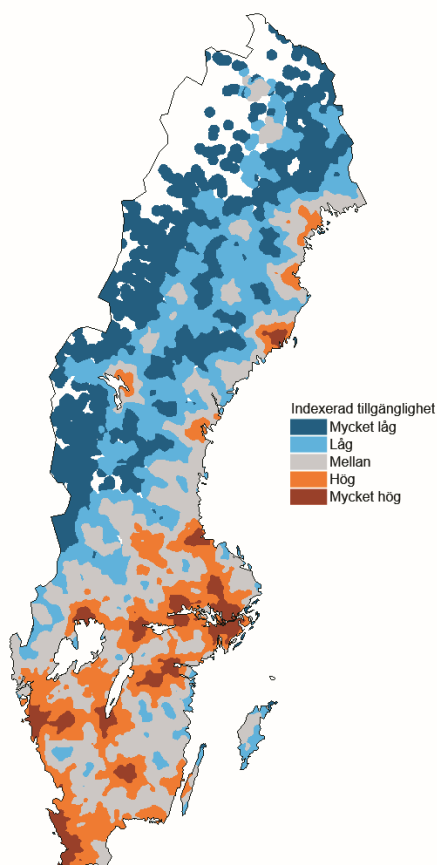
behov av posttjänster är statistiskt underbyggt så gäller inte detsamma för de övriga redovisade undersökningarna. De slutsatser som kan dras av undersökningarna avseende små- och medelstora företags och samhällsviktiga aktörers beroende av post bör därför användas med viss försiktighet. De kan dock ge en bild av att användargruppernas behov av posttjänster ser olika ut. Inför eventuella framtida serviceförändringar i den samhällsomfattande posttjänsten bör noggrannare och statistiskt underbyggda studier genomföras för att framför allt fånga företagens behov. I avsnittet nedan beskriver utredningen genomförande och urval i de undersökningar utredningen har baserat sin behovsanalys på.

Post- och telestyrelsen har undersökt privatpersoners och små företags behov av posttjänster

Post- och telestyrelsen har låtit ett marknadsundersökningsföretag genomföra två undersökningar med avseende på privatpersoner respektive mikroföretag i glesbygd under 2015. Undersökningen avseende privatpersoner genomfördes med hjälp av en webbenkät under maj 2015 och omfattar 2 115 privatpersoner med olika grad av tillgänglighet till tätorter och service. Undersökningen av mikroföretag i glesbygd genomfördes i form av telefonintervjuer med 200 småföretagare under september 2015. Företagen delades upp i tre olika grupper: inga anställda, 1–4 anställda och 5–9 anställda. Hälften av företagen var verksamma i områden med låg tillgänglighet och hälften i områden med mycket låg tillgänglighet till service enligt Tillväxtanalys tillgänglighetsindex.

Tillgänglighetsindexet visar servicenivån i olika delar av landet med hjälp av en femgradig skala. Det väger samman närhet till tätort och respektive tätorts storlek och ger en bild av Sverige, där den geografiska spridningen av befolkningen har fått styra. Exempelvis kan ett område i norra Sverige ha samma nivå av tillgänglighet som i mellersta eller södra delarna i landet (se figur 10.1).

Figur 10.1 Genom tillgänglighetsindex kan områden med liknande förutsättningar avseende tillgänglig service identifieras



Källa: Tillväxtanalys WP/PM 2010:10.

För att undersöka om användare med olika förutsättningar har olika behov av de framtida posttjänsterna tillämpade Post- och telestyrelsen tillgänglighetsindex för undersökningens urval inom både privatperson- och företagssegmentet. Marknadsundersökningsföretaget kunde vid sammanställningen konstatera att det inte fanns något i undersökningens resultat som antyder att kvinnor och män

har olika behov eller värderar posttjänster olika. Utredningen har därför valt att redovisa svaren oberoende av kön.

Utredningen har undersökt samhällsviktiga aktörers beroende av post

I syfte att identifiera och kartlägga samhällsviktiga aktörers beroende av post har utredningen låtit konsultföretaget Ramböll intervjua myndigheter, kommuner, länsstyrelser, landsting och företag, samt bransch- och intresseorganisationer. Urvalet av intervjuade organisationer har gjorts med utgångspunkt i de olika behov organisationerna kan antas ha av posttjänster trots tillgång till digitala alternativ. I syfte att ta reda på organisationernas behov av posttjänster i dag och framöver har respondenterna ombetts att resonera kring vilken betydelse befordringstider, avstånd till insamlings- och utdelningsstället, frekvens och tid på dygnet för utdelning samt pris har vad gäller distribution av post. Därutöver har intervjuer med myndigheter som Tillväxtanalys, Statistiska Centralbyrån, Bredbandsforum och Post- och telestyrelsen fungerat som stöd för informationsinhämtning. Totalt har 14 intervjuer genomförts.

Utredningen har undersökt små och medelstora företags behov och efterfrågan av posttjänster

För att komplettera tidigare nämnda undersökningar har utredningen låtit konsultföretaget Mapsec genomföra 27 djupintervjuer med små- och medelstora företag i områden med olika grad av tillgänglighet till service. Till skillnad från Post- och telestyrelsens studie, som avsåg mikroföretag (0–9 anställda) i glesbygd, har företag över hela landet intervjuats av Mapsec.

Eftersom ett företag kan bedriva verksamhet på flera platser, har utredningen valt att undersöka arbetsställen snarare än företag. I många fall har ett företag bara ett arbetsställe varför begreppen används synonymt i beskrivningen av resultaten. I syfte att avgränsa antalet relevanta branscher har branscherna grupperats i grupperna tillverkning, tjänstenäring och övrig näring. Ett andra urvalskriterium har varit arbetsställets storlek mätt i antal anställda.

Arbetsställena delades in i små (10–49 anställda) och medelstora (50–249 anställda). Liksom i Post- och telestyrelsens studie avgränsade utredningen tillgänglighet till service med hjälp av Tillväxtanalys tillgänglighetsindex.

10.1.2 Privatpersoners behov av posttjänster

Privatpersoners nöjdhet med sin postanordnings placering korrelerar med avståndet. Ju längre bort postanordningen sitter desto mindre nöjd är respondenten – oavsett om det handlar om fastighetsbox jämfört med brevinkast eller lådsamling jämfört med postlåda vid tomtgräns. 91 procent av befolkningen har svarat att de är mycket nöjda eller nöjda med sin postanordnings placering. Ändå kan 21 procent av respondenterna i undersökningen tänka sig att betala upp till 100 kronor i månaden för att själva få välja var breven ska delas ut.

Hur många dagar i veckan privatpersoner vill ha postutdelning beror i hög grad på hur långt de bor ifrån övrig service. Nästan 80 procent av de som bor i områden med mycket låg tillgänglighet till service vill ha utdelning fem dagar i veckan medan motsvarande siffra i områden med hög tillgänglighet endast är cirka 50 procent. Ju fler antal utdelningsdagar respondenterna har svarat att de har behov av desto större blir konsekvenserna vid eventuella nedskärningar. Omfattande internethandel och befordran av post med känsligt innehåll är vanliga anledningar till att mottagare anser att post måste delas ut frekvent. Eftersom flertalet av respondenterna med mycket låg tillgänglighet till service erbjuder Postnords lantbrevbärarservice påverkas även paketutdelningen av en förändring i utdelningsfrekvensen.

Privatpersoner som bor i områden med högre tillgänglighet till service föredrar närhet till det ställe där de tar emot sin post framför utdelning fem dagar i veckan. Ju längre bort respondenterna bor från generell service desto viktigare blir fler antal utdelningsdagar framför närhet till postanordningen, vilket kan bero på att dessa mottagare är vana vid längre avstånd.

Privatpersoner vill framför allt att postombudet ska vara placerat där de utför andra typer av ärenden. Det gör att det är viktigare att själv få möjlighet att välja sitt postombud än att det är

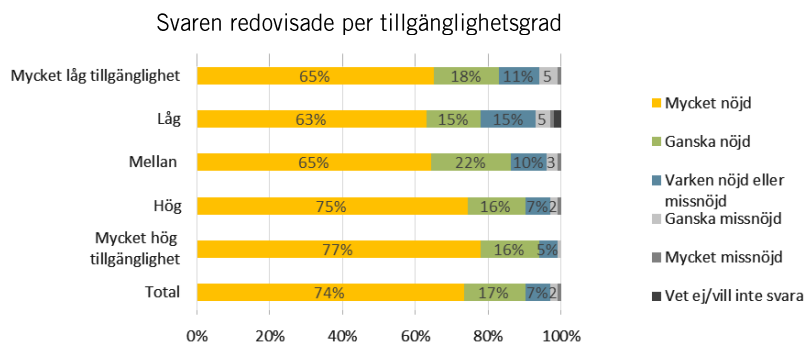
placerat nära bostaden eller arbetet. Ju längre bort från tillgänglig service respondenterna bor desto viktigare är det att all service ligger på ett och samma ställe. Respondenter som bor i områden med hög tillgänglighet till service tycker att närhet till ombudet är viktigt, vilket kan bero på att de har större valfrihet avseende var de utför övriga ärenden. Manuell betjäning på postombuden värderas generellt högt även om yngre respondenter i högre grad kan tänka sig att sköta sina paketärenden på paketstationer med generösare tillgänglighet i form av antal och öppettider.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att privatpersoner efterfrågar flexibilitet i utdelnings- och servicenätet. Vid eventuella förändringar av utdelningsfrekvens bör tillsynsmyndigheten ta hänsyn till graden av tillgänglig service i området. Svaren i Post- och telestyrelsens undersökning antyder att femdagarsutdelning bör upprätthållas i de glest bebyggda områdena. Eventuella förändringar i utdelningsfrekvensen skulle möjligen kunna göras i tätort utan att det skulle få allt för stora konsekvenser för mottagarna. Placeras postanordningen förhållandevis nära postmottagarens bostad och denna har möjlighet att själv välja postombud skulle majoriteten av privatpersonerna troligtvis vara nöjda med postservicen.

Befolkningen är nöjd med postlådans placering

Privatpersoner tillfrågades om hur nöjda de är med lokaliseringen av den plats där de tar emot brev i dag. Resultatet visar att cirka 90 procent är mycket eller ganska nöjda med postlådans placering (figur 10.2). Tillgänglighetsindex visas på den lodräta axeln och procentuell andel av svar på den horisontella axeln.

Figur 10.2 Hur nöjd är du med lokaliseringen av den plats där du i dag tar emot brev?



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

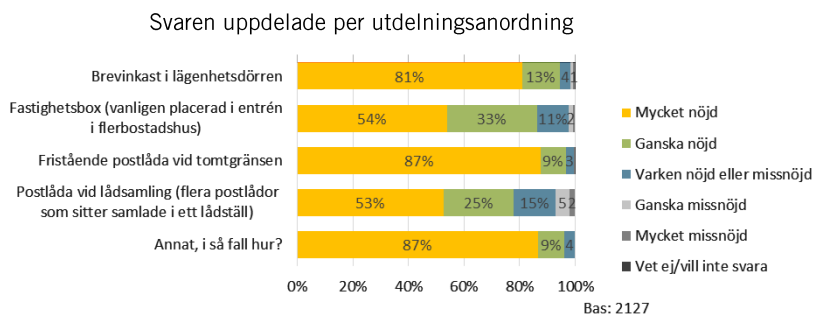
Resultaten antyder att nöjdheten avtar med lägre nivåer av tillgänglighet. Privatpersoner som bor i områden med mellan, låg och mycket låg tillgänglighet är mindre nöjda med postlådans placering än resterande områden. Analysen av nöjdhet i relation till avstånd från ytterdörr till postlåda visar att längre avstånd också medför lägre nöjdhet. Troligtvis återspeglar resultatet att respondenter i områden med sämre tillgänglighet generellt sett har längre avstånd till postlådan och därmed är mer missnöjda.

Privatpersoner med postlåda vid tomtgräns och brevinkast i lägenhetsdörren är mest nöjda med hur posten delas ut

För att avgöra hur utdelningsformen påverkar nöjdhet och upplevd funktionalitet gjorde Post- och telestyrelsen en kompletterande analys där respondenternas utdelningsform relaterades till nöjdhet. I analysen kunde tillsynsmyndigheten konstatera att det finns olikheter mellan hur postmottagare upplever mottagande av brev baserat på utdelningsform (figur 10.3). Privatpersoner som tar emot brev via postväska och samhällsbox utelämnades från figuren nedan, eftersom det var för få respondenter med dessa utdelningsformer (färre än tio respondenter).

Privatpersoner med utdelning via brevinkast i dörren eller vid tomtgräns är mest nöjda med hur posten delas ut. Mottagare med postlåda vid lådsamling eller med fastighetsbox är minst nöjda. Privatpersoner som var mindre nöjda fick ange orsaken till missnöjet. Till stor del verkar en nyligen förändrad utdelningsform till privatpersonerna (respondenter som tidigare haft utdelning i brevinkast) och för litet utrymme i fastighetsboxen vara vanliga orsaker till missnöje.

Figur 10.3 Hur nöjd är du med lokaliseringen av den plats där du i dag tar emot brev?



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Lågt intresse för att betala för att själv få välja var postanordningen ska placeras

Privatpersonerna tillfrågades om hur mycket de var villiga att betala för möjligheten att själv få bestämma om sin postanordnings placering. De fick välja på svaralternativ mellan 0 till 600 kronor per månad i betalningsvilja. Undersökningen visar att det inte är många respondenter som uppger att de är villiga att betala för att få välja placering. På en totalnivå svarade 75 procent att de inte vill betala något, medan 21 procent kan tänka sig att betala upp till 100 kronor för möjligheten att välja var postanordningen ska sitta. Andelen med positiv betalningsvilja tenderar att minska med sämre nivåer av tillgänglighet, dock med reservation för en viss statistisk felmarginal.

I undersökningen jämfördes därför betalningsviljan med typ av utdelningsform.¹⁵⁷ Utifrån resultatet konstaterade myndigheten att privatpersoner med fastighetsbox har en något högre betalningsvilja än privatpersoner som får posten i ett brevinkast. 29 procent av de som tar emot posten i fastighetsbox jämfört med 19 procent av totalen är villiga att betala upp till 100 kronor i månaden för att själva få välja var de ska få sin post utdelad.

Av de som inte var beredda att betala något svarade 65 procent att dagens placering trots allt fungerar. Övriga ansåg att mottagaren inte ska behöva betala för att välja placering eller svarade att de inte anser sig ha råd att betala extra för det.

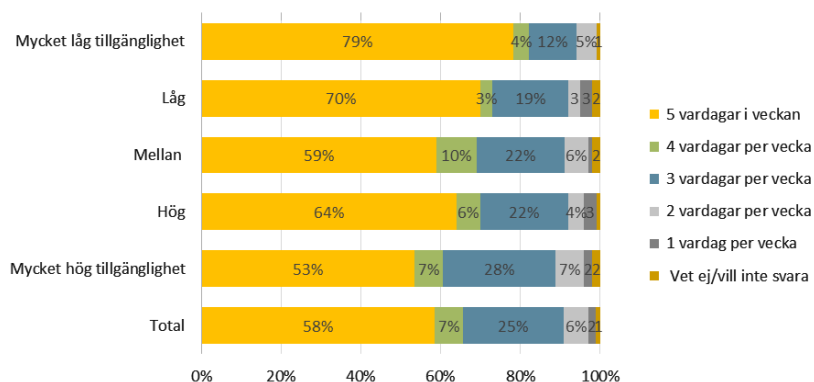
Behovet av antal utdelningsdagar varierar

Privatpersonerna fick frågan om hur ofta de anser sig ha behov av utdelning i sin postlåda (figur 10.4). På totalnivå svarade drygt hälften att de föredrar utdelning fem dagar i veckan. Resultaten indikerar att respondenter i områden med sämre tillgänglighet i större utsträckning har behov av utdelning fem vardagar i veckan (79 procent) än de i områden med bättre tillgänglighet (53 procent).

När svaren relaterades till respondentens ålder framkom även att behovet av utdelning fem vardagar per vecka är högre hos äldre personer. Bland de personer som är 65 år och äldre svarade cirka 70 procent att de har behov av utdelning varje vardag. I åldersgruppen under 35 år var motsvarande andel endast 50 procent. Nedanstående resultat visas per tillgänglighetsindex och är viktat med avseende på respondentens ålder.

¹⁵⁷ De privatpersoner som hade utdelning via postväska och samhällsbox togs inte med i redovisningen eftersom underlaget var för litet.

Figur 10.4 "Hur ofta anser du dig ha behov av utdelning i din postlåda?"



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Konsekvenserna anses bli mer negativa för boende i områden med sämre tillgänglighet och för äldre

Som en följdfråga fick respondenterna svara på vilka konsekvenser det skulle få om antalet utdelningsdagar reducerades i jämförelse med den frekvens de hade uppgett att de behövde. 58 procent av privatpersonerna ansåg att konsekvenserna skulle bli något negativa om frekvensen av utdelningen skulle minska. 37 procent av de som bor i områden med mycket låg tillgänglighet har svarat att en mindre utdelningsdag än vad de behöver kan få mycket negativa konsekvenser jämfört med 15 procent av de som bor i områden med mycket hög tillgänglighet. Drygt en femtedel av respondenterna har svarat att de anser att ett minskat antal utdelningsdagar inte skulle innebära några negativa konsekvenser alls.

Resultaten för respektive område delades också upp med avseende på ålder eftersom ålder är en parameter som skulle kunna påverka hur omfattande konsekvenserna anses vara. I åldersgruppen 55–64 år ansåg 18 procent att det skulle få mycket negativa konsekvenser om antalet utdelningsdagar minskade medan endast 3 procent ansåg samma sak i åldersgruppen 24–30 år.

Motsvarande analys med avseende på kön indikerar inga stora skillnader mellan hur kvinnor och män resonerar kring konsekvenser. 17 procent av männen ansåg att det är *mycket* negativt med reducerad postutdelning jämfört med 12 procent av de kvinnor

som svarat i undersökningen. Däremot ansåg 47 procent av kvinnorna jämfört med 45 procent av männen att det är *något* negativt med reducerad postutdelning.

Omfattande internethandel och utdelning av post av känslig karaktär fordrar frekvent utdelning

Det är framför allt respondenter som sagt att de har behov av utdelning fem dagar i veckan som menar att det skulle påverka dem mycket negativt om utdelning skulle ske färre dagar i veckan än fem. Däremot anger inte personer som kan tänka sig utdelning färre dagar än fem i veckan att en ytterligare minskning skulle vara lika allvarlig.

Frekvent internethandel och befordran av post med känsligt innehåll är vanliga anledningar till att mottagare anser att post måste delas ut frekvent. Vissa respondenter framhåller också rättviseaspekten och att antal utdelningsdagar måste vara desamma oavsett var i landet man bor. De befärar att postmottagare på landsbygden i högre utsträckning skulle drabbas av reducerad utdelning än postmottagare i större tätorter.

Betalningsviljan för att få posten utdelad så många dagar som respondenten anser sig behöva är generellt sett låg

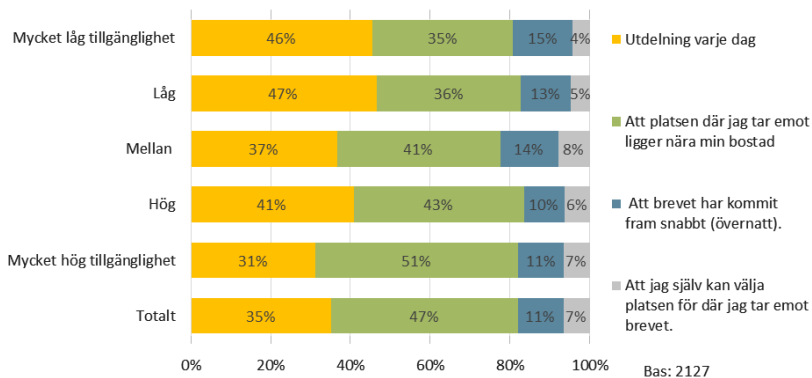
Privatpersoner tillfrågades om betalningsviljan för att få posten utdelad så många dagar i veckan som de behöver. Resultatet visar att de flesta anser att de inte ska behöva betala extra för att få posten utdelad så många dagar i veckan som de behöver. Endast 10 procent anger 100 kronor och 2 procent 200 kronor i betalningsvilja och svaren visar inga skillnader i betalningsvilja mellan områden med olika grad av tillgänglighet. Vid utebliven betalningsvilja tillfrågades respondenterna om varför det inte är intressant att betala för tjänsten. Av svaren framgår att 69 procent vidhåller att de inte ska behöva betala extra för utdelning av post. 18 procent har svarat att utdelningen fungerar bra trots allt. 7 procent nämner andra anledningar såsom att portot bör täcka utdelningskostnaden eller att utdelningen av post bör skattefinansieras och ska betraktas som en rättighet.

Närhet till postlåda är viktigare i områden med hög tillgänglighet medan frekvens är viktigare i områden med låg tillgänglighet

Privatpersonerna fick rangordna vad de ansåg var viktigast när brev tas emot: närhet till platsen för mottagande, utdelningsfrekvens, snabbhet i befordran eller valfrihet avseende plats för mottagande. Parametrarna rangordnades från mest viktig till minst viktig. I figur 10.5 presenterar utredningen privatpersonernas förstahandsval.

Figur 10.5 Hur viktiga är följande egenskaper för dig?

Respondenterna fick rangordna påståendena nedan efter betydelse för dem, när de tar emot brev med skriftligt innehåll.



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

På totalnivå är utdelning nära bostaden den parameter som privatpersoner anser vara mest viktig och därefter utdelning varje dag. Svaren visar också att med sämre tillgänglighet prioriterar mottagarna oftare utdelning varje dag framför att platsen där breven tas emot ligger nära bostaden. Felmarginalen i andelarna ökar dock ju sämre tillgängligheten är varför Post- och telestyrelsen skriver att resultatet ska tolkas med viss försiktighet.

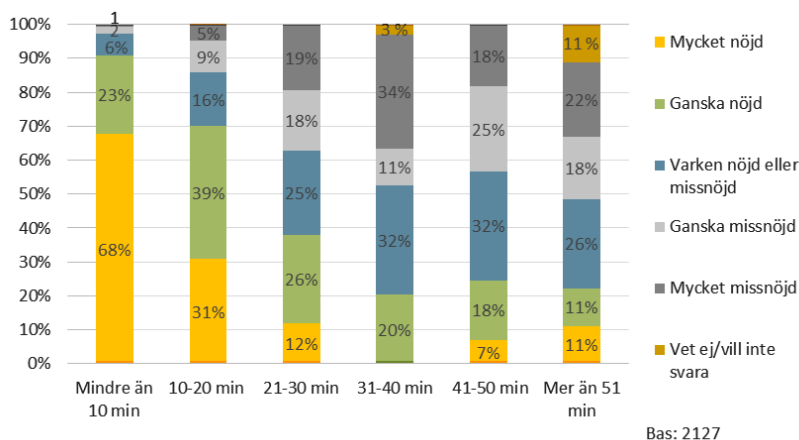
Svaren påvisar inga skillnader mellan hur olika områden prioriterar övernattbefordran och valfrihet att själv få välja platsen där breven delas ut. Inga skillnader har heller kunnat ses mellan män och kvinnor. Däremot har äldre respondenter prioriterat utdelning varje dag högre än vad de yngre har gjort.

Privatpersoner vill att postombudet ska placeras där de utför sina ärenden

Privatpersoner har som regel ett tilldelat postombud, varifrån större försändelser med varor kan skickas och tas emot. Respondenterna fick svara på frågan hur nöjda de är med lokaliseringen av ombudet där de vanligen hämtar ut paket eller brev med varor i. Av svaren framkommer att de flesta privatpersoner är nöjda med det nuvarande ombudets lokalisering och det går inte att utläsa några större skillnader i nöjdhet mellan tillgänglighetsindex eller kön. Totalt är närmare 80 procent mycket eller ganska nöjda med nuvarande postombuds lokalisering, medan endast 9 procent är antingen ganska eller mycket missnöjda.

Figur 10.6 Hur nöjd är du med lokaliseringen av ombudet där du vanligen hämtar ut paket eller brev med varor?

Svaren uppdelade på avstånd i tid till ombudet med det färdmedel postmottagaren vanligtvis använder



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Graden av nöjdhet bland privatpersoner återspeglas tydligt i hur långt användaren har till sitt ombud. De personer som har nära till ombudet är nöjdare än de som har längre till ombudet (figur 10.6). En intressant iakttagelse är att det är de personer som har cirka 31–40 minuters restid till sitt ombud som är mest missnöjda (34 procent) och ingen av dem uppger sig vara mycket nöjd. Det kan

jämföras med de som har mer än 51 minuters restid till sitt ombud av vilka endast 22 procent är mycket missnöjda och 11 procent är mycket nöjda med ombudets placering.

Utredningen tror att en möjlig förklaring är att de som har mer än 51 minuters resväg till ombudet bor i områden där avstånd till service generellt sett är långt medan så inte alltid är fallet för de som har 31–40 minuter till sitt ombud. Den långa restiden kan i stället förklaras av att personen bor i utkanten av ett ombuds upptagningsområde och möjligtvis skulle ha närmare till ett annat ombud än det den har fått sig tilldelat. En annan förklaring kan vara att ingen av de avtalspartner som Postnord använder som ombud (Ica, Coop och Axfood) bedriver verksamhet i närheten av respondenten, varför denna får åka extra långt till närmaste servicepunkt.

Privatpersoner föredrar att ombudet placeras nära där de vanligen utför ärenden

Privatpersoner tillfrågades om vad som är viktigast avseende postombudets lokalisering: att platsen ligger nära där de utför andra ärenden, att platsen ligger nära kollektivtrafik, att ombudet ligger nära bostaden alternativt arbetsplatsen eller annat. 74 procent av respondenterna i områden med mycket låg tillgänglighet har svarat att de tycker att det är viktigast att även kunna utföra andra typer av ärenden på samma plats som ombudet. I områden med bättre tillgänglighet har 47 procent svarat detsamma men nästa lika många, 44 procent, har svarat att de föredrar att ombudet ligger nära bostaden. Motsvarande siffra är 21 procent i områden med mycket låg tillgänglighet till service. De andra svarsalternativen, såsom att platsen ligger i nära anslutning till kollektivtrafik eller nära arbetsplatsen, har inte prioriterats av flertalet respondenter i undersökningen.

Närhet till ombud är viktigt oavsett var respondenten bor

Privatpersonerna fick också värdera olika serviceaspekter med avseende på när försändelser skickas och tas emot via servicenätet. De fick välja mellan följande svarsalternativ: närhet till ombudet, öppettider som passar respondenten, manuell betjäning, möjlighet

att välja ombud och möjlighet att göra andra typer av ärenden på samma plats. Svaren visar att närhet till ombudet är viktigast, oavsett kön och ålder. Även om närhet värderas högst inom samtliga tillgänglighetsindex är prioriteringen inte lika tydlig i områden med lägre grad av tillgänglighet. Där tycker många också att det är viktigt att få manuell betjäning och att de har möjlighet att uträtta olika typer av ärenden på samma plats där ombudet finns. Respondenter i högre åldrar föredrar manuell betjäning medan yngre personer oftare prioriterar att kunna hämta och lämna försändelser via servicenätet när det passar dem på dygnet.

10.1.3 Företags behov av posttjänster

Majoriteten intervjuade mikroföretag anser att det för mottagande av brev är viktigast att postanordningen placeras på en plats som passar verksamheten. De som är mest nöjda med sin postanordnings placering har brevinkast eller fastighetsbox, vilket indikerar att närhet är väsentligt. Antal utdelningsdagar är också något som mikroföretagen värderar högt när brev tas emot och då gärna fem dagar i veckan eller oftare. De som har svarat att tidpunkten för utdelning är mest viktig vill gärna att breven delas ut senast mitt på dagen. Värt att notera är att mikroföretagen inte har fått svara på hur högt de prioriterar att breven kommer fram snabbt. Vid frågor om vad som är viktigast i servicen när de skickar brev har de värderat snabb brevbefordran och därefter frekvensen i utdelningen högst.

De små- och medelstora företagen har inte svarat lika tydligt att avståndet är väsentligast när de tar emot brevfrösendelser. En förklaring kan vara att flertalet av dessa företag köper hämta- och lämnetjänster av en extern part och att de annars har relativt nära till sitt avlämnings- och inlämningsställe. De intervjuade små- och medelstora företagen har i stället betonat vikten av att breven delas ut och samlas in fem dagar i veckan och att det finns möjlighet till snabb brevbefordran.

Närhet och snabbhet är viktigt och det finns alternativ när varor skickas och tas emot

Post- och telestyrelsens undersökning indikerar att mikroföretag i områden med låg tillgänglighet till service är nöjda med hur det fungerar att skicka och ta emot försändelser med varor. Svaren visar också att det finns alternativ till Postnord både när företagen tar emot och skickar varuförsändelser. När varor ska tas emot är närheten till platsen där varor tas emot viktigast medan snabba leveranser värderas högst när företagen ska skicka varor.

Av intervjuerna med de små- och medelstora företagen framgår också att flertalet har möjlighet att välja ett annat distributionsföretag i de fall Postnord gör förändringar i sin service som inte passar dem. De företag som tar emot många paketförsändelser via Postnord anser dock att det skulle få mycket negativa konsekvenser om avståndet till in- och utlämningsstället skulle bli långt.

Det är företagets verksamhet som avgör behovet av posttjänster

Utredningen har, som nämnts i 10.1.1 låtit genomföra 27 djupintervjuer med små och medelstora företag spridda över Sverige. Även om svar från en liten och väsentligen kvalitativ intervjuundersökning bör tolkas med viss försiktighet, har utredningen ändå kunnat se vissa mönster i svaren. Utredningen konstaterar att de intervjuade mikroföretagens preferenser avseende närhet till postanordning och ombud skiljer sig något från de små- och medelstora företag som har intervjuats. Det skulle kunna förklaras av att de har mycket få anställda, men den troligaste förklaringen är att de är verksamma i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till service. Det är därför troligt att de redan i dag har längre till både sin postanordning och sitt ombud än de små- och medelstora företag som har undersökts.

Storlek är en annan variabel som skulle kunna ha betydelse för behovet av posttjänster. De företag som ingår i någon form av kedja, koncern eller är en del av ett större företag har i ett flertal intervjuer sagt sig vara mindre beroende av Postnord. Orsaken är att dessa företag har egna interna lösningar och ofta anlitar alternativa operatörer, särskilt för paketdistribution. De har därför ställt sig mindre negativa till förändringar i den samhällsomfattande

posttjänsten. Å andra sidan framkommer att även stora tjänsteföretag, såsom försäkringsbolag, kan vara mycket beroende av Postnord. De är i så fall mycket negativt inställda till förändringar av frekvens och snabbhet i post- och paketbefordran.

Vid närmare studier av de aktuella företagen kan konstateras att behovet av posttjänster egentligen inte har med storleken att göra. Inte heller bransch är en bra förklaringsfaktor. Det avgörande är i stället i vilken utsträckning brev- och pakethantering är en integrerad del av en tidskritisk verksamhet. I de fallen påverkar postservicen såväl konkurrensförhållanden som arbetsflöde och arbetsplaneringen i företaget.

Detta gäller i viss utsträckning även för företag där brev- och paket främst är kopplat till administrationen av företaget. I det senare fallet är det tjänsteföretag där informationen som kommuniceras är en del av företagets huvudprodukt. Då är snabbhet och effektiva flöden en förutsättning, inte bara för att uppnå lönsamhet utan också för att erbjuda en hög servicenivå till kund/brukare/patient. Det gäller bland annat vård och omsorgsföretag där snabba informationsflöden som till exempel labbsvar behövs för god omvårdnad.

Även högt specialiserade verkstadsföretag som är underleverantörer till stora organisationer, såväl privata som offentliga, påverkas negativt av förändringar i befodringshastighet och frekvens. Dessa företags konkurrenskraft är beroende av snabb leverans av ofta små men nödvändiga insatsvaror som till stor del väger mindre än två kilo. Vissa respondenter menar att krav på lägre befodringshastighet skulle gå emot utvecklingen i samhället i övrigt. Där gäller i stället ökande krav på snabb befodran, ofta framsprunget ur konkurrens mellan företagen, för att stödja processer som bygger på "just in time" och produktion "on demand".

Andra företag med tidskritiska processer är tjänsteföretag som är beroende av att kunna leverera och även snabbt erhålla rapporter och fakturor. Det rör sig till exempel om de bokföringsfirmor som hjälper små och medelstora företag med tidskritiska tjänster och där kommunikationen ännu inte är digitaliserad.

Företagen är generellt sett nöjda med brevdistributionen

I Post- och telestyrelsens undersökning svarade 88 procent av mikroföretagen att de anser att det fungerar bra eller mycket bra att ta emot brev. De företag som anser att det fungerar mindre bra har uppgett att de vill ha närmare till postlådan, att postlådan borde vara placerad vid ytterdörren, att många brev delas ut fel eller att tidpunkten för utdelning bör vara mer regelbunden.

När svaren studeras i förhållande till vilken utdelningsform företagen har, visar det sig att de företag som är mest nöjda är de som får sin post i brevinkast eller fastighetsbox. De företag som har lägst andel uttryckligen nöjda är de som har hyrd postbox hos Postnord, men av dessa har å andra sidan 49 procent svarat att de vare sig är nöjda eller missnöjda med hur utdelningen fungerar.

Av de intervjuade små- och medelstora företagen har flertalet svarat att de får breven levererade till arbetsstället. Ingen uppger att de har längre än 1 kilometer för att ta emot/hämta brev. Tre av fyra företag får även brev som ska skickas hämtade på arbetsstället medan övriga anger att avståndet till en postlåda eller ett serviceställe uppgår till allt mellan 50 meter och 4 kilometer. Cirka tre av fyra av de senare har mindre än 1 kilometer till det ställe där de postar brev.

Företagen prioriterar placering av postanordning högst

Mikroföretagen fick välja mellan tre alternativ avseende vad som anses vara viktigast för verksamheten när brev tas emot: tidpunkten, platsen eller utdelningsfrekvensen (figur 10.7). På en totalnivå ansåg 48 procent av företagen att det är viktigast att breven delas ut på en plats som passar verksamheten. 39 procent svarade att det är viktigast att breven delas ut så många dagar i veckan som verksamheten behöver. I samtliga områden och för samtliga företag värdesattes tidpunkten för utdelning lägre än plats och frekvens.

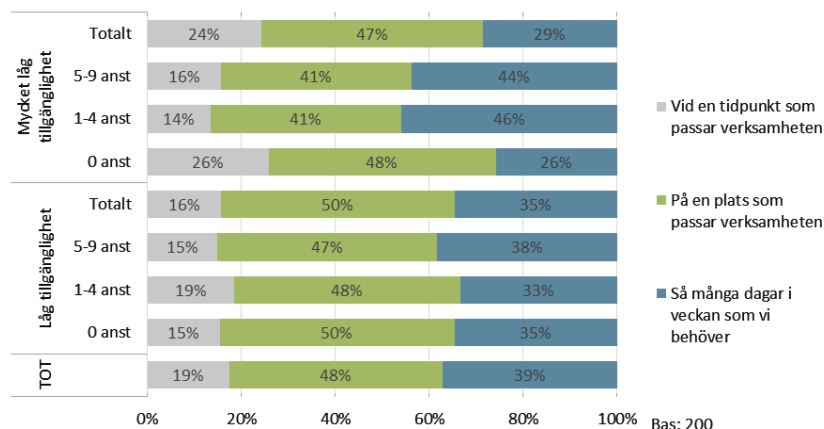
De små- och medelstora företagens svar skiljer sig något från mikroföretagens. Cirka en tredjedel av de intervjuade bedömde att effekterna av att i stället behöva hämta och lämna breven på ett postkontor eller serviceställe skulle vara försumbara. De svarar att de anpassar sig till gällande rutiner. Ett avstånd upp till 500 meter

ansågs vara överkomligt, därefter skulle avståndet bli en belastning i form av kostsam arbetstid.

Resterande två tredjedelar av de små- och medelstora företagen bedömde däremot att konsekvenserna skulle bli negativa eller mycket negativa om de skulle få längre avstånd till platsen där breven delas ut. Liksom mikroföretagen, som har uppgett att platsen är viktigast, har de svarat att det skulle ta mer tid och resurser i anspråk om platsen för utdelningen inte är anpassad till verksamhetens behov.

De mikroföretag som prioriterar frekvens anser att om utdelning inte sker så många dagar i veckan som verksamheten behöver, uppstår förseningar vilket leder till försämrad service för kunderna. Företagen som beskriver negativa konsekvenser återfinns bland annat i byggbranschen. Vid fördröjd leverans av beställda varor uppger företagen att kunderna blir missnöjda vilket får ekonomiska konsekvenser för verksamheten.

Figur 10.7 Är tidpunkt, plats eller frekvens viktigast vid utdelning av brev?



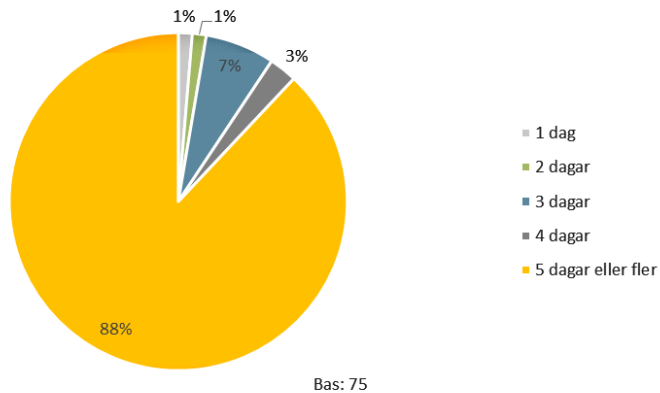
Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

När utdelningsfrekvensen upplevs viktig behövs minst femdagarsutdelning

De mikroföretag som har prioriterat frekvens främst har fått ange hur många dagar i veckan de anser att post behöver delas ut. 88 procent av dessa anser sig ha behov av utdelning fem eller fler dagar per vecka. Flertalet har angett fem dagar i veckan och några har angett upp till 7 dagar per vecka. I figur 10.8 är svaren oviktade på totalnivå.

Figur 10.8 Hur många dagar i veckan behöver brev delas ut?

Frågan ställdes till de mikroföretag som svarade att frekvens är viktigare än plats och tidpunkt för utdelning



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

En mindre frekvent utdelning av brev, till exempel varannan dag, får negativa eller mycket negativa konsekvenser för drygt hälften av de små- och medelstora företagen. Orsaken är att färre antal utdelningsdagar skapar toppar och dalar i arbetsflödet vilket i sin tur leder till en osmidig process. Däremot anser företagen att längre befordringstider när brev tas emot inte får några omedelbara konsekvenser. De har fått anpassa verksamheten efter att Postnord inte alltid klarar av att leverera övernatt.

Företagen vill gärna ha utdelning mitt på dagen

De 19 procent mikroföretag som prioriterade tidpunkt för utdelning framför plats och frekvens tillfrågades om *när* de anser att breven behöver delas ut senast. 82 procent av dessa ansåg att utdelning bör göras någon gång under förmiddagen eller senast klockan 13. Antalet företag som besvarat frågan är dock endast 38 stycken varför resultatet ska tolkas med viss försiktighet. Samma företag tillfrågades om vilka konsekvenser det får för dem om breven delas ut senare än den tidpunkt de har sagt sig behöva. Några företag svarade att de vill ha möjlighet att skicka svarspost samma dag eller att de väntar på leveranser som behövs i verksamheten. Flera företag anser dock att en senare tidpunkt ofta inte medför några konsekvenser alls.

Det är viktigt att breven kommer fram så snabbt som verksamheten behöver

Av mikroföretagen skickar 52 procent brev en eller flera gånger i veckan eller oftare. De allra flesta, 88 procent, tycker att det fungerar bra eller mycket bra och ungefär lika många lägger breven på Postnords gula brevlådor, oavsett företagets storlek och tillgänglighet till service.

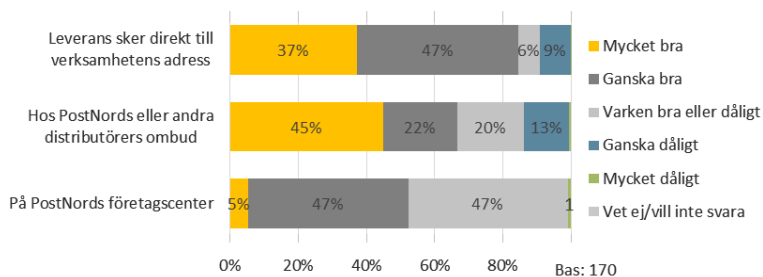
Företagen tillfrågades om vilken parameter som är viktigast för dem när brev skickas: att breven når mottagaren så snabbt som verksamheten behöver, att de kan skickas vid en tidpunkt som passar verksamheten, att breven kan skickas från en plats som passar verksamheten eller att breven ska delas ut så många dagar i veckan som verksamheten behöver. På en totalnivå har flest företag prioriterat befordringshastighet högst och på andra och tredje plats frekvens respektive att platsen där brev skickas passar verksamheten.

Svaren i Post- och telestyrelsens undersökning stöds av de svar som Mapsec har fått i sina intervjuer. Några företag är i sin verksamhet helt beroende av att brev når mottagarna snabbt eftersom tid är en kritisk faktor för flertalet kunder. Ett varuprov som inte kan befordras övernatt kan innebära en förlorad kund, säger ett av företagen.

Företagen är positivt inställda till hur det i dagsläget fungerar att skicka och ta emot försändelser med varor

Endast cirka 9 procent av företagen anser att det fungerar dåligt att ta emot och skicka försändelser med varor (figur 10.9). De företag som är mest nöjda med hur det fungerar är de som får leverans eller hämtning direkt till verksamhetens adress eller på Postnords eller andra distributörers ombud. Å andra sidan är de som är mest missnöjda med servicen ett antal företag som även de hämtar eller lämnar försändelser via ombudsnätet. Generellt sett är de som hämtar och lämnar varor via Postnords företagscenter ganska nöjda med servicen och mycket få är missnöjda.

Figur 10.9 Generellt sett, hur upplever du att det fungerar för verksamheten att ta emot in- eller utrikes försändelser med varor?



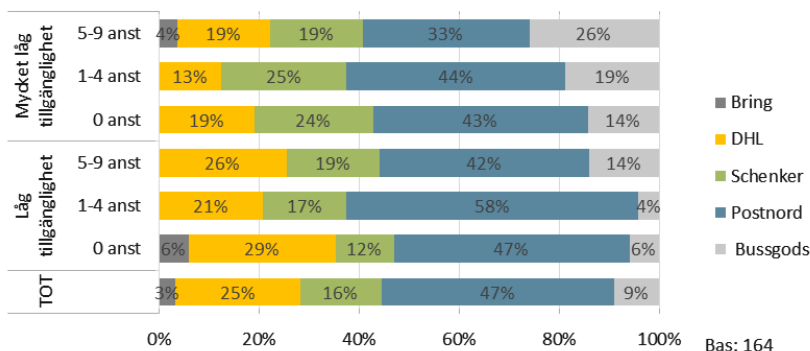
Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Respondenternas förslag på önskade förändringar är bland annat att paketen ska levereras oftare, att det ska vara närmare till platsen där försändelser lämnas in eller att det ska vara mindre krångligt att boka frakt eller kommunicera med distributören vid fel i försändelser.

Det finns alternativ till Postnord när paket beställs och skickas

Av mikroföretagen uppger 164 stycken att de brukar ta emot in- eller utrikes försändelser med varor. På totalnivå har ungefär hälften av företagen svarat att de oftast tar emot försändelser med varor från Postnord, en fjärdedel med DHL, en sjättedel med DB Schenker och resterande 12 procent med Bussgods eller Bring.

Figur 10.10 Vilken av följande paketdistributörer använder din verksamhet oftast när ni tar emot eller skickar in- eller utrikes försändelser med varor?



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

De mikroföretag som uppger att de skickar varor (endast 77 stycken) gör det någorlunda jämnt fördelat mellan Postnord, DHL, Bussgods och DB Schenker.

De små- och medelstora företagens intervjusvar bekräftar ovanstående bild. I den utsträckning de skickar/tar emot paket har de ett eller flera alternativ till Postnord. Tre av fyra har mindre än en kilometer till det ställe där man hämtar ut paket. Drygt nio av tio har lika kort avstånd till en plats där paket kan lämnas för vidarebefordran. De små- och medelstora företagen har svarat att de ofta anlitar större distributörer som DHL och DB Schenker och att befordran av mindre paket inte sällan kombineras med leverans av större gods. Vad gäller mottagning så är det organisationen som skickar paketet som avgör vem som levererar. Huruvida företagen använder sig av en annan operatör än Postnord eller inte är inte tydligt korrelerat med geografiskt läge eller tillgänglighet.

Avlämningsplatsen är viktigast när paket tas emot

Mikroföretagen fick välja mellan ett antal parametrar för att få fram vad som är viktigast för verksamheten när varuförsändelser tas emot: att varorna lämnas ut så många dagar i veckan som verksamheten behöver, att varorna levereras till en plats som passar verksamheten,

tidpunkten för leveransen eller snabbhet i leveransen. Svaren visar att flest företag värdesätter att utdelning sker vid en plats som passar verksamheten, därefter snabbhet i leveransen, antal utdelningsdagar och sist tidpunkten för utdelning. Många företag anser att det blir krångligare för dem, till exempel på grund av fler resor, om inte leveranser sker till en för företaget lämplig plats. Det kan dessutom få negativa ekonomiska konsekvenser för verksamheten om inte utdelning kan ske vid verksamhetsstället eller inom tre dagar. Det finns inga systematiska skillnader beroende på om värdering görs med avseende på företagsstorlek eller tillgänglighetsindex.

Hälften av de intervjuade små- och medelstora företagen anser att ett ökat avstånd till utlämnings-/inlämningsställe för paket som skickas med Postnord skulle vara negativt eller mycket negativt. De argument som anförs är desamma som för brev: det skulle ta tid och kosta pengar om ut- och inlämningsstället låg längre ifrån verksamheten. Några företag anser att Postnords företagscenter har mycket begränsade öppettider vilka skulle bli ännu svårare att hinna till i de fall resan dit skulle bli längre. Ica, som anses erbjuda bra service, har inte kapacitet till all pakethantering. Verksamheter som bedömer effekten av längre avstånd som försumbar är främst de företag som i dag varken tar emot eller skickar i någon större utsträckning eller som, redan i dag, i första hand använder annan distributör.

Majoriteten små- och medelstora företag har ansett att en längre leveranstid vid mottagande av paket inte får några större konsekvenser. Med planering anser de att de någorlunda enkelt kan anpassa verksamheten efter längre leveranstider. Dessutom understryker de att det normalt finns andra distributörer att tillgå om Postnord skulle sänka sin servicenivå.

När paket skickas är leveranshastighet viktigast

När paketförsändelser ska skickas har mikroföretagen på totalnivå svarat att det är viktigast att försändelsen kommer fram så snabbt som verksamheten behöver. Många anger mellan en till tre dagar som förväntad leveranstid för att kunna möta kundernas förväntningar. Att platsen dit varan kan skickas passar verksamheten är endast något viktigare än frekvensen för utdelningen. De små- och

medelstora företagen anser inte att konsekvenserna skulle bli så allvarliga om Postnord skulle göra förändringar i sin utdelningsfrekvens eftersom det går att anlita alternativa pakettjänstutövare.

10.1.4 Samhällsviktiga aktörer har behov av posttjänster

Samhällsviktiga aktörer har behov av att i varierande utsträckning skicka olika typer av postförsändelser. Baserat på intervjuer med Försäkringskassan och Tullverket framkommer att myndigheterna har behov av att skicka paketförsändelser med exempelvis kontorsmaterial och större kvantiteter av handlingar. Offentliga och privata aktörer inom vården skickar även andra typer av försändelser som exempelvis prover för analys. Inom landsting, som hanterar en större mängd prover, sker dock transporter av prover oftare genom egna logistiklösningar.¹⁵⁸

Apoteket använder Postnords standardtjänster för leverans av mediciner med brev eller postpaket till kunderna vid distanshandel. Varor som inte skickas som brev är till exempel temperaturkänsliga varor, sådana som kräver extra säker leverans (som sömnmedel eller lugnande) eller stora förpackningar. Apoteken är alltså till viss del beroende av posttjänster men inte nödvändigtvis övernattnbefordrade brev.

I samtal med försäkringsbolag har det inte framkommit några exempel på posttjänster, utöver brev, som de har behov av. Enligt Svenska Bankföreningen finns det ett visst behov för banker att skicka exempelvis bankdosor med post.

10.2 En postlagstiftning som motsvarar de rådande och framtida behoven

I takt med samhällets digitalisering förändras användarnas behov av brev- och pakettjänster. Utredningen kan utifrån de studier som har presenterats i avsnitt 10.1 dra slutsatsen att privatpersoners, företags och samhällsviktiga aktörers behov av posttjänster ser olika ut.

¹⁵⁸ Intervju Stockholms läns landsting.

10.2.1 Framtidens reglering bör tillgodose de olika användargruppernas olika behov

Privatpersoners behov skiljer sig åt dels beroende på hur långt de har till tillgänglig service men också delvis i förhållande till ålder. De tjänster företagen behöver varierar utifrån om posttjänsterna är en integrerad del av företagets verksamhet eller inte. Samhällsviktiga aktörer är framför allt beroende av att det finns en pålitlig basposttjänst som kan nå samtliga medborgare oberoende av sjunkande brevvolymer.

Det finns därmed inte endast en typ av behov utan en mängd olika som ibland inte är helt kompatibla med de kostnadsbesparingar som kan behöva göras för att möta volymutvecklingen för brevtjänster. För att i största möjliga mån kunna möta behoven är därför en slutsats av behovsanalysen att regelverket behöver vara så flexibelt att postservicen kan anpassas efter till exempel graden av tillgänglighet till övrig service eller möjlig anslutning till bredband med hög hastighet.

10.2.2 Tydligt regelverk viktigt i en föränderlig värld

När brevvolymer minskar ökar kravet på Postnord att genomföra effektiviseringar i verksamheten för att möta minskade intäkter med kostnadsbesparingar. Utdelningen är den mest kostsamma delen i brevkedjan eftersom den både är personalintensiv och kostnaden bara delvis korrelerad med brevvolymer. Därför finns det ett naturligt incitament för Postnord att se över vilka möjliga kostnadsbesparingar som kan göras i främst utdelningsledet inom gällande regelverk. Är regelverket inte tillräckligt tydligt kan det bygga in ineffektivitet i systemet eftersom Postnord inte med säkerhet vet hur långt deras samhällsuppdrag sträcker sig. Det skulle kunna leda till att operatören genomför förändringar i utdelningen som därefter inte godkänns av tillsynsmyndigheten utan till slut riskerar att hamna som en tvist i domstol.

10.2.3 En effektiv posttjänst gynnar alla postmottagare

Avståndsanalysen i kapitel 9 visar att många postmottagare har relativt nära till sitt avlämningsställe, medan ett mindre antal måste åka långt för att hämta sin post. Förhållandet är viktigt att ha i åtanke när staten ska bedöma vilken service tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska upprätthålla. Svaren i redovisade undersökningar i avsnitt 10.1 indikerar att närhet till postservice är viktigt. Samtidigt framkommer det i utredningens kartläggning av postmarknaden att brevvolymerna är på nedåtgående och förväntas minska än mer inom den närmaste 10-årsperioden. Översyn av möjlig effektivisering av postservicen kommer därför behöva göras kontinuerligt för att staten inte ska behöva skjuta till skattemedel för att finansiera denna service. I analysen kan staten komma att behöva ställa sig frågan om de som redan i dag har långt till sitt avlämningsställe ska få ännu längre eller om de som till exempel får posten i direkt anslutning till bostaden i stället kan ha sin postanordning i trapphuset.

Ytterligare en dimension att ta med i en avståndsanalys är Postnords unika lantbrevbärarservice. Servicen innebär inte bara att brevbäraren delar ut brev utan även delar ut och tar emot paket längs brevbärlinjen. Utredningen har i kapitel 4 konstaterat att digitaliseringen har möjliggjort en ökande e-handel. Det är framför allt privatpersoner som beställer fler varor på internet i dag än vad de har gjort tidigare. Lantbrevbärarservicen får i det avseendet en nyckelroll när det gäller hur tillgänglig den beställda servicen blir för de som bor utanför tätort. Längre avstånd till postlådan innebär inte bara att mottagaren får längre när den ska hämta sina brev. Postmottagaren får dessutom åka längre när den ska hämta och skicka paket. Förhållandet skiljer sig från postmottagare i tätort, vilka vanligtvis tar emot och skickar brev och paket på olika ställen. Längre avstånd till postlådan innebär däremot inte att mottagare som bor i tätort får längre till sitt postombud.

10.2.4 Säkra tekniska lösningar är en förutsättning för digitalisering

För att digitala alternativ ska kunna ersätta en del av de fysiska meddelandena krävs att säkra tekniska lösningar finns på plats enligt de intervjuade små- och medelstora företaget (se avsnitt 4.8.1). Användarna måste kunna skicka känslig information digitalt utan risk för att utomstående kan ta del av innehållet. En nationell e-postdatabas kan behöva upprättas och underhållas för att samhällsviktiga aktörer ska kunna gå över till att så långt som möjligt kommunicera med medborgarna digitalt. På samma sätt skulle en övergång till digital kommunikation underlättas av att fler användare anslöt sig till en digital brevlåda.

11 Överväganden och förslag

11.1 Utredningens tidigare överväganden

Utredningen har försökt att klarlägga samtliga de problem och brister som marknadens aktörer upplever med den gällande postregleringen. I kapitel 6, 7 och 8 finns därför problemen beskrivna tillsammans med kommentarer från utredningen. I de flesta fallen har utredningen av olika anledningar valt att inte gå vidare med förslag till ändrad lagstiftning. För att utredningens samtliga bedömningar ska finnas samlade och överskådliga, följer nedan en kort sammanfattning av tidigare kommentarer.

Tillgång till uppdaterade *adressuppgifter* är en viktig fråga som behöver lösas, enligt utredningen. Näringsdepartementet har informerat utredningen om att ärendet bereds i Regeringskansliet. Utredningen kommer därför inte att utreda saken ytterligare. Tillgången till *portkoder och nycklar* bedömer utredningen vara svårreglerad. Av vad som hittills har framkommit finns det inte möjlighet att på ett enkelt sätt ändra postlagstiftningen så att fastighetsägare skulle vara tvungna att lämna ut portkoder och nycklar till postoperatörer och andra aktörer utöver vad som redan sker. Vad gäller tillgång till Postnords *fastighetsbok* synes intresset av att reglera tillgången generellt sett inte vara särskilt stort bland marknadens aktörer. Utredningen har därför valt att inte utreda frågan vidare. Utredningen anser mot bakgrund av hur problembilden ser ut och vad paketdistributörerna har anfört att ett krav på *tillståndsplikt* för paketdistributörer för närvarande är en alltför ingripande åtgärd på denna oreglerade marknad.

Det finns ett starkt samhällsintresse av att begränsa narkotikabrottsligheten och det ligger även i linje med intresset hos de som bedriver postverksamhet. Detta måste emellertid vägas mot det skydd för den personliga integriteten som sändare och mottagare

av brev har. Med hänsyn till detta skydd anser utredningen att det inte finns möjlighet att föreslå att *tystnadsplikten* ska kunna brytas av till exempel postombud utan en föregående begäran av brottsbekämpande myndighet. Utredningen bedömer vidare att det är möjligt att separera prissättningsreglerina från de samhällsomfattande posttjänsterna inom ramen för nuvarande postdirektiv på det sätt som Post- och telestyrelsen efterfrågar, men att det kräver en gemensam översyn av den svenska postlags- och konkurrenslagstiftningen.

Frågan om *distribution av vapen* ingår i den samhällsomfattande posttjänsten eller inte ryms inte inom utredningens uppdrag. Därtill måste en noggrann analys göras av vilka konsekvenser det skulle få för användarna om distribution av vapen skulle exkluderas. På samma sätt måste omfattande analyser göras för att kunna bedöma om den *samhällsomfattande posttjänsten* i sin helhet kan och bör minskas i postregleringen. Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra sådana på den tid som har ställts till utredningens förfogande.

11.2 Förtydligande av samhällsuppdragets omfattning

I utredningens uppdrag ingår bland annat att analysera postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice. Med anledning av detta har utredningen bland annat haft kontakt med den Parlamentariska landsbygdskommittén. Kommittén redogör i sitt delbetänkande bland annat för landsbygdernas förutsättningar när det gäller infrastruktur, boende, service och kapital.¹⁵⁹ Kommittén ska i ett slutbetänkande den 31 januari 2017 redogöra för statens ansvar för att bidra till god tillgång till kommersiell och offentlig service i Sveriges landsbygder. Därutöver ska kommittén analysera hur kompetensförsörjningen fungerar för privata och offentliga verksamheter i landsbygderna och vid behov lämna förslag på hur den kan stärkas.

Vidare har utredningen haft kontakt med utredningen Service i glesbygd som i sitt betänkande¹⁶⁰ har analyserat förutsättningarna för

¹⁵⁹ Parlamentariska landsbygdskommittén, *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*, SOU 2016:26.

¹⁶⁰ Service i glesbygd, *Service i glesbygd*, SOU 2015:35.

att stödja tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. Båda utredningarna har i sina betänkanden översiktligt nämnt postservice som en del av serviceutbudet.

För att avgränsa postlagsutredningens uppdrag i förhållande till dessa mer övergripande utredningar avseende glesbygds- och landsbygds-service, har utredningen utgått från det uppdrag som Postnord har fått i sina tillståndsvillkor att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten.

Innan roller, ansvar och finansiering av regionala servicefunktioner för samhälls-omfattande posttjänster samt eventuella övriga posttjänster för glesbygden kan föreslås, anser utredningen att omfattningen av Postnords samhällsuppdrag bör förtydligas. Regeringen och/eller Post- och telestyrelsen bör närmare ange under vilka omständigheter som Postnord kan göra undantag från utdelning fem dagar i veckan. Regleringen som styr var utdelning av postförsändelser ska ske bör också ses över för att anpassas efter medborgarnas nya kommunikationsmönster och grundläggande behov. Utredningen har därför valt att fokusera på dessa frågor som ett första steg att trygga glesbygdsservicen.

11.2.1 Undantag från femdagarsutdelning

Förslag: Utredningen föreslår att föreskriftsbemyndigandet i 3 kap. 1 § postlagen andra stycket utvidgas till att även avse skäl för undantag enligt punkten 1. Vidare föreslås ett nytt första stycke införas i 8 § postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att meddela sådana föreskrifter.

Utredningen bedömer att ett tydligare regelverk avseende i vilka fall den utsedde tillhandahållaren får avstå från att dela ut postförsändelser fem dagar i veckan underlättar tillsynen. Enligt utredningens bedömning bör den praxis som hittills gällt vara utgångspunkt för föreskrifterna.

I takt med digitaliseringens utveckling, med sjunkande brev-volymer som följd, finns en önskan från tillhandahållaren av den samhälls-omfattande posttjänsten att effektivisera distributionen. För att möjliggöra en anpassning av verksamheten till nuvarande

och framtida behov är det viktigt att det är tydligt vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär. Utredningen instämmer i Post- och telestyrelsens bedömning att postmarknaden i Sverige befinner sig under ett stort förändringstryck på grund av digitaliseringen. Ett tecken på det är de förändringar och rationaliseringar i produktionsverksamheten som Postnord redan har vidtagit. Utredningen anser att detta kan komma att påverka förutsättningarna för postservicen i glesbygd. Därför finns det skäl att i reglering förtydliga hur bestämmelserna om undantagen från femdagarsutdelning ska tolkas och tillämpas.

Även EU-kommissionens tilltagande intresse för nationella sär- lösningar ger anledning att överväga om den nationella lagstiftningen kan och bör göras tydligare. Många länder har reglerat i vilka objek- tiva situationer som undantag får göras, vilket skiljer sig från situationen i Sverige. De undantag som tillhandahållaren av den sam- hällsomfattande posttjänsten tillämpar har i stället sin grund i den praxis som vuxit fram under lång tid.

Post- och telestyrelsen har inte reglerat när undantag från femdagarsutdelning får ske

Enligt huvudregeln i 3 kap. 1 § postlagen ska det göras en utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Undantag får göras under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillstånds- myndigheten bedömer utgör skäl för undantag.

Lagstiftaren har ansett att Post- och telestyrelsen genom tillstånds- villkor närmare ska kunna precisera och tydliggöra postlagens kvalitetskrav¹⁶¹ och servicemål¹⁶², så att dessa fullt ut överensstämmer med kraven i postdirektivet. Servicenivån bör anpassas till kundernas behov vad gäller lokalisering av insamlingspunkter, regelbunden och tillförlitlig befordran, lika behandling och publicering av kvalitetskrav.¹⁶³ Hittills har dock Post- och telestyrelsen inte reglerat undantagen från femdagarsutdelning i Postnords tillståndsvillkor.

¹⁶¹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 51.

¹⁶² Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 21.

¹⁶³ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 23.

Möjliga skäl för undantag

När det gäller vilka skäl för undantag som kan bli aktuella att reglera, bedömer utredningen att de geografiska förhållanden som i dag möjliggör undantag, lämpligen även i framtiden kommer att kunna utgöra grund för sådana. I de nordiska grannländerna är det också geografiska förhållanden som till exempel svårtillgängliga skärgårdsområden eller mycket glest befolkade områden, öar utan regelbunden färjetrafik och övriga områden med dåliga förbindelser, som utgör grund för undantag. Den andra typen av undantag från femdagarsutdelning som tillämpas av Postnord i dag, beror på avfolkningen i glesbygd och att antalet hushåll minskar i byarna. De få kvarvarande hushållen kan då erbjudas utdelning färre dagar i veckan i utbyte mot att få posten vid bostaden.

Till skillnad från uttalanden i tidigare förarbeten anser utredningen att antalet hushåll som får undantas från femdagarsutdelning bör styras av mottagarnas olika behov och omständigheterna i övrigt istället för att ett högsta antal slås fast.

Användarnas behov skiljer sig åt

Enligt de undersökningar som utredningen har redovisat i kapitel 10 skiljer sig privatpersoners och företags behov åt. Företagen har redovisat ett mycket stort behov av att få utdelning fem dagar i veckan medan det inte är riktigt lika viktigt för alla privatpersoner som representeras i undersökningen. Av de privatpersoner som bor i områden med hög tillgänglighet till service tenderar hälften att föredra en lägre utdelningsfrekvens till förmån för att utdelningen sker i nära anslutning till bostaden. Däremot vill privatpersoner i områden med mycket låg tillgänglighet till service behålla en hög utdelningsfrekvens men kan tänka sig att ta sig lite längre till postlåda eller ombud. Det viktigaste är att postservicen tillhandahålls på ställen där mottagaren vanligtvis passerar eller utför andra typer av ärenden. Detta är en viktig aspekt att ha med i övervägandena inför den framtida regleringen.

Tydligare reglering av undantag från femdagarsutdelning behövs

Utredningen bedömer att ett förtydligande av förutsättningarna för att kunna göra undantag från regeln om utdelning fem dagar i veckan skulle öka rättssäkerheten för användarna. Det skulle även underlätta för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten att effektivisera sin verksamhet. Genom att, med utgångspunkt i den praxis som har utarbetats på området, utforma ett tydligt regelverk kring undantagen förbättras tillsynsmyndighetens möjligheter att utöva tillsyn. Detta kan leda till en effektivare posttjänst som bättre motsvarar medborgarnas grundläggande behov.

Regleringen ska i det enskilda fallet kunna medge att servicen anpassas till de behov som användarna har sammantaget med möjligheterna att tillgodose dessa på ett kostnadseffektivt sätt. Målet är en mer förutsägbart reglering med fortsatt möjlighet till en flexibel tillämpning av gällande bestämmelser på området. Regleringen bör därför öppna för frivilliga överenskommelser som till exempel kan innebära utdelning färre dagar i veckan men närmare bostaden.

Postnord ska även fortsättningsvis rapportera undantag

Som utredningen har redogjort för i kapitel 8 rapporterar Postnord årligen de undantag som företaget har gjort vid utdelning till Post- och telestyrelsen. Detta är också det tillvägagångssätt som verkar vara vanligast i de länder som utredningen redogör för i 8.2.3 och 8.2.4. Lagstiftningen i dessa länder reglerar i vilka fall undantag är tillåtna och den utsedde tillhandahållaren rapporterar därefter till tillsynsmyndigheten vilka undantag som görs varje år. Ett sådant förfarande är även lämpligt att ha i Sverige och möjligheten finns i dag genom 4 kap. 14 § postlagen. Regeln ger Post- och telestyrelsen rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

11.2.2 Reglering av gällande utdelningspraxis

Förslag: Utredningen föreslår att ett nytt föreskriftsbemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för utdelning enligt punkten 1 införs i 3 kap. 1 § postlagen.

Vidare föreslås ett nytt första stycke införas i 8 § postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att meddela sådana föreskrifter.

Utredningen bedömer att denna möjlighet till förtydligande av redan gällande praxis i Sverige är önskvärd mot bakgrund av det förändringstryck som den svenska postmarknaden befinner sig under. Med hänsyn till att allmänna råd inte är bindande anser utredningen att regeringen eller tillsynsmyndigheten, när så bedöms nödvändigt, ska kunna utfärda föreskrifter för hur utdelning inom den samhällsomfattande posttjänsten ska ske.

Även detta förslag att möjliggöra reglering av redan gällande praxis grundar sig i den utveckling som följer av digitaliseringen. Med sjunkande brevvolymer och ökad digital handel uppstår ett behov av att tydliggöra vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär. Utredningen anser att tillhandahållarens förändringar och rationaliseringar kan komma att påverka förutsättningarna för postservicen i glesbygd genom att postlådor flyttas och utlämningsställen läggs ned.

Regelverket bör anpassas till ändrade förutsättningar för postservice i glesbygd

Sedan sekelskiftet har konkurrensen från elektronisk kommunikation orsakat volymminskningar på den svenska brevmarknaden med nära en tredjedel. Förutsättningarna för att bedriva postverksamhet förändras därmed ständigt. Inte minst märks det på landsbygden där förändringarna ibland innebär att postservicen försämras. Enligt Postnord är det tre huvudorsaker som gör att förutsättningarna för postutdelning på landsbygden förändras: lokala underleverantörer avvecklar eller förändrar sin verksamhet, demografiska förändringar i lands- och glesbygdsområden och rationaliseringar i verksamheten på grund av sjunkande

brevvolymen.¹⁶⁴ Det har naturligt ändrat den utsedde tillhandahållarens möjligheter att upprätthålla en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst. Samtidigt ställer den ökade e-handeln större krav på en väl fungerande distribution av paket både till företag och till privatpersoner.

Vilka hänsyn som tas vid Postnords lokalisering av postombud styrs av tradition av Postnords egna riktlinjer. Tillämpning av dessa står emellertid under Post- och telestyrelsens tillsyn. Den praxis som finns på området i dag fungerar tillfredsställande enligt Post- och telestyrelsen. Enligt utredningen finns det emellertid mycket som talar för att man bör överväga att reglera bestämmelserna om ombudsnätets utformning genom någon form av offentlig reglering på samma sätt som skett när det gäller utdelningen av post. Inte heller på detta område finns det anledning att avvika från den servicenivå som för närvarande utgör praxis. Det är lämpligt att de överväganden som blir aktuella i sammanhanget görs under myndighetsansvar eftersom det är fråga om att reglera den samhällsomfattande posttjänstens utsträckning. På så sätt kan det också säkerställas att användarnas behov beaktas vid utformningen av reglerna så att de överensstämmer med de postpolitiska målen (se 3.1.1).

Behoven av postservice har enligt utredningens undersökningar visat sig vara väldigt olika. Små- och medelstora företag är enligt utredningens intervjuer beredda att betala för hämta- och lämna-tjänster om postservicen tillhandahålls för långt ifrån verksamhetsstället. Mikroföretag i områden med låg och mycket låg tillgänglighet till service synes vara mer beroende av närhet till postservice. Det kan bero på att de inte har samma resurser att uppdra åt någon annan att hämta och lämna posten.

Privatpersoners behov skiljer sig dels beroende på hur långt de har till tillgänglig service men också delvis i förhållande till ålder. För privatpersoner i glest bebyggda områden är femdagarsutdelning viktigare än i områden med hög tillgänglighet till service. För samtliga privatpersoner är det viktigt att postombudet är placerat där de utför andra typer av ärenden.

¹⁶⁴ Post- och telestyrelsen, *Undersökning av avstånd till postlådor utanför tätort*, 2013, PTS-ER 2013:13, s. 27.

Utdelning från ett samhällsekonomiskt perspektiv

Utredningen har i sitt direktiv fått i uppgift att kartlägga och analysera hur postmarknadens utveckling påverkas av den ökande digitaliseringen. Resultatet av analysen ska därefter ställas mot rådande och framtida behov av posttjänster så att utredningen i slutändan kan föreslå anpassningar av lagstiftningen. Som utredningen tidigare har konstaterat finns det ett fortsatt stort behov av brevdistribution med hög frekvens, framför allt för företag. Brevvolymerna sjunker dock och förväntas fortsätta sjunka och därigenom minskar postföretagens intjänandeförmåga. Utdelningen står för den större delen av den totala distributionskostnaden och är därmed förstås relevant att se över.

I dag får inte Postnord någon ekonomisk kompensation för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. För att tjänsten så långt som möjligt ska vara självfinansierad behöver postservicen även fortsättningsvis kunna effektiviseras för att möta de sjunkande volymerna och de höga fasta kostnaderna.

Utredningen har beskrivit hur utdelningen på gles- och landsbygd påverkas av denna effektivisering genom att användare kan få längre avstånd till sina postlådor och utlämningsställen. Boende i dessa delar av landet har uppgett sig ha ett behov av frekvent postutdelning och naturligt, ett rimligt avstånd till postlådan. Vid en samhällsekonomisk bedömning kan det övervägas på vilket sätt den totala kostnaden för den samhällsomfattande tjänsten lämpligast kan reduceras i framtiden för att tjänsten även fortsättningsvis ska vara självfinansierande. Ska boende på gles- och landsbygd få längre avstånd till postlåda eller lådsamling eller kan de i flerfamiljshus hämta sin post i entrén i stället. I den samhällsekonomiska analysen i kapitel 9 kommer utredningen fram till att svaret bör vara att det är rimligt att fastighetsboxar införs i flerfamiljshus till förmån för en bibehållen postservice i glesbygden.

Utredningen föreslår möjlighet att utfärda bindande regler

Utredningen föreslår ett bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för utdelning. Sådana föreskrifter kan i princip reglera samma förhållanden som i dag regleras i de allmänna råden men

också frågor som för närvarande regleras av Postnords egna riktlinjer för postombuden.

Post- och telestyrelsen tillämpar allmänna råd i sin tillsyn. En sådan reglering kan fungera väl under förhållanden då det råder balans mellan användarnas grundläggande behov och tillhandahållarens service. I ett läge när samsyn inte längre uppnås bör regeringen eller myndigheten ha möjlighet att i bindande reglering slå fast vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär. Syftet är att se till att Sverige även i framtiden har en rimlig servicenivå som motsvarar användarnas behov. Denna bedömning bör åligga myndigheterna att göra.

Reglering som tydliggör den rättsliga grunden för bestämmelserna om vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär i fråga om placering av postlådor, kan i förlängningen också komma att påverka tillhandahållandet av särskilda posttjänster. En sådan särskild tjänst är den tidigare beskrivna utsträckta posttjänsten som Post- och telestyrelsen upphandlar enligt myndighetens instruktion. Med hänsyn till att denna tjänst finansieras av staten är det en fördel om gränssnittet mellan den samhällsomfattande posttjänsten och den utsträckta posttjänsten är tydligt i framtiden när tillhandahållaren ser över sin utdelningsverksamhet. Med en åldrande befolkning och en fortsatt urbanisering riskerar kostnaderna för särskilda posttjänster att öka kraftigt när tillhandahållaren vill anpassa servicen till de ändrade förutsättningarna.

11.3 Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter på begäran

Förslag: Utredningen föreslår att ett nytt andra stycke läggs till i 3 kap. 5 § postlagen med ett krav på att den som tillhandahåller en posttjänst på begäran ska överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning, enligt första stycket, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Post- och telestyrelsen behöver få in uppgifter från vissa aktörer på postområdet som inte omfattas av dagens tillståndsreglering för att kunna göra korrekta analyser av hela postmarknaden. Dessa analyser

är nödvändiga för att myndigheten ska kunna avgöra den framtida omfattningen av de samhällsomfattande tjänsterna, hur konkurrensen fungerar och i vilka områden som en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöver utses. Även Konkurrensverket har noterat att det saknas relevant officiell data om paketmarknaden generellt sett och segmentet företag till konsumenter i synnerhet. Dessutom är det svårt att samla in uppgifter från de aktörer som för närvarande finns på marknaden. Utökade möjligheter till informationsinsamling bör därför möjliggöras i postregleringen.

11.3.1 Reglerad möjlighet för regering eller utpekad myndighet att ta in uppgifter om marknaden

Post- och telestyrelsen har framfört till utredningen att myndigheten behöver få tillgång till statistik avseende alla posttjänster för att möjliggöra nödvändiga analyser av postmarknaden. En del av problemet är att den urvalsmetod som Trafikanalys använder för att identifiera rampopulationen försvårar Post- och telestyrelsens analys. Därtill är begreppet paket inte tydligt definierat varför det är respondenternas tolkningar av vad som är ett paket som avgör vilka data som lämnas till Trafikanalys. Huvudproblemet är dock att den officiella statistik som Trafikanalys är ålagd att ta fram skiljer sig från de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver få från de som tillhandahåller posttjänster.

Tillsynsmyndigheten bör enligt utredningen i sin analys få tillgång till uppgifter från företag som tillhandahåller posttjänster. Syftet är att myndigheten löpande bland annat ska kunna bedöma om det finns tillräcklig konkurrens på delar av postmarknaden eller om myndigheten även fortsättningsvis ska utse en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster. Uppgifter som skulle vara av intresse är bland annat geografisk täckning, utdelningsfrekvens, tjänsteutbud, volymer, försäljningsvillkor och omsättning.

11.3.2 Trafikanalys bör inhämta statistiken

I maj 2016 kommunikerade EU-kommissionen ett förslag till förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Enligt förslaget ska tillhandahållare av paketleveranstjänster lämna information till den nationella tillsynsmyndigheten vilket är Post- och telestyrelsen i Sveriges fall. Informationen ska bland annat innehålla vilken typ av tjänster som tillhandahållaren erbjuder, allmänna försäljningsvillkor, den årliga omsättningen för paketleveranstjänster, antalet personer som arbetar för tillhandahållaren och antalet andra postförsändelser än brevörsändelser på högst 31,5 kg som behandlas i den medlemsstat där tillhandahållaren är etablerad. Förordningens krav på uppgifter gäller försändelser som väger upp till 31,5 kg vilket kan jämföras med den svenska postlagens definition av postförsändelse som sträcker sig upp till 20 kg.

Förordningen kommer inte att vara färdigbehandlad innan detta slutbetänkande är färdigställt. Med utgångspunkt i förslaget noterar utredningen att förordningen, som i föreslagen form kommer att bli tillämplig direkt vid ikraftträdandet, endast pekar ut den nationella tillsynsmyndigheten som mottagare av informationen. I dag är Trafikanalys enligt bilagan till förordning om den officiella statistiken utsedd myndighet att ansvara för statistikinsamling avseende postverksamhet. Med Kommissionens förslag till förordning kan det därmed bli fråga om dubbel insamling av vissa uppgifter vilket skapar en ökad administrativ börda för tillhandahållarna av paketleveranstjänster och posttjänster.

Trafikanalys ska förbättra sin informationsinsamling

Utredningen har i kontakter med Trafikanalys fått uppgift om att myndigheten avser att förbättra den information som samlas in för att den bättre ska motsvara statistikbehovet på postområdet. Detta kommer även underlätta Post- och telestyrelsens arbete. Trafikanalys avser att utöka den befintliga undersökningen Postverksamhet med uppgifter från sådana företag som transporterar paket. Vilka variabler som ska ingå är inte fastställt ännu. Trafikanalys har tidigare genomfört en genomlysning av befintlig undersökning i vilken det framkommit att det endast är ett fåtal uppgifter som

används eller efterfrågas. I projektplanen ingår att ändra de föreskrifter som styr Trafikanalys avgränsning av vilka uppgifter som samlas in.

Det finns ett regelverk kring insamlande av uppgifterna

Om Trafikanalys skulle få uppgiften att begära in uppgifter om tillhandahållare av posttjänsters ekonomi och verksamhet till underlag för Post- och telestyrelsens analyser av postmarknaden, finns det en uppgiftsskyldighet för näringsidkare i 7 § lag om den officiella statistiken. Vilka uppgifter som näringsidkare ska lämna finns beskrivet i 5 § förordning om den officiella statistiken. Det rör sig bland annat om uppgifter om tillhandahållande av tjänster, antalet anställda, investeringar, leveranser av och priser för varor och tjänster, intäkter och kostnader samt tillgångar och skulder. Förordningen omfattar således de uppgifter som kan bli aktuella att begära in enligt utredningens förslag.

Om en tillhandahållare av posttjänster skulle vägra att lämna ut uppgifterna har Trafikanalys enligt 20 § lag om den officiella statistiken möjlighet att besluta om föreläggande vid vite att uppgifterna ska lämnas ut. Ett sådant beslut får inte överklagas. Den som inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet får dömas till böter enligt 24 § samma lag. När Trafikanalys tar in uppgifterna omfattas uppgifterna av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Sekretessen gäller vid framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

Med hänsyn till Trafikanalys specialistkompetens som statistikmyndighet och att det finns ett uppbyggt regelverk kring den statistik som Trafikanalys samlar in vad avser till exempel uppgiftsskyldighet och sekretess, ser utredningen att den lämpligaste lösningen skulle vara att låta Trafikanalys samla in och på begäran från Post- och telestyrelsen överlämna relevanta uppgifter.

11.3.3 En möjlighet för Post- och telestyrelsen att samla in uppgifter kan behövas

Om de regelverk som Trafikanalys följer inte möjliggör en tillfredsställande uppgiftsinhämtning för Post- och telestyrelsens analys liksom om EU-kommissionens kommande förordning inte går att samordna med denna uppgiftsinsamling, anser utredningen att Post- och telestyrelsen istället bör kunna samla in uppgifterna från paketdistributörerna. Utredningen föreslår i en sådan situation att postlagen utvidgas med en möjlighet att ta in uppgifter från samtliga tillhandahållare av posttjänster så att Post- och telestyrelsen kan följa utvecklingen på postmarknaden. Det bör dock observeras att det finns en diskrepans mellan den viktgräns som Post- och telestyrelsen kan samla in information om enligt förslaget (20 kg) och den uppgiftsinhämtning som ska göras enligt den föreslagna EU-förordningen (31,5 kg).

Med hänsyn till att uppdraget att följa utvecklingen redan är reglerat i 3 kap. 5 § postlagen föreslår utredningen att ett nytt andra stycke läggs till i paragrafen med ett krav på att den som tillhandahåller en posttjänst ska överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning, enligt första stycket, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. För att specificera att det är Post- och telestyrelsen som ska ha denna uppgift bör en mer detaljerad reglering göras i postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att begära uppgifter om tjänsteutbud, täckningsområde, försäljningsvillkor, volymer och omsättning. Med hänsyn till att det inte är klart hur den nya EU-regleringen ska se ut föreslår inte utredningen någon sådan ändring i postförordningen i detta betänkande.

Utredningen är medveten om att förslaget inte fullt ut tar hand om frågan hur myndigheten ska identifiera vilka företag som ska analyseras. De företag som kan komma i fråga begränsas dock av postlagens definition av posttjänst (se avsnitt 3.3.1). I analysen av tjänster motsvarande den samhällsomfattande posttjänsten underlättas urvalet av att det endast är ett fåtal paketdistributörer på den svenska paketmarknaden som erbjuder tjänster som liknar Postnords.

Regelverket kring Post- och telestyrelsens insamling av uppgifter

En begäran om uppgifter från Post- och telestyrelsen bör utformas som ett beslut att begära in uppgifter från tillhandahållaren. Enligt 4 kap. 22 § postlagen kan ett sådant beslut prövas av allmän förvaltningsdomstol. Om en tillhandahållare skulle vägra att lämna ut de uppgifter som Post- och telestyrelsen begär enligt förslaget, kan myndigheten meddela nödvändiga förelägganden med eventuellt vite (4 kap. 16 § och 18 § postlagen).

De uppgifter som Post- och telestyrelsen skulle få in genom sin begäran omfattas, inom ramen för myndighetens utredning, tillståndsgivning och tillsyn, av affärssekretess enligt 9 § och 99 punkten bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretessen för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Regelverket för finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet

Post- och telestyrelsen har enligt 7 § förordning (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet rätt att ta ut en avgift för sin verksamhet av den som är tillståndshavare. Om Post- och telestyrelsen utses som ansvarig för att ta ut statistikuppgifter och om analyserna av paketmarknaden skulle bli mer omfattande än vad lagstiftaren ursprungligen förutsåg, bör regeringen se över möjligheten att låta paketdistributörer finansiera del av myndighetens verksamhet.

11.4 Tillgång till postnummersystemet

Förslag: Utredningen föreslår att 4 kap. 1 § postlagen utvidgas med ett andra stycke med innebörden att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats.

Med hänsyn till att utlämnandet av postnummersystemet och uppdateringar i dag sker direkt från Postnords webbplats, bör det inte uppkomma några betydande kostnader för själva tillhandahållandet. Ett kostnadsorienterat pris skulle därför i normalfallen kunna antas uppgå till noll kronor.

Det nuvarande postnummersystemet utvecklades av dåvarande Postverket för att effektivisera det nationella sorterings- och transportsystemet. Vid bolagiseringen av Postverket ansåg regeringen att postbefordringsföretagens intressen bäst tillgodosågs genom att det statliga postbolaget övertog förvaltningen av postnummersystemet.¹⁶⁵ Enligt regeringen är det viktigt att postoperatörer får tillgång till den postala infrastrukturen, däribland postnummer.¹⁶⁶ Enligt utredningen är det lika viktigt att även andra företag inom till exempel e-handel och digitala tjänster får denna möjlighet till ett pris som underlättar konkurrens och etablering av nya verksamheter.

11.4.1 Samhällsnyttan av fria adressdata är inte utredd i Sverige

Det finns såvitt utredningen har kunnat konstatera inte några undersökningar som visar de samhällsekonomiska effekterna av att göra postnummersystemet i Sverige tillgängligt till en låg kostnad eller rent av gratis. Branschorganisationen inom geodataområdet, ULI Geoforum, har dock påbörjat en studie av samhällsekonomiska effekter av öppna geodata i Sverige. När kommuner och myndigheter öppnar upp sina geodata, får fler aktörer tillgång till intressanta data och kan skapa fler och bättre tjänster som

¹⁶⁵ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 147.

¹⁶⁶ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 63.

baseras på dessa. Studien kommer att belysa nyttor som väntas uppstå inom offentlig förvaltning när myndigheter och näringsliv får fri tillgång till kartdata.¹⁶⁷ Forskningsrapporten kommer att redovisas först den 15 november 2016 och därmed efter att denna utredning har avslutats.

Den danska Erhvervsstyrelsen har publicerat en rapport om analysen av de sociala och ekonomiska nyttor som uppstått till följd av ett beslut år 2002 om att tillhandahålla danska adressdata från offentlig sektor utan kostnad, för återanvändning inom såväl offentlig som kommersiell sektor. Den huvudsakliga slutsatsen av studien är att beslutets direkta ekonomiska nyttor för samhället under perioden 2005–2009 uppgår till runt 62 miljoner euro. De totala kostnader som beslutet medfört till och med 2009 har uppgått till runt två miljoner euro. För 2010 har det uppskattats att samhällsnyttorna kommer att ligga runt 14 miljoner euro, medan kostnaderna kommer att vara 0,2 miljoner euro.

Det finns således ett intresse av att utreda samhällsnyttan och den danska rapporten visar på en stor nytta av att tillgängliggöra adressdata vari postnumren ingår.

11.4.2 Postnords intäkter och kostnader för postnummersystemet

Enligt uppgifter från Postnord kostar det cirka 4,6 miljoner kronor årligen att tillhandahålla och förvalta det svenska postnummersystemet. I summan ingår kostnader för it-system, korrespondens och informationsutskick. Till denna kostnad kommer även lönekostnader för 1 800 arbetstimmar vilket motsvarar lönekostnader på cirka 630 000 kronor om året för att hantera förvaltningen av postnummer.

Postnords avtal med Postnummerservice Norden AB är konfidentiellt vilket gör att uppgifterna om vilka intäkter tillhandahållandet av postnummersystemet genererar inte kan redovisas i exakta tal. Postnord anger dock att operatörens intäkter vid försäljningen av postnummerrelaterad information med bred marginal understiger en miljon kronor årligen.

¹⁶⁷ www.uli.se/nyheter/pressmeddelanden/2667-forskning-om-samhallsekonomisk-effekt-av-oppna-geodata

11.4.3 Postnummersystemet ska finnas digitalt och tillgängligt till ett reglerat pris

Staten utser genom Post- och telestyrelsen vem som ska tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. För att göra postnummersystemet tillgängligt för fler företag, främst små företag, bör tillhandahållandet regleras närmare.

Postnummersystemet är tillgängligt digitalt redan i dag

Sedan 2005 har Postnummerservice Norden AB haft uppgiften att marknadsföra och sälja information som tillhör postnummersystemet. Kunderna är enligt webbplatsen¹⁶⁸ framför allt företag, förvaltningar, myndigheter och organisationer. Företaget tillhandahåller även vissa gratistjänster och service till privatpersoner. Postnummerservice Norden AB är ett privatägt företag med nära samarbete med i första hand Postnord och de andra större post- och logistikföretagen. Vid beställning av en av företagets filer skickas en orderbekräftelse till kundens e-postadress. I orderbekräftelsen finns det en nedladdningslänk som gör att kunden kommer åt filen omedelbart. Postnummersystemet är därmed redan i dag tillgängligt digitalt.

Postnord har skrivit till utredningen att operatörens kostnader för att tillhandahålla postnummersystemet för närvarande överstiger intäkterna. Utredningen kan dock konstatera att Postnummerservice hade en nettoomsättning på 10,5 miljoner kronor och ett rörelseresultat på 5,4 miljoner kronor 2015. Vinsten vid tillhandahållandet av postnummertjänster verkar med andra ord tas om hand av ett privat bolag och inte av den förvaltande operatören.

Priset för tillhandahållandet bör vara lågt

EU-kommissionen rekommenderar ett kostnadsfritt tillhandahållande av offentliga data om dokumenten kan laddas ned elektroniskt (se kapitel 6). Eftersom de postnummerfiler Postnummerservice Norden AB säljer via sin webbplats kan laddas ned

¹⁶⁸ www.postnummerservice.se

elektroniskt skulle Kommissionens uttalande tala för att filerna borde tillhandahållas kostnadsfritt.

Norge, Finland och Danmark tillhandahåller sedan flera år dessa uppgifter gratis även om det enligt den inhemska lagstiftningen finns möjligheter att ta ut kostnadsorienterad ersättning. Som framgår av avsnitt 6.5.2 anger Posti på sin webbplats att den kostnadsfria tjänsten syftar till att öka efterfrågan på posttjänster och göra dem mer lättillgängliga, liksom att sprida rätt postnummer och adressuppgifter. Postis förhoppning är att denna öppenhet ska förbättra adresskvaliteten på postförsändelser.

Kostnadsorienterad ersättning för abonnentuppgifter

Ofta skiljer sig uppfattningen om vad kostnadsorienterad ersättning innebär mellan olika parter. Ett exempel på en sådan tvist gällde utlämnandet av abonnentuppgifter från en telefonoperatör till ett abonnentupplysningsföretag. Enligt direktiven på teleområdet ska sådana företag kunna få abonnentuppgifter från telefonoperatörer på villkor som är rättvisa, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande.¹⁶⁹ Kammarrätten, som slutligen avgjorde målet, ansåg att kostnadsorienterade villkor innebär krav på dels att de underliggande kostnaderna ska ha uppkommit som en följd av förpliktelsen att tillhandahålla någon abonnentuppgifterna, dels att dessa kostnader måste vara nödvändiga för att denna förpliktelse ska kunna fullgöras. Därför måste operatören kunna presentera bevis för de kostnader som ska anses hänförliga till utlämningen.¹⁷⁰

Eventuella tilläggskostnader för det faktiska tillhandahållandet av postnummersystem bör enligt utredningens mening utgöra de enda kostnaderna i samband med det slutliga överlämnandet som en kostnadsorienterad prissättning kan grundas på. Det kan till exempel röra sig om kostnaden för en cd-skiva liksom pappersutskrifter och eventuellt porto för befordran av uppgifterna, om uppgifterna inte kan lämnas ut elektroniskt.

¹⁶⁹ Se 5 kap. 7 § 3 lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

¹⁷⁰ Kammarrättens i Stockholm dom den 27 juni 2012, målnummer 6344-10.

Ett kostnadsfritt tillhandahållande i normalfallet

Med hänsyn till att utlämnandet av postnummersystemet och uppdateringar i dag sker direkt från Postnords webbplats, bör det inte uppkomma några betydande summor för själva tillhandahållandet. Ett kostnadsorienterat pris skulle därför i normalfallen kunna antas uppgå till noll kronor.

Ett kostnadsfritt tillhandahållande är också en fördel från ett konkurrensperspektiv. Om någon fakturering inte behöver ske och kunden endast laddar ned en fil från förvaltarens webbplats finns det en möjlighet för kunden att vara fullständigt anonym. Det kan vara en fördel för till exempel en blivande konkurrent till förvaltaren som vill starta upp sin verksamhet utan att förvarna Postnord. Ett tillhandahållande av postnummersystemet gratis på webbplatsen innebär också att kostnaden inte ökar med antalet nedladdningar eftersom några administrativa kostnader för fakturering och liknande inte uppkommer.

Twistigt pris kan lösas av Post- och telestyrelsen genom tillsyn

Tillståndsmyndigheten har möjlighet att enligt 4 kap. 16 § postlagen meddela de förelägganden som behövs för att postlagen ska följas. Med stöd av denna bestämmelse kan Post- och telestyrelsen förelägga den utsedda förvaltaren av postnummersystemet att följa den föreslagna bestämmelsen om att priset ska vara kostnadsorienterat. Som framgår ovan bör det endast vara kostnader i samband med det slutliga överlämnandet som ska ersättas. Således måste förvaltaren visa vilka kostnader som är hänförliga till själva utlämnningen vid en eventuell tillsyn.

11.5 Lakttagelser inför framtida översyn av postdirektivet

Utifrån utredningens slutsatser av uppdraget att se över postlagstiftningen ska utredningen även analysera behovet av och föreslå ändringar av postdirektivet. Utredningen har identifierat några frågor som bör ses över. Dessa är kvalitetskravet och viktgränserna på gränsöverskridande brev samt krav på utdelning fem dagar i veckan.

11.5.1 Kraven på gränsöverskridande försändelser bör ses över

För gränsöverskridande försändelser gäller att 85 procent av försändelserna inom den snabbaste normalkategorin ska överlämnas till adressaten inom tre dagar från avlämningsdatum och 97 procent inom fem dagar.¹⁷¹ Normerna måste uppfyllas inte bara för det totala flödet inom gemenskapstrafiken i dess helhet utan också för varje flöde mellan två medlemsstater.

I utredningens delbetänkande övervägs möjligheter till längre befordringstid av brev inom Sverige. Utredningen föreslår i delbetänkandet att dagens krav på att minst 85 procent av de brev som befordras övernatt ska ha delats ut påföljande arbetsdag ändras till att 95 procent ska ha levererats inom två dagar. Inför förslaget övervägde utredningen om ändringen skulle kunna få konsekvenser för den gränsöverskridande posten då dessa försändelser hanteras i samma flöden som de nationella breven. Med det högt ställda föreslagna kravet på 95 procent antog Postnord och Post- och telestyrelsen att direktivets krav på de gränsöverskridande försändelserna skulle uppfyllas.

Möjligheter till längre befordringstider för gränsöverskridande försändelser skulle möjliggöra för medlemsländerna att bättre anpassa de nationella kraven till de behov som respektive befolkning har utifrån till exempel bredbandsutbyggnad. Mot bakgrund av de förändrade kommunikationssätten till följd av digitaliseringen och som föranlett utredningen att föreslå en ändring i den svenska regleringen, bör därför även kraven på den gränsöverskridande postbefordran ses över.

Enligt artikel 3 punkten 5 i 2008 års postdirektiv ska medlemsstaterna se till att postpaket som tas emot från andra medlemsstater och som väger högst 20 kg överlämnas inom deras territorium. Denna viktgräns är anledningen till att den svenska samhälls-omfattande posttjänsten omfattar försändelser upp till 20 kg. Enligt det förslag till förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster som Kommissionen la fram i maj 2016 ska postförsändelser (exklusive brev) upp till 31,5 kg omfattas av förordningen. Viktgränsen är satt utifrån att tyngre föremål inte kan hanteras av en genomsnittlig individ utan hjälpredskap. EU-kommissionen ser

¹⁷¹ Se bilaga II i 2008 års postdirektiv.

således ett behov av att få statistik för hanteringen av paket upp till 31,5 kg men det är endast paket upp till 20 kg som ska omfattas av krav på befordran. Den diskrepans som kan uppstå vad gäller viktgränser bör ses över vid en framtida översyn av postdirektiven alternativt tas upp i diskussionerna kring den föreslagna förordningen.

11.5.2 Ökad flexibilitet i utdelningsfrekvensen

Som utredningen tidigare har redogjort för finns det ett krav i artikel 3 punkten 1 i 2008 års postdirektiv att den samhällsomfattande posttjänsten ska garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under vissa omständigheter. Enligt utredningen bör en grundförutsättning i utformandet av en samhällsomfattande posttjänst vara att den ska motsvara användarnas behov. I kapitel 10 redovisas hur olika behoven av frekvent utdelning ser ut i olika delar av Sverige och mellan olika användargrupper. Förutsättningarna mellan medlemsstaterna kan också antas skilja sig. Italien har till exempel begärt undantag från femdagarskravet för en mycket stor del av sin befolkning (se avsnitt 8.2.4). Det är tveksamt om ett undantag som kan komma att omfatta en fjärdedel av befolkningen kan betraktas som ett undantag i ordets rätta betydelse. Därför anser utredningen att postdirektivet bör göras så flexibelt att medlemsstaterna har möjlighet att anpassa de samhällsomfattande posttjänsterna i respektive land till de rådande nationella behoven.

Kravet på femdagarsutdelning medför också svårigheter för respektive medlemsstat att reglera de nationella kraven på befordringshastighet eftersom kraven påverkar varandra. Ett krav på övernattbefordran möjliggör till exempel inte färre än fem utdelningsdagar. Vid en direktivöversyn bör således kraven ses över gemensamt och direktivet öppna upp för olika nationella särlösningar.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Konsekvenser för brevmarknadens intressenter

Den svenska postmarknaden består av ett antal olika intressenter. Utredningen har valt att dela in dessa i fyra grupper: användare (konsumenter, företag och andra organisationer), den utsedde postoperatören för samhällsomfattande posttjänster (Postnord), konkurrerande postverksamheter samt den reglerande myndigheten (Post- och telestyrelsen). Nedan följer en redogörelse av vilka konsekvenserna av utredningens förslag kan bli för respektive intressentgrupp.

12.1.1 Konsekvenser för användarna

Föreskriftsrätt avseende utdelning av postförsändelser

Föreskriftsbemyndigandena avseende undantag från femdagars-utdelning och var utdelning ska ske, berör i första hand förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. Möjligheten att kunna precisera lagstiftningen i föreskrifter bör kunna leda till en ökad klarhet för användarna om vilken service Postnord är skyldig att tillhandahålla i det enskilda fallet. Det kan vara positivt vid en eventuell tvist om servicenivå.

På samma sätt skulle Post- och telestyrelsen i tillståndsvillkor kunna precisera vid vilka geografiska och andra förhållanden som Postnord kan göra avsteg från femdagarsutdelning och var utdelning av postförsändelser ska ske. Att grunden för bedömningarna fastställs och att det är myndigheten som ställer upp riktlinjerna leder till ökad trygghet för användarna och risken för godtycklighet minskar. Om samhällsekonomiska överväganden

ligger till grund för bedömningarna kommer de användare att prioriteras som behöver tjänsterna mest i förhållande till kostnaden för att tillhandahålla tjänsterna. Utredningens förslag att ge regeringen eller Post- och telestyrelsen möjlighet att utfärda föreskrifter kan ge samma effekter för användarna som om tillståndsvillkoren reglerar dessa förhållanden.

Uppgiftslämnande av tillhandahållare av posttjänster

Utredningens förslag kommer att möjliggöra utförligare analyser av den svenska paketmarknaden. Det ger tillsynsmyndigheten bättre möjligheter att säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten anpassas till användarnas behov.

Tillhandahållande av postnummersystemet

Användare av postnummersystemet som till exempel företag, förvaltningar, myndigheter och organisationer inom skilda branscher, kommer sannolikt att behöva betala mindre för åtkomsten till systemet. Det kommer således att bli billigare att kontrollera och hålla adress- och referensregister uppdaterade och korrekta vilket bör öka effektiviteten hos användarna. Det möjliggör också för fler pris känsliga små företag att etablera verksamhet som är beroende av uppdaterade uppgifter om postnummersystemet, till exempel inom e-handelssegmentet.

12.1.2 Konsekvenser för Postnord

Föreskriftsrätt avseende utdelning av postförsändelser

Eftersom förslaget inte förutses ha någon reell påverkan på de rådande utdelningsformerna kommer inte heller Postnord att initialt påverkas av detta. Skulle Post- och telestyrelsen utnyttja sin föreskriftsrätt beträffande var utdelning av postförsändelser ska ske innebär det att reglerna kommer att bli bindande för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten. Detta kan komma att öka operatörens kostnader. Vad gäller femdagarsutdelning kan

tydligare regler om möjlighet till undantag underlätta Postnords planering.

Uppgiftslämnande av tillhandahållare av posttjänster

Postnord är redan i dag, som tillhandahållare av den samhälls-omfattande posttjänsten, skyldig att lämna uppgifter avseende ekonomi och verksamhet till Post- och telestyrelsen. Förslaget bör därmed inte medföra någon ökad administrativ börda för Postnord.

Tillhandahållande av postnummersystemet

Postnord har inte kunnat uppge den exakta omsättningen för operatörens försäljning av postnummerrelaterad information. Uppgiften som utredningen har fått är att den med bred marginal understiger en miljon kronor årligen.

Om Postnord skulle tillhandahålla postnummerdata utan kostnad för användarna torde konsekvensen, enligt Postnord, bli såväl ett intäktsbortfall som ökade kostnader. Postnord har ett avtal med Postnummerservice Norden AB som sköter all leverans av postnummerinformation. Avtalet har en uppsägningstid om 18 månader. Om Postnord säger upp avtalet kan det eventuellt innebära att operatören får merkostnader för viss förädling av tjänsten som Postnummerservice utför i dag, skriver Postnord till utredningen. Dessutom kan andra extra kostnader tillkomma i form av nya IT-system för att tillhandahålla postnummersystemet på Postnords egen webbplats. Utredningen konstaterar att Postnummerservice totala rörelsekostnader uppgick till cirka 5 miljoner kronor 2015.¹⁷² Skulle Postnord sköta tillhandahållandet av postnummerinformationen i egen regi borde inte operatörens kostnader överstiga denna kostnad. Utredningen uppskattar därför att Postnords ökade nettokostnad till följd av förslaget uppgår till högst 6 miljoner kronor.

¹⁷² www.allabolag.se/5566893292/bokslut

12.1.3 Konsekvenser för konkurrenter

Föreskriftsrätt avseende utdelning av postförsändelser

Konsekvenserna för Postnords konkurrenter kan antas bli obetydliga eftersom de aktuella ändringarna av regelverket och spelreglerna riktas mot den operatör som utses att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. För att förenkla för mottagarna har tillsynsmyndigheten dock som praxis hänvisat övriga postoperatörer att dela ut försändelser i samma postanordningar som Postnord. I den mån ändringarna i regelverket också medför förändringar när det gäller var utdelning av postförsändelser ska ske påverkar det därmed även konkurrenterna.

Uppgiftslämnande av tillhandahållare av posttjänster

De konkurrenter till Postnord som tillhandahåller posttjänster kommer med förslaget att få en administrativ börda, vilken kan balanseras av Trafikanalys möjlighet att upphöra att samla in andra uppgifter som inte efterfrågas. De paketdistributörer som utredningen har varit i kontakt med har varit tydliga med att de inte ser något direkt problem med att lämna ut relevanta uppgifter. Det är dock viktigt att omfattningen av uppgiftsinsamlingen är proportionerlig och att uppgifterna kan omfattas av affärssekretess.

Tillhandahållande av postnummersystemet

Postoperatörerna kommer att få en kostnadsbesparing genom att tillgången till postnummersystemet kan antas bli billigare med den nya regleringen.

12.1.4 Konsekvenser för Post- och telestyrelsen

Föreskriftsrätt avseende utdelning av postförsändelser

Med föreskriftsrätt enligt utredningens förslag har Post- och telestyrelsen möjlighet att, om det bedöms vara ändamålsenligt, utfärda bindande regler för var utdelning ska ske. Det kommer sannolikt att främja möjligheten att nå samsyn med Postnord inom

den rådande, mer flexibla, regleringsmodellen. Föreskriftsrätten beträffande femdagarsutdelning kommer att ge Post- och telestyrelsen ökade möjligheter att anpassa tillämpningen av gällande lagstiftning till förändringar av användarnas behov av postservice. Det kan bidra till bättre förutsättningar för att på längre sikt upprätthålla en god postservice i hela landet. Utredningens förslag kan då komma att innebära såväl en engångskostnad för tillsynsmyndigheten att ta fram föreskrifter som kostnader för utökad tillsyn.

Tydliggör tillsynsmyndigheten Postnords uppdrag kan det eventuellt få följeffekten att det även underlättar myndighetens bedömning av var och när den utsträckta postservicen tar vid.

Uppgiftslämnande av tillhandahållare av posttjänster

Beroende på vilken myndighet som regeringen utser att samla in uppgifterna, Trafikanalys eller Post- och telestyrelsen, blir de administrativa uppgifterna för Post- och telestyrelsen och Trafikanalys olika stora. Post- och telestyrelsen samlar redan i dag in diverse uppgifter från postoperatörerna för analys av brevmarknaden och som avgiftsunderlag. Utökade möjligheter att samla in statistik från paketdistributörer, antingen med hjälp av Trafikanalys eller på egen hand, skulle troligtvis i sig inte innebära ett stort merarbete. Däremot skulle den analys av postmarknaden som då möjliggörs ta cirka 20 procent av en heltidstjänst.

Tillhandahållande av postnummersystemet

Tillsynsmyndigheten kan komma att behöva utöva tillsyn vid tillämpning av regleringen i de fall det uppstår meningsskiljaktigheter kring vad ett kostnadsorienterat pris är. Utredningen bedömer att det inte kommer innebära ett stort merarbete eftersom det i betänkandet tydligt framkommer att det endast är kostnader för själva utlämningen av uppgifterna som omfattas. Priset kommer därför bestämmas av hur uppgifterna lämnas ut, digitalt eller på annat sätt, och blir detsamma oavsett vem som begär ut dem.

12.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Tillgänglighet till olika typer av service är en förutsättning för hållbar regional tillväxt och utveckling i alla delar av landet. Regeringen har därför fattat beslut om Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Strategin ska vara vägledande för arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft i hela landet fram till 2020. Enligt strategin har vissa områden förutsättningar som gör det svårare för såväl offentliga som kommersiella aktörer att bidra till en god tillgång till service. En del av den service som avses är en god postservice.

Eftersom de föreslagna förändringarna rörande utdelning av post bland annat syftar till att skapa bättre förutsättningar för att över tid upprätthålla en god postservice även i glesbygd, bör dessa underlätta samordningen med annan offentlig eller kommersiell service.

Utredningen bedömer att förslaget att möjliggöra viss statistikinsamling från tillhandahållare av posttjänster inte kommer att påverka sysselsättningen märkbart. Ett lägre pris för tillgång till postnummersystemet kan däremot öka sysselsättningen eftersom det underlättar för fler små företag att starta verksamhet inom till exempel e-handel.

12.3 Kostnader för staten och förslag till finansiering

Utredningens förslag att ge Post- och telestyrelsen föreskriftsbemyndiganden avseende undantag i utdelningsfrekvens och var utdelning ska ske kommer i närtid inte att innebära någon skillnad för statens kostnader avseende postservice. I framtiden kan postservicen behöva anpassas för att även fortsättningsvis motsvara användarnas behov av post i olika delar av landet. Olika snabbhet i utbyggnad av bredband, skillnader i användarnas köp- och kommunikationsmönster och differentierad tillgänglighet till service kan leda till att postservicen behöver effektiviseras ytterligare för att undvika statlig finansiering. Utredningens förslag möjliggör en tydligare postservice som kan anpassas efter de behov som finns i olika delar av landet. På lång sikt kan förslagen därmed bidra till att

säkerställa att staten kan upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten utan statlig finansiering.

Möjlighet till ökad statistikinsamling för Trafikanalys eller Post- och telestyrelsen kommer troligtvis inte få några märkbara konsekvenser för den statliga finansieringen utan antas rymmas inom nuvarande anslag.

Skulle Postnord behöva tillhandahålla postnummerdata till ett kostnadsorienterat pris kan det enligt utredningens bedömning handla om en ökad kostnad för det statliga bolaget om högst sex miljoner kronor. Ett så lågt belopp torde inte påverka operatörens möjlighet att uppnå statens avkastningskrav.

12.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Beroende på hur staten och Post- och telestyrelsen i framtiden använder sig av de föreskriftsbemyndiganden som utredningen föreslår, kan de leda till en högre samhällsekonomisk effektivitet. Bemyndigandena möjliggör i förlängningen att bindande reglering av postservicen kan anpassas efter användarnas olika behov i olika delar av landet. På så sätt kan staten undvika att bygga in samhällsekonomiska ineffektiviteter i systemet utan kan i stället erbjuda en proportionerlig postservice. Marginella försämringar av postservicen kan till exempel leda till avfolkning eller försämrade förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Det kan i sin tur få som följd effekt att underlaget för god service till området blir för litet. Tillgängligheten till posttjänster i glesbygd kan därmed anses ha positiva externa effekter för bygden som helhet.

Förslaget att underlätta för lämplig myndighet att samla in statistik avseende posttjänster syftar till att möjliggöra för Post- och telestyrelsen att genomföra de analyser av *hela* postmarknaden som följer av 2008 års postdirektiv. Så länge tillgången till relevanta data är bristfällig begränsas Post- och telestyrelsens möjligheter att välja att till exempel inte utse någon tillhandahållare på valda delar av paketmarknaden. Det kan i sin tur bygga in ineffektiviteter på en marknad som i en framtid eventuellt skulle kunna bedömas tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på egen hand utan att någon tillhandahållare utses. En sådan utveckling är inte önskvärd och utredningens förslag avser att undanröja ett sådant hinder.

Utredningen kan inte med exakthet säga hur stora de samhällsekonomiska konsekvenserna blir av att låta Postnord erbjuda postnummerdata till ett kostnadsorienterat pris. Det råder dock ingen tvekan om att konsekvenserna blir positiva för samhället i allmänhet och företagandet i synnerhet. Som nämnts i avsnitt 11.4.1 har den danska Erhvervsstyrelsen räknat ut att den samhällsekonomiska nyttan av att tillhandahålla danska adressdata från offentlig sektor utan kostnad uppgick till runt 62 miljoner euro åren 2005–2009. Viss hänsyn måste tas till att postnumren endast är en del av adressdatan. Utredningen bedömer ändå att den samhällsekonomiska nyttan i Sverige skulle överstiga Postnords extra kostnad för att tillhandahålla informationen näst intill kostnadsfritt.

12.5 Övrigt

I ovanstående avsnitt har utredningen beskrivit konsekvenserna av förslagen i slutbetänkandet. Utredningen bedömer att förslagen inte får några negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan män och kvinnor, för det kommunala självstyret eller för postverksamhet i krig. Utredningen har därför inte redovisat någon detaljerad bedömning avseende dessa aspekter.

Kommittédirektiv 2015:87

En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle

Beslut vid regeringssammanträde den 13 augusti 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över postlagstiftningen för att bedöma om den motsvarar rådande och framtida behov i ett digitaliserat samhälle och utifrån detta föreslå förändringar.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga postmarknadens utveckling och göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden, analysera konkurrenssituationen på postmarknaden samt hur postlagstiftningen påverkar andra marknadens funktionssätt,
- analysera och bedöma om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar rådande och framtida behov och föreslå förändringar i den nuvarande postlagstiftningen som är möjliga inom ramen för tredje postdirektivet med utgångspunkt från bl.a. en samhällsekonomisk analys,
- analysera behovet av postförordningens (2010:1049) reglering av övernattbefordran (6 §) och prisreglering (9 §) och föreslå förändringar, och
- utifrån sina slutsatser av uppdraget att se över postlagstiftningen analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

Uppdraget om postförordningens (2010:1049) krav när det gäller övernattbefordran och prisreglering av enstaka övernattbefordrade frimärkta brev ska redovisas senast den 30 november 2015. Res-terande delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2016.

Uppdraget att se över postlagstiftningen

Digitaliseringen av samhället har inneburit förändrade kommunikationsmönster. Postmarknaderna har under hela 2000-talet, både i Sverige och i övriga Europa, karaktäriserats av kontinuerligt sjunkande brevvolymer. I Sverige har brevvolymerna minskat med närmare 29 procent sedan millennieskiftet. Under 2014 delades drygt 2 433 miljoner brev (upp till 2 kg) ut i Sverige och minskningen under 2014 var 4,4 procent. Samtidigt har olika former av elektronisk kommunikation och paketförsändelser ökat. De ökade paketflödena väger inte upp de minskade brevflödena. Mellan 2010 och 2013 minskade brevvolymerna med 11 procent från 2 875 miljoner till 2 545 miljoner medan paketförsändelserna ökade 23 procent från 67 miljoner till 82 miljoner. Trots att olika former av elektronisk kommunikation har förändrat konsumtionen av information är en väl fungerande postmarknad i hela Sverige viktig för både privatpersoner, företag och samhället i stort. Enligt regeringen ska postservicen i så stor utsträckning som möjligt tillgodose behoven hos alla hushåll och företag. Postmarknaden är en marknad i förändring och regeringen ser ett behov av att säkerställa att postlagstiftningen är ändamålsenlig i dagens digitaliserade samhälle och för framtiden. Postmarknaden påverkas även av EU-reglering inom mervärdesskattlagstiftningen, rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Mot den bakgrunden och för att säkerställa att det fortsatt kommer finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet, som är kostnadseffektiv och i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagens behov, motiveras en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle.

Motsvarar postlagstiftningen de rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle?

Samhällsutvecklingen medför förändrade krav och förväntningar på postmarknadens aktörer och på postlagstiftningen. Det sker till exempel en kraftig tillväxt inom e-handelsmarknaden vilket genererar ökande volymer av paket och tyngre brevfrösendelser. Kraven och förväntningarna kan skilja sig markant åt beroende på geografisk region och mellan stad, tätort, landsbygd respektive glesbygd. Den samhällsomfattande posttjänsten beskrivs i postlagen (2010:1045) och i postförordningen (2010:1049) och innebär att det ska finnas en posttjänst i hela landet som är av god kvalitet och som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade frösendelser som väger högst 20 kg. Det ska förekomma minst en insamling och en utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, om inte omständigheter eller geografiska förhållanden utgör skäl för undantag. Vidare ska expeditions- och inlämningsställena ligga så tätt att användarnas behov beaktas. De krav på befordringstider som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska efterlevas. Det ska vidare finnas möjlighet att frösäkra postfrösendelser och att få kvitto från mottagaren på att en postfrösendelse har tagits emot. Enstaka postfrösendelser ska befordras till enhetliga priser och villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga. Befordringstiderna regleras i postförordningen (2010:1049) genom att krav på andelen övernattbefordrade brev anges. Därutöver har regeringen bemyndigat Post- och telestyrelsen att meddela närmare föreskrifter om befordringstiderna.

På postområdet finns inom EU det s.k. postdirektivet, som varit föremål för översyn två gånger då det ändrats genom ytterligare direktiv. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten härrör från det första direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Omfattningen och kvaliteten har inte ändrats genom det andra direktivet Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen eller genom det tredje direktivet Europaparlamentets och rådets direktiv

2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Direktiven ger medlemstaterna vissa möjligheter att anpassa den nationella postlagstiftningen efter nationella behov. Enligt minimikravet i artikel 3 ska t.ex. den samhällsomfattande posttjänsten omfatta postförsändelser som väger högst 2 kg och paket upp till 10 kg. Det finns dock en möjlighet att höja viktgränsen till 20 kg, vilket har gjorts i Sverige.

Digitaliseringens utveckling och påverkan på samhället innebär bl.a. förändrade kommunikationsmönster. Regeringen anser att det behöver göras en bedömning av om postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle motsvarar rådande och framtida behov på nationell nivå såväl som i olika delar av landet.

Det finns ett behov av att analysera marknadssituationen på nationell nivå såväl som i olika delar av landet och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på marknaden. Samtidigt bör behovet av prisregleringen ses över inom ramen för en övergripande samhällsekonomisk analys som även innefattar utvecklingen inom elektroniska kommunikationer och e-handel.

Frågan om samdistribution av post och tidningar har diskuterats. Frågan behöver utredas närmare för att klargöra effekterna av samdistribution av post och tidningar och hur det skulle påverka möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens samt hur samdistribution av post och tidningar skulle kunna genomföras.

Utredaren ska därför göra följande:

- Kartlägga postmarknaden, dess aktörer och utveckling i fråga om marknadsandelar, tjänster, priser, volymer, geografiska förhållanden och förutsättningar samt analysera och kartlägga samhällsviktiga aktörers beroende av post. Beskrivningen ska även innefatta en bedömning av den troliga framtidsutvecklingen på nationell nivå såväl som i olika delar av Sverige. I beskrivningen ska det också ingå en sammanfattning av den pågående utvecklingen inom EU.

- Göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den. I samband med detta bör effekterna med avseende på prisnivåer, tillgänglighet, servicenivå och tillträdet av nya företag på marknaden analyseras. Utredaren ska bl.a. analysera hur konkurrenssituationen på olika delmarknader inom postområdet ser ut med dagens regler och hur möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens skulle påverkas av förslagen. Förekommande skillnader i geografiska förhållanden och förutsättningar i olika delar av landet ska uppmärksammas. Utifrån den samhällsekonomiska analysen ska utredaren utreda eventuella brister i nuvarande lagstiftning som hindrar marknadens utveckling. Situationen i olika delar av landet ska uppmärksammas i analysen.
- Med utgångspunkt i kartläggningen av postmarknadens utveckling analysera hur postlagstiftningen och det offentliga åtagandet påverkar andra marknaders funktionssätt. Förekomsten av offentligt subventionerad distribution för distanshandelsföretag ska kartläggas och de samhällsekonomiska kostnaderna av eventuella snedvridningar diskuteras.
- Analysera och bedöma om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar de rådande och de framtida behoven i ett digitaliserat samhälle och utifrån detta föreslå förändringar av den. Utredaren ska särskilt analysera och bedöma behovet och efterfrågan av posttjänster i olika delar av landet, postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice samt utreda effekterna av samdistribution av post och tidningar och hur det skulle påverka möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens.
- Om det bedöms som motiverat lämna förslag om förändringar i den nuvarande postlagstiftningen som är möjliga inom ramen för postdirektivet och som är kostnadseffektiva.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Finns det fortfarande behov av övernattbefordran inom den samhällsomfattande posttjänsten?

Enligt 6 § postförordningen (2010:1049) ska den samhällsomfattande posttjänsten uppfylla kravet att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven sista inlämningsstid ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag, oavsett var i landet de har lämnats in. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Dessa bestämmelser har ytterst sin grund i den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt bilaga II till EU:s tredje postdirektiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Den nivån sattes redan vid införandet av det första direktivet 1997. I samband med de överväganden som gjordes år 2010 inför införlivandet av bestämmelserna i det tredje postdirektivet slog regeringen fast att den aktuella nivån skulle fortsätta gälla tills vidare och att det inte då fanns skäl att ändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten (prop. 2009/10:216 Ny postlag).

Med bakgrund av de senaste årens snabba utveckling av elektroniska kommunikationsalternativ i stället för fysiska brev bör behovet av övernattbefordran av brev som en grundtjänst i den samhällsomfattande posttjänsten utredas.

Utredaren ska därför göra följande:

- Bedöma behovet av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten och särskilt analysera och bedöma behovet av posttjänster i olika typer av gles- och landsbygder.
- Identifiera vilka grupper i samhället som har behov av att övernattbefordran av brev ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.
- Beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten, särskilt i förhållande till prisregleringen av enstaka inrikes övernattbefordrade postförsändelser, och föreslå hur en alternativ posttjänst tillhandahållen på marknadsmässiga villkor för övernattbefordrad post skulle kunna se och hur basnivån för den gränsöverskridande posten ska kunna upprätthållas. Utredaren

ska i analysen väga in att det finns olika förutsättningarna i olika delar av landet.

- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I denna del ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 2015.

Finns det fortfarande behov av ett pristak?

Enligt 9 § postförordningen (2010:1049) föreskrivs att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja normalportot per kalenderår för inrikes befordran av enstaka inrikes övernattnbefordrade postförsändelser som väger upp till 500 gram mer än förändringen i konsumentprisindex. Denna form av pristak infördes 1998 i dåvarande postförordning (1993:1709) för att skydda konsumenter, främst de grupper som inte har något alternativ till Posten AB, mot allt för kraftiga prishöjningar (prop. 1997/98:127 Statens ansvar på postområdet). Syftet med att införa pristaket var då också att enligt Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) motverka korssubventionering av andra konkurrensutsatta posttjänster. Samtidigt ska Posten AB ges utrymme att ta ut ett pris som motsvarar kostnaderna för tjänsten. I ovannämnda slutbetänkande föreslogs att postförordningens pristak skulle tas bort. Som skäl angavs bl.a. att skyddsbehovet för de då utpekade grupperna inte var tillräckligt stort för att motivera en pristaksreglering. Enligt de avvägningar som gjordes i utredningen var dessutom regler om ökat skydd mot otydlig prissättning och diskriminering vid prissättning av en samhällsomfattande posttjänst ett bättre sätt att motverka korssubventionering av konkurrensutsatta posttjänster än ett pristak. Ingen ändring av pristaket gjordes i den nya postförordningen (2010:1049) men regler om att prissättningen av samhällsomfattande posttjänster bl.a. ska vara öppen för insyn och icke-diskriminerande infördes. Det bör åter utredas om pristaksregleringen fortfarande behövs.

Utredaren ska därför

- utreda den nuvarande prisregleringen enligt postförordningens (2010:1049) och då särskilt analysera effekterna av prisregleringen,

- undersöka om det fortfarande finns grupper i samhället som inte har något alternativ till PostNord AB och därmed behöver skyddas av ett pristak och om så är fallet föreslå en ändamålsenlig konstruktion av ett sådant pristak,
- beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av pristaket,
- analysera marknadssituationen och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på marknaden, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I denna del ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 2015.

Uppdraget att föreslå förändringar av postdirektivet

I slutet av 1990-talet kom det första liberaliseringsdirektivet på postområdet, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Det ursprungliga direktivet har sedan ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster.

Parallellt med liberaliseringen av EU:s postmarknader, som bl.a. postdirektivet drivit fram, har digitaliseringen av såväl det svenska som andra samhällen inneburit förändrade kommunikationsmönster. EU:s postmarknader har under hela 2000-talet, i olika utsträckning, karaktäriserats av kontinuerligt sjunkande brevvolymer. Såväl medlemsstater, kommissionen, olika samarbetsorgan, intresseorganisationer och aktörer på postmarknaden har väckt frågan om förändringar av tredje postdirektivet.

Utredaren ska därför

- utifrån sina slutsatser av uppdraget att se över postlagstiftningen analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, för företag och för staten. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. Utredningen ska redovisa om förslagen påverkar möjligheterna att genomföra den verksamhet som regleras i 4 kap. 9 § postlagen och 13 § postförordningen. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget.

Uppdraget om postförordningens (2010:1049) krav när det gäller övernattbefordran och prisreglering av enstaka övernattbefordrade postförsändelser ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 2015. Resterande delar av uppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 maj 2016.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:124

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle (N 2015:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 13 augusti 2015 kommittédirektiv om en översyn av postlagstiftningen (dir. 2015:87). En särskild utredare ska se över postlagstiftningen för att bedöma om den motsvarar rådande och framtida behov i ett digitaliserat samhälle och utifrån detta föreslå förändringar. Enligt utredningens direktiv skulle uppdragen redovisas senast den 30 november 2015 (övernattbefordran och prisreglering) respektive den 31 maj 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdragen ska i stället redovisas senast den 31 mars 2016 (övernattbefordran och prisreglering) respektive den 31 augusti 2016.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande av
tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetsstillstånd. [36]