

Som ett brev på posten

Postbefordran och pristak i ett
digitaliserat samhälle

Delbetänkande av 2015 års postlagsutredning

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:27

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 978-91-38-24429-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 13 augusti 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över postlagstiftningen. Utredaren ska i ett delbetänkande analysera behovet av postförordningens (2010:1049) reglering av övernattbefordran (6 §) och prisreglering (9 §) samt utarbeta nödvändiga författningsförslag. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 26 november 2015 (dir. 2015:124) har utredningsuppdraget i denna del förlängts till den 31 mars 2016 och i sin helhet 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, sakkunnig Karin Morild, kanslirådet 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. Utredningen har antagit namnet 2015 års postlagsutredning.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle*, SOU 2016:27.

Stockholm i april 2016

Kristina Jonäng

/Emma Maraschin
Sofie Sandell

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	19
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049)	27
2 Inledning	31
2.1 Utredningens uppdrag.....	31
2.2 Syfte	31
2.3 Utredningstiden.....	32
2.4 Möten, konsultuppdrag och kommunikation	32
2.4.1 Expertmöten	32
2.4.2 Övriga möten.....	33
2.4.3 Konsultuppdrag	33
2.4.4 Kommunikation	34
3 Bakgrund och gällande rätt	35
3.1 Kort historik.....	35
3.1.1 Ett samhällsintresse som staten ska garantera.....	35
3.1.2 Liberaliseringen av den svenska brevmarknaden	36
3.2 Gällande rätt	36
3.2.1 Postlag och postförordning	36
3.3 Postdirektiven	42

3.4	Tidigare utredningar	44
3.4.1	Post- och kassaserviceutredningen 2005	45
3.4.2	Postlagsutredningen 2008.....	46
4	Postmarknaden.....	47
4.1	Den europeiska postmarknaden	47
4.1.1	Den europeiska paketmarknaden.....	48
4.1.2	Den europeiska brevmarknaden.....	49
4.2	Den svenska postmarknaden	52
4.3	Den svenska brevmarknaden	53
4.3.1	Volymutveckling och marknadsandelar.....	53
4.3.2	Prisutvecklingen.....	66
4.4	Den svenska paketmarknaden	73
4.4.1	En uppskattning av volymfördelningen.....	74
4.5	Marknaden för bud- och kurirverksamhet.....	78
4.6	Marknaden för oadresserad reklam	79
4.7	Marknaden för tidningsdistribution.....	80
5	Digitaliseringens påverkan och substitutionseffekt.....	83
5.1	Den digitala agendan	83
5.1.1	Ambition att öka användandet av digital post.....	83
5.1.2	Ökad digitalisering förutsätter digital delaktighet	85
5.2	Bredbandsstrategin	86
5.2.1	De flesta har möjlighet till internetuppkoppling om minst 1 Mbit/s.....	88
5.3	Övergången för stat, kommun och landsting.....	89
5.3.1	Mina meddelanden ska ersätta breven	89
5.3.2	Känslig information skickas i dag med brev.....	91
5.4	Slutsatser	93

6	Övernattbefordran.....	95
6.1	Kartläggning av behoven	95
6.1.1	Marknadsundersökningar	96
6.1.2	Privatpersoner.....	100
6.1.3	Företag	107
6.1.4	Samhällsviktiga aktörer	115
6.1.5	Föreningar.....	120
6.1.6	Tillförlitlighet allt viktigare.....	122
6.2	Kvalitetskravets påverkan på Postnord	124
6.2.1	Utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten	124
6.2.2	Postnords kostnads- och produktionsstruktur ...	125
6.2.3	Befordran av gränsöverskridande post	126
6.3	Kvalitetskrav i andra europeiska länder	127
6.3.1	Kvalitetskraven skiljer sig åt mellan länderna	128
6.3.2	Diskussioner som ledde fram till dagens kvalitetskrav i Finland	129
6.3.3	En ny postlag i Norge den 1 januari 2016.....	131
6.3.4	Länderna har genomfört postdirektivets krav för gränsöverskridande post	132
6.4	Följder av ett borttaget kvalitetskrav.....	132
6.4.1	Fortsatt regional övernattbefordran.....	132
6.4.2	Krav för gränsöverskridande brev kommer att uppfyllas	133
6.4.3	Osäker påverkan på e-handeln.....	133
6.4.4	Oenighet råder om konkurrenssituationen kommer att påverkas eller inte.....	135
6.4.5	Ett befordringskrav i tiden.....	136
6.5	Behov av posttjänster.....	138
6.5.1	Samhällsviktiga aktörer har behov av posttjänster	138
6.5.2	Stort behov av posttjänster i glesbygd och på landsbygd	139

7	Pristak.....	145
7.1	Det svenska pristakets syfte och effekt hittills.....	145
7.1.1	Ett avskaffat pristak leder sannolikt till högre priser	145
7.1.2	Nordisk jämförelse av prisutveckling på inrikes brev	146
7.1.3	Prisutveckling på brev över och under 500 g i Sverige.....	150
7.1.4	Nordisk jämförelse av porto för utrikes brev- och postpaket	152
7.2	Alternativ till pristak	152
7.3	För- och nackdelar med ett pristak	154
7.4	Prissättningsreglernas effekt.....	155
7.4.1	Fortfarande otillfredsställande konkurrensförhållanden	155
7.4.2	Det finns ett fortsatt behov av pristak trots reglering om icke-diskriminerande prissättning som är öppen för insyn	156
7.5	Privatpersoner och småföretagare har behov av ett reglerat porto	160
7.5.1	Privatpersoner vill inte ha prisförändringar på portot	161
7.5.2	Privatpersoners tillgång till internet och digitala kompetens varierar.....	164
7.5.3	Småföretagare i glesbygd är mest känsliga för portohöjningar	168
7.5.4	Oklart hur många brev de skyddsvärda grupperna skickar	169
7.6	Olika aktörers syn på marknadssituationen	171
7.7	Ett pristak är en ändamålsenlig prisreglering.....	173
7.8	En genomgång av pristaksfunktioner för brevtjänster.....	173
7.8.1	En europeisk översikt	174
7.8.2	Pristakets omfattning och dess påverkan på postoperatören	176

7.8.3	Utformning av produktkorgar påverkar flexibiliteten	180
7.8.4	Parametrar i pristaksformeln	182
7.8.5	Kostnadsbas	185
7.8.6	Justeringsintervall.....	186
7.8.7	Viktgränsen.....	186
7.8.8	Pristaket ska vara enkelt och tydligt	187
8	Bedömningar och förslag.....	189
8.1	Inledning	189
8.2	Förslag och bedömningar gällande krav på postbefordran.....	189
8.2.1	Fortsatt reglering av brevbefordran	191
8.2.2	Ej nödvändigt att reglera samtliga postförsändelser.....	193
8.2.3	Ökad tillförlitlighet men utan övernattbefordran.....	195
8.2.4	Särskilt krav för gränsöverskridande post.....	199
8.3	Förslag och bedömningar gällande pristak.....	201
8.3.1	Ett pristak behövs.....	201
8.3.2	Ett ändamålsenligt pristak ska införas.....	205
8.3.3	Ny kostnadsbas och volymjustering	211
9	Konsekvenser av förslagen.....	213
9.1	Konsekvenser för brevmarknadens intressenter.....	213
9.1.1	Konsekvenser av införandet av ett krav på tvådagars brevbefordran med en höjd kvalitetsnivå	213
9.1.2	Konsekvenser av ett flexiblare pristak.....	220
9.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	225
9.3	Kostnader för staten och förslag till finansiering	226
9.4	Samhällsekonomiska konsekvenser	227
9.4.1	Effekter på miljön.....	228
9.4.2	Möjligheter till samdistribution.....	229

9.5	Postverksamhet i krig.....	230
9.6	Övrigt.....	230

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:87.....	231
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:124.....	241
Bilaga 3	En genomgång av kvalitetskrav i några europeiska länder.....	243

Sammanfattning

Inledning

I takt med att användarnas kommunikationsmönster förändras minskar brevvolymer. Dagens regler för övernattbefordran och pristak infördes för snart två decennier sedan då förutsättningarna för snabb digital kommunikation inte var desamma som i dag. Utredningens mål är därför att utforma regler som säkerställer att det finns en samhällsomfattande posttjänst över hela landet som tillhandahålls till rimliga priser, utan statsstöd. Kraven på den postoperatör som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska vara proportionerliga samtidigt som de ska svara mot användarnas framtida behov.

Utredningen föreslår därför att kravet på övernattbefordran i den samhällsomfattande posttjänsten ersätts med en tvådagars bastjänst för brevbefordran där minst 95 procent av breven ska ha delats ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen. Förslaget ska säkerställa att det även framöver finns en samhällsomfattande posttjänst som på ett effektivt sätt möter samhällets behov av att skicka brev.

Portohöjningar för brev upp till 250 g som postas med den nya tjänsten ska begränsas av ett pristak som ska kunna anpassas till de förväntade volymnedgångarna. Genom förslaget kommer portoreglerna även fortsättningsvis att garantera en bastjänst till ett normalporto för de användare som skickar brev.

Utredningen vill med förslagen bibehålla brevet värde som en symbol för ett leveranssäkert kommunikationssätt – som ett brev på posten.

Uppdraget

Utredningens uppdrag i denna första del har huvudsakligen bestått av följande delar.

- Bedöma vilka grupper i samhället som har behov 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.
- Beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten och föreslå hur en alternativ posttjänst, tillhandahållen på marknadsmässiga villkor för övernattbefordrad post, skulle kunna se ut. Därutöver bedöma hur basnivån för den gränsöverskridande posten ska kunna upprätthållas och i analysen väga in att det finns olika förutsättningar i olika delar av landet.
- Utreda den nuvarande pristaksregleringen enligt postförordningen (2010:1049) och då särskilt analysera effekterna av pristaxregleringen i 3 kap. 2 § postlagen (2010:1045).
- Undersöka om det fortfarande finns grupper i samhället som inte har något alternativ till Postnord Group AB (Postnord) och därmed behöver skyddas av ett pristak och om så är fallet föreslå en ändamålsenlig konstruktion av ett pristak.
- Beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av pristaket, analysera marknadssituationen och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på marknaden.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Gällande rätt

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 bland annat krav på befordringstider. Regeringen har i 6 § postförordningen bestämt att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämnings-

tid 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. Kraven på hur många brev som ska ha delats ut har anpassats utifrån kostnader, kunders betalningsvilja, Sveriges geografi och klimat samt efter den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet.

Regeringen har även utnyttjat sitt bemyndigande i 3 kap. 3 § postlagen att meddela föreskrifter om att priser för tjänster som ingår i postverksamhet och som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten inte får överstiga vissa nivåer. Enligt 9 § postförordningen får den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst per kalenderår inte höja priser för inrikes befordran av enstaka postförsändelser som anges i 6 § första stycket och som väger högst 500 g, mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Avsikten med detta pristak är att, tillsammans med bestämmelsen om rimliga priser för den samhällsomfattande posttjänsten, skydda postkunder som inte har något alternativ till Postnord från alltför höga portokostnader vid befordran av enstaka försändelser.

Postlagens bestämmelser om prissättning för den samhällsomfattande posttjänsten finns i 3 kap. 2 § postlagen. Enligt regleringen ska prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

Tvådagarsbefordran med hög tillförlitlighet

En övervägande del av de brev som i dag kan upplevas som brådsakande kommer i framtiden skickas digitalt. Utredningen har tagit del av en undersökning som Post- och telestyrelsen har låtit genomföra avseende behov av övernattbefordran hos privatpersoner och småföretagare. Utredningen har även låtit intervjua företrädare för ett flertal organisationer och offentliga aktörer om deras behov när det gäller brev- och postbefordran. Undersökningarna visar att det i många fall inte är avgörande för användarna att breven kommer fram övernatt i stället för efter två eller ibland tre dagar. En reglerad övernattbefordran är därför inte längre befogad. Det finns dock ett fortsatt generellt behov av brevbefordran varför det även i fort-

sättningen är nödvändigt med en reglering av nationell befordran av brev. Utredningen föreslår att ett krav på tvådagarsbefordran av brev införs som en bastjänst i den samhällsomfattande posttjänsten och att övernattbefordranskravet tas bort.

Det har under utredningsarbetet framkommit att det som användarna av brevtjänster sätter stort värde på är att veta *när* breven senast kommer fram. Dagens krav på att 85 procent av de övernattbefordrade breven ska ha delats ut påföljande arbetsdag bör därför höjas. För att säkra brevtjänstens kvalitet på lång sikt föreslår utredningen att 95 procent av de brev som lämnats in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar. Kvalitetskravet ska gälla i hela landet oavsett var brevet har postats.

Användarnas behov kommer därmed att kunna säkerställas även i framtiden samtidigt som postoperatören undviker de extra kostnader som kravet på övernattbefordran innebär och som i allt mindre grad efterfrågas.

Kvalitetskrav för den gränsöverskridande posten

Utredningen föreslår även en särskild reglering av kvalitetskrav för de gränsöverskridande postförsändelserna inom Europeiska unionen för att uppfylla kraven som ställs på Sverige i postdirektivet. Sverige saknar i dag ett sådant krav. För att regleringsmässigt säkerställa att Sverige lever upp till postdirektivets krav som avser gränsöverskridande postbefordran är det, enligt utredningens mening, lämpligt att ha en särskild reglering kring de gränsöverskridande postförsändelserna när kvalitetskravet på övernattbefordran tas bort. Kravet avgränsas till försändelser upp till 2 kg och gäller de försändelser som har skickats för postbefordran inom den snabbaste normalkategorin. Kvalitetskraven är i nivå med de krav som finns i postdirektivets bilaga II vilket innebär att minst 85 procent av försändelserna ska ha delats ut senast den tredje arbetsdagen räknat från inlämningsdagen och minst 97 procent senast den femte arbetsdagen från inlämningsdagen. Något särskilt nationellt uppföljningskrav för den gränsöverskridande posten föreslås inte utan uppföljningen görs liksom tidigare av International Post Corporation.

Ett ändamålsenligt pristak

Syftet med och behovet av ett pristak kan förändras över tid. Det nuvarande pristaket, som omfattar alla enstaka brev upp till 500 g som lämnats in för övernattbefordran, infördes 1998. Det huvudsakliga syftet var att skydda konsumenter mot överpriser. Regeringen ville framför allt säkerställa rimliga priser för de konsumenter som saknade alternativ till Posten AB (dagens Postnord Group AB). Ett annat viktigt syfte med pristaket var att motverka korssubventionering mellan Postnords ej konkurrensutsatta och konkurrensutsatta posttjänster.

Utredningen har låtit undersöka dels privatpersoners prioriteringar vid brevbefordran, dels utvalda gruppers tillgång till och intresse av digitala alternativ. Syftet var att bedöma om det finns skyddsvärda grupper ur aspekten att de inte har något alternativ till Postnord vid brevbefordran om portot skulle höjas. Undersökningarna tyder på att det även i framtiden kommer att finnas grupper som skulle gynnas av att portot hålls på en reglerad nivå, framför allt småföretagare i gles- och landsbygder och äldre privatpersoner. Hur stort behovet av ett reglerat porto är har dock varit svårt att fastställa eftersom det saknas statistik över hur många brev grupperna skickar.

Det finns inte något förtydligande, varken i postreglering eller i förarbeten, av vad som avses med att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara kostnadsorienterad. Mot bakgrund av att dagens regler om kostnadsorientering är svårtillämpade och det hot mot en långsiktigt hållbar konkurrens som en otydlig lagstiftning innebär, anser utredningen att det i dag främst är risken för korssubventionering som motiverar ett pristak. Utan pristak på den icke konkurrensutsatta delen av brevmarknaden skulle portot troligtvis höjas.

Utredningen bedömer att det inte inom den närmaste framtiden kommer att uppstå sådan konkurrens som medför en prispress på den marknad som omfattas av pristaksreglering. Bedömningen görs mot bakgrund av den vikande brevmarknaden, den framtida digitaliseringen och de höga inträdeshindren på marknaden.

Prisregleringen i postförordningen bör ändras så att den avser enstaka brev upp till 250 g som befordras över två arbetsdagar. Den nya viktgränsen motiveras av att man då täcker in så många som

97 procent av de inrikes enstaka brev som i dag befordras övernatt. Enligt utredningen bör den nuvarande kopplingen till konsumentprisindex behållas som bas för pristaket. Pristaket ska bli mer flexibelt genom en parameter som tar hänsyn till hur den utsedde tillhandahållarens kostnadsstruktur förändras vid volymförändringar för brev upp till 250 g. Hur stor denna parameter ska vara ska bestämmas av Post- och telestyrelsen med ett treårigt intervall. Vid införandet av det nya pristaket bör regeringen fastställa en ny kostnadsbas som ska vara utgångspunkt för pristaket.

Konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att tvådagarsbefordran med ett höjt krav på tillförlitlighet till 95 procent sammantaget kommer få övervägande positiva konsekvenser för brevmarknadens intressenter. Användarna kan till en början komma att uppleva att det nya kvalitetskravet innebär en försämrad postservice eftersom de inte längre kommer att kunna posta ett brev med normalporto för övernattsbefordran till alla delar i landet. Däremot kommer en positiv konsekvens för användarna vara att den reglerade tillförlitligheten höjs och säkras på längre sikt med det nya kvalitetskravet. Förslaget får positiva konsekvenser för Postnord eftersom det är kostnadsbesparande och möjliggör effektiviseringar. Förslaget kommer däremot inte att få några större konsekvenser för vare sig konkurrerande postoperatörer eller Post- och telestyrelsen.

Den föreslagna pristakskonstruktionen kommer inte heller medföra några större konsekvenser för användare och konkurrenter jämfört med dagens pristak. Postnord kommer däremot ges möjlighet till en prissättning som tar större hänsyn till ändrade kostnader vid volymförändringar av de tjänster som omfattas av pristaket. Förslaget skapar därigenom förutsättningar för en långsiktigt hållbar reglering. Nackdelen med det föreslagna pristaket är att det till sin konstruktion är mer komplext än dagens pristak, vilket kan komma att öka de administrativa kostnaderna för både Postnord och Post- och telestyrelsen.

Genom att övernattskravet tas bort beräknar utredningen, baserat på Postnords uppgifter, att företagets kostnader totalt kommer att minska med 250–300 miljoner kronor per år netto (sparade kostnader

på flygtransporter och ökade kostnader för informationsinsatser). Dessa inbesparade kostnader måste ställas mot användarnas alltmer begränsade behov av att kunna skicka brev övernatt i dag och i framtiden. Utredningen har inte kunnat påvisa att ett borttagande av övernattkravet skulle få så allvarliga konsekvenser för användarna att kostnaderna för att upprätthålla tjänsten kan anses vara proportionerliga.

I dag transporteras 22 procent av de inrikes övernattbefordrade adresserade försändelserna med flyg. Flygtransporter är nödvändiga för att klara av att upprätthålla övernattbefordran av inrikes brev i hela landet. Enligt Postnord uppgår koldioxidutsläppen från de postflyg som kan ersättas vid tvådagarsbefordran till cirka 7 500 ton brutto. Ett så stort utsläpp från flyg motsvarar en klimateffekt som är cirka dubbelt så stor, detta på grund av andra utsläpp än koldioxid, som ger en ökad klimateffekt på hög höjd. Om de berörda postflygen skulle ersättas av den tågtrafik som redan i dag befordrar brev över landet skulle klimatpåverkan vid transporten av de tidigare flygtransporterade breven i princip reduceras till noll. Det gäller under förutsättning att överströmningen till Postnords övernattbefordrade expressbrevtjänst inte blir betydande. Utredningen bedömer att det inte är sannolikt med tanke på tjänstens relativt höga pris samt på det konstaterat minskade behovet av övernattbefordran av brev.

Summary

Introduction

As users' communication patterns change, letter volumes are declining. The current rules on overnight delivery and a price cap were introduced almost two decades ago when the conditions for rapid digital communication were not the same as they are today. The Inquiry's objective is therefore to devise rules to secure the provision of a universal postal service throughout the country at affordable prices, without state support. The obligations on the universal service provider must be proportionate while meeting the future needs of users.

The Inquiry therefore proposes that the overnight delivery requirement of the universal postal service shall be replaced with a two-day basic service for letter delivery, whereby 95 per cent of all letters must be delivered no later than on the second working day, counting from the day of deposit. This proposal is to secure the provision of a universal postal service that effectively meets society's need to send letters, also in the future.

Tariff increases for letters weighing up to 250 grams deposited under the new service will be limited by a price cap that can be adapted to the anticipated decline in volumes. Through this proposal, regulation of tariffs will continue to guarantee a basic service at an affordable price for users who send letters.

With its proposals, the Inquiry wishes to maintain the value of the letter as a symbol of a means of communication that is secure and reliable – delivery without fail.

Remit

The Inquiry's remit for this first part mainly comprised the following elements.

- Assess which groups in society need overnight delivery of letters as part of the universal postal service, and in particular analyse and assess the need for postal services in various types of remote and rural areas.
- Describe the consequences of a discontinuation of the overnight delivery of letters as part of the universal postal service and propose how an alternative postal service could be designed, provided on market terms for overnight delivered mail items. In addition, assess how the basic level for the cross-border postal service can be maintained, and consider in the analysis that the conditions are different in different parts of the country.
- Investigate the current price cap regulation under the Postal Services Ordinance (2010:1049) and, in doing so, analyse in particular the effects of the price regulation in Chapter 3, Section 2 of the Postal Services Act (2010:1045).
- Look into whether there are still groups in society without any alternative to Postnord Group AB (Postnord) who thus need to be protected by a price cap, and if this is the case, propose an appropriate price-cap regulation.
- Describe the consequences of a discontinuation of the price cap, and analyse the market situation and the possibilities for competing businesses to enter the market and sustain operations.
- Draw up any necessary legislative proposals.

Applicable law

Chapter 3, Section 1 of the Postal Services Act contains a description of the scope of the universal postal service and an authorisation for the Government or the authority designated by the Government to issue requirements concerning time limit for routing. In Section 6 of the Postal Services Ordinance, the Government lays down that the universal postal service is to meet the requirement of delivering

on the next working day throughout the country at least 85 per cent of the letters deposited for overnight delivery before the last collection time notified, wherever in the country they are posted. At least 97 per cent of these letters must be delivered within three consecutive working days. The requirement concerning how many letters must be delivered has been adapted on the basis of costs, the willingness of customers to pay, Sweden's geography and climate, and the basic level that is required for cross-border mail under the Postal Services Directive.

The Government has also used its authority under Chapter 3, Section 3 of the Postal Services Act to issue regulations specifying that prices for services included in postal activities and covered by the universal postal service must not exceed certain levels. Under Section 9 of the Postal Services Ordinance, the universal service provider may not, per calendar year, increase prices for domestic conveyance of single postal items referred to in Section 6, first paragraph, and which weigh at most 500 grams, by more than the alteration in the consumer price index between July in the immediately preceding year and July in the year before that. The purpose of this price cap is, together with the provision on affordable prices for the universal postal service, to protect users without any alternative to Postnord from excessively high tariffs when posting single mail items.

The provisions of the Postal Services Act on pricing for the universal postal service are contained in Chapter 3, Section 2 of the Postal Services Act. Under this regulation, the pricing of the universal postal service shall be transparent, non-discriminatory and cost-oriented, and give incentives for an efficient universal service provision.

Two-day delivery time and high reliability

The vast majority of letters that are currently regarded as urgent will in the future be sent digitally. The Inquiry has read the report that the Swedish Post and Telecom Authority commissioned concerning the need for overnight delivery among private individuals and small business owners. The Inquiry has also commissioned interviews with representatives of several organisations and public

actors about their needs. The reports show that in many cases it is not essential to the users that their letters arrive the next day instead of in two or sometimes three days' time. Regulated overnight delivery is therefore no longer justified. However, there is still a general need for letters to be delivered, which is why it is necessary to maintain regulations concerning the domestic conveyance of letters. The Inquiry proposes the introduction of a requirement that letters be delivered within two days as a basic service of the universal postal service and the discontinuation of overnight delivery.

During the course of the Inquiry it emerged that the users of postal services place great value on knowing *when* at the latest their letters will arrive. The current requirement that 85 per cent of the letters conveyed overnight must be delivered on the subsequent working day should therefore be raised. To safeguard the quality of postal services in the long term, the Inquiry proposes that 95 per cent of the letters posted for delivery in two days' time must be delivered within two working days. The quality requirement must apply throughout the country, regardless of where a letter is deposited.

It will therefore be possible to ensure users' needs are met in the future too, while the designated postal operator will be able to avoid the additional costs that the overnight delivery requirement entails and that is in ever declining demand.

Quality requirement for cross-border mail

The Inquiry also proposes special regulation of the quality requirement for cross-border mail within the European Union to meet the requirements placed on Sweden in the Postal Services Directive. Sweden currently lacks such a requirement. To ensure through regulation that Sweden is meeting the requirements of the Postal Services Directive concerning cross-border postal services, the Inquiry considers it appropriate to establish a special regulation concerning cross-border mail when the quality requirement for overnight delivery is abolished. The requirement is limited to postal items weighing up to 2 kg and applies to postal items sent for delivery within the fastest standard category. The quality requirements are in line with the requirements contained in Annex II of

the Postal Services Directive, which means that at least 85 per cent of postal items must be delivered no later than the third working day counting from the day of deposit, and at least 97 per cent no later than the fifth working day from the day of deposit. We do not propose any particular national follow-up requirement for cross-border mail; instead, follow-up should be carried out, as previously, by the International Post Corporation.

An appropriate price cap

The aim of and need for a price cap can change over time. The current price cap, which applies to domestic conveyance of single postal items weighing up to 500 grams deposited for overnight delivery, was introduced in 1998. The main aim of this was to protect consumers against excessively high prices. Above all, the Government wanted to ensure affordable prices for those consumers who lacked alternatives to Posten AB (now Postnord Group AB). Another important aim of the price cap was to counter cross-subsidisation between Postnord's postal services that are subject to competition and those who are not.

The Inquiry has had an investigation carried out into the priorities of private individuals when posting letters and selected groups' access to and interest in digital alternatives. The aim was to assess whether there are groups worthy of protection due to the fact that they would not have any alternative to Postnord when sending letters, if tariffs were raised. These investigations indicate that there will be groups in the future that would benefit from tariffs being kept at a regulated level, primarily small businesses in remote and rural areas and older private individuals. However, it has been difficult to establish how great the need is for regulated tariffs as no statistics are available on how many letters these groups send.

Neither the postal regulations nor the legislative history clarify what is meant by the pricing of the universal postal service having to be cost-oriented. In light of the fact that the current regulation on cost orientation is difficult to apply and the threat that unclear legislation would pose to long-term sustainable competition, the Inquiry considers that at present, it is primarily the risk of cross-

subsidisation that justifies a price cap. Without a price cap in the section of the letters market not subject to competition, tariffs would probably be raised.

The Inquiry considers that no such competition will emerge in the foreseeable future as to entail price pressure on the market covered by a price cap regulation. This assessment has been made in light of the declining letters market, future digitalisation and the high barriers to market entry.

Price regulation in the Postal Services Ordinance should be amended to apply to single letters weighing up to 250 grams to be delivered within two working days. The new weight limit is justified as it covers as much as 97 per cent of the single items of correspondence sent domestically that are currently distributed overnight. In the Inquiry's view, the current link to the consumer price index should be kept as the basis for the price cap. The price cap should be made more flexible by introducing a parameter that takes into account how the designated provider's cost structure changes for changes in volumes of items of correspondence weighing up to 250 grams. The Swedish Post and Telecom Authority shall at three-year intervals decide the size of this parameter. On the introduction of a new price cap, the Government should establish a new cost base as a starting point for the price cap.

Impact assessment of the proposals

The Inquiry considers that the two-day delivery time combined with an increased delivery guarantee requirement of 95 per cent will have mainly positive consequences for the postal market stakeholders. Users may initially feel that the new quality requirement means deterioration in the postal service as they will no longer be able to send a letter at a standard tariff for overnight delivery to all parts of the country. However, one positive consequence for users will be that the regulated quality of services is increased and ensured in the longer term with the new quality requirement. The proposal will have positive consequences for Postnord, as it will lead to savings and enable greater efficiency. On the other hand, the proposal will not have any major consequences for competing postal operators or the Swedish Post and Telecom Authority.

Further, the proposed price cap framework will not have any major consequences for users and competitors compared with the current price cap. However, Postnord will be able to set tariffs to take greater account of changing costs in the event of changes in volumes of the services covered by the price cap. The proposal thus creates the conditions for long-term sustainable regulation. The disadvantage of the proposed price cap is that its design is more complex than the current price cap, which may increase the administrative costs for both Postnord and the Swedish Post and Telecom Authority.

The Inquiry has calculated, on the basis of information from Postnord, that the discontinuation of overnight delivery will reduce the company's net costs by SEK 250–300 million per year (savings in terms of air transport and increased costs for information campaigns). These savings must be placed against the users' increasingly limited need to send letters for overnight delivery, both now and in the future. The Inquiry has not been able to show that removing the overnight delivery requirement would have such serious consequences for users that the costs of maintaining the service can be considered proportionate.

At present, 22 per cent of the mail items addressed to domestic recipients for overnight delivery are sent by airmail. Air transport is necessary to guarantee overnight delivery for domestic letters throughout the country. According to Postnord, the carbon dioxide emissions from airmail services that could be replaced with two-day delivery would amount to approximately 7 500 tonnes gross. Such a high level of flight emissions is the equivalent of a climate impact that is approximately twice as large because of emissions other than carbon dioxide that have a greater climate impact at high altitude. If the airmail services in question were replaced by rail transportation – which is already used to deliver mail items across the country – the climate impact of the transportation of letters previously sent via airmail would essentially be reduced to zero. This is assuming that no great number of customers transfer to Postnord's overnight express delivery service. The Inquiry considers that this is unlikely considering the relatively high price of the service and the reduced need for overnight delivery of mail items that has been identified.

1 Författningsförslag

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

Regeringen föreskriver att 6 och 9 §§ postförordningen (2010:1049) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), uppfylla *kravet att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämnings- tid 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.*

Den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), uppfylla *kraven att*
1. minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämnings- tid har delats ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen, oavsett var i landet de har lämnats in, och

2. minst 85 procent av de adresserade försändelser som väger högst 2 kg och som har överlämnats i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster, som har lämnats in före angiven senaste inlämnings- tid för gränsöverskrid-

ande postbefordran inom den snabbaste normal kategorin inom Europeiska unionen, har delats ut senast den tredje arbetsdagen räknat från inlämningsdagen och minst 97 procent av försändelserna har delats ut senast den femte arbetsdagen räknat från inlämningsdagen.

Post- och telestyrelsen ska årligen kontrollera att kravet i första stycket uppfylls och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll.

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om senaste inlämningsstid och ytterligare föreskrifter om krav på befordringstider enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen.

9 §

Den som tillhandahåller en samhällsomfattande *posttjänst* får per kalenderår inte höja priser för inrikes befordran av enstaka *postförsändelser som väger högst 500 gram, mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Ett pris får dock avrundas till närmaste femtiotal öre, även om detta innebär att höjningen blir större än förändringen i konsumentprisindex.*

Den som tillhandahåller *den* samhällsomfattande *posttjänsten* får per kalenderår inte höja priserna för inrikes befordran av enstaka *brev som väger högst 250 g och som lämnats in för utdelning senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen med mer än:*

1. *den procentuella förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan, och*
2. *en andel av den procentuella volymförändringen av tjänsten.*

Post- och telestyrelsen ska vart tredje år fastställa storleken på andelen av den procentuella volymförändringen. Den som tillhandahåller den samhällsomfattande

tjänsten ska på begäran inkomma med nödvändigt underlag för beräkning av andelen till Post- och telestyrelsen.

Ett utrymme för prishöjning som inte utnyttjats under ett kalenderår får användas under ett av de tre påföljande åren. *Det totala utrymmet för prishöjning ska dock minskas med sådan höjning utöver ändringen i konsumentprisindex som skett på grund av avrundning.*

Ett utrymme för prishöjning som inte utnyttjats under ett kalenderår får användas under ett av de tre påföljande åren.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven analysera behovet av postförordningens reglering av övernattbefordran och prisreglering samt utarbeta nödvändiga författningsförslag. Analysen ska innefatta en bedömning av behovet av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten med en särskild analys av behovet i gles- och landsbygd. Utredningen ska även identifiera vilka grupper i samhället som har behov av övernattbefordran och beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten, särskilt i förhållande till prisregleringen av enstaka övernattbefordrade postförsändelser. Ett författningsförslag avseende övernattbefordrad post ska innefatta en posttjänst tillhandahållen på marknadsmässiga villkor där basnivån för den gränsöverskridande posten upprätthålls.

Utredningen ska också undersöka om det finns grupper i samhället som saknar alternativ till Postnord, beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av pristaket samt analysera marknadssituationen och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på marknaden. Om det finns behov av ett pristak ska utredningen föreslå en ändamålsenlig pristakskonstruktion i ett författningsförslag.

2.2 Syfte

I takt med att användarnas kommunikationsmönster förändras minskar brevvolymer. Gällande regler för övernattbefordran och pristak infördes för cirka två decennier sedan då förutsättningarna för snabb kommunikation genom tillgång till internet inte var de-

samma som i dag. Utredningen gör den aktuella översynen i syfte att på ett mer effektivt sätt matcha regelverket mot dagens och framtidens behov av att skicka brev. De krav som ställs på den operatör som utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten bör vara proportionerliga och svara mot användarnas behov.

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 postvolymerna 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 tillhandahålls utan statsstöd och till rimliga priser även på längre sikt. För att det ska vara möjligt måste både användarnas behov och de kostnadsmässiga förutsättningarna att tillhandahålla tjänsten beaktas.

2.3 Utredningstiden

Utredningens kommittédirektiv beslutades den 13 augusti 2015. Sekretariatet påbörjade sitt arbete den 1 oktober 2015 och har där efter haft löpande kontakter med utredaren, huvudmannen, experterna, berörda företag, organisationer och upphandlade konsultfirmor. Med anledning av att uppdraget enligt direktiven skulle redovisas redan den 30 november 2015 fick utredningen i tilläggsdirektiv 2015:124 förlängd utredningstid till den 31 mars 2016.

2.4 Möten, konsultuppdrag och kommunikation

2.4.1 Expertmöten

Utredningen hade sitt första expertmöte den 18 november 2015. Expertmöten har även hållits den 28 januari 2016 och den 18 februari 2016.

2.4.2 Övriga möten

Utredningen har under hösten 2015 och vintern 2016 träffat företrädare för Postnord, Bring Citymail, Digitaliseringskommissionen, Post- och telestyrelsen, UPS, Facket för Service och Kommunikation (SEKO), 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 Trafikutskottet, Peter Brännström (tidigare produktionschef Posten Meddelande AB), Lars Idermark (tidigare VD för Postnord AB) och Fastighetsägarna.

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.

2.4.3 Konsultuppdrag

I början av november 2015 hade utredningen uppstartsmöten med två konsultfirmor som har haft följande uppdrag:

Ramböll har under november 2015 identifierat och kartlagt specifika användargrupper beroende av övernattbefordran av brev- försändelser och post. De har även haft i uppdrag att kartlägga alternativ till Postnords brevtjänster för att kunna genomföra en konsekvensanalys och där identifiera hur olika kartlagda grupper drabbas av en prishöjning/förändring av kvalitetskrav.

Copenhagen Economics har under november 2015 utrett hur en ändamålsenlig konstruktion av ett pristak skulle kunna se ut. Uppdraget innebar även att studera konsekvenserna av att avveckla det nuvarande pristaket och genomföra en av Copenhagen Economics föreslagen pristaks konstruktion. Copenhagen Economics har inom uppdraget också kartlagt pristaksfunktioner för brevtjänster i Europa.

2.4.4 Kommunikation

Utredningen har fått in skrivelser från bland annat Postnord, Bring Citymail, VTD, Post- och telestyrelsen, SEKO, ST, 21 Grams, Peter Brännström, Schenker, Svensk Direktreklam, Postnummer-uppror.nu, Grafiska företagen och Tidningsutgivarna.

Utredningen har haft kontakt med representanter för tillsynsmyndigheter och postoperatörer i 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 (EU-kommissionen) postdirektiv¹ 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.²

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.³

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.⁴ För att posttjänsten ska vara effektiv är 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.

¹ 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.

² Skäl 2 i ingressen till 1997 års postdirektiv.

³ MSB, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, publ.nr: MSB597 – december 2013, s. 5.

⁴ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 26.

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 och därmed att få kallas postoperatör. Vid tidpunkten för införandet av kravet hade 105 företag postoperatörstillstånd. Därefter har antalet minskat och 2015 hade 32 företag tillstånd att bedriva postverksamhet.⁵

3.2 Gällande rätt

Nedan redogör utredningen för relevanta författningar och definitioner som rör den samhällsomfattande posttjänsten, övernattbefordran och pristak.

3.2.1 Postlag och postförordning

Den nu gällande postlagen trädde i kraft den 1 september 2010.⁶ Den föregående postlagen hade ändrats ett stort antal gånger varför regeringen ansåg att det fanns anledning att föreslå en ny, omarbetad, postlag. Enligt förarbetena syftar den nya postlagen bland annat till att genomföra ändringar som följer av 2008 års postdirektiv och som ska vara genomförda senast den 31 december 2010.⁷ En ny postförordning (2010:1049) trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte postförordningen från 1993.

⁵ Trafikanalys, *Postverksamhet 2014*, statistik 2015:19, s. 13.

⁶ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*; SOU 2009:82, *En ny postlag* och 2009/10:TU19, *Ny postlag m.m.*

⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 1.

Definitioner

Postlagen innehåller definitioner av bland annat samhällsomfattande posttjänst, postverksamhet, postförsändelse och brev. Den *samhällsomfattande posttjänsten* är enligt 1 kap. 2 § postlagen en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Postverksamhet är regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Regelbunden utdelning ska ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje tillfälle.⁸

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 postförsändelse ingår förutom brev även till exempel böcker, kataloger, tidningar, tidskrifter och paket.⁹

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.¹⁰

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 §. Om tillhandahållarna på en fungerande marknad tillgodoser samtliga aspekter av den samhällsomfattande posttjänsten ska staten inte behöva vidta några åtgärder för att tjänsten ska säkras. En direkt följd av att någon postoperatör inte utses är emellertid att bestämmelser om till exempel särskilda priser och andra villkor inte blir tillämpliga. Regleringen rörande redovisningsbestämmelserna kan därför komma

⁸ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 87–88.

⁹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 87.

¹⁰ Prop. 1993/94:38, *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*, s. 152.

att utgöra ett viktigt skäl för Post- och telestyrelsen att utse den eller de som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten trots att tjänsterna som sådana kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts.¹¹

Frågan om det var korrekt och proportionerligt att Post- och telestyrelsen förenade Postens tillstånd att bedriva postverksamhet med ett villkor att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten har varit uppe till prövning i Kammarrätten i Stockholm i mål nr 4041-11. Enligt kammarrättens lagakraftvunna dom den 10 maj 2012 var Post- och telestyrelsens beslut att utse Posten att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten inte till någon del oriktigt. Enligt nu gällande tillståndsvillkor är Postnord Group AB (Postnord) alltjämt utsedd att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten.¹²

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. Det ska enligt beskrivningen finnas en posttjänst som innebär att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, med vissa undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser. Vidare ska de bestämmelser om befordringstider som meddelats av regeringen följas och enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser. Med enstaka postförsändelser avses styckevis befordran av postförsändelser som måste hanteras enskilt (till exempel brev-lådepost och så kallad kontorspost) till skillnad från försändelser som lämnas för befordran på annat sätt än styckevis och i en sådan mängd att det innebär en enklare hantering för operatörerna (till exempel sändningar).¹³ Det är inte fastslaget var den exakta gränsen mellan enstaka försändelser och sändningar går.

¹¹ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 53.

¹² Post- och telestyrelsens tillståndsvillkor den 11 september 2015, dnr: 15-8920.

¹³ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 25 och 45.

Regeringen har i 6 och 7 §§ postförordningen bemyndigat tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande tjänsten och om krav på befordringstider. Några sådana föreskrifter har inte meddelats.

En öppen prissättning av den samhällsomfattande posttjänsten

I 3 kap. 2 § postlagen anges att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. För den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten gäller dessutom bland annat att den interna redovisningen ska ha olika konton för tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten och de som inte gör det. Enligt förarbetena¹⁴ ger kravet på skilda konton tillståndsmyndigheten en möjlighet att övervaka att den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten gör det till priser som är öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade samt främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Detta sker bland annat genom att tillståndsmyndigheten granskar att kostnaderna har fördelats korrekt mellan tjänsterna och att korssubventionering¹⁵ inte förekommer mellan posttjänster som ingår respektive inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Kvalitetskrav vid övernattbefordran

I 6 § postförordningen anges att den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen, uppfylla kravet att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid 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. Enligt 6 § andra stycket ska Post- och telestyrel-

¹⁴ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 96.

¹⁵ Korssubventionering innebär att ett företag använder intäkter från en verksamhet till att finansiera en annan verksamhet.

sen årligen kontrollera att kravet i första stycket uppfylls och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll.

I äldre förarbeten¹⁶ till postlagen diskuteras frågan hur långtgående krav staten ska ställa på bland annat befordringstider i förhållande till de krav som ställs i 1997 års postdirektiv. Basnivån på nationell nivå skulle enligt regeringen kunna motsvaras av krav på att 85 procent av postförsändelserna ska vara framme nästa dag (övernattbefordran) och att 97 procent ska vara framme efter tre dagar. Lägre än så får operatörens kvalitet inte ligga någonstans i landet. Målnivån däremot skulle enligt regeringen exempelvis kunna sättas till 96 procent för övernattbefordran och 100 procent för tredagarsbefordran. Med hänsyn till kostnader, kunders betalningsvilja och praktiska förutsättningar att klara av befordring med hänsyn till Sveriges geografi och klimat, ansåg regeringen slutligen att kraven på befordringstid för adresserade brevöversändelser ska anpassas till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet och gälla försändelser som lämnas in i alla delar av landet. Det ska således inte vara fråga om en genomsnittlig procentandel för hela landet.

Åtgärder när kvalitetskravet inte uppfylls

Post- och telestyrelsen ska enligt 6 § postförordningen årligen kontrollera att kvalitetskravet för övernattbefordrade brev uppfylls. Enligt 4 kap. 13 § postlagen har Post- och telestyrelsen tillsyn över efterlevnaden av postlagen och föreskrifter och tillståndsvillkor meddelade med stöd av lagen. Detta innebär att Post- och telestyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att kvalitetskravet ska följas. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite.

Regeringen har gjort bedömningen att kraven i postlagen och i Postnords tillståndsvillkor på klagomålshandling och offentliggörande av klagomål, uppfyller kraven i artikel 19 i 1997 års postdirektiv. Inom ramen för klagomålshandlingen betalar postoperatören kompensation när denne bedömer att den tjänst som användaren har nyttjat ger rätt till ersättning. Enligt regeringen finns det inte något behov av att utvidga postoperatörernas ansvar med hän-

¹⁶ Prop. 1997/98: 127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 21.

syn till svårigheter att visa att ett brev verkligen postats och att portot för brevbefordran är förhållandevis lågt.¹⁷

Postnord har ingen skyldighet att betala straffavgift när kvalitetskravet inte är uppfyllt, som till exempel kan bli fallet i Danmark.

Pristak

Det pristak som utredningen ska se över återfinns i 9 § postförordningen och innebär att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst per kalenderår inte får höja priser för inrikes befordran av enstaka postförsändelser som anges i 6 § första stycket och som väger högst 500 g, mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Ett pris får dock avrundas till närmaste femtiotal öre, även om detta innebär att höjningen blir större än förändringen i konsumentprisindex.

Avsikten med pristaket är enligt äldre förarbeten¹⁸ att, tillsammans med bestämmelsen om rimliga priser för den samhällsomfattande posttjänsten, skydda postkunder som inte har något alternativ till Posten från alltför höga portokostnader vid befordran av enstaka försändelser. Pristaket avsåg därmed all osorterad post som skickades som enstaka försändelser till normalporto. Enligt förarbetena från 1998 fanns det en stark uppslutning kring behovet av det skydd som ett pristak innebär. Ett pristak ansågs även ha en återhållande effekt på övriga posttaxor. Då saknades dessutom alternativ till Posten för de flesta användare, vilket medförde ett behov av prisskydd för dessa grupper. Mot bakgrund av de speciella förhållanden som gällde på postmarknaden 1998 och vikten av att hela landets företag och hushåll hade tillgång till en tillfredsställande postservice till rimliga priser ansåg regeringen att det borde finnas möjlighet att ingripa om prissättningen blev orimligt hög. Pristaket inriktades på normalportot så att detta porto inte fick höjas mer än den allmänna prisutvecklingen. I praktiken innebar det att målgruppen för pristaket vidgades till att omfatta all osorterad post som skickas som enstaka försändelser till normalporto.

¹⁷ Prop. 2009/10:216, *Ny postlag*, s. 77.

¹⁸ Prop. 1997/98:127, *Statens svar på postområdet*, s. 28.

Regeringen ansåg att konsumentprisindex (KPI) skulle användas för uppföljning av pristaket eftersom det ingår moms i det pris som privatpersoner betalar och KPI därför bättre än andra index speglar ändringar i den nivå som konsumenterna möter.

3.3 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 1997¹⁹ fastställdes ett regelverk för postsektorn. Direktivet har därefter ändrats två gånger, 2002 och 2008.²⁰

I 2008 års postdirektiv anges i artikel 4 att medlemsländerna ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras. Posttjänster definieras i artikel 2.1 som insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser.

Av artikel 3 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. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna 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.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 3 i 1997 och 2008 års postdirektiv besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta följande minimiprestationer:

¹⁹ 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).

²⁰ 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).

- 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.

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.

Andra krav i direktivet gäller likabehandling av alla användare, kostnadsbaserade och rimliga taxor samt transparenta redovisningar hos den eller de operatörer som utses att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt artikel 9 i 2008 års postdirektiv får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden och tillstånden får förenas med villkor bland annat beträffande skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och om krav på tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande.

Medlemsländerna ska enligt artikel 12 i 2008 års postdirektiv vidta åtgärder för att se till att priserna för den samhällsomfattande tjänsten grundar sig på kostnaderna och är rimliga samt ge samtliga användare möjlighet att få tillgång till de tjänster som tillhandahålls. Om allmänintresset så kräver, får medlemsstaterna besluta att en enhetlig taxa ska gälla inom hela det nationella territoriet och/eller för gränsöverskridande, för tjänster till enhetspris och andra postförsändelser. Tillämpningen av en enhetlig taxa utesluter inte att den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt att ingå individuella avtal om priser med kunder. Enligt direktivet måste priserna vara öppna för insyn och icke-diskriminerande. Korssubventionering av samhällsomfattande tjänster utanför den sektor som omfattas av monopol med inkomster från tjänster inom denna sektor är i princip förbjuden.

I artikel 17 i 1997 års postdirektiv ställs krav på att medlemslandet ska besluta om kvalitetsnormer för post inom landet och säkerställa att de är förenliga med de normer som beslutas för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen. Vidare anges i artikel 16 i 2008 års postdirektiv att de nationella tillsynsmyndigheterna ska säkerställa att en oberoende kontroll av utförandet sker minst en gång om året av ett utomstående organ och att kontrollrapporter ska offentliggöras minst en gång om året.

I bilaga II till 2008 års postdirektiv finns kvalitetsnormerna för den gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen. Kvalitetsnormerna ska i varje land bestämmas i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normal kategorin. Normen uppställer två mål, dels att 85 procent av försändelserna ska vara utdelade inom tre dagar från inlämning, dels att 97 procent av försändelserna ska vara utdelade inom fem dagar från inlämning. De nationella kraven ska harmonisera med de krav som finns i direktivet. Normerna måste uppfyllas inte bara för det totala flödet inom gemenskapstrafiken i dess helhet utan också för varje bilateralt flöde mellan två medlemsstater.

Medlemsstaterna har möjlighet att välja den effektivaste och lämpligaste mekanismen för att garantera tillgången till samhällsomfattande tjänster, samtidigt som principerna om objektivitet, öppenhet och insyn, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden ska följas. Mekanismerna ska underlätta tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna eller delar av dem genom att exempelvis överlåta tillhandahållandet till marknaden.

3.4 Tidigare utredningar

Regleringen i postförordningen som gäller övernattbefordran och pristak har behandlats redan av föregående postutredningar åren 2005 och 2008. Nedan följer en kort redogörelse av postlagsutredningarnas uppdrag och slutsatser gällande regleringen av övernattbefordran och pristak.

3.4.1 Post- och kassaserviceutredningen 2005

Post- och kassaserviceutredningen som tillsattes genom direktiv 2003:117 hade huvudsakligen i uppdrag att beskriva postmarknaden samt att göra en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden. Utredningen skulle även analysera det politiska målet för postområdet och utvärdera regleringen och myndighetsansvaret på postmarknaden samt bedöma om lagstiftningen och myndighetsansvarets utformning var ägnade att säkerställa att det politiska målet nås.

Utredningen bedömde i betänkandet ”Postmarknad i förändring” (SOU 2005:5) att kravet på övernattbefordran skulle kvarstå och någon förändring av kvalitetskravet föreslogs inte. Utredningen konstaterade bland annat att Posten med bred marginal överträffade kvalitetskraven i regleringen. Anledningen till detta ansågs vara ett kommersiellt ställningstagande av Posten. Under remissbehandlingen av betänkandet pekade Post- och telestyrelsen på vikten av att sändningar och ekonomibrev ingår i den samhällsomfattande tjänsten bland annat beroende på att dessa försändelseslag endast är föremål för begränsad konkurrens inom vissa delar av landet. Posten menade i sitt svar att den samhällsomfattande posttjänsten skulle begränsas till de icke konkurrensutsatta segmenten av postmarknaden.

Utredningen granskade även skyddsvärda gruppers behov av prisreglering. I betänkandet föreslogs att prisregleringen i postförordningen skulle upphävas med hänsyn till att nya förslag om skydd mot diskriminerande prissättning och andra diskriminerande villkor för den samhällsomfattande posttjänsten, skulle vara ett bättre sätt att komma tillrätta med problem som korssubventionering. Utredningen ansåg dock att tillsynsmyndigheten måste hinna tillämpa de nya bestämmelserna om klar och tydlig prissättning och skydd mot diskriminering i sådan utsträckning att de skulle ge ett tillräckligt skydd mot korssubventionering, innan pristaket avvecklades. Utredningen föreslog inte någon exakt tidpunkt för avvecklingen utan överlät detta till regeringen. Utredningen ansåg att regeringens bemyndigande att besluta om prisreglering inte skulle ändras med hänsyn till att ett pristak kan behövas av andra skäl. Sådana skäl skulle kunna vara kraftiga prisökningar för distribution av posttidningar om tidningsföretagen skulle utgöra en skyddsvärd grupp. Utredningens betänkande ledde dock inte till någon ändring av pristaket.

3.4.2 Postlagsutredningen 2008

Den senaste översynen av postlagen gjordes av postlagsutredningen, som tillsattes genom direktiv 2008:128, i delbetänkandet ”En ny postlag” (SOU 2009:82). Utredningen granskade bland annat innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten liksom Postens uppfyllelse av kraven. Utredningen konstaterade att den kvalitet som Posten upprätthåller avseende hur stor andel av de avsända breven för utdelning nästföljande dag som verkligen kommer fram inom den utlovade tiden, är betydligt högre än de krav som ställs i postförordningen och postdirektivet. Utredningen ansåg att den samhällsomfattande posttjänsten fortsatt skulle ha samma omfattning och försäkra medborgarna och andra användare en tjänst av samma kvalitet. Utredningen konstaterade att även om postdirektivet överlämnar till medlemsstaterna att bestämma kvalitetsnormer för den nationella postbefordran, begränsas de kvalitetskrav som kan ställas i praktiken av direktivets gränsöverskridande krav. Eftersom den svenska regleringen följer postdirektivet är kvalitetskravet i postförordningen en anpassning till de krav som direktivet ställer på gränsöverskridande postbefordran. Om några ändringar skulle bli aktuella i framtiden med anledning av oproportionerligt höga kostnader för att tillhandahålla tjänsten, ansåg utredningen att en ändring av kvalitetskraven skulle övervägas då längre befordringstider kan underlätta samdistribution och användning av billigare transportmedel. En sådan kostnadsbesparing innebär dock att servicen till medborgarna blir sämre. Utredningen föreslog att ett förtydligande skulle göras i 3 kap. 1 § p. 3 postlagen att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla de krav på befordringstider som får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

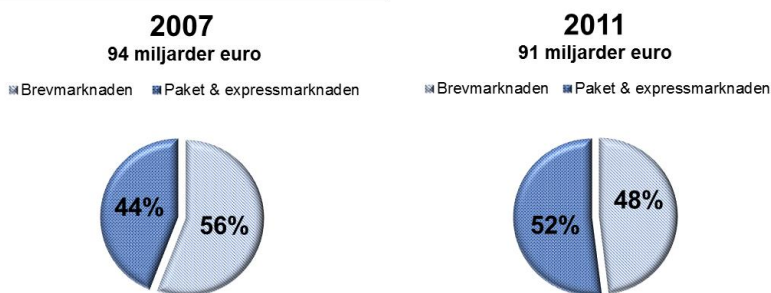
Vad avser regleringen gällande pristaket så föreslog utredningen att postlagens bestämmelse i fortsättningen ska begränsas till att endast avse den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningens förslag har legat till grund för regeringens proposition 2009/10:216 Ny postlag.

4 Postmarknaden

4.1 Den europeiska postmarknaden

Utredningen har valt att kortfattat beskriva hur den europeiska postmarknaden har förändrats. Den europeiska postmarknaden genomgår sedan en tioårsperiod en genomgripande förändring.¹ De främsta orsakerna till skiftet är nedgången i Europas ekonomi och ändrade kommunikationsvanor. Mellan 2007 och 2011 minskade postsektorns omsättning från 94 miljarder euro till 91 miljarder euro och uppgick då till 0,72 procent av EU:s² BNP. Medan efterfrågan på brevtjänster har minskat har volymerna på paket- och expressmarknaden ökat, vilket har resulterat i en strukturomvandling av postmarknaden 2007 till 2011, se figur 4.1.

Figur 4.1 Postmarknaden i Europa 2007 jämfört med 2011



Källa: WIK-Consult 2013.

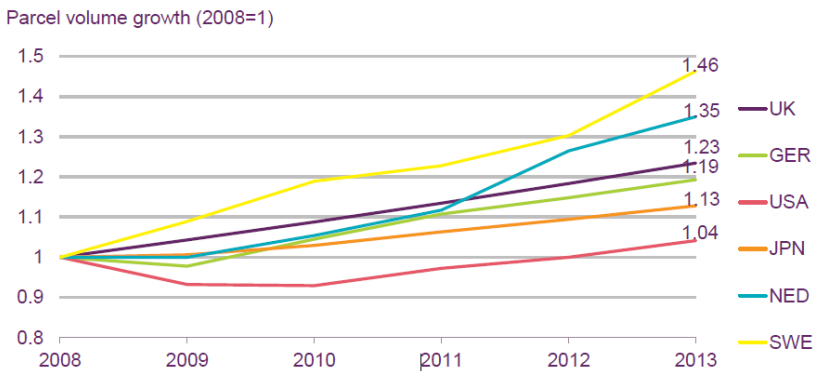
¹ Kapitlet baseras i huvudsak på uppgifter hämtade från WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)*, 2013.

² Beräknat på 28 medlemsländer.

4.1.1 Den europeiska paketmarknaden

Sverige hade utan jämförelse den största ökningen i paketvolym under 2013 med en ökning om 12,3 procent jämfört med antalet 2012.³ Förutom i Sverige ökade de befördrade paketvolymerna mest i Holland (6,7 procent), medan tillväxten i Storbritannien, Tyskland och USA endast uppgick till 4 procent. Lägst tillväxt hade Frankrike, vars paketvolym endast ökade med 0,9 procent under 2012.

Figur 4.2 Tillväxten i paketvolym 2008–2013, internationellt



Källa: Ofcom 2014.

Ökningen i paketvolym är framför allt ett resultat av den ökade e-handeln. Försäljningen från företag till konsument (B2C) uppskattas ha ökat med 18 procent inom EU 2012 jämfört med 2011.⁴ Den svenska e-handeln ökade uppskattningsvis med 16 procent under 2014 och omsatte då drygt 42,9 miljarder kronor.⁵

Den europeiska paket- och expressmarknaden är därmed stadigt växande och paketvolymerna ökade från 4,8 miljarder 2008 till 6,5 miljarder antal försändelser 2011. Då uppgick det genomsnittliga antalet befördrade paket per invånare till 13 stycken.

³ Siffran 12,3 % är troligtvis hämtade från Trafikanalys årliga undersökning. Eftersom vissa operatörer saknas i denna statistik och definitionen av paket är otydlig kan siffrorna vara underskattade. Till exempel uppskattar Schenker den svenska paketmarknaden 2014 till cirka 130 miljoner paket, medan Trafikanalys redovisar 89,9 miljoner.

⁴ WIK-Consult, *Study for the European Commission DG Internal Market and Services Design and development of initiatives to support the growth of e-commerce via better functioning parcel delivery systems in Europe*, 2014, s. 23.

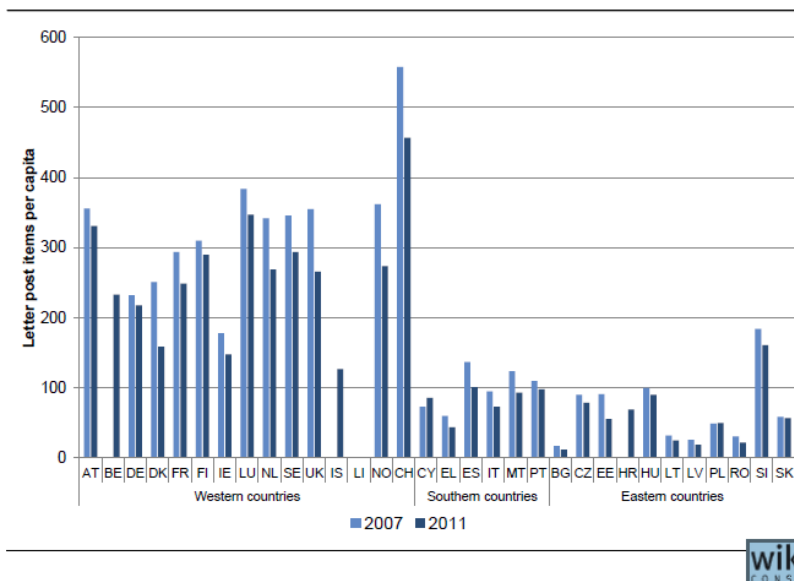
⁵ Postnord i samarbete med Svensk Digital handel och HUI research: *e-barometern 2014 årsrapport*, s. 2.

4.1.2 Den europeiska brevmarknaden

I monetära termer uppgick den europeiska brevmarknadens omsättning till 44 miljarder euro 2011 eller 0,34 procent av BNP. Antalet brev som befordrades av operatörer som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inom EU har sjunkit från uppskattningsvis 107,6 miljarder 2008 till 85,5 miljarder 2013.⁶ Det innebär en genomsnittlig volymminskning på 4,1 procent per år. De operatörer som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster är fortfarande huvudaktörer på den europeiska brevmarknaden, vilket möjligtvis kan förklaras av att de sista reglerade postmonopolen i Europa avskaffades så sent som 2013. Endast i ett fåtal länder såsom Bulgarien, Kroatien, Tyskland, Italien, Nederländerna, Polen, Spanien och Sverige finns det konkurrenter på den nationella brevmarknaden som tillsammans har marknadsandelar på mer än 5 procent.

⁶ Världspostföreningen, antal brevöversändelser, inrikes och utrikes, uppskattade översändelser för EU-27. Världspostföreningens statistik inkluderar endast operatörer i de medlemsstater som tillhör Världspostföreningen.

Figur 4.3 Antal skickade inrikes brev per invånare (2007 och 2011)



Källa: WIK-Consult 2013.



Nedgången i brevvolymer kan även illustreras genom att studera antal skickade brev per invånare mellan åren 2007–2011. Av figur 4.3 kan man utläsa att brevvolymer skiljer sig väsentligt åt mellan olika länder i Europa. 2011 delades mer än 80 procent av Europas totala brevvolymer ut i Västeuropa vilket i viktat genomsnitt innebar 250 stycken försändelser per invånare. Länderna i södra Europa stod för endast 12 procent av de totala volymerna med cirka 82 stycken försändelser per invånare. Det var också de sydeuropeiska länderna som drabbades hårdast under den ekonomiska nedgången och brevvolymer sjönk i genomsnitt sex procent mellan 2007 och 2011. Antal befördrade försändelser i Östeuropa sjönk inte lika kraftigt (2,4 procent) men de utgjorde å andra sidan endast sex procent av det totala antalet brev.

Det kanske mest intressanta i ovanstående figur är att Sverige 2011 låg på fjärde plats i Europa i fråga om flest skickade brev-försändelser per invånare, efter Schweiz, Luxemburg och Österrike. Schweiz och Luxemburg är säten för ett antal stora europeiska banker och ett mycket stort antal internationella organisationer (bland annat många inom FN-systemet) finns i Schweiz. Troligtvis beror

ländernas höga brevvolymer på att dessa organisationer skickar många brev. Den fortsatta förhållandevis höga svenska brevbefordran beror med stor sannolikhet på den konkurrens som har kännetecknat den svenska brevmarknaden sedan 1990-talet och som har skapat den låga prisnivån som beskrivs nedan i avsnittet 4.3.2 Prisutvecklingen.

Den framtida volymutvecklingen i Europa

Även om de europeiska postoperatörerna har varit överdrivet pessimistiska i sina framtidsprognoser de senaste decennierna har brevvolymernas genomsnittliga utveckling hittills, med något enskilt undantag, varit kontinuerligt nedåtgående.⁷ Det var inte förrän efter millenniumskiftet som volymnedgången påbörjades, och framför allt efter finanskrisen 2008 som den har ökat i takt. Hur den kommer att utvecklas framöver beror mycket på förutsättningarna på de nationella postmarknaderna och hur snabbt ändrade kommunikationsmönster får genomslag där.

När det tyska konsultföretaget WIK-Consult frågade ett antal tillsynsmyndigheter och stora postoperatörer i Europa om hur deras framtidsprognoser för brevvolymsutvecklingen såg ut 2011 gav svaren en någorlunda enig bild av vilka typer av brevfrösendelser som kommer att minska framöver. Prognoserna visade att det är de industriellt producerade brevsändningarna, såsom bankkontoutdrag, försäkringsbrev, lönebesked och räkningar som kommer att minska mest i volym fram till år 2020. Även kontorspost, det vill säga enstaka brev som skickas mellan företag eller myndigheter, kommer att minska om än inte lika snabbt.⁸ Adresserad direktreklam kommer troligtvis fortsätta ha en stabil utveckling eftersom det är en kommunikationskanal som är ett viktigt komplement till de digitala reklamkanalerna. Den sociala korrespondensen kommer inte minska så mycket ytterligare eftersom den ersatts av digitala kommunikationssätt redan tidigare.

⁷ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)*, s. 179–180.

⁸ Jämför med volymutvecklingen på den svenska brevmarknaden 2006–2014 i avsnitt 4.3.1 som visar att brevsändningar hittills har minskat mindre procentuellt sett än enstaka brev.

4.2 Den svenska postmarknaden

Vad som ingår i postverksamhet kan skilja sig åt mellan olika länder. Enligt den svenska postlagen är postverksamhet en regelbunden befordran av brev mot avgift, och med brev menas adresserade försändelser som väger högst två kg (se vidare kapitel 3). Distribution av paket och oadresserade försändelser som reklam och samhällsinformation ingår således inte i den svenska postverksamheten. Däremot omfattas paket i den samhällsomfattande posttjänsten som ska finnas i hela landet och som innebär att alla användare ska kunna ta emot och skicka postförsändelser till rimliga priser. Vad som är ett paket är dock inte definierat i postlagen. Utredningen kan få anledning att återkomma till hur en sådan definition skulle kunna se ut i slutbetänkandet som ska redovisas senast den 31 augusti 2016.

Såsom utredningen har redogjort för i kapitel 3 omfattar definitionen av postförsändelser i 2008 års postdirektiv, förutom brev- och försändelser, även till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter anses inte vara brev- och försändelser och därmed skiljer sig EU:s definition av brev- och försändelser från den i postlagen.

Utredningen avser även att beskriva marknaden för oadresserad direktreklam (ODR) i avsnitt 4.6. Orsaken till det är att adresserad direktreklam (ADR), som hör till brevmarknaden, och ODR kan tillhandahållas i delvis samma flöden, främst i brevtuberingen. De företag som verkar på marknaden erbjuder i några fall båda produkterna, och de kan dessutom även ersätta varandra ibland.

I avsnitt 4.4 beskrivs marknaden för paketbefordran översiktligt. Beskrivningen är relevant utifrån att Postnords del av paketmarknaden omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och att det är vanligt att postoperatörer går över till att hantera brev och paket i samma flöden för att utnyttja synergierna så långt som möjligt. Det finns dessutom ingen tydlig gräns mellan brev- och paketförsändelser, där varor som väger under 2 kg och som är av mindre värde ofta skickas som brev i stället för som paket. Mottagaren kan behöva hämta otympliga brev hos ett paketombud om brevbäraren inte har möjlighet att leverera det i postlådan. 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 ska bedöma behovet av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten och särskilt analysera behovet av posttjänster i olika typer av gles- och landsbygder, har utredningen valt att även ge en översiktlig bild av marknaden för bud- och kurirverksamhet i avsnitt 4.5 och tidsningsdistribution i avsnitt 4.7.

4.3 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 till stora delar hämtad från Post- och telestyrelsens rapport ”Svensk postmarknad 2015”⁹.

4.3.1 Volymutveckling och marknadsandelar

I Sverige omsätter brevmarknaden nära 12 miljarder kronor per år. Medan volymerna har fallit med nästan 25 procent den senaste tioårsperioden (sedan 2005), har omsättningen på marknaden endast fallit med knappt 11 procent under samma period. Under 2014 distribuerades drygt 2,4 miljarder brev i Sverige, en minskning med drygt 100 miljoner brev (eller 4,4 procent) jämfört med året innan. Den långsiktiga trenden med fallande volymer fortsätter med en tämligen stabil takt på mellan 3 till 5 procent per år. Totalt har brevvolymen nu minskat med 29 procent sedan millennieskiftet (se tabell 4.1).

⁹ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3.

Tabell 4.1 Volymutvecklingen på den svenska brevmarknaden

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

Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

Aktörerna på den svenska brevmarknaden

Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst 2 kg. För att regelbundet distribuera brev mot betalning krävs tillstånd enligt postlagen. 2015 hade 32 postoperatörer tillstånd av Post- och telestyrelsen att bedriva postverksamhet. Den största aktören är Postnord Group AB vars verksamhet främst består i brev- och paketdistribution, men även distribution av oadresserad direktreklam och tidningar samt tillhandahållande av andra hybrid- och postnära tjänster.

Postnord

Postnord Group AB:s 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 publ. är ett svenskt publikt bolag med koncernkontor i Solna.¹⁰ 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 ålagt bolaget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.¹¹ Under 2014 delade Postnord ut drygt 2 miljarder brev i Sverige och operatörens marknadsandel uppgår till knappt 85 procent av de utdelade brevvolymer i landet (se figur 4.4).

¹⁰ Postnords års- och hållbarhetsredovisning 2014.

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

Bring Citymail

Den näst största operatören på den svenska brevmarknaden är Bring Citymail AB som ägs av Posten Norge. Bring Citymail startade sin verksamhet i Stockholm 1991 och då som ett svenskt bolag under namnet Citymail. Eftersom det var svårt att få lönsamhet i företaget såldes det år 2000 till den brittiska nationella postoperatören Royal Mail. Citymail fortsatte dock att gå med förlust och efter olika turer såldes det till Posten Norge och Bring Citymail bildades. Förutom befordran av brev erbjuder den svenska delen av koncernen både logistiktjänster, distribution av tidningar och oadresserad reklam och annan postnära verksamhet. Under 2014 delade Bring Citymail ut 349,8 miljoner brev eller 14,4 procent av volymerna på marknaden. Bring Citymail är främst verksam på delmarknaden osorterade brevsändningar.

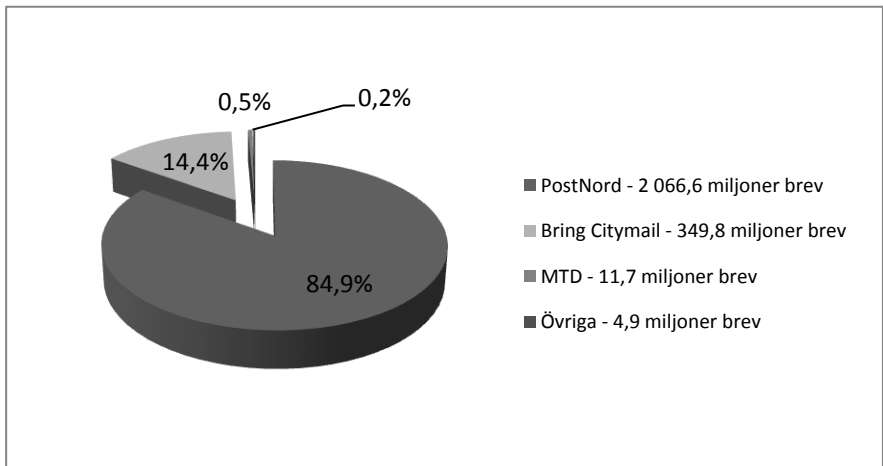
MTD

Den tredje största aktören är Morgontidig distribution KB (MTD) som utgörs av sju morgontidningsdistributörer men ägs av fem av dessa¹² i Sverige, varav en är Bring Citymail. Operatörens affärsidé är att utnyttja morgontidningsdistributionen 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.¹³ 2014 delade MTD ut 11,7 miljoner brev eller 0,5 procent av försändelserna på den svenska brevmarknaden.

¹² Västsvensk Tidningsdistribution KB (VTD), Tidningsbärarna KB (TB), Tidningstjänst AB (TAB), Herenco Distribution AB, Prorolog KB och NTM Distribution AB (NTM) och Bring Citymail (tidigare Pressens Morgontjänst).

¹³ Källa MTD.

Figur 4.4 Brevmarknaden i Sverige uppdelat på antalet utdelade brev 2014



Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

Övriga postoperatörer

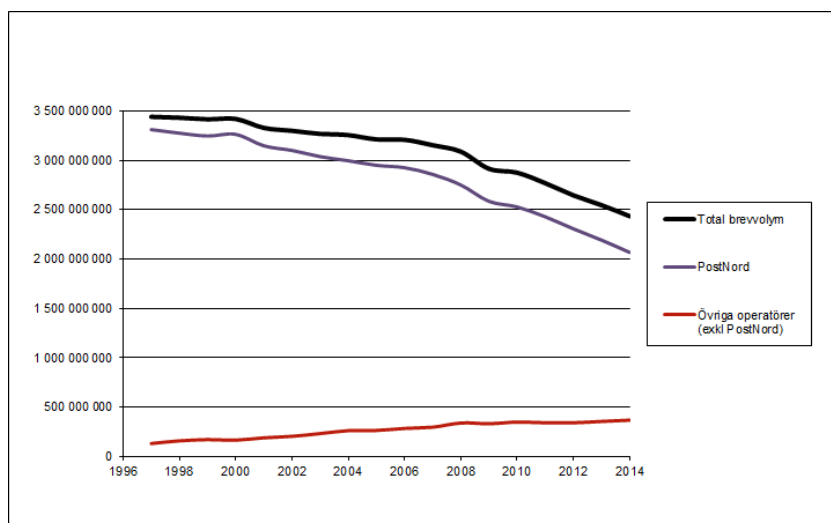
Övriga postoperatörers verksamheter skiljer sig mycket åt såväl vad avser tjänsteutbud som antalet anställda. De flesta är emellertid förhållandevis små och bedriver sin verksamhet lokalt. Några ger ut egna frimärken eller har egna distributörsbeteckningar på försändelserna. Många erbjuder en differentierad merservice, exempelvis hämta-/lämnaservice, frankering, sortering och konsolidering av brevvolymer till sina kunder.¹⁴ 2014 stod de för 4,9 miljoner brev eller 0,2 procent av utdelade brevvolymer i Sverige.

En svag förskjutning av marknadsandelar över tiden

Trots den totalt sett vikande brevvolymer i Sverige var volymtillväxten cirka 3,5 procent för Postnords konkurrenter under 2014 (se figur 4.5). Det innebär dels att Postnords marknadsandel fortsätter att minska något, dels att Postnords brevvolymer minskar snabbare än den totala brevvolymer.

¹⁴ SOU 2009:82, *En ny postlag*.

Figur 4.5 Volymutveckling Sveriges brevmarknad



Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

Diagrammet visar att Postnord delade ut 96 procent (3,3 miljarder) av totalt 3,4 miljarder brevfrösendelser 1997 och endast 84,9 procent av totala volymer 2014. Bring Citymails volymandel var 3,6 procent (123,7 miljoner frösendelser) 1997 jämfört med 14,4 procent 2014. Övriga operatörers del av totala volymer 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 produkt erbjudanden och affärsmodeller och därför har en stor skillnad i intjäningsförmåga per brev. För att få en bättre bild av styrkeförhållandena på marknaden gör Post- och telestyrelsen även en uppskattning av marknadsandelar baserade på omsättningen av operatörernas brevdistribution. I tabell 4.2 jämförs de svenska postoperatörernas respektive volymandelar med andel av brevmarknadens totala omsättning. Av tabellen framgår Postnords dominerande ställning på den svenska brevmarknaden tydligare.

Tabell 4.2 Utdelade brev, volym- och omsättningsandelar 2015

Postoperatörer	Antal utdelade brev (milj. stycken)	Volymandel	Andel total omsättning
Postnord	2 066,6	84,9 %	92,3 %
Bring Citymail	349,8	14,4 %	6,6 %
MTD	11,7	0,5 %	
Övriga	4,9	0,2 %	1,1*
Totalt	2 433,0	100,0 %	100,0%

Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

* Siffran är en uppskattning av MTD:s och övriga operatörers sammanlagda andel av brevmarknadens totala omsättning.

Det går inte att enskilt utläsa lönsamheten för den svenska brevverksamheten i Postnords årsredovisning 2014. Däremot uppgick rörelseresultatet för den svenska och danska brevverksamheten gemensamt till 592 miljoner kronor vilket gav en rörelsemarginal på 2,7 procent, trots omfattande volymnedgång och förluster på den danska brevmarknaden. Under 2013 var rörelseresultatet närmare 570 miljoner kronor och rörelsemarginalen drygt 2,6 procent.

Bring Citymail har, som nämnts ovan, haft svårt att uppnå lönsamhet alltsedan starten i början av 1990-talet. 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.

Konkurrenssituationen skiljer sig väsentligt åt på olika delar av brevmarknaden

För att ge en tydlig bild av brevmarknadens komplexitet delar Post- och telestyrelsen upp brevmarknaden i dimensionerna:¹⁵

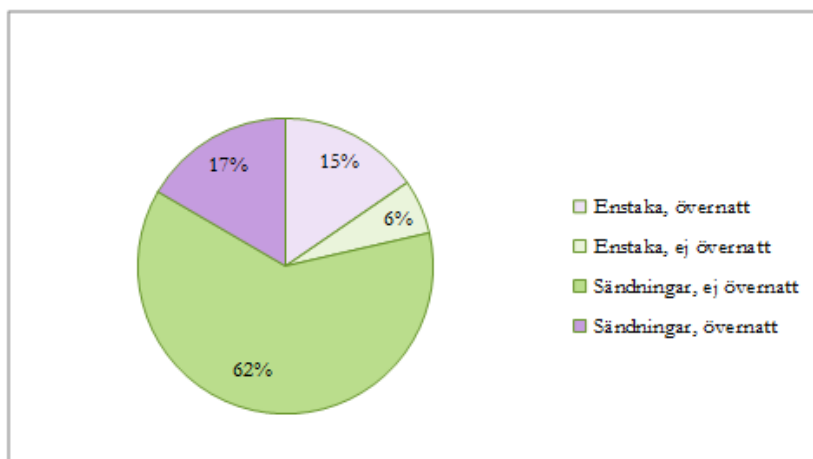
- brevtjänsternas prioritet (det vill säga övernattbefordran eller inte),

¹⁵ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 24–30.

- sorterade respektive osorterade sändningar¹⁶,
- enstaka brev¹⁷ i delarna kontorspost respektive brevlådepost,
- uppdelning med hänsyn till geografisk täckning,
- olika tjänsters utformning/anpassning till olika kundgrupper, såsom konsumenter visavi företagskunder.

Schematiskt kan de två viktigaste dimensionerna (eller delmarknaderna) av brevmarknaden beskrivas i enlighet med figur 4.6. Dessa utgörs av de två första punkterna ovan, det vill säga brevtjänsternas prioritet (övernatt eller inte) och om det är enstaka brev eller sändningar som skickas.

Figur 4.6 Delmarknader på svensk brevmarknad



Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

¹⁶ 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 postnummersorterade och har samma vikt och format.

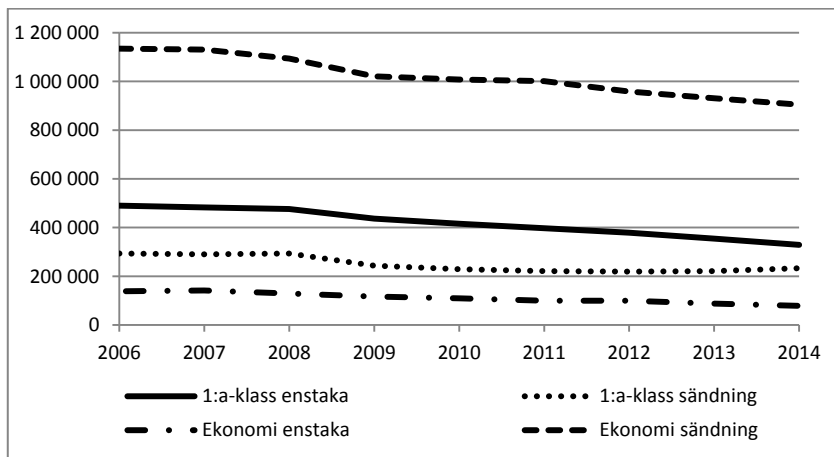
¹⁷ Definitionen för enstaka brev är separata brev som kan vara olika i storlek och vikt.

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

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

Sett över åren 2006 till 2014 har den procentuella volymnedgången varit lägst för Postnords 1:a-klass¹⁸ brevsändningar och ekonomibrevsändningarna¹⁹ 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 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 i tusental för Posten/Postnords enstaka brev och brevsändningar, 2006–2014



Källa: Post- och telestyrelsen.

¹⁸ Postnords benämning på övernattbefordrade tjänster.

¹⁹ Ekonomibrev är Postnords benämning på brevöversändelser som befordras inom tre arbetsdagar.

Sändningar

Marknadssegmentet sändningar (eller industriell post) består av post i form av serier av försändelser som lämnas in vid samma tillfälle. De produceras vanligtvis industriellt 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 försändelser.

Sändningar kan vidare delas upp i kategorierna osorterade respektive sorterade. 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. 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 (så kallad gångordningsortering). Beroende av sorteringsgrad kan avsändaren erhålla ytterligare rabatt för denna prestation, en sorteringsrabatt.

Sedan 1993 har utvecklingen inom stora delar av den osorterade sändningsmarknaden karaktäriserats av hård konkurrens mellan Postnord och Bring Citymail. Konkurrens har främst skett med hjälp av prissättningen. På grund av den lägre prisnivå detta medfört på samtliga sändningar torde det vara de stora postkunderna som är, och har varit, de största vinnarna till följd av konkurrensen (se avsnitt 4.3.2).

Marknaden för övernattbefordrade sändningar – ett de-facto monopol

Efterfrågan på brevsändningar som lämnas för övernattbefordran, var länge vikande. De senaste åren har dock andelen övernattbefordrade sändningar legat ganska konstant på drygt 20 procent (räknat i brevvolymer). När det gäller dessa brevsändningar har Postnord i praktiken ett monopol, då Bring Citymail i huvudsak är inriktad på brev med längre distributionstid (i regel utdelning inom tre arbets-

dagar).²⁰ MTD erbjuder endast övernattbefordrade posttidningar lokalt i Sverige. Skälen till det är framför allt av ekonomisk art. Ett distributionsnätverk för övernattbefordran måste vara anpassat, dels för utdelning varje arbetsdag, dels för snabba mellantransporter så att hela täckningsområdet nås övernatt. Det är således mer naturligt att en konkurrent under uppbyggandet av sitt nätverk i stället inriktar sig på mindre tidskritiska försändelser. Postnord har en stark ställning, ett välkänt varumärke, sedan länge etablerade kontakter med alla postkunder och bärande affärsmodell att nå hela Sverige över natt, och kan därmed vara svår att utmana för en ny konkurrent.

Marknaden för ej övernattbefordrade sändningar är mest konkurrensutsatt

På marknaden för ej övernattbefordrade brevsändningar är Postnord och Bring Citymail i dagsläget de två huvudsakliga konkurrenterna. Marknaden har länge kännetecknats av ett hårt konkurrens klimat mellan de två operatörerna. Postnord täcker hela landet medan Bring Citymails utdelningsverksamhet är geografiskt förlagd till Stockholmsregionen och Mälardalen i vid bemärkelse, stora delar av Västsverige samt västra Skåne och Gotland, vilket motsvarar cirka 56 procent av alla postmottagare i landet. Genom att alla kunder som vill nå hela riket måste använda sig av Postnord, och att Postnords prissättning på den del av volymen som går med Postnord förändras om kunden väljer att skicka delar med Bring Citymail, uppstår hävstångseffekter. Det innebär att det inte är tillräckligt för Bring Citymail att ha ett bättre erbjudande på de volymer som båda företagen konkurrerar om, utan även måste kompensera för uteblivna rabatter på den del som bara kan skickas med Postnord.

Bring Citymail visar på denna delmarknad en klart växande volym (3,7 procent 2014–2015) på en allmänt sett nedåtgående marknad. Företaget har dels genomfört kostnadsrationaliseringar inom brevutdelningen, men också utökat sitt kunderbjudande

²⁰ Bring Citymail erbjuder övernattbefordrade brevsändningar som en mertjänst till vissa befintliga kunder. Med operatörens distributionsmodell som innebär utdelning var tredje dag kan företaget bara erbjuda övernattbefordrade sändningar till en tredjedel av utdelningsområdet per dag.

vilket sammantaget lett till att företaget allt mer synes närma sig ett läge där de kan redovisa vinst för första gången sedan mitten av 2000-talet. Postnord hade dock 2014 fortfarande mer än tre gånger så stora volymer som Bring Citymail på ej övernattbefordrade brev-sändningar.

De senaste två åren har de företag som delar ut morgontidningar fått ett genombrott även när det gäller utdelning av brev inlämnade som ej övernattbefordrade brev-sändningar. De tidningsutdelnings-företag som numera samarbetar inom MTD ökade 2014 sin totala brevvolymer med 48 procent till 11,7 miljoner försändelser, vilket motsvarar knappt 1 procent av delmarknaden. Den förändrade marknadssituationen med att även morgontidnings-distributörerna fått ett genomslag som brevutdelare påverkade situationen till en början kanske mer för Bring Citymail än för Postnord. Därför var det inte förvånande att Bring Citymail och Pressens Morgontjänst (morgontidnings-distributören i Stockholmsområdet) strax innan årsskiftet 2013/14 aviserade en sammanslagning. Den gemensamma utdelningsverksamheten i Stockholmsregionen bedrivs numera i bolaget Bring Citymail Stockholm.

Under 2015 har Bring Citymail och MTD utökat sitt samarbete så att tidningsföretagen nu delar ut en del av Bring Citymails försändelser även utanför Stockholmsområdet såsom stora delar av Gotland, i Västsverige och i delar av Skåne. I och med detta täcker Bring Citymail från den 1 april 2016 56 procent av landets mottagare av post. Eftersom Bring Citymail och de till MTD anslutna företagen planerar att utvidga sitt samarbete, kan Bring Citymails täckningsgrad på detta sätt förväntas att öka.

Enstaka brev

Med enstaka brev menas styckförsändelser med olika format och vikt som skrivits ut och som 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 brev-lådepost.

Kontorspost

Segmentet kontorspost omfattar normalt post från företag som frankeras i frankeringsmaskin (franko) eller märks med beteckningen ”porto betalt”. Kontorspost utgör drygt 12 procent av den totala volymen på brevmarknaden. När det gäller rikstäckande övernattbefordrad och ej övernattbefordrad kontorspost har Postnord en mycket stark ställning. Den sedan ett par år verksamma operatören Mailworld Office, med affärsidén att samla in kontorspost och konvertera denna till sändningar, är också på väg att bli en etablerad aktör på delmarknaden för ej övernattbefordrade enstaka brev- försändelser och har hanterat knappt 17 miljoner försändelser under 2014. På lokal nivå utgörs konkurrensen av ett drygt tjugotal lokalt verksamma postoperatörer med relativt små volymer. På vissa orter har dock den lokala operatören nått en betydande andel av de lokalt distribuerade breven och konkurrerar även med Postnord med så kallade postnära tjänster som frankering och hämta- och lämnaservice. Luleå Mail HB²¹ är den största lokala postoperatören med knappt 1,4 miljoner distribuerade försändelser 2014.

Brevlådepost

Brevlådepost är post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken, och distribueras som enstaka försändelser. Brevlådeposten motsvarade knappt 9 procent av volymerna på brevmarknaden 2014. Andelen frimärkta brev uppgick fortfarande till drygt 6 procent av alla försändelser. Postnord har i praktiken monopol på all brevlådepost, oavsett befordringshastighet. Den marginella konkurrens som finns avser lokalpost på ett mindre antal orter.

Sammanfattningsvis är Postnord i praktiken den enda operatören för rikstäckande befordran av enstaka brev men även på lokal enstaka befordran (både övernatt och ej övernatt). Post- och telestyrelsens bedömning är att det inte är troligt att fler operatörer kommer att etablera sig inom detta segment av marknaden eftersom kostnaderna för att bygga ut en egen ändamålsenlig riks-

²¹ Luleå Mail ägs sedan 1 februari 2016 av Norrbotten Media Distribution som bland annat äger NSD och Norrbottens Kuriren.

täckande infrastruktur för insamling, sortering och utdelning i hela landet i praktiken är så stora att de inte går att motivera från ett finansiellt perspektiv. Däremot är det möjligt att det, på grund av det relativt höga prisläget i segmentet, finns utrymme för aktörer som genom ny sorteringsteknologi kan omvandla enstaka brev till sändningar och därefter anlita några av de existerande operatörerna för den slutliga utdelningen av breven.

Hur stort detta utrymme kommer att vara är osäkert eftersom Postnord under hösten 2015 har aviserat att från och med 1 januari 2016 ändra villkoren så att dessa förmedlare inte längre ska få sin årsvolymrabatt beräknad på inlämnad volym. Rabatten ska i stället beräknas utifrån varje bakomliggande kund var för sig. Därmed kommer förmedlare att förlora större delen av årsvolymrabatten, jämfört med de regler som gäller under 2015. Post- och telestyrelsen anser att Postnords införande av de nya rabattvillkoren strider mot postlagen och har därför förelagt Postnord att inte införa de aviserade rabattvillkoren.²² Föreläggandet är föremål för rättslig prövning i förvaltningsdomstol.²³

Sammanställning

Tabell 4.3 Operatörernas närvaro på brevmarknadens delmarknader

Uppdelat på var operatörerna bedriver utdelningsverksamhet

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

Det finns ingen officiell sammanställning över var i Sverige postoperatörerna bedriver utdelningsverksamhet inom de olika delmarknaderna. Tabell 4.3 visar operatörernas geografiska närvaro i utdelningsledet och tydliggör konkurrenssituationen på den svenska

²² Post- och telestyrelsens föreläggande den 15 december 2015, dnr 15-8502.

²³ Förvaltningsrättens i Stockholm mål nr 27651-15.

brevmarknadens delmarknader. Även om Postnord möter lokal konkurrens från andra postoperatörer på de olika delmarknaderna, visar tabellen att det inte finns någon som kan komma i närheten av Postnords tjänsteutbud och geografiska närvaro.

4.3.2 Prisutvecklingen

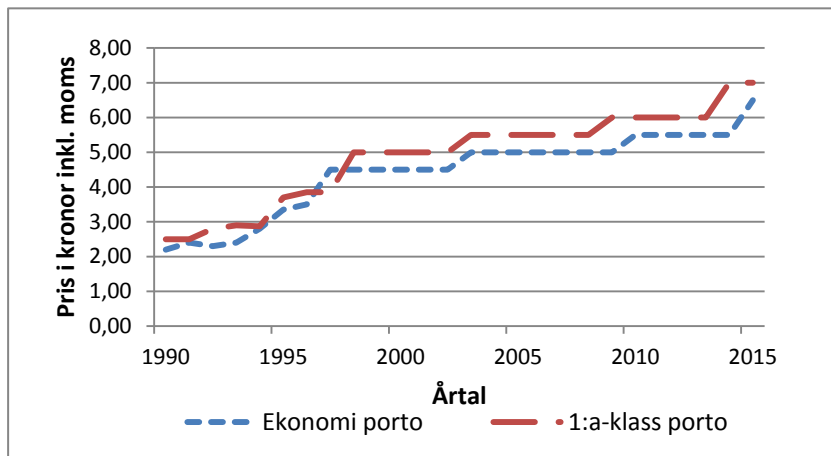
Den svenska brevmarknaden karaktäriseras allmänt sett av mycket låga priser i jämförelse med prisläget i Europa. Med all sannolikhet beror den låga prissättningen på enstaka brevfrösendelser på det nuvarande pristaket på inrikes enstaka övernattbefordrade brevfrösendelser upp till 500 g.²⁴ Den främsta orsaken till de låga priserna för brevfrösendingar är troligtvis den konkurrens som har rått på delmarknaden för ej övernattbefordrade brevfrösendingar sedan Citymail startade sin verksamhet 1991.

Låg prisutveckling för inrikes frimärkta frösendelser

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

²⁴ 9 § postförordning (SFS 2010:1049).

Figur 4.8 Prisutveckling inrikes 1:a-klass och ekonomibrev frimärkt (50 g*)



* Före 2014 var lägsta viktgräns 20 g.

Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

Efter 1998 har Postnord höjt det frimärkta 20 g 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 postförordningen (se vidare avsnitt 3.2.1). I april 2014 gjorde Postnord om viktgränserna för enstaka porton och den lägsta viktclassen höjdes från 20 g upp till 50 g. Följden blev att det nya lägsta portot för ett 1:a klass frimärkt brev blev 7 kronor i stället för som tidigare 6 kronor.

En internationell prisjämförelse som Post- och telestyrelsen genomförde 2014 visar att Postnords frimärkta 1:a-klass porto är bland de lägre i Norden.²⁵ Pristaket är sannolikt en stor del av förklaringen till att detta porto under en 25-års period inte har ökat med mer än drygt fyra kronor. En positiv effekt är att det frimärkta ekonomibrevsportot 20 g (i dag 50 g) därmed inte heller har höjts med mer än drygt fyra kronor sedan 1990 och kostar 6,50 kronor inklusive moms 2015.

²⁵ Post- och telestyrelsen, *Konsumentpriser för brev och paket, En internationell jämförelse*, PTS-ER-2014:3.

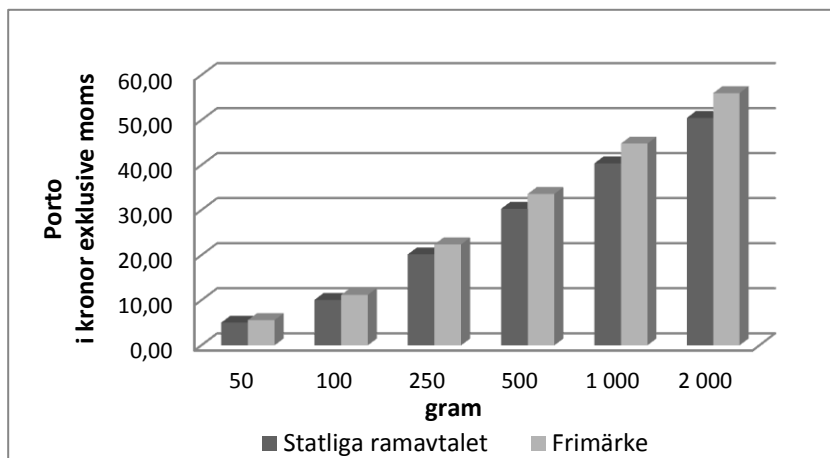
Prisskillnad 1:a-klass frimärkt och 1:a-klass enstaka i det statliga ramavtalet

Eftersom pristaket är just ett tak för möjlig prishöjning för enstaka inrikes övernattbefordrade försändelser upp till 500 g och inte ett golv, kan det vara intressant att jämföra liknande försändelser för vilka priset har förhandlats.

Någon generell redovisning av Postnords avtalade priser går inte att göra då avtalen ofta är förenade med affärssekretess. På brevmarknaden finns dock ett antal offentliga avtal att utgå ifrån, såsom det statliga ramavtalet²⁶ för brevförmedlingstjänster. Staten är en av de största köparna av brevsändningar och skickar cirka 10 procent av volymerna på den svenska brevsändningsmarknaden. I egenskap av storkund med störst förhandlade volymer på brevmarknaden har staten goda möjligheter att få förmånliga priser vid den statliga upphandlingen. De organisationer som har möjlighet att avropa på ramavtalet får en rabatt på 10 procent av Postnord på enstaka inrikes övernattbefordrade försändelser jämfört med vad en kund får betala (exklusive moms) som köper ett frimärke hos Postnords ombud (se figur 4.9).

²⁶ Ramavtal Brevförmedlingstjänster 2015:2, Referensnummer 96-100-2014:001. Avropsberättigade statliga myndigheter under regeringen får avropa från de statliga ramavtalen samt ett antal statliga muséer, bolag, fonder och stiftelser.

Figur 4.9 Prisskillnad mellan frimärkt och statliga ramavtalet 1:a-klass enstaka



Källa: Avropa.se

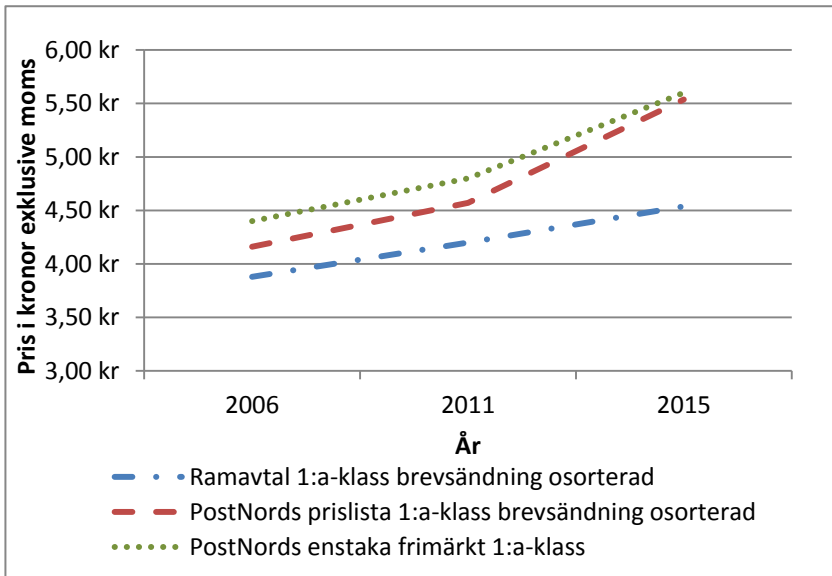
Prisskillnaden för 1:a klass enstaka och förhandlade osorterade brevskickningar alltjämt ökande

För att ge en bild av prisutvecklingen för inrikes övernattbefordrade brevskickningar kan priset för inrikes enstaka frimärkta brev jämföras med priset för ett brev som skickas dels som 1:a-klass osorterade brevskickningar enligt Postnords prislista²⁷ och dels som osorterade 1:a-klass brevskickningar enligt Postnords prislista i det statliga ramavtalet.

²⁷ Prislistan finns att hitta på Postnords webbplats, Postnord.com

Figur 4.10 Prisjämförelse 1:a-klass frimärkt & osorterad brevsändning (50 g)

Postnords prislista och prislista i det statliga ramavtalet



Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

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 gula brevlådor. Dessutom skedde, som tidigare nämnts, en höjning av lägsta portoklassen för 1:a-klass frimärkt under 2014 varför priset för 2015 i figur 4.10 gäller för ett 50 g brev för samtliga tjänster (övriga år 20 g).

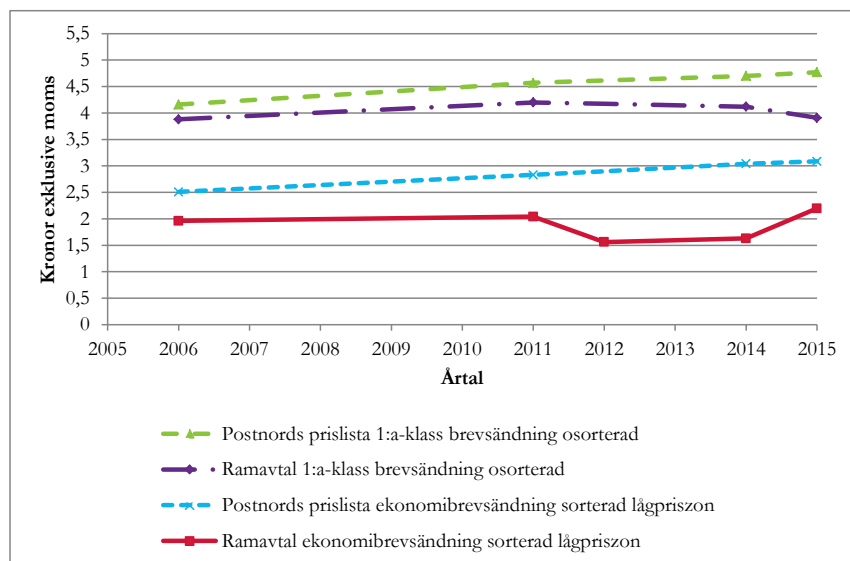
I övrigt är priserna i figurerna i princip jämförbara och utredningen kan konstatera att prisskillnaden mellan det frimärkta portot och Postnords officiella prislista för osorterad brevsändning har minskat betydligt sedan 2006. Däremot har priset för ett osorterat brev köpt med det statliga ramavtalets prislista kostat mellan 0,5–1 krona mindre (cirka 12–19 procent) exklusive moms än priset för en frimärkt försändelse. Ramavtalets låga pris är lite förvånande eftersom det i dag inte råder någon konkurrens på brevmarknaden för osorterade 1:a-klass brevsändningar. Däremot kan det låga priset vara ett sätt möta konkurrensen från digitala kommunikationssätt.

Prisutvecklingen för osorterade och sorterade brevskickningar

För att visa ytterligheterna avseende prisutvecklingen på den svenska brevmarknaden är det enklast att studera priserna på de brev-tjänster för vilka det råder konkurrens på brevmarknaden. Genom att jämföra prissättningen i Postnords prislista med Postnords priser i det statliga ramavtalet kan läsaren få en uppfattning om ytterligheterna och utvecklingen av prissättningen på brevskickningsmarknaden som även är den största delmarknaden (se avsnitt 4.3.1).

Figur 4.11 Prisutvecklingen för brevskickningar upp till 20 g

Statliga ramavtalet kontra Postnords prislista



Källa: Post- och telestyrelsen 2015.

De två översta linjerna i figur 4.11 ovan visar priset i kronor för ett 20 g brev som ingår i en 1:a klass osorterad brevskickning 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 är priserna för samma tjänst i det statliga ramavtalet nere på i princip samma prisnivå som de hade

2006. 2014 är skillnaden i pris för en ramavtalskund och en icke-ramavtalskund som ska skicka en 1:a klass osorterad brevsändning riks 86 öre, det vill säga 18 procent lägre, per 20 g brev. Det sänkta ramavtalspriset på dessa sändningar skulle även det möjligtvis kunna ses som ett sätt att möta konkurrensen från digitala kommunikationssätt.

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 en högre nivå. Från att 2014 ha kostat 1,63 kronor per styck för en ramavtalskund att skicka ett 20 g brev i en sådan sändning kostar det från och med den 1 april 2015 2,20 kronor, vilket innebär en prisökning med 35 procent. Fortfarande erbjuds dock ramavtalskunden en rabatt på 29 procent (89 öre) per brev jämfört med en prislistekund som vill köpa samma tjänst. Prisjusteringen sedan 2014 är troligtvis en anpassning av ramavtalspriset till Postnords nya prismodell för 2015.

Figuren ovan illustrerar att prisutvecklingen för brevsändningar på den svenska brevmarknaden inte varit likriktad sedan 2006. I stället indikerar den 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 nittioalet. 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 14,4 procent räknat i volym. På delmarknaden för sändningar som inte är övernattbefordrade är Bring Citymails marknadsandel cirka 23 procent räknat i volym.

4.4 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 rått 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 2015²⁸ framgår att tillväxttakten inom detaljhandelns 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.²⁹ 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. 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.

På den svenska inrikesmarknaden för lättgods hade Posten en helt dominerande ställning fram till mitten av 1970-talet. Därefter tilltog konkurrensen från den traditionella transportsektorn, när företag som Bilspedition, ASG samt ett stort antal budfirmor började köra paket från dörr till dörr mellan företag.³⁰ De senaste decennierna har internationella logistikföretag som DHL (som ägs av tyska posten, Deutsche Post), DB Schenker (som ägs av Deutsche Bahn)

²⁸ 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.

²⁹ E-handel definieras i e-barometern som försäljning av varor via internet som levereras hem, till ett utlämningsställe eller hämtas i butik, lager eller utlämningslokal av konsument. Det innebär att följande inte definieras som e-handel i e-barometern: Köp i butik som först har bokats via internet; Försäljning av tjänster (till exempel resor, hotell och konsertbiljetter) som sker via internet; Nedladdningar av t.ex. musikfiler, filmer och applikationer; Försäljning via internet mellan företag; Försäljning via internet mellan privatpersoner.

³⁰ SOU 2009:82, *En ny postlag*.

och Bring (som ägs av Posten Norge) fått fäste på den svenska paketmarknaden.

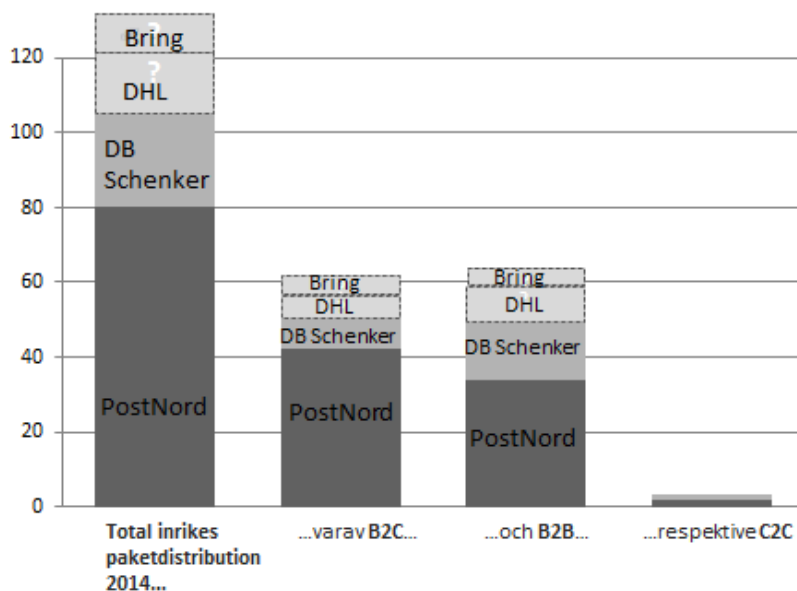
4.4.1 En uppskattning av volymfördelningen

Enligt Trafikanalys uppgifter för 2014 distribuerades fler än 90 miljoner paket med en vikt över 2 kg på den svenska paketmarknaden, vilket var en ökning med 10 procent jämfört med 2013.³¹ DB Schenker har gjort ett försök att åskådliggöra marknaden med hjälp av egna och Postnords uppgifter i årsredovisningen 2014. Även om Brings och DHL:s volymer baseras på rena uppskattningar ger figur 4.12 läsaren en uppfattning om hur styrkeförhållandena på den svenska paketmarknaden ser ut. DB Schenkers volymer överstiger dock markant Trafikanalys uppgifter vilket indikerar att det inte finns en säker bild av marknaden i dag.

³¹ Trafikanalys, *Postverksamhet 2014*, statistik 2015:19.

Figur 4.12 Uppskattning av den svenska paketmarknaden 2014

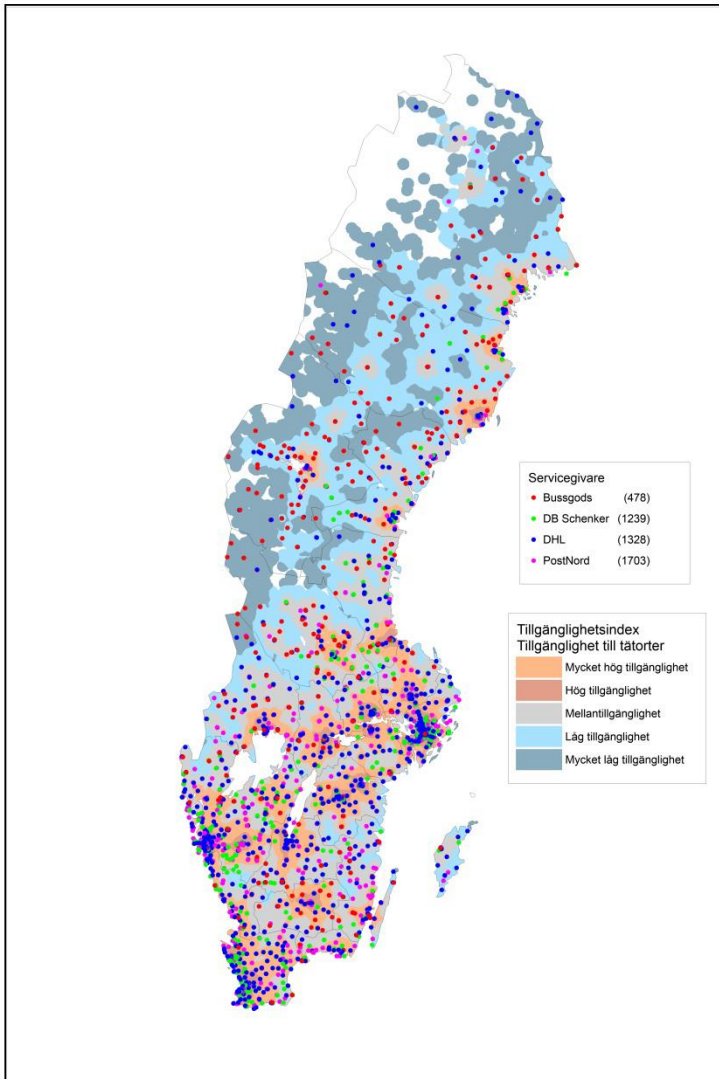
I miljoner stycken paketförsändelser



Källa: DB Schenker 2015.

Postnord är den aktör som är volymmässigt störst på den svenska paketmarknaden. Schenker delar i diagrammet upp marknaden på tre olika delmarknader (B2C, B2B och C2C) beroende på om det är ett företag (B) eller en privatperson (C) som skickar respektive tar emot försändelsen. Postnord har störst volymer oavsett marknad, Schenker näst störst och DHL och Bring Citymail delar på tredje platsen beroende på delmarknad.

Figur 4.13 Geografisk täckning av paketombud i Sverige 2015



Källa: Tillväxtnalys, 2015.

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). Antalet ombud i figuren skiljer sig något från de uppgifter utredningen har fått av Post- och telestyrelsen och DB Schenker. Det kan bero på att några siffror är från 2014 eller att ombud för privatpersoner har definierats olika. I Tillväxtanalys underlag ingår förutom paketombud för privatpersoner även Postnords företagscenter. Kartbilden ger dock en bra bild av paketdistributörernas närvaro i landets olika delar. De vita områdena på kartbilden är obebodda områden.

Postnord har ett ombudsnät för privatpersoner som 2014 uppgick till 1 535 postombud vars upptagningsområde täcker övervägande del av Sveriges hushåll.³² Därutöver erbjuder Postnord utkörning och hämtning av paket via den traditionellt så kallade lantbrevbäringen. Lantbrevbäringen är en service som är specifik för Postnord och som ingen av de övriga logistikföretagen erbjuder på regelbunden basis.³³

Även DB Schenker har enligt egen uppgift ett ombudsnät med cirka 1 450 Privpakombud för privatpersoner liksom DHL som har 1 300 Service Points. DHL erbjuder även ut- och inlämning i paketstationer och samarbetar med Bring vid utlämning av paket. Bring förvärvade distributionsföretaget Bussgods/SmartPak under 2014. Som tidigare framgått erbjuder Bring även distribution av varor i brev genom dotterbolaget Bring Citymail och i samarbete med MTD.

Övriga företag på paketmarknaden är Jetpak som erbjuder hemleveranser för e-handelsföretag till konsument (B2C), tidningsdistributörer som breddar sin verksamhet med logistiktjänster och internationella aktörer på bud- och kurirmarknaden som till exempel amerikanskägda UPS (United Parcel Service), holländska TNT och amerikanskägda FedEx (Federal Express). Generellt har de antingen blygsamma volymer eller saknar egna inrikes erbjudanden. Deras internationella importvolymer till Sverige distribueras oftast genom någon av de dominerande aktörerna i figuren ovan. Precis som på den svenska brevmarknaden finns det även ett antal lokala

³² Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 50.

³³ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 32.

aktörer med bud- och kurirverksamhet som erbjuder paketdistribution, men totalt sett har de förhållandevis låga volymer.³⁴

4.5 Marknaden för bud- och kurirverksamhet

Användarnas behov av övernattbefordran av brev skulle till viss del främst lokalt kunna ersättas av bud- och kurirtjänster. Därför har utredningen försökt kartlägga vilka aktörer som erbjuder dessa tjänster och i vilka delar av landet. Trafikanalys redovisar årligen utvecklingen på den svenska bud- och kurirmarknaden.³⁵ 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 2014 bedrev 298 företag bud- och kurirverksamhet i Sverige. Bud- och kurirföretag 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:

- Bud/kurir som äger sitt fordon, har sitt 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 4.4 ingår i Trafikanalys definition. Det gör att uppgifterna om företagets antal, omsättning och kostnader blir mindre användbara för utredningen.

³⁴ Uppgifter från DB Schenker 2015.

³⁵ Trafikanalys, *Postverksamhet 2014*, statistik 2015:19.

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.

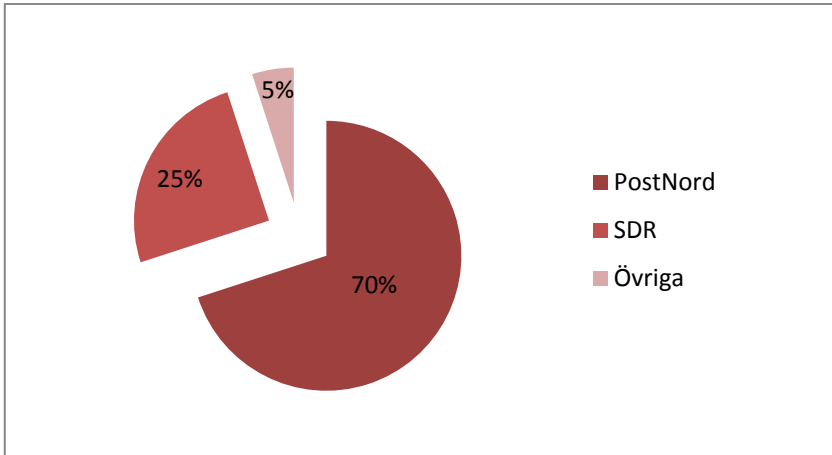
En tydligare beskrivning av bud- och kurirmarknaden, särskilt brev- och paketmarknaden, hade varit att önska. Då hade delbetänkandet på ett mer heltäckande sätt kunna beskriva vilka alternativ användarna har till övernattbefordrade brevöversändelser i form av bud- och kurirtjänster.

4.6 Marknaden för oadresserad reklam

Kvantiteten oadresserad reklam och gruppreklam ökade kraftigt mellan åren 2002 och 2008, och var då, på årsbasis, som mest uppe i 3,6 miljarder försändelser. Efter det har mängden oadresserat minskat vartefter. 2014 hanterades 2,9 miljarder försändelser vilket var en minskning med 0,7 procent jämfört med året innan.³⁶ Marknaden omsatte cirka 1,6 miljarder kronor under 2014 men omsättningen kommer troligen vara någon eller några procent lägre under 2015, någonstans mellan 1,5 och 1,6 miljarder kronor.

³⁶ Trafikanalys, *Postverksamhet 2014*, statistik 2015:19.

Figur 4.14 Andelar av marknaden för ODR



Källa: SDR 2015.

SDR uppskattar att ODR-aktörernas marknadsandelar fördelar sig på Svensk Direktreklam (SDR) som har cirka 25 procent, Postnord med cirka 70–72 procent och övriga cirka 3–5 procent. I kategorin övriga finns främst Bring Citymail samt ett antal tidningsdistributörer (se figur 4.14). Geografiskt täcker Postnord alla Sveriges hushåll, SDR cirka 85 procent och Bring Citymail 56 procent (det sistnämnda företaget har hittills inte erbjudit befordran av ODR i någon större skala). ODR marknaden kännetecknas av hård konkurrens och vinstmarginalerna är mycket låga.

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 utdelningsturena – breven eller tid-

ningarna.³⁷ 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 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.³⁸

På marknaden fanns totalt 23 aktiva företag 2014. Antalet har ökat kraftigt över åren från 9 företag 1996 till 21 företag 2000. Efter det har det varit runt 20 företag som sysslat med tidningsdistribution. Inom den här verksamheten finns ett antal stora och medelstora företag utan någon klart dominerande aktör.

Distributionen av tidningar till slutkund (hushåll eller företag) uppgick under 2014 till knappt 800 miljoner försändelser, en minskning på 200 miljoner eller 20 procent jämfört med 2013.³⁹ Rörelseintäkterna uppgick till 4,6 miljarder kronor 2014 men vinsten endast till 141 miljoner kronor, vilket ändå var en ökning med 28,7 procent jämfört med 2013. Tidningsdistribution redovisar en låg men relativt stabil positiv vinstmarginal på 2 till 3 procent över tiden. Siffrorna illustrerar branschens låga marginaler.

Sju av tidningsdistributörerna ingår i paraplyorganisationen MTD som har nämnts i avsnitt 4.3.1. MTD täcker 97 procent av Sveriges hushåll och är således en viktig aktör på marknaden för tidningsdistribution. I MTD ingår bland andra Tidningsdistribution AB (TAB) 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

³⁷ Utanför tätort erbjuder Postnord, som tidigare nämnts, lantbrevbäring med paketutdelning och värdetjänster på vissa brevbärarturer. Postnord har pekat på de problem som skulle uppstå ifall lantbrevbärarservicen skulle erbjudas tidigt på morgonen.

³⁸ Trafikanalys, *Postverksamhet 2014*, statistik 2015:19.

³⁹ MTD:s och Trafikanalys uppgifter skiljer sig något. MTD uppskattar antalet tidningsförsändelser till 900 miljoner stycken under 2014.

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 paketedistribution.⁴⁰

⁴⁰ Uppgifter från MTD 2015.

5 Digitaliseringens påverkan och substitutionseffekt

5.1 Den digitala agendan

Regeringen antog under hösten 2011 strategin ”IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige” (digitala agendan).¹ Det övergripande målet är att Sverige ska bli bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Agendan är ett paraply för arbetet med att digitalisera samhället och identifierar mål, områden att samarbeta kring samt centrala aktörer för att genomföra strategin. Digitaliseringskommissionen² har haft regeringens uppdrag att verka för att det IT-politiska målet i den digitala agendan uppnås och att regeringens ambitioner inom området fullföljs. Flera av delarna i den digitala agendan är relevanta för möjligheten att ersätta fysiska brev med digital kommunikation.³

5.1.1 Ambition att öka användandet av digital post

Under hösten 2015 presenterade Digitaliseringskommissionen ett förslag om att digital post ska utgöra ett förstahandsval för hantering av post från myndigheter.⁴ Ambitionen är att alla medelstora och stora myndigheter ska ha anslutit sig till tjänsten Mina meddelanden⁵ senast den 31 december 2017 och därmed kunna erbjuda fysisk post i digital form. Parallellt med denna utveckling förväntas

¹ Regeringskansliet: *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*, (Dnr. N2011/342/ITP).

² Digitaliseringskommissionen – en kommission för den digitala agendan (Dir. 2012:61).

³ SOU 2014:13, *En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår*.

⁴ SOU 2015:91, *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden*.

⁵ Mina meddelanden är en digital tjänst som utvecklats av Skatteverket i samverkan med andra offentliga aktörer, i syfte att minska antalet brevutskick bland myndigheter.

också företag och myndigheter att ansluta sig till tjänsten i och med att fler typer av myndighetspost inkluderas i Mina meddelanden. I dag är användandet av digitala brevlådor relativt litet i relation till den omfattande användningen av digitala tjänster i Sverige. Utifrån ambitionen att minska antalet brevutskick för myndigheter och öka användandet av digital post föreslår Digitaliseringskommissionen att ett så kallat ”opt-out”-system införs i Sverige. Förslaget innebär att samtliga svenska medborgare, fysiska och juridiska personer, ska registrera sig för antingen en digital brevlåda för offentlig myndighetspost alternativt fatta ett aktivt beslut om att behålla befintliga rutiner (fysisk post). De beräknade konsekvenserna av att införa ett ”opt-out”-system beräknas enligt Digitaliseringskommissionen bli följande:

- Den uppskattade volymen post i form av antal miljoner brev som skickas digitalt kommer öka från 1,4 miljoner 2015 till 250,6 miljoner år 2025.⁶
- En minskad miljöpåverkan på samhället, bland annat i form av en minskning av 60 000 ton koldioxid i atmosfären vilket motsvarar cirka 30 miljoner mils bilskörning under ett år eller de samlade klimatpåverkande utsläpp som 10 000 svenskar orsakar under ett år.
- En påskyndad digitaliseringsgrad av myndighetspost vilket kommer påverka de traditionella postvolymerna och behov av manuell posthantering. Trots risk för en negativ sysselsättningseffekt inom posthantering medför digital post en möjlighet att snabbt nå alla delar av landet vilket i sin tur förbättrar möjligheterna för offentlig service.⁷

⁶ 250,6 miljoner brevutskick utgör cirka 10 procent av totalt befördade brevutskick i Sverige 2014 (se tabell 4.1).

⁷ Digitaliseringskommissionen, *Digitaliseringens transformerande kraft – Vägval för framtiden*, 2015, SOU 2015:91.

5.1.2 Ökad digitalisering förutsätter digital delaktighet

En viktig aspekt vid en ökad digitalisering i allmänhet och för digital post i synnerhet är vilka möjligheter medborgare har att kunna använda internet och andra digitala tjänster i vardagen. Med en ökad digitalisering av samhället öppnas nya möjligheter till delaktighet för grupper som tidigare delvis ställts utanför. De tekniska hjälpmedlen ger till exempel grupper av personer med olika former av funktionsnedsättningar nya möjligheter att kommunicera och ta del av information.

Den svenska befolkningen är i ett internationellt perspektiv i hög grad digitalt inkluderade. År 2013 var Sverige fjärde land i Europa sett till måttet ”låg andel icke-användare av internet”. Sedan 2005 har Sverige tillsammans med Norge, Island och Danmark varit de länder med minst andel av befolkningen som aldrig använt internet. Andelen personer i Sverige som använder internet regelbundet ökar och är nu över 92 procent i åldern 16–74 år. De skäl som anges för att inte använda internet är oftast ointresse och krånglig teknik. Det är främst bland pensionärer som icke-användarna finns – 20- och 30-talisterna och i viss mån 40-talisterna.⁸

E-tjänster används i dag som kommunikation mellan myndigheter å ena sidan och medborgare och företag å andra sidan, och har potential att växa. I den digitala agendan pekas digitaliseringen ut som ett viktigt område med stor inverkan på befintlig samhällsservice, däribland användandet av e-tjänster. En effektiv offentlig förvaltning är betydelsefull för att förenkla vardagen för medborgare och företag. Utvecklingen av offentliga tjänster som finns tillgängliga via internet går snabbt framåt.

Kommittén E-delegationen hade mellan åren 2009 och 2015 regeringens uppdrag att driva på utvecklingen av e-förvaltning i offentlig sektor. I E-delegationens slutbetänkande understryks vikten av att anpassa e-tjänster som svarar mot privatpersoner och företags behov. Vidare ger delegationen rekommendationen att samtliga kontakter med myndigheter i första hand ska ske genom digitala tjänster, då det bättre svarar mot medborgares och företags behov, samtidigt som det sänker myndigheternas administrativa kostnader och ökar

⁸ Internetstiftelsen i Sverige, *Svenskarna och internet, 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor*, www.iis.se

deras effektivitet. Delegationen pekar dock på att de analoga kanalerna alltid kommer att kvarstå som ett komplement till de digitala tjänsterna, med hänsyn till behov hos enskilda medborgare och deras rätt att ta del av offentlig service. Det är en förutsättning att det finns en god tillgång till bredband i hela landet för att öka användandet av digitala tjänster. Därutöver utgör tillgång till digital utrustning, utbildning, språkförutsättningar, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och möjlighet att erhålla e-legitimation förutsättningar för att alla ska kunna använda digitala tjänster.⁹

5.2 Bredbandsstrategin

En del av den digitala agendan är att det ska finnas en fungerande infrastruktur. För att det ska vara möjligt att använda och erbjuda digitala tjänster behövs en grundläggande infrastruktur med väl fungerande elektroniska kommunikationer. Enligt regeringens bredbandsstrategi¹⁰ är målet att 90 procent av alla privatpersoner och företag ska ha tillgång till 100 Mbit/s år 2020. Av strategin framgår att offentliga aktörer har en avgörande betydelse för att nå målsättningen i strategin genom sin roll som infrastrukturägare, användare av IT och bredband och som ansvariga för regional och lokal planering.

Tillgången till 100 Mbit/s bredband är i dag relativt god över hela Sverige, se tabell 5.1. Det finns dock skillnader i form av att det i tätbebyggda områden finns ett större utbud av leverantörer än på landsbygden och att det på landsbygden i vissa fall fortfarande saknas tillgång till bredband alternativt att bredbandet har låg kvalitet och kapacitet. Tillgången till bredband kan vara trådbunden och levereras då via det fasta telenätet, ett kabel-tv nät eller ett fiberbaserat nät. Är den trådlös levereras den via ett mobilt nät. Med olika accesstekniker är det möjligt att erbjuda bredbandstjänster såsom internetaccess med varierande innehåll och egenskaper.

⁹ E-delegationen, *Förutsättningar för att nå målen för e-förvaltningsutvecklingen*, SOU 2015:66.

¹⁰ Regeringskansliet, *Bredbandsstrategi för Sverige* (dnr N2009/8317/IIP).

Tabell 5.1 Befolkning med tillgång till minst 100 Mbit/s år, 2014

Län	Glesbebyggt	Tätbebyggt
Blekinge län	11 %	45 %
Dalarnas län	5 %	41 %
Gotlands län	44 %	56 %
Gävleborgs län	9 %	59 %
Hallands län	15 %	44 %
Jämtlands län	21 %	53 %
Jönköpings län	15 %	50 %
Kalmar län	3 %	42 %
Kronobergs län	31 %	51 %
Norrbottnens län	16 %	62 %
Skåne län	4 %	56 %
Stockholms län	5 %	80 %
Södermanlands län	7 %	62 %
Uppsala län	5 %	65 %
Värmlands län	15 %	50 %
Västerbottens län	37 %	85 %
Västernorrlands län	9 %	62 %
Västmanlands län	5 %	68 %
Västra Götalands län	16 %	58 %
Örebro län	13 %	72 %
Östergötlands län	15 %	64 %
Totalt	13 %	63 %

Källa: Bredbandskartan.se

Det uppsatta målet om 100 Mbit/s i regeringens bredbandsstrategi är ett relativt högt satt mål i förhållande till den hastighet privatpersoner behöver för att kunna använda sig av till exempel myndigheters e-tjänster. I praktiken kan en privatperson använda sig av majoriteten av myndigheters e-tjänster med endast 1–2 Mbit/s men det kan dock ta längre tid än vid en snabbare uppkoppling.¹¹ År 2020 kommer det årligen finnas fullgod tillgång till digitala alternativ för ungefär 85–90 procent av befolkningen, enligt de beräkningar och prognoser Post- och telestyrelsen genomför. Det är framför allt i glesbygd det kommer vara svårt att uppnå målet om 100 Mbit/s.

¹¹ Uppgifter från Post- och telestyrelsen 2016.

5.2.1 De flesta har möjlighet till internetuppkoppling om minst 1 Mbit/s

Hushåll och arbetsställen i Sverige har rätt till en grundläggande internetuppkoppling, så kallat funktionellt tillträde till internet. I den svenska regleringen är tjänsten sedan den 1 februari 2012 definierad som att kunna ta emot data på en nivå om 1 Mbit/s.¹² För att kunna ta emot e-post så kan 1 Mbit/s vara tillräckligt om inte eventuella bifogade filer är alltför stora.

Post- och telestyrelsen gör årligen en mätning av tillgången till internet som presenteras i den så kallade bredbandskartläggningen. Enligt den senaste kartläggningen hade mer än 99,99 procent av alla hushåll och 99,99 procent av alla arbetsställen i Sverige möjlighet till internetuppkoppling om minst 1 Mbit/s i oktober 2014. Antalet hushåll och arbetsställen som saknade sådan tillgång var cirka 200 respektive 100 stycken. I likhet med tidigare års kartläggningar så finns de flesta områden som fortfarande saknar uppkoppling i Jämtland och Norrlands inland i övrigt.¹³

Enligt Tillväxtanalys uppgifter uppgick antalet arbetsställen utan närhet till internetuppkoppling på 1 Mbit/s till 81 stycken 2013.¹⁴ En övervägande del av dessa arbetsställen har verksamhet i områden som har mellan eller mycket låg tillgänglighet till service (se figur 5.2 ovan). 69 stycken är företag med 1–4 anställda, 7 stycken med 5–9 anställda och 5 stycken med 10–49 anställda. Ett litet antal boende och företagare i gleset befolkade områden kommer därmed under de närmsta åren att vara i fortsatt behov av att kunna kommunicera med brev, då de inte har fungerande digitala alternativ.

Utbyggnaden av bredband pågår hela tiden och enligt Post- och telestyrelsens bredbandskartläggning hade totalt 99,89 procent av befolkningen och 99,71 procent av arbetsställena i oktober 2014 täckning av accesstekniker som medger upp till 10 Mbit/s i faktisk överföringshastighet. Tack vare utbyggnaden av bredband via 4G

¹² Se 5 kap. 1 § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation och 29 a § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation.

¹³ Post- och telestyrelsen, *Bredbandskartläggning 2014, En geografisk översikt av bredbandstillgången i Sverige*, PTS-ER-2015:11.

¹⁴ Skillnaden mot Post- och telestyrelsens uppgift beror dels på en differens i använd skala där Tillväxtanalys redovisar arbetsställen per 500 metersruta medan bredbandsdata från Post- och telestyrelsen redovisas som andel arbetsställen med tillgång till bredband per 250 metersruta. Dels använder Post- och telestyrelsen ett äldre koordinatsystem (RT90) än det system (Sweref99) som Tillväxtanalys använder.

(LTE) i områden utanför tätort och mindre orter har skillnaden mellan områden i och utanför tätort och mindre orter minskat mellan oktober 2013 och oktober 2014.

5.3 Övergången för stat, kommun och landsting

Svenska myndigheter, kommuner, företag, banker, försäkringsbolag med flera digitaliserar sin verksamhet i en allt snabbare takt. Som tidigare nämnts finns även en ambition från regeringen att öka digitaliseringen av svenska myndigheter.

Myndigheter, företag och andra organisationer har redan i dag i stor utsträckning utvecklat och infört olika typer av e-tjänster för medborgarna. Det kan gälla allt från att beställa varor och tjänster genom e-handel, utföra betalningar, till att deklarerar, anmäla vård av barn eller boka läkarbesök och beställa recept. Elektroniska kommunikationstjänster blir också allt viktigare för medborgarna när det gäller att ta del av nyheter och övrig samhällsinformation och samhällsdebatt. År 2013 hade till exempel 74 procent av kommunerna någon form av e-tjänst som riktar sig till allmänheten och bland myndigheter var samma andel 46 procent.¹⁵ Vissa aktörer har till och med tagit bort möjligheten för privatpersoner att kunna kommunicera eller ansöka via fysiska blanketter och brev. Vid kontakt med en myndighet som Försäkringskassan har till exempel över 600 000 personer av sagt sig pappersutskick via brev och har i stället valt att få digitala utbetalningsbesked.¹⁶

5.3.1 Mina meddelanden ska ersätta breven

Såsom utredningen beskrev i 5.1.1 har myndigheter, kommuner och landsting möjlighet att ansluta sig till tjänsten Mina meddelanden. Med tjänsten kan mottagarna ta emot, läsa och samla sin myndighetspost digitalt. Det enda mottagarna behöver är en e-legitimation och en digital brevlåda godkänd för Mina meddelanden. Denna

¹⁵ Post- och telestyrelsen/Stelacon, *Undersökning av myndigheters och kommuners införande av IPv6*, 2013, PTS-ER-2013:5.

¹⁶ www.forsakringskassan.se/wps/portal/press/pressmeddelanden/pressmeddelande_2014/800_000_anvander_fks_mina_sidor-app

tjänst är i dag frivillig och innebär att mottagaren får posten i en egen säker digital brevlåda och kan öppna och läsa den oberoende av tid och plats. Syftet med tjänsten är att möjliggöra en övergång från papper till säker digital post. Det leder i sin tur till en bättre service gentemot privatpersoner och företag samtidigt som de gemensamma offentliga resurserna används mer effektivt.

I dag är nio myndigheter och tre kommuner¹⁷ anslutna till Mina meddelanden.¹⁸ Skatteverket, Bolagsverket och Försäkringskassan är de myndigheter som har flest funktioner anslutna. Genom tjänsten kan privatpersoner och företag bland annat få ta del av olika beslut, bekräftelser, informationsbrev och påminnelser. De kommuner som är anslutna erbjuder hantering av vissa ärenden som innehåller sekretessbelagd eller känslig information samt tillståndsansökningar. I de flesta fall är det dock långt ifrån alla delar av aktörernas utskick som omfattas av Mina meddelanden.

För flera offentliga aktörer som anslutit sig till Mina meddelanden antas antalet fysiska utskick av brev kunna minska fram till år 2020.¹⁹ Bolagsverket och Skatteverket uppger dock att behovet av att kunna skicka övernattbefordrade brev kommer att kvarstå då flera myndigheter endast har postadress som kontaktväg till företag och privatpersoner, och att myndigheter i de flesta fall inte kan tvinga privatpersoner och företag att ansluta sig till en e-tjänst. Det finns dock undantag, exempelvis kring ersättning för RUT- och ROT-avdrag som endast kan göras digitalt. Prognosen för övergången till digitala alternativ är relativt svag, då antal anslutna mottagare till Mina meddelanden-tjänsten ökar mycket långsamt.

Skatteverket har samtidigt haft ett regeringsuppdrag att följa upp statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden och även att verka för att de flesta företag ska använda sig av Mina meddelanden. Den senare delen av uppdraget har nyligen redovisats i en rapport från den 29 februari 2016.²⁰ Skatteverket rekommenderar i rapporten bland annat att en omfattande informationskampanj ska genomföras under 2017 som ska uppmana privatpersoner och före-

¹⁷ Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens tjänstepensionsverk (SPV), Tomelilla kommun, Transportstyrelsen, Tullverket och Värnamo kommun och Trollhättans Stad.

¹⁸ www.minameddelanden.se/mm/digitalpostfranmyndigheter.html

¹⁹ Intervju med Skatteverket, Försäkringskassan och Tomelilla kommun.

²⁰ Skatteverkets rapport med dnr 131 340553-15/113 för rapportering av uppdrag N2015-3779-EF.

tag att ansluta sig till Mina meddelanden senast den 1 januari 2018. Vidare föreslår Skatteverket en obligatorisk anslutning för lämpliga myndigheter avseende relevanta flöden och för aktiebolag den 1 januari 2018 med vissa undantag. Syftet med åtgärderna är att uppnå en språngvis ökning av digital post upp till minst dansk nivå.

Fram till mars 2015 hade 115 000 privatpersoner och företag valt att ta emot myndighetspost digitalt i den statliga brevlådan Min myndighetspost eller i Bring Citymails digitala brevlåda Digimail. Även Kivra som har cirka 600 000 befintliga användare är ansluten till Mina meddelanden. Genom det digitala brevlådeföretaget Kivra kan man, förutom myndighetspost, även få post från företag som elbolag och försäkringsbolag.

5.3.2 Känslig information skickas i dag med brev

Av förvaltningslagen framgår att offentliga aktörer har relativt stor frihet vad gäller meddelandegivning via brev. Utifrån denna frihet har till exempel Högsta domstolen sedan hösten 2015 valt att övergå från traditionell postkommunikation till att huvudsakligen använda sig av e-post. Övergången innebär att i princip all skriftväxling i pågående mål med enskilda parter, åklagare, advokater och biträdande jurister samt myndigheter och andra aktörer i samtliga måltyper ska ske med e-post. Även avgöranden ska på motsvarande sätt expedieras via e-post. Endast i vissa undantagssituationer ska kommunikation ske via traditionell post.²¹

I vilken mån som myndigheter och andra offentliga aktörer kan digitalisera den kommunikation som tidigare har skett via brev beror i stor utsträckning på hur känslig informationen är. Generellt kan sägas att det främst är försändelser med personuppgifter av känslig karaktär som kräver särskild säkerhet. Det innefattar uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter om hälsa och sexualliv. Utöver det som regleras i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) gäller samma sak för uppgifter rörande lagöverträdelser och ekonomiska förhållanden för privatpersoner.

²¹ www.dagensjuridik.se/2015/08/hogsta-domstolen-overger-posten-ska-kommunicera-helt-e-post

För att information som tidigare skickats med post ska kunna förmedlas digitalt krävs att meddelandefunktionen har höjd säkerhet genom kryptering och stark autentisering. Det innebär i praktiken att informationen inte kan skickas via till exempel e-post eller SMS, eftersom de funktionerna inte erbjuder tillräcklig säkerhet.

Hur uppgifter ska lämnas ut regleras i en rad olika författningar som ersätter eller kompletterar bestämmelserna i personuppgiftslagen. Exempelvis reglerar polisdatalagen (2010:361) hur polisväsendet ska hantera olika uppgifter och behandling av personuppgifter inom socialtjänsten regleras i socialtjänstlagen (2001:453) och lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Även Migrationsverket hanterar i stor utsträckning känsliga uppgifter. Hur stor andel av dessa aktörers brevtuskick som innehåller känsliga uppgifter är dock inte känt.

För landstingen utgör en stor del av brevöskickerna av kallelser, till exempelvis screening för mammografi, som har en sådan informationsklassning att det inte får förmedlas via e-post. I kommunikationen mellan myndigheter, kommun och landsting används fax i stor utsträckning, men för viss känslig information är det inte möjligt. I de fallen används bland annat rekommenderade brev.

En stor del av brevflödena uppges också bestå av fakturor via pappersutskick, vilket beror på att fakturamottagarna inte är anslutna till autogiro eller e-faktura.²² Hur flödena av pappersfakturor kommer ändras beror därigenom på om fakturamottagaren i framtiden väljer att ta emot sina fakturor digitalt. I en förstudie som Sveriges Kommuner och Landsting har gjort inför kommuners anslutning till Mina meddelanden pekar de ut elektronisk fakturering som en möjlighet för anslutna myndigheter att minska antalet fysiska brevtuskick i framtiden.²³ Enligt Sveriges Kommuner och Landsting har kommuner i dag en rad olika typer av information som skickas med brev, rörande bland annat avfallshantering, bygglovshantering, information till nyinflyttade och företagare samt samråds- och ansökningshandlingar. Därutöver gör kommuner även utskick som är mer integritetskänsliga och som därigenom inte kan ske via exempelvis okrypterad e-post. Det inkluderar kommunikation från skolor, vården och socialtjänsten.

²² Intervju SKL, Stockholms läns landsting.

²³ SKL 2014, *Anslutning Mina meddelanden – Förstudierapport*.

5.4 Slutsatser

Det finns i Sverige i dag en uttalad målsättning att fortsatt öka digitaliseringen av samhället genom att samhällsservicen i allt högre grad digitaliseras. En förutsättning för en ökad digitalisering är dels en fortsatt utbyggnad av höghastighetsbredband med avstamp i regeringens bredbandsstrategi. En annan förutsättning är att allt fler personer blir digitalt delaktiga och kan använda den service och de tjänster som successivt digitaliseras.

Det finns en uttalad vilja hos offentliga aktörer att digitalisera mycket av dagens fysiska brevhandling. Exempelvis förväntas kommunikationen med myndigheter till viss del kunna ersättas med e-tjänster och digitala brevlådor. Ett exempel är som tidigare beskrivits tjänsten Mina meddelanden.

Det finns fortfarande en stor outnyttjad potential i att digitalisera brev. Digitaliseringstakten hämmas emellertid av olika anledningar. Bland annat har offentliga och privata aktörer små möjligheter att tvinga den man vill meddela sig med att använda digitala lösningar som till exempel e-tjänster och Mina meddelanden. Likaså erbjuds inte heller alltid digitala alternativ för samtliga ärenden som en privatperson eller företag kan ha till en myndighet eller kommun. Det finns här en problematik som både handlar om vad avsändaren erbjuder och vad mottagaren är villig att ta emot eller har förmåga att ta emot.

I de fall digitala alternativ i stor utsträckning har ersatt fysiska brev har det gett påtagliga kostnadsbesparande effekter. Som tidigare beskrivits i avsnitt 5.1.1 har Digitaliseringskommissionen föreslagit att digital post från myndigheter ska utgöra ett förstahandsval via tjänsten Mina meddelanden. Antalet digitala brev kommer enligt beräkningarna öka från dagens 1,4 miljoner till 250,6 miljoner inom en 10 års period om förslaget genomförs. Stora positiva miljöeffekter utifrån minskade koldioxidutsläpp förväntas också uppstå. Samtidigt kan konstateras att även om det finns en outnyttjad potential i att digitalisera post och brev kommer digitaliseringen inte fullt ut att kunna ersätta fysiska brev och post. Det kommer fortfarande finnas tillfällen när privatpersoner, företag och offentliga aktörer behöver skicka och ta emot fysiska brev. Till exempel när formkrav kräver utväxlande av fysiska originalhandlingar eller innehållet är av sådan känslig natur att digital kommunikation an-

tingen inte är möjlig eller i vart fall mindre lämplig. Det kan också vara så att brevet innehåller en sak, som till exempel en bankdosa, som inte går att skicka digitalt.

6 Övernattbefordran

6.1 Kartläggning av behoven

Nedanstående tabell 6.1 visar de som har skickat brev med Postnord uppdelat i fyra användargrupper: offentlig sektor, finansiella företag, övriga företag och privatpersoner. De som skickar flest brev-försändelser, oavsett om det avser övernattbefordrade brev eller inte, är gruppen övriga företag. År 2015 skickade denna grupp 58 procent av samtliga brev-försändelser i Sverige medan finansiella företag, såsom försäkringsbolag och banker, stod för 18 procent av det totala antalet försändelser. Den offentliga sektorns andel uppgick inte till mer än 16 procent och privatpersonernas andel till 8 procent av antalet totala försändelser 2015.

Tabell 6.1 Antalet skickade brev med Postnord under perioden 2011–2015 nedbrutet på olika avsändargrupper, miljoner

Avsändargrupp	2011	2012	2013	2014	2015
Offentlig sektor	329	317	305	311	289
Finansiella företag	417	383	363	352	326
Övriga företag	1 241	1 212	1 162	1 104	1 054
Privatpersoner	210	173	171	163	141
Totalt	2 196	2 085	2 002	1 930	1 809

Källa: Postnord.

Andelen skickade försändelser per grupp har inte förändrats märkbart den senaste femårsperioden. Privatpersoner är den grupp vars brev-försändelser har minskat mest procentuellt jämfört med 2011 då de stod för nästan 10 procent av det totala antalet.

Det är även intressant att titta på fördelningen av övernatt-befordrade och inte övernattbefordrade försändelser mellan de

olika grupperna. Inte helt oväntat var så mycket som 86 procent av privatpersonernas brevfräsändelser övernattbefordrade 2015, enligt Postnord. År 2011 uppgick andelen endast till 76 procent. Postnord förklarar ökningen med den växande e-handeln och att privatpersoner skickar färre julkort i dag än tidigare. Eftersom julkorten vanligtvis frankeras med ekonomibrevsporto och därmed befordras inom tre arbetsdagar ökar andelen övernattbefordrade brev när antalet julkort sjunker.

Utredningen har inte fått ta del av övriga användargrupper respektive andel av övernattbefordrade brev. Postnord har däremot uppgett att företagen i snitt skickar 35 procent av brevvolymerna med övernattbefordran och resterande 65 procent med befordran inom tre dagar. Fördelningen har varit densamma den senaste femårsperioden.

Det kan vara vanskligt att slå fast behovet av övernattbefordran genom att titta på med vilken befordringshastighet användarna skickar brev i dag. Ett användande av en tjänst kan bero på fler saker än ett behov, såsom vana, låg prisskillnad i jämförelse med tjänster som har lägre befordringshastighet, okunskap och enkelhet. Av den anledningen har utredningen ansett det nödvändigt att även beakta de undersökningar som har gjorts, i vilka bland annat användarnas behov av övernattbefordran har studerats.

6.1.1 Marknadsundersökningar

Post- och telestyrelsen har undersökt privatpersoners och små företags behov av att skicka brev

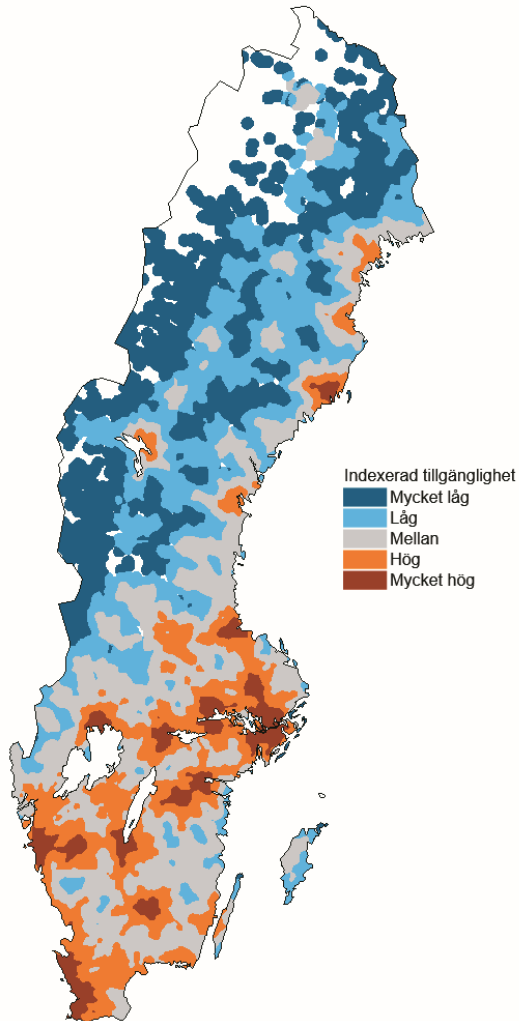
I takt med att kommunikationsmönstren ändras och allt fler privatpersoner använder sig av internet när de kommunicerar med omvärlden förändras behovet av att kunna skicka brev som kommer fram nästa arbetsdag. Post- och telestyrelsen har låtit ett marknadsundersökningsföretag genomföra två undersökningar med avseende på privatpersoner respektive små företag i glesbygd under 2015.¹ Syftet med undersökningarna har varit att ta reda på hur privatpersoners och små företag i glesbygds behov av posttjänster ser ut

¹ Post- och telestyrelsen, *Användares behov av posttjänster*, PTS-ER-2016:7. Undersökningen har utförts av Stelacon.

i dag och hur de kan komma att se ut i framtiden. Undersökningen rörande 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 små företag i glesbygd genomfördes i form av telefonintervjuer med 200 småföretagare under september 2015. Företagen delades upp i tre olika typer: inga anställda, 1–4 anställda och 5–9 anställda. Hälften av företagen är verksamma i områden med låg tillgänglighet och hälften i områden med mycket låg tillgänglighet enligt Tillväxtanalys indelning (se nedan). Undersökningen hade mestadels fasta svarsalternativ, men utgick också från de posttjänster som verksamheten använder i dag.

Servicenivån i undersökningarna mättes utifrån Tillväxtanalys femgradiga skala av tillgänglighetsindex. Tillväxtanalys har inom ramen för sin analysplattform för geografisk analys (GIS-analys) Pinpoint Sweden tagit fram en indelning av Sverige utifrån geografisk tillgänglighet. Metoden bygger på indexerad tillgänglighet till olika tätortsstorlekar. Tillgänglighetsindexet väger samman närhet till tätort och respektive tätorts storlek. Indexet har en indelning i fem kategorier utifrån grad av tillgänglighet till olika stora tätorter: mycket hög, hög, mellan, låg och mycket låg tillgänglighet. Tillgänglighetsindex ger en bild av Sverige, där den geografiska spridningen av befolkningen har fått styra. Modellen togs fram i syfte att identifiera områden med liknande förutsättningar vad gäller tillgänglighet. Exempelvis kan ett område i norra Sverige ha samma nivå av tillgänglighet som i mellersta eller södra delarna i landet (se figur 6.1).

Figur 6.1 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. De svarande privatpersonerna rekryterades via en webbpanel som säkerställde en jämn fördelning med avseende på respondenternas ålder och kön.

Frågeunderlaget bestod framför allt av fasta svarsalternativ och för att förtydliga innebörden av vissa posttjänster och nuvarande postlagstiftning gjordes även förtydliganden med illustrationer och faktarutor. Marknadsundersökningsföretaget har konstaterat att det inte finns något i undersökningens resultat som antyder att kvinnor och män har olika behov eller värderar posttjänster olika. Utredningen har därför valt att i figurerna nedan redovisa svaren oberoende av kön.

Utredningen har undersökt samhällsviktiga aktörers och skyddsvärda gruppers behov av att skicka brev

I syfte att identifiera och kartlägga vilka grupper i samhället som har behov av att övernattbefordran även i framtiden ingår i den samhällsomfattande posttjänsten har utredningen med hjälp av ett konsultföretag genomfört en kartläggning av en mängd olika aktörers användning av post- och brevtjänster.²

För att besvara uppdragets frågeställningar har konsultföretaget intervjuat myndigheter, kommuner, länsstyrelser, landsting och företag, samt bransch- och intresseorganisationer. Även organisationer som företräder småföretag, personer med funktionsnedsättning, äldre personer och personer och företag på gles- och landsbygd har intervjuats. Urvalet av intervjupersoner har gjorts med utgångspunkt i de olika behov grupperna kan antas ha av övernattbefordran av brev trots tillgång till digitala alternativ. I syfte att ta reda på gruppernas behov av övernattbefordran av brev i dag och framöver har utredningen ställt frågor kring exempelvis nuvarande behov och användning av brev, i vilken utsträckning nuvarande användning av posttjänster kan ersättas med digitala alternativ samt vilka konsekvenser olika förändringar i pris och befordringstider

² Utredningen har använt sig av konsultföretaget Ramböll för undersökningen.

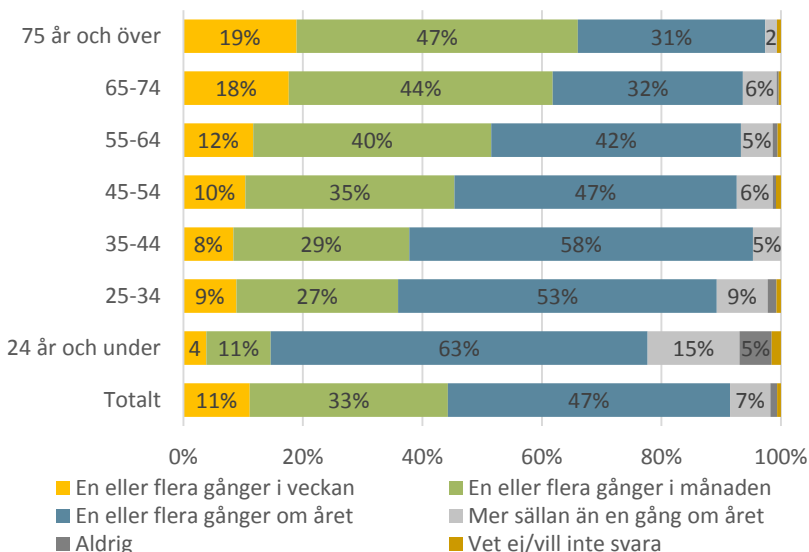
bedöms få för grupperna. Därutöver har intervjuer med myndigheter som Tillväxtanalys, Statistiska Centralbyrån (SCB), Bredbandsforum och Post- och telestyrelsen fungerat som stöd för informationsinhämtning. Totalt har 29 intervjuer genomförts.

6.1.2 Privatpersoner

Hur ofta skickar befolkningen brev?

Post- och telestyrelsens undersökning visar att hur ofta privatpersoner skickar brev inte varierar mellan olika områden av tillgänglighetsindex. Frekvensen av skickade brev i relation till respondentens ålder bedöms därför vara mer intressant att analysera. De flesta privatpersoner uppger att de skickar brev en eller flera gånger i månaden eller om året. Svaren visar också att ju högre ålder på respondenten, desto mer frekvent uppger respondenten att denne skickar brev (figur 6.2).

Figur 6.2 Svaren på frågan: Ungefär hur ofta skickar du brev?

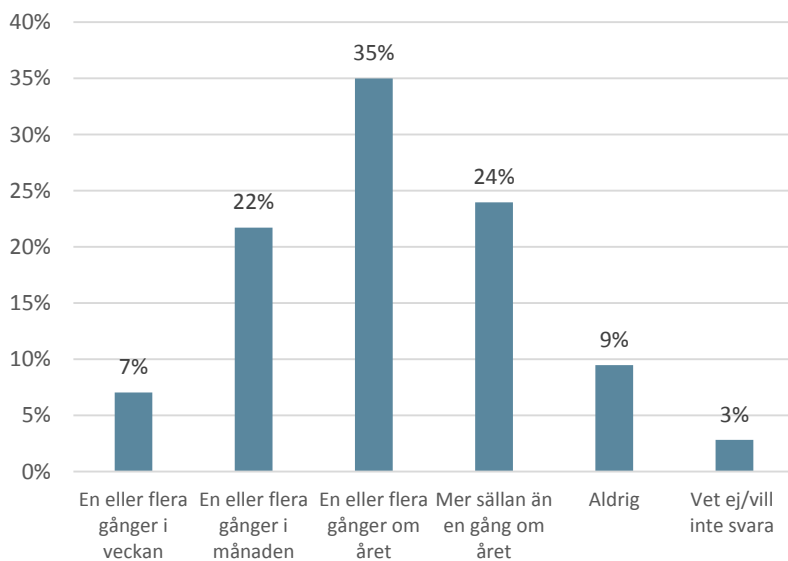


Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

När privatpersoner skickar brev behöver breven sällan komma fram till mottagaren vardagen därpå. Endast 7 procent av de tillfrågade privatpersonerna uppger att de en eller flera gånger i veckan skickar brev som måste komma fram nästa arbetsdag. 68 procent har svarat att de bara skickar brev som behöver nå mottagaren nästföljande vardag en eller flera gånger om året eller ännu mer sällan.

När frågan analyserades med avseende på kön respektive tillgänglighetsindex återfanns inga systematiska skillnader i svaren. Därför redovisas svaren på frågan "Hur ofta postar du brev som måste komma fram till mottagaren vardagen därpå" på totalnivå (figur 6.3).

Figur 6.3 Hur ofta postar du brev som måste komma fram till mottagaren vardagen därpå?



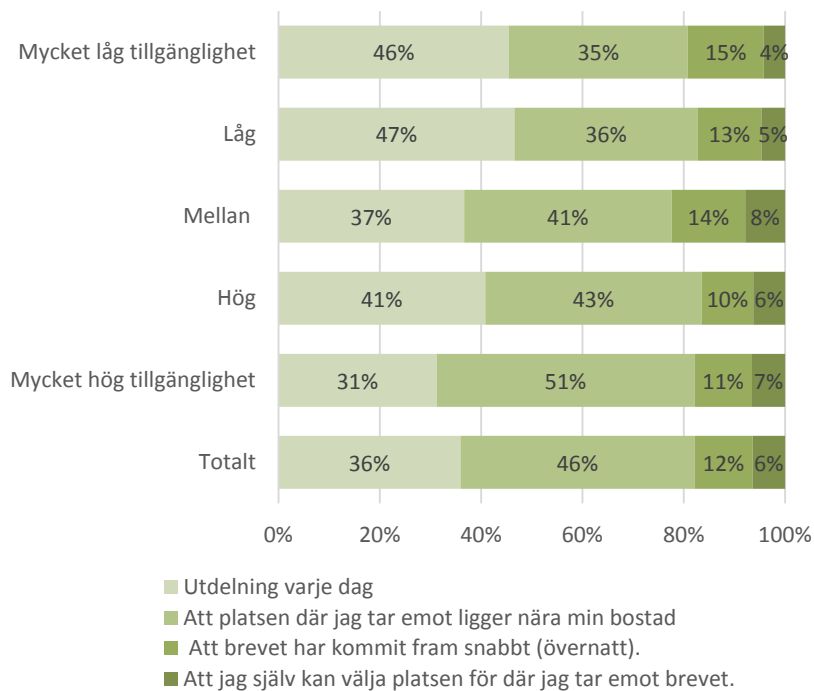
Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

De typer av brev som avsändarna bedömer behöver nå mottagaren övernatt är gratulationskort, myndighetsbrev till exempel till Skatteverket eller Försäkringskassan, sjukvårdsärenden, lånehandlingar till bank och felanmälningar.

Privatpersoner prioriterar närhet och frekvens högre än övernattbefordran

Privatpersonerna fick rangordna fyra olika kriterier när brev skickas till dem: att platsen där breven tas emot ligger nära bostaden, att de själva har möjlighet att välja platsen där de tar emot breven, frekvensen i utdelningen och snabbhet i brevbefordran. Rangordningen visade hur viktig respondenten ansåg att kriteriet är, där 1 motsvarar mest viktigt och 4 motsvarar minst viktigt. Nedan presenteras hur privatpersonerna prioriterade kriterierna, med avseende på förstahandsval. Det kriterium som ofta anses vara mest viktigt är utdelning nära bostaden och därefter utdelning varje dag. Svaren i undersökningen visar att det inte finns någon större skillnad i hur kvinnor och män har prioriterat utdelning varje dag eller utdelning till en viss plats. Däremot har respondenter i högre åldrar prioriterat utdelning varje dag i första hand i mycket högre omfattning än de yngre. Respondenterna valde oftare övernattbefordran framför möjlighet att själv få välja utdelningsplats. Resultatet i figuren nedan redovisas endast per tillgänglighetsindex och på totalnivå men inte uppdelat på kön och ålder (figur 6.4).

Figur 6.4 Privatpersoner prioriterar utdelning varje dag nära bostaden framför övernattbefordran



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

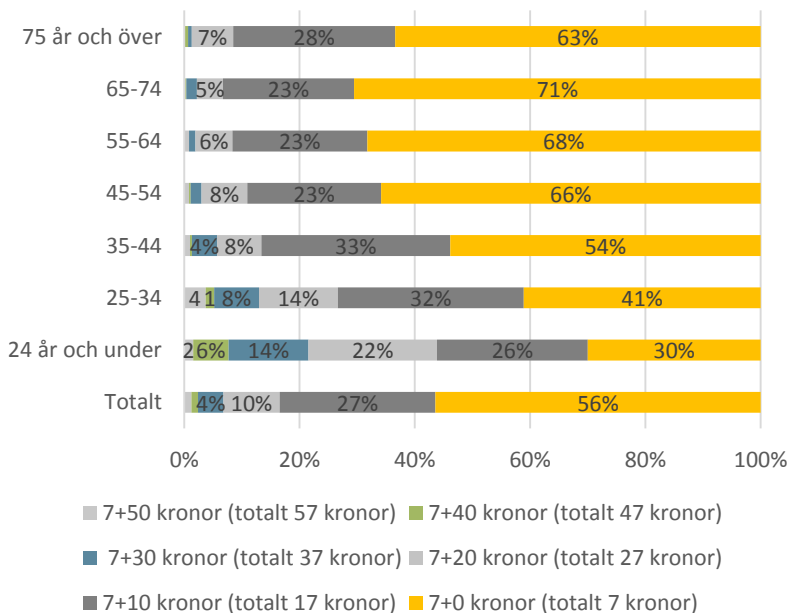
Privatpersoner har positiv betalningsvilja för övernattsbefordran

I Post- och telestyrelsens undersökning fick respondenterna svara på frågan "Hur mycket skulle du som mest kunna tänka dig att betala extra för en tjänst som ser till att brevet ska nå mottagaren vardagen efter att det har postats? (Porto 7 kronor + extra tjänst)". När svaren analyseras med avseende på tillgänglighetsindex framkommer att det inte finns systematiska skillnader i betalningsvilja beroende på var i landet respondenten befinner sig. Det finns inte heller någon tydlig uppdelning i betalningsvilja med avseende på kön.

Betydligt mer intressant är när svaren i stället relateras till respondentens ålder. En majoritet av respondenter under 34 år har en positiv betalningsvilja (+10 kronor eller mer). Hos respondenter

35 år eller äldre har mellan 30 och 40 procent en positiv betalningsvilja (figur 6.5). Figur 6.2 visar att personer som är 45 år och äldre skickar brev mer frekvent, så troligtvis påverkas betalningsviljan också av hur ofta brev skickas. Svaren kan också indikera att fler äldre uppfattar det som en grundläggande samhällservice att kunna skicka brev övernatt och att de inte ska behöva betala extra för tjänsten. Yngre personer använder sig i större utsträckning av andra kommunikationssätt när ett meddelande ska befordras snabbt och är därför mer villiga att betala lite extra när de skickar brev som ska nå mottagaren övernatt.

Figur 6.5 Yngre har större positiv betalningsvilja för övernattbefordran



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Sett till respondenternas svar i fritext om varför de inte är intresserade av att betala mer, anser många att priset 7 kronor är tillräckligt högt för tjänsten. En vanlig åsikt är att övernattbefordran borde ingå med dagens prissättning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att privatpersoner inte längre skickar brev så ofta. De försändelser som respondenterna

anger bör nå mottagaren övernatt skulle med lite planering kunna skickas med någon dags fördröjning utan att det skulle få allvarliga konsekvenser för avsändaren. Andra aspekter såsom närhet till platsen där breven tas emot och antal utdelningsdagar prioriteras i högre utsträckning oavsett var de som har svarat bor. Personer som är 45 år och yngre skickar färre brev per år än de övriga, men de är å andra sidan villiga att betala mer för ett övernattbefordrat brev än de äldre generationerna.

Privatpersoner med särskilt behov av övernattbefordran

För att undersöka om det finns grupper bland privatpersonerna som har särskilt uttalade behov av övernattbefordran har utredningen låtit intervjua organisationer med insikt om behov hos äldre personer, personer med funktionsnedsättning, personer på landsbygden och personer med utländsk bakgrund. Intervjuer har genomförts med Handikappförbunden, Pensionärernas Riksförbund (PRO), Hela Sverige ska leva och Myndigheten för delaktighet. I intervjuerna blir det tydligt att det är svårt att beskriva gruppernas behov av att skicka brev (och ännu svårare övernattbefordrade brev) eftersom grupperna varken är homogena eller har gemensamma behov. Det framkommer dock att användningen av digitala tjänster skiljer sig åt mellan grupperna, vilket också påverkar behovet av att skicka fysiska brev.

Äldre har fortsatt behov av att skicka brev

Försäkringskassan och Skatteverket uppger att äldre personer i större utsträckning än befolkningen i sin helhet väljer att kommunicera via brev med myndigheterna. PRO och Myndigheten för delaktighet bekräftar att äldre personer har ett fortsatt behov av att skicka och ta emot fysiska brev. Det med hänsyn till att tillgång och kunskap om digitala alternativ många gånger är lägre hos äldre personer jämfört med befolkningen i stort. PRO uppger dock att i allmänhet är äldre personer inte särskilt beroende av att snabbt kunna skicka och ta emot brev samt andra försändelser genom exempelvis övernattbefordran.

Tillgängligheten och användbarheten hos digitala alternativ styr personer med funktionsnedsättnings möjligheter till digital kommunikation

Enligt Myndigheten för delaktighet beror personer med funktionsnedsättnings behov av att kunna skicka och ta emot brev samt övernattbefordran på hur anpassade de digitala alternativen är till individens specifika behov. För att exempelvis personer med kognitiva funktionshinder ska kunna använda e-tjänster i stället för brev krävs att e-tjänsterna är utformade på ett sådant sätt att de är enkla att använda och förstå. Företrädare för myndigheten menar även att hemsidor och andra digitala kommunikationsmöjligheter bör vara utformade på ett sådant sätt så att hjälpmedel, till exempel talsyntes, kan användas. Behovet av övernattbefordran hänger ofta nära samman med individens behov av att kommunicera med offentliga aktörer. Andra situationer där det är svårt att ersätta brev med digitala alternativ är när det finns krav på att redovisa intyg och vidimerade dokument. Försäkringskassan har i en intervju uppgett att sjukskrivna personer i större utsträckning än andra grupper kan behöva kommunicera via brev. Det beror på att några landsting och i sin tur vårdcentraler ännu inte är anslutna till Försäkringskassans tjänst Mina sidor och läkarintyg därför måste skickas in med brev.

Personer på landsbygd och personer med utländsk bakgrund har samma behov som övriga befolkningen

Det har inte varit möjligt att fastställa om privatpersoner på landsbygd har större eller mindre behov av att skicka brev med övernattbefordran än personer i tätort, baserat på de intervjuer utredningen har låtit genomföra. Enligt Hela Sverige ska leva och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) finns dock ett fortsatt behov hos privatpersoner på landsbygden av att kunna skicka och ta emot försändelser snabbt då det utgör en del av serviceutbudet på landsbygden.

Enligt Myndigheten för delaktighet finns det inte några särskilda skäl till varför personer med utländsk bakgrund skulle ha större eller mindre behov av att skicka fysiska brev med övernattbefordran än andra användargrupper.

Slutsatser

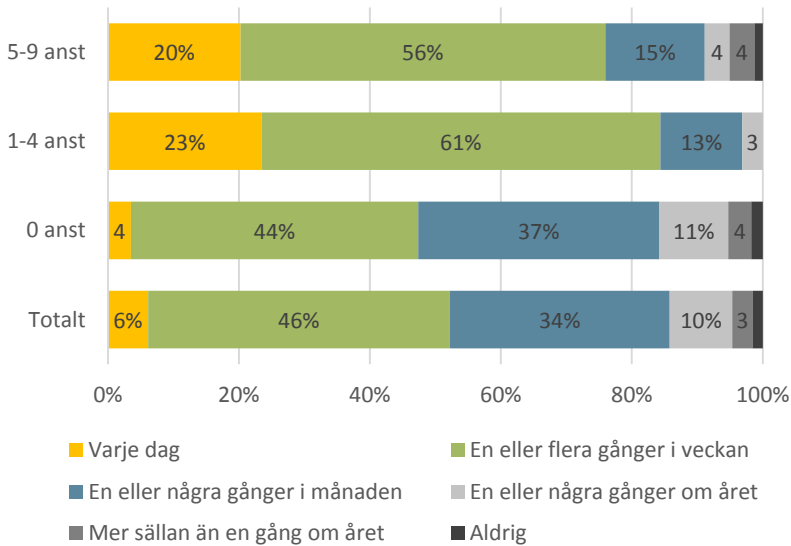
Utifrån intervjuerna är det svårt att dra några generella slutsatser om behovet av övernattbefordran hos grupper som exempelvis personer med funktionsnedsättning, äldre, utlandsfödda och personer på lands- och glesbygd. Generellt har digitala alternativ till viss del kunnat svara upp mot behovet av att skicka information snabbt. Samtidigt skiljer sig behoven åt inom grupperna eftersom individerna i en specifik grupp ofta har olika behov. Baserat på ålder är det särskilt äldre personer som fortsatt har behov av att kommunicera via brev då den digitala kompetensen och kunskapen om digitala alternativ är lägre hos dem än hos andra åldersgrupper. Det har dock inte varit möjligt att identifiera något särskilt behov hos äldre av att kunna skicka övernattbefordrade brev. Möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att kunna använda digitala alternativ som substitut till fysiska brev är särskilt beroende av de digitala alternativens användbarhet och tillgänglighet.

6.1.3 Företag

Små företag i glesbygd

Frekvensen av hur ofta småföretagare skickar brev skiljer sig inte om de är verksamma i områden med låg tillgänglighet eller med mycket låg tillgänglighet till tätort. Mer intressant är i stället att analysera hur småföretagarna har svarat i relation till företagets storlek. I figur 6.6 presenteras angivet antal skickade brev utifrån antal anställda i företagen.

Figur 6.6 Företag med fler anställda skickar brev mer frekvent

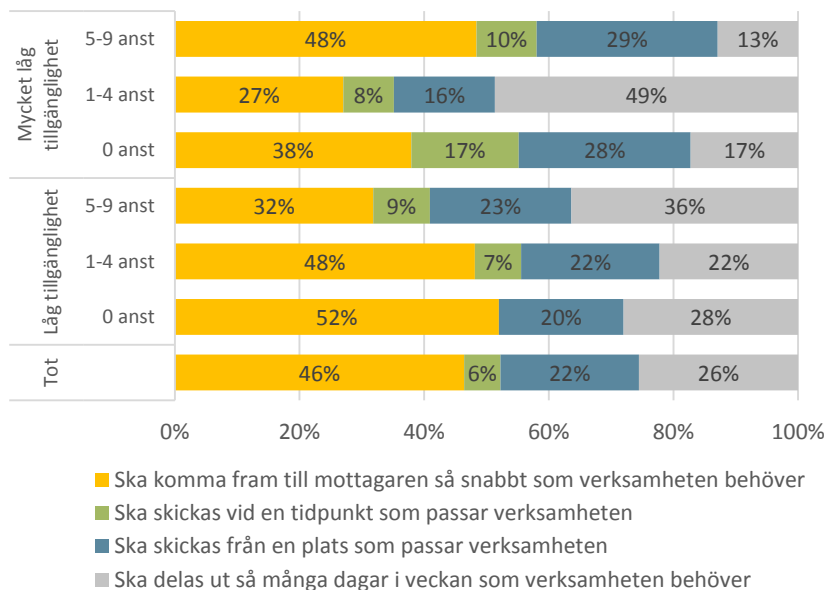


Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Resultat från undersökningen antyder att företag med 1–4 och 5–9 anställda skickar brev något mer frekvent än företag utan anställda och att många skickar brev en eller flera gånger i veckan. Företag utan anställda skickar oftast brev några gånger i veckan eller i några gånger i månaden. Utifrån den totala sammanräkningen i figur 6.6 har resultatet per företagsstorlek viktats efter verklig förekomst i områden med låg och mycket låg tillgänglighet.

Företagarna tillfrågades om vad som är viktigast för verksamheten när de ska skicka brev. Respondenterna hade att välja på tre svarsalternativ: Att breven ska komma fram till mottagaren så snabbt som verksamheten behöver, att breven ska kunna skickas vid en tidpunkt som passar verksamheten eller att breven ska kunna skickas från en plats som passar verksamheten. Svaren visar inte på några systematiska skillnader mellan företag, med avseende på tillgänglighetsindex eller antal anställda. På totalnivå värdesätter företagare oftast att brev ska skickas och komma fram till mottagaren så snabbt som verksamheten behöver. I andra hand prioriteras frekvensen, det vill säga att utdelningen görs så många dagar i veckan som behövs (figur 6.7).

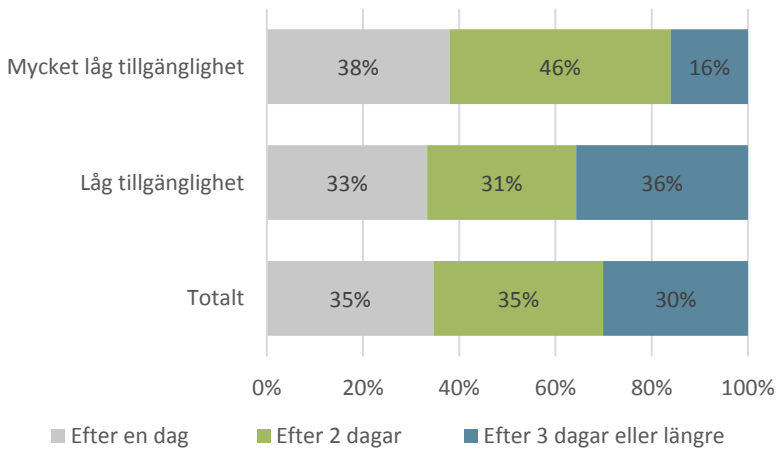
Figur 6.7 Företagare föredrar, totalt sett, oftast att brev ska komma fram så snabbt som verksamheten behöver



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Snabbt innebär dock inte alltid att utdelning ska ske arbetsdagen därpå. Ungefär en tredjedel av företagen anser att snabbhet är viktigt och att utdelning ska göras efter en dag medan två tredjedelar anser att snabbhet kan innebära utdelning efter två respektive tre dagar (figur 6.8).

Figur 6.8 De företag som prioriterar att brev som skickas "ska komma fram så snabbt som det behövs" har svarat olika då de definierar snabbhet



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Enligt intervjuade företag är anledningen till behovet av övernattbefordran att kunderna förväntar sig snabb service, att verksamheten är planerad utifrån snabb befordran av brev och att långsammare befordran ger merarbete och negativa ekonomiska konsekvenser i form av sämre likviditet och fakturahantering.

Figur 6.9 Vilka konsekvenser får det för verksamheten om inte breven delas ut så snabbt som det behövs?



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

Företag inom olika branscher

För att kartlägga företagares behov av att skicka och ta emot övernattbefordrade brev har utredningen låtit genomföra intervjuer men med ett annat fokus än Post- och telestyrelsen. Sex stycken intresse- och branschorganisationer har intervjuats. Urvalet av organisationer ska fånga olika typer av företags behov av övernattbefordran av brev.

Förutsättningar och behov hos företag skiljer sig åt

Små företag (0–49 anställda) har inte samma möjligheter som större företag (minst 50 anställda) att förhandla om lägre priser för utskick av brev. Det är svårt att dra några generella slutsatser om företagens beroende av övernattbefordran eftersom deras behov varierar. Behoven ser olika ut beroende på var i Sverige företagen finns, hur stora de är och vilken typ av verksamhet de bedriver. Av intervjuerna med företrädare för branschorganisationer framkommer tydligt att det finns skillnader mellan branscher när det gäller behovet av att skicka övernattbefordrade brev.

Företag har fortsatt behov av att skicka brev

Enligt organisationerna Företagarna och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har de flesta företag fortsatt behov av övernattbefordran av brev. Behovet beskrivs som att företag, i likhet med privatpersoner och myndigheter, är beroende av att kunna skicka och ta emot brev snabbt eftersom det finns en förväntan hos myndigheter, kunder och leverantörer att företagen ska kunna kommunicera snabbt. Förväntningarna på snabb kommunikation gäller dock både digital kommunikation och fysiska brev.

För företagens del handlar behov av brev om att kunna svara mot kundernas behov och efterfrågan. Till exempel kan kunder efterfråga möjligheten att ta emot fakturor via fysiska brev. Företagens behov omfattar även kommunikationen med andra företag, bland annat att kunna hantera avtal snabbt. Enligt Företagarna, LRF och organisationen Hela Sverige ska leva är möjligheten till övernattbefordran av brev framför allt viktig för företag som är verksamma utanför städerna. Enligt LRF är behovet av övernattbefordran större när företag saknar god bredbandsuppkoppling.

I olika sammanhang påverkas företagens behov av att skicka fysiska brev också av krav och riktlinjer från myndigheter. Till exempel har företagen skyldighet att skicka in sin årsredovisning till Bolagsverket. Enligt huvudregeln ska årsredovisningen skickas via post, men om det av tidsskäl inte är möjligt kan den i stället skickas via e-post.

Allt fler företag övergår till digital kommunikation, men brev skickas fortfarande i många sammanhang

Företag använder i olika stor utsträckning digitala alternativ för kommunikation. Faktorer som företagets storlek, verksamhet och geografiska läge kommer fortsatt ha betydelse för företagets behov av att skicka fysiska brev. Från intervjuer med företrädare för olika branscher som Företagarna, LRF, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen och Privattandläkarna framkommer att företag kommunicerar allt mer via digitala alternativ, som e-post. Företagen har framför allt i stor utsträckning övergått till digitala alternativ när det handlar om att skicka in blanketter till myndigheter (87 procent av företagen).

Företagens användande av digitala kanaler skiljer sig kraftigt åt. Till exempel var det endast 20 procent av företagen som lämnade in offerter i elektroniska upphandlingsverktyg under 2013.³ Även företagets användning av e-fakturer, där fakturor skickas elektroniskt till andra företag eller privatkunder skiljer sig åt mellan företagen. E-fakturor används främst av företag med fler än 250 anställda. Under 2013 skickade 64 procent av dessa företag e-fakturor som kan processas automatiskt i en mottagares IT-system. Motsvarande andel för företag med 1–9 anställda var 7 procent.⁴ Detsamma gäller för de moms- och skattedeklarationer företagen kan utföra via internet där 66 procent av företag med 10 anställda eller fler hantlar sina moms- och skattedeklarationer via internet.⁵

Sedan januari 2016 finns en utvecklad version av e-faktura till småföretag som använder internetbank för betalningar. Tidigare har det bara varit möjligt att ta emot e-fakturor och använda sin internetbank som privatperson med personnummer, men nu kan även företag med organisationsnummer använda tjänsten. Den nya lösningen kommer att öppna upp för enklare elektronisk fakturering mot mindre och medelstora företag. Ett flertal banker såsom

³ Digitaliseringskommissionen, Digitala Sverige, Område Entreprenörskap och företagsutveckling, indikator Skicka och ta emot e-faktura och indikator E-upphandling.

www.digitalasverige.se

⁴ www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Naringsverksamhet/Naringslivets-struktur/IT-i-foretag/15311/15318/Behallare-for-Press/369370/

⁵ www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Naringsverksamhet/Naringslivets-struktur/IT-i-foretag/15311/15318/Andel-foretag-som-anvander-Internet-vid-kontakter-med-myndigheter-for-olika-andamal/

Nordea, Swedbank, Handelsbanken och Danske bank har redan anslutit sig till tjänsten.⁶

Ny teknik underlättar även för småföretagare och små föreningar att ta betalt för sina tjänster. Numera kan kortläsare kopplas till mobiltelefon eller surfplatta, vilket möjliggör kortbetalning på platser där det finns mobiltäckning.⁷

Ett alternativ till att skicka brådskande försändelser med övernattbefordrade brev är att använda sig av expresstjänster. Även vid ett borttagande av övernattkravet kommer användarna att kunna köpa Postnords expresstjänst. I dagsläget kostar det 145 kronor att skicka ett 50 g C5 expressbrev och som levereras i mottagarens postlåda senast klockan 10 vardagen efter att det har postats.⁸

Slutsatser

Trots användning av digitala alternativ anser sig företagen ha ett fortsatt behov av övernattbefordran av brev. Framför allt är de beroende av att skicka och ta emot fysiska brev utifrån förväntan från kunder, leverantörer och myndigheter. Det största behovet av övernattbefordran av brev hos företag återfinns i glesbygd och på landsbygd vilket bland annat hänger samman med företagets tillgång till bredband. Nästan hälften av de intervjuade företagen i områden med låg och mycket låg tillgänglighet föredrar att brev som skickas ska komma fram så snabbt som verksamheten behöver. Det innebär att andelen företag som anger att övernattbefordran är viktigast i valet mellan olika alternativ motsvarar cirka 16 procent⁹ av samtliga företag i undersökningen.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att de små företagen i glesbygd fortfarande har behov av snabb befordran av brev-försändelser i högre grad än privatpersonerna. Snabbhet behöver dock inte innebära att breven ska nå mottagaren övernatt. Brevbefordran inom två arbetsdagar är tillräckligt för att tillgodose merparten av glesbygdens småföretagares behov.

⁶ www.mynewsdesk.com/se/21-grams-ab/pressreleases/21grams-slaepper-e-faktura-till-smaafoeretag-i-internetbank-1291085

⁷ www.lansstyrelsen.se/orebro/Sv/lantbruk-och-landsbygd/landsbygdsutveckling/betaltsjanster/Pages/tips-for-foreningar.aspx

⁸ www.postnord.com

⁹ 46 procent anger snabbhet som viktigast för verksamheten och av dessa anser 35 procent att verksamhetens behov är ”övernatt”. Behovet av övernatt motsvarar totalt sett en andel (0,46 * 0,35 = 0,16) cirka 16 procent av alla företag i enkäten.

6.1.4 Samhällsviktiga aktörer

Utredningen har även kartlagt behovet av övernattbefordran hos ett urval av företrädare för samhällsviktiga funktioner. Ett tjugotal företrädare som representerar myndigheter, kommuner, landsting, bankväsendet och försäkringsbolag har intervjuats.¹⁰ För att identifiera samhällsviktiga aktörer har utredningen använt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) definition av viktiga samhällsfunktioner. I uppräkningslistan nedan finns elva samhällssektorer inom vilka merparten av viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktiga verksamheter finns:¹¹

- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Handel och industri
- Hälso- och sjukvård samt omsorg
- Information och kommunikation
- Kommunalteknisk försörjning
- Livsmedel
- Offentlig förvaltning
- Skydd och säkerhet
- Socialförsäkringar
- Transporter

Urvalet syftar till att ge en god bild över de största brevflödena hos samhällsviktiga aktörer. Bland utvalda myndigheter finns det emellertid stora skillnader när det gäller behovet av att skicka övernattbefordran. Tabellen nedan illustrerar hur volymerna fördelar sig mellan fyra svenska myndigheter som skickar stora mängder brev i dag.

¹⁰ De representanter för samhällsviktiga aktörer som har intervjuats av Ramböll är Försäkringskassan, Bolagsverket, Skatteverket, SKL Kommentus, Sverige Kommuner och Landsting, Tomelilla kommun, Stockholms läns landsting, Datainspektionen, Valmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Bredbandsforum, SCB, Tullverket, Tillväxtanalys, Länsstyrelsen i Jämtland, Privattandläkarna, Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring och Skandia Liv.

¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet 2013*, Publ.nr: MSB597, s. 14.

Tabell 6.2 Antal och andel övernattbefordrade- respektive ej övernattbefordrade försändelser fördelat på 4 myndigheter (2014)

Aktör	Övernattbefordran (antal försändelser)	Övernattbefordran (andel)	Ej övernatt- befordran (antal försändelser)	Ej övernatt- befordran (andel)
Försäkringskassan	5 100 000	20 %	20 500 000	80 %
Bolagsverket	755 713 ¹²	92 %	136 289 ¹³	8 %
Skatteverket	7 993 649	83 %	40 441 354	17 %
Valmyndigheten ¹⁴	505 311	3 %	16 016 018	97 %

Myndigheter, kommuner och landsting

Flertalet myndigheter, kommuner och landsting som intervjuats uppger att det i många fall är angeläget att ärenden hanteras skyndsamt. Bland annat menar Skatteverket, Bolagsverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Jämtlands län och Sveriges Kommuner och Landsting (som representerar kommuner och landsting) att de har behov av att skicka övernattbefordrade brev vid brådskande ärenden, samtidigt som de inte alltid kan använda sig av exempelvis e-post för försändelser som innehåller känsliga uppgifter.¹⁵ En närmare beskrivning av myndigheternas möjlighet att övergå till digitala alternativ återfinns i avsnitt 5.3.

För befordran av känsliga uppgifter, som exempelvis information om medicinsk diagnos och behandling, från myndigheter krävs i dag att informationen skickas på ett snabbt och säkert sätt. Det innebär i praktiken att det inte är möjligt att skicka information via exempelvis e-post eller SMS. Enligt Datainspektionen hänger flera offentliga aktörers behov av att skicka övernattbefordrade brev samman med möjligheten att kunna förmedla uppgifter som omfattas av sekretess på ett säkert sätt.¹⁶

¹² Avser endast utskick mellan januari–oktober 2014.

¹³ Avser endast utskick mellan januari–oktober 2014.

¹⁴ Antalet försändelser avser Europaparlamentsvalet maj 2014 samt Riksdags-, landstings- och kommunvalet september 2014. De redovisade volymerna är därmed betydligt högre än normalt.

¹⁵ Vad som klassas som känsliga uppgifter framgår av 13 § personuppgiftslagen (2010:1969).

¹⁶ Intervju med Datainspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting och Privattandläkarna.

Såsom utredningen beskrev i avsnitt 5.3.2 hanterar såväl offentliga som privata aktörer stora mängder känslig information inom hälso- och sjukvård samt omsorgssektorn. Privata företag inom hälsa, vård och omsorg omfattas av samma regelverk avseende informationshantering som offentlig hälso- och sjukvård.¹⁷ De privata vårdgivarnas kommunikation via fysiska brev omfattar framför allt överföring av patientuppgifter¹⁸, eftersom det måste göras på ett sådant sätt att ingen obehörig kan ta del av uppgifterna. En vårdgivare kan dock under särskilda omständigheter och efter en behovs- och riskanalys, besluta att påminnelser och kallelser till vård och behandling kan skickas med SMS eller oskyddad e-post. Det finns ingen tillgänglig statistik över hur stor andel av de privata vårdgivarnas kommunikation som sker genom brev och hur stor andel som sker via digitala kanaler.

I dag använder bland annat merparten av de privata tandläkarna SMS för att skicka påminnelser och kallelser till sina patienter.¹⁹ Även inom Folk tandvården används SMS för att skicka kallelser och påminnelser till patienter som har uppgett sitt mobilnummer. Folk tandvården i Uppsala läns landsting räknar med att spara hundratusentals brev per år genom att skicka kallelser med SMS.²⁰

Liten prisskillnad gör att många offentliga aktörer använder sig av övernattbefordran av brev

Det finns i dag inga lagstadgade krav för offentliga aktörer att skicka handlingar med övernattbefordran. Däremot uppger myndigheter som Skatteverket, Bolagsverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Jämtlands län och Sverige Kommuner och Landsting att de ofta använder sig av övernattbefordran för att korta handläggningstider och för att kunna ge bättre service till privatpersoner och företag. Det gäller särskilt i de fall där kostnaden för övernattbefordran endast är marginellt högre. Till exempel anger Tull-

¹⁷ Socialstyrelsens föreskrifter *Informationshantering och journalföring inom hälso- och sjukvården* (SOSFS 2008:14).

¹⁸ Uppgifter om personer som erhåller, eller är registrerade för att erhålla, hälso- och sjukvård.

¹⁹ Intervju Privattandläkarna.

²⁰ www.lul.se/nyheter#/pressreleases/folktandvaarden-i-uppsala-laen-foerst-ut-med-sms-kallelse-1152514

verket, Försäkringskassan och Länsstyrelsen i Jämtlands län att det oftast saknas riktlinjer för vilka försändelser som ska skickas med övernattbefordran respektive ej övernattbefordran. I stället är det ofta upp till den enskilde tjänstemannen eller handläggaren att besluta om handlingar ska sändas med övernattbefordran eller inte. Skäl för val av övernattbefordran kan bero på ärendets karaktär och interna krav på snabb handläggning. Skatteverket, som i dag har relativt stora brevflöden, uppger att antalet brev som myndigheten skickar förväntas minska samtidigt som andelen övernattbefordrade brev förväntas öka framöver. Kammarkollegiet upphandlar ramavtal för de statliga myndigheternas brevförmedlingstjänster.²¹ Enligt ramavtalet, som gäller till och med den 31 mars 2017, är skillnaden i pris mellan övernattbefordrade och ej övernattbefordrade brev liten (se avsnitt 4.3.2). Det finns därmed inte något incitament att skicka billiga brev med längre befordringstid för myndigheterna.

Försäkringsbolag och banker förlitar sig till viss del fortfarande på brev trots tillgängliga digitala kommunikationskanaler

Försäkringsbolag är exempel på företag som har en samhällsviktig verksamhet och som fortsatt anser sig ha behov av att skicka brev, bland annat avtal om tecknad försäkring och uppsägningar av försäkringar. Försäkringsbolagen uppger att det inte finns fullgoda digitala alternativ som kan ersätta brev. Till exempel måste information om uppsägning ske skriftligen.²² I de fall försäkringen sägs upp i förtid gäller 14 dagars uppsägningstid från det att information om uppsägningen skickats. Försäkringsbolagen uppger att de då i första hand väljer att skicka informationen via brev, då de inte kan vara säkra på att informationen når fram till försäkringstagaren i tid om den skickas via exempelvis e-post. Det finns dock oftast inget lagstadgat krav på att försäkringsbolagen måste skicka information via brev, men den rättsliga tolkningen de själva gör innebär att de oftast utgår från att skicka fysiska brev.

²¹ www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/transport-och-tjanstefordon/Flytt--och-formedlingstjanster/brevformedlingstjanster1/

²² Se 1 kap. 3 och 7 §§ Försäkringsavtalslagen (2005:104).

Företrädare för försäkringsbranschen uppger att den information som de kommunicerar till kunder oftast inte är brådskande och i allmänhet inte kräver övernattbefordran. Ett exempel på det är bekräftelser av tecknad försäkring. Enligt de intervjuade företrädarna finns ingen prognos för hur arbetet och utvecklingen avseende behovet av övernattbefordran kommer att se ut framöver. Intervjuade företrädare för ett av de största försäkringsbolagen i Sverige uppger att branschens behov av att skicka övernattbefordran kommer att minska ytterligare i takt med att försäkringsbolagens arbete med att utveckla bättre möjligheter för säker och papperslös kommunikation fortskrider.

Enligt ett av de största försäkringsbolagen i Sverige pågår ett aktivt arbete i branschen för att öka användningen av elektroniska kommunikationsfunktioner, som e-post och Mina sidor på företagens webbplatser. En utmaning för försäkringsbolagen att utveckla digitala kommunikationskanaler handlar om att kunderna sällan besöker sitt försäkringsbolags webbplats. Försäkringsbranschens målsättning är att möjliggöra för ytterligare elektronisk kommunikation, men det finns ingen prognos över hur arbetet kommer att fortgå framöver.

Banker kommunicerar oftast med kunder via brev eller internetbankens meddelandefunktion. Enligt Svenska Bankföreningen finns det fortfarande viss typ av information som kräver att den skickas med brev. Enligt företrädare för branschorganisationen Svenska Bankföreningen saknas i dag information på branschnivå om bankernas behov av övernattbefordran. Ett sådant behov kan dock vara fullmakter vid exempelvis husköp då originalhandlingar behöver komma fram snabbt och undertecknas av flera parter.

Bankernas kommunikation med kunder regleras dessutom av banksekretessen. Den omfattar alla uppgifter som rör en bankkunds mellanhavanden med banken oavsett om uppgiften är skriftlig eller muntlig. Okrypterad e-post uppfattas inte som tillräckligt säker för att garantera banksekretessen. Risken för e-postrelaterade bankbedrägerier har bidragit till att banker i dag inte kommunicerar med kunderna via e-post.

Slutsatser

Behovet av att skicka brev skiljer sig mellan de olika samhällsviktiga aktörerna. Myndigheter, kommuner och landsting använder sig gärna av övernattbefordrade brev i de situationer de behöver hantera ärenden brådskande. Särskilt gäller det när det finns lagstadgade krav som gör att de måste handlägga ärenden skyndsamt. Likaså är brev ofta att föredra framför e-post eller andra digitala alternativ när offentliga aktörer kommunicerar känsliga uppgifter. Därmed finns ännu inte ett direkt samband mellan en ökad digitalisering av myndigheters tjänster och att de i samma takt kommer att sluta skicka fysiska brev.

Offentliga aktörers val av leveranssätt avgörs ofta av möjligheten att kunna ge bättre service till privatpersoner och företag när det saknas krav på att skicka övernattbefordrade brev. Många gånger har inte offentliga aktörer några riktlinjer för i vilka fall övernattbefordran ska användas.

Liksom för övriga samhället digitaliseras stora delar av bankers och försäkringsbolags kommunikation med kunderna, men det finns fortfarande tillfällen då de behöver skicka brev. Bland annat har de ett fortsatt behov när de ska skicka information som omfattas av sekretess eller när formkrav vid fullmakter och fastighetsköp kräver undertecknande i original. Något tydligt behov av just övernattbefordran har inte framkommit vid kontakter med banker och försäkringsbolag.

6.1.5 Föreningar

År 2014 fanns det drygt 1 200 ideella föreningar registrerade hos Bolagsverket. För att kartlägga och beskriva föreningars behov av övernattbefordran av brev har utredningen låtit intervju PRO, Hela Sverige ska leva och Handikappförbunden i syfte att få en uppfattning om olika typer av föreningars behov av att skicka brev.

Låg kännedom om faktiska behov

Kartläggningen visar att möjligheter till övernattbefordran och kvalitet i posthanteringen inte är en prioriterad, eller inte ens en aktuell fråga, för många föreningar. Majoriteten av de som kommit till tals har inte någon uttalad uppfattning kring sin förenings faktiska behov av övernattbefordran och att skicka brev. Mot bakgrund av detta och det begränsade antalet intervjuer är det svårt att ge en samlad bild av de faktiska behov som föreningar har.

Föreningar övergår alltmer till digital kommunikation

I intervjuerna framkommer att föreningar, i likhet med företag och samhället i övrigt, tenderar att övergå till att kommunicera elektroniskt genom exempelvis e-post och föreningens webbplats i stället för med brev. I dag omfattar föreningars behov av att skicka brev bland annat utskick av föreningstidningar och inbetalningskort för medlemsavgift. Föreningar har tidigare haft möjlighet att använda så kallat föreningsporto, som motsvarar ej övernattbefordran till ett något lägre pris. Postnord tog bort föreningsportot ur sortimentet den 1 januari 2015 och föreningar skickar i dag sina brev med antingen övernattbefordran eller ej övernattbefordran.²³

Intervjuerna med företrädare för föreningar ger inga tydliga svar på vilken befodringshastighet föreningar väljer i dag. Inom ramen för kartläggningen har det därmed inte varit möjligt att besvara frågan i vilken utsträckning föreningar föredrar övernattbefordran av brev framför en tjänst med längre befodringshastighet. Otydligheten i svaren tolkar utredningen som att föreningarnas behov av att skicka brev inte i första hand handlar om möjlighet till övernattbefordran. Fler och fler föreningar övergår till att använda elektronisk kommunikation med sina medlemmar via exempelvis e-post och föreningens webbplats.

²³ Postnord Föreningsbrev faktablad:
www.PostNord.se/en/Documents/PDF/foreningsbrev-faktablad.pdf

6.1.6 Tillförlitlighet allt viktigare

Trots att digital kommunikation i ökad utsträckning ersätter fysiska brev finns det fortfarande tillfällen när privatpersoner, företag och offentliga aktörer behöver skicka och ta emot fysiska brev. Bakgrunden till behoven, till exempel avsaknad av digitala kommunikationslösningar, varierar mellan grupper och situationer. Fysiska brev kan behöva skickas till följd av lagkrav eller mottagarens önskemål om att till exempel känsliga uppgifter ska skickas skriftligt. Behovet av en snabb befordran är dock inte lika tydligt. För att få garanterad leverans övernatt finns det ofta andra befordransmöjligheter som till exempel expressbrev och bud.

En fråga som utredningen har ställt sig i analysen av redovisade intervjuer är om det egentligen är hastigheten med vilken breven befordras som är avgörande för användarna eller om det är precisionen avseende dag för mottagandet? Det framkommer inte av de undersökningar som utredningen har redovisat ovan, men den brittiska tillsynsmyndigheten Ofcom har låtit genomföra en liknande kartläggning av de brittiska användarnas behov av posttjänster 2012.²⁴ I Ofcoms undersökning tillfrågades 4 085 privatpersoner och 1 126 företag om deras behov av posttjänster. En av slutsatserna som Ofcom kunde dra var att de flesta respondenterna ansåg att en lägre befordringshastighet än övernatt i många fall skulle motsvara deras behov. De flesta svarande använde sig av Royal Mails 1:a-klasjtjänst²⁵ men det kunde delvis förklaras av att användarna uppfattade övernatttjänsten som tillförlitligare. En annan förklaring var att respondenterna ansåg att valet av 1:a-klasjtjänsten i sig tydliggjorde för mottagaren att försändelsens innehåll var viktigt. Det som också framkom i Ofcoms undersökning var att de brittiska användarna uppskattade det höga kvalitetetkravet på 91,5–93 procent som är kopplat till Royal Mails 1:a-klasjtjänst. Svaren indikerade att den enkelhet och förutsägbarhet ett högt

²⁴ Ofcom: *Review of postal users' needs. An assessment of the reasonable needs of users in relation to the market for the provision of postal services in the United Kingdom*, 27 mars 2013.

²⁵ Kvalitetskravet är att 91,5 procent av de som har betalats med frimärken eller med levereras till mottagaren påföljande arbetsdag förutom till några undantagna områden. För övernattbefordrade försändelser som har betalats på annat sätt (men som inte är försäkrade) gäller att 93 procent av dessa ska ha levererats till mottagaren påföljande arbetsdag. Se nedan kap. 6.3 Kvalitetskrav i andra europeiska länder.

kvalitetskrav medför värderades högre av användarna än det faktum att brevet når mottagaren snabbt.

Två marknadsundersökningar som Postnord lät genomföra 2015 tyder på att så skulle kunna vara fallet även i Sverige.²⁶ I rapporten har företaget både belyst mottagar- och avsändarperspektivet avseende i vilken form kommunikation mellan medborgare och företag/myndigheter ska ske.²⁷ På frågan ”Vilken kanal är bäst när kommunikationen ska gå snabbt?” har endast 8 procent av mottagarna och 6 procent av företagen/myndigheterna svarat att brev är att föredra. Både privatpersoner och företag/myndigheter föredrar e-post och sms vid snabb kommunikation.

I Post- och telestyrelsens nyligen publicerade rapport framkommer också att 44 procent av de personer som är missnöjda med kvaliteten i postutdelningen där de bor (14 procent) har svarat att det beror på att posten inte kommer fram på utsatt tid. Svaren ska inte förväxlas med missnöje rörande leveranstidpunkten. 23 procent har svarat att de är missnöjda på grund av att tidpunkten på dagen då posten levereras inte passar dem.²⁸

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det är nödvändigt att begrunda vad som är viktigast vid befordran av brev när regleringen nu ses över. När snabb kommunikation i allt högre grad sker digitalt kan i stället brevets tillförlitlighet komma att bli mer betydande för dess värde som kommunikationsmedel.

²⁶ Postnord, *Mottagarmakt 2015 Kommunikation på mottagarens villkor*, 2015.

²⁷ Mottagarperspektivet har tagits fram med hjälp av webbintervjuer med 1 000 privatpersoner, som utgör ett riksrepresentativt urval av Sveriges befolkning i åldern 18 år och uppåt. För avsändarperspektivet har 1 000 telefonintervjuer genomförts med ett representativt urval av företag och myndigheter, som i sin verksamhet kommunicerar med privatpersoner.

²⁸ Post- och telestyrelsen, *Befolkningens användning av posttjänster 2016*, PTS-ER-2016:6, s. 21–22.

6.2 Kvalitetskravets påverkan på Postnord

6.2.1 Utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten

I 2 § postförordningen anges att Post- och telestyrelsen är tillståndsmyndighet enligt postlagen. I denna egenskap har Post- och telestyrelsen den 11 september 2015 i tillståndsvillkor för Postnord beslutat att Postnord ska tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten, vars omfattning och tillämpning framgår av 3 kap. 1 och 2 §§ postlagen.²⁹ Bedömningen att utse Postnord har skett bland annat mot bakgrund av att den begränsade konkurrensen på den svenska postmarknaden är bräcklig.

Mätning av befordringstid

Enligt tillståndsvillkoren ska Postnord tillämpa en gemensam europeisk standard för att mäta befordringstiden för enstaka försändelser för att Post- och telestyrelsens kontroll av kvalitetskravet vid övernattbefordran, ska bli tillförlitlig. Syftet med den europeiska standarden är att tillhandahålla ett antal gemensamma minimikrav på hur befordringstiderna inom ett medlemsland och mellan medlemsländer ska mätas. Det som ska mätas är ”the end-to-end transit time” det vill säga tiden från det att ett brev samlas in i operatörens system (kommer under postoperatörens ansvar) till dess att brevet slutligen delas ut under postoperatörens ansvar. Mätningarna sker genom att ett antal personer skickar och tar emot testbrev. På Postnords uppdrag genomförde TNS-SIFO en undersökning under 2014 med hjälp av cirka 164 000 brev för övernattbefordran. Post- och telestyrelsen har följt upp resultaten för 2014 i sin rapport Svensk Postmarknad 2015.³⁰

²⁹ Post- och telestyrelsens beslut den 11 september 2015, Dnr: 15-8920.

³⁰ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 56.

Postnord uppfyller kvalitetskravet

Enligt uppgift från Postnord visar mätresultaten från 2015 att 89,75 procent av breven som ska befordras övernatt kunde delas ut första vardagen efter inlämning. Det är en försämring jämfört med 2014 då 93,26 procent (med en statistisk felmarginal på 0,12 procent) delades ut första vardagen efter inlämning. Resultatet är ett genomsnitt för hela landet och för årets alla månader.

Enligt Postnords leveransvillkor för övernattbefordrade brev ska breven normalt delas ut första vardagen måndag–fredag efter inlämningsdagen. Med försening avses, enligt Postnord, brev som delas ut eller aviseras mottagaren väsentligt senare än den dag utdelning eller avisering normalt skulle ha skett. Postnord lämnar följaktligen inte några löften om att samtliga brev som Postnord tar emot för övernattbefordran delas ut nästkommande utdelningsdag. När Postnord erbjuder en högre kvalitet för övernattbefordran än 85 procent har det kommersiella skäl. Det är inte kommersiellt gångbart att erbjuda en tjänst för övernattbefordran där kunden får acceptera att 15 procent av de inlämnade försändelserna systematiskt kan komma fram senare än vad kunden har betalat för.

6.2.2 Postnords kostnads- och produktionsstruktur

Postnord har uppgett till utredningen att kostnadsutvecklingen per försändelse sedan millennieskiftet har följt volymnedgången förhållandevis väl. Det har kunnat uppnås genom att Postnord har genomfört omfattande effektiviseringar och kostnadsbesparingar. Utan dessa åtgärder hade kostnaderna per försändelse varit avsevärt högre. Trenden är dock väldigt tydlig med att kostnaden per försändelse ökar då volymen minskar, menar Postnord, samtidigt som fortsatta möjliga rationaliseringsvinster blir allt färre. Postnord konstaterar att tjänster som kräver mindre infrastruktur och som enklast kan samproduceras med andra tjänster visar den lägsta kostnadsökningen. De tjänster som däremot kräver mer omfattande infrastruktur och därmed är direkt kostnadsdrivande har betydligt större problem att hantera en volymminskning. Postnord noterar också att möjligheten till effektiviseringar verkar ha en avtagande effekt, det vill säga att det med tiden blir svårare och svårare att hantera en volymnedgång. Den slutsatsen är rimlig då de

enklare effektiviseringarna görs tidigare och de mer omfattande omställningarna kräver mer tid och investeringar samt att de kan leda till andra negativa effekter, skriver operatören.

För enstaka år när volymminskningarna har varit mindre än vad Postnord har prognostiserat, har ändå planerad effektivisering kunnat genomföras, vilket har lett till att kostnaden per försändelse har kunnat minskas i än högre utsträckning. Sambandet borde kunna hänföras till tidsfaktorn eftersom det är lättare att effektivisera verksamheten då det finns tid till omställningar.

Postnord har utvecklat en distributionsmodell som ökar flexibiliteten i hela distributionskedjan, både för kunderna och för Postnord. Det rör sig i korthet om att integrera distributionskedjan för brev- och logistikverksamheterna som i dag till största del är skilda från varandra vad gäller upphämtning, sortering, transporter och distribution. Arbetet med denna integrerade produktionsmodell påbörjades under 2014 och kommer att vara slutfört år 2020.

En stor del av breven som Postnord befordrar hanteras endast inom samma terminalområde som de lämnas in i, vilket gör att de inte behöver transporteras mellan områdena. För att klara av att upprätthålla övernattbefordran av inrikes brev är flygtransporter helt nödvändiga. År 2014 transporterade Postnord 706 miljoner inrikesbrev övernatt. Av dessa adresserade försändelser transporterades 22 procent med flygplan. Merkostnaden för flygtransporterna uppgår netto (det vill säga när tillkommande kostnader för en eventuell avveckling beaktats) till 250–300 miljoner kronor per år.

6.2.3 Befordran av gränsöverskridande post

Kvalitetskraven för den gränsöverskridande posten inom EU mäts av International Post Corporation (IPC) i det så kallade UNEX-systemet. Under 2014 överträffades målen inom EU för 17 året i rad avseende förstaklassbrev. UNEX-systemet visade att 90,6 procent av breven levererades inom tre dagar från att de postats och att 97,8 procent hade levererats inom fem dagar. Mätningen sker från det att brevet postats i ursprungslandet till dess att det levererats till den slutliga adressaten i mottagarlandet, inklusive tiden för insamling, sortering och transport. Genomsnittstiden för att befordra brev i Europa är drygt två dagar. Inom 3 dagar har 90,6 procent av

breven levererats och inom 5 dagar har 97,8 procent av breven kommit fram.

För Postnords del visar mätningen för gränsöverskridande brev under 2015 att 93 procent av brev ankommande till Sverige hade delats ut inom 3 dagar. Av brev avgående från Sverige hade 89,5 procent delats ut i mottagande land inom tre dagar.

Det finns även en annan mätning av gränsöverskridande brev inom ramen för REIMS-samarbetet (24 länder) som mäter befordran av brev upp till 250 g (Bulky).

6.3 Kvalitetskrav i andra europeiska länder

För att ge en bild av vad en rimlig nivå på kvalitetskrav för inrikes befordrade försändelser i Sverige skulle kunna vara har utredningen studerat hur kraven ser ut i ett antal europeiska länder (se bilaga 3). Länderna har valts ut utifrån att de på ett eller annat sätt har liknande geografiska förutsättningar som Sverige i form av storlek, tillgänglighet och i några fall befolkningstäthet. Utredningen har också gjort en sammanställning av kvalitetskraven för de studerade ländernas gränsöverskridande post för att kunna jämföra med de svenska kraven enligt postförordningen. I nedanstående tabell är kvalitetskraven för respektive nationell insamling och utdelning (D+n) där D representerar inlämningsdagen och n antalet arbetsdagar mellan dagen för inlämning (innan senast angiven inlämningstid) och utdelning till mottagaren.

Tabell 6.3 Kartläggning inrikes kvalitetskrav för befordringstider i några europeiska länder

Befordringshastighet inrikes brevförändelser

Land	D+1	D+2	D+3	D+4	D+5	D+6
Finland	80 %**	95 %** (98 %** inom tre dagar)				
Norge	85 % (97 % inom tre dagar)			85 % (97 % inom sex dagar)		
Danmark	93 %			93 %		
Storbritannien	91,5 %***		98,5 %***			
Tyskland	80 %* (95 %* inom två dagar)					
Frankrike	85 %*	93,5 %*				
Spanien			93 %****		99 %****	
Italien	80 %*****	80 %*****	80 %*****	98 %, 90 %		98 %

Källa: Ländernas lagstiftning.

* Enstaka brevförändelser.

** Enstaka kontantbetalda brevförändelser.

*** 93 procent för förändelser som inte är frankerade med frimärken och frankeringsmaskin.

**** Brev och vykort.

***** Kvalitetskravet gäller för brevförändelser mellan vissa kommuner.

6.3.1 Kvalitetskraven skiljer sig åt mellan länderna

Det som blir tydligt vid en genomgång av de olika nationella kvalitetskraven i Europa är att de skiljer sig åt i många avseenden såsom omfattning och befordringshastighet. I flera länder ingår till exempel inte brevsändningar i den samhällsomfattande posttjänsten varför man i dessa länder har valt att låta kvalitetskraven endast omfatta enstaka brev och ibland bara kontantbetalda brev. I Danmark är övernattkravet för brev så högt satt som 93 procent (men som ett genomsnitt av befordran av A-, B-, och C-post) medan Spanien inte har något krav på övernattbefordran överhuvudtaget. Där har de i stället valt att ha ett kvalitetskrav på 93 procent för brev som lämnas in för utdelning inom tre arbetsdagar.

Trenden går mot kvalitetskrav på tjänster med längre befordringstid

Två länder, Finland och Frankrike, har valt att lagstifta om att det ska finnas tjänster med utdelning inom två arbetsdagar med så höga kvalitetskrav som 95 procent respektive 93,5 procent. I Frankrike kallar man tvådagars tjänsten för det gröna brevet, vilket syftar på att det befordras på ett miljövänligare sätt än det övernattbefordrade. Av det remissvar som Posten Norge lämnade i samband med utarbetandet av Norges nya postlag, som gäller från och med den 1 januari 2016, tolkar utredningen att även Posten Norge skulle föredra ett krav på en tjänst liknande D+2 framför dagens kvalitetskrav (se 6.3.3).

I Finland har regeringen påbörjat en översyn av postlagstiftningen och i samband med den kommer troligtvis kvalitetskraven också att ses över. Något som talar för det senare är att orsaken till att kvalitetskravet på övernattbefordrade brev inte avskaffades i samband med den senaste ändringen av den finska postlagen, var en politisk kompromiss (se 6.3.2). I takt med att kommunikationsmönstren förändras i Finland kan de tveksamheter som då rådde kring ett borttagande av övernattkravet ha skingrats.

Italien övergick vid årsskiftet 2015/2016 från att ha ett kvalitetskrav för övernattbefordrade brev på 89 procent till att endast ha övernattkrav på 80 procent för post mellan specifika kommuner. Det högsta kvalitetskravet på den snabbaste befordran över hela landet är från och med 1 januari 2016 98 procent för utdelning inom fyra arbetsdagar.

6.3.2 Diskussioner som ledde fram till dagens kvalitetskrav i Finland

Innan den senaste finska postlagen infördes 2011 fanns det endast kvalitetskrav på tjänsten för övernattbefordran (D+1) i Finland. Kravet var då detsamma som gäller i dag i Sverige, det vill säga 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran skulle delas ut första vardagen räknat från inlämningsdagen och 97 procent inom 3 dagar.

2010 föreslog den finska regeringen att kvalitetskraven inte längre skulle gälla för tjänsten övernattbefordran utan i stället för

en tjänst som innebar utdelning inom två arbetsdagar (D+2). Det nya kravet innebar att 95 procent av breven skulle delas ut inom två dagar och 98 procent inom tre dagar. Regeringens förslag antogs dock inte fullt ut i riksdagen och de krav som infördes är resultatet av en politisk kompromiss. Kravet på övernattbefordrade brev fick vara kvar om än på en lägre nivå än tidigare, 80 procent. En annan skillnad i den nya lagen är att den operatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten inte är tvungen att tillhandahålla övernattbefordrade brev, men om den gör det ska kvalitetskraven för tjänsten gälla. Motiveringarna i propositionen som föregick den finska postlagen, vid införandet av tvådagarsbefordran 2011 löd:

Ändringen av kvalitetsnormen för brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna möjliggör generellt en effektivisering av tjänsteprocessen samt t.ex. vid behov en sammanslagning av tidningarnas tidiga utdelning och postens dagsutdelning. Genom ändringen kan man minska de fasta kostnaderna för sorteringsnätet, mängden nattarbete och sortering för hand samt effektivisera utdelningen.³¹

Arbetsgruppens förslag till postlag ansåg till sin målsättning och sina syften generellt sett vara god och korrekt inriktad. Tryggandet av de samhällsomfattande tjänsterna likvärdigt överallt i Finland samt skapande av förutsättningar för konkurrens sågs överlag vara goda mål.³²

Det är motiverat att kvalitetsnormen ska ställas för brev som levereras över två nätter också därför att behov av att använda brev som levereras över en natt håller på att minska. Elektroniska medel finns tillgängliga och används allt mer i sådana situationer som kräver snabb kommunikation.³³

Värt att notera är att de flesta brev som skickas i Finland köps av företag och de omfattas därmed inte av den samhällsomfattande posttjänsten. Det beror på att endast brev betalade av "allmänt använda kontantbetalningssätt", såsom kontanter, kreditkort och frimärken ingår, men inte fakturerat porto.

³¹ RP 216/2010 rd, s. 58.

³² RP 216/2010 rd, s. 64.

³³ RP 216/2010 rd, s. 105.

Befordringstider före och efter de nya kvalitetskravens införande

På Kommunikationsverkets webbplats framgår hur Posti har uppfyllt kvalitetskraven på övernattbefordran och D+2 befordran sedan 2007.³⁴ Diagrammet visar att nästan 95 procent av de brev som lämnades in för övernattbefordran delades ut påföljande dag 2007. För halvåret 2015 uppgick siffran till drygt 87 procent vilket visar att Posti fortsätter att överskrida kvalitetskravet på 80 procent om än med lägre marginal än tidigare. På grund av inkörningsproblem kunde inte Kommunikationsverket uppvisa tillförlitliga mätningar av befordran D+2 förrän 2012. Det visade sig då att Posti hade svårt att uppnå kravet på 95 procent och att endast 93 procent av breven för D+2 befordran nådde mottagaren på utsatt dag. Det samma gällde påföljande år. 2014 uppnåddes däremot kravet med 97 procent och vid halvåret 2015 uppmättes ett resultat på 98 procent. En översyn av den finska postlagen har precis påbörjats och i den kan även kvalitetskraven komma att behandlas på nytt.

6.3.3 En ny postlag i Norge den 1 januari 2016

Den norska riksdagen har antagit en ny postlag som gäller från och med den 1 januari 2016. Eftersom befordringstiderna bestäms i tillståndsvillkor och de inte kommer vara på plats förrän till sommaren är det ännu oklart om de tidigare kvalitetskraven kommer att kvarstå. Posten Norge framförde dock i sitt remissvar till den nya postlagen att postdistributionen präglas av en hög andel fasta kostnader (terminal, transport och utdelningsnät) i vilken övernattkravet är en dimensionerande faktor. De menade även att de regulativa kraven på befordringstider är kostnadskrävande eftersom tjänsterna måste produceras i minst två strömmar (A-post och B-post). Såsom kommunikationsmönstren i samhället utvecklar sig kommer det inte vara marknadsmässigt befogat att tillhandahålla två adresserade brevströmmar med gällande krav på A-post (minst 85 procent övernatt). Ett alternativ som Posten Norge ansåg skulle uppfylla dagens kundbehov väl och vara en mer kommersiellt hållbar lösning skulle vara att dagens två brevströmmar (A- och B-post) slås ihop till en adresserad brevström.³⁵

³⁴ www.viestintavirasto.fi/sv/statistikochrapporter/statistik/2013/poststatistik.html

³⁵ Information från Posten Norge.

6.3.4 Länderna har genomfört postdirektivets krav för gränsöverskridande post

Vid genomgången av de studerade ländernas regelverk blir det tydligt att i de flesta postlagar och förordningar uttrycks explicit att postdirektivets krav på gränsöverskridande post ska säkerställas. Skrivningen saknas däremot i den svenska postlagen. Samtliga länder har valt att sätta direktivets kvalitetskrav att 85 procent av de gränsöverskridande breven ska delas ut inom tre arbetsdagar förutom Frankrike som ställer kravet något högre till 90 procent.

6.4 Följder av ett borttaget kvalitetskrav

Som den internationella utblicken visar har flera länder i Europa kvalitetskrav på längre befordringstider än övernatt. Utredningen har frågat några av postmarknadens intressenter hur ett borttaget kvalitetskrav på övernattbefordran skulle påverka bland annat Sveriges efterlevnad av postdirektivets kvalitetsnorm.

6.4.1 Fortsatt regional övernattbefordran

Enligt Postnord skulle cirka 80 procent av volymerna även i framtiden i praktiken befordras övernatt även om det inte finns ett kvalitetskrav på övernattbefordran. På utredningens begäran har Postnord tagit fram ett förslag till hur ett tvådagarskrav skulle kunna fungera i dag. Enligt Postnord skulle Sverige i en sådan situation förmodligen delas in i två regioner efter postnummertillhörighet, en nordlig region med en gräns ovanför Gästrikland och Dalarna och en sydlig region. Av de brev som lämnas in i den norra regionen skulle sannolikt samtliga brev delas ut med övernattbefordran i den norra regionen medan de brev som ska delas ut i den södra regionen skulle få tvådagarsbefordran. Av de brev som lämnas in i den södra regionen skulle cirka 90 procent delas ut med övernattbefordran i den södra regionen och cirka 18 procent i den norra regionen. Restande brev skulle delas ut med tvådagarsbefordran. Detta innebär enligt Postnord att konsekvenserna för samhällsviktig kommunikation skulle bli marginella, då merparten av denna kommunikation är inomregional. Det kan dock få konsekvenser för de e-handelsföretag som i dag har ett kundlöfte om övernattbefordran och som använder sig av brevbefordran för leverans av sina varor.

6.4.2 Krav för gränsöverskridande brev kommer att uppfyllas

För gränsöverskridande försändelser gäller i dag vissa kvalitetskrav enligt bilaga II i 2008 års postdirektiv. Sverige har inte några särskilda krav för den gränsöverskridande posten eftersom de nationella kraven förutsätts innebära att även de gränsöverskridande kraven uppfylls. Om övernattbefordranskravet tas bort kan det därmed få konsekvenser för Postnords möjligheter att uppfylla kraven i postdirektivet för de gränsöverskridande breven. Enligt Postnords bedömning skulle kraven kunna uppfyllas även med en nationell befordringstid om två dagar. Detta förutsätter att 50 procent av breven som importeras till Sverige delas ut övernatt och att avsändarlandet klarar sin del av processen som i dag. Postnord har lagt resultatet i UNEX 2013 till grund för denna bedömning. För exportförsändelser innebär kravet att mer än 50 procent av försändelserna måste gå ut övernatt och att övriga går ut efter 2 dagar. Postnord flyger i dag ut post både från Arlanda och från Köpenhamn. Enligt Postnord kan de gränsöverskridande breven inte separeras i distributionen eftersom produktionsprocessen är integrerad och uppfyller normerna.

Post- och telestyrelsens bedömning är att om det nationella grundkravet blir tvådagarsbefordran går detta inte att förena med ett krav på att enbart 85 procent av de nationella breven ska ha nått fram inom utsatt tid om kraven i postdirektivet samtidigt ska uppfyllas. En lägsta nivå bör från denna utgångspunkt i stället ligga på cirka 90 procent. I kapitel 8 redogör utredningen för de överväganden som kan bli aktuella med anledning av detta som till exempel ett höjt kvalitetskrav för inrikes brev och ett särskilt krav för gränsöverskridande post.

6.4.3 Osäker påverkan på e-handeln

För den växande e-handeln är snabb leveranstid och snabba returer en viktig faktor för att kunna vara konkurrenskraftig. Huvuddelen av e-handlare och konsumenter är främst beroende av servicen i paketedistributionen/ombuds nätet vilket, enligt Post- och telestyrelsen, inte berörs av förändrade krav på övernattbefordran. Men, i takt med att e-handeln växer, växer också andelen av varor som kan distribueras som brev direkt till mottagarens postlåda. Här kan

det möjligen, enligt Post- och telestyrelsen, finnas en risk att ett slopat krav på övernattbefordran har en negativ effekt på e-handels utveckling, inte minst i mer avlägsna delar av landet där förändringar i övernattkravet sannolikt får en större effekt.

Det är även så att de flitigaste e-handelskonsumenterna bor i de mer glesbefolkade delarna av landet. Fler och fler e-handelsföretag prioriterar dock precision i leveransen snarare än snabbhet. I en undersökning som Postnord har låtit göra rörande små- och medelstora företags syn på logistik framkommer att 80 procent av företagen anser att förbättrad leveransprecision är ett viktigt syfte med deras logistikarbete.³⁶

Forskningen, genom logistikprofessor Mats Abrahamsson vid Linköpings universitet (2015 års vinnare i Postnord Logistics Awards), tyder på samma sak. Enligt Abrahamsson handlar leveranser om mycket mer än snabbhet. För vissa serviceföretag, till exempel sådana som säljer reservdelar till bilar, är snabbheten i leveranserna avgörande, men för de flesta är förutsägbarhet viktigare än snabbhet. För en stor del av handeln är tryggheten i att veta att en vara kommer den tid man har utlovat väl så betydelsefullt.³⁷

Något som bör betänkas är att saker med värde lämpligen bör skickas med försändelser med någon form av spårningsmöjlighet och därmed inte som ett vanligt brev. Enligt 2 kap. 7 § postlagen har avsändaren endast rätt till ersättning från postbefordringsföretaget vid förlust, skada eller försening av brev om det särskilt har avtalats mellan företaget och avsändaren.

Det är samtidigt värt att notera att det inte finns något lagstadgat kvalitetskrav för paketdistribution trots att behoven av tillförlitliga pakettjänster ökar. På paketmarknaden finns däremot ett kommersiellt tryck på snabb, säker och flexibel paketdistribution vilket ändå driver utvecklingen framåt.

³⁶ Postnord, *Vardagslogistik. – En rapport om små- och medelstora företags syn på logistik*, 2007, s. 3.

³⁷ www.postnord.com/sv/media/artiklar/artiklar/2015/har-ar-logistikprofessorns-logiskavinnartips/

6.4.4 Oenighet råder om konkurrensituationen kommer att påverkas eller inte

Bring Citymail bedömer att ett borttagande av kravet på övernattbefordran inte skulle ha någon negativ inverkan på konkurrensituationen. Det kan innebära ökade förutsättningar för Postnord att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten på rimliga villkor i hela landet och får anses vara mindre ingripande än andra åtgärder för att hantera relativa kostnadsökningar till följd av minskade brevvolymer, såsom att kraftigt öka avståndet till postlådan för boende i landsbygd. Bring Citymail konstaterar också att förutsättningarna för samdistribution av post och morgontidningar förbättras om kravet på övernattbefordran tas bort.

Västsvensk Tidningsdistribution menar å sin sida att ett borttaget kvalitetskrav på övernattbefordran kommer att innebära en nackdel för tidningsdistributören som besöker brevlådorna varje dag. Orsaken är att Postnords incitament att samordna med tidningsdistributörerna för att uppnå kravet försvinner om övernattbefordranskravet tas bort. Enligt Västsvensk Tidningsdistribution skulle ett borttaget krav också innebära att dagstidningar med spridning i de områden som Postnord är ensam på skulle försvinna. Redan i dag reduceras möjligheterna för morgontidningarna att komma ut varje dag i takt med att upplagorna minskar. Det borde vara högst intressant att samordna post med morgontidningar och samtidigt möjliggöra övernattbefordran, enligt Västsvensk Tidningsdistribution.

Även SDR ser en fara med ett borttagande av kravet på övernattbefordran. Konsekvensen kan bli att servicen försämras för näringsidkare och konsumenter samt att svagare grupper i samhället löper risk att marginaliseras. Ett borttagande kommer att innebära en kostnadslindring för Postnord när det gäller brevförmedling. Det är då mycket viktigt, enligt SDR, att detta inte medför en snedvridning av konkurrensen inom andra postala tjänster genom att Postnord kan korssubventionera mindre lönsamma tjänster.

6.4.5 Ett befordringskrav i tiden

Enligt Post- och telestyrelsen bör förutsättningarna för att nu ändra på kraven när det gäller övernattbefordran av brev ta sin utgångspunkt i att brevet hade en annan roll vid den tidpunkt då övernattbefordran av brev ansågs vara den servicenivå som skulle tillförsäkras alla medborgare. Då fanns det inget generellt e-postnät, möjligheten att scanna och skicka dokument elektroniskt fanns inte heller och den numera mycket utvecklade bud- och kurirbranschen bestod av ett mindre antal kurirföretag.

I dag skickas en överväldigande del av alla skriftliga meddelanden elektroniskt varför volymen brev, sedan millennieskiftet, minskar med 3–5 procent om året. För tidskritiska eller på annat sätt viktiga försändelser anlitas allt oftare en bud-/expressfirma. Således konstaterar Post- och telestyrelsen att bilden av det faktiska behovet av övernattbefordran i dag torde se helt annorlunda ut än när det bestämdes att det är denna servicenivå som medborgarna, oavsett var i landet de bor, skulle garanteras. Det är emellertid svårt att uppskatta hur stor denna förändring verkligen är.

Hur många som skulle beröras av ett borttaget kvalitetskrav på övernattbefordran beror, enligt Post- och telestyrelsen, på hur omfattande en sådan ändring måste göras för att den ska fungera logistiskt. En modell med ett partiellt undantag från kravet på övernattbefordran skulle sannolikt vara komplicerad att reglera på ett ändamålsenligt sätt med diverse gränsdragningsproblem, bristande precision i regelgivningen och andra svårigheter.

Ett generellt krav på tvådagarsbefordran skulle, enligt Post- och telestyrelsen, sannolikt på något sätt påverka samtliga mottagare av post men samtidigt möjliggöra ytterligare kostnadsbesparingar i utdelningsledet. Ett ändrat krav behöver inte automatiskt innebära att samtliga brev delas ut den andra dagen efter den när det lämnats in. Kravet på 5-dagarsservice kommer att finnas kvar vilket medför att vissa volymer brev, beroende på när och var de lämnats in och var de ska delas ut, kan komma att delas ut dagen efter det att de postats. Enligt Post- och telestyrelsen kan en tvådagarsutdelning också möjligtvis ge utrymme för generösare tömningstider för brevlådorna, vilket är något som brukar efterlysas av många användare. Visserligen blir breven troligen utdelade en dag senare men samtidigt kommer man att ha större möjligheter att, till skillnad

mot vad som i dag gäller för vissa avlägset boende, i större utsträckning kunna skicka ett svar på brev samma dag som man fått det och på så sätt ta igen den förlorade dagen.

Ett krav på tvådagarsbefordran torde, enligt Post- och telestyrelsen, vara förhållandevis lättreglerat eftersom det är generellt och inte behöver kringgärdas med diverse undantag och inte heller behöver lämna utrymme för ett större antal alternativa lösningar som en effektiv brevbefordran kräver. En sådan lösning kan också uppfattas som mera rättvis eftersom den drabbar alla i landet på ungefär samma sätt.

Kvalitetskravet vid tvådagarsbefordran

Kvalitetskravet i postförordningen bör enligt Postnords uppfattning ändras från övernattbefordran till tvådagarsbefordran. Postnord föreslår ett kvalitetskrav om 85 procent, det vill säga att 85 procent av breven ska vara framme senast den andra vardagen räknat från inlämningsdagen. En sådan förändring skulle förbättra möjligheterna att uppfylla koncernens miljökrav genom att flygtransporter kan undvikas. Dessutom har användarnas behov av övernattbefordran minskat, inte minst till följd av den digitala utvecklingen, där kraven på skyndsamhet kan uppfyllas genom digitala alternativ. Postnord bedömer att det i dag inte finns några användare som är beroende av övernattbefordran av brev och som inte kan ersätta dessa med andra alternativ, som paketleveranser övernatt. Enligt Postnord finns det dock många kunder som ser övernattbefordran som en fördel.

Genom att fortsatt hålla kvalitetsnormen för befordran på en hög nivå (85 procent) säkerställs, enligt Postnord, att kvalitetsnormen uppfylls av den som staten utsett att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Post- och telestyrelsen anser att en rimlig följd av ett eventuellt borttagande av kravet på övernattbefordran vore att kraven på en tvådagarsbefordran blir väsentligt högre än enbart det som krävs för att leva upp till postdirektivets krav. En nivå på cirka 90 procent kan vara tillräcklig från denna utgångspunkt. Om Postnord får större flexibilitet vad gäller befordringstid borde emellertid högre krav ställas på att utlovad befordringstid verkligen uppnås. Postnord

har i dag en kvalitet som överstiger kravet på 85 procent för övernatt. En anpassning till den reglerade miniminivån kan innebära en väsentlig försämring för vissa avsändare och mottagare. Ett krav på åtminstone 95 procent för tvådagarsbefordran är, enligt Post- och telestyrelsens bedömning, inte orimligt. Det är även rimligt att ställa dessa högre krav i syfte att säkerställa att kvaliteten inte urholkas på sikt.

6.5 Behov av posttjänster

I utredningens uppdrag ingår att bedöma behovet av övernattbefordrade brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningen ska, enligt utredningsdirektivet, även bedöma behovet av posttjänster i olika typer av gles- och landsbygd. Med en posttjänst avses insamling, sortering, transport och utdelning av adresserade försändelser som väger högst 20 kg mot betalning. I avsnitt 6.5 redogörs därför för vissa aktörers behov av posttjänster utöver de som avser övernattbefordrade brev. Eftersom detta delbetänkande främst avser brevbefordran är redogörelsen översiktlig och en djupare analys kommer att göras i slutbetänkandet.

6.5.1 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.³⁸

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

³⁸ Intervju Stockholms läns landsting.

varor, sådana som kräver extra säker leverans (som sömnmedel eller lugnande) eller stora förpackningar.

Enligt 9 § förordningen (2009:659) om handel med läkemedel ska öppenvårdsapoteken tillhandahålla förordnade läkemedel och varor så snart det kan ske. Om läkemedlet eller varan inte finns på öppenvårdsapoteket ska det kunna tillhandahållas inom 24 timmar från det att läkemedlet efterfrågades om inte beaktansvärda skäl föreligger. Enligt förarbetena påverkas tidsregeln bland annat av faktorer som parthandelns transporttider. Angående tillgängligheten i glesbygd är det enligt regeringen väsentligt att beakta den tid det tar att transportera läkemedlet eller varan till öppenvårdsapoteket och i vissa fall bör ett riktmärke på 48 timmar gälla.³⁹ Apoteken är alltså till viss del beroende av posttjänster men inte nödvändigtvis övernattbefordrade 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.

6.5.2 Stort behov av posttjänster i glesbygd och på landsbygd

Postservicen är av stor betydelse för privatpersoner och företag som bor och verkar på landsbygden.⁴⁰ Andelen företag är större i glesbygdskommuner jämfört med riket som helhet, vilket förklaras av ett stort antal mikroföretag (1–10 sysselsatta). Enligt LRF, med många medlemmar på gles- och landsbygd, betyder det att det finns ett stort antal aktörer på glesbygden med betydande behov av att kunna skicka och ta emot fysisk post som till exempel fakturor, paket och postförsändelser.

Samtidigt ökar e-handeln kraftigt i glesbygd och i glesbefolkade regioner. Det beror dels på det låga butiksutbudet på landsbygden, dels att allt fler kedjor inom detaljhandeln satsar på e-handel.⁴¹

³⁹ Prop. 2008/09:145, *Ny postlag*, s. 192 ff.

⁴⁰ Utredningen Service i glesbygd: *Service i glesbygd*, SOU 2015:35.

⁴¹ Utredningen Service i glesbygd, *Service i glesbygd*, SOU 2015:35.

Företag på landsbygd har behov av snabba postförsändelser

I likhet med hela riket har behovet av att skicka brev bland företag på landsbygden minskat under de senaste åren, samtidigt som behovet av att skicka paket ökat. Enligt LRF har företag på landsbygden generellt mer begränsade möjligheter att ta sig till fysiska butiker än företag i tätort. Därför anges möjligheten att kunna skicka och ta emot paket vara särskilt viktig i gles- och landsbygd. LRF och Hela Sverige ska leva beskriver att företag på landsbygden har större behov av korta befordringstider än privatpersoner. Av denna anledning använder företagen också digitala alternativ i den mån det är möjligt. Enligt LRF har befordringstiderna olika stor betydelse beroende på vilken typ av post som används. Vad gäller exempelvis böcker och tidningar är behovet av korta befordringstider generellt sett mindre än för paketförsändelser med produkter (med exempelvis reservdelar) som är nödvändiga för den löpande verksamheten. I det sammanhanget uppges också tiden på dygnet som företagen får posten utdelad ha betydelse då verksamheten kan störas av att viktiga försändelser inte levereras förrän sent på eftermiddagen.

Antal serviceställen har minskat

I början av 2000-talet ersattes dåvarande cirka 1 300 postkontor med 1 452 ombud som utförare av paket och brevtjänster.⁴² Reformen innebar delvis förbättrad tillgänglighet i form av bättre öppettider. För att säkerställa ett rikstäckande servicenät har Postnord främst ingått samarbetsavtal med dagligvarubutiker som ingår i Axfood, COOP och ICA-grupperna. Samarbetsavtalet har kompletterats med avtal med fristående aktörer på platser där det saknas ombud via de större butikskedjorna.

Antalet serviceställen har dock minskat mellan 2009⁴³ och 2014⁴⁴ inom samtliga områdestyper. Störst procentuell minskning har skett

⁴² Post- och telestyrelsen, *Tillgänglighet i Postens servicenät – en lägesbeskrivning och analys*, 2004, PTS-ER-2004:38, s. 15.

⁴³ Den sista december 2009 fanns det 338 företagscenter, 1 586 postombud, 152 frimärksombud med utlämning och 2 150 vanliga frimärksombud. Post- och telestyrelsen, *Service och konkurrens 2010, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2010:07, s. 33.

⁴⁴ I december 2014 fanns det 1 535 postombud, 274 företagscenter och 2 350 frimärksombud. Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 50.

på glesbygden, där antalet serviceställen minskade med 21,2 procent. Orsaken till det minskade antalet är att Postnord såg över servicenätet i samband med att en ny avtalsperiod med centrala samarbetspartner inleddes 2010/11. 350 stycken ombud byttes ut och berörda mottagare hänvisades antingen till nyetablerade ombud eller till redan befintliga sådana.⁴⁵ I den nyligen avslutade avtalsomgången inför en ny femårsperiod har Postnord lyckats behålla samtliga ombud utom 15. Detta ska jämföras med att man har en årlig omsättning på 26–28 ombud på grund av nedläggningar med mera.

Utanför tätorter tillhandahålls i dag den främsta postservicen via lantbrevbärare där det också finns möjlighet att hämta aviserade försändelser, skicka brev och paket och köpa frimärken. Cirka 780 000 hushåll och företag betjänas i dag av lantbrevbärare.⁴⁶

En alltmer utsatt distribution av post på landsbygden

Distributionen av post påverkas av en alltmer glesbefolkad landsbygd. Det har i sin tur har fått konsekvenser för den service som Postnord tillhandahåller i termer av att lantbrevbärrutter fått läggas om och att postlådor fått flyttas.⁴⁷ För aktörer på landsbygden utgör tillgängligheten till insamlings- och utdelningsställen en viktig faktor vad gäller distribution av post. Avstånd till insamlings- och utdelningsställen har även stor betydelse för företagare på landsbygden som kan få lägga en allt större del av sin arbetstid på att åka till servicepunkter om avstånden blir längre. Samtidigt innebär ett ökat resande en större belastning på miljön.

I Sverige finns cirka 14 procent av alla hushåll utanför tätort. Bland de hushållen hade 96,1 procent mellan 0–500 m till en postlåda under 2013. Det är en liten minskning jämfört med senaste mätningen 2006, där 96,8 procent av alla hushåll utanför tätort hade 500 m eller mindre till en postlåda.⁴⁸

⁴⁵ Post- och telestyrelsen, *Service och konkurrens 2012, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER 2012:10, s. 27.

⁴⁶ Tillväxtanalys, *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2014, Analys av utvecklingen i landets olika regioner*, Rapport 2015:04.

⁴⁷ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 49–51.

⁴⁸ Post- och telestyrelsen, *Undersökning av avstånd till postlådor utanför tätort, 2013*, PTS-ER 2013:13.

Tabell 6.4 Avstånd till postlåda, hushåll utanför tätort

Antal m	Antal hushåll utanför tätort	Andel av samtliga hushåll utanför tätort
0–500 m	678 202	96,10 %
500–1 000 m	18 473	2,60 %
1 000–2 000 m	6 124	0,90 %
2 000–3 000 m	1 438	0,20 %
3 000–4 000 m	560	0,10 %
4 000–5 000 m	240	0,00 %
5 000–10 000 m	403	0,10 %
1–2 mil	110	0,00 %
>2 mil	56	0,00 %

Källa: Post- och telestyrelsen, Undersökning av avstånd till postlådor utanför tätort, 2013. PTS-ER 2013:13.

Företag på landsbygd är beroende av posttjänsten för leveranser

Företag på landsbygd är i högre grad beroende av posttjänster än företag i tätort eftersom kostnaderna för alternativa leveransmöjligheter, såsom budfirmor, är högre för dem. Ett grundläggande krav som innefattas av den samhällsomfattande posttjänsten är att Postnord ska kunna dela ut post till alla mottagare varje vardag oavsett var i landet mottagaren bor. Det finns dock omständigheter som möjliggör undantag från femdagarsutdelningen. I slutet av 2014 omfattades cirka 900 avlämningsställen⁴⁹ av undantaget, vilket är en minskning från föregående år. Minskningen kan delvis förklaras av ett minskat antal fastboende i den yttersta glesbygden och att fler brevbärarkontor gjort förändringar i sina lantbrevbärlinjer.⁵⁰ Eventuella försämringar i posttjänsten har större påverkan på företag på landsbygden än företag i tätorter till följd av brist på alternativ.

⁴⁹ Ett avlämningsställe kan vara både en företagsadress och en privatadress. Eftersom undantagen i de allra flesta fall rör glesbebodda områden är företags- och privatadressen oftast densamma.

⁵⁰ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 55, Behovet av femdagarsutdelning på landsbygden har även pekats ut i tidigare utredningar (se SOU 2015:35).

Slutsatser

Fungerande postservice har fortsatt stor betydelse för landsbygden. Med en bättre tillgång till fullgod bredbandsuppkoppling på gles- och landsbygden minskar hindren för användning av digitala brev-tjänster. Dock pekar intervjuer med företrädare för aktörer på landsbygden på att den bredbandsinfrastruktur som finns i dag inte fullt ut kommer att kunna ersätta behovet av posttjänster. Det gäller inte minst paket eftersom tillgängligheten till handel är sämre på landsbygden än i övriga delar av landet. Företagare är den grupp som i störst utsträckning är i behov av korta befordringstider, för att snabbt kunna ta emot produkter nödvändiga för företagets löpande verksamhet. Dagens övernattkrav gäller emellertid endast för brev försändelser upp till 2 kg. Det innebär att det är upp till marknaden att bestämma befordringshastigheten för tyngre försändelser.

7 Pristak

7.1 Det svenska pristakets syfte och effekt hittills

Syftet och behovet av ett pristak kan förändras över tid. Det nuvarande pristaket infördes 1998 i den dåvarande postförordningen (1993:1709) med huvudsakligt syfte att skydda konsumenter mot överpriser. Regeringen ville framför allt säkerställa rimliga priser för de konsumenter som saknade alternativ till Posten AB (dagens Postnord). Ett annat viktigt syfte med pristaket var att motverka korssubventionering mellan Postnords ej konkurrensutsatta och konkurrensutsatta posttjänster.

Pristaket utvärderades i Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5). Enligt utredningen var behovet av ett pristak inte längre väsentligt. I betänkandet föreslogs, som nämnts i avsnitt 3.4.1, att prisregleringen i postförordningen skulle upphävas med hänsyn till att nya förslag om skydd mot diskriminerande prissättning och andra diskriminerande villkor för den samhällsomfattande posttjänsten, på ett bättre sätt skulle komma tillrätta med problem som korssubventionering. Likväl har pristaket fått vara kvar till i dag.

7.1.1 Ett avskaffat pristak leder sannolikt till högre priser

För att bedöma hur ett avskaffande av pristaket på brev under 500 g skulle kunna påverka priserna på dessa produkter har utredningen undersökt dels prisutvecklingen på enstaka övernattbefordrade brev i Sverige jämfört med motsvarande tjänster i andra nordiska länder (avsnitt 7.1.2), dels prisutvecklingen på reglerade (lättare) brev jämfört med icke-reglerade (tyngre) brev i Sverige (avsnitt 7.1.3), dels tittat på Post- och telestyrelsens nordiska jämförelse av bland annat porto för utrikes brev- och postpaket (avsnitt 7.1.4).

Av dessa tre jämförelser bedömer utredningen att den första är mest relevant, då den fokuserar på de tjänster som omfattas av pristaket. Prisutvecklingen i andra nordiska länder antyder att priserna kan gå upp om pristaket tas bort, särskilt om brevvolymerna minskar i motsvarande takt.

Brev över 500 g följer troligen snarare utvecklingen på paketmarknaden, där dynamiken ser annorlunda ut. Det har skett en betydande utveckling på paketområdet och trots det är svenska paketpriser höga i ett internationellt perspektiv.

Post- och telestyrelsens undersökning visar också att det svenska portot för utrikes brev (vilka inte omfattas av pristaket men heller inte är konkurrensutsatta) är bland de högre i jämförelsen. Det kan delvis förklaras av terminalavgifter men inte helt och hållet. Sammantaget bedömer utredningen att det finns tecken på att ett avskaffande av pristaket skulle leda till högre priser.

7.1.2 Nordisk jämförelse av prisutveckling på inrikes brev

För att se vilken effekt pristaket har haft i Sverige efter år 2005 kan det vara intressant att jämföra prisutvecklingen på brev i Sverige (se avsnitt 4.3.2) med utvecklingen i de andra nordiska länderna. På så sätt kan man få en indikation på om den gällande pristaksregleringen hindrat Postnord från att höja priset på enstaka inrikes övernattbefordrade postförsändelser som väger upp till 500 g. Detta skulle kunna vara fallet om portopriserna i de övriga nordiska länderna har ökat mer än de har gjort i Sverige.

För att jämförelsen ska bli relevant är det viktigt att ta hänsyn till eventuella skillnader mellan Sverige och övriga nordiska länder vad gäller prisreglering och hur stora volymfallen har varit. Tabell 7.1 beskriver prisregleringarna i Sverige och övriga nordiska länder. Danmark, Finland och Norge är alla mer eller mindre relevanta jämförelseländer vad gäller prisutvecklingen sedan 2005. Särskilt prisutvecklingen i Danmark och Finland, som inte har något pristak på övernattbefordrade brev, är relevant för att kunna säga något om vad som skulle hända i Sverige om pristaket togs bort.

För Sverige gäller ett pristak på övernattbefordrade brev (A-post) upp till 500 g. För B-post finns ingen reglering, men priserna på B-post (längre befordringstid än övernatt) begränsas naturligt av priserna på övernattbefordrade brev.

Tabell 7.1 Prisreglering i de nordiska länderna

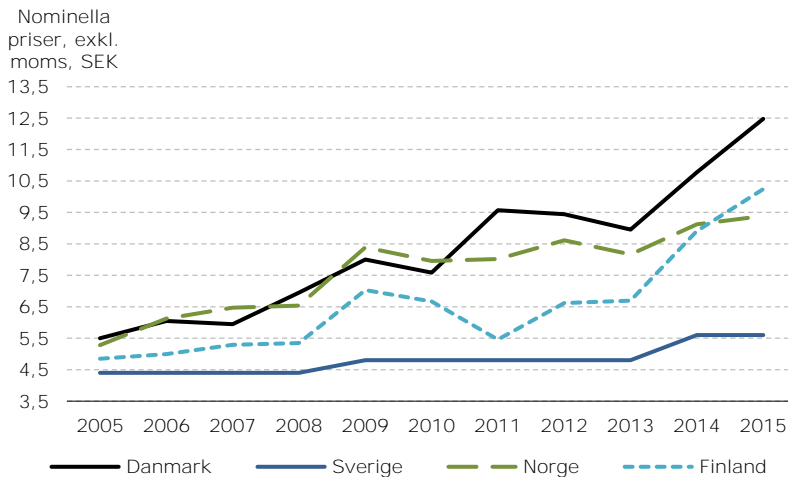
Land	Prisreglering
Sverige	Pristak för inrikes enstaka övernattbefordrade brev upp till 500 g
Danmark	Pristak för A-post och B-post (produkter där Post Danmark hade ensamrätt) upp till 50 g fram till 2010 Därefter krav om ex-ante-godkännande av portoändringar för B-post
Finland	Ex-post-kontroll för produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten (enstaka A-post och B-postbrev, samt enstaka paket)
Norge*	Pristak för enstaka produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten (A-post och B-post 50 g–2 kg samt paket). Ex-ante-godkännande för prisökningar på produkter där Posten Norge har ensamrätt (brev <50 g)

Anm: *) Norge får en ny postlag den 1 januari 2016, och det är ännu oklart exakt hur regleringen kommer att se ut framöver.

Källa: Postlagen (2010:1049), Postlagförslag i Danmark 2010/1 LSF 44, Posten Norge (2015), FICORA (2015).

Figur 7.1 nedan visar prisutvecklingen (2005–2015) för Sverige och jämförelseländerna för A-post i den lägsta viktklassen exklusive moms och figur 7.2 visar hur brevvolymerna har utvecklats i samma länder (för perioden 2005–2014). Tidsserierna visar att prisuppgången varit större i de tre andra länderna än i Sverige, men att brevvolymerna också har minskat kraftigare i jämförelseländerna. Volymerna har emellertid fallit en hel del även i Sverige med nästan en fjärdedel över perioden. Detta kan antas ha lett till ökade kostnader, vilket dock inte har reflekterats av högre priser. En tolkning av detta skulle kunna vara att den nuvarande prisnivån i Sverige möjligen kan vara något låg.

Figur 7.1 Prisutveckling i de nordiska länderna på övernattbefordrade brev i den lägsta viktklassen



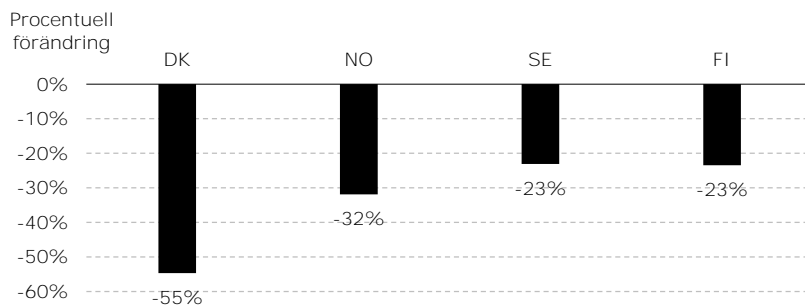
Anm: Lägsta viktklasser: brev upp till 20 g i Finland, Norge, samt Sverige fram till 30 mars 2014; brev upp till 50 g i Danmark, samt i Sverige från 1 april 2014. Vad som ser ut som prisfall beror generellt på variationer i växelkurser över perioden, dock med undantag för Finland, där portot faktiskt gick ned mellan 2010 och 2011.

Källa: DHL Letter Price Survey Europe (2005–2015); Post- och telestyrelsen (2015a); www.posti.fi/private/pricesandinstructions/ och www.posten.no/en/home/_attachment/543919?_ts=1499a237780

De svenska priserna har legat lägst under hela perioden. Det bör noteras att i Danmark, där prisnivån generellt sett legat högst, har den lägsta viktklassen gällt brev upp till 50 g under hela perioden. I Finland och Norge gäller 20 g som lägsta viktklass, medan man i Sverige höjde den lägsta viktklassen från 20 till 50 g under 2014. Det bör beaktas vid en prisjämförelse.

Mellan 2005 och 2015 gick det svenska A-postportot upp med 27 procent medan brevvolymnerna föll med 23 procent fram till första kvartalet 2014 (som är senast tillgängliga data). Prisökningen har varit mycket mer uttalad i de övriga tre länderna. Störst prisuppgång har skett i Danmark, särskilt efter 2010 då pristaket för 50 g A-post togs bort. Över hela perioden är prisuppgången 123 procent mätt i danska kronor. Det är emellertid i Danmark som volymutvecklingen varit mest uttalad. Brevvolymnerna har fallit med hela 55 procent över perioden, se figur 7.2.

Figur 7.2 Volymutveckling 2005–2014

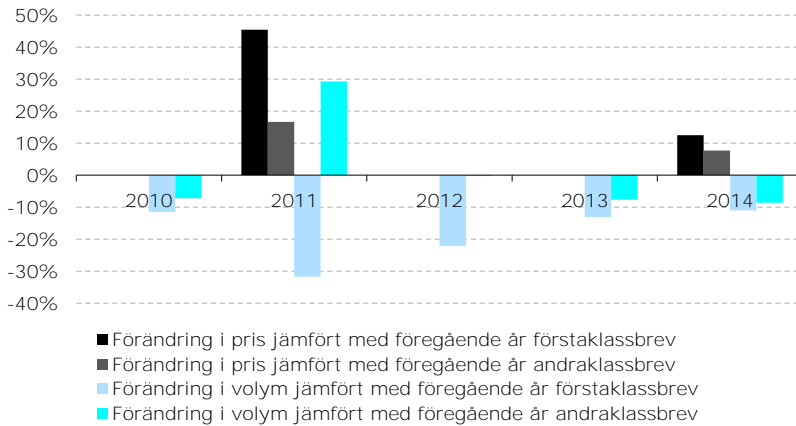


Anm. Förändring i totala brevvolymer 2005–2014.

Källa: Postnord (2014).

Man bör också notera att den relativa prisskillnaden på A-post och B-post ökat starkt sedan 2010 i Danmark och att det skett en kraftig substitution från A-post till B-post. Figur 7.3 visar hur prishöjningen på A-post 2011 sammanföll med en kraftig volymminskning av A-post men också en stark ökning av B-post.¹ Priset på B-post (som kräver ex-ante-godkännande) är därför ett mer relevant mått på hur mycket det kostar att skicka ett brev i Danmark.

¹ Procentuellt ökade mängden B-brev lika mycket som A-breven minskade, men från en lägre nivå. Den totala brevvolymer minskade alltså även mellan 2010 och 2011 i Danmark, som en del i den långsiktiga trenden mot lägre brevvolymer.

Figur 7.3 Substitution från A-post till B-post i Danmark

Källa: Postnord (2011), Postnord (2015).

Finland har upplevt den näst högsta prisuppgången, 108 procent över perioden, medan prisuppgången i Norge varit något lägre med 75 procent. Samtidigt har brevvolymer gått ned ungefär lika mycket i Finland som i Sverige över perioden (23 procent) medan de gått ned något kraftigare i Norge (32 procent).

Sammantaget ser utredningen alltså att prisökningarna varit större i de andra nordiska länderna. Detta kan endast delvis kopplas till större minskningar i brevvolymer. Jämförelsen med andra länder tyder på att om pristaket togs bort så skulle Sverige troligen se en större prisökning på A-post än vad som har varit fallet hittills.

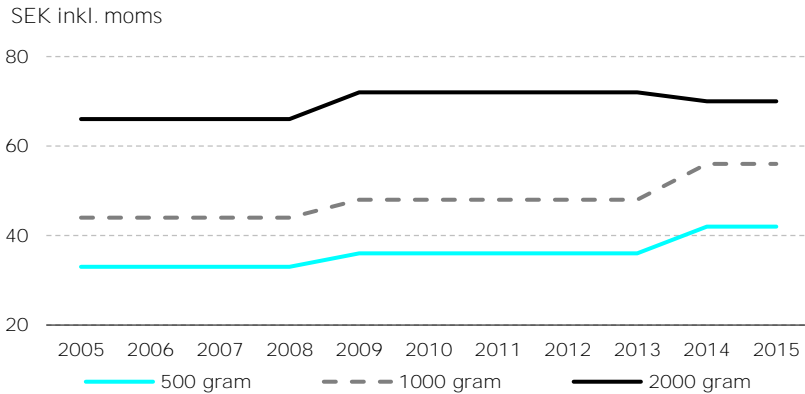
7.1.3 Prisutveckling på brev över och under 500 g i Sverige

Det är också av intresse att se hur priserna på tyngre brev har utvecklats i Sverige över den senaste tioårsperioden. Brev över 500 g omfattas inte av pristaksregleringen i Sverige. Prisutvecklingen på dessa tyngre brev är därför relevant som jämförelsemått – om priset på icke-reglerade produkter gått upp snabbare än priset på brev i den lägsta viktklassen skulle detta peka mot att ett avskaffande av pristaket kan leda till större prishöjningar.

Figur 7.4 nedan visar prisutvecklingen över perioden för brev upp till 500 g, 1 000 g och 2 000 g. För de båda första kategorierna

har prisökningen varit 27 procent medan den för brev upp till 2 000 g varit 6 procent mellan 2005 och 2015. En jämförelse visar att de brev som faller precis inom prisregleringen (upp till 500 g), och de som ligger strax utanför regleringen (500–1 000 g) har sett exakt samma prisökning. Orsaken är att Postnord använder sig av multiplar i sin prissättning, vilket innebär att portot för ett brev som väger 1–50 g är ett valörlöst frimärke medan det är två valörlösa frimärken för brev som väger 51–100 g, fyra valörlösa frimärken för brev som väger 101–250 g och så vidare. Ett oviktat genomsnitt för brev mellan 500 g och 2 000 g visar en prisökning på 17 procent. Detta kan jämföras med prisuppgången på 20 g-brev som var 25 procent under perioden vilket beror på att Postnord höjde den lägsta viktgränsen för enstaka brev till 50 g från och med 1 april 2014.

Figur 7.4 Prisutveckling för brev under och över 500 g



Källa: Postnord.

Sammantaget finns det inga tecken på att brevprodukter som ligger utanför prisregleringen skulle ha ökat i pris snabbare än de reglerade produkterna – tvärtom har de tyngre breven haft en något långsammare prisutveckling än de lättare, reglerade breven.

7.1.4 Nordisk jämförelse av porto för utrikes brev- och postpaket

Post- och telestyrelsen har i rapporten Konsumentpriser för brev- och paket från 2014² jämfört prisutvecklingen för andra bastjänster än inrikes brev mellan några nordiska länder. Post- och telestyrelsen har bland annat jämfört Postnords prissättning av utrikes brev och postpaket med de priser som Norska Posten, Posten Danmark, Itella, Postur Island, Deutsche Post och Royal Mail har på motsvarande tjänster. Av analysen framgår att de svenska priserna för utrikesbrev³ upp till 500 g vare sig är lägst eller högst jämfört med övriga länders priser. Däremot erbjuder Postnord bland de högsta priserna på viktklasserna mellan 500 g och 2 kg.

Post- och telestyrelsens rapport visar också att Postnord är dyrast på inrikes postpaket upp till 20 kg jämfört med övriga studerade nordiska operatörer. De svenska priserna är även bland de högsta på postpaket till Europa och övriga världen.

Post- och telestyrelsen konstaterar i slutsatserna att det finns klara skillnader i de prissättningsprinciper som tillämpas av de olika operatörerna. Myndigheten finner det förvånande eftersom priserna i samtliga undersökta länder ska vara kostnadsorienterade. Parametrar som vikt och antal försändelser borde därmed ha ungefär samma tyngd i de olika operatörernas prissystem. Post- och telestyrelsen avslutar rapporten med att konstatera att Postnords i jämförelsen förmånliga pris på inrikesbrev troligtvis är ett resultat av det svenska pristaket.

7.2 Alternativ till pristak

För att på bästa sätt främja konkurrensen på postmarknaden så att den kommer både konsumenter och producenter till godo, bör olika alternativ till prisreglering övervägas. Ett alternativ är att ha ett pristak som reglerar hur mycket Postnord får höja priserna på marknaden för enstaka brevfrösendelser. Ett annat alternativ är att i stället främja konkurrensen genom att undanröja de hinder som finns för en effektiv konkurrens. Huruvida ett pristak är rätt lösning beror på syftet med regleringen.

² Post- och telestyrelsen, *Konsumentpriser för brev och paket – en internationell jämförelse*, PTS-ER-2014:3.

³ Portot delas upp på Europabrev och porto till Övriga världen.

Om det huvudsakliga ändamålet enbart är att skydda ett litet antal ”sårbara” konsumenter kan ett pristak visa sig vara en dyr lösning. Ett pristak garanterar ett högsta pris för alla konsumenter, inklusive många som har råd med ett högre pris. Det kan därför vara billigare att rikta regleringen endast till sårbara konsumenter, till exempel genom en subvention av ett antal gratis frimärken per år eller genom möjligheter till att skicka ”frisvar” som bekostas av myndigheten som ska ha tillbaka en ifylld blankett. Det skulle ge postoperatören större flexibilitet samtidigt som de sårbara konsumenterna skyddas. Om det är kostsamt att implementera och administrera en sådan subvention kan ett bibehållet pristak, men med begränsad omfattning, vara ett alternativ.

I slutbetänkandet från Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5) finns det en utförlig genomgång av de tre huvudsakliga alternativ till prisreglering som anges i ekonomisk teori, nämligen självkostnadsbaserad prisreglering, pristaksreglering och marginalreglering.

Självkostnadsreglering innebär att postoperatören endast medges täckning för en på förhand fastställd kapitalavkastning på den del av balansräkningen som fordras för att tillhandahålla de reglerade tjänsterna. Självkostnadsbaserad prisreglering är resurskrävande eftersom man inte alltid kan utgå från företagets redovisning utan även måste ta ställning till hur kostnader fördelats mellan olika produkter, om periodiseringar är rimligt gjorda och om företagets kostnader är skäligena.

Med en pristaksreglering har postoperatören starka drivkrafter att sänka kostnaderna, eftersom varje krona som kan sparas ökar vinsten. Drivkrafterna att investera blir emellertid svagare eftersom det finns en osäkerhet om möjligheten till avkastning på investeringen. Om taket sätts för högt kan pristaksregleringen ge postoperatören stora överskott.

Marginalreglering innebär att de företag som köper en grossisttjänst av ett vertikalt integrerat företag ersätter detta för den kostnad som bortfaller i detaljistledet. Metoden anses ge en lämplig balans mellan kraftfullhet och regleringskostnad. Den kan dock under vissa förhållanden verka begränsande för möjligheten att etablera nya företag och ger inte någon drivkraft att hålla nere kostnaderna i grossistledet.

7.3 För- och nackdelar med ett pristak

För att kunna utvärdera ett pristak som ekonomiskt verktyg måste utredningen ta ställning till vad ett lämpligt alternativ skulle kunna vara. I Sveriges fall är det lämpligt att betrakta en ex-post priskontroll som ett relevant alternativ till en pristaksreglering.⁴ Detta innebär en reglering som låter Post- och telestyrelsen vidta åtgärder om myndigheten observerar en oacceptabelt stor prisökning på Postnords produkter. Om regeringen skulle ta bort pristaket skulle Post- och telestyrelsen även fortsättningsvis övervaka postmarknaden och ingripa i de fall myndigheten inte anser att de tidigare pristaksreglerade priserna är kostnadsorienterade, icke-diskriminerande, öppna för insyn och rimliga.

Precis som andra typer av prisregleringar har ett pristak olika påverkan på olika intressenter, beroende på deras målsättningar och agenda. För vissa målsättningar kan ett pristak vara mer effektivt än en ex-post priskontroll, och vice versa.

För den reglerande myndigheten är en fördel med ett pristak att man kan motverka överpriser till en relativt låg kostnad. Ett pristak kan minska risken för korssubventionering mellan å ena sidan produkter som innefattas och å andra sidan produkter som inte innefattas av pristaket. Ett pristak kräver inte lika mycket arbete under tiden det är i kraft, i jämförelse med en ex-post priskontroll som kräver övervakning och utvärdering vid varje prisbeslut. När ett pristak används krävs denna typ av resurser endast vid takets omprövning vid periodens slut. Dessutom riskerar ex-post reglering leda till att konkurrenter hinner slås ut från marknaden innan avgöranden i högsta instans ägt rum. Pristaket måste utformas noggrant och den reglerande myndigheten måste ta hänsyn till variabler som den inte har kontroll över. En potentiell nackdel med ett pristak är att det inte garanterar att priserna inte blir för låga, det vill säga lägre än kostnaderna under de perioder då pristaket gäller. Detta kan undvikas med en regelbunden ex-post kontroll. Ett pristak som inte möjliggör stora prisökningar kan dock medföra incitament för effektivitet men också för att minska tjänster- nas kvalitet. Vid betydande och hastiga minskningar i volymer riskerar ett system med pristak att priserna faller under kostna-

⁴ Jämförelsen är gjord av Copenhagen Economics på uppdrag av Utredningen.

derna i högre grad än ett system med ex-post priskontroll. Är pristakets konstruktion för generös avseende möjliga prisökningar kan följderna bli att operatören kan ta ut för höga vinster på de pristaksomfattade tjänsterna. Det är till nackdel både för portoköparna och för konkurrenterna eftersom det möjliggör korssubventionering av andra tjänster.

För postoperatören, Postnord i detta fall, innebär däremot ett pristak generellt mindre osäkerhet om spelets regler. Det är en fördel att veta säkert vilken prisnivå som är tillåten, vilket minskar den regulatoriska bördan på postoperatören.

För konsumenterna ger ett pristak en försäkran om rimliga priser vilket kanske är det viktigaste i deras ögon.

För att komma fram till vilken prisreglering som är lämpligast att ha på den svenska postmarknaden, går utredningen i följande avsnitt igenom effekterna av prissättningsreglerna i postlagen respektive den troliga marknadssituationen i framtiden.

7.4 Prissättningsreglernas effekt

Utredningen har i uppdrag att analysera effekterna av prisregleringens ökade skydd mot otydlig prissättning och diskriminering vid prissättning av en samhällsomfattande tjänst. Redan för 10 år sedan argumenterade Post- och kassaserviceutredningen för att pristaket kan tas bort när priserna på brevmarknaden är kostnadsbaserade, öppna och tydliga samt icke-diskriminerande. Grunderna för slutsatserna byggde dock på att det prismässiga skyddsvärdet för kunderna var för litet i förhållande till hur betungande regleringen var för Posten, vilket inte var någon odiskutabel hållning. Efter den senaste postlagsändringen 2010 har visserligen tillsynsmyndighetens åtgärder lett till en prissättning som är mer öppen för insyn, men konkurrensförhållandena är ännu långt ifrån tillfredsställande.

7.4.1 Fortfarande otillfredsställande konkurrensförhållanden

Utredningen har bett samtliga operatörer på brevmarknaden och Post- och telestyrelsen att uttala sig om huruvida prissättningsreglerna avseende icke-diskriminerande prissättning och prissättning öppen för insyn fungerar såsom lagstiftaren avsett. Samman-

fattningsvis är samtliga aktörer förutom Postnord eniga om att reglerna än så länge inte fungerar som tänkt. Ett borttaget pristak skulle därför riskera att medföra korssubventionering från de tjänster som inte är konkurrensutsatta (vars prissättning i dag är reglerad av pristaket) till andra tjänster som är konkurrensutsatta. Även om lagstiftaren eller myndigheten tydliggör definitionen av kostnadsorienterad prissättning kommer det vara svårt för Post- och telestyrelsen att säkerställa att Postnords kostnadsfördelning görs på objektiva grunder så att varje tjänst får bära sin del av kostnaderna. Någon objektiv grund för kostnadsfördelning existerar knappast ur ett teoretiskt perspektiv, utan det måste alltid göras godtyckliga uppdelningar i företag med samproduktion av olika produkter. Vilka kostnadsfördelningsprinciper som ska råda är inte givet, men tämigen avgörande för konkurrenssituationen.

7.4.2 Det finns ett fortsatt behov av pristak trots reglering om icke-diskriminerande prissättning som är öppen för insyn

Otydligt regelverk

Tillsynsmyndighetens möjligheter att agera exempelvis gentemot att enskilda priser inte är kostnadsorienterade, är begränsade så länge det inte finns en tydlig regulatorisk definition av begreppet kostnadsorientering. Det finns även otydligheter vad gäller hur kostnaderna ska fördelas och redovisas så att kostnaderna hänförs till rätt tjänst på ett objektiva sätt. Postnord och Post- och telestyrelsen har de senaste åren haft olika syn på innebörden av bland annat kostnadsorienterad prissättning, icke-diskriminering och insyn, vilket har resulterat i långdragna domstolsprocesser med ovisst utgång. Det otydliga regelverket leder därmed till att det inte får avsedd effekt.

Post- och telestyrelsen har påbörjat ett arbete med att utarbeta föreskrifter som ska förtydliga regelverket. Arbetet försvåras dock av att ingen annan regleringsmyndighet i Europa än så länge har tagit fram en definition av vad som avses med kostnadsorienterad prissättning inom postsektorn. Med hänsyn till frågans komplexitet så finns det inte någon tidplan för när föreskriftsarbetet ska vara avslutat. Om pristaket tas bort innan föreskrifterna har trätt i kraft kan det leda till ökad korssubventionering.

Postnord agerar därmed fortfarande med stöd i sin starka ställning på marknaden, vilket förhållningssättet avseende särskild prissättning för kundgruppen förmedlare från och med den 1 januari 2016 visar.⁵ Post- och telestyrelsen har med anledning av detta agerande förelagt Postnord att vid prissättning av den samhälls-omfattande posttjänsten erbjuda samma villkor för årsvolymrabatter till alla kunder inklusive så kallade förmedlare. Detta föreläggande är för närvarande föremål för rättslig prövning i förvaltningsdomstol.⁶

Enligt tillsynsmyndigheten har Postnord, och kommer med all sannolikhet att under överskådlig tid fortsätta att ha, en mycket dominerande ställning på marknaden. I avsaknad av en effektiv konkurrens behövs det därför ett skydd mot överprissättning på de delar av marknaden där Postnord kan agera utan att ta hänsyn till konkurrenter eller kunder. En bättre konstruktion av pristaket som tar hänsyn till hur marknaden utvecklas är fullt tillräckligt för att åtgärda de potentiella problem som dagens pristaksreglering kan ge upphov till på sikt. Ett borttaget pristak kommer med all sannolikhet att leda till en högre generell prisbild för brevtjänsterna. Utöver den uppenbara konsekvensen att allmänhet och företag därmed drabbas av högre portokostnader finns det även andra, såväl positiva som negativa konsekvenser, enligt Post- och telestyrelsen.

Postnord bestämmer prisbilden

Post- och telestyrelsen har framfört till utredningen att pristaket åtminstone fram till 2014 inte har lett till att Postnord gjort några ekonomiska förluster vare sig på brevtjänsterna totalt eller på enstaka brevtjänster sammantaget, vilka är de som direkt påverkas av pristaket. Tvärtom så är det de reglerade delarna av den svenska marknaden som i huvudsak bidrar till ett positivt resultat för koncernen. Postnord är den dominerande aktören på marknaden som sätter den prisbild till vilken övriga aktörer har att förhålla sig. Ett högre marknadspris kan skapa bättre förutsättningar för konkurrenter att uppnå en långsiktigt hållbar lönsamhet samt lägre trösklar för lokala aktörer att etablera sig.

⁵ www.Postnord.se/sv/foretag/skicka/inrikes/brev/Sidor/nya-villkor-for-formedlare.aspx

⁶ Förvaltningsrättens i Stockholm mål nr 27651-15 avseende prövning av Post- och telestyrelsens beslut den 8 december 2015 med dnr 15-11718.

Risk för korssubventionering

Friheten att sätta de listpriser Postnord önskar skapar emellertid, enligt Post- och telestyrelsen, ett större utrymme för riktade rabatter som kan skada konkurrensen på marknaden. Det gör även att allmänhet och företrädesvis mindre företag utan förhandlingsstyrka får finansiera rabattgivningen till starkare kunder. Den skillnad som finns mellan listpriser och det pris som vissa (nyckel)kunder får betala i praktiken är redan i dag ett problem för konkurrenter till Postnord, vilket på sikt är ett hot mot en långsiktigt hållbar konkurrens. Ett slopat pristak kan därmed få allvarliga konsekvenser för konkurrensen på marknaden.

Även Bring Citymail anser att det finns risk för avsevärda portohöjningar på den icke konkurrensutsatta marknaden för enstaka brevfrändelser om pristaket tas bort eller omarbetas väsentligt. Bring Citymail anser att det då finns en överhängande risk att Postnord höjer priset där konkurrens saknas (enstaka A-post), för att kunna konkurrera genom underprissättning på områden där det finns konkurrens (industriell B-post). En sådan korssubventionering med åtföljande prisdumping på områden där det finns konkurrens kan riskera att omintetgöra förutsättningarna för konkurrenterna. Marknaden är skör och Postnord har en dominerande ställning på den totala brevmarknaden med en marknadsandel på över nittio procent baserat på omsättningen. En avvecklade pristaksreglering skulle, enligt Bring Citymail, med största sannolikhet försämra konkurrensen på postområdet och riskerar medföra att den på lång sikt helt försvinner. Detta skulle särskilt drabba små företag, privatpersoner och ideella föreningar som även fortsättningsvis bör omfattas av ett skyddsintresse. Vad gäller risken för korssubventionering, anser Bring Citymail att det är tveksamt om reglerna om insyn och icke-diskriminering ger tillsynsmyndigheten relevanta verktyg för att kunna upptäcka och belägga korssubventionering och därmed missbruk av Postnords dominerande ställning.

MTDs uppfattning är att så länge Postnord har kvar sin dominerande ställning på brevmarknaden bör pristaket finnas kvar. Det bör inte tas bort förrän det finns alternativa distributionsmöjligheter till postlådan och det är utrett i vilken utsträckning samhällsnyttan ska vägas in. MTD bedömer att risken är överhängande att Postnord kommer höja priset på de nu pristaksbelagda tjänsterna om

pristaket tas bort. Operatören hänvisar till den drastiska prishöjning som har skett på Postnords motsvarande tjänster i Danmark.

Enligt Postnord gör sig Post- och kassaserviceutredningens synpunkter fortfarande gällande (se avsnitt 3.4.1) och pristaket bör därför tas bort. Operatören uppger att Sverige har en väl fungerande marknad för posttjänster och kunderna kan välja alternativa posttjänster till de som ryms inom samhällsuppdraget, såväl hos Postnord som hos deras konkurrenter. Det innebär att operatören även efter ett borttagande av pristaket kommer att prissätta dels efter kostnadsnivån, dels efter förutsättningarna på marknaden. Det är en förutsättning för att vara fortsatt konkurrenskraftig på en krympande marknad.

Postnord framhåller att konkurrensen från digitala kommunikationslösningar har lagt ett naturligt pristak för prissättningen för brevtjänster samtidigt som det relativa värdet för hushållen av porto-kostnaderna har minskat till följd av digitaliseringen. Om pristaket tas bort möjliggör det en mer kostnadsorienterad prissättning och en följsamhet i priserna i förhållande till volymnedgången. Post- och telestyrelsen kommer fortfarande ha möjlighet att ingripa mot alltför höga priser för de skyddsvärda grupperna genom dels kravet på kostnadsorientering, dels bestämmelsen om rimlig prissättning. Postnord föreslår att det i postförordningen införs en definition av kostnadsorientering som utgår från det konkurrensrättsliga LRAIC-begreppet (Long Run Average Incremental Cost).

Oro för korssubventionering av tjänster som ligger utanför den samhällsomfattande posttjänsten

SDR, Postnords konkurrent på marknaden för oadresserad direktreklam (se avsnitt 4.6), är oroade över att Postnord använder intäkter från brevfräsändelser, adresserad direktreklam och paket för att slå ut konkurrensen på marknaden för oadresserad direktreklam. Enligt SDR ägnar sig Postnord åt underprissättning på så sätt att operatören prissätter de oadresserade produkterna lägre än de egna verkliga produktionskostnaderna. Eftersom Postnord använder samma infrastruktur för brev som för oadresserad direktreklam, får breven subventionera underprissättningen. SDR hänvisar till Post- och telestyrelsens rapport Svensk postmarknad 2015 i vilken myndigheten uppmärksammade just nämnda problem.

Enligt rapporten har Post- och telestyrelsen informerat Postnord om att tjänsten oadresserad direktreklam har en ofullständig kostnadstäckning samtidigt som den volymmässigt utgör den största tjänsten. Tjänsten trafikerar samma brevbärarnät som de samhällsomfattande posttjänsterna. Myndigheten förtydligar samtidigt att de inte har mandat att vidta några åtgärder för att reglera prissättningen av tjänsten eftersom den inte omfattas av definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten.⁷

Postnord har uppgett att företaget inte korssubventionerar mellan sina tjänster oavsett om dessa ingår i den samhällsomfattande posttjänsten (och därmed kontrolleras av Post- och telestyrelsen) eller ligger utanför den samhällsomfattande posttjänsten eller utgör en kombination av dessa. Postnord har kostnadstäckning för sina ODR-priser på den svenska marknaden på en konkurrensrättsligt korrekt nivå, long run average incremental cost. Postnord framhåller att konkurrenslagen genom förbudet mot missbruk av dominerande ställning även förbjuder korssubventionering och underprissättning.

7.5 Privatpersoner och småföretagare har behov av ett reglerat porto

Utredningen ska bedöma om det finns grupper som är skyddsvärda ur aspekten att de inte har något alternativ till att anlita Postnord vid brevbefordran om portot skulle höjas vid ett borttaget pristak. Därför har utredningen låtit undersöka dels privatpersoners prioriteringar vid brevbefordran dels utvalda gruppers tillgång till och intresse av digitala alternativ. Sammanfattningsvis har utredningen kommit fram till att det även i framtiden kommer att finnas grupper som har behov av att portot hålls på en reglerad nivå, framför allt småföretagare i glesbygd och på landsbygd och äldre privatpersoner. Hur stort behovet av ett reglerat porto är har dock varit svårt att fastställa eftersom det saknas statistik över mängden brev som dessa grupper skickar och utredningen har inte tidsmässigt haft möjlighet att genomföra sådana studier.

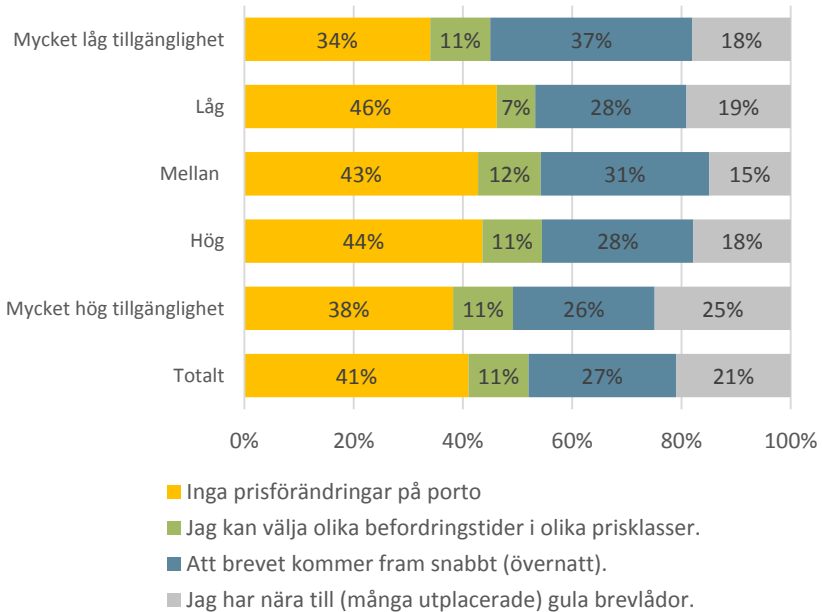
⁷ Post- och telestyrelsen, *Svensk Postmarknad 2015, Postmarknaden i Sverige*, PTS-ER-2015:3, s. 40.

7.5.1 Privatpersoner vill inte ha prisförändringar på portot

I Post- och telestyrelsens undersökning av användarnas behov av posttjänster (se kapitel 6.1.1) fick privatpersonerna rangordna fyra egenskaper som är centrala när de ska skicka brev: inga prisförändringar på portot, att det finns olika prisklasser att välja mellan, snabbhet i brevbefordran och närhet till platsen från vilken brev skickas (gul brevlåda). För privatpersoner är ”inga prisförändringar” en högt prioriterad egenskap när brev skickas. Ett stabilt pris är betydelsefullt, oavsett respondentens ålder eller kön. I områden med mycket låg tillgänglighet⁸ prioriteras ”att brevet kommer fram snabbt (övernatt)” något oftare än ”inga prisförändringar” (figur 7.5). Resultatet bör dock tolkas med försiktighet eftersom antal respondenter i segmentet är lågt varför den statistiska felmarginalen för övernatt är hög. I kapitel 6 (figur 6.3) visar svaren i Post- och telestyrelsens undersökning att det är relativt sällan som privatpersoner skickar brev som måste komma fram till mottagaren dagen därpå. Troligtvis bidrar det låga användandet av brevtjänster till de relativt låga andelar av respondenter som föredrar svarsalternativen ”befordringstider i olika prisklasser” och ”närhet till gula brevlådor”.

⁸ Se avsnitt 6.1.1 för beskrivning av Tillväxtanalys indelning av Sverige utifrån ett tillgänglighetsindex.

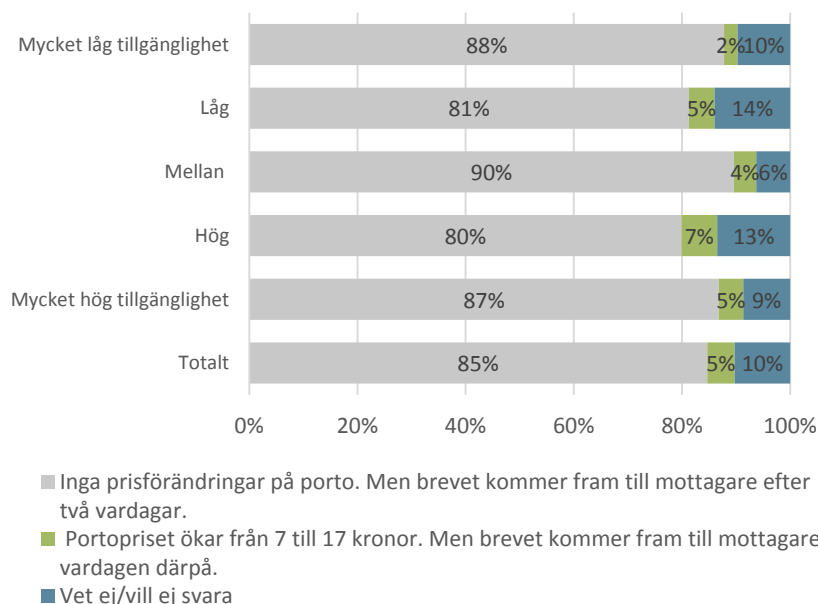
Figur 7.5 Inga prisförändringar på porto prioriteras högst



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

På en annan fråga i Post- och telestyrelsens undersökning fick privatpersonerna välja mellan två olika alternativ (figur 7.6). I alternativ ett var portot oförändrat och brevet skulle komma fram till mottagaren inom två dagar. I alternativ två skulle portot öka från 7 kronor till 17 kronor men brevet skulle nå mottagaren vardagen därpå. Övervägande del av respondenterna, oavsett tillgänglighetsområde, har svarat att de föredrar en oförändrad prisnivå. Troligtvis speglar valet av alternativ 1 det faktum att det är relativt sällan (en eller flera gånger om året eller ännu mer sällan) som privatpersonerna skickar brev som måste komma fram till mottagaren vardagen därpå.

Figur 7.6 Privatpersoner föredrar ett oförändrat portopris framför övernattbefordran



Källa: Post- och telestyrelsen, Användares behov av posttjänster, PTS-ER-2016:7.

När respondenternas svar analyseras mot hur ofta de skickar brev (figur 6.2) visar resultatet att de användare som skickar brev en eller flera gånger i veckan (14 procent) oftare väljer alternativ 2 jämfört med de som aldrig skickar brev av vilka 8 procent väljer alternativ 2. Dock är det så många som 20 procent av de som skickar brev varje vecka som svarat "Vet ej/vill ej svara".

Resultaten tyder ändå på att de som skickar brev mer frekvent till viss del är villiga att betala extra för befordran övernatt. På samma sätt analyseras svaren mot betalningsviljan för ett nytt porto som skulle garantera att brevet kommer fram över en natt. Respondenterna med positiv betalningsvilja till ett sådant porto har i högre utsträckning också valt ett ökat portopris enligt alternativ 2 ovan.

Av ovanstående drar utredningen slutsatsen att privatpersoner anser att det är viktigt att det finns möjlighet till snabb befordran av brev. Som utredningen har nämnt i avsnitt 6.1.2 är de som inte skickar brev så ofta i högre grad villiga att betala mer för över-

nattbefordran än de som skickar brev en eller flera gånger i månaden. Det innebär att det finns ett utrymme för prisdifferentiering av porto med avseende på befordringstid. Är privatpersoner tvungna att välja mellan ett väsentligt höjt porto och övernattbefordran föredrar de flesta respondenter ett oförändrat porto för en brevtjänst som är snabb men inte nödvändigtvis behöver vara mottagaren tillhanda nästföljande arbetsdag. Detta innebär dock inte att samtliga privatpersoner i Sverige är i behov av ett skydd mot portohöjningar.

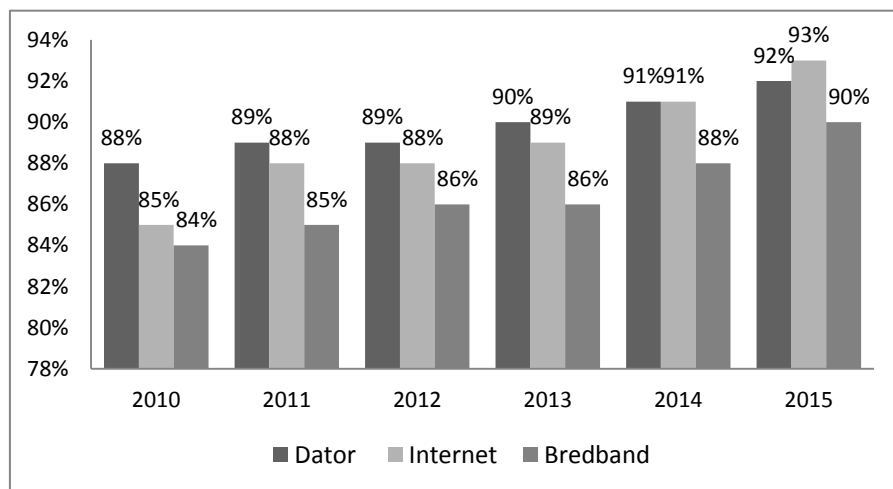
7.5.2 Privatpersoners tillgång till internet och digitala kompetens varierar

För att privatpersoner ska kunna ersätta en del av dagens brevtjänster med digitala alternativ utgör tillgång till bredband och digital kompetens två viktiga förutsättningar. I följande avsnitt redogörs för i vilken utsträckning privatpersoner har möjlighet att kommunicera digitalt.

I dag har 93 procent av Sveriges befolkning tillgång till internet och 92 procent använder det. Det dagliga användandet ökar i alla åldersgrupper och 90 procent har tillgång till bredband hemma.⁹

⁹ Internetstiftelsen i Sverige, *Svenskarna och internet 2015*.

Figur 7.7 Tillgång till dator, internet och bredband 2010–2014, andel procent



Källa: Internetstiftelsen i Sverige, Svenskarna och internet 2014.

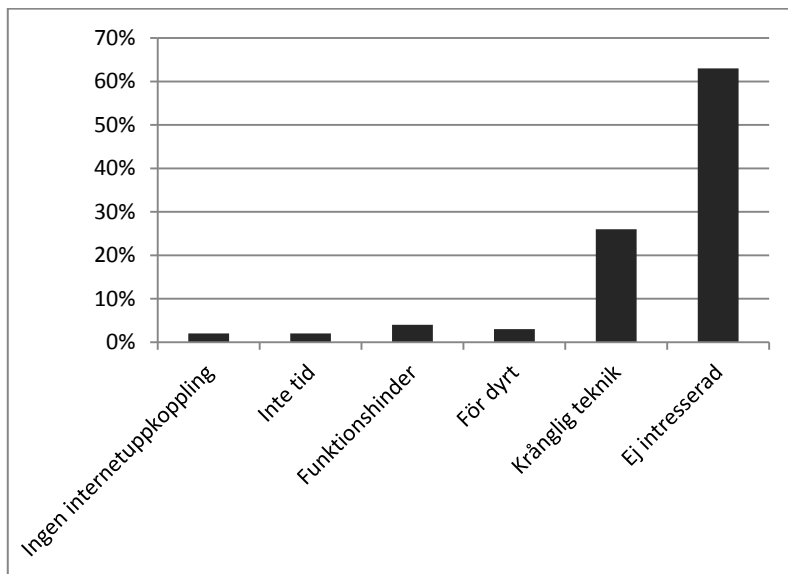
Landsbygdsbor utan tillräcklig bredbandsuppkoppling är fortsatt beroende av att skicka brev

Företrädare för LRF och Hela Sverige ska leva bekräftar att det fortfarande hushåll på landsbygden som saknar tillgång till fullgod internetuppkoppling för att delvis kunna sköta sin kommunikation digitalt. Det finns därmed privatpersoner som varken har något alternativ för rikstäckande brevbefordran eller digitalt alternativ till Postnord. Denna grupp minskar dock varje år i och med den ständiga utbyggnaden av bredband. Såsom utredningen har konstaterat i 5.2.1 så var det 2014 endast 200 hushåll som tekniskt inte hade tillgång till ett tillträde på 1 Mbit/s, vilket räcker till för att skicka e-post.

Digital kompetens kan påverka i vilken grad brev behöver skickas

Förutom den rent fysiska tillgången till bredband finns det även grupper i samhället där den digitala kompetensen är så pass låg att de i stället behöver använda sig av brevtjänster. Dessa grupper finns både på gles- och landsbygd såväl som i tätbebyggda områden där uppkopplingen redan i dag är god. Totalt är det i dag cirka 850 000 svenskar som inte använder internet, framför allt personer som är 76 år eller äldre. Inom denna åldersgrupp är andelen som inte använder internet 61 procent. I samtliga åldrar är dock andelen som inte använder internet stadigt sjunkande. Ointresse men även krånglig teknik och bristande kunskap är faktorer som påverkar framför allt äldres användning av internet. För personer med funktionsnedsättning finns det framför allt problem för en grupp personer med syn- och motorikproblem att hantera en dator och därmed också internet.¹⁰

Figur 7.8 Anledningar till att privatpersoner inte använder internet

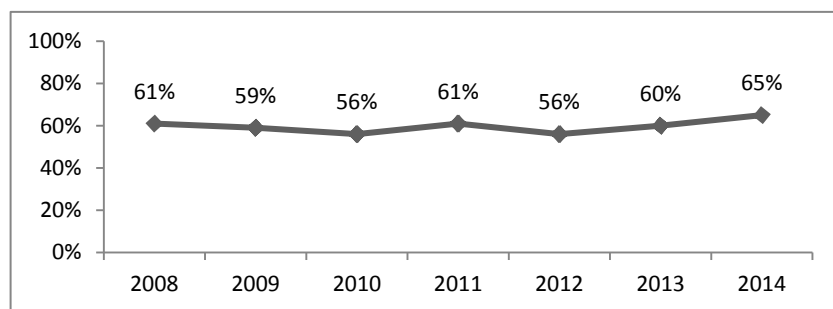


Källa: Digidel & Stiftelsen för internetinfrastruktur, 2013.

¹⁰ Internetstiftelsen i Sverige, *Svenskarna och internet 2015*.

Även om det framför allt är gruppen äldre som använder internet minst så är äldre i Sverige bland de mest uppkopplade i världen med 80 procent användare. Det finns också en stor vilja hos många av icke-användarna att öka användandet, framför allt i gruppen yngre seniorer (66–75 år) och i gruppen 56–65 år där 30 procent av icke-användarna vill lära sig att använda internet. Totalt upplevde 65 procent av Sveriges befolkning att de var digitalt delaktiga under 2014 (figur 7.9). En digital delaktighet är en grundförutsättning för att aktivt ta till sig och utnyttja nya tjänster. Det mäts genom att undersöka i hur hög grad medborgare upplever sig delaktiga i det digitala samhället. Framför allt är det i åldern 16–45 år som personer känner sig som mest digitalt delaktiga.

Figur 7.9 Andel privatpersoner som upplever att de är digitalt delaktiga



Källa: Internetstiftelsen i Sverige, Svenskarna och internet 2014.

Grupper i svagare ekonomisk ställning inte lika vana internetanvändare

Sett till olika grupper finns det en viss skillnad i tillgången till internet i hemmet mellan inrikes- och utrikes födda. Det finns också en skillnad mellan kvinnor och män i gruppen utrikes födda, där en större andel kvinnor har tillgång till internet hemma jämfört med utrikes födda män. Som tabellen nedan visar är skillnaderna större sett till olika inkomstgrupper, där framför allt kvinnor med inkomst under 25 000 kronor i månaden saknar tillgång till internet i hemmet i betydligt större utsträckning än de med hög inkomst.

Tabell 7.2 Tillgång till internet i hemmet bland olika grupper 2015

Andel personer i åldern 16–85 år	Totalt	Män	Kvinnor
Inrikes födda	91 %	92 %	91 %
Utrikes födda	81 %	78 %	83 %
Inkomst under 25 000 kronor i månaden	81 %	81 %	80 %
25 000 kronor i månaden eller högre i inkomst	98 %	97 %	99 %
Uppgift om inkomst saknas	82 %	80 %	84 %

Källa: SCB, Privatpersoners användning av datorer och internet 2015.

Utifrån hur den digitala delaktigheten ser ut i Sverige tycks det finnas särskilda grupper i samhället som fortsatt kommer att ha behov av att skicka brev i stället för att till exempel använda sig av e-tjänster. Det innefattar bland annat personer med funktionsnedsättning, äldre och utrikes födda. Sett till socioekonomisk status är det vidare tydligt att personer med lägre inkomst inte har tillgång till internet i hemmet i samma utsträckning som höginkomsttagare. Även om det saknas uppgift om inkomst för en stor del av personerna i SCB:s sammanställning (tabell 7.2), kan man sluta sig till att det kan finnas ett större behov av att skicka brev för personer med låg inkomst. Denna grupp kan då också följaktligen vara särskilt känslig för prishöjningar på porto.

7.5.3 Småföretagare i glesbygd är mest känsliga för portohöjningar

Som framkommit i tidigare kapitel har såväl små och medelstora som stora företag behov av att använda sig av brevtjänster. Enligt organisationerna Företagarna, LRF och Hela Sverige ska leva är det främst mindre företag på landsbygden som är mest känsliga för en eventuell höjning av portot. De menar att småföretagare, jämfört med exempelvis privatpersoner, har större behov av att kunna skicka brev. Bland annat har möjligheten att skicka brev stor betydelse för småföretagarnas möjligheter att både skicka och ta emot fakturor. För att förändringar i nuvarande posttjänst ska vara möjliga menar Företagarna att det krävs att företagen har kapacitet och möjlighet att hantera sina kontakter via internet. Det är fortfarande en mycket liten del av småföretagen som använder e-fakturor.

Enligt LRF är det inte bara en höjning av portot som kan öka företagets kostnader för posthantering. En försämring av tillgängligheten till in- och utlämningsställen innebär ofta att företagare måste åka längre sträckor och därmed ägna mer tid för att skicka och hämta brev som är viktiga för företagets verksamhet.

Som utredningen har redovisat i avsnitt 5.2.1 var det 81 arbetsställen som 2013 inte hade närhet till internetuppkoppling på 1 Mbit/s. Övervägande del är småföretagare med 1–4 anställda. Av dessa fanns 41 stycken i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet. Merparten av dessa verksamhetsställen fanns i Lappland, Jämtland och Småland.

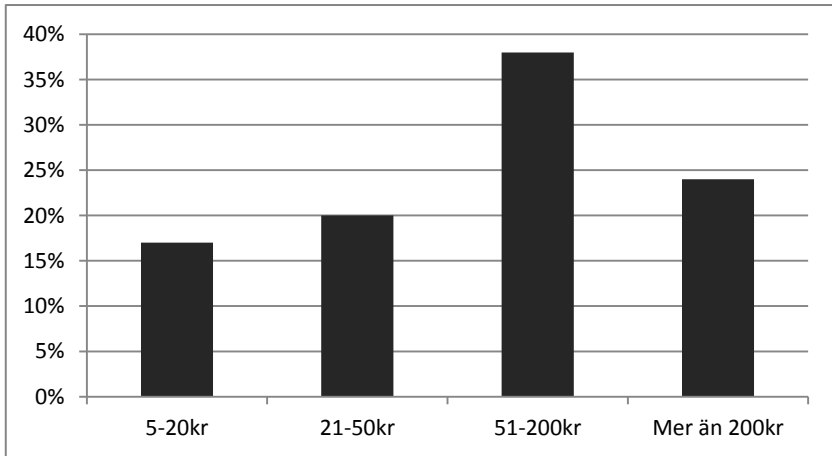
7.5.4 Oklart hur många brev de skyddsvärda grupperna skickar

Sett till olika ålderskategorier skickar äldre personer brev oftare än yngre, vilket har illustrerats tidigare i figur 6.2. Figuren nedan visar att 38 procent av Sveriges privatpersoner har uppskattat att de årligen lägger mellan 51–200 kronor på brev, och ytterligare 24 procent lägger över 200 kronor på brev under ett år.¹¹ Hur stora utgifter denna grupp har är dock inte möjligt att kvantifiera utifrån tillgänglig data.

¹¹ Post- och telestyrelsen, *Befolkningens användning av posttjänster 2016*, PTS-ER-2016:6.

Figur 7.10 Privatpersoners utgifter för brev under ett år, andel procent

Undersökningen är utförd i januari 2016

*Källa:* Post- och telestyrelsen, Befolkningens användning av posttjänster, PTS-ER-2016:6.

Enligt intervjuade företrädare för exempelvis äldre personer, personer med funktionsnedsättning, småföretag och företag på landsbygd är det mycket svårt att göra kvantitativa skattningar av hur många brev de olika grupperna skickar respektive deras behov. Utifrån tillgänglig statistik kan det dock konstateras att äldre i större utsträckning än yngre skickar brev. Om konsumtionsmönstret är något som gäller för en viss generation snarare än för en särskild åldersgrupp är svårt att uttala sig om. Det blir därför svårt att göra en prognos för hur stor andel av befolkningen som fortsatt kommer att skicka många brev.

De grupper som även i framtiden kommer att skicka brev är priskänsliga

Utifrån kartläggningen har det framkommit att det finns personer som befinner sig i ett digitalt utanförskap med låg digital kompetens, som utan åtgärder för att minska utanförskapet kommer att behöva fortsätta skicka brev i den omfattning som sker i dag. Främst är det äldre personer men även personer med utländsk bakgrund och personer med viss typ av funktionsnedsättning som

kommer att behöva skicka brev även i fortsättningen. En viktig förutsättning för att minska privatpersoners beroende av Postnord är att myndigheter tar fram e-tjänster som har en hög användarvänlighet som därmed gör tjänsterna tillgängliga för samtliga medborgare. Utöver gruppen äldre finns det i dag ingen statistik över vilka brevvolymer som till exempel personer med utländsk bakgrund och personer med funktionsnedsättning skickar. I de grupper som använder internet i minst utsträckning är också den socioekonomiska statusen sämre och det är tydligt att de grupperna har en lägre inkomst och eventuella portohöjningar kan komma att påverka de grupperna negativt.

Små företag i glesbygd och på landsbygd är skyddsvärda

Små företag i glesbygd och på landsbygd är troligtvis mer känsliga för förändringar av nuvarande pristak än vad privatpersoner inom samma områden är, eftersom företagen har uppvisat ett större behov av att kunna skicka brev med till exempel fakturor. Småföretagens möjligheter att klara av eventuella framtida prishöjningar påverkas av tillgången till bredband men även av alternativa fraktmöjligheter i till exempel de norra delarna av Sverige. En prishöjning av Postnords tjänster skulle antagligen påverka småföretagen olika beroende på var företagen är belägna och därmed också påverka konkurrensen mellan företagen. Det finns vissa geografiska delar av Sverige i dag och i framtiden där behovet av att kunna skicka brev kommer att kvarstå på grund av avsaknad av bredband och där Postnord ofta är det enda alternativet för brevbefordran. Slutligen vill utredningen betona att det har varit svårt att kvantitativt bedöma hur många brev småföretagare skickar.

7.6 Olika aktörers syn på marknadssituationen

Post- och telestyrelsen skriver till utredningen att i dagsläget, drygt 20 år efter liberaliseringen av den svenska postmarknaden, har Postnord fortfarande ett de facto-monopol på rikstäckande distribution av enstaka försändelser. Konkurrensen har framför allt växt fram på ekonomibrevsändningar samt lokalt distribuerad post på ett antal orter. Ingen av konkurrenterna kan i dag erbjuda riks-

täckning och den med störst volymer, Bring Citymail, når endast cirka 56 procent av postmottagarna i landet. MTD har visserligen ett näst intill rikstäckande distributionsnät av tidningar, men i dagsläget inte den organisation som krävs för att på egen hand distribuera större mängder brev över hela landet. Som utredningen har nämnt i avsnitt 4.3.1 så kan samarbetet mellan Bring Citymail och MTD leda till att den förstnämnda operatörens distributionsnät kommer att utvidgas ytterligare.

Post- och telestyrelsen konstaterar att den totala brevmarknaden sedan lång tid dessutom är krympande. Därmed är det svårt att se att någon av dagens konkurrenter, eller ännu mindre någon helt ny aktör, på kort sikt skulle kunna etablera verksamhet för att hantera rikstäckande distribution av enstaka brevöversändelser. Även om pristaket tas bort och prisnivån på enstaka översändelser stiger, torde ett ökat styckeporto inte kunna ge konkurrerande aktörer tillräckliga incitament för att genomföra nödvändiga nätverksinvesteringar för etablera konkurrens på denna del av brevmarknaden.

Enligt Postnord ökar i dag konkurrensen på postmarknaden inom segmentet post från företag, även avseende enstaka översändelser det vill säga brev som omfattas av pristaket. Flera av morgondistributörerna har börjat med utdelning av post, till exempel Bring Citymail, Västsvensk Tidningsdistribution, Tidningsbärarna och NTM. Givet det ökade konkurrenstrycket på postutdelning från företag torde inträdeströskeln vara låg, enligt Postnord.

Bring Citymail har framfört till utredningen att pristaksregleringen inte påverkar förutsättningarna för nya aktörer eller för befintliga aktörer att öka sin marknadsandel på området enstaka övernattbefordrade brev upp till 500 g. De infrastrukturella hindren, exempelvis att bygga upp en kompletterande nationell brevådeinsamling för enstaka brevöversändelser från enskilda, är därtill alltför höga. Det finns ingen reell konkurrens på området som berörs av pristaket, det vill säga enstaka övernattbefordrade brev på nationell nivå, och det kommer med största sannolikhet inte heller att träda in några nya varaktiga aktörer på denna del av marknaden, enligt Bring Citymail.

Även SDR bedömer att det i praktiken är begränsade möjligheter för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på denna marknad eftersom Postnords starka position på marknaden blir en hämmande faktor för eventuella utmanare.

7.7 Ett pristak är en ändamålsenlig prisreglering

Det ursprungliga pristaket infördes som ett skydd för konsumenter mot allt för kraftiga prishöjningar. I dagens digitaliserade samhälle finns fortfarande skyddsintresset kvar men enligt utredningens mening motiveras pristaket i dag främst av ett behov av att förhindra korssubventionering. Utredningen har tidigare i kapitlet redovisat vilken effekt postlagens reglering av bland annat kostnadsorienterade priser har haft. Utredningen har även resonerat kring huruvida det finns skyddsvärda grupper utan alternativ till Postnord och hur ett antal aktörer ser på konkurrenssituationen på brevmarknaden.

Utifrån det som har framkommit hittills konstaterar utredningen att pristaket har haft avsedd effekt och att det även fortsättningsvis skulle kunna vara en lämplig prisreglering. I följande avsnitt resonerar utredningen därför kring hur det nuvarande pristaket skulle kunna utvecklas för att bli än mer ändamålsenligt. Det främsta skälet till att utredningen anser att en pristaksreglering fortfarande behövs är att postlagens övriga prisregler än så länge inte är tillräckligt effektiva för att skydda konsumenterna och motverka korssubventionering. Orsaken är det komplicerade och resurskrävande arbete som krävs av tillsynsmyndigheten för att säkerställa att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten följer regelverket.

7.8 En genomgång av pristaksfunktioner för brevtjänster

Pristaksregleringar skiljer sig åt vad gäller vilka tjänster som omfattas (allt från endast en tjänst¹² till hela den samhällsomfattande posttjänsten), användning av produktkorgar, vilka parametrar som inkluderas i formeln för uträkning av pristaket och så vidare. I syfte att ge en bild av hur vanlig pristaksreglering är i andra europeiska länder och hur olika pristakskonstruktioner kan se ut har utredningen valt att göra en europeisk utblick.

¹² På engelska: safeguard product.

7.8.1 En europeisk översikt

Pristaksregleringar förekommer i ett stort antal europeiska länder. EU-kommissionen konstaterar i en rapport från 2015 att: De flesta medlemsländerna har implementerat ett pristak för att säkerställa ett basutbud av posttjänster till rimliga priser. Pristak i Europa skiljer sig dock åt vad gäller utformning och därmed också hur de påverkar postoperatörernas möjligheter att ändra sina priser. Tabellen nedan visar en översikt över pristakskonstruktioner i Europa utifrån ett antal relevanta parametrar.

Figur 7.11 Pristakskonstruktioner i Europa

	Omfattning	Inflations-index	Effektivitetsjusterande parameter	Volymjusterande parameter	Produktkorgar	Justeringsintervall	Kostnadsbas
BE	Enstaka brev < 2 kg, paket < 10 kg, rekommenderade brev	Indice santé ²	X + kvalitetsbonus	-	1	n/a	Historiska kostnader
DE	Enstaka brev (< 50 enheter < 1 000 g)	KPI ³	X	X	1	5 år	Kostnader för effektivt tillhandahållande av tjänster
FR	Alla produkter inom SOT ¹ inkl. stora sändningar, paket, utgående internationella brev	KPI	-	X	1	4 år	Historiska kostnader
IR	Alla produkter inom SOT	KPI	X	X	1	5 år	Historiska kostnader, förväntade kostnader
NL	Alla produkter inom SOT	KPI	-	X	2	4 år	Historiska kostnader
NO	Enstaka brev, paket < 2 kg, utgående internationella brev, 8 speciella tjänster	AKI ⁴	-	-	1	4 år	n/a
PT	Enstaka brev < 500 g	KPI	X	X	2	3 år	0,63 av årlig kostnadsförändring
SE	Enstaka brev < 500 g	KPI	-	-	1	3 år	Ingen
UK	Andraklass brev, stora brev, små paket	53 % + KPI ⁵	- ⁶	Endast vid justering	2	7 år	Historiska kostnader

Anm: 1) SOT: den samhällsomfattande posttjänsten; 2) "Hälsoindex", ett index baserat på konsumentprisindex, men där alkoholhaltiga drycker, tobak samt de flesta bränslen har tagits bort. 3) KPI: konsumentprisindex; 4) AKI: arbetskraftskostnadsindex; 5) Tillåten prisökning för första året i regleringsperioden (2012–2013) är 53 % + KPI, för resterande år (2013–2019) enbart KPI; 6) Översyn av lagstiftningen är planerad.

Källa: Copenhagen Economics baserat på offentlig information från nationella postregulatorer och postoperatörers hemsidor.

7.8.2 Pristakets omfattning och dess påverkan på postoperatören

Ett pristak som endast gäller ett begränsat antal produkter är fördelaktigt för postoperatören, eftersom det troligen minskar den regulatoriska bördan. En mycket begränsad omfattning, det vill säga endast *en* tjänst, tvingar postoperatören till effektiviseringar och kostnadsminskning samtidigt som konsumenterna garanteras tillgång till ett antal grundläggande posttjänster till rimliga priser.

En pristaksreglering med bred omfattning, till exempel alla produkter inom den samhällsomfattande posttjänsten, har fördelar för postoperatören jämfört med en reglering med mer begränsad omfattning. Det beror på att postoperatören blir mer fri att ändra relativpriserna på produkter som faller under pristaksregleringen, om en produktkorg innehåller många produkter med olika priselasticitet.

Pristaket i Sverige omfattar i dag inrikes enstaka övernattbefordrade brev som väger högst 500 g. Även om den nuvarande regleringen har fungerat tillfredsställande kan det ändå, med hänsyn till utvecklingen på postområdet, finnas anledning att se över omfattningen av pristaket och vilka relevanta alternativ som finns tillgängliga.

Två länder med erfarenhet av ändringar i prisregleringen

Två länder som har erfarenhet av en övergång från en prisreglering med bredare omfattning, till att enbart gälla en tjänst, är Storbritannien och Danmark. Prisutvecklingen efter regleringsförändringen skiljer sig åt något i de båda länderna. I Storbritannien har priset på förstaklassbrev, som inte omfattas av pristaket, utvecklats i takt med priset på andraklassbrev för vilken en pristaksreglering fortfarande gäller. I Danmark har däremot priset på icke-beskyddade förstaklassbrev (A-post) ökat betydligt mer än för de beskyddade andraklassbrev (B-post). En 90 procentig prisökning för A-post genomfördes 1 januari 2016 och portot uppgår nu till 19 danska kronor. Erfarenheter från de brittiska och danska avregleringarna redovisas nedan.

Priskontroll i form av pristak i Storbritannien

Storbritannien gick 2012 ifrån ett system med priskontroll som täckte ett stort urval av produkter och omkring 80 procent av Royal Mails intäkter till ett pristak på ett begränsat antal beskyddade produkter.¹³ Den brittiska regleringsmyndigheten Ofcoms utvärdering visade att det tidigare systemet för prisreglering hade flera svagheter. Dels var det tidigare systemet ineffektivt då det inte gav tillräcklig flexibilitet i prissättningen, vilket gjorde det svårt för Royal Mail att anpassa sig till förändringar på marknaden. Dels gav det inte Royal Mail tillräckliga incitament att effektivisera. Som en följd av detta ansåg man att det skulle bli svårt att säkerställa en hållbar utveckling av den samhällsomfattande posttjänsten.

För att förbättra den finansiella hållbarheten av den samhällsomfattande posttjänsten och ge Royal Mail bättre incitament för ökad effektivitet, beslöt Ofcom att minska regleringen vad gäller porton. De bedömde dock att ett avskaffande av prisreglering i sin helhet skulle riskera att ge Royal Mail möjligheten att öka sin lönsamhet genom prishöjning snarare än kostnadsreducering. Detta skulle kunna leda till att delar av den samhällsomfattande posttjänsten skulle bli alltför dyr för vissa konsumenter. Därför beslöt man att skydda vissa tjänster som riktar sig specifikt till sårbara konsumenter¹⁴. I dag innehåller regelverket:

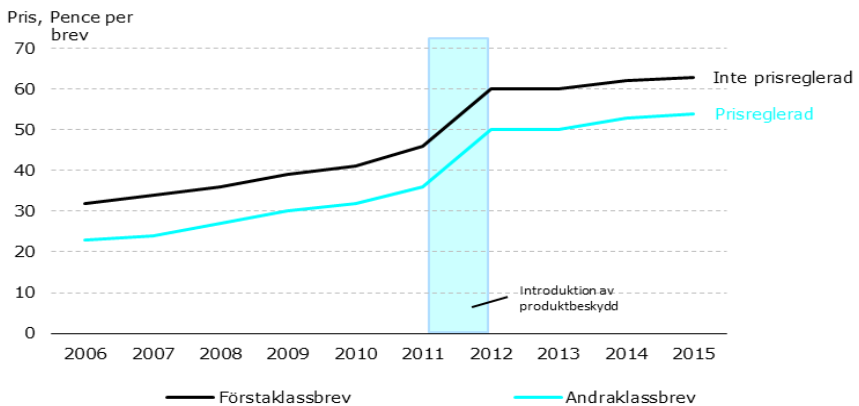
1. Ett absolut pristak på andraklassbrev: 55 pence + KPI fram till 2019.
2. Ett pristak för en korg med produkter som innefattar stora brev och varubrev upp till 2 kg (andraklass): 53 procents ökning + KPI från 2012 till 2013, och sedan endast KPI för resten av perioden fram till 2019.

¹³ Copenhagen Economics baserat på Ofcom (2015), Royal Mail Group (2012), Ofcom (2012), Postcomm och Consumer Focus (2010) samt Consumer Focus (2012).

¹⁴ Med sårbara konsumenter avses de som har ingen eller begränsad tillgång till internet, äldre samt låginkomsttagare. Se Consumer Focus (2012) s. 5.

Det nya regelverket medförde både för- och nackdelar. En fördel var att den lättare regulatoriska bördan gav Royal Mail mer flexibilitet och därmed möjlighet att anpassa sig till volymnedgångar. Avskaffandet av priskontroll på förstaklassbrev har inte lett till en omåttlig prisökning. Grafen nedan visar att priset på förstaklassbrev har fortsatt att följa priset på andraklassbrev.

Figur 7.12 Prisutveckling i Storbritannien 2006–2015



Källa: Copenhagen Economics baserat på Ofcom (2015), Royal Mail Group (2012), Ofcom (2012), Postcomm och Consumer Focus (2010) samt Consumer Focus (2012).

En nackdel med det nya systemet är avsaknaden av en justeringsmekanism för såväl volymer som effektivitet. Detta motiveras dock med att Royal Mail har fått ökad flexibilitet när det gäller alla andra produkter.

Eftersom nivån på pristaket sattes högt fanns inget behov för revidering under de följande åren, vilket gav en viss stabilitet. Ofcom behövde dock övervaka kostnadsorientering, icke-diskriminering och korssubventionering av produkter. Tre år efter implementeringen av skyddssystemet görs nu en utvärdering av regelverket, främst på grund av att konkurrenssituationen förändrats för Royal Mail. Ofcom har noterat att Royal Mails resultat har förbättrats avsevärt sedan den nya prisregleringen infördes.

Danmarks erfarenhet av en skyddad produkt

Den danska reglerande myndigheten för postsektorn beslöt 2010 att begränsa systemet med godkännande av priser till andraklassbrev, för att säkerställa kostnadsorientering. Man ansåg att en pris-kontroll på andraklassbrev var tillräckligt för att garantera konsumenterna tillgång till en fungerande brevmarknad. Vidare ansåg man det inte nödvändigt att reglera priserna på andra posttjänster eftersom konkurrens från elektroniska alternativ, och från andra postoperatörer, skulle se till att hålla priserna på en skälig nivå.

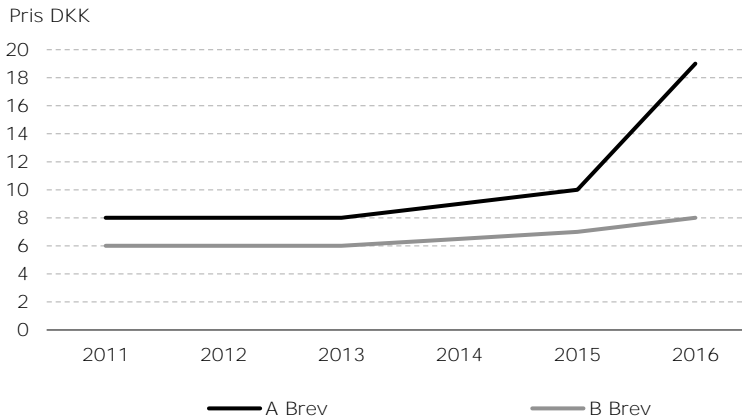
Genom att endast reglera andraklass enstaka brev ansåg man att postdirektivets krav om rimliga priser uppfyllts:

För att garantera konsumenterna ett tillgängligt och billigare alternativ [till första-klassbrev], ska möjlighet att kunna skicka B-brev underlättas genom att B-breven, som i dag måste lämnas in på postkontor, i framtiden ska kunna postas i brevlådor. Detta innebär att B-brev, som levereras inom 2–3 dagar, blir ett reellt alternativ för vanliga konsumenter, småföretagare, etc. Post Danmark beräknar att det moms fria priset för B-brev kommer stiga från 5 till ungefär 6 danska kronor för att täcka kostnader.

Det är inte nödvändigt att kräva godkännande av priser för andra produkter [än andraklassbrev], eller att ytterligare reglera priser, då stark konkurrens från elektronisk kommunikation kommer att sätta ett naturligt pristak. Därutöver tillkommer konkurrens från andra postoperatörer som ett resultat av avregleringen.

Året efter att den nya regleringen infördes gick priserna på A-brev upp 45 procent (se figur 7.13), vilket ledde till en substitutions-effekt mellan A- och B-brev. Figur 7.3 ovan visar att B-brevvolymerna ökade kraftigt 2011, och att medan volymerna för både A- och B-brev fallit sedan dess (som en del i den långsiktiga trenden mot lägre brevvolymer) har fallet för B-brev generellt varit proportionellt sett lägre än för A-brev. Det visar att en postoperatör visst kan använda nyvunnen flexibilitet på andra produkter till att höja priserna avsevärt, men att detta balanseras i viss mån av substitution till den skyddade produkten. Substitutionen från första- till andraklassbrev kan också ses som en strategisk åtgärd från Post Danmark, som ett led i utvecklingen av deras modell för mer flexibel och kostnadseffektiv utdelning.

Figur 7.13 Prisutveckling i Danmark 2011–2016



Källa: ERGP (2014), s. 53; Transportministeriet (2010), punkt 3 och 4.

7.8.3 Utformning av produktkorgar påverkar flexibiliteten

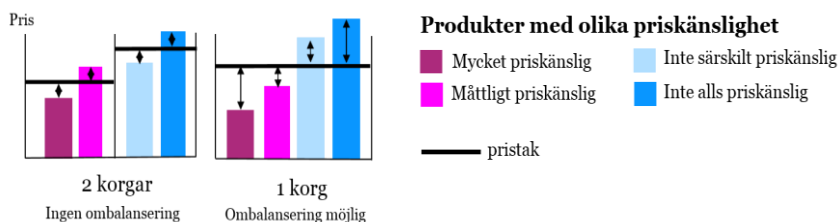
När pristaksregleringen täcker flera produkter delas dessa ofta in i en eller flera produktkorgar. Hur många produktkorgar som används och hur de är utformade påverkar pristaksregleringens flexibilitet, både för postoperatören och för den reglerande myndigheten.

Ett pristak för en produktkorg gäller den, eventuellt viktade, genomsnittliga prisnivån för produkter som ingår i korgen. Viktiga karakteristika för produktkorgar är storlek, innehåll, viktning av produkter inom korgen, samt eventuella tilläggsregleringar för priser på produkter inom korgen. Som exempel på det senare har Norge ett pristak för en produktkorg, men med ytterligare separata pristak för vissa produkter inom korgen. Nästa avsnitt beskriver i detalj hur utformning av produktkorgar påverkar postoperatörens flexibilitet. Generellt sett kan man säga att ju fler produktkorgar, och ju fler tilläggsregleringar inom enskilda produktkorgar, desto lägre flexibilitet för postoperatören. Detta gör det svårare för operatören att nå lönsamhet, vilket i längden kan utgöra ett hot mot hållbarheten för den samhällsomfattande posttjänsten. I praktiken har många länder valt ett pristak med bara en produktkorg.

Produktkorgar

Illustrationen nedan jämför ett pristak med två mindre korgar med ett pristak på enbart en produktkorg för fyra produkter med olika priselasticitet.

Figur 7.14 Produktkorgar



Källa: Copenhagen Economics, 2015.

Med ett pristak för en bred korg kan postoperatören sätta det optimala vinstmaximerande (givet pristaket) priset för alla produkter som ingår i korgen. Det innebär att operatören kan sätta låga priser på produkter vars konsumenter är priskänsliga och kompensera med ett högre pris på produkter där konsumenterna är mindre priskänsliga. Om den reglerande myndigheten enbart värderar allokativ effektivitet är en korg den lämpligaste lösningen.

Postoperatören har emellertid inte samma flexibilitet i en situation med två produktkorgar, för vilka samma relativa men olika absoluta pristak tillämpas. I detta fall kan operatören bara ombalansera priset inom respektive korg. Eftersom operatören inte kan sänka priset tillräckligt för att fånga efterfrågan på de priskänsliga produkterna, är det inte möjligt att prismaximera på samma sätt som med en korg. Flexibilitet i prissättningen kan även behövas i en situation med osäkerhet om efterfrågan, vilket försvåras med flera produktkorgar. En smal korg kan emellertid ge möjligheten att skydda en särskild grupp av konsumenter genom att ha hårdare kontroll över vissa produkter och införa hårdare kontroll av kostnadsorienterade priser.

Förutom antalet korgar och produkternas homogenitet inom korgarna beror operatörens förmåga att ombalansera priser inom en produktkorg också på viktningen av produkter i korgen. Om

priskänsliga produkter viktas högre än produkter som inte är priskänsliga kommer detta att minska operatörens förmåga att ombalansera priser.¹⁵

7.8.4 Parametrar i pristaksformeln

Pristaksformeln bestämmer om, och i så fall hur mycket, prisenivån på olika produkter eller produktkorgar får öka år till år. Pristaksformler innehåller nästan alltid en justering för inflation, och ibland även andra parametrar, som en effektivitetsjusterande parameter (X-faktor), en volymjusterande parameter, och/eller ett kvalitetsindex.

Inflationsindex

Pristaksformler innehåller oftast en justering för inflation för att ta hänsyn till att postoperatörens kostnader ökar när den allmänna prisenivån går upp. I Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande (SOU 2005:5) diskuteras frågan om vilket index som är det lämpligaste när det gäller den tjänst som ska omfattas av pristaket. Enligt Post- och kassaserviceutredningen (i samarbete med SCB) finns det inte något befintligt index som är lämpligt för att återspegla dåvarande Postens kostnadsutveckling. Slutsatserna från SCB:s studie var att ett fortsatt användande av KPI som index skulle leda till att Posten inte kompenseras för de kostnadsökningar som årligen sker för de tjänster pristaket avser. Detta kommer enligt SCB att leda till att Posten inte kan ta ut ett pris för tjänsten som är grundat på kostnaderna, vilket är ett krav enligt postlagen.

Postnord har skrivit till utredningen att ett pristak måste stämma överens med operatörens samlade kostnadsbild, det vill säga faktiska kostnader och möjligheter till skälig vinst. Dagens pristak bygger på konsumentprisindex, vilket Postnord anser har väldigt lite att göra med kostnadsutvecklingen för brevbefordran. Eftersom den största kostnadsposten för postbefordran är arbetskostnader kan ett arbetskostnadsindex (AKI) tas med i ett eventuellt pristak.

¹⁵ Källa: Copenhagen Economics.

De flesta europeiska länder som har ett pristak använder sig av KPI. I Norge används dock AKI med motiveringen att lönekostnader utgör huvuddelen av postoperatörens kostnader. Det finns dock fortfarande risk för att AKI inte speglar operatörens kostnadsökningar; exempelvis kan sammansättningen på postoperatörens arbetskraft skilja sig åt från den sammansättning som använts för att beräkna AKI.

Ett framåtblickande inflationsindex innebär risk för prognosfel. Detta tar man hänsyn till i Portugal, där pristaksformeln innehåller både ett inflationsindex och en inflationskorrektionsfaktor, som innebär en justering för skillnaden mellan den prognosticerade inflationen föregående år och den faktiska inflationen under samma period.

Ytterligare ett alternativ är att välja producentprisindex som utgångspunkt. Det bestäms av de inhemska producenternas kostnadsutveckling och exkluderar därmed direkta effekter av ändrade importpriser och faktorer i utlandet. I det här fallet rör det sig om en produktion som i allt väsentligt helt bestäms av inhemskt svenska förhållanden.

Effektivitetsjusterande parameter

En pristaksformel kan innehålla en effektivitetsjusterande faktor (X) som representerar årliga kostnadsbesparingar på grund av högre effektivitet eller tekniska framsteg hos postoperatören, vilket är till gagn för konsumenterna genom lägre priser. Å ena sidan kan asymmetri mellan operatören och den reglerande myndigheten vad gäller möjligheten att bedöma effektivitetsförbättringar leda till en fördel för operatören. Å andra sidan finns det risk att X sätts på ett godtyckligt sätt, vilket skulle kunna innebära stora nackdelar för operatören.

I de länder där en X-faktor används för att spegla förbättringar i produktivitet och effektivitet, bör beräkningen av faktorn baseras på den reglerade postoperatörens prognoser och besparingar som räknas med i de följande årens budgetar. X kan även innehålla förväntade kostnadsförändringar som beror på till exempel lägre brevvolymer. Detta kan också uttryckas som en egen parameter i pristaksfunktionen.

Volymjusterande parameter

En volymjusterande parameter låter priserna öka mer när brevvoly-merna förväntas falla. På så sätt kan volymjustering mildra postoperatörens risk på efterfrågesidan och tillåta prisjusteringar i direkt anslutning till volymfall. I praktiken innebär detta att operatören får tillåtelse att öka priserna i snabbare takt än KPI, när brevvoly-merna faller.

Ett exempel på detta är hur Portugals reglerande myndighet år 2014 tillät en prisökning på KPI + 1,6 procent för perioden 2015–2017, baserat på förväntade minskningar i brevvoly-merna, vilket skulle påverka postoperatörens kostnader. I en situation där brevvoly-merna faller kontinuerligt blir volymjustering en central komponent i pristaksformeln, för att minska postoperatörens risk och för att undvika stora prisförändringar gentemot konsumenten när pristaket justeras.

Post- och telestyrelsen anser att det nuvarande pristaket är för enkelt till sin konstruktion eftersom det bland annat inte möjliggör för tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten att intäkts-mässigt kompensera för de långsiktigt fallande volymerna. Post- och telestyrelsen förordar att lagstiftaren löser problemet genom att en korrigeringsfaktor införs i pristaksformeln. Faktorn ska åtminstone omhänderta dels förväntad volymnedgång, dels skillnader i kostnadsutveckling mellan konsumentprisindex och utvecklingen i postala produktionskostnader. Myndigheten anser också att korrigeringsfaktorn lämpligen bör låsas för en viss tidsperiod, för att sedan kunna revideras vid förutbestämda revisionstidpunkter.

Postnords uppfattning är att om utredningen skulle finna skäl att behålla ett pristak så är det helt nödvändigt att pristaket tar hänsyn till volymutvecklingen. Kostnaderna för brevbefordran påverkas mycket av den totala volymen som befordras då en mycket stor del av kostnaderna är fasta och mer beroende av servicenivå än av utvecklingen av enskilda kostnadsposter. Ett eventuellt framtida pristak måste därmed bygga på en faktor som tar hänsyn till volymförändringar.

7.8.5 Kostnadsbas

För pristaksregleringar som baserar sig på postoperatörens vinst är det viktigt vilken kostnadsbas som används när pristaket införs. De flesta pristaksregleringar baserar tillåtna prisnivåer antingen på historiska kostnader eller på modellerade kostnader såsom LRIC (long run incremental costs). Modeller som baserar sig på historiska kostnader är lättare att implementera eftersom de historiska kostnaderna är kända. De kan samtidigt innehålla kostnader för ineffektiva processer och innebära att operatören får dåliga incitament till att reducera kostnader. Högre kostnader över tid innebär en möjlighet att sätta högre priser – vilket inte är fallet med modellerade kostnader, som helt enkelt inte beror på den faktiska kostnadsutvecklingen. Att använda LRIC som bas för pristaket är bättre på så sätt att faktiska kostnader fångas på ett korrekt sätt men en nackdel med detta tillvägagångssätt är att framtida kostnader måste uppskattas med hjälp av en modell, vilket är både osäkert och tekniskt mer krävande.

Postnord trycker på vikten av att ett pristak är kostnadsorienterat. De anser att det i dag föreligger en obalans mellan pristaket och kravet på kostnadsorientering. Ett eventuellt nytt pristak måste från början ta höjd för dagens faktiska kostnader så att denna obalans kan elimineras.

Även Post- och telestyrelsen anser att om det ska göras ändringar i pristakskonstruktionen så är det väsentligt att regelverket möjliggör en kalibrering av priserna mot den aktuella kostnadsnivån för att tillhandahålla den reglerade tjänsten. Kalibreringen bör göras vid starten för den nya konstruktionens giltighet och ska till exempel ta hänsyn till den nya momsagstiftningens¹⁶ effekter på Postnords kostnader. I det fall postlagsutredningen finner att kraven på befordringstid ska mildras är det också viktigt att i pristakssammanhang komma ihåg att en sådan förändring också, genom kostnadsbesparingar, kommer att leda till en lägre kostnadsnivå för Postnord. Detta bör beaktas när eventuellt en ny pristaksmodell införs. Enligt

¹⁶ Den nya momsagstiftningen träder i kraft 1 april 2016. De posttjänster som undantas från skatteplikt är sådana som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen och som tillhandahålls av den som är utsedd att tillhandahålla denna tjänst. Undantaget från skatteplikt gäller dock inte för samhällsomfattande posttjänster vars villkor förhandlats individuellt. Vidare föreslås ett undantag från skatteplikt för frimärken som tillhandahålls till det nominella värdet och som är giltiga för undantagna posttjänster.

Post- och telestyrelsen har myndigheten lång erfarenhet av att granska Postnords tjänstekalkyler och därmed goda förutsättningar för att utreda hur en kalibrering bäst kan ske vid en pristaksimplementering.

7.8.6 Justeringsintervall

Justeringsintervallet är en viktig parameter särskilt för pristaks-konstruktioner som baseras på postoperatörens vinst. Justeringsintervallet är den tidsperiod under vilken operatören kan tillgodoräkna sig den vinst man gör till följd av förbättringar i effektivitet eller teknisk utveckling. Ju längre tid mellan justeringstillfällen, desto större vinst för operatören av att genomföra produktivitetsförbättringar. Nackdelen med långa justeringsintervall är att de medför större risk för inlåsning i en pristaksstruktur som inte är anpassad till rådande förhållanden på marknaden, vilket kan leda till risk för lägre vinst.

Ett exempel på hur detta konkret tas hänsyn till i pristaks-konstruktioner är Frankrike, där man har ett justeringsintervall på fyra år, men en ”halvtidsbedömning” efter två år, där det är möjligt att justera pristaket. Liknande bestämmelser finns i Tyskland och i Nederländerna. Nackdelen med täta justeringar är att det minskar operatörens incitament att genomföra effektivitetsförbättringar.

7.8.7 Viktgränsen

I dag är det brev upp till 500 g som omfattas av pristaket i Sverige. Det framgår inte i förarbetena till postlagen varför just denna viktgräns har valts i postförordningen. Regeringens syfte var dock att utforma ett pristak som omfattade normalportot det vill säga portot för enstaka övernattbefordrade brevöversändelser.¹⁷

¹⁷ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 28.

7.8.8 Pristaket ska vara enkelt och tydligt

Postnord har framfört till utredningen att ett pristak måste vara enkelt att administrera och tydligt att förstå för att undvika rättsosäkerhet. Tydlighet mot marknaden är extra viktigt när marknaden befinner sig i en nedgångsfas och det ligger i alla aktörers intresse att undvika att driva på ytterligare nedgång.

8 Bedömningar och förslag

8.1 Inledning

Utredningens mål är att framtidens regelverk för brevbefordran på ett mer ändamålsenligt sätt ska matcha dagens och framtidens behov av att skicka brev. När samhällets förändrade kommunikationsmönster leder till ökad digitalisering och därmed kraftigt fallande brevvolymer finns det på sikt en risk för att Postnord inte kommer att kunna upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten utan extern finansiering. För att om möjligt undvika denna onödiga belastning på stat och skattebetalare kan vissa justeringar i postregleringen vara nödvändiga. I detta avsnitt sammanfattar utredningen de viktigaste slutsatserna av de fakta och analyser som redovisas i kapitel 3–7 samt lämnar de förslag som dessa har lett till.

8.2 Förslag och bedömningar gällande krav på postbefordran

Utredningens förslag: Den samhällsomfattande posttjänsten ska innehålla ett krav på tvådagarsbefordran av inrikes brev. Kravet ska gälla alla brev, oavsett var i landet brevet lämnas in. Av de brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran ska 95 procent ha delats ut inom två arbetsdagar. Utredningen föreslår att dessa krav ska ersätta postförordningens nuvarande krav på övernattbefordrade brev. Den samhällsomfattande posttjänsten ska även innehålla ett särskilt kvalitetskrav för gränsöverskridande postförändelser inom Europeiska unionen som väger upp till 2 kg och som lämnats in för postbefordran inom den snabbaste normalkategorin. Kvalitetskraven för dessa förändelser ska vara i nivå med kvalitetskraven i bilaga II till 2008

års postdirektiv, det vill säga 85 procent av de gränsöverskridande postförsändelserna ska ha delats ut senast den tredje arbetsdagen räknat från inlämningsdagen och minst 97 procent ska ha delats ut senast den femte arbetsdagen.

I 6 § postförordningen finns det i dag ett kvalitetskrav som anger att minst 85 procent av de brev som lämnas in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag och att minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Postnord har i dag uppfattningen att staten ska garantera att det finns möjlighet att få brev övernattbefordrade oavsett avsändningsort och att Postnord har ålagts att uppfylla detta krav i de tillståndsvillkor som Post- och telestyrelsen beslutar.

Postlagen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på befordringstider och det är utifrån detta bemyndigande som kvalitetskravet har meddelats. Enligt förarbetena avser regeringen att anpassa kraven på befordringstid för adresserade brev-försändelser till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet. På så sätt kommer postdirektivets servicekrav på bland annat befordringstider att säkerställas enligt förarbetena.¹

Den samhällsomfattande posttjänsten ska, enligt 3 kap. 1 § postlagen, uppfylla kraven att bland annat efterleva de bestämmelser om befordringstid som regeringen har meddelat. Sammanfattningsvis finns det inte något uttryckligt formulerat krav på att brev ska kunna befordras övernatt i dag men tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, liksom beslutsfattarna, utgår från att övernattbefordran ingår som en grundtjänst i den samhällsomfattande posttjänsten.

¹ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 22.

8.2.1 Fortsatt reglering av brevbefordran

Utredningens bedömning: Det bör även i en digital framtid vara nödvändigt med en reglering av brevbefordran med ett högt ställt kvalitetskrav. Privatpersoners, offentliga aktörers och små företags behov motiverar dock inte de ökade kostnaderna för att breven ska komma fram inom en dag. En övervägande del av de brev som i dag kan upplevas som brådskande kommer i framtiden att skickas digitalt.

Utredningen har undersökt om behoven av att kunna skicka brev övernatt har förändrats hos privatpersoner, företag och samhällsviktiga aktörer som till exempel myndigheter, banker och försäkringsbolag. En av de slutsatser som utredningen drar är att det i flera grupper i samhället, trots den pågående digitaliseringen, finns en tydlig bild av vikten av att kunna skicka brev men att breven sällan behöver komma fram dagen därpå. Av de tillfrågade privatpersonerna har en övervägande del svarat att de endast en eller flera gånger per år eller mer sällan skickar brev som behöver nå mottagaren dagen efter. De brådskande breven uppges vara till exempel gratulationskort, myndighetsbrev, lånehandlingar och felanmälningar.

Det har varit svårt att dra några generella slutsatser kring om särskilda användargrupper som till exempel äldre, personer med funktionsnedsättning, boende i glesbygd och på landsbygd eller personer med utländsk bakgrund har ett särskilt behov av övernattbefordran. Generellt svarar digitala alternativ för behovet och ibland är det enstaka individer i respektive grupp som uppger att de har ett behov av övernattbefordran.

Enligt utredningens bedömning kommer en övervägande del av de brev som i dag kan upplevas som brådskande att skickas digitalt i framtiden. I de delar av landet där det finns tillgång till digitala alternativ ser inte utredningen att privatpersoner har ett så pass stort behov av att skicka brev övernatt, som motiverar att det ska finnas ett krav på att en sådan tjänst även fortsättningsvis ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

Små företag i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet skickar brev en eller flera gånger i veckan. En övervägande del av företagen prioriterar att breven som skickas ska komma fram så

snabbt som verksamheten behöver. Den övervägande delen anser att det kan innebära utdelning efter två respektive tre dagar. De företag som har behov av övernattbefordran har uppgett att det beror på att kunderna förväntar sig snabb service och att det kan bli likviditetsproblem och förseningar i verksamheten om inte möjlighet till övernattbefordran finns. Utredningen konstaterar även här att det förmodligen i många av de uppgivna situationerna, till exempel när det gäller fakturering, finns möjlighet till framförhållning. I dag är det endast 7 procent av företagen med 1–9 anställda som skickar e-fakturer. Likaså kan företagen säkert i många fall undvika missnöjda kunder genom att informera om aktuella befordringstider på ett tydligt sätt.

Arbetsställen på landsbygden som saknar god bredbandsuppkoppling har naturligt ett större behov av övernattbefordran av brev än andra företag. Enligt Post- och telestyrelsens bredbandskartläggning minskar antalet hushåll och företag som helt saknar tillgång till bredband. År 2014 var det cirka 100 arbetsställen i Sverige som inte hade så kallat funktionellt tillträde till internet, det vill säga en överföringshastighet nedströms om minst 1 Mbit/s. Detta antal minskar varje år. Företagens behov av att kunna skicka fakturer snabbt bör därmed inom en relativt snar framtid kunna ersättas av digitala lösningar i stor utsträckning.

När det gäller de samhällsviktiga aktörernas behov av att skicka brev snabbt så menar många av myndigheterna att befordran av känsliga uppgifter som till exempel information om medicinsk diagnos och behandling, behöver komma fram snabbt och säkert. Utredningen noterar dock att kallelser och påminnelser till exempelvis tandläkarbesök i allt högre grad sker via SMS. De offentliga aktörerna synes skicka brev med övernattbefordran mest för att prisskillnaden är liten jämfört med längre befordringstid och för att kunna ge bättre service till allmänheten. Något verkligt behov av att breven ska komma fram inom en dag i stället för två, kan inte utredningen finna hos de offentliga aktörerna.

Försäkringsbolagens brev är oftast inte brådskande och det eventuella behovet av övernattbefordran kommer sannolikt att minska i takt med att möjligheter till säker och papperslös kommunikation ökar. Banker kan ha behov av övernattbefordran när kunderna ska ha fullmakter i original vid till exempel husköp men sköter i övrigt mycket av kontakterna digitalt.

Utredningen ser att det i dag finns ett behov hos både privatpersoner, företag och samhällsviktiga aktörer av att skicka fysiska brev. Frågan är emellertid om dessa fysiska brev behöver befordras övernatt och om det skulle få allvarliga konsekvenser om breven endast kan befordras under längre tid. Av vad som framkommit vid intervjuer och undersökningar drar utredningen slutsatsen att behovet av snabb brevbefordran minskar mer och mer och att ett borttaget krav på övernattbefordran inte skulle få allvarliga konsekvenser. Det krav som utredningen ska se över är dessutom endast ett kvalitetsmått om 85 procent, vilket innebär att en kund inte garanterat får sitt brev levererat övernatt ens i dag.

För att få garanterad leverans finns det ofta andra befordransmöjligheter som till exempel expressbrev och bud. Det är enligt Post- och telestyrelsen inte ovanligt att företag, oavsett geografisk lokalisering, uppger att de redan i dag använder sig av express- och budtjänster för tidskritiska försändelser.

Det finns dock ett behov av att kunna skicka brev och känna tilltro till att mottagaren får försändelsen vid utlovad tidpunkt. Utredningen bedömer därför att det även i fortsättningen kan vara nödvändigt med en reglering av brevbefordran och ett kvalitetskrav som säkerställer en hög kvalitet. Hur ett sådant krav bör utformas återkommer utredningen till nedan.

8.2.2 Ej nödvändigt att reglera samtliga postförsändelser

Utredningens bedömning: Användarnas förväntningar skapar en konkurrens på paketmarknaden som i kombination med ett stort antal aktörer medför att en reglering av befordringstid respektive kvalitetskrav på samtliga postförsändelser inte är nödvändig.

I Sverige finns i dag en uttalad målsättning att fortsatt öka digitaliseringen av samhället och Digitaliseringskommissionen har under hösten 2015 presenterat ett förslag som bland annat innebär att digital post ska utgöra förstahandsval för hantering av post från myndigheter. Ambitionen är som tidigare har beskrivits att alla medelstora och stora myndigheter ska ha anslutit sig till tjänsten Mina meddelanden senast den 31 december 2017. Företag och

mindre myndigheter förväntas också ansluta sig till tjänsten vilket kommer innebära att deras behov av att skicka fysiska brev kommer att sjunka drastiskt.

Även om den svenska befolkningen är digitalt inkluderade visar de undersökningar som utredningen har gjort att det finns och i framtiden kommer att finnas ett behov av att skicka brev. Krav på viss hantering av personuppgifter, sekretessbelagda handlingar och handlingar i original medför i dag att dessa handlingar skickas via brev. Vidare saknas det i vissa delar av Sverige fortfarande tillgång till bredband helt eller så håller bredbandet en låg kapacitet och kvalitet.

Postnord är den enda postoperatören vars distributionsnät i dag täcker alla postmottagare i hela landet. Enligt övriga aktörer på marknaden och Post- och telestyrelsen, synes någon konkurrens när det gäller en sådan rikstäckande tjänst inte heller vara aktuell i en överblickbar framtid. Med hänsyn till det behov av brevbefordran som ändå finns och till konkurrenssituationen på brevmarknaden bör den samhällsomfattande posttjänsten innehålla ett krav på tillhandahållaren av brevtjänsten att ha en på visst sätt definierad befordranstjänst av brev.

Utredningen har tidigare redogjort för behovet av posttjänster, det vill säga insamling och utdelning av både brev och paket upp till 20 kg. Den pågående utbyggnaden av bredband kommer att minska hindren för aktörer att i framtiden använda digitala tjänster. Intervjuer med företrädare för bland annat aktörer på landsbygden pekar dock på att den bredbandsinfrastruktur som finns i dag inte kommer att räcka till för att ersätta behovet av posttjänster. Utöver det finns det posttjänster som inte kommer att kunna ersättas digitalt, exempelvis paketförsändelser från e-handel och produkter till företagens löpande verksamhet.

För e-handelsföretagen är snabb leveranstid och snabba returer en viktig faktor för att vara konkurrenskraftiga. Svenska e-handelskonsumenter kräver snabba leveranser, två av fem vill ha vara levererad inom tre vardagar. Dock kan så många som 16 procent av svenskarna tänka sig att vänta mer än sex vardagar på att få en vara levererad. I genomsnitt kan svenska e-handelskonsumenter tänka sig att vänta maximalt cirka fyra dagar på en vara enligt en under-

sökning av Postnord.² Konsumenternas förväntningar skapar en konkurrens på paketmarknaden som i kombination med ett stort antal aktörer medför att en reglering av befordringstid respektive kvalitetskrav på samtliga postförsändelser inte är nödvändig. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att det i framtiden räcker med ett krav på befordringshastighet för adresserade försändelser som väger upp till 2 kg enligt postlagens definition av brev.

8.2.3 Ökad tillförlitlighet men utan övernattbefordran

Utredningens bedömning: Ett generellt krav på tvådagarsbefordran av brev bör införas som en bastjänst i den samhällsomfattande posttjänsten samtidigt som övernattbefordranskravet tas bort. Kvalitetskravet på den nya bastjänsten bör vara att minst 95 procent av breven ska ha delats ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen. Nivån tillgodoser användarnas krav på kvalitet och säkerställer att kvaliteten på den gränsöverskridande posten upprätthålls. Kravet bör gälla i hela landet.

Postnord har hittills utfört den samhällsomfattande posttjänsten utan särskild ersättning. Möjligheterna att tillhandahålla tjänsterna som de är specificerade i dagens postreglering urholkas i takt med att postvolymerna minskar. Det beror på att postverksamhet i många avseenden kännetecknas av stordriftsfördelar. Förutsättningarna för snabb kommunikation har därtill radikalt förändrats sedan den samhällsomfattande posttjänsten infördes genom möjligheten till elektronisk kommunikation.

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå en alternativ posttjänst tillhandahållen på marknadsmässiga villkor. En sådan posttjänst ska täcka befolkningens behov i framtiden samtidigt som kostnaderna för utförandet ska hållas nere.

Som utredningen tidigare konstaterat finns det ett fortsatt behov av att skicka fysiska brev och många värderar högt att veta att breven kommer fram vid en viss tidpunkt. Även om behovet av

² Postnord, *E-handeln i Norden 2015*, 2015.

övernattbefordran är begränsat så finns det ett behov av att skicka brev snabbt. Om ett krav på befordran under högst två arbetsdagar införs skulle det innebära att Postnord kan spara in kostnaden för att flygtransportera brev dagligen. Postnords beräkningar visar att det skulle leda till besparingar på 250–300 miljoner kronor varje år samtidigt som en inte obetydlig miljömässig vinst görs.

Enligt Postnord kommer ett krav på tvådagarsbefordran innebära att cirka 80 procent av volymerna inom den närmaste framtiden i praktiken ändå befordras övernatt eftersom lagring av brev som är insamlade och sorterade är dyrt. Resterande 20 procent skulle befordras över två dagar.

Ett alternativ till ett generellt krav på tvådagarsbefordran i hela landet skulle kunna vara att dela in Sverige i regioner och ha särskilda krav för inomregional respektive interregional brevbefordran. I ett sådant scenario skulle det fortsatt kunna finnas ett övernattbefordranskrav för inomregionala brev medan brev som ska befordras över längre avstånd mellan regionerna, skulle få tvådagarsbefordran.

Postnord har för utredningen presenterat ett förslag där Sverige har delats in i två regioner – en nordlig och en sydlig. Enligt Postnord kommer mellan 90 och 100 procent av de inomregionala breven att delas ut övernatt och att det vid ett borttagande av övernattkravet är de brev som flygs som kommer att befordras inom två arbetsdagar. Detta talar för att en mer detaljerad reglering skulle kunna vara ett alternativ. Något som talar emot är att det i de undersökningar som utredningen tidigare redovisat har framkommit att privatpersoner och företag har visst behov av övernattbefordran men att de flesta accepterar att ett brev tar längre tid att befordra bara de vet när brevet kommer fram. Samtidigt är det inte heller i dag garanterat att ett brev kommer fram övernatt varför privatpersoner, företag och myndigheter framför allt använder sig av andra kommunikationssätt när ett meddelande ska nå mottagaren snabbt. Mot bakgrund av att utredningen i sitt förslag ska utgå från de behov som finns i dag och i framtiden av övernattbefordran, förordar utredningen ett generellt krav på tvådagarsbefordran. En detaljerad reglering med regionindelning kan bli ett hinder i Postnords möjligheter att så effektivt som möjligt tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten samt kan vara svårreglerat.

Kvalitetsnivån behöver höjas

Om ett standardbrev i Sverige i framtiden ska befordras inom två dagar anser utredningen att det är rimligt att se över nivån för hur många brev som ska ha kommit fram i tid. Dagens nivå på 85 procent överträffar Postnord regelmässigt i dag eftersom leveranskvaliteten måste vara kommersiellt gångbar. Med hänsyn till kommersiella incitament och de moderna sorteringsanläggningar som Postnord har byggt upp så bör det, enligt utredningens mening, finnas möjligheter att höja kravet. Post- och telestyrelsen anser att ett krav på 95 procent vid en befordringstid över två dagar inte är orimligt och att det skulle säkerställa en bibehållen kvalitet på sikt. Som utredningen har redovisat i avsnitt 6.3 har Finland i dag ett krav på 95 procent för befordran över två dagar och Frankrike kräver att 93,5 procent av breven ska ha kommit fram vid två-dagarsbefordran.

En hög sannolikhet för att ett brev kommer fram inom en viss tid är positivt för privatpersoners och företags fortsatta vilja att skicka brev och därmed för bibehållandet av en god samhälls-omfattande posttjänst. Vidare bör ett relativt högt krav sättas för att garantera att kraven för den gränsöverskridande posten kan upprätthållas. Sverige ska enligt artikel 17 i 1997 års postdirektiv säkerställa att kvalitetsnormerna för post inom landet är förenliga med de normer som beslutas för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen. Enligt Postnords bedömningar kan postdirektivets krav uppfyllas även med en nationell befordringstid om två dagar. Post- och telestyrelsens bedömning är dock att om kravet i postförordningen ändras till befordran inom två dagar krävs det en högre nationell kvalitetsnivå än dagens 85 procent. Utredningen föreslår därför vid en samlad bedömning att kvalitetskravet ska höjas till 95 procent.

Kvalitetskravet är i dag utformat så att det gäller oavsett var i landet breven lämnas in. Post- och kassaserviceutredningen framhöll i sitt slutbetänkande att detta krav avviker från hur kravet i allmänhet är utformat i andra EU-länder. Uppfylls genomsnittsnivån för övernattbefordran i landet, föreligger förutsättningarna för att uppfylla kraven beträffande gränsöverskridande post. En omformulering av kravet, till en genomsnittsnivå för landet, skulle enligt Post- och kassaserviceutredningen skapa en ökad flexibilitet

för postbefordran i landet. Nämnade utredning avstod dock från att lämna något förslag i denna del med hänsyn till att det ur regionalpolitisk synvinkel måste säkerställas att inte någon del av landet eftersätts genom att ges en sämre kvalitet på postservicen än andra delar. Utredningen hade inte lyckats få fram uppgifter om vilka konsekvenserna skulle bli av att ändra kravet.³

I avsnitt 5.2 redogör denna utredning för regeringens bredbandsstrategi och att det på landsbygden i vissa fall fortfarande saknas tillgång till bredband eller att bredbandet har låg kvalitet och kapacitet. Utredningen bedömer att det med hänsyn till regional tillväxtpolitik och politiken för en hållbar landsbygdsutveckling ska vara statens uppgift att även fortsättningsvis garantera en tillförlitlig posttjänst i hela landet.

Postnords uppfyllnad av kravet bör även i fortsättningen kontrolleras årligen av Post- och telestyrelsen som också offentliggör resultatet av denna kontroll.

Utredningen anser att det är överflödigt att även ha ett krav på hur många brev som ska ha delats ut inom tre dagar, om kravet på tvådagarsbefordran sätts till en så hög nivå som 95 procent. Därför bör det nuvarande kravet om att minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande dagar tas bort.

Sanktioner kan övervägas i framtiden

När en missnöjd användare klagar på befordringstiden kan postoperatören betala kompensation när denne bedömer att den tjänst som användaren nyttjat ger rätt till ersättning. Regeringen har enligt förarbetena inte ansett att det finns något behov av att utvidga postoperatörernas ansvar med hänsyn till svårigheterna att visa att ett brev verkligen postats samt att portot för brevbefordran är förhållandevis lågt.

I Sverige har Post- och telestyrelsen möjlighet att utöva tillsyn över hur Postnord uppfyller kvalitetskraven. Post- och telestyrelsen får i sin tillsyn enligt 16 och 18 §§ postlagen meddela de förelägganden som behövs förenade med vite för att kvalitetsreglerna ska följas. Ett föreläggande med vite gäller dock bara framåt i tiden

³ SOU 2005:5, *Postmarknad i förändring*, s. 300–302.

som ett påtryckningsmedel och kan inte jämföras med en straffavgift.

Utredningen har tidigare redogjort för hur bland annat Post Danmark kan bli ålagt straffavgift om operatören inte lever upp till kvalitetskraven. De olika avgiftsnivåerna framgår i Post Danmarks tillståndsvillkor. Utredningen har också tidigare beskrivit att det kvalitetskrav som sattes på tvådagarsbefordran för det finska Posti har varit svårt för operatören att uppnå. Med hänvisning till utredningens begränsade tid och att utredningens förslag på ett nytt kvalitetskrav på tvådagarsbefordran kan behöva utvärderas, har utredningen inte närmare utrett möjligheterna att ålägga den utsedde tillhandahållaren straffavgift när kvalitetskraven inte uppnås. Beroende på hur den utsedde tillhandahållaren lever upp till kvalitetskraven i framtiden kan möjligheter till straffavgift övervägas vid en framtida översyn.

8.2.4 Särskilt krav för gränsöverskridande post

Utredningens bedömning: Det är lämpligt att ha en särskild reglering av kvalitetskrav för de gränsöverskridande postförsändelserna inom EU. Kravet bör avgränsas till försändelser upp till 2 kg och gälla de försändelser som har lämnats in för postbefordran inom den snabbaste normalkategorin. Uppföljningen av kvalitetskraven för den gränsöverskridande posten bör även i fortsättningen ske genom International Post Corporation (IPC).

Utredningen har i kapitel 6.3 och i bilaga 3 redovisat hur några av länderna inom EU har reglerat postbefordran. Det kan konstateras att bland annat Norge och Finland för närvarande ser över gällande bestämmelser och att omfattning och befordringshastighet är väldigt olika i respektive land. Som utredningen har konstaterat går trenden mot kvalitetskrav på tjänster med längre befordringstid.

Flera av länderna har specifikt reglerat vilka befordringstider som ska gälla för gränsöverskridande försändelser (se bilaga 3). Sverige saknar i dag ett sådant krav då det nationella kvalitetskravet på övernattbefordran av brev antas uppfylla även postdirektivets krav på gränsöverskridande post. Postnord har i dag en integrerad

produktionsprocess vilket innebär att de gränsöverskridande breven inte separeras i distributionen.

När kvalitetskravet på övernattbefordran tas bort är det lämpligt att ha en särskild reglering kring de gränsöverskridande postförsändelserna för att regleringsmässigt säkerställa att Sverige lever upp till postdirektivets krav som avser gränsöverskridande postbefordran.

Kvalitetsnormerna i bilaga II till 2008 års postdirektiv avser postförsändelser. Enligt artikel 2 i 2008 års postdirektiv är en postförsändelse en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Sådana försändelser omfattar, förutom brevöversändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket. Definitionen har inte någon särskild viktangivelse. Inte heller direktivets definition av brev har någon viktangivelse jämfört med den svenska som sträcker sig till 2 kg. För att Sverige på ett korrekt sätt ska genomföra postdirektivet vad gäller gränsöverskridande post föreslår utredningen att ett kvalitetskrav på gränsöverskridande postbefordran införs. Mot bakgrund av att det nationella kvalitetskravet omfattar brevförmedling bör det gränsöverskridande kravet avgränsas till försändelser upp till 2 kg. Vidare avser kravet endast att träffa de försändelser som har skickats för postbefordran inom den snabbaste normalkategorin. Detta möjliggör för postoperatörerna att erbjuda andra befordringsätt till ett lägre pris.

EU-kommissionen utreder för närvarande reglering på paketmarknaden. Vad denna reglering kommer att innehålla är ännu inte känt men en kommande reglering på paketmarknaden är emellertid ännu en anledning att avgränsa de föreslagna kvalitetskraven till försändelser upp till 2 kg.

Kontroll av att kraven uppfylls

Enligt artikel 18 punkten 3 i 1997 års postdirektiv ska EU-kommissionen bland annat vidta åtgärder för att säkerställa en regelbunden och oberoende kontroll samt offentliggörande av den nivå på utförandet som intygar att kvalitetsnormerna för de gränsöverskridande tjänsterna uppfylls. I dag sker mätningar genom IPC:s försorg i UNEX-systemet. Med hänsyn till dels att internationella

mätningar redan sker av de gränsöverskridande försändelserna och dels praktiska svårigheter för en nationell tillsynsmyndighet att följa upp kvalitetskravet internationellt, föreslår utredningen inte något uppföljningskrav för den gränsöverskridande posten för närvarande. Med hänsyn till EU-kommissionens ovan nämnda kommande reglering.

8.3 Förslag och bedömningar gällande pristak

Utredningens förslag: Prisregleringen i postförordningen ska ändras så att den avser enstaka brev upp till 250 g som befordras över två arbetsdagar. Vidare ska pristaket bli mer flexibelt genom att det i pristaksberäkningen införs en parameter som tar hänsyn till den utsedde tillhandahållarens minskande volymer av brev upp till 250 g. Hur stor denna parameter ska vara bör bestämmas av Post- och telestyrelsen med ett treårigt intervall.

Postlagen innehåller ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet och som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten inte får överstiga vissa nivåer. Regeringen har enligt förarbetena använt sig av bemyndigandet för att skydda postkunder som inte har något alternativ till Postnord från alltför höga portokostnader vid befordran av enstaka försändelser. Vid tidpunkten för regleringens införande saknades alternativ till dåvarande Posten AB för de flesta användare. Regleringen ansågs även ha en återhållande effekt på övriga porton. Därutöver har syftet med ett pristak även varit att motverka kors-subsventionering av andra konkurrensutsatta posttjänster.

8.3.1 Ett pristak behövs

Utredningens bedömning: Det finns fortfarande anledning att klassa små företag och privatpersoner som skyddsvärda i vissa sammanhang. Utredningen bedömer emellertid att det främst är risken för kors-subsventionering som motiverar ett pristak i dag. Dagens regler om kostnadsorientering är svåra att tillämpa och utan ett pristak riskerar konkurrensen att försämrings.

Utredningen bedömer det som osannolikt att det under överblickbar tid kommer att uppstå konkurrens och därmed prispress på den del av marknaden som omfattas av pristaksregleringen. Det med hänsyn till den vikande brevmarknaden, den framtida digitaliseringen och de höga inträdeshindren. Ett borttaget pristak bedöms därmed leda till högre priser.

Dagens pristak omfattar alla enstaka brev upp till 500 g som lämnats in för övernattbefordran. Dessa brev utgjorde år 2014 cirka 16 procent av Postnords totala antal inrikes adresserade brevfrösendelser och stod för 24 procent av omsättningen för inrikes adresserade frösendelser exklusive dagstidningar. Pristakets effekter har således stor betydelse för Postnord eftersom ett pristak på övernattbefordrade brev även påverkar priserna på brev med längre befordringstid som rimligtvis inte kan sättas högre än övernattbefordrade brev.

Utredningen redogör nedan för överväganden och slutsatser avseende om det finns skyddsvärda grupper, om risk för korssubventionering föreligger och om marknaden själv kan styra prisnivån genom konkurrens.

Ett borttaget pristak får konsekvenser

Ett borttaget pristak väntas leda till högre priser. Denna slutsats har utredningen dragit genom att titta på prisutvecklingen i Sverige jämfört med övriga nordiska länder och även prisutvecklingen på reglerade brev jämfört med oreglerade brev. Post- och telestyrelsen Bring Citymail, MTD liksom SDR instämmer i denna bedömning medan Postnord menar att en prissättning utan ett pristak kommer att anpassas till kostnadsnivån och förutsättningarna på marknaden. En utförligare beskrivning av intressenternas bedömningar finns i kapitel 7.4.2.

Det finns skyddsvärda grupper

Utredningen har enligt vad som framgår i tidigare kapitel konstaterat att det finns grupper som kan antas vara skyddsvärda på grund av avsaknad av alternativ till Postnord och en känslighet för prishöjningar. Såväl små som stora företag har behov av att i mer eller mindre stor utsträckning använda sig av brevtjänster för att till exempel skicka och ta emot avtal och fakturor samt lämna uppgifter till det offentliga. Av dessa är förmodligen mindre företag på landsbygden mest känsliga för en eventuell höjning av kostnaden för porto. Möjligheterna för små företag i glesbygd och på landsbygd att kunna möta eventuella prishöjningar på porto påverkas av hur snabbt utbyggnaden av bredband går och därmed möjligheten att ersätta fysisk post med digital. Det bör också beaktas att inte alla brevfrändelser kan ersättas med digitala brev eftersom vissa småföretagare skickar sina varor med brev.

Utredningen har också försökt identifiera grupper av privatpersoner som saknar alternativ till Postnord. Det kan till exempel vara boende i glesbygd och på landsbygd utan fullgod internetuppkoppling eller personer som av andra anledningar inte använder internet, framför allt äldre personer. Utifrån hur den digitala delaktigheten ser ut i Sverige tycks det alltså finnas grupper i samhället som även fortsättningsvis kommer att ha ett behov av att skicka brev i stället för att använda sig av digitala tjänster.

Som utredningen har redovisat tidigare har flertalet privatpersoner i Post- och telestyrelsens undersökning⁴ svarat att de skickar brev som måste komma fram dagen därpå en eller flera gånger om året eller mer sällan (se figur 6.3). Privatpersoners utgifter för brevporto varierar men enligt Post- och telestyrelsens undersökning 2016⁵ är det 24 procent som har utgifter för brev under ett år som överstiger 200 kronor (se 7.5.4). Sett till specifika grupper till exempel äldre, personer i glesbygd och på landsbygd och personer med funktionsnedsättning, så är det mycket svårt att göra kvantitativa uppskattningar av hur många brev dessa grupper skickar. Det går dock att konstatera att äldre skickar mer brev än yngre och att behoven är situationsberoende och ökar till exempel vid arbetslöshet och sjukskrivning. Utredningen bedömer därför att det i dag

⁴ Post- och telestyrelsen, *Användares behov av posttjänster*, PTS-ER-2016:7.

⁵ Post- och telestyrelsen, *Befolkningens användning av posttjänster 2016*, PTS-ER-2016:6.

finns anledning att små företag och privatpersoner i vissa sammanhang ska anses vara skyddsvärda.

Vid pristaksregleringens införande var skyddet för vissa grupper huvudargument för en reglering. De senaste åren har det dock skett en förskjutning mot att skyddet av särskilda grupper är av lägre prioritet och huvudargumentet har i stället blivit att förhindra korssubventionering.

Risk för korssubventionering

Flera postoperatörer liksom Post- och telestyrelsen har uppgett att den lagstiftning som i dag reglerar hur den kostnadsorienterade prissättningen ska beräknas, inte är tillräcklig för att säkerställa att Postnord inte korssubventionerar. Enligt Post- och telestyrelsen inhämtar och granskar myndigheten Postnords efterkalkyl årligen men har inte möjlighet att granska räkenskaperna på en sådan detaljnivå att alla möjligheter till korssubventionering kan elimineras. Det saknas vägledning i postlagstiftningen och i postdirektivet för hur begreppet kostnadsorienterad prissättning ska tolkas, vilket enligt Post- och telestyrelsen gör det till ett trubbigt redskap för att åtgärda orimliga skillnader i marginal mellan olika tjänster. Post- och telestyrelsen arbetar dock för närvarande med att ta fram föreskrifter som ska förtydliga vad en kostnadsorienterad prissättning är och hur Postnord ska redovisa sina kostnader på ett tydligt och korrekt sätt. Föreskriftsarbetet är komplicerat och det är svårt att uppskatta när föreskrifterna kan komma att träda i kraft.

Det finns även otydligheter vad gäller hur kostnaderna ska fördelas och redovisas så att kostnaderna hänförs till rätt tjänst på ett objektivt sätt. Postnord och Post- och telestyrelsen har de senaste åren haft olika syn på innebörden av bland annat kostnadsorienterad prissättning, icke-diskriminering och prissättning öppen för insyn, vilket har resulterat i långdragna domstolsprocesser med ovisst utgång. Om pristaket tas bort innan Post- och telestyrelsen har beslutat om nya föreskrifter kan det leda till ökad korssubventionering.

Mot bakgrund av att dagens regler om kostnadsorientering är svårtillämpade och det hot mot en långsiktigt hållbar konkurrens som en otillräcklig lagstiftning utan ett pristak innebär, anser utredningen att det finns anledning att behålla ett skydd i form av ett pristak.

Marknaden kan inte påverka prissättningen i dag

Utifrån de olika aktörernas uttalanden bedömer utredningen det som osannolikt att det i närtid kommer att uppstå konkurrens och därmed prispress på den marknad som omfattas av pristaksreglering. Särskilt med hänsyn till den vikande brevmarknaden, den framtida digitaliseringen och höga inträdeshinder. Det kan därför även av denna anledning behövas ett pristak även i framtiden för att de skyddsvärda grupperna inte ska drabbas av för höga porto-utgifter. Behovet kan dock ändras i framtiden om Postnords de facto-monopol på brevmarknaden ändras till exempel genom en ny reglering som underlättar tillgången till den postala infrastrukturen.

8.3.2 Ett ändamålsenligt pristak ska införas

Utredningens bedömning: Vikten på de brev som ska omfattas av pristaket bör vara högst 250 g för att utförandet av den samhällsomfattande posttjänsten inte ska vara mer betungande än vad som är proportionerligt och nödvändigt. Den nuvarande kopplingen till konsumentprisindex bör behållas som bas för pristaket. För att pristaket ska kunna ta hänsyn till volymförändringar bör den nuvarande regleringen kompletteras med en parameter som är tillbakablickande och inkluderar föregående periods volymförändring, tillsammans med en parameter (α) som fångar effekten av volymförändringen på Postnords enhetskostnad för brev upp till 250 g. Enligt utredningens bedömning bör Post- och telestyrelsen fastställa storleken på andelen av den procentuella volymförändringen med ett treårigt intervall. Vid införandet av det nya pristaket bör Post- och telestyrelsen få ett uppdrag att beräkna ett förslag till kostnadsbas så att utgångsvärdet för pristaket blir korrekt.

Med hänsyn till att brevvolymer i Sverige inte har minskat på samma dramatiska sätt som i andra närliggande länder, till exempel Danmark, kan man inte utesluta att kraftigare minskningar är att vänta framöver.

Vid utformningen av ett mer ändamålsenligt pristak utgår utredningen därför från följande tre målsättningar. För det första måste

prisregleringen reflektera den pågående volymutvecklingen för att se till att priserna följer utvecklingen av kostnader per enhet och inte bara prisutvecklingen i stort (KPI). För det andra måste prisregleringen möjliggöra, i det fall kostnader och därmed priser ökar, ett basutbud av posttjänster som kan tillhandahållas till rimliga priser för användare. För det tredje måste prisregleringen hålla nere den administrativa bördan, både för den reglerande myndigheten och för en potentiellt redan kostnadspressad postoperatör. Med utgångspunkt i ovanstående målsättningar bör beräkningen och utformningen av ett pristak ta hänsyn till följande komponenter.

Normalporto upp till 250 g

Utredningen rekommenderar att pristaket endast ska omfatta en bastjänst. Med hänsyn till att den samhällsomfattande posttjänsten föreslås innehålla en tvådagarsbefordran av brev, kan det vara en bastjänst vars pris regleras med pristak. En pristaksreglering utformad på detta sätt skulle säkerställa ett basutbud av posttjänster till rimliga priser för alla användare och samtidigt öka flexibiliteten för postoperatören genom längre leveranstider. Det finns i dag flera alternativ till tidskänslig brevkorrespondens, och behovet av övernattbefordrade brev är begränsat, vilket reflekteras i den låga andel av hushållens inkomst som spenderas på brevtjänster.

Som nämndes i avsnitt 7.8.7 framgår det inte av nuvarande förarbeten varför regeringen beslutade att pristaket skulle omfatta vikter upp till just 500 g. Regeringens syfte var att utforma ett pristak som omfattade normalportot.⁶ Utredningen har tagit del av Postnords uppgifter om vilka volymer inrikes enstaka övernattbefordrade brev som operatören befordrar inom varje viktklass upp till 500 g. Av de brev som skickades övernatt i Sverige under 2014 vägde 97 procent upp till 250 g, 2 procent vägde mellan 250–500 g och 1 procent vägde 500 g upp till 1 kg.

Eftersom syftet med pristaket vid införandet 1998 var att det skulle omfatta normalportot anser utredningen att det är rimligt att minska pristakets omfattning till 250 g. Även med en sådan sänkning skulle portot för merparten av de enstaka inrikes breven som

⁶ Prop. 1997/98:127, *Statens ansvar på postområdet*, s. 28.

användarna skickar falla inom pristaket. Pristaket skulle fortfarande omfatta normalportot utan att utförandet av den samhällsomfattande posttjänsten blir mer betungande än vad som är proportionerligt och nödvändigt.

Ett alternativ skulle kunna vara att endast låta pristaket omfatta vikter upp till 100 g. En viktgräns på 100 g skulle innebära att 92 procent av de enstaka övernattbefordrade brev som Postnord befordrade 2014 skulle ha omfattats av pristaket. Volymuppgifter som utredningen har tagit del av från Post- och telestyrelsen visar dock att befordran av övernattbefordrade försändelser som väger mellan 100 och 250 g har ökat den senaste tioårsperioden. Den bakomliggande orsaken till den högre genomsnittsvikten är troligtvis den ökade e-handeln vilken har fått till följd att lättare varor även befordras i brev. Utredningen har däremot inte kunnat se samma volymökning av försändelser med vikt mellan 250 och 500 g. Utredningen anser därför att det är proportionerligt att begränsa pristaket till att endast omfatta försändelser upp till 250 g.

KPI fortsatt inflationsmått

På den europeiska postmarknaden används traditionellt KPI som inflationsmått i pristaksmodeller. En utgångspunkt är att inflationsmättet ska väljas så att det finns en hög korrelation mellan inflationsmättet (indexet) och det reglerade företagens kostnadsutveckling. Kostnadsutvecklingen i postsektorn är huvudsakligen kopplad till löneutvecklingen.⁷ I teorin kan därför ett arbetskraftskostnadsindex (AKI) vara lämpligt att använda.⁸ Om ett pristak ska finnas även i fortsättningen, anser Postnord att ett AKI kan tas med eftersom den största kostnadsposten för postbefordran är arbetskostnader. Även ett producentprisindex kan vara lämpligt med hänsyn till att det rör sig om en produktion som i allt väsentligt helt bestäms av inhemskt svenska förhållanden.

Enligt utredningen borde den nuvarande kopplingen till KPI behållas som bas för pristaket även om kostnader sannolikt ökar snabbare än inflationen. KPI är ett enkelt och väl beprövat mått för

⁷ WIK-Consult, *Main developments in the postal sector (2010–2013), study for the DG for Internal Market and Services*, 2013.

⁸ ERGP (14) 22, s. 7 f.

att justera för kostnader och sju av de nio länderna i figur 7.11 använder KPI som index. I den mån operatörens kostnader ökar på grund av minskande volymer kan hänsyn till detta tas genom en volymjustering, se nedan. Utredningen bedömer därför att KPI även framöver ska användas i beräkningen av pristaket på samma sätt som i dag.

En parameter för volymjustering bör ingå i formeln

Pristaket bör inkludera en justeringsmekanism för förändringar i volym för att tillåta större prisförändringar än KPI när volymerna minskar. Det nuvarande pristaket är, enligt Post- och telestyrelsen, lite för enkelt till sin konstruktion eftersom det inte möjliggör för tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten att intäktsmässigt kompensera för de långsiktigt fallande volymerna som beror på den elektroniska substitutionen. Postnord anser att det är helt nödvändigt att pristaket tar hänsyn till volymutvecklingen. Kostnaderna för brevbefordran påverkas mycket av den totala volymen som befordras då en mycket stor del av kostnaderna är fasta och mer beroende av servicenivå än av utvecklingen av enskilda kostnadsposter.

Tidigare genomgång visar att fallande volymer generellt leder till ökade kostnader för postoperatören. För att säkerställa en hållbar samhällsomfattande posttjänst bör pristaket ta hänsyn till detta. De flesta länderna i figur 7.11 har också valt att använda någon form av volymjustering. För enkelhetens skull kan denna justering vara tillbakablickande och inkludera föregående periods volymförändring, tillsammans med en parameter (α) som fångar effekten av volymförändringen på Postnords enhetskostnad för berörda produkter. I praktiken bör Postnord tillhandahålla data på volymutveckling för att påvisa att volymminskningar påverkat kostnaderna för utdelning. Dessa data bör granskas av tillsynsmyndigheten.

Ett treårigt justeringsintervall

Det finns ingen universellt optimal varaktighet för pristak men det valda justeringsintervallet måste ge postoperatören tillräcklig stabilitet. Samtidigt får det inte låsa operatören och den reglerande myndigheten under för lång tid till ett pristak som inte kan justeras i takt med marknadsutvecklingen. Post- och telestyrelsen bör också få tid och möjlighet att hantera uppgifter och beräkna volymer. Utredningen bedömer därför att ett treårigt intervall kan vara rimligt.

En korrektionsparameter bör inkluderas i formeln

Utredningen anser att en korrektionsparameter även fortsättningsvis ska inkluderas i pristaksberäkningen, vilket innebär att ett utrymme för möjlig prisökning som inte utnyttjas under en period överförs till nästkommande period. Det ger postoperatören flexibilitet så att en möjlig prisökning i en period inte går till spillo, utan att utrymmet förs över till nästa period.

Föreslagen pristaksformel

Utredningen föreslår att ett nytt pristak utformas enligt följande: Den högst tillåtna procentuella prisökningen för reglerade tjänster ett givet år motsvarar den generella prisförändringen föregående år (ΔKPI_{t-1}) plus en andel (α) av den procentuella volymförändringen (ΔV_{t-1}). Andelen (α) bestäms utifrån sambandet mellan volym och kostnad, som den volymberoende andelen av kostnaderna (kostnadselasticitet). Dessutom tillåts priset öka ytterligare om föregående års tillåtna prisökning inte har utnyttjats helt.

Utredningen formulerar detta som:

$\Delta P_t \leq \Delta KPI_{t-1} + \alpha \cdot \Delta V_{t-1} + \Delta P_{t-1}$, där ΔKPI_{t-1} är utvecklingen i konsumentprisindex, α är en faktor som reflekterar hur Postnords kostnader förändras när volymerna ändras, ΔV_{t-1} är den relativa förändringen i volymer för perioden och ΔP_{t-1} är en korrektionsparameter.

Ingen effektivitetsfaktor i pristaket

Tre av de nio länder vars pristak utredningen har studerat i kapitel 7 har inkluderat en effektivitetsfaktor (X) i pristaket för att ge incitament till effektivitet och produktivitet. Utredningen har valt att inte lägga till en effektivitetsfaktor i pristaksformeln grundat på följande överväganden.

- Den föreslagna pristakskonstruktionen omfattar endast en tjänst vilket i sig ger incitament för operatören att effektivisera dess kostnader. Postnord kan inte subventionera tjänsten med intäkter från andra tjänster, vilket hade varit fallet om pristaket hade omfattat en korg av flera tjänster (se figur 7.14).
- Som utredningen har redovisat i kapitel 7 bör beräkningen av effektivitetsfaktorn baseras på den reglerade postoperatörens prognoser av möjliga kostnadsbesparingar. Framtidsprognoser innehåller ofta ett visst mått av osäkerhet och kan vara svåra för den reglerande myndigheten att verifiera. Följden kan bli att effektivitetsfaktorn bestäms på ett godtyckligt sätt vilket kan få negativa konsekvenser både för operatören och för marknaden.
- Ju fler parametrar pristaket består av desto mer komplext och svårhanterligt blir det. En viktig orsak till att regeringen i proposition 1997/98:127 förordade den pristakskonstruktion som fortfarande gäller var just att den var enkel och tydlig. Det har även varit ett önskemål som Postnord har framfört till utredningen (se 7.8.8).
- Utvecklingen av KPI har historiskt sett varit relativt blygsam varför utredningens val av KPI som inflationsmått i pristakskonstruktionen i sig motverkar stora prisökningar.
- Postnord är redan i dag en av de effektivaste postoperatörerna i Europa tack vare den konkurrens företaget sedan länge har mött på delar av brev- och paketmarknaden och nu även från digitala kommunikationssätt.⁹

⁹ WIK-Consult, *Review of Postal Operator Efficiency, Study for Ofcom*, 2013.

Avrundningsregeln har spelat ut sin roll

I dagens pristak finns det en möjlighet att avrunda priset till närmaste femtiotal öre, även om detta innebär att höjningen blir större än förändringen i konsumentprisindex. Eftersom 50-öringen inte längre finns som betalmedel i Sverige är avrundningsregeln överflödigt. Utredningen föreslår därför att dagens avrundningsreglering i postförordningen tas bort. Detta minimerar risken för att Postnord kan dra fördel av avrundningsregeln och höja priset mer än vad som möjliggörs av förändringen i KPI.

8.3.3 Ny kostnadsbas och volymjustering

Utredningens bedömning: Regeringen ska besluta om vilken kostnadsbas som det nya pristaket ska utgå från.

Utredningen har tidigare konstaterat att det är viktigt att kostnadsbasen som pristaket ska utgå från blir korrekt när det nya pristaket införs. Kostnadsbasen kan komma att påverkas dels av den nya längre befordringstiden för brev (ger en besparing på 250–300 miljoner kronor genom minskade flygtransporter) som föreslås och dels av det förslag till ny mervärdesskattelagstiftning som ska träda i kraft i april 2016. Den föreslagna moms­lagstiftningen innebär att brev som omfattas av pristaket kommer att befrias från mervärdesskatt. Därigenom frigörs ett utrymme i pristaket för det frimärkta 1:a klass brevet som tidigare utgjordes av momsdel av priset. En del av utrymmet kommer Postnord att behöva för att täcka den kostnadsökning som blir följden av att tjänsterna moms­befrias. Det beror på att företaget inte längre kommer kunna dra av en del av den ingående moms­en. Resterande utrymme kan gottgöras kunderna i form av det sänkta pris som Postnord har aviserat.¹⁰ Enligt utredningens bedömning är det detta pris som kommer att vara utgångspunkt för beräkningen av kostnadsbasen.

Post- och telestyrelsen har uppgett till utredningen att i de fall utredningen föreslår ett ändrat pristak kan myndigheten omhän-

¹⁰ www.postnord.com/sv/media/pressmeddelanden/postnord-sverige/2016/ny-momslager-nya-portopriser/

derta framtida detaljerade implementeringsfrågor angående kalibrering och utformande av justeringsparametern. Post- och telestyrelsen är enligt utredningens mening även den instans som har bäst möjligheter att utreda hur kostnadsbasen ska beräknas eftersom myndigheten har god inblick i Postnords kalkyler och lång erfarenhet av att granska dessa.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Konsekvenser för brevmarknadens intressenter

Den svenska brevmarknaden består av ett antal olika intressenter. Utredningen har valt att dela in dessa i fyra grupper: användare av brevtjänster (konsumenter, företag och andra organisationer), den reglerade postoperatören för samhällsomfattande posttjänster (Postnord)¹, konkurrerande postverksamheter samt den reglerande myndigheten (Post- och telestyrelsen). Nedan följer en redogörelse av vilka konsekvenserna kan bli för respektive intressentgrupp.

9.1.1 Konsekvenser av införandet av ett krav på tvådagars brevbefordran med en höjd kvalitetsnivå

Utredningen bedömer att det föreslagna kravet på tvådagarsbefordran med ett höjt krav på tillförlitlighet till 95 procent sammantaget kommer få övervägande positiva konsekvenser för brevmarknadens intressenter. Vissa användare kommer till en början att uppleva att det nya kvalitetskravet innebär en försämrad postservice eftersom de inte längre kommer att kunna posta ett brev med normalporto för övernattbefordran. Däremot kommer en positiv konsekvens för intressentgruppen vara att tillförlitligheten ökar med det högt satta kvalitetskravet. Det innebär att det kommer att vara lättare för avsändaren att beräkna när brevet senast når mottagaren än vad det är i dag. Förslaget får positiva konsekvenser för Postnord eftersom det är kostnadsbesparande och möjliggör effektiviseringar. De nya kraven kommer däremot inte att få några större konsekvenser för vare sig konkurrerande postoperatörer eller Post- och telestyrelsen.

¹ Utredningen har i konsekvensanalysen valt att utgå ifrån att Postnords lämnade uppgifter avseende konsekvenserna för sin verksamhet och för miljön är de mest rättvisande.

Konsekvenser för användare av brevtjänster

Högre kvalitet och ökad tillförlitlighet

Övernattbefordran med ett särskilt kvalitetskrav kommer inte längre vara reglerat. Det finns därmed en risk för en försämrad service för landets konsumenter, företag, myndigheter och andra organisationer. Med dagens krav råder viss osäkerhet om brevet når mottagaren påföljande dag eller inte, eftersom kravet endast innebär att 85 procent av breven ska komma fram övernatt. Sannolikheten att brevet kommer fram påföljande dag kan tyckas högre i dag än vad som kommer att bli följderna av utredningens förslag. Samtidigt innebär förslaget en ökad tillförlitlighet då 95 procent av breven ska ha levererats inom två dagar, vilket är positivt eftersom många användare värdesätter att veta när brevet kommer fram (se avsnitt 6.1.6). I och med den ökade digitaliseringen och utbyggnaden av bredband kommer snabb kommunikation i allt högre utsträckning ske via e-post framöver. Brevbefordran kommer att användas när avsändaren vill kommunicera något viktigt och säkert.

Bättre framförhållning krävs för användning av returbrev

Ett borttagande av övernattkravet kommer att få konsekvenser för returbrevsförsändelserna. Med dagens reglering är det som lägst 72 procent² sannolikhet att ett returbrev som skickas med vändande post når avsändaren inom två arbetsdagar och 94 procent³ sannolikhet inom sex arbetsdagar. Det under förutsättning att mottagaren har hunnit få brevet utdelat till sig i så pass god tid att svarsbrevet kan läggas på brevlådan samma dag innan sista tömningstid. Utanför tätort kan det redan i dag vara svårt eftersom brevbäraren på vissa turer tömmer brevlådan på avgående post i samband med att breven delas ut. Med utredningens förslag kommer det som lägst vara 90 procent sannolikhet att returbrev som skickas med vändande post når mottagaren inom fyra arbetsdagar. Förslaget innebär därmed att avsändarna kommer att bli tvungna att ha längre framförhållning då de vill ha ett skriftligt meddelande befordrat tur och

² 85 procent multiplicerat med 85 procent.

³ 97 procent multiplicerat med 97 procent. Enligt dagens krav ska 97 procent av breven som lämnas in för övernattbefordran ska delas ut inom tre arbetsdagar.

retur. Förutom det extra planeringsarbete som krävs bedömer utredningen att konsekvenserna rent praktiskt inte blir så stora eftersom avsändaren inte ens i dag kan räkna med att brevet når mottagaren övernatt.

Marginella skillnader för brev som skickas regionalt

Enligt Postnord kommer operatören även i framtiden befordra cirka 80 procent av volymerna övernatt även om kvalitetskravet på övernattbefordran tas bort. Platser som ligger långt från avsändarorten och där flygtransport används i dag, kan få befordran över två dagar. Som utredningen tidigare beskrivit i kapitel 8 uppskattar Postnord att de kommer att befordra 90 till 100 procent övernatt inom en och samma region. Skulle så bli fallet kommer konsekvenserna för till exempel samhällsviktig kommunikation att bli marginella eftersom 70 till 80 procent av denna sker regionalt, enligt uppgifter från Postnord. Enligt operatörens tolkning finns samhällsviktig information främst inom kommuner, landsting och högre utbildning, men även till viss del inom statsförvaltningen. Volymer från hälso- och sjukvård och kommuner är oftast regional, medan högre utbildning och statsförvaltning är mer centraliserad. Brev från central statsförvaltning skickas främst av Transportstyrelsen, Skatteverket och Försäkringskassan. Dessa myndigheter gör främst stora utskick som inte är tidskritiska och därför skickas som B-post.

Den regionala övernattbefordran kommer dock inte vara reglerad utan kommer att bero helt på hur Postnord väljer att organisera sin verksamhet. Det innebär att borttagandet av övernattkravet kan komma att få konsekvenser för samhällsviktig service såsom apotek, banker och kronofogdemyndigheten eftersom dessa myndigheter och företag i vissa fall har behov av snabb befordran, se kapitel 6. Läkemedel som befordras som brev, fullmakter, delgivningsbeslut och annan tidskritisk information som måste befordras fysiskt kan komma att levereras inom två dagar i stället för övernatt. Utredningen menar att det i praktiken kommer innebära en liten skillnad för dessa aktörer jämfört med dagens reglering eftersom Postnord inte garanterar att försändelserna övernattbefordras.

Osäkra konsekvenser för e-handeln

Förslaget kan få negativa konsekvenser för de e-handelsföretag som använder sig av brevtjänster för leverans av varor och i dag ger ett kundlöfte om övernattbefordran. Detta gäller inte minst i mer glest befolkade delar av landet där förändringar i övernattkravet sannolikt kommer att få större effekt. I dagsläget avtalar många e-handelsföretag bort leveransen och lämnar till kunden att välja hur snabbt de vill att varan ska levereras. Kunden kan därmed själv välja om den vill betala extra för att få varan snabbare än en normalleverans. I avsnitt 6.5.3 konstaterar utredningen att de flitigaste e-handelskonsumenterna bor i de mer glesbefolkade delarna av landet. Företagare som skickar varor med brev kommer inte längre kunna ge dessa kunder samma snabba service till samma låga pris om inte andra logistikföretag finns i området. Även om alternativ finns kan de vara dyrare som till exempel Postnords övernattbefordrade expressbrev. Utredningen har dock visat att precision i leveranstidpunkt blir allt viktigare och i vissa fall mer betydelsefull än snabb leverans. Förslaget om ett ökat kvalitetskrav kan därmed motverka de negativa konsekvenserna för e-handelsföretagen som uppstår på grund av den långsammare befordringshastigheten.

För paketleveranserna kommer förslaget inte att göra någon skillnad eftersom det inte ens i dag finns något kvalitetskrav på paketbefordran.

Marginella skillnader för småföretagare som kommunicerar alltmer digitalt

Konsekvenserna för användare av brevtjänster har beskrivits ovan och innefattar även små företag. Enligt redovisade undersökningar skickar små företag oftare fakturor med post än stora företag. Möjligheterna för små företag att ta betalt utvecklas emellertid hela tiden (se 6.1.3) genom bland annat nya möjligheter till att använda e-faktura och kortläsare som möjliggör kortbetalning på platser där det finns mobiltäckning. Konsekvenserna av förslaget bedöms därför vara marginella med hänsyn till digitalisering, nya tjänster och pågående bredbandsutbyggnad

Om småföretagare i glesbygd utan alternativ till Postnord skickar varor med brev kan dessa komma att påverkas negativt i konkurrens-

hänseende eftersom befordran kan komma att ta en dag längre. Utredningens undersökningar visar dock att relativt få företag bedömer att krav på övernattbefordran är avgörande för verksamheten (se avsnitt 6.1.3). Det är viktigare att med säkerhet veta att en försändelse kommer fram inom utlovad tid, till exempel två dagar. Tidpunkter för insamling av post har också betydelse. Om den senaste tömningen av brevlådan sker tidigt under dagen försvåras möjligheten till övernattbefordran. En övergång till tvådagarsbefordran behöver i sådana fall inte innebära en försämring eftersom det skulle möjliggöra en senare inlämningstidpunkt och större säkerhet avseende leveransdag.

Konsekvenser för den reglerade postoperatören

Kostnadsbesparingar på transporter

Förslaget innebär minskade kostnader för Postnord eftersom de brev som i dag måste flygtransporteras för att uppnå övernattkravet till största delen kommer att kunna transporteras med tåg i stället. De regionala flygen mellan Gotland och Stockholm samt flyg mellan Norra Norrland och Umeå kommer däremot att behöva finnas kvar för att klara minst tvådagarsbefordran över hela landet.

Postnord beräknar att befintliga tågtransporter kan ersätta de utbytbara flygtransporterna till cirka 80 procent och resterande 20 procent ersätts med biltransporter. Med den volymnedgång som förväntas ske på grund av digitaliseringen gör Postnord bedömningen att det kommer att finnas ledig kapacitet i det nuvarande transportsystemet på väg och järnväg. Om flyget kan avvecklas finns därför goda möjligheter att fylla upp befintliga transporter och bibehålla en god fyllnadsgrad utan att ny transportkapacitet behöver tillsättas jämfört med i dag. Utredningen räknar därför inte med några extra kostnader för tåg- och bilbefordran. Postnord uppskattar merkostnaden för flygtransporter till 250–300 miljoner kronor per år netto, det vill säga när tillkommande kostnader för en avveckling av aktuella flygtransporter har lagts till.

Små konsekvenser för operatörens effektivitet

Enligt Postnord kan viss annan påverkan på kostnaderna uppstå genom att produktionen kan effektiviseras. Färre flöden medför exempelvis färre överlämningspunkter där flödena möts. Postnord får därmed en förbättrad förmåga att effektivisera och ändå leva upp till kundernas förväntningar.

Postnord får med tvådagarsbefordran vidare en möjlighet att i högre grad använda befintlig infrastruktur eftersom ett jämnare flöde av post ska sorteras. Postnord ser dock inte att en övergång till nationell tvådagarsbefordran och inomregional övernattbefordran kommer att förändra Postnords befintliga produktionsupplägg med sortering under kvälls- och nattetid. Det blir således inga förändringar vad gäller arbetstidsrelaterade lönekostnader.

Operatören räknar inte heller med att övergången till tvådagarsbefordran kommer att leda till konsekvenser för antalet anställda. Postnord förtydligar dock att de ständigt arbetar med effektiviseringar och rationaliseringar och ser därför kontinuerligt över och anpassar sin organisation för att tillgodose kundernas efterfrågan. Eftersom arbetstiderna inte kommer att förändras med en övergång till tvådagarsbefordran räknar Postnord följaktligen inte heller med förändrad sjukfrånvaro med anledning av en sådan förändring.

Små konsekvenser av ett kvalitetskrav på 95 procent

Redan i dag levererar Postnord brev med högre kvalitet än de föreskrivna 85 procenten vid övernattbefordran.⁴ Insamling och utdelning av brev sker varje arbetsdag fem dagar i veckan i enlighet med postlagen och 2008 års postdirektiv. Enligt Postnord är det inte lönsamt att ha insamlade brev lagrade och därmed finns det ett incitament för företaget att dela ut brev så snabbt som möjligt. Enligt uppgifter från Postnord har operatören befordrat i snitt drygt 99 procent av de övernattbefordrade breven inom de två påföljande arbetsdagarna under de senaste sex åren. Ett krav på att 95 procent av breven ska ha kommit fram inom två dagar bör därför inte inverka negativt på Postnord.

⁴ 89,75 % av Postnords enstaka övernattbefordrade brevöversändelser 2015, enligt uppgifter från Postnord.

Konsekvenser i form av ökade informationsinsatser

Vid införandet av kravet kommer Postnord att behöva genomföra en informationsinsats mot ombud, företag, myndigheter, övriga organisationer och allmänheten i Sverige. En del insatser kommer att kunna göras inom ramen för operatörens löpande informationsinsatser. Postnord har i dagsläget inte kunnat precisera den tillkommande kostnad utredningens förslag kommer att innebära med mer än en uppskattning på ett antal miljoner kronor.

Vidare kan en stor del av brevlådorna behöva skyltas om. Informationen på brevlådorna byts regelbundet ut av Postnords brevbärare. Kostnaden för detta kan därför begränsas till enbart cirka 20 kronor per brevlåda, baserat på tidigare erfarenheter. Totalt sett beräknar Postnord att en sådan informationsinsats kommer att innebära en kostnad på ungefär en halv miljon kronor.

Ökade möjligheter för expresstjänst

Tvådagarsbefordran kan ge möjlighet för Postnord att erbjuda tidigare utdelning och/eller senare insamling, vilket förmodligen kan vara en fördel i konkurrenshänseende. Om standardtjänsten är tvådagarsbefordran skulle möjligtvis fler användare vilja använda sig av Postnords expresstjänst för brev.

Inga konsekvenser för gränsöverskridande postförsändelser

Vidare bedömer utredningen att en uttrycklig reglering av kvalitetsmått för gränsöverskridande postförsändelser inte bör innebära några ytterligare konsekvenser för Postnord som redan i dag är skyldig att följa och följer de kvalitetsnormer som följer av bilaga II i 2008 års postdirektiv (se avsnitt 6.2.3).

Konsekvenser för konkurrerande postverksamhet

Förslaget kan eventuellt medföra att konkurrenter till Postnord kan ges nya affärsmöjligheter genom att lokalt erbjuda en övernattjänst i de områden där Postnord väljer att endast ha tvådagarsbefordran alternativt sin expresstjänst. Förslaget kan vidare leda till

att budfirmor och expressleverantörer kan få fler uppdrag i de fall då övernattbefordran är nödvändig (se avsnitt 4.5).

Samtidigt har VTD framfört farhågor om att Postnords incitament att samdistribuera morgontidningar och post med dem kommer att försvinna. I de områden där Postnord är ensam distributör kan dessutom efterfrågan på dagstidningar som skickas över landet sjunka, om tidningen delas ut med en dags fördröjning.

Konsekvenser för reglerande myndighet

Post- och telestyrelsen kommer vid implementeringen att få en något ökad administrativ börda då Postnords tillståndsvillkor behöver revideras. Tillståndsvillkoren revideras regelbundet och om ändringarna görs vid en vanlig revidering gör utredningen bedömningen att arbetet inte kommer innebära några extra kostnader för myndigheten. Den administrativa bördan bedöms därför inte öka i framtiden med förslaget.

9.1.2 Konsekvenser av ett flexiblare pristak

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att den föreslagna pristaksstrukturens påverkan på användare av posttjänster och konkurrenter kommer att vara begränsad. Det nya pristaket kommer att leda till att Postnord ges möjlighet till en prissättning som tar större hänsyn till förändrade kostnader till följd av volymförändringar för de tjänster som omfattas av pristaket. Förslaget skapar därigenom förutsättningar för en mer långsiktigt hållbar reglering som ökar Postnords möjligheter att uppfylla statens uppsatta avkastningskrav. Nackdelen med det föreslagna pristaket är att det till sin konstruktion är något mer komplext än dagens pristak, vilket sannolikt ökar den administrativa bördan för både Postnord och Post- och telestyrelsen.

Konsekvenser för användare av brevtjänster

Ringa konsekvenser för privatpersoner

Den föreslagna pristakskonstruktionen kan komma att innebära att portot för enstaka inrikes brev höjs mer än vad som skulle ha varit tillåtet med nuvarande pristak. Som utredningen har beskrivit i avsnitt 7.5.4 spenderade 17 procent av privatpersonerna 5 till 20 kronor per år på brev och vykort, 20 procent 21 till 50 kronor, 38 procent 51–200 kronor och 24 procent mer än 200 kronor 2014.⁵ Utredningen kan av förklarliga skäl inte exakt ange vilken portohöjning som det nya pristaket skulle kunna medföra men vill ändå ge läsaren några exempel på i vilken omfattning det nya pristaket kan påverka en privatpersons portoutgifter. Skulle pristaket medge en höjning med 1 krona skulle konsekvensen för den grupp som lägger 51 till 200 kronor per år på brevporto (och därmed skickar 7 till 30 stycken 50 g brev) få en ökad årlig kostnadsökning med maximalt 30 kronor. Om en höjning i stället skulle medges med 5 kronor⁶ skulle samma grupp privatpersoner få en årlig kostnadsökning för porto med 150 kronor. Utredningen gör bedömningen att konsekvenserna för privatpersoner med anledning av den föreslagna pristakskonstruktionen kommer att bli ringa.

Oklara konsekvenser för småföretagare

I den undersökning som Post- och telestyrelsen har genomfört (se avsnitt 6.1.3) har 6 procent av företagen med 0–9 anställda i glesbygd uppgett att de skickar brev varje dag, 46 procent en eller flera gånger i veckan, 34 procent en eller flera gånger i månaden och resterande mer sällan.

Utredningen har inte kännedom om hur många brev småföretagare skickar i genomsnitt per dag. För att ge en bild av vilka konsekvenser ett eventuellt ökat porto på grund av den föreslagna pris-

⁵ Post- och telestyrelsen, *Befolkningens användning av posttjänster 2016*, PTS-ER-2016:6.

⁶ Utredningen kan inte i dagsläget förutse hur stor prisförändring den föreslagna volymjusterande parametern kommer att kunna innebära eftersom det beror på de aktuella brevens framtida volymnedgång och kostnadsutveckling. 5 kronor bedömer utredningen dock vara väl tilltaget eftersom det föreslagna pristaket omfattar en tjänst med tvådagarsbefordran och ett pris exklusive moms. Ett övernattbefordrat brev kostar i dag 7 kronor inklusive 25 procents moms.

takskonstruktionen skulle kunna få för de nämnda småföretagarna kan utredningen endast göra några generella uppskattningar. Låt säga att de 6 procent småföretagare, som i Post- och telestyrelsens undersökning har angett att de skickar brev dagligen, i snitt skickar 1 brev om dagen, 5 arbetsdagar i veckan, 52 veckor om året. Det skulle innebära att de skickar 260 stycken brev om året. Skulle det frimärkta portot öka med 1 krona på grund av den nya pristaks-konstruktionen skulle företagets kostnader öka med 260 kronor vilket är ett relativt lågt belopp. Skulle portot däremot öka med 5 kronor och företaget skickar 260 stycken brev om året blir portokostnaden 1 300 kronor dyrare. Om företaget skickar så många som 5 brev om dagen, 5 arbetsdagar i veckan, 52 veckor om året och portopriset skulle öka med 5 kronor skulle det innebära en ökad portokostnad med 6 500 kronor.

Mot bakgrund av den statliga bredbandsstrategin som utredningen har beskrivit i avsnitt 5.2 kommer fler och fler småföretagare i glesbebyggda områden ha möjlighet att kommunicera digitalt. En del av de brevöversändelser de skickar i dag kommer därmed ersättas med e-post. Konsekvenserna för småföretagarna, i form av eventuellt höjda portopriser på kvarvarande brevöversändelser, som en följd av det föreslagna pristaket bedömer utredningen vara begränsade.

Att pristakets omfattning minskas från 500 g till 250 g tror utredningen inte heller kommer få några avgörande konsekvenser för småföretagarna. Utredningen stödjer antagandet på att det dels är så pass låga volymer som 2 procent av totalt övernattbefordrade brev som väger mellan 250–500 g. Dels att utredningen i avsnitt 6.1.3 har visat att prisutvecklingen på enstaka övernattbefordrade brevtjänster med vikt på 500 g till 2 kg har följt de pristaksbelagda viktclassernas prisutveckling.

Samhällsviktiga aktörer och större företag påverkas inte

För de samhällsviktiga aktörerna blir de ekonomiska konsekvenserna förmodligen ändå mindre eftersom de har större möjligheter att förhandla om portopriserna (se avsnitt 4.3.2) och därmed inte påverkas på samma sätt av pristaket.

Konsekvenser för den reglerade postoperatören

Större möjligheter till kostnadstäckning

Utredningens föreslagna pristakskonstruktion möjliggör en prisättning som tar större hänsyn till ändrade kostnader till följd av volymförändringar för de pristaksreglerade tjänsterna. Dels genom att prisnivån ska justeras vid införandet av pristaket, dels genom att den föreslagna pristakskonstruktionen kommer att ta hänsyn till den förändrade kostnadsstrukturen vid volymförändringar. Införandet av en volymjusterande parameter i pristakskonstruktionen tillåter postoperatören att kompensera för ökade kostnader när brevvolymerna faller och ger en framtidssäker reglering. Samtidigt ökar den regulatoriska osäkerheten något för Postnord med det föreslagna treåriga justeringsintervallet.

Ökade dokumentationskrav

Introduktionen av den något mer komplexa pristakskonstruktionen medför högre dokumentationskrav för postoperatören. Dels kommer Postnord att behöva redogöra för hur företagets kostnader ökar när volymerna minskar, dels för volymförändringen under perioden. Utredningen bedömer att det är data som postoperatören ändå kan förväntas ha tillgänglig för sin egen planering. Men det föreslagna pristaket kan ändå komma att öka Postnords administrativa börda något.

Informationsinsatser kan ske inom ramen för verksamheten

Vidare kan Postnord behöva genomföra informationsinsatser till användarna om portot höjs med anledning av ett ändrat pristak. Dessa insatser bör dock Postnord kunna hantera inom den ordinarie verksamheten eftersom porton som omfattas av pristaket även tidigare har ändrats med jämna mellanrum.

Konsekvenser för konkurrerande postverksamhet

Med utgångspunkt i de synpunkter som Postnords konkurrenter har framfört bedömer utredningen att den föreslagna pristaksändringen endast marginellt påverkar konkurrerande postverksamheter som enbart erbjuder enstaka övernattbefordrade brevtjänster. Orsaken är att konkurrensen på marknaden för de enstaka brev som omfattas av pristaket är begränsad. I och med att det föreslagna pristaket ger Postnord större möjligheter till kostnadstäckning och eventuell prishöjning ges även andra operatörer ett utrymme att höja sina priser.

Påverkan på konkurrerande verksamheter som erbjuder andra posttjänster kan bli större om Postnord får möjlighet att sätta ett högre pris än vad som är befogat av kostnadsutvecklingen. Så skulle kunna bli fallet om Post- och telestyrelsen skulle misslyckas med att bestämma utredningens föreslagna korrigeringsfaktor a till ett rättvisande värde. Utredningen bedömer dock att risken är liten eftersom myndigheten har kompetens inom området och dessutom har väl utarbetade redskap för att följa Postnords kostnads- och volymutveckling.

Konsekvenser för reglerande myndighet

Även om pristaket på övernattbefordrade brev tas bort så kommer den reglerande myndigheten fortfarande att kunna kontrollera tjänstens prissättning med stöd av prissättnings- och redovisningsreglerna i 3 kap. 2 § postlagen. Det innebär att prissättningen ska vara kostnadsorienterad, icke-diskriminerande och öppen för insyn.

Engångsinsats vid beräkning av kostnadsbas

Införandet av en komplexare pristakskonstruktion ökar, allt annat lika, den administrativa bördan för den reglerande myndigheten genom ökade arbetsuppgifter. Utredningen föreslår att Post- och telestyrelsen innan införandet av den nya pristaksbestämmelsen ska få i uppdrag av regeringen att beräkna den kostnadsbas som ska vara utgångspunkt för det nya pristaket. Denna beräkning behöver beakta bland annat effekterna av den ändring i mervärdesskatte-

lagen som träder i kraft den 1 april 2016 liksom de besparingar som Postnord kan göra till följd av förslagen. Utredningen uppskattar att förslaget skulle innebära cirka sex månaders heltidsarbete för en ekonom. Denna kompetens finns redan i dag vid Post- och telestyrelsen.

Merarbete inom ramen för Post- och telestyrelsens tillsyn

Övervägande del av den dokumentation som krävs för uppdatering av pristaket (det vill säga volymdata samt skattningar av α , relationen mellan volymförändringar och enhetskostnader) kommer Post- och telestyrelsen att behöva begära in från postoperatören. Inför revideringarna av den volymjusterande parametern vart tredje år, kommer tillsynsmyndigheten därmed att få en ökad arbetsbörda genom att de kommer att behöva begära in och analysera volym- och kostnadsunderlag från Postnord. Utredningen uppskattar att det kan innebära två månaders heltidsarbete för en ekonom och att arbetet ryms inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.

9.2 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.

Huvuddelen av dagens e-handlare och konsumenter berörs inte av förslagen eftersom de främst skickar och tar emot paket och förslagen endast omfattar befordran av brev upp till 2 kg med ett pristak på brev upp till 250 g. I takt med att e-handeln växer kan emellertid andelen varor som kan skickas som brev till mottagarens postlåda öka. En dags längre befordran av brev skulle möjligtvis riskera att få en negativ effekt på e-handelns utveckling och syssel-

sättningsmöjligheter. Utifrån de undersökningar som har gjorts så tycks dock e-handelskunderna vara nöjda även med något längre befordringstid (se avsnitt 8.2.2).

Företags tillgång till snabb postservice över hela landet kommer momentant att påverkas negativt. En stor del av framtidens kommunikation via brev kommer dock inom en snar framtid att ersättas av andra kommunikationssätt som till exempel e-post. Enligt regeringens bredbandsstrategi bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. Den digitala utbyggnaden och förutsättningarna för att kunna använda den digitala tekniken påverkar i hög grad konsekvenserna av ett borttaget krav på övernattbefordran. Förutsättningarna för att kunna använda bredband är avgörande av hur långt den digitala utbyggnaden har nått och hur stor andel av företag och medborgare som har tillgång till säkra uppkopplingar med en tillräcklig eller godtagbar hastighet. I delar av landet är både förutsättningarna för telefoni och bredband fortfarande alltför bristfälliga för att helt kunna ersätta behovet av fysisk post.

9.3 Kostnader för staten och förslag till finansiering

Utredningens förslag om att övernattbefordran avskaffas till förmån för tvådagarsbefordran, innebär i sig inte några kostnader för staten. Post- och telestyrelsen kommer att behöva revidera tillståndsvillkoren som gäller för Postnord men detta bedöms kunna genomföras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.

Förslaget till ett mer flexibelt pristak kan komma att innebära att portot ökar något för enstaka brev upp till 250 g. Staten förhandlar dock om portopriserna och bedöms därmed inte påverkas av att pristaket höjs. Dessutom förväntas antalet försändelser som staten skickar minska med hänsyn till digitaliseringen. Utredningen bedömer därför att den nya pristakskonstruktionen inte kommer att leda till några ekonomiska konsekvenser för staten. Däremot kommer Post- och telestyrelsen att få lägga ökade resurser på att beräkna det mer komplicerade pristaket. Tillsynen av postmarknaden finansieras med avgifter som tas ut med stöd av 4 kap. 21 § postlagen. Utredningen bedömer att de nya uppgifterna i huvudsak kan hanteras inom ramen för den nuvarande avgiftsfinansieringen.

9.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag syftar till att skapa bättre förutsättningar för Postnord att effektivt tillhandahålla och upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten i dag och i framtiden utan att staten ska behöva finansiera hela eller delar av den. För att det ska vara möjligt måste det regelverk som infördes på 1990-talet anpassas till dagens och framtidens kommunikationsmönster. I annat fall kommer användarna och i förlängningen staten vara tvungna att bekosta en service som inte efterfrågas av flertalet användare och därmed bli samhällsekonomiskt olönsam.

En tvådagarsbefordran och ett pristak som tar hänsyn till volymnedgången på brev bidrar till att Postnord även i framtiden kommer att kunna tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan att staten behöver subventionera den. Genom att brev tillåts befordras under högst två dagar i stället för övernatt beräknar utredningen, baserat på Postnords uppgifter, att företagets kostnader totalt kommer att minska med 250–300 miljoner kronor per år netto (sparade kostnader på flygtransporter och ökade kostnader för informationsinsatser). Dessa kostnader måste ställas mot användarnas behov av att kunna skicka brev övernatt i dag och i framtiden. Utredningen har inte kunnat finna att ett borttagande av övernattkravet skulle få så allvarliga konsekvenser för användarna att kostnaderna för att upprätthålla tjänsten kan anses vara proportionerliga. Särskilt inte med tanke på att kostnaden för att övernattbefordra ett brev kommer att öka i takt med att brevvolymerna går ned.

Förslaget möjliggör också för Postnord att effektivisera sin brevproduktion eftersom färre flöden innebär färre överlämningspunkter där flödena möts. Det minskar i sin tur risken för förseningar och därmed extra kostnader för samhället. Samhällsviktig och annan kommunikation riskerar att komma fram en dag senare än i dag. Samtidigt väntas en allt större del av den samhällsviktiga informationen att skickas digitalt i framtiden (se avsnitt 5.2).

Vidare försämras möjligheterna för snabba leveranser för de e-handelsföretag som skickar varor i brev. Utredningen bedömer att den eventuella konkurrensnackdel som detta kan medföra vägs upp av en ökad säkerhet om när brevet verkligen kommer fram vilket är positivt för e-handeln och samhället i stort. Bortsett från

digitaliseringens påverkan, har utredningen inte fått några indikationer på att brevvolymerna kommer att sjunka med anledning av förslaget på tvådagarsbefordran.

Utredningen ser inte någon anledning att anta att minskad omfattning av pristaket från 500 g till 250 g ska leda till ett minskat tjänsteutbud. Snarare kommer den ökade flexibiliteten i prissättningen öka hållbarheten för den samhällsomfattande posttjänsten och därmed främja ett fortsatt brett utbud av posttjänster.

9.4.1 Effekter på miljön

I dag transporteras 22 procent av de inrikes adresserade försändelserna med flyg. För att klara av att upprätthålla övernattbefordran av inrikes brev i hela landet är flygtransporter nödvändiga. Enligt Postnord uppgår de årliga koldioxidutsläppen från de postflyg som kan ersättas med tåg- och biltransporter till cirka 7 500 ton brutto. Så stora utsläpp från flyg motsvarar en klimateffekt som är cirka dubbelt så stor, detta på grund av andra utsläpp än koldioxid, som ger en ökad klimateffekt på hög höjd. Om postflygen skulle ersättas av den tågtrafik som redan i dag befordrar brev över landet skulle klimatpåverkan vid transporten av de tidigare flygtransporterade breven i princip reduceras till noll. Tågtrafiken i Sverige är i stort sett elektrifierad och svensk elproduktion är i det närmaste fossilfri. Enligt uppgift från Postnord kommer cirka 80 procent av den post som flygs med de utbytbara flygtransporterna att transporteras med tåg medan resterande kommer att transporteras på väg. Postnord räknar med att dagens posttåg har kapacitet att ta den del som i dag måste transporteras med flyg utan att ytterligare tåg måste köras. Det innebär att även miljöeffekter som det buller som flyget orsakar skulle minska liksom den energi som krävs för uppbyggnad, drift och underhåll av postflyget. Ytterligare en fördel för miljön är att bränslet för flyg produceras långt bort medan el till svensk järnväg produceras närmare där den brukas och bygger på mindre andel fossila bränslen.

Postnord uppskattar att resterande 20 procent brev, som i dag måste flygtransporteras för att uppnå kravet på övernattbefordran, kommer att kunna transporteras i befintliga bilar vid tvådagarsbefordran. Förväntade fortsatta volymminskningar av brev medför

att transportkapacitet på väg kommer att kunna frigöras och att breven därmed kan transporteras med befintliga resurser. Utredningens förslag kommer därmed inte innebära ökade koldioxidutsläpp på grund av ökade biltransporter.

Den konsekvens för miljön som utredningen i dagsläget inte kan förutse är hur stor del av dagens övernattbefordrade brev som kommer att skickas som expressbrev om övernattkravet tas bort. Utredningen bedömer att det skulle röra sig om en närmast försumbar andel eftersom priset på Postnords expressbrev är relativt högt och behovet av övernattbefordran för brev minskar. En kvalificerat antagande är därför att miljöpåverkan blir obetydlig till följd av att övernattbefordrade brev i några fall ersätts av expressbrev.

9.4.2 Möjligheter till samdistribution

Ett borttaget krav på övernattbefordran kan få konsekvensen att prenumeranterna på fysiska dagstidningar blir färre. Det skulle orsakas av att de dagstidningar som befordras över landet och som på landsbygden distribueras av Postnord kan komma att delas ut inom två vardagar i stället för en dag. Möjligheten att samdistribuera dagstidningar med adresserade postförsändelser ökar däremot med förslaget om utgångspunkten är att breven ska delas ut under tidig morgon tillsammans med tidningen.

Postnord har dock uppgett till utredningen att operatören inte planerar att införa en tidig utdelningstidpunkt eftersom en sådan skulle vara oförenlig med den integrerade produktionsmodell som Postnord nu implementerar. Om Postnord skulle behöva dela ut brev och tidningar under natt/tidig morgon skulle operatören ändå tvingas distribuera andra tjänster, såsom paket och värde, vid en senare tidpunkt på dagen. Det beror på att dessa tjänster kräver en fysisk kvittens som kan vara svår att få från mottagaren tidigt på morgonen. Följden skulle bli att Postnord skulle behöva hantera två distributionsflöden vilket skulle öka företagets kostnader, miljöbelastningen och innebära sämre arbetsvillkor för brevbärarna.

Post- och telestyrelsen har den 17 december 2015 fått ett regeringsuppdrag att kartlägga förutsättningarna inom det postala regelverket för att genomföra försöksverksamhet med samdistribution av post och tidningar där även aktörer som är fristående från

Postnord ges möjlighet att delta. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016 och utredningen har därmed inte möjlighet att redovisa Post- och telestyrelsens slutsatser i detta delbetänkande.

9.5 Postverksamhet i krig

Utredningen ska enligt kommittédirektivet redovisa om förslagen påverkar möjligheterna att genomföra den verksamhet som regleras i 4 kap. 9 § postlagen och 13 § postförordningen. Nämda reglering innebär ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om postverksamhet med mera som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt när Sverige är i krig eller krigsfara. Vidare har Post- och telestyrelsen bemyndigande att meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder för totalförsvarets behov av postkommunikationer.

Utredningens förslag om att det ska införas en standardtjänst som innebär att brev delas ut senast två dagar efter att det har postats, kan marginellt komma att påverka totalförsvarets behov av postkommunikationer under krig eller krigsfara. Brev som i dag befordras övernatt kan då komma att befordras under två dagar.

9.6 Övrigt

I ovanstående avsnitt har utredningen beskrivit konsekvenserna av förslagen i delbetänkandet. 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 eller för det kommunala självstyret. 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 funktionsätt,
- 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. Resterande 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 mervärdesskattelagstiftningen, 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 beföringstider 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. Beföringstiderna 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 beföringstiderna.

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 befördran av enstaka inrikes övernattbefordrade 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 medlemstater, 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)

En genomgång av kvalitetskrav i några europeiska länder

Finland

Den finska postlagstiftningen (postlagen 415/2011) som trädde i kraft den 1 juni 2011 baseras på postdirektivet. De samhällsomfattande posttjänsterna i Finland har begränsats till ett permanent utbud av tjänster som avser följande postförsändelser:

- enstaka kontantbetalda brevörsändelser som väger högst 2 kg
- inrikes brevörsändelser som är avsedda att delas ut den andra vardagen räknat från inlämningsdagen (D+2) och som kvalitetsnormen enligt 19 § i postlagen för samhällsomfattande tjänster tillämpas på
- enstaka kontantbetalda postpaket som väger högst 10 kg
- postörsändelser som väger högst 20 kg som ankommer till landet
- rekommenderade och försäkrade postörsändelser som avses i 1 och 2 punkten

Postoperatören Itella Posti Oy (Posti) är utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Finland och finansiering sker med hjälp av tjänsternas avkastning. Brevörsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut åtminstone en gång per dag fem vardagar i veckan, med undantag av helgdagar som infaller under veckan. Enligt 15 § 2 stycket postlagen ingår både inrikestjänster och utrikestjänster i de samhällsomfattande tjänsterna.

Kvalitetskrav för posttjänster i Finland

Kvalitetskraven för ett standardbrev inom de samhällsomfattande posttjänsterna, det vill säga ett så kallat andraklass brev, bestäms av 19 § första stycket postlagen. Inrikes brev försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, och som har lämnats in för utdelning den andra vardagen räknat från inlämningsdagen, ska delas ut så att minst 95 procent av försändelserna är framme senast andra vardagen räknat från inlämningsdagen (D+2) och minst 98 procent senast tredje vardagen (D+3). Inrikes brev försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, och som har lämnats in för utdelning den vardag som följer på inlämningsdagen, ska delas ut så att minst 80 procent av försändelserna är framme senast den vardag som följer på inlämningsdagen (D+1).

Enligt 19 § andra stycket postlagen ska gränsöverskridande post inom Europeiska unionen delas ut så att minst 85 procent av försändelserna är framme den tredje dagen räknat från inlämningsdagen (D+3) och 97 procent av försändelserna är framme den femte dagen räknat från inlämningsdagen (D+5). Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska iaktta unionens interna kvalitetsnormer för gränsöverskridande post både i fråga om hela unionens post och i fråga om posten mellan två av unionens medlemsstater.

Mätning och rapportering av befordringstider

Varje postföretag ska årligen publicera uppgifter om tjänsternas kvalitet, enligt 8 kap. 42 § postlagen. Den undersökning som mäter hur den föreskrivna kvalitetsnormen uppfylls ska utföras av ett organ som är oberoende av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Uppgifterna och undersökningen ska skickas till Kommunikationsverket för kännedom. Kommunikationsverket ska i sin tur varje år publicera en berättelse över hur kvalitetsnormerna i 19 § postlagen har iakttagits (12 kap. 67 § postlagen).

Norge

I Norges postlag¹ definieras de samhällsomfattande posttjänsterna som landsomfattande eller regionalt begränsad förmedling av:

- brevårsändelser, inklusive brevsändningar, som väger högst 2 kg
- prenumererade tidningar och tidskrifter som väger högst 2 kg
- postpaket som väger högst 20 kg
- rekommenderade postforsändelser och värdepost upp till 2 kg
- inrikes förmedling av postforsändelser till och från utlandet
- avgiftsfri förmedling av ytterligare specificerade posttjänster för blinda, synskadade, krigsfångar och civila internerade
- rekommenderade och försäkrade försändelser

Förmedling definieras som insamling, sortering, transport och/eller utdelning. Till de samhällsomfattande tjänsterna ska höra minst en insamling och en utdelning fem dagar i veckan till varje juridisk eller fysisk persons verksamhetsställe eller permanentboende. Utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Norge är Posten Norge AS. Den del av den norska samhällsomfattande posttjänsten som går med förlust finansieras med hjälp av ett årligt stadsbidrag.

Kvalitetskrav för posttjänster i Norge

I Posten Norges tillståndsvillkor² anges mer detaljerade bestämmelser om leveranssäkerheten för försändelserna. Minst 85 procent av de inrikes brevårsändelserna ska levereras påföljande arbetsdag (D+1), medan minst 97 procent ska vara framme inom de tre påföljande arbetsdagarna. Kravet gäller för ett genomsnitt av försändelserna varje kvartal.

¹ Lov om posttjenester (postloven) LOV-2015-09-04-91.

² Konesjon til Posten Norge AS, 1.januar 2013 til og med 31.desember 2016.

Minst 85 procent av inrikes befordrade oprioriterade brev och paket ska vara framme inom fyra dagar efter inlämning (D+4), medan minst 97 procent ska vara framme inom sex dagar. Kravet gäller för ett genomsnitt för varje kvartal.

För försändelser till och från länder inom EES gäller att minst 85 procent av inlämnade försändelser ska delas ut inom tre arbetsdagar efter inlämning (D+3), medan minst 97 procent ska vara framme inom fem arbetsdagar (D+5). Kravet avser genomsnittet för varje halvår. Försändelser som inkommer från utlandet till Norge ska förmedlas inom samma tidsfrister som motsvarande inrikes försändelser. Detsamma gäller för inrikes befordran av försändelser till utlandet. Tillsynsmyndigheten, Post- och teletilsynet, kan ge dispens från kraven i särskilda fall.

Mätning och rapportering av befordringstider

Posten Norge är skyldig att utföra objektiva mätningar för att visa att de uppfyller kvalitetsnormerna. Mätningar för prioriterad post ska utföras i enlighet med gällande CEN-standarder. Det gäller dock inte sändningar med förhandlade villkor. Operatören ska rapportera mätresultat inklusive statistisk osäkerhet till Post- och teletilsynet med kopia till ministeriet. Rapporteringen för mätningen av inrikes försändelser ska ske varje kvartal i slutet av följande månad och för gränsöverskridande transporter till/från EES i slutet av den tredje månaden efter varje halvår. I det fall kraven inte uppfylls ska en förklaring bifogas i rapporten. Kvartalsrapportens förteckning över kvalitetsmätningar för de tjänster för vilka monopol fortfarande råder ska vara offentliga. Posten Norge betalar kostnaden för mätningarna.

Posten Norge ska rapportera om eventuella förseningar avseende brevsändningar i en särskild rapport. Den ska bland annat beskriva antalet försenade dagar på olika typer av försändelser och orsaken till förseningarna. Post- och teletilsynet kan ställa krav på hur mätningarna utförs och vem som ska utföra dem.

Danmark

Till de samhällsomfattande tjänsterna hör enligt Post Danmarks tillståndsvillkor³ befordran av:

- adresserade brevfrösendelser, inklusive brevfrösendningar, som väger högst två kg
- tidningar som utkommer varje dag, en gång i veckan eller en gång i månaden, tidskrifter, kataloger och broschyrer och andra adresserade enhetliga trycksaker som väger högst två kg
- adresserade postpaket, inklusive paketsändningar, som väger högst 20 kg
- blindskriftsfrösendelser på upp till 7 kg
- rekommenderade frösendelser som väger högst 2 kg och fröskrade frösendelser på upp till 20 kg

Postoperatören Post Danmark är utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark och finansiering sker med hjälp av tjänsternas avkastning. Till skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster hör insamling, sortering, transport och utdelning av frösendelser. Frösendelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska delas ut minst en gång per dag sex dagar i veckan förutom undantagna dagar.

Enligt punkt 2 i Post Danmarks tillståndsvillkor ingår både befordran av inrikes och utrikes frösendelser i de samhällsomfattande tjänsterna.

Kvalitetskrav för posttjänster i Danmark

För Post Danmarks tjänst A-brev är servicekravet utdelning på följande arbetsdag (D+1). Från den 1 juni 2014 har dock operatören möjlighet att införa en reducerad utdelningsvecka, av vilken följer att de A-brev som är adresserade till privatpersoner och till fritidshus och som har lämnats in för befordran av Post Danmark en lördag eller söndag ska delas ut nästföljande tisdag. För B-brev

³ Individuel tilladelse til PostDanmark A/S, 27 februari 2014.

är servicekravet att breven ska delas ut inom fyra dagar efter inlämningsdagen (D+4). För tjänsten C-brev bestämmer Post Danmark själv servicekraven.

Det danska kvalitetskravet för inrikes A-brev, B-brev, C-brev och adresserade paket innebär att 93 procent av dessa ska ha befordrats i överensstämmelse med respektive brevtyps servicekrav. Om inte Post Danmark i den årliga redovisningen lever upp till kvalitetskravet på 93 procent för en eller flera av de tre brevtyperna kan operatören bli ålagd böter. För att hänsyn ska tas till eventuell statistisk osäkerhet behöver operatören endast betala böter om kvalitetsnormen understiger 92,3 procent. Testbrev som befordrats under förhållanden som kan betraktas som force majeure ska inte tas med i beräkningen. De olika bötesnivåerna går att utläsa i Post Danmarks tillståndsvillkor, bilaga 3.

Kvalitetsmålet för gränsöverskridande A-brev inom EU är att 85 procent av breven ska ha delats ut senast tre arbetsdagar efter inlämning (D+3) och att 97 procent av breven ska delas ut senast fem arbetsdagar efter inlämning (D+5).

Mätning och rapportering av befordringstider

I enlighet med gällande CEN-standarder genomför ett oberoende analysinstitut periodiska kvalitetsmätningar av befordringshastigheten för de inrikes adresserade brev som omfattas av befordringsplikten. Post Danmark står för kostnaderna för mätningarna och regulatören, Trafikstyrelsen, godkänner valt analysinstitut vid kontraktsförnyelse. Post Danmark sänder varje månad resultatet av mätningarna till Trafikstyrelsen. Varje kvartal offentliggör Post Danmark resultatet av mätningarna på sin webbplats. I samband med de månatliga inrapporteringarna upplyser Post Danmark Trafikstyrelsen om förekommandet av force majeure. Exempel på force majeure framgår av tillståndsvillkorens bilaga 2.

Storbritannien

I Postal Services (Universal Postal Services) Order 2012⁴ redovisas vilka tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Storbritannien. Enligt föreskrifterna utgivna av den brittiska tillsynsmyndigheten, The Office of Communications (OFCOM), ska den operatör som är utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster erbjuda:

- prioriterade enstaka brevfrösendelser som väger högst 2 kg
- ej prioriterade enstaka brevfrösendelser som väger högst 2 kg
- enstaka standardpaketfrösendelser som väger högst 20 kg
- kostnadsfri befordran av blindskriftsfrösendelser
- rekommenderade eller fröskrads frösendelser

Enligt den brittiska postlagen ska minst en insamling och en utdelning ordnas varje arbetsdag, med undantag av sådana geografiska förhållanden som Ofcom anser vara exceptionella. Royal Mail är utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Storbritannien och finansiering sker med hjälp av tjänsternas avkastning. Royal Mail är sedan 2013 ett börsnoterat företag, men ägs fortfarande till 30 procent av brittiska staten.

Kvalitetskrav för posttjänster i Storbritannien

Av Royal Mails tillståndsvillkor⁵ framgår att av inrikes enstaka övernattbefordrade frösendelser ska 91,5 procent av de som har betalats med frimärken eller med frankeringsmaskin (men som inte är fröskrads) levereras till mottagaren påföljande arbetsdag (D+1) förutom till några undantagna områden. För inrikes enstaka övernattbefordrade frösendelser som har betalats på annat sätt (men som inte är fröskrads) gäller att 93 procent av dessa ska ha levererats till mottagaren påföljande arbetsdag (D+1).

⁴ Statutory Instruments, 2012 No. 936 Postal Services, 1 April 2012.

⁵ Designated USP1 condition (in Table 1 on page 20).

För inrikes enstaka standardförsändelser är kvalitetsnormen att 98,5 procent av dessa ska delas ut till mottagaren inom tre arbetsdagar (D+3). 99 procent av de försäkrade och rekommenderade försändelserna som väger högst 10 kg ska delas ut till mottagaren påföljande arbetsdag (D+1) senast kl. 13.00 (utom i områden där det inte kan anses vara rimligt).

För gränsöverskridande post anges ett antal kvalitetsnormer i tillståndsvillkoren. För de snabbast inkommande och utgående gränsöverskridande försändelserna inom EU gäller att minst 85 procent av försändelserna ska levereras D+3 och minst 97 procent av försändelserna D+5.

Mätning och rapportering av befordringstider

Tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten ska inom två månader efter varje rapporterat kvartal meddela OFCOM och konsumentskyddande myndigheter hur kvalitetsnormerna för inrikes och gränsöverskridande post har uppfyllts. Resultaten ska även publiceras.

Mätningarna görs som ett genomsnitt över en tolv månadersperiod (exklusive julperioden) med slutpunkt 31 mars varje år. Tillhandahållaren ska välja en lämplig testmetod och tillåta personer som har utsetts av OFCOM att revidera mätresultatet utan att undanhålla information.

I Royal Mails tillståndsvillkor ingår detaljerade bestämmelser om vilken leveranssäkerhet som krävs för olika typer av försändelser. För att säkerställa att leveranssäkerheten uppnås har OFCOM konstruerat ett stegvis fastställt sanktionssystem.

Tyskland

Enligt den tyska postlagen⁶ ska de samhällsomfattande posttjänsterna inte vara mer omfattande än definitionen av de koncessionspliktiga posttjänsterna. Endast tjänster som är oundgängliga ska ingå varför definitionen ses över regelbundet för att motsvara föränd-

⁶ Postgesetz – PostG, 22 december 1997.

ringar i efterfrågan av posttjänster till följd av den tekniska och sociala utvecklingen.

Bestämmelser om de samhällsomfattande tjänsternas omfattning ingår i förordningen⁷ om samhällsomfattande tjänster. I den samhällsomfattande posttjänsten ska ingå förmedling av:

- enstaka brevöversändelser som väger högst 2 kg
- enstaka postpaket som väger högst 20 kg
- böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter
- rekommenderade och försäkrade brevöversändelser
- översändelser med postförsäkring
- expressöversändelser

Transport av farliga översändelser och översändelser som innehåller material i strid med strafflagen eller rasistiskt material ingår däremot inte. Ingen operatör är utsedd att tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna i Tyskland och finansiering sker med hjälp av tjänsternas avkastning.

Kvalitetskrav för posttjänster i Tyskland

I postförordningen för samhällsomfattande posttjänster anges också kvalitetskraven för inrikes befordrade brevöversändelser. På årsbasis ska 80 procent av de inrikes enstaka brevöversändelser som lämnas in för övernattbefordran delas ut följande arbetsdag (D+1) och 95 procent senast inom två arbetsdagar. På årsbasis ska 80 procent av de enstaka postpaketen befordras inom två arbetsdagar från att de postades (D+2).

För gränsöverskridande översändelser befordrade inom EU gäller de kvalitetsnormer som fastställs i postdirektivet. I det fall kvalitetsnormerna i postdirektivet skulle ändras ska de nya normerna gälla från och med första dagen tre månader efter publicerandet av ändringen.

⁷ Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV), 6 oktober 1999.

Mätning och rapportering av befordringstider

Tillsynsmyndigheten, Bundesnetzagentur, är skyldig att, närhelst någon begär det, rapportera om hur kvalitetsnormerna uppfylls.

Frankrike

Enligt den franska lagen om elektronisk kommunikation och post⁸ ska det i den samhällsomfattande posttjänsten i Frankrike ingå befordran av:

- brieförsändelser som väger högst 2 kg:
 - enstaka försändelser och brevsändningar
 - prioriterade och ej prioriterade inrikes enstaka försändelser
- rekommenderade försändelser med eller utan mottagningsbevis:
 - tidningar och tidskrifter som väger högst 2 kg
 - andra tryckta försändelser som väger högst 2 kg
 - enstaka postpaket som väger högst 20 kg
 - värdetjänst
 - retur av samhällsomfattande postförsändelser
 - kostnadsfri befordran av blindskriftsförsändelser

Enligt postlagen ska det ordnas åtminstone en insamling, transport och utdelning av brev och paket minst sex dagar i veckan. La Poste är utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Frankrike. Operatörens servicenät finansieras delvis med hjälp av statsbidrag.

⁸ Code des postes et des communications électroniques (Dernière modification: 19 novembre 2015).

Kvalitetskrav för posttjänster i Frankrike

I Frankrikes motsvarighet till postförordningen⁹ anges att lägst 85 procent av de inrikes övernattbefordrade breven (D+1) ska levereras påföljande arbetsdag. För befordran av den inrikes brev-tjänsten "lettre vert"¹⁰ gäller att 93,5 procent av försändelserna ska delas ut inom två arbetsdagar (D+2). Rekommenderade inrikes försändelser har ett kvalitetsmål om att 95 procent av försändelserna ska vara levererade inom två arbetsdagar (D+2). För samtliga mätningar gäller en tillåten felmarginal om högst 1 procent.

För gränsöverskridande post inom Europeiska unionen gäller att minst 90 procent av försändelserna ska vara framme den tredje dagen räknat från inlämningsdagen (D+3) och att 97 procent av försändelserna ska vara framme den femte dagen räknat från inlämningsdagen (D+5). I förordningen anges också att kvalitetskraven på D+1 och D+2 och de gränsöverskridande försändelserna ska vara förenliga med Europastandard EN 13850.

Mätning och rapportering av befordringstider

Enligt den franska postlagen ska målen för samhällsomfattande tjänster beslutas av ansvarig minister. Den franska tillsynsmyndigheten för elektronisk kommunikation och post, Arcep, säkerställer därefter att målen uppnås genom att låta en oberoende part årligen utföra tillförlitliga kvalitetsmätningar och därefter offentliggöra resultatet.

Om den utsedde tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten inte uppfyller kvalitetskraven i postförordningen kan operatören bli tvungen att betala böter. Bötesbeloppet ska stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen har varit, vad i operatörens verksamhet som har förorsakat förseningen och den skada förseningarna ska ha orsakat. Om den utsedde tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster lämnar felaktiga uppgifter, vägrar att lämna den begärda informationen eller hindrar kvalitetsmät-

⁹ Décrets, arrêtés, circulaires, Textes généraux ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, nor: EINI1523376A.

¹⁰ Lettre verte betyder grönt brev på franska och tjänsten är med andra ord ett miljövänligare alternativ till det övernattbefordrade brevet.

ningarna kan operatören bli tvungen att betala böter om högst 15 000 euro.

Spanien

I Spanien omfattar den samhällsomfattande posttjänsten¹¹ befordran av:

- enstaka brevörsändelser som väger högst 2 kg
- brevsändningar
- enstaka postpaket som väger högst 20 kg
- paketsändningar

Enligt den spanska postlagen ska det ordnas åtminstone en insamling, transport och utdelning av brev och paket minst fem dagar i veckan. Correos är utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Spanien. Den del av den spanska samhällsomfattande posttjänsten som går med förlust finansieras med hjälp av ett årligt stadsbidrag.

Kvalitetskrav för posttjänster i Spanien

Kvalitetskraven som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten i Spanien regleras i artikel 45 i förordning, Royal Decree 1829/1999 ändrad genom Royal Decree 503/2007. Kvalitetskraven mäts som genomsnittlig leveranstid beräknad på årsbasis.

Kvalitetskravet för inrikes försändelser är följande:

- 93 procent av de brev och vykort som lämnas in för befordran D+3 ska delas ut inom tre arbetsdagar och 99 procent inom fem arbetsdagar (D+5).
- 80 procent av de paket upp till 20 kg¹² som lämnas in för befordran D+3 ska delas ut inom tre arbetsdagar och 95 procent inom fem arbetsdagar (D+5).

¹¹ Law 43/2010, of 30 December, on the Universal Postal Service, User Rights and the Postal Market.

För gränsöverskridande post gäller att 85 procent av försändelserna som befordras med D+3 ska levereras inom tre arbetsdagar och att 97 procent av försändelserna som befordras med en hastighet om D+5 ska delas ut till mottagaren inom fem arbetsdagar, i överensstämmelse med postdirektivet.

Mätning och rapportering av befordringstider

Den spanska tillsynsmyndigheten för elektronisk kommunikation och post, CNMC, säkerställer att kvalitetsmålen uppnås genom att låta en oberoende part årligen utföra tillförlitliga kvalitetsmätningar och därefter offentliggöra resultatet.

I den spanska postlagen anges att både kvalitetskraven och de sanktioner som kan komma att utfärdas om kraven inte uppfylls ska beskrivas i en Plan de Prestacion som utfärdas av regeringen. Vidare anges att sanktionerna innebär att regeringen kan komma att minska statsstödet till finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt det dokument som utfärdades 2010 gäller att:

- för brev och vykort, beräknas sanktionen som avvikelseren $\times 0,035$ promille av rörelseresultatet för brev- och vykortsförsändelser.
- för paket, beräknas sanktionen som avvikelseren $\times 0,1$ promille av rörelseresultatet för paketförsändelser.

Italien

I den samhällsomfattande posttjänsten i Italien ingår befordran av:

- Enstaka brevörsändelser upp till 2 kg
- Brevsändningar
- Tidningar, tidskrifter etc.
- Enstaka paket

¹² I artikeln står angivet 10 kg men ska tolkas såsom inskrivet i postlag 43/2010 som utvidgade den samhällsomfattande posttjänstens omfattning.

I Italien är Poste Italiano utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster och ska därmed säkerställa utdelning av brev-försändelser och paket fem dagar i veckan. I Italien finansieras den samhällsomfattande posttjänsten med hjälp av en kompensationsfond. Det innebär att övriga postoperatörer på den italienska postmarknaden lämnar bidrag till Poste Italiano i kompensation för att företaget tillhandahåller rikstäckande samhällsomfattande posttjänster.

Kvalitetskrav för posttjänster i Italien

De italienska kvalitetskraven är definierade i motsvarande postförordningen.¹³ Innan årsskiftet 2015/2016 var det nationella kvalitetskravet för brev som befordras övernatt 89 procent inom en dag (D+1) och 98 procent inom tre dagar. Förutom dessa fanns det även andra regionala kvalitetskrav för olika tjänster. Från och med 1 januari 2016 ställs dock nya kvalitetskrav på A-postförsändelser och det nationella övernattkravet är borttaget. Det innebär att 98 procent av försändelserna som lämnas in för nationell prioriterad befordran ska vara utdelade inom fyra arbetsdagar (D+4). Dessutom införs en bastjänst med kvalitetskravet att 90 procent ska vara utdelade inom fyra arbetsdagar (D+4) och 98 procent inom sex arbetsdagar (D+6).¹⁴

¹³ Utfärdad 1 oktober 2008, ändrad genom Annex 1 i Contratto di programma 2009–2011.

¹⁴ Delibera 396/15/CONS.

Tabell 1 Nya kvalitetskrav för inrikes prioriterade och vanliga brev i Italien

Gäller från och med 1 januari 2016

Prioriterade brev	D+1	D+2	D+3	D+4	D+5	D+6
Brev från och till kommuner som har femdagarsutdelning	80 %					
Brev från <i>eller</i> till kommuner som har alternativa utdelningsdagar		80 %				
Brev från <i>och</i> till kommuner som har alternativa utdelningsdagar			80 %			
Alla prioriterade brev				98 %		
Bastjänst						
Över hela landet				90 %		98 %

Källa: Agcom, 2015.

För rekommenderade brev innebär kvalitetskravet att 92,5 procent av breven ska vara befordrade inom tre dagar (D+3) och 98 procent inom fem dagar. För försäkrade brev gäller kvalitetskravet att 94 procent ska befordras inom tre arbetsdagar och 98 procent inom fem arbetsdagar.¹⁵ För vanliga paketförsändelser är kvalitetskravet att 94 procent ska ha befordrats inom tre arbetsdagar (D+3)¹⁶.

Mätning och rapportering av befordringstider

En oberoende part genomför kvalitetsmätningen av prioriterade brev och bastjänsten. Om kvalitetsmålet inte uppnås på årlig basis kan den utsedde tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster bli skyldig att betala böter. Mätningen av övriga kvalitetskrav görs av Poste Italiano.

¹⁵ Utfärdad 23 november 2009, ändrad genom Annex 1 i Contratto di programma 2009–2011.

¹⁶ Förordning utfärdad 20 maj 2011.

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.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

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]

Beskattningsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

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]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

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 modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]