

Konsekvenser av ett ändrat befordringstidskrav

- En undersökning av konsekvenser för användarna, samhällsviktiga funktioner samt tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten

Konsekvenser av ett ändrat befordringstidskrav

[Klicka här för att ange text.](#)

Rapportnummer

PTS-ER-2024:29

Diarienummer

24-10096

ISSN

1650-9862

Författare

Anders Hildingsson, Joakim Jägare, Erika Nysäter, PTS del av rapporten kap 1-6, bil 3

Undersökningsrapport bilaga: Arthur D. Little AB (ADL)

Post- och telestyrelsen

Box 6101

102 32 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

-

Förord

Post- och telestyrelsen (PTS) har i uppdrag att bevaka, analysera och beskriva postmarknadens utveckling. I denna rapport får läsaren en bild av samhällets behov av posttjänster i en alltmer digitaliserad värld samt hur befordringstidskravet i 6§ postförordningen (2010:49) bör förändras som en följd därav.

Sedan 2000 har två av tre fysiska brev ersatts av digital kommunikation i Sverige. Även om vi redan har sett en mycket stor minskning i brevvolymer, förväntas en fortsatt kraftig nedgång, när såväl offentliga som privata aktörer allt mer övergår till att kommunicera med sina mottagare via digitala meddelanden. Denna utveckling påverkar i allt högre grad förutsättningarna för postoperatörer att verka på marknaden. Utvecklingen aktualiserar också frågan om vilka krav samhället ska ställa på en samhällsomfattande posttjänst för att säkerställa att användarnas förändrade behov av posttjänster tillgodoses.

För att möta förändringarna för både mottagarna och tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten är PTS bedömning att befordringstidskravet bör ses över. Valet står mellan att finansiera en snabb befordran av normalportot över hela Sverige alternativt att reglera en långsammare basservice för att istället kunna prioritera insatser för de användare som behöver särskilda lösningar. Det är viktigt att vi i Sverige tar de steg som behöver tas på vägen mot en framtidssäkrad samhällsomfattande posttjänst, anpassad till de behov som finns i ett allt mer digitaliserat samhälle.

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Tabeller

Tabell 1: Utveckling brevvolymer 2023-2029	25
Tabell 2 Finansieringsbehov (miljoner kronor) enligt Postfinansieringsutredningen.....	26
Tabell 3: Förändring över tid efter implementering av nytt befordringstidskrav	29
Tabell 4: Expressbrev (uppnådd kvalitet per dag)	30
Tabell 5: Tillkommande kostnader brevdistribution vid D+5 97%.....	74
Tabell 6: Tillkommande kostnader för postbefordrade dagstidningar vid ett ändrat befordringstidskrav.....	76
Tabell 7: Sammanställning av tillkommande kostnader för offentliga avsändare.....	77

Förkortningar och terminologi

Begrepp som används i rapporten

Befordringstidskrav D+2 95 % innebär att 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid, ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. I rapporten använder vi olika siffror efter ”D+” där D syftar på dagen då brevet postats/lämnats in¹ och siffran anger inom hur många påföljande arbetsdagar som ett inrikes brev senast ska ha delats ut².

Brev: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst två kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser enligt postlagen (2010:1045).

Postverksamhet: regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning.

Samhällsomfattande posttjänst (SOT): Postnord är för närvarande utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt 1 kap. 2 § postlagen är samhällsomfattande posttjänst en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Postförsändelse: 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.

¹ Före angiven tömningstid eller senaste inlämningstid.

² Till en viss given kvalitetsnivå (andel av brevörsändelserna), t.ex. 95%.

Innehåll

Förord 3

Tabeller 4

Förkortningar och terminologi 5

Sammanfattning 7

1. Inledning 9

2. Befordringstider i Norden 12

3. Undersökningar om användarnas behov 15

4. Effekter av förändrade befordringstider för samhällsviktiga funktioner 17

**5. Konsekvenser för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten
..... 22**

6. PTS slutsatser 33

Bilaga ADL konsultrapport om samhällsviktiga funktioner: Introduktion 36

**ADL sammanställning och resultat av undersökningen om samhällsviktiga
funktioner 41**

ADL konsultrapportens slutsatser 64

Bilagor 66

Bilaga 1 – Summering av försändelser utifrån undersökning av ADL 66

Bilaga 2 – Regioner och kommuner som har besvarat enkäten 69

Bilaga 3 – PTS kostnadsanalys, samhällskritiska verksamheter 72

Sammanfattning

Postmarknaden i Sverige står inför en betydande förändring till följd av samhällets snabba digitalisering. Användarnas behov av brev minskar, medan de tar emot och skickar allt fler paket. Sedan 2000 har två av tre fysiska brev ersatts av digital kommunikation i Sverige. Beräkningar visar att Postnords brevvolymer kommer att fortsätta att sjunka och kan komma att motsvara ca en tredjedel av dagens om fem år. Det finns två viktiga aspekter att belysa vid ställningstagande avseende servicenivå för den framtida samhällsomfattande posttjänsten: Konsekvenser för användarna samt de ekonomiska förutsättningarna att tillhandahålla tjänsten för tillhandahållaren.

PTS genomför regelbundet undersökningar av användarnas behov av posttjänster. Undersökningarna visar att användarna i hög grad tar till sig de nya sätt att kommunicera som digitaliseringen erbjuder och att behov och beteenden gradvis förändras. Ett exempel på det är att en majoritet av användarna anger att de inte skulle påverkas om befordringstiden skulle öka med en dag.³ Utöver det har flertalet svenskar en digital brevlåda och nästan alla har tillgång till internet. Enligt PTS undersökningar bör fokus ligga på att säkerställa en stabil och tillförlitlig, om än något långsammare, postgång för de brev som inte kan digitaliseras.

PTS har som komplement till tidigare undersökningar under 2024 låtit genomföra en undersökning med syftet att analysera de potentiella konsekvenserna av att förlänga befordringstiden för brev till upp till fem dagar för samhällsviktiga funktioner. Målet har varit att få kunskap om vilka samhällsfunktioner som är mest beroende av posttjänster och vilka konsekvenser en förändrad postmarknad kan medföra. En längre befordringstid kan påverka grupper som är beroende av fysisk post, såsom vissa äldre, personer med skyddad identitet eller de som saknar personnummer. Undersökningen visar att det finns alternativa posttjänster som kan leverera brev snabbt över hela Sverige, men dessa tjänster är i snitt dyrare än Postnords standardporten. Myndigheter, regioner och kommuner skulle i vissa fall behöva förlita sig på expresstjänster för att säkerställa att tidskritiska försändelser når fram i tid, vilket medför ökade kostnader. Kombinationen av digitala lösningar och ändrade rutiner ses som huvudsakliga strategier för att minska beroendet av dyrare alternativ.

³ [Befolkningens användning av posttjänster 2023](#).

Flera aktörer konstaterar i undersökningen att på sikt kan förlängd befordringstid leda till effektivare, mer hållbara lösningar som bättre anpassar posthanteringen till det digitaliserade samhället. Den kan också driva på en övergång till digitala kommunikationskanaler och minska den miljöpåverkan fysisk post medför. Undersökningen belyser de anpassningar som kan behövas för att hantera en förlängd befordringstid. Digitalisering är en viktig lösning, men det krävs insatser för de grupper som är mest beroende av fysisk post, med fortsatta insatser för digital inkludering.

Dagens befordringstidskrav innebär att 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.⁴

Lönsamheten för den samhällsomfattande posttjänsten har fallit i snabb takt under de senaste åren till följd av den allt snabbare volymnedgången på brevmarknaden och redan 2024 räknar PTS med att tjänsten kommer att gå med förlust.⁵ Postnord bedömer att operatören inte enbart kan lösa de utmaningar i lönsamheten som följer av detta med prishöjningar och utrymmet för fortsatta effektiviseringar inom ramen för nuvarande regelverk är begränsat.

För att olika aktörer i god tid ska kunna anpassa sina respektive verksamheter och regelverk till längre reglerade befordringstider behöver förutsättningarna för framtidens samhällsomfattande posttjänst fastställas inom kort. Enligt PTS bedömning står valet mellan att upprätthålla en hög servicenivå genom dagens befordringstidskrav, vilket snart kommer innebära stora kostnader för tillhandahållandet av tjänsten. Alternativet är att förlänga befordringstiderna och istället lägga samhällets resurser på att utveckla nya digitala tjänster och möjliggöra att så många användare som möjligt kan nyttja dessa.

Om beslut om längre befordringstid fattas relativt snart kan tillhandahållaren påbörja systematiska anpassningar av kapacitet och infrastruktur för brevflödena, samt i högre grad integrera dem i logistikflödena. Det skapar förutsättningar för en självfinansierad samhällsomfattande posttjänst även efter 2029.

⁴ Postnord har inte lyckats uppfylla befordringstidskravet för den samhällsomfattande posttjänsten för 2022 eller 2023. Postnord har 2024-12-20 överklagat PTS beslut om tillståndsvillkor.

⁵ I skrivande stund har vi ännu inte sett utfallet för 2024 men de siffror vi har sett pekar starkt åt det hållet.

1. Inledning

Digitaliseringen har revolutionerat världen som vi känner den, och har en avsevärd inverkan på många områden i samhället. Den har bland annat gjort det möjligt att skapa ett mer effektivt och hållbart samhälle. Några av de viktigaste områdena som förändras är den digitala infrastrukturen, digitala tjänster och digitalisering av offentliga tjänster.

PTS arbetar med digitalisering inom olika områden t.ex. genom satsningen Digitalidag vilken driver på digitaliseringen i samhället. Digitalidag är en samverkansplattform mellan offentlig och privat sektor samt civilsamhället. Syftet är att skapa fler samtal och samarbete för att Sverige till fullo ska kunna dra nytta av digitaliseringens potential, och minska risken för att några hamnar utanför.⁶

Sedan 2000 har två av tre fysiska brev ersatts av digital kommunikation i Sverige. Samhällets digitalisering har påverkat och kommer även fortsatt påverka brevvolymerna genom att användarna allt oftare väljer digitala alternativ vid skriftlig kommunikation. PTS bedömning är därför att det är centralt att digitala lösningar som motsvarar samhällets behov av brevtjänster ges förutsättningar att komma på plats så snabbt som möjligt. Behovet förstärks när offentliga aktörer allt mer övergår till att kommunicera med befolkningen via digitala meddelanden. Postnords beräkningar visar att operatörens brevvolymer kommer ha minskat med ytterligare två tredjedelar om fem år.

För att höja takten i digitaliseringen gav regeringen 2023 en utredare i uppdrag att bl.a. utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter.⁷ Utredningen föreslår bl.a. att myndigheter, kommuner och regioner ska skicka meddelanden till allmänheten till digitala brevlådor från 2026, där inte säkerhetsskäl talar emot (samt under förutsättning att mottagaren av meddelandet har en digital brevlåda, inget krav på

⁶ Syftet är att minska dagens digitala utanförskap, och även verka för att nya kunskapsgap inte ska bildas. Under 2024 hade Digitalidag som mål att en miljon personer ska utveckla sin digitala kompetens, utifrån sina egna förutsättningar. Under temadagarna 15-16 november räknade Digitalidag samman alla aktörers data och vi nådde tillsammans 978 511 personer som på något sätt utvecklat sin digitala kompetens. Det arrangerades över 530 aktiviteter i 185 kommuner av över 385 aktörer. [Startsida - Digitalidag - En temadag om framtidens digitala samhälle](#)

⁷ SOU 2024:47 Digital myndighetspost

sådan brevlåda föreslås). PTS anser att det är viktigt att så många som möjligt är anslutna till den digitala infrastrukturen när servicenivåerna för posttjänsten behöver anpassas följd av lägre brevvolymer. Övergången till att använda digitala kommunikationssätt påverkas av hur snabbt begränsningar och juridiska hinder undanröjs.

PTS kan konstatera att den nuvarande utvecklingen av de ekonomiska förutsättningarna för den samhällsomfattande posttjänsten inte är hållbar på sikt.⁸ Ett ändrat befordringstidskrav kommer inte enskilt säkra att den samhällsomfattande posttjänsten är självfinansierad i framtiden men det är en av flera viktiga anpassningar av tjänsten för att så långt som möjligt säkra att den är självfinansierande. Andra förändringar i tjänsten är att den kan komma att behöva samlas in och delas ut färre dagar i veckan på sikt, användarna kan behöva ta sig lite längre för att hämta sin post och brevtjänsten kan komma att kosta mer än vad den gör idag.

För att ge en bild av hur samhällsviktiga funktioner skulle påverkas vid förlängda befordringstider för normalportot anlätade PTS hösten 2024 en konsult som fick i uppdrag att kvalitativt undersöka och analysera posttjänsternas servicenivåer och effekterna för samhällsviktiga funktioner vid förlängd befordringstid. I analysen skulle konsulten ta hänsyn till effekterna för användandet av posttjänster av det förslag som har lämnats av Utredningen om digital post. Parallellt med konsultens undersökning har PTS med hjälp av data från Postnord gjort en analys av potentiellt finansieringsbehov beroende på befordringstidskrav. Detta för att försöka ge en helhetsbild av efterfrågan och kostnader för olika servicenivåer.

I syfte att skapa bästa förutsättningar och långsiktighet i tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten brådskar frågan om nytt befordringstidskrav för den samhällsomfattande posttjänsten. Ändras inte kravet inom kort riskerar samhället att få betala för en service som inte längre efterfrågas av flertalet användare.

Denna rapport omfattar följande avsnitt:

- Den pågående utvecklingen berör inte bara Sverige utan hela Europa. För att få bild av våra nordiska grannar som delvis har likartade utmaningar redovisar vi i kapitel 2 hur regelverken ser ut i dessa länder.
- För att ge en bild av användarnas behov och inställning till posttjänsten redovisar vi i kapitel 3 en sammanfattning av de undersökningar om användarnas behov som PTS har låtit genomföra under de senaste åren.

⁸ s. 29, 353, 600, [Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. SOU 2023:4.](#)

- I kapitel 4 redovisas resultaten från den specifika användarundersökning som PTS låtit genomföra av hur samhällsviktiga funktioner skulle påverkas av en förlängd befordringstid för brev.
- I kapitel 5 beskriver vi hur olika befordringstider och produktionsmodeller kan samspela och vad det får för konsekvenser för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten och för användare av brevtjänster.
- I kapitel 6 redovisar vi PTS slutsatser avseende reglering av befordringstider och dess konsekvenser för både användarna och tillhandahållaren.

2. Befordringstider i Norden

Sverige ställer idag krav på kortare befordringstider inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten än vad som ställs i de övriga nordiska länderna. Postnord erbjuder tjänster som delas ut fem dagar i veckan såsom expressbrev och expressepaket, men normalportot delas generellt ut varannan arbetsdag. Svenska staten bekostar särskild posttjänst i glesbygd för äldre samt portofri befordran av blindskriftsförsändelser, distributionsstöd till tryckta nyhetstidningar och i övrigt finansieras den samhällsomfattande posttjänsten med portointäkter.⁹

Postförordningens befordringstidskrav D+2 95 % innebär att 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid, som t.ex. anges på en brevlåda eller hos ett ombud, ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.¹⁰

I Norge delas posten ut varannan dag och den reglerade befordringstiden är att minst 85% ska ha delats ut inom tre arbetsdagar (D+3 85%) och att minst 97 % ska ha delats ut inom fem arbetsdagar (D+5 97%).¹¹ Posten Norge har dock under 2024 föreslagit att postutdelningen endast ska ske en dag i veckan.¹² Posten Norge erhåller motsvarande 1,6 miljarder SEK varje år i statsstöd för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.¹³ Den norska regeringen har även beslutat om ett distributionsstöd för tidningar under en övergångsperiod på ca 10 miljoner norska kronor per år för att branschen ska få flera år på sig att hitta alternativa

⁹ Distributionsstödet vid införande av varannandagsutdelning år 2021-2025: [Stöd för varannandagsutdelning - Mediemyndigheten](#).

¹⁰ Enligt postförordningen (2010:1049) 6 §. Den samhällsomfattande posttjänsten definieras i postlagen som en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser upp till 20 kg och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser.

¹¹ Det innebär att minst 85 % av inrikes brev ska delas ut inom tre arbetsdagar och minst 97 % inom fem dagar i Norge. Det är möjligt att ta emot post 5 dagar i veckan via en postbox.

¹² Enligt kontakt med regleringsmyndigheten i november 2024 samt [Norwegians may lose mail delivery - Norway's News in English — www.newsinenglish.no](#).

¹³ 2024 är förslaget från ministeriet ett statligt stöd för SOT på 1 680 600 000 NOK (ca 142 851 000 euro). En expertgrupp har levererat en rapport om SOT i december 2024. De föreslår utdelning till paketboxar och att särskilda gruppers behov hanteras på särskilt sätt med hjälp av statsstöd, så att de får utdelning vid hemmet en gång/vecka, medan andra hämtar post hos ombud: [Norwegians may lose mail delivery - Norway's News in English — www.newsinenglish.no](#). Totalförsvaret uppger behov av att kunna dela ut vid varje persons bostad och att staten kan vara villig att betala för detta i Norge.

distributionslösningar för de ca 15 procent av dagstidningarna som de inte distribuerar själva och utveckla hållbara digitala affärsmodeller.¹⁴

På Island delas posten ut två dagar i veckan och den reglerade befordringstiden för normalportot är att minst 85% av breven ska delas ut inom fyra arbetsdagar (D+4 85 %) och att minst 97% av breven ska delas ut inom sex arbetsdagar (D+6 97 %).¹⁵ Posten Island har föreslagit att utdelningsservicen ska ändras till en dag i veckan. Island undersöker också möjligheten att dela ut brev i paketboxar.¹⁶ Posten Island fick motsvarande ca. 38,5 miljoner SEK i statsstöd för SOT under 2023, vilket bedöms stiga till ca. 46 miljoner SEK för 2024.¹⁷

I Finland delas posten ut tre dagar i veckan. Minst 50 % av inrikes brev som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten ska delas ut inom fyra arbetsdagar (D+4 50%) och 97 % inom fem arbetsdagar (D+5 97%).¹⁸ Den samhällsomfattande posttjänsten i Finland omfattar inte tidningar och tidskrifter utan dessa distribueras genom marknadsbaserade avtal med distributörer. Det finns dock ett statligt distributionsstöd under en övergångsperiod i områden där det inte finns tillgång till morgondistribution fem dagar i veckan. Detta bekostas av staten med motsvarande 575 miljoner SEK per år fram till 2025.¹⁹

I Danmark har ingen enskild aktör utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster utan marknadsaktörerna bestämmer själva över befordringstiderna inom sina tjänster. Dock behöver de gemensamt säkerställa att kraven på internationell brevbefordran efterlevs. Det innebär att minst 85% av de brev som lämnats in för internationell befordran ska ha delats ut inom tre arbetsdagar (D+3 85%) och 97 procent inom fem arbetsdagar (D+5 97%).²⁰ Två företag levererar fem dagar i veckan på eget initiativ. Danmark har bara utsett en tillhandahållare av den

¹⁴ Den norska regeringen planerar 2023 distributionsstöd som ett tillskott för digitaliseringsarbete och omställning av tidningar som särskilt berördes av ändringen i postlagen. [Posttjänst för hela slanten \(SOU 2023:4\)](#), s 181.

¹⁵ För internationella brev från andra EU/EES-länder är Sveriges, Islands och Norges bestämmelser lite strängare med kravet D+3 för minst 85 % av breven och D+5 för minst 97 %. [Posttjänst för hela slanten \(SOU 2023:4\)](#).

¹⁶ Enligt kontakt med regleringsmyndigheten i november 2024. Det finns vissa mottagare på Island som undantagsvis har utdelning en dag i veckan. Fördelen med paketboxar är att användarna kan hämta och skicka samtliga försändelser på samma plats. Operatören har också erbjudit att öppna upp sina paketboxar för andra distributörer. (dnr 24-10096).

¹⁷ Valutakurs 11,5 för SEK mot Euro den 12 december 2024 (Riksbanken).

¹⁸ För internationella brev inom EU är kravet 50 % inom D+3 och 97 % inom D+5. Finland har även en begränsad dispensmöjlighet med utdelning en gång i veckan för vissa hushåll i svåråtkomlig skärgård. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110415#L3P19>

¹⁹ [Information om statsunderstöd för tidningsutdelning | Traficom](#)

²⁰ Enligt kontakt med regleringsmyndigheten i januari 2025. Danmark har ny postlag 2024 med befordringstid internationellt D+5 97%. Det finns också en marknad för expressbrev.

samhällsomfattande posttjänsten när det gäller insamling och utdelning av blindskriftsförsändelser. Danmark har en omfattande digitalisering med krav på digital brevlåda för företag sedan 2013 och för enskilda sedan 2014.

PTS kan av den nordiska jämförelsen dra slutsatsen att övriga nordiska länders befordringstidskrav är lägre ställda än det svenska. Samtidigt erhåller tillhandahållaren i flera av de nordiska länderna olika former av statligt stöd för att finansiera tjänsterna utöver portointäkter. För att kunna säkerställa en långsiktigt hållbar samhällsomfattande posttjänst i Sverige bedömer PTS att valet står mellan att anpassa regleringen, eller att finansiera de kostnader som dagens servicenivå innebär.

3. Undersökningar om användarnas behov

PTS gör regelbundet undersökningar om användarnas behov av posttjänster. Dessa har under de senaste åren visat att användarnas behov ändras till följd av digitaliseringen och att färre användare skickar brev. För användarna är tillförlitlighet i brevtjänsten något viktigare än snabbhet, även om snabbhet fortfarande är relativt viktigt för många privatpersoner. Allt färre uppger att de är beroende av utdelning av post fem dagar i veckan och allt färre skickar brev. 75 procent av den vuxna befolkningen är anslutna till digitala brevlådor och ca 97 procent använder internet.²¹

I PTS undersökning *Befolkningens användning av posttjänster* som publicerades i februari 2024 uppger 58 procent av privatpersonerna att det inte skulle få några konsekvenser för dem, om befordringstiden för brev förlängdes från två till tre dagar.²² I fritextsvaren finns det några som menar att det kommer krävas större framförhållning och planering ifall befordringstiden för 1:a-klassbrev förlängs. Många användare menar att konsekvenserna av längre befordringstider beror på innehållet i breven. Det kan till exempel röra sig om att det kan finnas räkningar i breven som inte kommer att hinna betalas i tid och att det skulle kunna få konsekvenser för egenföretagare.²³ Resultaten pekar på att det är viktigare att veta att det kommer fram till rätt person på utsatt tid, än att det kommer fram snabbt.

Enligt PTS undersökningar bör fokus ligga på att säkerställa en stabil och tillförlitlig, om än något långsammare, postgång för de brev som inte kan digitaliseras.²⁴ Digitaliseringen av större företag och myndigheter bedöms ha kommit längre än av

²¹ Enligt *Utredningen om digital post* (SOU 2024:47).

²² 931 respondenter av 1316 valde att besvara frågan. Av dessa menade 58 procent att det inte skulle få några konsekvenser och 13 procent att de inte visste eller kunde komma på några konsekvenser. [Befolkningens användning av posttjänster, 2023](#), PTS-ER-2024:1.

²³ De mest förekommande möjliga konsekvenserna som tas upp i fritextsvaren *Befolkningens användning av posttjänster* (2022) är liknande: att det tar längre tid att få sin post, risk att missa att betala räkningar, men också missa bokningar av tider och dylikt och att det för egenföretagare skulle få olika negativa konsekvenser för företaget. Huvudorsakerna till företags behov av att kunna ta emot brev är att avsändarna inte är anslutna till en digital brevlåda, och orsaken till att de har behov att kunna skicka brev är att mottagarna saknar möjlighet eller vilja till att ta emot elektronisk information (Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad, 2018).

²⁴ Bl.a. PTS rapporter *Samhällets behov av posttjänster* (2020) och *Befolkningens användning av posttjänster* (2023).

småföretag och mindre kommuner²⁵. Äldre och personer med låg digital delaktighet använder fysisk post i större utsträckning än andra användare.²⁶ Digitala brevlådor, webbplatser och appar skulle kunna bli mer tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.²⁷ PTS undersökning *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet* (SMFOI, 2024) visar bland annat att bara drygt 50 procent av personer med funktionsnedsättning känner sig delaktiga i det digitala samhället.²⁸ En slutsats är att samhället behöver fokusera på fler insatser för digital inkludering för att digitaliseringen ska ge positiva effekter för fler.²⁹

²⁵ PTS undersökning Samhällets behov av posttjänster (2020) och SOU digital post 2024:47.

²⁶ PTS undersökning *Särskilda behov av posttjänster* (2021).

²⁷ PTS undersökningar: [Otillgängliga webbplatser och appar hindrar konsumenter](#) samt [Ny rapport visar att personer med funktionsnedsättning har en utsatt position på nätet](#).

²⁸ PTS betalar för undersökningen: [Ny undersökning visar att många fortfarande känner sig utanför digitaliseringen](#). Rapporten är framtagen av Begripsam i samarbete med Centrum för Klinisk Forskning (CKF) Region Dalarna sedan 2017 och utgör underlag i PTS uppdrag om digital inkludering som kompletterar SCB:s undersökningar.

²⁹ Brist på tillgång till smarttelefoner och kunskap om funktioner gör att personer med funktionsnedsättning hamnar utanför det digitala samhället enligt PTS rapport. [Bristen på tillgång till smarttelefoner och kunskap om funktioner gör att många hamnar utanför det digitala samhället](#). [Ny undersökning visar att många fortfarande känner sig utanför digitaliseringen](#).

4. Effekter av förändrade befordringstider för samhällsviktiga funktioner

För att få ytterligare kunskap om hur samhällsviktiga funktioner skulle påverkas vid en förlängd befordringstid anlidade PTS hösten 2024 en konsult som fick i uppdrag att kvalitativt undersöka och analysera posttjänsternas servicenivåer och effekterna för samhällsviktiga funktioner vid en övergång från en befordringstid på två dagar till en befordringstid från tre upp till fem dagar för brev. Konsultens rapport finns med som bilaga till denna rapport.

I detta kapitel presenterar vi de viktigaste resultaten från undersökningen. Avslutningsvis kommenterar vi några av de resultat som konsulten redovisar.

Undersökning av konsekvenser för samhällsviktiga funktioner av förlängd befordringstid för brev

Digitalisering är en växande trend hos samhällsviktiga funktioner och de flesta behoven av fysisk post har ersatts eller kommer att ersättas av digitala meddelanden, enligt respondenterna. Flera myndigheter, regioner och kommuner har kommit långt med digitaliseringen, vilket bidrar till att minska beroendet av fysiska brev. "Mina Meddelanden", som är en statlig tjänst vars syfte är att invånare ska kunna ta emot post digitalt från myndigheter, kommuner och regioner, och andra digitala lösningar har potential att ersätta många tidskritiska brevöversändelser på sikt.

Av de brevöversändelser som idag är fysiska och som anses vara samhällskritiska, bedömer respondenterna i undersökningen att majoriteten kommer att kunna hanteras via olika typer av digitala tjänster, dock inte alla. Vissa samhällsviktiga översändelser, såsom rättsliga delgivningar, medicinska prover och myndighetsbeslut, är fortfarande beroende av snabb fysisk posthantering. En förlängd befordringstid kan medföra längre handläggningstider och påverka rättssäkerheten, om inte lagstiftning och rutiner anpassas till förändringen.

En förlängd befordringstid kan medföra konsekvenser för samhället, framförallt befördran av sådant som inte kan digitaliseras, vilket främst gäller fysiska föremål. Även om det finns tillgängliga alternativa exprestjänster och pakettjänster, är dessa ofta dyrare och de intervjuade ser framförallt att dessa kommer att användas i undantagsfall. Anledningen är att de bedömer att kostnaderna kommer att öka markant, samt att majoriteten av de översändelser de skickar idag kommer att lösas

med hjälp av digitalisering och ändrade rutiner. En förlängd befordringstid kan bidra till ökade administrativa kostnader och längre handläggningstider för myndigheter, men det kan också driva på digitaliseringen och minska miljöpåverkan genom färre fysiska brev. På sikt kan detta innebära mer effektiva och hållbara lösningar för samhället som helhet, enligt respondenterna.

Accelerera digitaliseringen och utveckling av digital post

För att minska beroendet av fysiska posttjänster och hantera en längre befordringstid föreslår konsultrapporten att myndigheter och andra samhällsviktiga aktörer intensifierar sitt arbete med digitala lösningar. Särskilt viktigt är det att stärka och utveckla den gemensamma infrastrukturen för digital kommunikation, inklusive säkerhetsfunktioner som kan möjliggöra hantering av känslig information på ett säkert digitalt sätt. Det är viktigt att så många som möjligt är anslutna till den digitala infrastrukturen när servicenivåerna för fysiska posttjänster anpassas. Det skulle underlätta om fler företag och enskilda ansluter sig till digitala brevlådor på sikt. Utvecklingstakten påverkas av om begränsningar och hinder undanröjs. Det finns regler på olika områden som begränsar hur utskick till enskilda kan ske, som kan behöva ändras.

Juridiska och tekniska förändringar och digital omställning

För att anpassa till längre befordringstider bör relevanta lagar och regler ses över på sikt enligt konsultundersökningen. T.ex. delgivningslagen, förvaltningslagen, aktiebolagslagen och andra regler kring tidsfrister och skyndsamt posthantering kan behöva ses över och vid behov justeras på sikt för att säkerställa rättssäkra beslut och handläggning vid längre postgång.³⁰ Myndigheter föreslås identifiera juridiska hinder och lyfta dem till sina huvudmän för lösning som t.ex. ändrade lagar och rutiner. Offentliga aktörer efterlyser i sina intervjusvar även ytterligare funktionaliteter i infrastrukturen såsom särskilda delgivningsmöjligheter, fakturahantering, tvåvägskommunikation och möjlighet att skicka andra filformat eller större filer än 2 MB i Mina meddelanden.³¹ Flera av de myndigheter som är anslutna skulle också kunna skicka mer genom infrastrukturen om deras verksamhetssystem anpassades för det. Det kan behövas beslut i god tid så att det finns tid för omställning.

³⁰ I SOU 2024:47 digital post bilaga 3 kartläggs juridiska hinder som vissa lagar som uppges behöva åtgärdas för att användning av Mina meddelanden ska få fullt genomslag, t.ex. delgivningslagen, körkortslagen, stiftelseförordningen, vallagen, lagen om totalförsvarssplikt, s. 321. Samt i Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) beskrivs frågan och möjliga lösningar.

³¹ Skatteverket har föreslagit en ökning till 15 MB som bedöms räcka enligt SOU 2024:47.

Digital inkludering och tillgång till lösningar för sårbara grupper

Det behövs fler insatser inom området digital inkludering för att alla ska kunna delta fullt ut i samhället. Vissa grupper riskerar att påverkas mer av en längre befordringstid, som t.ex. äldre, vissa personer med funktionsnedsättning, personer utan personnummer eller med skyddad identitet. Alltför många i dessa grupper har inte tillgång till eller förmåga att använda digitala tjänster, vilket gör att deras beroende av fysisk post kvarstår. För dem kan längre postgång leda till utanförskap och försenade tidskritiska försändelser. Särskilda insatser behövs därmed för att säkerställa att personer utan digital tillgång inte hamnar i ett större utanförskap.

Postdistribuerade dagstidningar kan drabbas negativt av längre befordringstider

Konsulten konstaterar att även tidningarna digitaliseras i snabb takt. De postdistribuerade tryckta tidningarna har minskat med 30 % de senaste två åren och antalet bedöms fortsätta minska.³² Förlängd befordringstid inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten kan enligt undersökningen leda till att pappersutgåvor av tidningar förlorar läsare och intäkter, vilket riskerar att minska tillgången till lokal nyhetsförmedling.

PTS kan konstatera att de dagstidningar som även fortsatt behöver distribueras i postflödena kan komma att behöva nyttja kompletterande distributionstjänster jämfört med i dagsläget. PTS bedömer därför att det finns behov av att se över nuvarande distributionsstöd för postdistribuerade dagstidningar eller genomföra liknande insatser i samband med att regeringen eventuellt beslutar om ett ändrat befordringstidskrav.³³ Redan idag finns ett distributionsstöd för tryckta nyhetstidningar i Sverige³⁴ och både Finland och Norge har liknande distributionsstöd.³⁵ Se även bilaga 3.

³² De flesta abonnemang är en kombination av papperstidning och digital tidning enligt Tidningsutgivarna. I storstäder avser hälften av prenumerationerna enbart digitala tidningar. I vissa landsorter har man slutat helt med papperstidningar. Trenden är att allt fler kunder blir digitala, vilket minskar behovet av tryckta tidningar på sikt.

³³ *Posttjänst för hela slanten* (SOU 2023:4) föreslår att ett särskilt tidningsstöd bör övervägas utanför den samhällsomfattande posttjänsten. En sådan reglering skulle inte behöva begränsas till adresserade postdistribuerade dagstidningar, utan skulle även kunna innefatta gratis lokaltidningar som är oadresserade samt tidskrifter, om det bedöms att ett sådant behov finns.

³⁴ Distributionsstödet vid införande av varannandagsutdelning är 14,5 kr/per tidning år 2021-2023, 10 kr år 2024, och 7 kr år 2025. Det är ett omställningsstöd som successivt trappas ner för att efter 2025 upphöra. (Förordning (2021:1205) om stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag). [Stöd för varannandagsutdelning - Mediemyndigheten](#).

³⁵ [Distribution av nyhetstidningar i hela landet](#).

Totalförsvarets behov av tillförlitliga brevtjänster

I konsultrapporten beskrivs områden där det finns behov av en tillförlitlig brevtjänst även i framtiden. Respondenterna lyfter behov av en robust infrastruktur med fungerande postgång även vid kris eller höjd beredskap, vilket kan behövas utredas vidare.³⁶ I totalförsvarspropositionen påpekar regeringen också att det bör identifieras hur totalförsvarets behov av posttjänster påverkas vid höjd beredskap och att erfarenheter från Rysslands invasion av Ukraina bör tas tillvara i ett sådant arbete.³⁷ PTS avser att ställa ett sådant uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut och har under hösten 2024 inlett en dialog för ett projekt som löper under 2025 och avslutas med en rapport.

Utveckla den gemensamma infrastrukturen för digital kommunikation

I syfte att minska beroendet av fysiska posttjänster och hantera en längre befordringstid rekommenderar konsulten att samhällsviktiga aktörer intensifierar sitt arbete med digitala lösningar och lyfter särskilt behovet av att stärka den gemensamma infrastrukturen för digital kommunikation. PTS instämmer i konsultens rekommendation. Av myndighetens remissvar till Utredningen om digital posts betänkande (SOU 2024:47) framgår att PTS anser att man bör titta på förutsättningarna för ett krav på enskilda att ansluta sig till en digital brevlåda. PTS är av åsikten att det behöver tas ett samhällsperspektiv på frågan vad individer behöver för att ta nästa steg i sin digitala användning genom att, bland annat, förbättra förutsättningarna för att ställa krav på mottagare att ansluta sig till en digital brevlåda. Hur detta ska genomföras behöver skyndsamt utredas vidare. I sammanhanget kan obligatorium och undantag ingå eftersom de frågorna ännu inte utretts i tillräcklig grad.³⁸ Utredningens bedömning är att det behövs en tydligare styrning av digitaliseringen av offentlig sektor i Sverige.³⁹

³⁶ Försvarsmakten och MSB har t.ex. uppgett ett sådant behov, och uppgav att de gärna vill bli intervjuade framöver när deras kartläggning är klar.

³⁷ Totalförsvarspropositionen 2024/25:34, sid. 130.

³⁸ Förutom möjligheter att göra besparingar ser SKR att digital post medför fördelar som minskade transporter, effektivare administration, kortare handläggningstider, högre informationssäkerhet, minskat antal fel och försvunnen post samt bättre totalöversikt. Kommunerna kan också tillmötesgå medborgares förväntan om minskad väntetid. SKR vill gärna se ett obligatorium för enskilda eftersom det skulle innebära att alla mottagare går att nå digitalt samt lägre kostnader. (SOU 2024:47), s 184.

³⁹ Utredningen föreslår införande av digitala brevlådor för myndigheter, kommuner och regioner år 2026. PTS menar i sitt remissvar att utredningen borde tagit frågan ett steg längre och utrett såväl vilka förutsättningar som behöver skapas för obligatorium som behovet av undantag och deras utformning. PTS anser att det varit önskvärt om utredningen också hade haft möjlighet att utreda och föreslå förutsättningar för ett obligatorium för enskilda på sikt. PTS remissvar SOU 2024:47, Dnr 24-10978.

Insatser för att motverka digitalt utanförskap

Konsultundersökningen efterlyser också särskilda insatser för att minska digitalt utanförskap, till exempel som en följd av längre befordringstider. PTS arbetar bl.a. med digital inkludering, stöd för utbyggnad av bredbandsinfrastruktur samt driver Digitalidag för att alla ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter.⁴⁰ PTS redovisade i december 2024 ett regeringsuppdrag om insatser för ökad digital inkludering och användning av digitala tjänster (Fi2024/00172) som kartlägger vad som behöver göras för att fler ska bli digitalt inkluderade.⁴¹ PTS har också i regleringsbrevet för 2025 fått i uppdrag att verka för en ökad digital inkludering och en ökad användning av digitala tjänster. Enligt uppdraget ska myndigheten i dialog med berörda offentliga och andra aktörer, främja, stödja och följa arbetet med att uppnå en sådan utveckling.⁴²

⁴⁰ PTS upphandlar även inkluderande tjänster som särskild posttjänst i glesbygd och portofri befordran av blandskriftsförsändelser. [Ingen ska lämnas utanför det digitala samhället.](#)

⁴¹ PTS har slutredovisat uppdraget i december 2024 och föreslår bl.a. att regeringen uppdrar åt PTS att samordna och i dialog med berörda aktörer främja arbetet för en ökad digital inkludering. PTS föreslår även att relevant myndighet informerar allmänheten om trygg och säker användning av internet, att det tillsätts en utredning om hur olika fysiska platser för stöd kan skapas för en ökad digital kompetens. (Fi2024/00172). [PTS i ny roll – att i samverkan med andra aktörer arbeta för att fler ska vilja och kunna vara delaktiga i ett alltmer digitaliserat samhälle](#)

⁴² PTS regleringsbrev för 2025 (Fi2024/02483) uppdrag 1 Ökad digital inkludering och ökad användning av digitala tjänster.

5. Konsekvenser för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten

Inledning

Postnord har tidigare lyft frågan om att det nuvarande befordringstidskravet i 6 § postförordningen gällande den samhällsomfattande posttjänsten inte är ekonomiskt hållbart på sikt utan en finansiering för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Av bland annat denna anledning tillsattes i oktober 2020 en statlig utredning⁴³ med uppdraget att *”utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Syftet är att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad.”* I sitt slutbetänkande som publicerades 30 januari 2023 lämnade utredningen (vilken fortsatt benämns som Postfinansieringsutredningen) bland annat förslag på ett förändrat kvalitets- och befordringstidskrav till D+3 95% förenat med ett förslag på finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Förslagen bereds för närvarande (januari 2025) inom Regeringskansliet.

I början av 2024 tog Postnord kontakt med PTS för att påtala att operatörens finansiella läge börjar bli kritiskt. Tillhandahållandet av brevtjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten kommer innebära snabbt ökande underskott under de kommande åren. I mars presenterade operatören i media⁴⁴ ett förslag på en alternativ reglering (D+3 85% i kombination med D+5 97%) som skulle omfatta perioden 2025-2030 och som skulle göra det möjligt att hantera de finansiella underskotten utan ersättning under kommande tillståndsvillkorsperiod (2025-2027).

PTS inledde då ett arbete med att analysera Postnords beräkningsunderlag i syfte att granska och så långt möjligt bedöma rimligheten i beräkningarna. Under detta arbete har PTS erhållit detaljerade underlag dels för beräkningarna i det initiala förslaget från Postnords sida, dels för modellering av alternativa regleringsmodeller inklusive beräkningar av de tillkommande lösningar som då möjliggörs. Vidare har underlag tagits fram för att möjliggöra en analys av hur förändringarna i Postnords produktion rent konkret skulle kunna påverka användarna av posttjänster.

⁴³ Kommittédirektiv 2020:101.

⁴⁴ [Annemarie Gardshol: ”Jag vill lugna alla som tror att Postnord vill ha fem dagar på sig att dela ut posten” - DN.se](#) och [Postnords krav: Fem dagar för att dela ut breven](#)

PTS har lång erfarenhet av att granska Postnords årliga kostnadsredovisning på tjänstenivå samt att genomföra riktade granskningar av olika produktions- och priskalkyler. Genom detta har myndigheten kunnat följa hur olika förändringar i och effektiviseringar av produktionen över tid återspeglats i de olika tjänsternas kostnader och resultat, inte minst då kravet i postförordningen 2018 ändrades från krav på övernattbefordran till befordran inom två arbetsdagar. Det är dock svårt att med exakthet fastställa hur stora underskott som kan undvikas i brevverksamheten för respektive år genom olika åtgärder. Däremot går det att få en välgrundad bild av den samlade utvecklingen och göra en förhållandevis detaljerad bedömning av hur stora årliga underskott som kan undvikas på sikt genom att de förändringar som möjliggörs genom olika regelförändringar. Då postflödena är komplexa och det därmed tar tid att genomföra förändringar behöver analysen omfatta en period om minst fem år.

Vi kommer i detta avsnitt att sammanfatta resultaten för PTS genomgång, samt belysa konsekvenserna av olika tänkbara lösningar. Redovisningen består av följande delar:

- Nollalternativet: vad händer om befordringstidskravet inte ändras?
- Kortfattade kommentarer angående Postfinansieringens förslag, D+3 95%.
- Redovisning av utredda alternativ inklusive en kort redovisning av miljömässiga konsekvenser.
- Analys av de praktiska konsekvenserna för användarna av posttjänster.

Nollalternativet – vad händer om kravet i 6 § postförordningen inte ändras?

Det PTS här beskriver som Nollalternativet innebär att kravet i postförordningen fortsatt är D+2 95% samt att ingen ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten utgår.

Av resultatet från PTS senaste granskning av Postnords interna kostnadsredovisning (Efterkalkyl 2023) framgår att SOT:en under 2023 gjorde ett nollresultat och det förefaller sannolikt att bolaget kommer redovisa en förlust för 2024.

Enligt Postnords prognoser kommer underskotten under 2024-25 dock att kunna begränsas till följd av redan genomförda, respektive beslutade prishöjningar och fortsatta effektiviseringar. Från och med 2026 bedömer operatören att utrymmet för effektiviseringar är uttömt inom nuvarande regelverk och att prishöjningar inte kommer vara tillräckligt för att täcka de kostnadsökningar som uppstår av ökade volymfallen. Följden blir istället accelererande underskott och beroende på volymutvecklingen finns det en risk att underskotten uppstår redan under 2025.

Fallande brevvolymer får stora konsekvenser för den samhällsomfattande posttjänstens lönsamhet. Produktion av posttjänster är en nätverksindustri med en övervägande andel fasta kostnader. Det innebär att då volymerna minskar, försvinner en stor del av intäkterna medan en hög andel av kostnaderna kvarstår. Dessa kostnader behöver då fördelas på kvarvarande volymer och tjänster.

Den tidigare nämnda ändringen i postförordningen 2018 innebar att kravet att 85 procent av breven skulle delas ut inom en arbetsdag (D+1 85%) och 97 procent delas ut inom tre arbetsdagar (D+3 97%) ersattes med kravet att 95% av breven skulle delas ut inom två arbetsdagar (D+2 95%). Förlängningen av befordringstidskravet möjliggjorde effektiviseringar för tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster åtminstone motsvarande 300–350 Msek/år⁴⁵. Det tog emellertid fem år att fullt ut realisera dessa besparingar (2018–23)⁴⁶. Om denna förändring inte hade skett kan det antas att besparingen istället hade motsvarats av förluster i denna storleksordning.

De årliga volymfallen har blivit allt högre för varje år och enligt Postnords bedömning kommer brevvolymer att minska med mellan 15–20 procent per år fram till 2029 till följd av en allt snabbare digitalisering. PTS bedömer att det är ett rimligt antagande. Som jämförelse kan sägas att brevvolymer minskade med 14 procent under 2023 för Postnord medan marknaden totalt minskade med 13 procent.⁴⁷

⁴⁵ Avser effekter som direkt kan härledas till förändringen, eventuella övriga effektiviseringar som indirekt har möjliggjorts vid omläggningen har inte beaktats.

⁴⁶ Landsomfattande brevutdelning är en storskalig verksamhet där det tar lång tid att ställa om produktionsprocesser och dimensionera om verksamheten till nya förutsättningar samtidigt som kvaliteten säkerställs och den dagliga verksamheten fungerar under förändringsarbetet.

⁴⁷ Svensk postmarknad 2024, PTS-ER-2024:2, s. 19.

Tabell 1: Utveckling brevvolymer 2023-2029

Beräknad utveckling brevvolymer 2023-29 ⁴⁸					
Tidslinje		Marknad		Postnord ⁴⁹	
		Vol mst - 15% per år	Vol mst - 20% per år	Vol mst - 15% per år	Vol mst - 20% per år
År -1	2023	1126	1126	820	820
År 0	2024	957	957	697	697
År 1	2025	814	766	592	558
År 2	2026	692	613	504	446
År 3	2027	588	490	428	357
År 4	2028	500	392	364	285
År 5	2029	425	314	309	228

Detta innebär att Postnords brevvolymer 2029 sannolikt kommer att uppgå till ca en tredjedel av 2023 års volymer. Det vill säga att de sjunker från ca 820 Mst⁵⁰ till 228-309 Mst motsvarande ca 28-38 procent av dagens volymer.

Kapacitetsplaneringen avseende terminalstrukturen sker på ca 5-7 års sikt med beaktande av gällande regelverk. Postnord⁵¹ startade planeringen av befintligt nätverk tidigt 2010-tal då brevvolymer uppgick till 2 875 Mst och har haft nuvarande utformning sedan 2014⁵². Förvisso planerades terminalstrukturen med utrymme för anpassningar till fallande brevvolymer, men är i stora delar densamma eftersom dagens regelverk inte möjliggör några större förändringar. Dagens volymer (2023) har mer än halverats sedan dess och ser vi till de prognosticerade volymerna för 2029 utgör de ca 10 procent av 2010 års volymer respektive omkring 13 procent av volymerna 2014.

Då det ytterst är befordringstidskravet⁵³ som avgör vilken kapacitet som operatören måste upprätthålla får detta en avgörande betydelse för möjligheterna att på sikt minska de fasta kostnaderna. Terminalnätet utgör en väsentlig andel av de fasta kostnaderna och har också en avgörande betydelse för hur produktionsprocesserna i övrigt kan anpassas till volymutvecklingen.

⁴⁸ Exklusive paketbrev.

⁴⁹ Volymuppgifter baserade på officiellt publicerat material: Mittenvärdet av spannet för Postnords marknadsandel

⁵⁰ Miljoner stycken

⁵¹ Dåvarande Posten AB

⁵² Då Posten AB:s brevvolymer var 2 875 Mst.

⁵² 2014 hade volymerna sjunkit till 2 067 Mst.

⁵³ Inklusive tillhörande kvalitetskrav (x%)

Postnord beräknar att det årliga underskottet i nollalternativet uppgår till ca 1,5 miljarder per år 2029 vilket PTS bedömer vara en underbyggd uppskattning. Den framstår heller inte som orimlig vid en jämförelse med befintliga ersättningsnivåer respektive befordringstidskrav i övriga nordiska länder (se kapitel 2).

Postfinansieringsutredningens förslag D+3 95%

Postfinansieringsutredningen lämnade förslag på ett förändrat befordringstidskrav från D+2 95% till D+3 95%. Detta förslag bygger på att befordringstidskravet kompletteras med en modell för statlig finansiering⁵⁴:

Tabell 2 Finansieringsbehov (miljoner kronor) enligt Postfinansieringsutredningen

Tabell 18.3 Finansieringsbehov (miljoner kronor)

År	2026	2027	2028	2029	2030
Nettokostnad exkl. rimlig vinst	300	560	620	680	740
Rimlig vinst	340	320	305	290	275
Schablonavdrag	-40	-40	-40	-40	-40
Belopp	600	840	885	930	975

55

En förändring som skett sedan beräkningarna i Postfinansieringsutredningen togs fram 2022 tills dess att PTS utredning inleddes hösten 2024 är att Postnord har arbetat vidare och gjort en djupare genomlysning av sin produktionsmodell. PTS har dock här inte för avsikt att beskriva utredningens betänkande och förslag närmare, men vi kan nu i efterhand konstatera att de sannolikt har underskattat behoven av en framtida finansiering vid ett krav på D+3 95%. Postfinansieringsutredningens förslag kommer fortsättningsvis inte att ingå i PTS fortsatta analys utan vi hänvisar till utredningens betänkande.

⁵⁴ Utredningen har utgått ifrån följande när de beräknat finansieringsbehovet:

”nettokostnaden beräknas utifrån de uppgifter som Postnord har lämnat,

- utgångspunkten är att Postnord 2026 har anpassat sin verksamhet fullt ut efter ett krav på tre dagars befordringstid [95%, PTS anm.],
- den rimliga vinsten beräknas utifrån en omsättning där den årliga minskningen är samma som 2022–2025, och
- ett schablonartat avdrag görs för incitament till kostnadseffektivitet”

⁵⁵ s 568, ”Posttjänst för hela slanten -Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst” SOU 2023:4.

Alternativa lösningar som PTS utrett

De alternativ som PTS analyserat är ett befordringstidskrav om D+3 85% i kombination med D+5 97% respektive enbart D+5 97% (D+5 alternativet).

PTS har till skillnad från Postfinansieringsutredningen inte beräknat någon nivå för en rimlig vinst för Postnord utan fokuserar i efterföljande avsnitt enbart på storleken på de samlade underskott som skulle kunna undvikas vid en regelförändring samt eventuella kvarstående finansieringsbehov.⁵⁶ PTS utredning belyser också vad produktionsförändringarna kan komma att betyda i praktiken och hur dessa påverkar förutsättningarna för användarna av posttjänster. Vi vill här betona att beskrivningarna nedan är Postnords bild av hur operatören kommer agera inom ramen för respektive alternativ. Omställningstiden är dock inget som myndigheten kommer kunna ställa några särskilda krav på inom föreslagen reglering.

Många av de förändringar som Postnord beskrivit att de avser genomföra i produktionen är desamma i båda alternativen och kommer här inledningsvis att beskrivas i samlad form, skillnaderna kommer därefter att tydliggöras i efterföljande avsnitt.

Båda alternativen baseras på en förändring av befordringstidskravet förhållandevis tidigt under 2025 samt en bedömning av att full effekt av Postnords effektiviseringar uppnås först 2029 (det senare gäller främst i D+5 alternativet). En senare förändring av kravet kan leda till att underskotten blir högre än beräknat och vissa kostnader för överkapacitet kan komma att kvarstå en bit in på 2030-talet. Från och med 2026 kommer exempelvis vissa av Postnords avtal för nuvarande brevterminaler att behöva omförhandlas. Om beslut om ändring av befordringstidskravet inte fattats innan dess blir följden att omfattande kostnader kvarstår efter 2029.

Huvuddragen i möjliga produktionsförändringar, enligt Postnords bedömning, till följd av ändrade befordringstidskrav listas nedan i kronologisk ordning. Förändringarna under punkt 2-3 sker dock parallellt. I D+5 alternativet fortgår sedan förändringar i processerna för sortering och distribution (3) samtidigt som antalet terminaler och övriga lokaler reduceras (4).

1. Postflygen avvecklas och volymerna flyttas över till tåg och lastbil
2. Övergång från varannandagsutdelning till utdelning vid två fasta dagar per vecka
3. Förändringar i processerna för sortering och distribution

⁵⁶ Postfinansieringsutredningen tog i sitt betänkande fram en modell för att beräkna en rimlig vinst vid ett införande av en modell för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. PTS har inte haft för avsikt att göra en förnyad bedömning av denna aspekt utan bedömer endast möjliga/sannolika underskott exklusive eventuell rimlig vinst i denna rapport.

4. Minskning av antalet terminaler och övriga lokaler (endast D+5)

D+3 85% kompletterat med D+5 97%: förskjutning av tidpunkten då självfinansiering inte längre är möjlig

Denna lösning innebär, enligt Postnord, att den samhällsomfattande posttjänsten fortsatt är självfinansierad fram till och med 2027. Underskott kan sannolikt börja uppstå redan under 2027, men under perioden därefter fram till 2030 blir de snabbt större och beräknas kunna uppgå till omkring 500–900 Msek årligen.

Denna modell sett i relation till den samhällsomfattande posttjänstens ekonomiska hållbarhet innebär att lönsamheten upprätthålls under en begränsad period. Utrymmet för effektiviseringar kommer till stora delar att vara uttömt 2027. Detta innebär att en ny översyn av befordringstidskravet skulle behöva inledas omgående efter att det nya kravet trätt ikraft för att säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten fortsatt är självfinansierad. Alternativt krävs någon form av finansiering. Kortsiktiga lösningar riskerar att leda till minskade besparingsmöjligheter på sikt.

D+5 97%: större möjlighet till självfinansiering på sikt

Detta alternativ är en modifiering av föregående förslag och bedöms kunna skapa utrymme för en fortsatt självfinansierad samhällsomfattande posttjänst fram till 2030. Möjligen kan det uppstå ett visst underskott mot slutet av perioden 2028–2029 givet den osäkerhet som finns kring hur volymerna påverkas av digitaliseringen. Underskotten kommer dock att bli väsentligt lägre än alternativet D+3 85% och D+5 97%. Eventuella underskott kan sannolikt också hanteras genom andra anpassningar av posttjänsten än de som är direkt relaterade till befordringstidskraven.⁵⁷

Den största skillnaden mellan detta alternativ och alternativet D+3 85% med D+5 97% är, enligt Postnord, att det här finns förutsättningar för en fortsatt effektivisering av processerna för sortering och distribution samtidigt som terminalnätet kan reduceras, och användning av övriga lokaler kopplat till sortering och utdelning, samt maskinpark m.m. kan minskas.⁵⁸

Ytterligare en aspekt är att det med ett långsiktigt regelverk skapas förutsättningar för att påbörja systematiska anpassningar av brevlödena och i en högre grad

⁵⁷ Det finns såväl omvärldsfaktorer som kan påverkas på sikt som reglering som PTS själva råder över som kan komma att anpassas över tid.

⁵⁸ Från omkring 2027. Detta förutsatt att det någon gång under den första halvan av 2025 kommer ett besked om hur den långsiktiga regleringen i postförordningen kommer att se ut. Detta eftersom implementeringen av en sådan omfattande förändring kräver framförhållning och en långsiktig planering. I annat fall förskjuts möjligheterna till kostnadsbesparingar och effektiviseringar framåt.

integrera dem i logistikflödena. Detta kan i sin tur skapa bättre förutsättningar för en självfinansierad samhällsomfattande posttjänst även efter 2029.

Praktiska konsekvenser för postanvändarna vid ett genomförande av förändring enligt alternativen

Detaljerna i produktionsförändringarna är i huvudsak inte så relevanta ur ett användarperspektiv utan det som får en praktisk betydelse är vilka befordringstider som uppnås i praktiken. Ett visst givet befordringstidskrav innebär inte att alla brev tar ett visst antal dagar på sig att nå fram till mottagaren, utan kravet utgör enbart en borte gräns. Det är också viktigt att beakta att förändringarna sannolikt sker gradvis i riktning mot det nya befordringstidskravet. Det skapar i sin tur förutsättningar för användare av brevtjänster att anpassa sig till förändringarna.

Följande tabell visar Postnords bedömningar av hur kvalitetsutfallet sannolikt kommer att förändras inom respektive utredningsalternativ då nätverket anpassas utifrån förändringar i befordringstidskravet. Uppgifterna utgör en teoretisk bedömning som baseras på verkligt utfall med nuvarande reglering och de produktionsförändringar som mest sannolikt kommer att genomföras givet vad som i dagsläget kan förutses:

Tabell 3: Förändring över tid efter implementering av nytt befordringstidskrav

Förändring över tid efter implementering av nytt befordringstidskrav																
Alternativ, befodrings-tidskrav		Nuläge D+2 95% (augusti 2024)					D+3 85%, D+5 97%					D+5 97%				
Uppnådd kvalitet per dag		D+1	D+2	D+3	D+4	D+5	D+1	D+2	D+3	D+4	D+5	D+1	D+2	D+3	D+4	D+5
År 0	2024	56%	95%	99%	99,7%	--	56%	95%	99%	99,7%	--	56%	95%	99%	99,7%	--
År 1 Kv. 1-2	2025	--	--	--	--	--										
Kv. 3-4		--	--	--	--	--	45%	87%	97%	99,4%	99,7%	45%	87%	97%	99,4%	99,7%
År 2 Kv. 1-2	2026	--	--	--	--	--										
Kv. 3-4		--	--	--	--	--	37%	71%	91%	97%	99,1%	37%	71%	91%	97%	99,1%
År 3 Kv. 1-2	2027	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	Gradvis övergång till:				
Kv. 3-4		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--					
År 4 Kv. 1-2	2028	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--					
Kv. 3-4		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--					
År 5	2029	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0%	35%	77%	94%	98,6%

Not. 1: Dagens lösning

Not. 2: Viss fördröjning av långväga leveranser (alla flyg tas ner)

Not. 3: Två fasta utdelningsdagar i veckan

Not. 4: Process- och terminalförändringar

Vi kan här inledningsvis konstatera att beräknad kvalitetsnivå 2029 överstiger aktuella kvalitetskrav i samtliga nordiska länder⁵⁹ (se kapitel 2), även om den blir lägre än idag.

Vid ett genomförande av något av alternativen (D+3 respektive D+5) kommer befordringstiden att gradvis förskjutas under de två första åren mot att en högre andel av samtliga inlämnade brev delas ut inom tre arbetsdagar istället för två. I D+5 alternativet sker sedan en fortsatt förskjutning av befordringstiden mot att huvuddelen av breven befordras inom fyra arbetsdagar och att kvalitetskravet på 97 procent uppnås inom fem dagar. I D+5-alternativet kommer i slutändan inga brev befordras övernatt (D+1).

Enligt Postnords beräkningar kommer effekterna av avvecklade postflyg att infalla redan under kvartal 3-4 2025, detta förutsätter dock att beslut om ett ändrat befordringstidskrav kommuniceras tidigt under 2025.⁶⁰

Som ett komplement till standardbrevtjänsten kommer det, enligt Postnord, även i ett D+5 scenario fortsatt att vara möjligt att tillhandahålla en expressbrevtjänst med en daglig leverans till kvalitetsnivåer enligt följande:

Tabell 4: Expressbrev (uppnådd kvalitet per dag)

Expressbrev			
Uppnådd kvalitet per dag	D+1	D+2	D+3
2018-2022 ⁶¹	92%	100%	100%
Nuläge ⁶²	100%	100%	100%
D+5 97% ⁶³	88%	99%	100%

⁵⁹ Med undantag av Danmark som har en hög grad av digitalisering och en så specifik och begränsad SOT att det inte går att göra några relevanta jämförelser.

⁶⁰ Årtalen i tabellen utgår dock ifrån utrednings-/analysperspektivet och är i sammanhanget preliminära. Den vänstra kolumnen utgör ramverket för en tänkt omställning. Vid ett senare besked kan vissa av de initiala stegen komma att "komprimeras" (så att de exv infaller under kv. 1-2 2026 istället).

⁶¹ Vid denna kvalitetsnivå så upplevde Postnord att: "när D+2 blev beslutat tog Postnord ner en del av Riksflygen. Det innebar att expresstjänsten under en tid inte var en övernattjänst i alla relationer i landet. Teoretiskt gick 92% fram över natt. Det blev väldigt få kundreaktioner och de som påverkades hittade andra lösningar."

⁶² Vissa geografiska relationer är undantagna från D+1-leverans i aktuella tjänstevillkor och ingår inte i denna beräkning.

⁶³ På sikt kan det bli så att leverans till postlåda endast sker vid ordinarie utdelningsdag, medan breven levereras till någon typ av servicepunkt (ombud, paketskåp eller motsvarande) övriga dagar. Detta är dock inget som är beslutat utan en möjlig förändring i ett mer långsiktigt perspektiv.

Avvecklat postflyg

Avvecklingen av postflygen⁶⁴ (riks- och regionalflyg) får endast en påverkan på befordringstiderna för försändelser i långväga relationer (ca 2,8 procent av totala brevvolymer). Då en stor del av försändelserna skickas inom respektive landområde och inte kräver flygtransport blir den regionala påverkan för de flesta postmottagare marginell. Med föreslagna förändringar kommer dock brev från södra Sverige upp till norra Sverige och omvänt få en dags längre transporttid.⁶⁵

Vid avveckling av postflygen uppfylls föreslagna kvalitetskrav (D+3 85 % kompletterat med D+5 97%, alternativt D+5 97 %) på nationell nivå, samt att en mycket liten andel av posten delas ut D+6 (ca 0,02 %).⁶⁶

Konsekvenser för möjligt antal utdelningsdagar per vecka

Vid ett förändrat befordringstidskrav skulle en modell med utdelning med två fasta utdelningsdagar kunna införas, vilket skulle leda till betydande kostnadsbesparingar i utdelningsledet, enligt Postnord. Denna utdelningsmodell innebär att posten delas ut vid två fasta utdelningsdagar i veckan inom respektive utdelningsområde istället för dagens produktionsmodell där utdelningen av flertalet tjänster alternerar mellan två respektive tre dagar i veckan inom ett och samma område. Brevbärarna växlar fortsatt mellan olika utdelningsområden beroende på veckodag, men för mottagarna sker utdelningen på samma veckodagar.

En fördel med modellen är att utdelningsdagarna blir fasta varför förutsägbarheten för användarna ökar. Innan en modell med utdelning två dagar i veckan införs skulle dock PTS behöva säkerställa att den är förenlig med de krav på femdagarsutdelning som ställs i postdirektivet.⁶⁷

Miljö- och klimatomfattande konsekvenser

Genom ett effektiviserat tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten finns det sannolikt fler möjligheter att minska postdistributionens klimatbelastning än

⁶⁴ Postflygen drivs inte i Postnords egen regi, så rent praktiskt handlar det om uppsägning av befintliga avtal med tredje part.

⁶⁵ En dags ytterligare fördröjning kan bli aktuellt för de brev som kräver både riksflyg och lokalflyg (t.ex. Gotland + riksflyg eller den nordligaste delen av Norrland + riksflyg), vilka ingår i den volym som kan komma att delas ut D+6.

⁶⁶ Vid en jämförelse mot tabell 3 så uppstår en differens mot den kvalitet som beräknas att kunna uppnås i respektive alternativ. Det handlar om att 0,02% utgör den renodlade flygeffekten som leder till att ett fåtal försändelser inte kommer fram på dag 5 (dvs utgör en delmängd de max 3% som kvalitetskravet medger). Resterande andel(ar) utgör den normala avvikelser som uppstår vid svåra trafik- och vägförhållanden, tågförseningar eller annat som kan inträffa i den dagliga verksamheten.

⁶⁷ Artikel 3 direktiv 2008/6/EG.

idag, men PTS har bedömt det som alltför osäkert att göra mer detaljerade beräkningar, utan fokuserar här enbart på vad en avveckling av postflygen innebär miljömässigt. Vid en nedtagning av alla postflyg, riksflyg såväl som lokalflyg blir den sammanlagda effekten enligt Postnords beräkningar minskade utsläpp av CO₂ med 10 414 ton per år⁶⁸ fördelat på riksflyg med ca 7 800 ton och lokalflyg ca 2 600 ton.

Uppföljning och tillsyn

I det fall ett beslut om ett förändrat befordringstidskrav motsvarande de alternativ som utretts i denna rapport fattas, kommer PTS fortsätta att bedriva ett aktivt tillsyns- och uppföljningsarbete för att säkerställa att tillhandahållaren klarar att möta de nya kraven och att den samhällsomfattande posttjänsten över tid motsvarar samhällets behov. För att tillsyn av befordringstiderna ska bli effektiv kan det bli aktuellt att ge PTS möjlighet att vid behov besluta om sanktionsavgifter vid eventuell överträdelse av befordringstidskravet.

⁶⁸ Enligt uppgift från Postnord baserade på utfall 2023.

6. PTS slutsatser

I denna rapport har PTS undersökt olika alternativ för reglering av befordringstider och analyserat konsekvenserna för användarna och tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten. Utgångspunkten har också varit att belysa frågan om möjlighet till självfinansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

Förutsättningarna på postmarknaden förändras i snabb takt till följd av ökad användning av digitala alternativ men också på grund av ökade möjligheter att integrera brevflödena med de expanderande logistikflödena. Det finns därför en ofrånkomlig osäkerhet i de bedömningar PTS gör i denna rapport. Myndigheten kan dock konstatera att digitaliseringen fortsatt kommer att påverka behovet av posttjänster samt att den samhällsomfattande posttjänsten, så som den ser ut idag, inom kort inte längre är lönsam.

Av förarbetena från 2009/10 framgår att om det i framtiden visar sig att tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten skulle innebära en nettokostnad och utgöra en orimlig ekonomisk belastning kan frågan om tjänstens omfattning och kvalitet samt frågan om finansiering återigen behöva omprövas. Vad som i en sådan situation kan övervägas att ändra är främst kvalitetskraven beträffande befordringstider.⁶⁹

Här följer PTS övriga slutsatser och bedömningar som myndigheten gör mot bakgrund av det som redovisas i rapporten.

Användarnas och samhällets behov

PTS undersökningar av användarnas behov av posttjänster visar att användarna i hög grad tar till sig de nya sätt att kommunicera som digitaliseringen erbjuder och att behov, beteenden och attityder gradvis förändras. Dessa anpassningar kan antas fortsätta allt eftersom Sverige blir ett allt mer digitaliserat samhälle. Det finns därför skäl att se över regleringen av befordringstider för att undvika en reglering som inte motsvarar de långsiktiga behoven i samhället och därmed inte är ekonomiskt hållbar.

Den konsultundersökning som PTS låtit göra visar att myndigheter, regioner och kommuner har gjort, gör och fortsatt kan göra mycket för att anpassa sina behov av posttjänster. En del av anpassningarna kräver dock en viss omställningstid.

⁶⁹ Prop. 2009/10:216 s. 47 f.

Undersökningen visar också att det finns behov av insatser för att underlätta för grupper som är eller riskerar att hamna i digitalt utanförskap vid längre befordringstider samt att hitta alternativa snabba förmedlingstjänster för viss post som inte kan digitaliseras.

Att utveckla sätt att kompensera användare som drabbas alltför negativt av förändrad befordringstid är sannolikt mer effektivt från ett samhällsekonomiskt perspektiv än att finansiera en befordringstidsreglering som inte motsvarar samhällets generella behov av posttjänster. PTS bedömer vidare att det kan finnas behov av att se över ett eventuellt distributionsstöd för postdistribuerade dagstidningar eller liknande insatser i samband med att regeringen eventuellt beslutar om ett ändrat befordringstidskrav, på samma sätt som gjordes då Postnord införde sin nya utdelningsmodell 2022.

Förutsättningar för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten

Accelererande underskott vid tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten påverkar förmågan att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet utifrån postlagens mål. Därför är det viktigt med en reglering som möjliggör en utveckling där brevflödena allt mer integreras med de expanderande logistikflödena och där leveranstid och tjänsteinnehåll kontinuerligt utvecklas. Till följd av de växande paketflödena utvecklas fler användaranpassade lösningar i snabb takt som har förutsättningar att i ökad grad svara mot allt fler av samhällets olika behov av posttjänster.

Konsekvenser vid en förändrad befordringstidsreglering

Många försändelser kommer initialt sannolikt befordras inom samma tid som idag vid en reglerad förlängning av befordringstiderna. Tiden det tar för tillhandahållaren att ställa om sin verksamhet skapar utrymme för användarna att anpassa sina processer.⁷⁰ För brev som skickas från en avlägsen plats från ena landsändan till den andra kommer dock befordringstiden bli längre än idag. Dessa brev utgör en relativt liten andel av de brev som förmedlas.

En positiv konsekvens av förlängda befordringstider är att den miljö- och klimatmässiga belastningen skulle minska eftersom antalet transporter skulle bli färre. I synnerhet dagens lösningar med flygtransporter skulle kunna avvecklas vilket skulle innebära minskade koldioxidutsläpp.

⁷⁰ Se tabellen "Förändring över tid efter implementering av nytt befodringskrav" i kapitel 5.

Behov av en riktning och tid för omställning

För att olika aktörer i god tid ska kunna anpassa sina respektive verksamheter och regelverk till längre reglerade befordringstider behöver förutsättningarna för framtidens samhällsomfattande posttjänst fastställas inom kort. Enligt PTS bedömning står valet mellan att upprätthålla en hög servicenivå genom dagens befordringstidskrav, vilket snart kommer innebära stora kostnader för tillhandahållandet av tjänsten. Alternativet är att förlänga befordringstiderna och istället lägga samhällets resurser på att utveckla nya digitala tjänster och möjliggöra att så många användare som möjligt kan nyttja dessa. Som framgår av de beräkningar som PTS har gjort⁷¹ överstiger de möjliga besparingar som kan uppnås vid ett förändrat befordringstidskrav de tillkommande kostnader som eventuellt kan komma att belasta olika samhällskritiska verksamheter.

Om beslut om längre befordringstid fattas relativt snart kan tillhandahållaren påbörja systematiska anpassningar av kapacitet och infrastruktur för brevflödena, samt i högre grad integrera dem i logistikflödena. Det skapar förutsättningar för en självfinansierad samhällsomfattande posttjänst även efter 2029.

⁷¹ Se bilaga 3 Kostnadsanalys samhällskritiska verksamheter.

Bilaga ADL konsultrapport om samhällsviktiga funktioner: Introduktion

Konsekvenser för samhällsviktiga funktioner av förlängd befordringstid för brev

Bakgrund till undersökningen

Postmarknaden är under förändring på grund av samhällets digitalisering, vilket i sin tur skapat ett större behov av att skicka paket och ett minskat behov av att skicka brev. År 2018 förlängdes befordringstiden från utdelning dagen efter att breven har lämnats in (s.k. övernattbefordran) till utdelning inom två arbetsdagar, vilket har gett tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, Postnord, en möjlighet att dela ut de flesta breven varannan dag istället för varje dag. 2020 lade dåvarande regering fram en departements-PM där det föreslogs att befordringstider skulle bibehållas men att kvalitetskravet kunde sänkas från 95 till 85 procent.⁷² Därefter har regeringen låtit göra en översyn av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och hur tjänsten kan finansieras. Den av regeringen tillsatta postfinansieringsutredningen föreslog i sitt betänkande *Posttjänst för hela slanten* (SOU 2023:4) att postregleringens krav på befordringstid ska ändras från utdelning inom två dagar till inom tre dagar. Postnord har nyligen gått ut med önskemål om ytterligare förlängning av befordringstiden och lämnat önskemål om att kvalitetskravet, att 95 procent av breven ska delas ut i tid, bör sänkas till 85 procent och delas ut inom tre arbetsdagar samt 97 procent inom fem arbetsdagar.⁷³

Undersökningens syfte och frågeställning

PTS har tidigare utfört ett antal undersökningar i ämnet, såsom *Behov av fysiska brevtjänster på en digitaliserad marknad* (2018), *Befolkningens användning av posttjänster* (2023) och *Samhällets behov av posttjänster* (2020), där man kartlagt både privatpersoners, företags och myndigheters användning av posttjänster. Under de senaste åren har dock mycket skett på digitaliseringsfronten, samt att den statliga utredningen om digital post (*Digital myndighetspost – Betänkande av Utredningen om digital post* (SOU 2024:47)) har lämnat ett förslag om att införa digital post för

⁷² Förslaget mötte kritik från flera instanser och regleringen ändrades inte till följd av departements-PM.

⁷³ Sveriges radio 3 februari 2024: <https://sverigesradio.se/artikel/postnords-vd-darfor-behover-vi-fem-dagar-att-dela-ut-post>. Postnord har 2024 uppgivit till PTS att de vill ha tre dagars befordringstid med 85 % kvalitetskrav och 97 % inom fem arbetsdagar, dnr 24-1937.

myndigheter, regioner och kommuner från och med 2026, så att merparten av breven från det offentliga till medborgare sannolikt blir digitala inom några år. Därav finns det ett nytt behov av att vidare undersöka hur samhällsviktiga funktioner skulle påverkas vid en förlängd befordringstid.

Utifrån detta är syftet med denna undersökning att kvalitativt undersöka och analysera posttjänsternas servicenivåer och effekterna av en övergång till en befordringstid från tre upp till fem dagar för brev inom den samhällsomfattande posttjänsten. Detta har besvarats genom följande delfrågor:

- Vad är behovet av posttjänster för samhällsviktiga funktioner och sårbara grupper?
- Vad är utbudet, tillgängligheten och kostnaden för alternativa fysiska posttjänster på marknaden?
- Vad blir de ekonomiska och andra effekter/konsekvenser för samhället av tre och upp till fem dagars befordringstid?

Avgränsningar och definitioner

I undersökningen har följande definition av brev använts, vilken föreslagits av PTS: *”Det är frimärkta brev, samt genom ändrade tjänstevillkor även övriga 1:a-klassbrev, d.v.s. enstaka försändelser, portobetalt och frankostämplat samt brevsändning. Befordringskravet gäller brev på högst 2 kg och inte alla postförsändelser. Enligt postlagen definieras brev som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert och väger max 2 kg.”*

I och med undersökningens omfattande frågeställning för samhällets myndigheter, regioner och kommuner, där stort arbete krävs för dessa aktörer att utreda, är det viktigt att se de insamlade svaren som en nulägesbild och uppskattningar. Baserat på detta ska även analysen och de slutsatser som dragits beaktas liknande. Flertalet intervjuade tillägger att de kan återkomma med mer detaljer till PTS, vilka kan komma att komplettera denna undersökning.⁷⁴

För analysen av de alternativa posttjänsterna, har det initialt undersökts ur ett brett perspektiv. Vidare har vi i samråd med PTS valt att fokusera analysen på logistikaktörer i marknaden, då dessa anses till störst grad kunna möta behovet av posttjänster med kortare befordringstid framöver.

⁷⁴ T.ex. MSB, Kronofogdemyndigheten och Försvarsmakten gör kartläggningar av sina postbehov och uppger att de planerar att kontakta PTS i efterhand med sina svar. Statens veterinärmedicinska anstalt har kontaktat PTS med komplettering av svar.

Metod

Undersökningen har genomförts med en kombination av kvalitativa intervjuer, enkätstudie, samt skrivbordsstudier. Störst vikt har lagts på de kvalitativa intervjuerna, vilka har genomförts med utvalda myndigheter, regioner, och intresseorganisationer i samråd med PTS. Vidare har svaren från de kvalitativa intervjuerna kunnat kompletteras och verifieras utifrån både skrivbordsstudier och en större enkätstudie. Enkätundersökningen har skickats ut till samtliga regioner och kommuner i landet, för att kunna få en så bred bild som möjligt.

För de kvalitativa intervjuerna har en generell intervjuguide framtagits, i samråd med PTS. Denna har vidare kompletterats med specifika frågor i de fall intervjuad myndighet eller regionen kunnat ge input inom specifika områden, exempelvis djupdykning med Mediemyndigheten och Tidningsutgivarna (TU) angående den postdistribuerade dagstidningsutdelningen.

Urval och bortfallsanalys

För de kvalitativa intervjuerna och för enkätstudien har urval skett i samråd med PTS. För båda av dessa har fokus och prioriteringen legat i att fånga en så bred bild som möjligt av samhällets behov av posttjänster. En sammanställning av vilka som svarat på enkäten, återfinns i bilaga 2.

Kvalitativa intervjuer

För de kvalitativa intervjuerna har 14 olika myndigheter, organisationer och regioner intervjuats (se tabell 1). Detta har inneburit 15 olika intervjuer med 28 olika personer. Detta har givit undersökningen en bred spridning av samhällsviktiga funktioner, där olika typer av tidskritiska försändelser har kunnat identifieras. Även branschorganisationer har intervjuats, för att både skapa en bredare bild av samhällsviktiga funktioner, men även för att kunna fånga upp sårbara personer i samhället, genom intervjuer med exempelvis SPF Seniorerna.

Intervjuade organisationer		
Valmyndigheten	Domstolsverket	Mediemyndigheten
Skatteverket	Region Stockholm	Region Värmland
Försäkringskassan	Migrationsverket	Patent- och registreringsverket
Bolagsverket	Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)	Tidningsutgivarna (TU)
Pensionsmyndigheten	SPF Seniorerna	

Tabell 1: Intervjuade organisationer

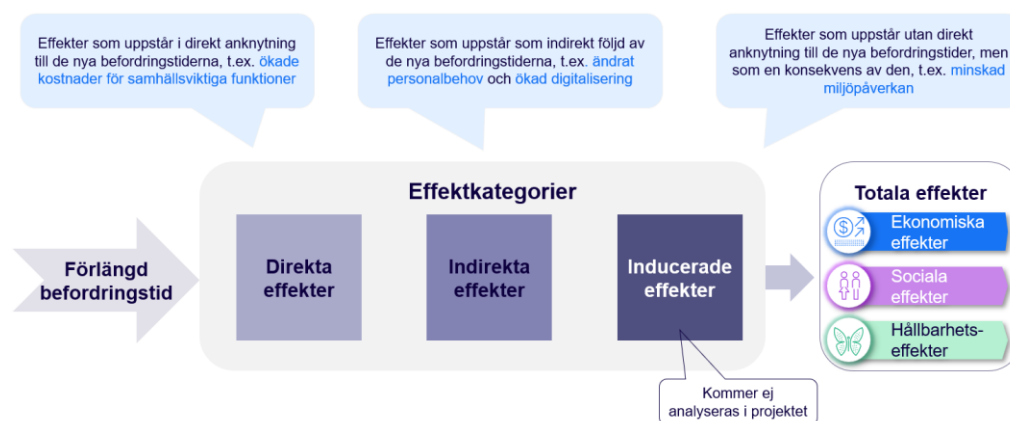
Utöver dessa har även ytterligare myndigheter och organisationer kontaktats, där de antingen valt att skicka in skriftliga svar, såsom Region Gotland, alternativt kommer de dela svar i efterhand med PTS som t.ex. MSB och Kronofogdemyndigheten.

Enkätstudie

Enkätundersökningen har skickats ut till samtliga regioner och kommuner i Sverige, men exkluderat de som kontaktats för intervju. Av dessa har det samlats in 170 unika svar, från över 100 unika kommuner och regioner (se bilaga 2). Genom att samla in kvantitativa data via enkäter har vi kunnat få en bredare förståelse av de svar och bedömningar som framkommit i intervjuerna. Där intervjuerna gav djupare insikter i deltagarnas perspektiv och erfarenheter, bidrog enkätstudien med ett bredare statistiskt underlag som har gjort det möjligt att bekräfta och generalisera de kvalitativa resultaten. Kombinationen av dessa metoder har därmed stärkt analysens tillförlitlighet och gett en mer nyanserad bild av frågeställningarna.

Ramverk för att identifiera konsekvenser och effekter

För att utvärdera och kategorisera konsekvenserna och effekterna av en förlängd befordringstid, baserat på den kvalitativa och kvantitativa undersökningen, har ett ramverk använts (se Figur 1). Ramverket kategoriserar konsekvenser och effekter utefter tre huvudsakliga perspektiv; ekonomiska, sociala och hållbarhetseffekter. Samtliga av dessa kan sedan klassificeras som antingen direkta, indirekta eller inducerade effekter, där denna undersökningen fokuserat på de första två. Ramverket har anpassats för att lyfta in utvärderingens målsättning, för att förstå de viktigaste konsekvenserna och effekterna av en förlängd befordringstid.



Figur 1: Ramverk för att identifiera konsekvenser och effekter

Analys av alternativa posttjänster/aktörer

Analysen av alternativa posttjänster har genomförts via skrivbordsstudier, samt telefonintervjuer med olika aktörer på postmarknaden. Utgångspunkten i analysen har legat i två huvudsakliga frågeställningar:

- Vilka alternativa fysiska posttjänster finns det på marknaden som skulle kunna lösa problematiken med en befordringstid som överstiger två dagar?
- Vad är utbudet, tillgängligheten geografiskt, och kostnaden för dessa posttjänster i olika delar av Sverige?

För att besvara den första frågan har vi utgått ifrån två kriterier; Vi har utrett om de erbjuder landsomfattande leveranser. Detta genomfördes genom att undersöka om de levererar till mycket glesa landsbygdskommuner.⁷⁵ Vidare har de undersökt om de skickar brev upp till 2 kg. Utifrån detta, har vi kunnat identifiera sju aktörer som uppfyller ovan kriterier. Vidare har den andra frågeställningen kunnat besvarats, genom att analysera ett urval av rutter för försändelser, vilket går att läsa i tabell 2. Dessa rutter har valts för att kunna ge en så heltäckande bild som möjligt av samhället.

Rutter	
Från	Till
Göteborg	Malung
Helsingborg	Härjedalen
Ljugarn	Strömsund
Stockholm	Åsele
Smygehuk	Vilhelmina
Malmö	Storuman
Gävle	Arvidsjaur
Fårö	Arjeplog
Uppsala	Jokkmokk

Tabell 2: Analyserade rutter

⁷⁵ Enligt Tillväxtverkets klassificering - Hela befolkningen bor i rurala områden och har >90 minuters med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

ADL sammanställning och resultat av undersökningen om samhällsviktiga funktioner

Behovet av posttjänster för samhällsviktiga funktioner i samhället

Digitaliseringen påverkar behovet av posttjänster idag och framåt

Som följd av den genomgripande digitaliseringen i vårt samhälle, kommer på sikt allt fler brev att skickas digitalt. Detta har i sin tur bidragit till att den statliga utredningen om digital post har lämnat ett förslag om att införa digital post för myndigheter, regioner och kommuner från och med 2026, så att merparten av breven till medborgare sannolikt blir digitala inom några år (*Digital myndighetspost - Betänkande av Utredningen om digital post* (SOU 2024:47)⁷⁶). I och med detta har de intervjuade myndigheterna och regionerna svarat på hur deras användande av posttjänster påverkas om utredningen av Digital myndighetspost blev verklighet inom några år, det vill säga krav på anslutning till den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post, "Mina Meddelanden". Samt hur digitaliseringen i stort påverkar behovet av posttjänster hos samhällsviktiga aktörer.

Det framgår tydligt av intervjuade myndigheter, regioner och kommuner att detta gradvis kommer minska volymen av fysiska brev, eftersom allt fler tjänster och kommunikationsformer flyttar över till digitala plattformar. Flertalet av de intervjuade myndigheterna har redan anslutit sig till digitala brevlådor och för de som inte har gjort det än är planen att göra det inom en snar framtid. Ser vi till samtliga av landets myndigheter, regioner och kommuner är idag 71 myndigheter, 15 regioner och 196 kommuner anslutna till digitala brevlådor som avsändare.⁷⁷ Ser vi till antalet privatpersoner och företag som har anslutit sig som mottagare, är vi idag uppe i över 6,5 miljoner anslutna, med en stadig ökning sedan 2015 (se Diagram 1). Utöver "Mina Meddelanden", använder flertalet myndigheter och regioner redan digitala lösningar, exempelvis via epost och 1177. Både region Stockholm och region Värmland nämner att de använder 1177 för majoriteten av sina försändelser, där de även ser fördelar som läskvittens och garanti att rätt person har läst brevet, gentemot att skicka det fysiskt. Även Valmyndigheten planerar att digitalisera röstkortet, vilket skulle minska

⁷⁶ [Digital myndighetspost - Regeringen.se](#)

⁷⁷ [Statistik och prognoser för digital post | Digg](#)

behovet av fysisk post om det blir juridiskt godkänt. TU (Tidningsutgivarna) rapporterar att en stor del av tidningsdistributionen redan är digital. I storstäder är runt hälften helt digitala och i vissa landsorter har man helt övergått till digitala tidningar. Trenden är att fler kunder blir digitala, vilket minskar behovet av tryckta tidningar.

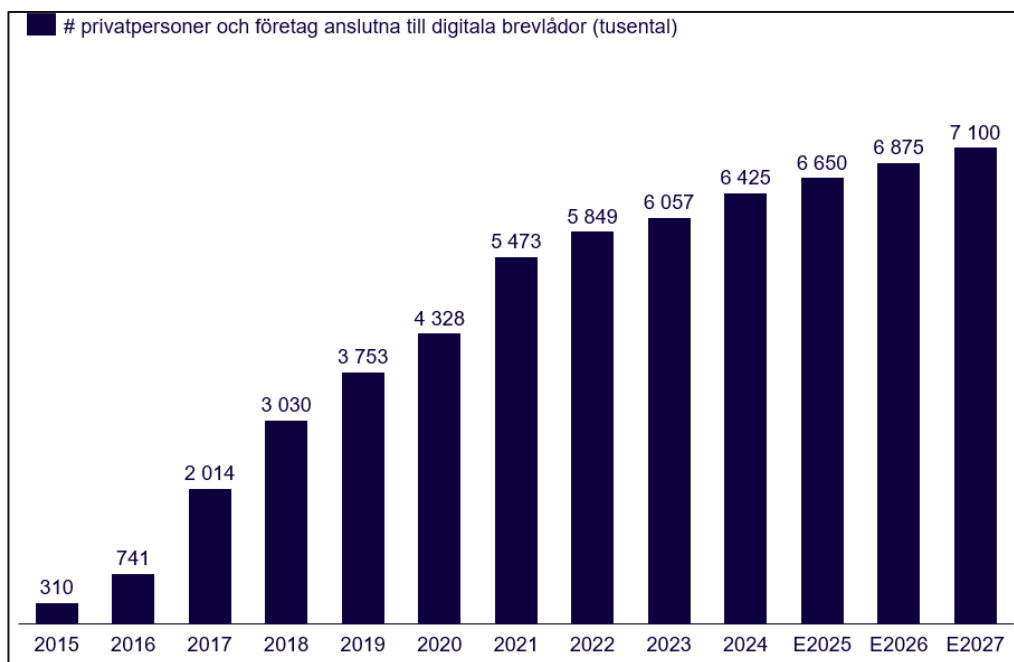


Diagram 1: Utfall och prognos av antal digitala brevlådor – privatpersoner och företag

Majoriteten av myndigheterna har redan en stor andel digitala försändelser och planerar att fortsätta digitalisera sina tjänster. Majoriteten av de intervjuade har en hög andel digitala försändelser, mellan 60 och 90 procent, och ser möjligheter att öka digitaliseringen. Även enkätsvaren från regionerna och kommunerna ser en avsevärd minskning av fysiska posttjänster om utredningens krav på "Mina Meddelanden" blir verklighet (se Diagram 2). Över 70 procent har även planer på att ytterligare digitalisera sina försändelser. Vidare nämner myndigheter som Valmyndigheten och PRV specifika områden där digitalisering är svårare, såsom digitalisering av röstkort och patentärenden, men arbetar aktivt för att utöka det digitala arbetssättet. Myndigheter såsom Pensionsmyndigheten och Migrationsverket är mindre digitaliserade, i och med att deras målgrupp delvis är äldre och personer utan personnummer. De strävar dock hela tiden efter nya möjligheter att kunna digitaliseras, men begränsas av målgruppens möjlighet att kunna tillgodogöra sig digital information. Överlag är ambitionen att minska den fysiska posthanteringen och övergå till digitala lösningar där juridiska och praktiska skäl inte hindrar det.

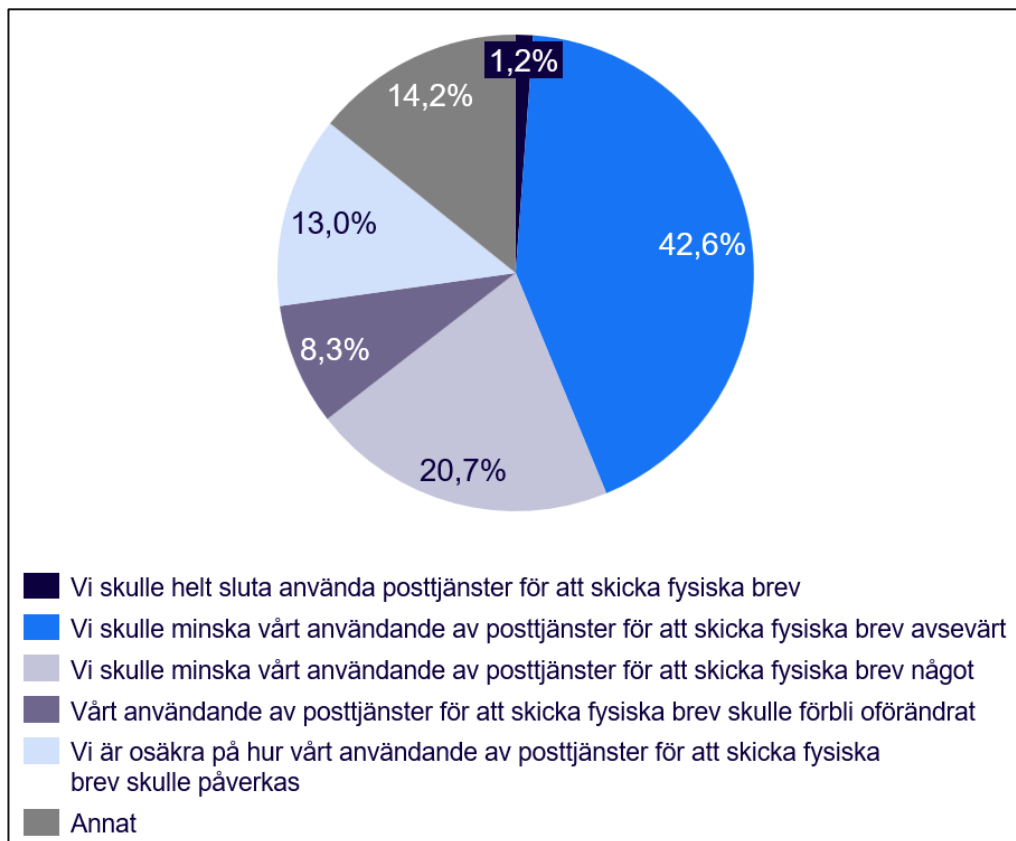


Diagram 2: Svar från enkätfråga: "Hur skulle er myndighets användande av posttjänster påverkas om det blev krav på anslutning till den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post?"

Digitaliseringen och "Mina Meddelanden" kommer inte helt kunna ersätta behovet av fysiska försändelser för samtliga funktioner. De huvudsakliga begränsningarna som lyfts under intervjuerna är följande:

Juridiska begränsningar: Enligt gällande lagstiftning måste vissa dokument och meddelanden distribueras fysiskt. Detta inkluderar bland annat vissa offentliga handlingar och delgivningar. Lagar, förordningar och regleringar kan därför behöva ses över på sikt för att möjliggöra en bredare användning av digital kommunikation. Detta är något som många myndigheter, inklusive Skatteverket och Domstolsverket, har identifierat som en nödvändig förändring för att kunna digitalisera mer av sin kommunikation på sikt.

Tekniska begränsningar: Enligt förslaget på de tekniska funktionaliteterna i "Mina Meddelanden" är det endast möjligt att ladda upp filer på maximalt 2 MB. Detta är en

begräsning som uppmärksammas av flertalet myndigheter, vilket kommer leda till att större dokument fortsatt kommer behöva distribueras via fysisk post, om inte storleken utökas på sikt.

Sekretess och säkerhet: Sekretesskrav ställer höga krav på säkerheten i digitala lösningar. Migrationsverket, domstolar och andra myndigheter som hanterar känslig information måste kunna säkerställa att deras digitala kommunikationskanaler är tillräckligt säkra för att skydda denna information.

Tillgänglighet och användarvanor: Alla individer har inte tillgång till eller förmågan att använda digitala tjänster. SPF Seniorerna, Migrationsverket och Skatteverket belyser att vissa grupper i samhället inte har möjlighet till digitala tjänster, inklusive vissa äldre, personer med skyddad identitet, personer utan ett personnummer, personer med funktionsnedsättning, personer under 18 år som inte har tillgång till Bank-ID etc. Detta diskuteras vidare i kapitlet om sårbara grupper senare i rapporten. Avslutningsvis föredrar eller kräver vissa användare även fysiska brev.

Behov av fysiska prover: Vissa verksamheter, som Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), är beroende av att kunna skicka och ta emot fysiska prover via post. Detta är en grundläggande begränsning som inte kan undvikas med digital teknik. Det kommer alltid finnas fysiska varor som inte är möjliga att digitalisera, för vilka det behövs någon form av posttjänst för att kunna hantera.

Sammanfattningsvis kommer digitaliseringen att fortsätta minska behovet av traditionella posttjänster, men det kommer alltid att finnas ett visst behov av fysisk post eller liknande för vissa specifika ändamål. Detta innebär att postoperatörer och användare av dessa behöver anpassa sig till minskade volymer men också behålla kapaciteten att hantera samhällsviktiga och tidskritiska försändelser som inte kan digitaliseras av olika skäl.

Flertalet försändelser skickas kontinuerligt och måste komma fram inom en viss tid

Utifrån den kvalitativa och kvantitativa undersökningen kan det konstateras att myndigheter, regioner och kommuner skickar ett brett spektrum av försändelser, som på ett eller annat sätt är beroende av att komma fram inom en viss tid, för att fylla sitt syfte (se exempel på försändelser i Tabell 3, samt en detaljerad sammanställning i bilaga 1). Som tidigare diskuterats kommer den ökade digitaliseringen att minska behovet av posttjänster framöver, men som det ser ut idag finns det ett antal typer av försändelser där vi ser ett fortsatt behov av fysiska posttjänster. Dessa beror framförallt på att digitaliseringen inte kommit tillräckligt långt, eller där det finns lagar som påverkar möjligheten till digitalisering, eller där försändelserna innehåller fysiskt material och varor.

Exempel på försändelser där behoven kan lösas med nya rutiner eller digitala tjänster		Exempel på försändelser som inte kan lösas med nya rutiner eller digitala tjänster	
Fakturor med kort förfallodatum	Vårdkallelser, inklusive ombokningar	Säkerhetsklassificerad post	Vissa brev till regioner och myndigheter, samt allmänna handlingar
Provsvar (djur och människor)	Orange kuvertet	Akuta prover (för djur och människor)	Mediciner / vaccinationer (djur och människor)
Internationella försändelser	Röstkort ⁷⁸	Punktskrifts-material vid val	Brev till personer med skyddad identitet
Olika typer av ärenden, beslut, förelägganden och kommunikation med medborgare	Kallelser och liknande kopplat till domar och brottsmål ⁷⁹	Delgivningar, om inte lagar ändras	Orosanmälningar, om det inte skapas säkra system för digital kommunikation

Tabell 3: Exempel på försändelser där behoven kan respektive inte kan lösas med nya rutiner eller digitala tjänster

De vanligaste typerna av fysiska försändelser inkluderar bland annat beslut, delgivningar, vårdkallelser, myndighetsbrev, fakturor, prover, säkerhetsklassificerade handlingar, m.m. Många av dessa försändelser är tidskritiska och måste nå mottagaren inom en viss tidsram för att uppfylla sitt syfte. I och med en förlängd befordringstid, och om inget görs, kommer samtliga av dessa att bli påverkade av en längre befordringstid. Det är därför viktigt att förstå vad konsekvenserna skulle kunna bli om inget görs, men att sedan förstå att en användning av alternativa posttjänster endast behöver ses som en sista utväg, då flertalet av dessa kommer att kunna lösas av nya rutiner, eller av den ökade digitaliseringen.

Nio huvudsakliga konsekvenser för samhällsviktiga funktioner har identifierats, vilka sammanställts i Figur 2. Dessa områden betonar vikten av att balansera en digital omställning och postens tillförlitlighet för att minimera negativa konsekvenser för samhällsviktiga funktioner.

⁷⁸ Krävs lagändring och att "Mina Meddelanden" är på plats, förhoppningsvis till nästa val, eller valet efter.

⁷⁹ Finns dock bestämmelser som idag kräver att det skickas med fysisk post av säkerhetsskäl, som skulle kunna ändras.



Figur 2: Konsekvenser för samhällsviktiga funktioner

Förändrade arbetsrutiner och längre handläggningstider uppges vara den vanligaste konsekvensen

Flera av de intervjuade nämner att längre befordringstid kan leda till förlängda handläggningstider och ökad administration, speciellt för tidskritiska ärenden som juridiska överklaganden, vårdkallelser och myndighetsbeslut. Detta har även lyfts i enkäten, där 70 procent av de tillfrågade regionerna och kommunerna ser ändrade och längre handläggningstider som en följd från en förlängd befordringstid. Det blir ytterligare problematiskt då kommunikation kan behöva ske mellan parter i flera steg, där varje steg i en process påverkas av den förlängda befordringstiden. Detta kan framförallt leda till att invånarna får lägre samhällsnytta och ökad oro generellt, vilket lyfts av flera i både enkät och intervjuer. ”De huvudsakliga konsekvenser som vår förvaltning ser är att det är medborgaren som blir drabbad negativt av att försändelserna kommer fram senare. Handläggningstiderna kan komma att bli längre om en medborgare väljer fysisk postgång. Vi som kommunal verksamhet kommer därmed inte kunna erbjuda medborgaren en lika bra tillgänglighet och servicegaranti, även om vi arbetar i samma takt som idag”, uppger en kommun. Längre handläggningstider skapar också en risk för att myndigheter inte kan möta sina egna tidsfrister om inte dessa ändras, vilket i sin tur kan påverka rättssäkerhet och förtroende för offentliga institutioner.

Felaktig beslutsfattning kan komma att få konsekvenser

Myndigheter fattar ofta beslut baserat på information som inkommer inom vissa tidsramar. Om befordringstiden för brev förlängs kan information som kompletteringar, överklaganden eller andra nödvändiga handlingar från berörda parter inkomma för sent, vilket kan leda till att besluten blir felaktiga eller att vissa aspekter av ärendet inte har beaktats tillräckligt. Skatteverket påpekar hur felaktiga

beslut kan uppstå i situationer där skattebetalare behöver lämna in kompletterande uppgifter, eller där en skattebetalare vill överklaga ett beslut eller ansöka om anstånd med betalning. Om kompletterande uppgifter inkommer för sent på grund av förlängd befordringstid kan beslut fattas utan att Skatteverket har tillgång till all nödvändig information. Det kan leda till att fel skattebeslut tas, vilket i sin tur kan resultera i både ekonomiska förluster för den enskilde och ökade administrativa kostnader för Skatteverket när beslut senare måste omprövas eller justeras. Även Domstolsverket påpekade liknande problematik, där det är avgörande att processuella tidsfrister hålls för att säkra rättssäkra beslut. Domstolarna arbetar ofta med mycket strikta tidsfrister för överklaganden och andra juridiska handlingar. Om en part inte hinner överklaga ett beslut i tid på grund av längre befordringstid, kan det leda till att deras rätt att få ett beslut omprövat går förlorat. Det innebär en direkt påverkan på rättssäkerheten. Även Migrationsverket ser problematik då felaktiga beslut i värsta fall kan leda till att sökande inte hinner komplettera sina ansökningar, vilket leder till ökad oro för de sökande och i värsta fall kan leda till felaktig utvisning. Detta har även lyfts i enkäten där en kommun bland annat lyfter att:

"Myndighetsbeslut som skickas till kommunen börjar tidsfristen att gälla från beslut och inte från när vi mottagit den, vilket kan försvåra planering av verksamhet och hantering av exempelvis förelägganden och beslut som rör kommunen om dessa skickas med fysisk post."

Många av dessa myndigheter ser digitalisering som en lösning, men den är inte fullt genomförd eller universellt tillgänglig, vilket medför att problem med förlängd befordringstid kan fortsätta att vara en utmaning under överskådlig tid. En del lagar kan behöva anpassas på sikt och handläggningstider förlängas, för att hantera problemet.

Fördröjning av försändelser med fysiskt material leder till ökad risk för smittspridning

Då försändelser med fysiska material inte kan digitaliseras, kan detta medföra olika typer av konsekvenser i samhället. Hanteringen av fysiska material som prover, mediciner och reservdelar skulle få betydande konsekvenser. Region Gotland framhåller att: *"Prover som måste skickas dagligen till Stockholm och andra delar av fastlandet riskerar att fördröjas, vilket påverkar patientvården och förlänger tiden innan behandling kan påbörjas."* Detta har även lyfts i enkäten av olika kommuner, *"Risk att prover som kommunen behöver skicka per post måste tas om, prover kan komma att bli förstörda om det tar för lång tid för dem att komma fram"*.

Inom smittskydd och djurhälsa är problemet lika allvarligt. Längre befordringstid kan påverka förmågan att snabbt skicka och analysera provsvar för djursmittor och andra kritiska sjukdomar, vilket riskerar att förvärra smittspridningen. Statens veterinärmedicinska anstalt har uttryckt både att *"Enskilda djur och gårdar kommer*

att få vänta längre tid på en korrekt diagnos och behandling, vilket ökar lidandet för djuren och påverkar djurvälståndet negativt.", samt att *"Förlängd postgång för prover kan leda till att diagnoser fördröjs och smittsamma sjukdomar sprids okontrollerat"*. En förlängd befordringstid kan alltså leda till längre ledtider, vilket i sin tur skulle kunna leda till att smittsamma sjukdomar sprids snabbare, samtidigt som antibiotikaresistens kan öka eftersom behandlingar kan bli mindre effektiva om de fördröjs.

För vården generellt kan fördröjningen påverka tidskritiska ärenden, där vårdkallelser, provresultat och medicinsk utrustning måste nå fram snabbt. Region Gotland har påpekat att: *"Kallelser och reservdelar som inte kommer fram i tid leder till att patienter uteblir från besök, vilket påverkar sjukvårdens planering och effektivitet."* Detta kan innebära att fler patienter missar sin vård eller att diagnoser och behandlingar blir fördröjda, vilket ökar belastningen på sjukvården och försämrar vårdens kvalitet, om inte rutiner ändras och expresstjänster används.

Dessa synpunkter understryker att en snabb och pålitlig postgång är avgörande för att säkra både djurs och människors hälsa, för att kunna förhindra spridning av smittsamma sjukdomar och kunna garantera säker och kvalitativ vård. Görs inte detta, kan det komma att ytterligare leda till att näringen berörs, både ekonomiskt och genom störd livsmedelsproduktion.

Behov av förändrade lagar är kritiskt för att kunna förlänga befordringstiden

Många av de problem som identifieras med längre handläggningstider och försenade beslut är knutna till lagstadgade tidsfrister och krav på hur myndigheter måste hantera ärenden. Om befordringstiden förlängs, kommer det bli nödvändigt att se över och justera vissa lagar och förordningar på sikt för att säkerställa att processerna fortsatt fungerar rättssäkert och effektivt. Detta har lyfts av majoriteten av alla myndigheter, regioner och kommuner, där socialförvaltningen i Kiruna kommun tydligt påpekar problematiken; *"Fram till att alla medborgare har en digital brevlåda och alla kommuner tillgång till säker digital överföring kommer försenad postgång att innebära lagbrott för våra verksamheter och kan utsätta enskilda för risk"*.

Vidare har bland annat PRV identifierat problematik kopplat till förvaltningslagen, och menar att det i olika ärenden kommer leda till att tidsfrister löper ut innan kunderna hunnit ta del av försändelsen. *"Ett förlängt befordringskrav kan få påverkan på en frist i flera led. I ett ärende där kunden representeras av ett ombud blir detta särskilt tydligt. I dessa ärenden skulle det innebära att ombudet först efter 5 dagar nås av försändelsen som sedan ska kommunicera med kunden som sedan ska besvara tillbaka till ombudet som sedan i sin tur ska kommunicera tillbaka till myndigheten. Så hypotetiskt om befordringskravet förlängs så kommer det att äta av fristen och*

försvåra möjligheten för kunderna att bemöta inom utsatt tid... Bland annat är överklagandetiden reglerad i 44 § Förvaltningslagen där ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet. Så i ovanstående exempel med ordinär postgång så skulle det i praktiken innebära att fristen löpt ut innan kunden hunnit ta del av försändelsen. Detsamma gäller för vissa internationella ärenden där fristen redan idag upplevs som kort och sökanden ofta är representerad av ombud.”

Utöver detta har även flertalet myndigheter påpekat lagar så som skyndsam myndighetspost, kvalifikationslagen/vallagen, delgivningslagen och andra lagstadgade frister som problematiska vid en förlängd befordringstid. Dessa försvårar möjligheterna till att ändra befordringstiden, och måste därför ses över i samband med en eventuell förändring. För de intervjuade som nämnt problematiken med lagar, ställdes även följdfrågor kopplat till hur de ser på möjligheterna att ändra dessa lagar, för att kunna hantera en förlängd befordringstid. Flera uttrycker att de inte är tillräckligt insatta för att kunna svara på detta, men nämner att det är nödvändigt att se över lagarna på sikt, framförallt kopplat till att ytterligare möjliggöra digital post. Dock nämner jurister från Migrationsverket att delgivningslagen är baserad på dagens befordringstid och därav enkelt bör kunna ändras om befordringstiden skulle bli längre.

Digitalt utanförskap kan komma att öka

Många myndigheter, regioner och kommuner pekar på ett ökat socialt utanförskap och att individer som är beroende av fysisk post, som t.ex. äldre, personer med funktionsnedsättningar och människor utan tillgång till eller förmåga att använda digitala tjänster, kommer att drabbas hårdast av de längre väntetiderna. En av myndigheterna som lyft detta är Försäkringskassan, som framhållit att "dessa grupper kommer få längre handläggningstider, och då många av dem har sin försörjning via Försäkringskassan blir de särskilt utsatta." Även Migrationsverket påpekar att "en stor grupp personer som befinner sig i landet illegalt, samt personer utan personnummer, kommer att falla utanför digital kommunikation, vilket gör att de är beroende av fysisk post." Även flera kommuner nämner denna problematik; "alla måste kunna få informationen på samma villkor. Det blir orättvist om en får tre veckor att inkomma med överklagande men den andre får ett par dagar på sig för att de använder fysisk post." och "Alla personer i vårt samhälle har inte tillgång till varken dator eller mobiltelefon för att få sin digitala post. Vilket kommer att skapa ett utanförskap för en viss procent av befolkningen. Är det verkligen ett samhälle vi vill ha och leva i?".

En förlängd befordringstid skulle förvärra den redan existerande klyftan mellan digitalt och socialt exkluderade individer och resten av samhället, och för dessa grupper kan

konsekvenserna bli att de halkar efter ytterligare i sin möjlighet att delta i samhällslivet. Se avsnitt om sårbara grupper, senare i denna rapport för mer detaljer.

Myndigheter ser både ökade och minskade personalkostnader som en konsekvens

Flera respondenter uppger även ökade personalkostnader och arbetsbelastning för myndigheter och organisationer som en konsekvens av längre befordringstid. Flera myndigheter har uttryckt oro över de extra resurser som skulle behövas för att hantera förseningar och säkerställa att tidskritisk information når mottagarna i tid. Till exempel nämner socialförvaltningen i Region Gotland att: *"En förlängd befordringstid kan innebära att betydligt fler beslut skulle behöva meddelas via telefon, vilket skulle innebära en utökad handläggningstid för varje ärende."* Detta skulle medföra ökat personalbehov, samt en oro för att de skulle behöva komplettera sina skriftliga besked med telefonsamtal för att kunna ge snabbare svar och beslut.

Detta ökade beroende av telefonkontakt är en direkt konsekvens av längre postgång, vilket inte bara leder till ökade kostnader och resursbehov, utan även riskerar att skapa ojämlik vård och service, vilket Region Värmland belyste i intervjun. De menar att om man ska se över befordringstiden, samt digitalisera försändelser, måste det säkerställas och garanteras att samtliga regioner kan erbjuda säker vård på lika villkor.

Samtidigt har andra aktörer, som exempelvis Bolagsverket, noterat att en längre befordringstid kan driva på digitaliseringen, vilket på sikt kan minska kostnader. Bolagsverket har redan observerat en minskning i personalstyrkan från 35 till 22 personer under de senaste tio åren, till följd av ökad digitalisering, och menar att *"den naturliga avgången inte behövt ersättas tack vare ökad användning av digitala tjänster."* Detta skulle kunna bli en positiv följd av längre postgång, då allt fler företag och privatpersoner övergår till digital kommunikation för att undvika förseningar.

Sammantaget kan en förlängd befordringstid leda till både ökade kostnader för manuell hantering och behov av att anställa mer personal i vissa sektorer, samtidigt som det kan driva på digitaliseringen i andra delar, vilket kan leda till lägre personalbehov och kostnader på längre sikt.

Ökad digitalisering och minskad miljöpåverkan en positiv effekt av en förlängd befordringstid

Även om myndigheter framförallt har påpekat olika typer av negativa konsekvenser, ser flertalet även hur en förändring av befordringstiden kan medföra vissa positiva effekter, främst kopplat till ökad digitalisering och minskad miljöpåverkan. Flera myndigheter menar att en förlängd befordringstid kan fungera som en drivkraft för att påskynda den digitala omställningen och effektivisera sina processer.

Bolagsverket nämner i intervjun hur digitaliseringen bidragit till att man kunnat minska antalet pappersförsändelser, och att en längre befordringstid troligen skulle påskynda den trenden ytterligare: *"Vi ser positivt på att kunderna rör sig mer mot digitala tjänster. När befordringstiden tidigare förlängdes från en till två dagar ökade digitaliseringen, och vi förväntar oss att detta kommer att intensifieras med den nya förändringen."* Försäkringskassan, vilka redan har en hög digitaliseringsgrad, uppger att 80 procent av deras försändelser redan skickas digitalt och att förlängd befordringstid kan *"driva ytterligare digitalisering, så att kunderna snabbare kan få sina brev och beslut elektroniskt."*

Detta talar för att fler myndigheter, regioner och kommuner skulle bli motiverade att använda digitala plattformar, vilket skulle minska behovet av pappershantering och därmed även sänka miljöpåverkan. Region Gotland lyfter fram den potentiella miljövinsten i att färre fysiska försändelser skickas, vilket minskar både användningen av papper och transportutsläpp: *"En långsammare postgång innebär att fler kommer att välja digitala alternativ, vilket inte bara sparar tid och resurser utan också är positivt för miljön."*

En förlängd befordringstid kan leda till en snabbare digital transformation och minskad miljöpåverkan. Digitala lösningar blir alltmer centrala, och både privatpersoner och företag använder dessa i högre utsträckning, vilket gynnar såväl miljön som effektiviteten inom samhällsviktiga funktioner. Domstolsverket ser även på sikt minskade kostnader kopplat till försändelser. Dock ser de att anslutningen till "Mina Meddelanden" kommer att föranleda ökade kostnader på kort sikt.

TU ser att en förlängd befordringstid kan komma att leda till tidningsdöden

Mediemyndigheten och Tidningsutgivarna lyfter den ökade takten av digitalisering inom tidningar och nyheter de senaste åren, där man i vissa landsorter helt slutat med papperstidningar. Dock ser man även en minskning av postdistribuerade tidningar kopplat till nya befordringstider. TU uppger att distributionen av de postdistribuerade tidningarna halverades vid införande av varannandagsutdelning 2022. En del av dessa tog man över i egen distribution och vissa blev tvungna att lägga ner helt. Under 2022 stod postdistribuerade tidningar för 4 procent av de totala tidningsexemplaren på marknaden, vilket motsvarade 140.000 tidningar per dag i utskick. Denna siffra anses dock ha minskat till runt 100.000 exemplar/dag idag.

Enligt TU skulle en ökad befordringstid från två till upp till fem dagar innebära dödsstöten för postdistribuerade dagstidningar. Detta av flera anledningar. Tidningar är en färskvara där nyheter och information snabbt förlorar sitt värde om de inte når läsarna i tid. Att få en måndagstidning på fredagen gör den irrelevant för de flesta läsare. Erfarenheter från varannandagsutdelningen har redan visat att distributionen

av postdistribuerade tidningar halverades, och det finns en tydlig risk att förlängd befordringstid skulle ytterligare driva bort prenumeranter.

För många tidningsföretag har egna distributionskanaler varit nödvändiga för att säkerställa att tidningarna når prenumeranterna i tid, men för många, särskilt i glesbygd, finns inga realistiska eller lönsamma alternativ till postutdelning. Digitalisering är en möjlighet, men det finns fortfarande en relativt stor grupp som inte har tillgång till eller inte vill använda digitala lösningar. En övergång till digital distribution skulle därmed inte lösa problemet för alla, och många prenumeranter skulle bli utestängda från den dagliga nyhetsförmedlingen.

En konsekvens av den föreslagna förändringen skulle bli att tidningsföretag tvingas upphöra med papperstidningar, vilket skulle kunna medföra ett stort tapp i lokalinformationsflödet och ytterligare socialt utanförskap för de som förlitar sig på postutdelade tidningar. Vidare nämner även TU att det i framtiden inte kommer vara ekonomiskt försvarbart för de som trycker tidningar att fortsätta trycka dem, vilket är en direkt konsekvens av en minskad efterfrågan på papperstidningar vid förlängd befordringstid. Om tidningarna inte längre kan levereras i tid till läsarna, kommer många prenumeranter sannolikt att överge papperstidningen till förmån för digitala alternativ. Denna minskade efterfrågan innebär minskade intäkter för tryckerierna, som då får svårare att täcka de fasta kostnaderna, vilket gör det ekonomiskt ohållbart för tryckerierna att fortsätta produktionen av papperstidningar på sikt.

Avveckling av Postnords flyg kan medföra konsekvenser för både Valmyndigheten och Gotland

En ytterligare indirekt effekt, vilken både Valmyndigheten och Region Gotland menar skulle ha konsekvenser, är beroendet av Postnords postflygplan. I dagsläget är både Valmyndigheten och Region Gotland beroende av deras flygverksamhet, för att kunna uppfylla sin verksamhets syfte. Enligt *Posttjänst för hela slanten* (SOU 2023:4) skulle Postnord avskaffa riksflyget och regionalflyget om befordringstiden ökar till mer än tre dagar. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Region Gotland uppger kopplat till detta: *”Det är av yttersta vikt för Gotland att postflyget fortsätter att flyga till och från Gotland samtliga veckodagar även vid en eventuell förlängd befordringstid. Gotland skickar prover dagligen med postflyget.”* De är beroende av att kunna skicka fysiskt material, vilka inte kan digitaliseras och behöver komma fram snabbt för att inte bli dåligt.

Även Valmyndigheten använder idag Postnords flyg under valen, för att distribuera röstkortet i tid, samt för att kunna transportera förtidsrösterna till rätt vallokal inför rösträkning. Under valet 2022 skickade de ut 8 miljoner röstkort till väljarna i landet mellan den 17-23 augusti, vilka behövde vara framme hos väljarna senast den 24 augusti i enlighet med vallagen. Dock arbetar Valmyndigheten för att kunna erbjuda

dessas via "Mina Meddelanden" vid valet 2026 (osäkert om detta är möjligt), vilket enligt dem skulle innebära runt 1 miljoner röstkort som fortsatt behöver gå fysiskt. För dessa ser de inga problem med den förlängda befordringstiden. Orosmomentet är kopplat till alla förtidsröster, där de bedömer att denna process inte kan digitaliseras. Förtidsrösterna skickas idag med hjälp av Postnords flygplan, och måste vara framme innan en viss tid och dag för att vara giltiga. Har man inte en säker och snabb lösning för detta, riskerar man att röster blir ogiltiga, vilket får konsekvenser för samhället och människors rättigheter, om man inte hittar en expresslösning.

Sammanfattningsvis kan en förlängd befordringstid få konsekvenser på andra försändelser, som idag är beroende av Postnords flygplan. Det är därför viktigt att dessa behov fortsatt tas i beaktande och hanteras vid en eventuell förändring av befordringstiden.

Sårbara grupperns behov av posttjänster

Ser vi till konsekvenserna av en förlängd befordringstid, tillsammans med hur digitaliseringen och andra rutiner kan lösa denna problematik, kommer detta inte lösa problematiken för samtliga grupper i samhället. Baserat på intervjuerna, men även från enkäten utan att den fokuserat på de sårbara grupperna, lyfter de fram olika typer av utsatta grupper i samhället, där de inte ser att digitaliseringen eller andra alternativa lösningar kan möta deras behov. De sårbara grupperna i samhället har olika behov, och de som framförallt lyfts diskuteras vidare nedan, samt summeras i Figur 3:

Sårbara grupperns behov av posttjänster	
 Äldre personer	Många äldre saknar digital kompetens eller tillgång till teknik, vilket gör dem beroende av fysisk post för viktiga meddelanden, mediciner och nyheter; förlängd befordringstid ökar risken för isolering och informationsbrist
 Personer utan personnummer	Nyanlända och asylsökande utan svenska personnummer har begränsad digital tillgång, vilket gör dem beroende av fysisk post; förseningar riskerar att leda till missade tidsfrister och negativa beslut i deras ärenden, vilket lyfts av Migrationsverket, Valmyndigheten och PRV
 Personer med skyddad identitet	Eftersom de inte kan använda digitala posttjänster som "Mina Meddelanden" och är beroende av Skatteverket för vidarebefordran, innebär förlängd befordringstid en försämrad och fördröjd kommunikation för denna växande grupp
 Personer i gles- och landsbygd	Dålig post- och internetinfrastruktur gör att personer på landsbygden förlitar sig på fysisk post för samhällskritisk information; en längre befordringstid riskerar att förvärra deras begränsade tillgång till sjukvård, försörjning och nyheter
 Personer med funktionsnedsättning	Många med funktionsnedsättning har svårigheter med digitala tjänster och är beroende av fysisk post för tidskritiska meddelanden, som vårdbeslut, vilket gör förseningar skadliga för deras hälsa och trygghet
 Personer i behov av punktskrift	Synskadade är beroende av fysisk post i punktskrift för viktig information, vilket framförallt lyfts av Valmyndigheten kopplat till röstning; en förlängd postgång kan hindra dem från att få samhällskritiska meddelanden i tid, vilket begränsar deras möjlighet att agera
 Personer utan ekonomiska förutsättningar	Ekonomiskt utsatta saknar ofta tillgång till digital teknik och är beroende av fysiska brev för beslut om stöd och bidrag; förseningar riskerar att påverka deras ekonomiska stabilitet och sociala trygghet

Figur 3: Sårbara grupperns behov av posttjänster

Äldre personer

Samtliga intervjuade ser den äldre generationen som en sårbar grupp i samhället, då många äldre inte är bekväma med eller inte har tillgång till digital teknik. SPF

Seniorerna påpekar framförallt detta och lyfter att vi idag har över 2,3 miljoner som fyllt 65 år. Dock är det framförallt de äldsta de ser som drabbade, där de främsta orsakerna är att de inte får sina mediciner och nyheter i tid, vilket i sin tur betraktas som en bidragande effekt till utanförskap. SPF Seniorerna nämner vidare att de kontinuerligt får mail om missnöje kopplat till digitaliseringen, där de upplever att de inte längre är en del av samhället. Digitaliseringen kan göra det svårt för dem att få tillgång till viktig information och tjänster. En förlängd postgång försvårar ytterligare situationen genom att försena leveransen av fysiska brev och meddelanden som de är beroende av. I enkäten påpekar även flertalet kommuner och regioner hur äldre påverkas som en direkt följd av digitaliseringen, då flertalet i denna målgrupp är mer beroende av fysisk post än andra.

Personer utan personnummer

Flertalet myndigheter, såsom Migrationsverket, Valmyndigheten och PRV, lyfter problematiken för personer utan personnummer kopplat till en förlängd befordringstid och därav ökat beroende av digitaliseringen. Det rör sig mer specifikt om nyanlända och asylsökande som inte har svenska personnummer eller Bank-ID, och därmed blir beroende av att få fysiska brev för att kunna tillgodose sig viktig information från myndigheter, som exempelvis beslut om uppehållstillstånd. En förlängd befordringstid kan göra att de missar viktiga tidsfrister, vilket kan försvåra deras ärendehantering och i vissa fall leda till negativa beslut om uppehållsrätt.

I och med att de saknar svenskt personnummer och därmed inte har tillgång till bank-ID, har även denna grupp ofta en begränsad tillgång till digitala tjänster. Digitaliseringen är alltså inte ett alternativ för många nyanlända och asylsökande, vilket gör dem extra sårbara vid en förlängd befordringstid.⁸⁰

Personer med skyddad identitet

Personer med skyddad identitet kommer enligt de intervjuade påverkas i större grad än många andra grupper. Det är i dagsläget inte möjligt för personer med skyddad identitet eller sekretessmarkering att ansluta sig till "Mina Meddelanden". Vidare behöver även de myndigheter som ska skicka försändelser till de med skyddad folkbokföring först skicka detta till Skatteverket för vidare distribution. Då Skatteverket inte kan avgöra innehållet i breven, bedömer de att samtliga brev kommer behöva skickas med expresstjänster för att hinna fram i tid. De ser även en ökad problematik inom detta område, då allt fler personer lever med skyddad identitet (28 000 år 2023). Under 2023 uppskattade Skatteverket att över 1.000.000

⁸⁰ Det har diskuterats om man skulle kunna få bank-ID med samordningsnummer på sikt, eller någon annan lösning för denna grupp.

försändelser skickades till personer med skyddad identitet. Även från enkäten påpekar flertalet regioner och kommuner problematiken med att dessa drabbas hårdare, i och med en ytterligare mellanhand via Skatteverket.⁸¹

Personer boende i gles- och landsbygder

Personer som bor i gles- eller landsbygder har ofta sämre infrastruktur för både post och digitala tjänster, där de redan idag är påverkade av längre avstånd till service och längre befordringstid. En förlängd befordringstid riskerar därför ytterligare att försena viktiga meddelanden, exempelvis medicinska kallelser eller leveranser av reservdelar som är avgörande för att kunna leva och driva verksamheter i hela landet. Detta kan påverka tillgång till sjukvård, försörjning och nyheter, vilket i sin tur kan leda till ett utanförskap.

Tidningsutgivarna menar att digitaliseringen ofta är begränsad på landsbygden på grund av sämre internetuppkoppling. Många har inte tillgång till stabila bredband, vilket gör att de är mer beroende av fysiska posttjänster.⁸² Även i enkäten lyfts detta, där flera påpekar att man måste fokusera på hur glesbygden, där det idag är sämre digital kommunikation, kan komma att påverkas. En långsammare postgång kan därför förvärra situationen för dessa grupper, särskilt när digitala alternativ inte alltid är tillgängliga.

Personer med olika typer av funktionsnedsättningar

Både myndigheter, regioner och kommuner nämner att personer med intellektuella eller fysiska funktionsnedsättningar kan ha svårt att förstå eller hantera digital post. Försenade fysiska försändelser, exempelvis vårdkallelser eller myndighetsbeslut, kan påverka deras förmåga att delta i viktiga samhällsprocesser eller få rätt behandling i tid. Många är beroende av att få sin post snabbt och på ett tillgängligt sätt. Verksamhetschefen för funktionshinderverksamheten i en kommun lyfter specifikt detta i sitt enkätsvar: *”För individer med funktionsnedsättning som väntar på beslut om stöd, såsom LSS-insatser, bostadsanpassning eller hjälpmedel, kan längre brevläveranstider innebära att de måste vänta längre på sina beslut. Detta kan skapa osäkerhet och försämra deras levnadsförhållanden... Om beslut och viktig information om insatser försenas, kan det skapas ökad stress både för anhöriga till personer med*

⁸¹ Regeringen har tillsatt en utredning för att se över Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddade personuppgifter. Syftet är att öka tryggheten och skapa en förmedling av post hos Skatteverket som är effektiv och säker. Utredningens uppdrag ska redovisas den 27 juni 2025.

⁸² Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) statistik har 95 procent av Sveriges befolkning mellan 15 och 85 år tillgång till internet i hemmet. För den som saknar egen internetuppkoppling finns wifi på många bibliotek, skolor och arbetsplatser. Internettäckning i sig utgör enligt PTS sällan ett hinder för att använda till exempel digitala brevlådetjänster, utan problemet är istället att många personer inte är uppkopplade av olika skäl. (SOU 2024:47 digital post, s. 102).

funktionsnedsättning och för personal i funktionshinder verksamheter, eftersom osäkerhet om tillgången till stöd och resurser kan uppstå.”

Även om det finns digitala lösningar som kan underlätta för vissa personer med funktionsnedsättning, kan inte alla personer tillgodose sig information via digitala tjänster som de är utformade idag. Många behöver därför fortsatt få fysiska brev, och fördröjningar i postgången kan ha negativa konsekvenser för deras hälsa och välbefinnande. *”Det skulle alltid finnas ett alternativ att skicka fysiska brev för personer som har problem med digitalisering pga. ålder eller funktionsnedsättning på samma villkor och med samma hanteringstider. Digitalisering skulle inte leda till diskriminering!”* – Västerås kommun

Personer i behov av punktskrift och blindskriftsförsändelser

Personer som har en synnedsättning eller är blinda är beroende av att få samhällsviktig information i tillgängliga format, som exempelvis punktskrift. Fördröjningar i postgången kan innebära att de inte får information i tid, vilket kan påverka deras möjlighet att agera på beslut, såsom att rösta i val eller få vårdkallelser och myndighetsbeslut.

Även om det finns digitala lösningar, som exempelvis skärmläsare och talböcker, är det inte alla personer med synnedsättning som har tillgång till eller klarar av att använda dessa tekniker. Därför är punktskrift fortsatt en viktig tjänst, och fördröjd postgång kan försämra deras tillgång till nödvändig information.⁸³

Personer med sämre ekonomiska förutsättningar

Något som lyftes av framförallt SPF seniorerna, men även av Domstolsverket är personer med begränsade ekonomiska möjligheter. Dels är de beroende av myndighetsstöd som bostadsbidrag, sjukpenning eller andra socialförsäkringar, vilka riskerar att drabbas av förlängd befordringstid. Förseningar kan påverka deras ekonomiska stabilitet, särskilt om de missar betalningsdatum eller viktiga beslut som påverkar deras försörjning.

Vidare uppger respondenterna, att denna grupp inte alltid har tillgång till internet eller de digitala verktyg som krävs för att använda digital post, då de inte besitter de ekonomiska förutsättningarna som krävs. Detta har lyft av bland annat Ronneby kommun, som påpekar att: *”Om en individ/vårdnadshavare inte får utredningsmaterial i tid för att kunna yttra sig eller medverka när ett beslut ska upp på politisk nivå så kan besluten behöva rivas upp. Detta påverkar de mest utsatta i samhället då besluten rör*

⁸³ Digitala brevlådor skulle också kunna utformas mer tillgängligt. Tjänster behöver utformas utifrån universal design för att vara så tillgängliga för så många som möjligt på sikt. PTS upphandlar även portofri befordran av blindskriftsförsändelser för att främja målgruppens behov av posttjänster.

barn eller individer som behöver hjälp för att inte skada sig själva. Det är inte alltid de personer som är berörda i dessa ärenden har tillgång till digitala lösningar då ofta tillhör utsatta grupper med ekonomiska begränsningar.” Även om digitalisering skulle kunna underlätta kommunikationen med myndigheter, saknar många nödvändig utrustning eller kunskap för att använda dessa tjänster, vilket gör dem fortsatt mer beroende av fysisk post.

Behovet av alternativa posttjänster skiljer sig mellan respondenterna, framförallt drivet av en ökad digitalisering och dess möjligheter

Intervjuer med olika myndigheter och organisationer visar att behovet av alternativa posttjänster, såsom exempelvis expresstjänster, varierar beroende på verksamhetens förutsättningar och grad av digitalisering. Vissa myndigheter och regioner, särskilt inom hälso- och sjukvård samt Valmyndigheten, ser ett fortsatt behov av snabbare fysiska postlösningar för att säkerställa att tidskritiska försändelser når mottagarna i tid. Exempelvis handlar det om att röstkort och budröstningskit för vissa grupper måste skickas fysiskt, liksom prover och medicinska leveranser som är nödvändiga för att upprätthålla en fungerande vård.

Samtidigt ser många andra organisationer digitalisering som den främsta lösningen för att hantera en förlängd befordringstid. Myndigheter som Skatteverket, Bolagsverket och Försäkringskassan har redan digitaliserat en stor del av sina utskick och arbetar aktivt för att ytterligare minska beroendet av fysisk post. För dessa aktörer innebär digitala lösningar både en effektivisering av verksamheten och en möjlighet att undvika höga kostnader för expresstjänster.

Vidare ser många att ändrade rutiner kan minska behovet av alternativa posttjänster genom effektivare planering och översyn av interna processer. Genom att tidigare lägga utskick och automatisera dokumentflöden kan företag och myndigheter undvika dyrare expresstjänster. Användning av digitala plattformar och ökad telefonkontakt för tidskritisk information är ytterligare sätt att säkerställa snabb kommunikation utan att förlita sig på postgången. Dessutom nämner flera respondenter att förlängda tidsfrister och justering av handläggningstider kan bidra till möjligheten att kunna hantera längre befordringstid, vilket medför att behovet av expresstjänster minskar.

Trots detta kvarstår utmaningar för de grupper som inte kan ta emot digital post. Äldre personer, individer med skyddad identitet eller utan digital tillgång kommer fortsatt vara beroende av fysisk post, och i vissa fall kan detta kräva snabbare alternativ som expresstjänster. Här uppger flera intervjupersoner att kostnaderna för expresstjänster kan bli ett hinder, vilket gör att de flesta organisationer kommer att reservera användningen av alternativa posttjänster för en begränsad del av sina försändelser.

Sammanfattningsvis drivs behovet av alternativa posttjänster i huvudsak av två faktorer, digitaliseringens framsteg och de specifika kraven på snabb leverans av tidskritiska dokument eller material. Det finns ett begränsat, men kritiskt, behov av att använda alternativa posttjänster vid en förlängd befordringstid. För många organisationer kommer digitalisering att vara den primära lösningen för att hantera längre befordringstider. Samtidigt lyfts problematiken med ökade kostnader och den administrativa bördan, vilket gör att många aktörer föredrar digitalisering som en lösning. I takt med att fler verksamheter digitaliserar sina processer, minskar beroendet av fysiska posttjänster, men för vissa grupper och specifika försändelser kommer alternativa lösningar fortsatt vara nödvändiga.

Utbudet av olika posttjänster i Sverige

Det finns ett stort beroende av att kunna skicka fysiska försändelser i hela samhället

För att analysera utbudet av posttjänster i samhället, har undersökningen först utrett huruvida det finns ett behov av posttjänster i hela landet. De flesta som intervjuats har haft svårt att kartlägga exakta postnummer, men anger att de är beroende av att kunna skicka post till hela landet, och därav inte begränsas geografiskt. De myndigheter som hanterar samhällsviktiga försändelser, skickar generellt utskick till alla postnummer i Sverige, inklusive gles- och landsbygder. Vissa aktörer, som PRV och Bolagsverket, betonar att deras utskick till stor del sker digitalt, men de kan också behöva skicka fysiska försändelser till samtliga postnummer vid behov. Sammantaget är de flesta mottagare spridda över hela landet och utskick sker utan geografisk begränsningar.

I och med ett fortsatt och ökat behov av alternativa fysiska posttjänster, är det viktigt att kartlägga vilka alternativa posttjänster/aktörer som finns på marknaden, vilka även skulle kunna lösa problematiken med en befordringstid som överstiger två dagar. I undersökningen har en analys av olika postaktörer genomförts, vilken resulterat i att sju olika aktörer har identifierats, vilka samtliga erbjuder rikstäckande leveranser⁸⁴ och kan skicka brev upp till 2 kg (se Figur 4). För dessa sju post-/logistikaktörer har det ytterligare analyserats om de täcker hela landet utifrån ett krav på leverans inom max två dagar, samt att prisuppskattningar har genomförts baserat på exempelrutter.

⁸⁴ Detta har skett i utgångspunkt via huruvida de levererar till, enligt Tillväxtverkets klassificering, mycket glesa landsbygdskommuner (Malung-Sälen, Härjedalen, Strömsund, Åsele, Vilhelmina, Storuman, Arvidsjaur, Arjeplog, Jokkmokk).



Figur 4: Postaktörer som erbjuder landsomfattande leveranser av brev upp till 2 kg.

Utifrån telefonintervjuer och skrivbordsstudier har undersökningen kunnat kartlägga pris och leveranstid för dessa sju operatörer (se Figur 5). Baserat på nio olika potentiella rutter går det att säga att endast fyra av dess sju operatörer har möjlighet att tillgodose leveranser inom två dagar i hela landet. Dessa företag innefattar Postnord, Jetpak, DHL och Bring. FedEx kunde endast garantera leverans inom två dagar på sju av de analyserade rutterna, UPS endast en av rutterna, och DB Schenker kunde inte uppnå två dagars leveranstid på någon av rutterna.

För att kunna få en övergripande bild av prisbilder av dessa tjänster, har det även undersökts vad priserna är för samtliga rutter, per leverantör. Resultatet av detta visar att priserna skiljer sig avsevärt mellan de olika leverantörerna och vilken rutt vi har analyserat. Postnord kan erbjuda en expresstjänst för 83 kr/brev, medan de andra uppger pris från 205 kr till 7 421 kr. Skulle det bli aktuellt för myndigheter, regioner och kommuner att i större grad behöva skicka brev via expresstjänster, kommer den ökade volymen att med största sannolikhet driva ned priserna, samt att det högst troligt kommer göras någon form av upphandling med dessa, vilket kommer sänka priserna. I och med potentiella framtida upphandlingar, blir det därför svårt att exakt uppskatta en kostnad i framtiden. Baserat på att Postnords expresstjänst kostar 83 kr per brev, är detta det mest rimliga antagandet som går att göra i dagsläget, vilket har använts som utgångspunkt i kostnadsanalysen, vilken går att läsa mer om i senare kapitel.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns olika aktörer på marknaden som kommer att kunna tillgodose behovet av alternativa snabbare tjänster. Dock är priserna i dagsläget svåra att uppskatta, men där det högst troligt via upphandlingar av större volymer kommer att kunna pressa ned priserna. Dock kommer det vara dyrare att använda dessa tjänster, jämfört med den vanliga postgången.

Pris för hemleverans inom 2 dagar (SEK exkl. moms)							
	postnord	jetpak	FedEx	DB SCHENKER	ups	STAF	bring
Göteborg – Malung	83	4426	315		145	205	875
Helsingborg – Härjedalen	83	906	315			315	745
Ljugarn – Strömsund	83	4391				315	745
Stockholm – Åsele	83	1722	315			315	745
Smygehuk – Vilhelmina	83	938	315			315	875
Malmö – Storuman	83	7421	315			315	745
Gävle – Arvidsjaur	83	6598	315			315	745
Färö – Arjeplog	83	5129				315	745
Uppsala – Jokkmokk	83	7170	315			315	745

Leverans ej möjligt inom 2 dagar

Figur 5: Kartläggning av postaktörer som har alternativa posttjänster

Myndigheter och regioner ser redan idag potentiella lösningar på alternativa posttjänster

Utöver analys av hur marknaden av postleverantörer ser ut idag, har det även under intervjuerna med myndigheter och regioner diskuterats olika alternativa lösningar, både som förslag på framtida lösningar och på lösningar som redan används idag.

Tidningsutgivarna nämner att 96 procent av de tryckta tidningarna distribueras av distributionsföretag som tidningarna själva äger. De nämner även att om dessa skulle bygga ut sina distributionslinjer, skulle de kunna lösa problematiken framförallt för de resterande 4 procent av tidningarna. Dock ser de endast detta som möjligt om ytterligare stöd från regeringen kan ges ut.

Kopplat till tidningsutdelning, nämner SPF Seniorerna att det finns en tjänst som gör det möjligt att i samband med viss tidningsutdelning, även skicka med mediciner. Detta kan ses som en alternativ lösning. Samtidigt diskuteras det ibland i media kopplat till säkerheten av att distribuera mediciner i brevlådor, samt att alla inte får leverera detta i dagsläget om inte reglerna ändras på sikt.⁸⁵

Vidare nämner Region Värmland att de använder sig av lokala labb-bilar internt inom regionen, för att kunna skicka prover etc. De ser positivt på denna lösning och nämner vidare att samarbeten mellan regionerna, med gemensamma upphandlingar, ses om en möjlig och rimlig lösning framåt för att kunna lösa problematiken med en

⁸⁵ Det är idag tillåtet att leverera receptbelagda läkemedel hem till dörren, men Läkemedelsverket avser att begränsa möjligheterna till hemleverans av läkemedel av säkerhetsskäl, med krav att mottagaren är på plats, annars ska paketet skickas till ett ombud. Förslaget har mött kritik av många remissinstanser som menar att dagens e-handel är säker, tillförlitlig och bidrar till god service i områden med långa avstånd.

förlängd befordringstid. De menar att det kan vara antingen via gemensamma labb-bilar, eller en gemensam upphandling av expresstjänster över hela landet. Vilket de även bedömer skulle kunna sänka kostnaderna.

Att ha gemensamma upphandling för myndigheter, regioner och kommuner är något som lyfts av många, vilket alla ser positivt på. Det största orosmomentet med expresstjänster är en ökad kostnad. Skulle det gå att göra en gemensam offentlig upphandling t.ex. via SKR eller Kammarkollegiet, skulle oron för en ökad befordringstid minska drastiskt bland de intervjuade.

Sammanfattningsvis kommer det finnas ett fortsatt beroende av alternativa fysiska posttjänster, där ett beroende av dessa även kan komma att medföra att specifika lösningar tas fram, samt att prissättningen sker därefter.

Kostnadsanalys och de ekonomiska konsekvenserna

Behovet av alternativa fysiska posttjänster, som expresstjänster, kommer att finnas framöver, men bedöms bli begränsat och endast nödvändigt i vissa specifika fall. Respondenterna uppskattar att det är en liten andel av deras försändelser som skulle kräva alternativa posttjänster, exempelvis delgivningar, akuta brev, kallelser eller prover som måste nå mottagaren inom en snäv tidsram. När de har försökt att uppskatta antalet försändelser som berörs, nämner de flesta att det är svårt och att de skulle behöva mer tid för att kunna ge exakta siffror. Vissa myndigheter förväntar sig att några tusen försändelser per år kan behöva skickas med expresstjänster, någon flera miljoner, medan andra knappt påverkas alls.

De ekonomiska konsekvenserna av att använda alternativa posttjänster kan vara betydande, då kostnaderna för expresstjänster ofta är högre än standardportot. I följande analys har det uppskattats att kostnadsökningen skulle ligga på 56 kr i snitt⁸⁶. Samtidigt förväntas digitaliseringen delvis kunna mildra behovet av alternativa posttjänster. Många myndigheter arbetar redan aktivt med att öka digitala utskick genom tjänster som "Mina Meddelanden", men ser ändå ett behov av alternativa posttjänster, då de fortfarande är beroende av att kunna skicka fysiska brev, samt att vissa lagar eller liknande hinder begränsar i dagsläget.

Baserat på information från de intervjuade, har det kunnat göras en ungefärlig uppskattning av vad det skulle kosta extra för olika myndigheter om de skulle behöva använda sig av alternativa posttjänster. Utifrån hur många försändelser de skickar årligen, kan det konstateras att mellan 1-24 procent av de totala försändelserna kan

⁸⁶ Total kostnadsökning baseras på en prisökning om 56 kr per brev. Nuvarande pris (hos Postnord utan upphandling) för att skicka ett inrikes brev är 18 kr för 50g och 36 kr för 100g. Vi antar en jämn fördelning mellan dessa två typer av brev. Kostnad för expresstjänst med Postnord är 83 kr. Prisökning per brev beräknas på följande vis $(83 - (18 + 36) / 2) = 56$. Priset kan komma att ändras och portot höjs till 22 kr 2025.

komma behöva att skickas med en expresstjänst. Enligt data som insamlats, går det att dra slutsatserna att samtliga kommer att beröras olika mycket, samtidigt som de intervjuade har varit tydliga med att denna data endast är så kallade "ögonblicksbilder" baserat på vad de känner till i nuläget. Exempelvis kommer Bolagsverket, PRV, Valmyndigheten och Region Gotland inte se några större kostnadsökningar baserat på den data de har delat med oss. Gemensamt uppskattar de att under 10.000 försändelser per år i snitt skulle beröras, vilket skulle motsvara totala kostnadsökningar om strax över 500.000 SEK. Ser vi till Skatteverket tror de att de behöver skicka 1.000.000 brev med alternativa posttjänster, vilket skulle innebära ökade kostnader med 59 miljoner SEK, en siffra som de även tror kommer öka i och med att vi får allt fler personer med skyddad identitet.⁸⁷ Samtidigt, bör denna siffra kunna minska på sikt, om det kommer en digital lösning som möjliggör att deras identitet fortsatt kan vara säker. Det pågår en statlig utredning om hur post till skyddade identiteter ska hanteras effektivt och säkert, som redovisar sitt uppdrag juni 2025.

När det kommer till den postdistribuerade dagstidningsutdelningen har det uppskattats att samtliga postdistribuerade tidningar kommer att behöva skickas med alternativa fysiska posttjänster, vilket skulle innebära en avsevärd kostnadsökning. Denna uppskattning baseras på om det skulle ändras idag och att alla tidningar då skulle drabbas. Dock ser vi en ökad digitalisering inom detta område, där dessa tidningar minskat med uppskattningsvis 30 procent de senaste två åren. Med den fortsatta digitaliseringen kan vi därför se ett minskat behov inom detta område framöver, vilket borde minska dessa kostnader över en längre tidsperiod. Dock är det viktigt att påpeka att i dagsläget skulle det krävas en större mängd kapital och omställning, för att fortsatt säkra att dagstidningarna kan levereras i tid.

Sammanfattningsvis kan kostnaderna för alternativa fysiska posttjänster bli betydande för vissa aktörer, då expresstjänster ofta är mycket dyrare än standardportot. Behovet av dessa tjänster förväntas vara begränsat till en mindre andel tidskritiska försändelser, men för de myndigheter som hanterar ett stort antal sådana försändelser kan de ekonomiska konsekvenserna bli omfattande. Som nämnts tidigare, uppskattar Skatteverket att en miljon brev per år skulle behöva skickas via dyrare expresstjänster, vilket innebär en kraftig kostnadsökning som även riskerar att öka i takt med att antalet personer med skyddad identitet ökar. För den postdistribuerade dagstidningsutdelningen kan kostnadspåslaget komma att bli särskilt kännbart. Trots en minskning av tryckta dagstidningar på cirka 30 procent

⁸⁷ SVA uppskattar att potentiell kostnadsökning för expresstjänster skulle kunna uppgå till ca 4% av SVA:s förvaltningsanslag, för t.ex. vaccinförsändelser och provtagningsmaterial. Vaccin ska transporteras i temperatur +2-+8° grader. Det är en uppskattning utifrån nuvarande volymer och prisbild, som kan komma att sjunka vid upphandling av större volymer genom t.ex. Kammakollegiet eller Adda.

under de senaste två åren, innebär fortsatt beroende av fysisk distribution en ekonomisk börda. Digitalisering framstår som en möjlig långsiktig lösning för att minska dessa kostnader, men övergången är ännu inte tillräckligt omfattande för att eliminera behovet av dyrare alternativa tjänster. Kort sagt innebär en förlängd befordringstid en potentiellt avsevärd ekonomisk belastning för specifika samhällsviktiga aktörer, vilket kräver både investeringar i digitalisering och eventuellt ökade budgetar för att täcka upp för vissa nödvändiga exprestjänster.

ADL konsultrapportens slutsatser

Denna studie har undersökt effekterna av en förlängd befordringstid för brev från två till upp till fem dagar, med särskilt fokus på samhällsviktiga funktioner och sårbara grupper. Undersökningen belyser både negativa och positiva konsekvenser av denna förändring, där digitaliseringen framstår som en nyckelfaktor för att hantera övergången till en förlängd befordringstid.

Digitaliseringens inverkan

Flera myndigheter, regioner och kommuner har redan kommit långt med digitaliseringen, vilket bidrar till att minska beroendet av fysiska brev. "Mina Meddelanden" och andra digitala lösningar har potential att ersätta många tidskritiska fysiska försändelser. Dock finns det fortfarande juridiska och tekniska hinder, sårbara grupper i samhället, samt fysiska material som begränsar en full övergång till digital kommunikation.

Samhällsviktiga funktioners beroende av fysiska brev

Vissa samhällsviktiga funktioner, såsom rättsliga delgivningar, medicinska prover och myndighetsbeslut, är fortfarande beroende av snabb fysisk posthantering. En förlängd befordringstid kommer att skapa längre handläggningstider, riskera felaktiga beslut och påverka rättssäkerheten negativt, särskilt om lagstiftningen inte anpassas till förändringen.

Sårbara gruppers behov

Äldre, personer utan personnummer och individer med skyddad identitet riskerar att drabbas hårt av en längre befordringstid. Många i dessa grupper har inte tillgång till eller förmåga att använda digitala tjänster, vilket gör att deras beroende av fysisk post kvarstår. För dem kan längre postgång leda till socialt utanförskap och missade tidskritiska försändelser. Även personer som bor och lever i gles- och landsbygder kan påverkas av detta.

Alternativa posttjänster och kostnader

Även om det finns tillgängliga alternativa posttjänster, är dessa ofta dyrare och de intervjuade ser framförallt att dessa kommer att användas i undantagsfall. Anledningen är att de ser att kostnaderna kommer att öka markant, samt att

majoriteten av de försändelser som de skickar idag kommer att lösas med hjälp av digitaliseringen och ändrade rutiner.

Ekonomiska och miljömässiga effekter

En förlängd befordringstid kan bidra till ökade administrativa kostnader och längre handläggningstider för myndigheter, men det kan också driva på digitaliseringen och minska miljöpåverkan genom färre fysiska brev. På sikt kan detta innebära effektivare och mer hållbara lösningar för samhället som helhet.

Sammanfattningsvis visar undersökningen att en förlängd befordringstid kommer att kräva både strukturella, juridiska och teknologiska anpassningar för att minimera negativa konsekvenser. Digitalisering är en central lösning, men det är också viktigt att säkerställa att de grupper som fortsatt är beroende av fysisk post inte drabbas hårt av förändringen.

Bilagor

Bilaga 1 – Summering av försändelser utifrån undersökning av ADL

Sammanfattande tabell samt PTS kommentarer

PTS kommentarer handlar om att begränsa negativa effekter för postanvändarna till följd av eventuella förändringar i befordringstidskravet. För att minska behovet av expresstjänster för vissa avsändare kan det även finnas ett behov av vissa lagändringar på sikt.

Typ av försändelse	Konsekvenser	Löser nya rutiner problematiken?	Löser digitala tjänster problematiken?	Kommentar från PTS
Fakturor med kort förfallodatum	Missar sista betaldatum	Kan förlänga förfallodatum	Ja, majoriteten är redan digitala	Torde vara möjligt att hantera.
Säkerhetsklassificerad post	Längre handläggningstider	Nej	Inte möjligt i dagsläget pga. säkerhetsklassificering	Visst behov kvarstår men säkrare digital kommunikation håller på att tas fram.
Brev till regioner och myndigheter, samt allmänna handlingar	Får det ej skyndsamt, vilket är ett lagkrav	Inte utan lagändring kring skyndsamt	Ja, om man kan hantera information med hög sekretess och säkerhet	För att minska behovet av expresstjänster hos vissa avsändare kan det finnas ett behov av lagändringar på sikt.
Vårdkallelser, inklusive ombokningar	Patient riskerar att missa sin vård	Ange datum längre fram i tiden, samt telefonkontakt. Dock ej optimalt	Ja, används redan brett idag	Torde vara möjligt att hantera. Visst behov av expresstjänst.
Akuta prover (för djur och människor)	Hinner ej ta prover under sjukdom, samt	Nej, skickas så snabbt det går	Nej, fysiskt material	Måste hanteras med alternativ posttjänst (görs ofta redan idag)

	prover hinner förstöras			
Provsvar (djur och människor)	Dessa kommer för sent, vilket riskerar smittspridning eller liknande	Nej, dessa skickas direkt (telefonkontakt om akut)	Ja, majoriteten redan digitalt	Måste hanteras med alternativ posttjänst (görs ofta redan idag)
Mediciner / vaccinationer (djur och människor)	Får ej mediciner eller liknande i tid, hinner bli dåliga	Skickas tidigare i de fall det är möjligt	Nej, fysiskt material	Måste hanteras med alternativ posttjänst (görs ofta redan idag)
Orange kuvertet	Man följer ej lagen, och personer får utbetalningar innan beslutet	Nej	Ja, majoriteten redan digitala	Kan på sikt finnas behov av en lagändring.
Internationella försändelser	Ökade handläggningstider	Ändrade svarstider om möjligt	Ja där det är möjligt	Torde vara möjligt att hantera.
Röstkort	Når inte upp till kvalifikationslagen, samt kortare tid att rösta	Nej, pga. kvalifikationslagen, om inte den ändras	Ja, men krävs förändring i vallagen	Kan på sikt finnas behov av en lagändring.
Punktskriftsmaterial vid val	Når inte upp till kvalifikationslagen, samt kortare tid att rösta	Nej	Nej, fysiskt material	Torde vara möjligt att hantera via alternativ posttjänst.
All typ av brev till personer med skyddad identitet	Behöver gå via Skatteverket, innebär ökad ledtid i samtliga ärenden	Nej, Skatteverket vet ej innehållet i breven	Endast om man kan garantera deras skydd, Skatteverket får även breven fysiskt av andra myndigheter	Torde vara möjligt att hantera via alternativa posttjänster.
Olika typer av ärenden, beslut, förelägganden och kommunikation	Längre ledtider i varje led, sena/felaktiga beslut	Förlänga svarstider (dock ofta lagstadgade som behöver ändras)	Ja, mycket redan digitalt	Kan på sikt finnas behov av en lagändring.
Delgivningar	Längre handläggningstider, risk att felaktigt beslut ligger kvar	Förlänga svarstider (kräver ändring av delgivningslagen)	Ej i dagsläget, då ej möjligt med Bank-ID	Kan på sikt finnas behov av en lagändring.

Orosanmälningar	Förödande konsekvenser för barn	Behöver ringa in till myndigheten	Ja, om det finns säkra digitala lösningar	Måste säkra upp digitala lösningar. Torde vara möjligt.
Kallelser och liknande kopplat till domar och brottsmål	I värsta fall kan man bli frihetsberövad eller utsatt för annat tvång längre än man behöver	Nej, pga. lagstadgade frister	Ja (finns dock bestämmelser som kräver att det skickas på fysiskt sätt av säkerhetsskäl)	Kan på sikt finnas behov av en lagändring.
Postdistribuerade dagstidningar	Nyheter och annonser ej aktuellt, risk för tidningsdöden	Nej, pga. färskvara	Ja	En mindre andel av tidningarna kan beröras. Kan delvis lösas med alternativa förmedlings-tjänster och se över eventuellt behov av distributionsstöd under en övergångsperiod.
Provtagningsmaterial och provsvar	Ytterligare prover kan påverkas av förlängd tid (finns även EU-krav och nationella krav att det får max ta 48 h innan man börjar genomföra analyserna enligt SVA)	Nej, man skickar in sina prover direkt när de tagits. Om man inte använder exprestjänster.	Nej, fysiskt material. Över 90 procent av SVA:s svar på prover skickas digitalt.	Måste hanteras med alternativ posttjänst (görs ofta redan idag)

Bilaga 2 – Regioner och kommuner som har besvarat enkäten

Regioner och kommuner vilka besvarat enkäten		
Alingsås	Kiruna kommun	Region Dalarna
Älvsbyns kommun	Kiruna kommun, socialförvaltningen	Region Gävleborg
Åmåls kommun	Klippans kommun	Region Halland
Ängelholms kommun	Knivsta kommun	Region Kalmar län
Arbetsmarknads- och socialförvaltningen Karlstads kommun	Piteå kommun	Region Kalmar län
Årjängs kommun	Kommunkansliet Ronneby kommun	Region Kronoberg
Askersunds kom	Kommunledningsförvaltningen, Linköpings kommun	Region Sörmland
Åstorps kommun	Koncernkontoret Västra Götalandsregionen	Regionservice Skåne
Avesta kommun	Köpings kommun	Robertsfors kommun
Barn- och ungdomsförvaltningen Karlstad kommun	Kristianstad kommun miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen	Ronneby kommun
Bjurholms kommun	Kristianstads kommun, TEK	Ronneby kommun
Borås Stad	Kristinehamns kommun	Sandvikens kommun
Kristianstads kommun, BUF	Krokoms kommun	Serviceenheten (okänd kommun)
Bygg- och miljökontoret, Upplands Väsby kommun	Kultur- och fritidsförvaltningen, Kristianstads kommun	Smedjebackens kommun
Central Elevhälsa Haninge kommun	Kungälv kommun	Socialförvaltningen, Håbo Kommun
Dals-Eds kommun	Kungsbacka kommun	Socialförvaltningen, Stockholms stad
Eda kommun	Kungsörs kommun	Socialförvaltningen, Valdemarsviks kommun
Elevhälsan (okänd kommun)	Laboratoriemedicin Region Jämtland/Härjedalen	Socialkontoret, Södertälje kommun
Emmaboda kommun	Laholms kommun	Socialtjänsten, Härryda kommun
Enköpings kommun	Landskrona stad	Söderköpings kommun
Eslövs kommun	Laxå kommun	Södertälje kommun
Fastighets- och serviceförvaltningen, Piteå kommun	Lekebergs kommun	SOF Enköping

Filipstads kommun	Leksands kommun	Sollentuna kommun
Flens kommun	Lessebo kommun	Solna stad
Västra Götalandsregionen, Fristads folkhögskola	Linköpings kommun	Sorsele kommun
Gagnefs kommun	Linköpings kommun/Kultur- och fritidsförvaltningen	Sotenäs Kommun
Gällivare kommun	Linköpings stadsarkiv	Stenungsunds kommun
Gävle kommun	Lomma kommun	Strängnäs kommun
Gävle kommun sektor Välfärd	Lycksele kommun	Svenljunga kommun
Göteborgs Stad, Göteborgs folkhögskola	Malmö stad, Post & Bud	Tanums kommun
Göteborgs Stad, stadsledningskontoret	Mariestads kommun	Teknik- och serviceförvaltningen, Örebro kommun
Götene kommun	Markaryds kommun	Tidaholms Kommun
Gullspångs kommun	Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen Örebro kommun	Tingsryds kommun
Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltning en Karlstads kommun	Miljöavd, MSF, Örebro kommun	Torsås kommun
Håbo kommun	Mjölby kommun	Tyresö Kommun
Hallsbergs kommun	Mjölby kommun	Uddevalla kommun
Hälso- och sjukvården Region Örebro län	Mjölby kommun	Ulricehamns kommun
Hammar	Mönsterås kommun	Umeå kommun
Haninge kommun	Motala Kommun	Upplands Väsby kommun
Haninge kommun	Munkedals kommun	Upplands Väsby kommun
Haninge kommun	Norsjö kommun	Upplands Väsby kommun (Kontaktcentret)
Haninge Kommun - Biståndsenheten SoL Över 65	NU, Västra Götalandsregionen	Uppvidinge kommun
Haninge kommun VA	Nybro kommun	Utbildningsnämnden i Gävle kommun
Haparanda kommun	Nykvarns kommun	Vadstena kommun
Härryda kommun	Nynäshamns kommun	Valdemarsviks bibliotek, Valdemarsviks kommun
Härryda kommun, samhällsbyggnad	Nynäshamns kommun	Valdemarsviks kommun

Heby kommun	Nynäshamns kommun	Vallentuna kommun
Höganäs kommun	Ödeshögs kommun	Vård- och omsorgsförvaltningen, Karlstads kommun
Hogsby kommun	Örebro kommun FGF	Vård- och omsorgsförvaltningen, Västerås stad
Höörs kommun, Individ- och familjeomsorgen	Örebro kommun, Valnämnden	Västerås kommun
Jönköpings kommun	Österåkers kommun	Västerås stad
Karlsborgs kommun	Österåkers kommun	Västerås Stads revisorer
Karlskrona kommun	Östhammars kommun	Verksamhetsområde Försörjning, Örebro kommun
Karlstads kommun	Övertorneå Kommun	Vilhelmina kommun
Karlstads kommun - kultur- och fritidsförvaltningen	Patientnämnden, Västra Götalandsregionen	Vimmerby kommun
Katrineholms kommun	Piteå Kommun/Socialförvaltningen	Vingåkers Kommun
Kävlinge kommun	Region Blekinge	

Bilaga 3 – PTS kostnadsanalys, samhällskritiska verksamheter

Inledning

I denna bilaga presenterar PTS en beräkning av vilka kostnadsökningar som kan komma att belasta offentliga avsändare av brevutskick (myndigheter, regioner och kommuner), samt avsändare av dagstidningar vid ett förändrat befordringstidskrav. Detta ställs sedan i relation till möjliga besparingar inom tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Brevutskick

I avsnittet presenteras grundläggande osäkerheter vid beräkningen av tillkommande kostnader samt de antaganden PTS gjort. Därefter redovisas en sammanställning av resultatet.

Viktiga osäkerheter

Frågan om i vilken grad som olika avsändare digitaliserar sina utskick, anpassar sina rutiner för att fortsatt kunna skicka brev till normalporto eller väljer att använda sig av alternativa tjänster är svårbedömd.

Givet en eventuell högre efterfrågan på alternativa tjänster för snabb befordran av brevöversändelser (vilket inkluderar såväl expressbrev som olika typer av logistik/pakettjänster) kan utbud och prissättning komma att förändras i framtiden.

Antaganden

Volymen:⁸⁸ PTS utgår här ifrån de uppgifter som Postnord tidigare har uppggett till Utredningen om digital myndighetspost om att ”[...] *posten från myndigheter, kommuner och regioner* [utgör] *cirka 15 procent av alla adresserade försändelser* [...]”⁸⁹. Uppskattning av volymutvecklingen baseras på sammanställningen i tabell 1 i kapitel 5. I denna analys används medelvärdet -17,5 procent per år för att uppskatta effekten av de årliga volymminskningarna.⁹⁰

Andel A-post: Den volym som är relevant att beakta i detta sammanhang är de brev som idag skickas som A-post (1:a klass). Offentliga avsändare har en väsentligt högre

⁸⁸ PTS samlar inte in data avseende vilka kundgrupper som köper olika posttjänster i myndighetens datainsamling. Detta är heller ingen information som sammanställs i något annat sammanhang.

⁸⁹ SOU 2024:47, s. 248.

⁹⁰ Det ska för tydlighetens skull här noteras att det i första hand är Postnord som träffas av postförordningens krav på befordringstid. Postnord är därtill det enda bolaget som tillhandahåller landsomfattande distribution av brevöversändelser D2 95%. Så, även om Citymail (som ingår i Kammarkollegiets ramavtal), samt andra mindre kan anlitas av myndigheter, regioner och kommuner för brevutskick till begränsade delar av landet, så är det endast Postnords volymer (av A-post) som är relevanta att beakta i denna analys.

andel A-postförsändelser än marknaden i stort och bedöms av Postnord uppgå till ca 60 procent av volymerna.

Andel brev som kommer att kräva särskild hantering: Flertalet försändelser som idag kräver snabb leverans kommer att, såsom konstaterats i denna rapport, kunna hanteras på andra sätt än genom användning av betydligt dyrare expressejänster. För att inte underskatta behoven av alternativa brevtjänster för snabbare befordringstid utgår PTS emellertid här från de svar som har inkommit i samband med den konsultstudie som PTS har låtit göra. För att få en mer precis uppskattning krävs en totalundersökning av samtliga offentliga avsändare eftersom dessa sinsemellan har väldigt olika behov av snabb brevbefordran. Men med utgångspunkt i de svar som har inkommit framgår att behovet av snabb leverans motsvarande dagens befordringstidskrav uppskattas till mellan 0-24 procent av volymerna, med en tendens mot ca 5 procent. Återigen för att inte underskatta behovet gör PTS här ett antagande om att 10 procent av A-postvolymerna kommer att behöva hanteras med någon form av expressejänst vid ett förändrat befordringstidskrav.

Tillkommande kostnad för expressejänst: Det är sannolikt att det över tid utvecklas lösningar som blir billigare än att använda sig av än expressbrev. För att inte underskatta behov och kostnader gör PTS här ett antagande om en tillkommande kostnad motsvarande skillnaden mellan grundportot (1:a-klassbrev) och portot för Expressbrev för fakturakunder enligt Postnords prislistor⁹¹, vilket får anses vara en dyr lösning. Tillkommande kostnad per försändelse blir då 56,60 kr.

Tidpunkt när behov av alternativa lösningar uppstår: Initialt kommer effekten att vara obefintlig (se kapitel 5 för en bakgrundsbeskrivning). Det är först som tidigast under den andra halvan av 2026 som eventuella behov av alternativa lösningar kan komma att bli aktuella.

⁹¹ 2025-01-01

Med ovanstående förbehåll och antaganden om förutsättningarna blir resultatet enligt följande:

Tabell 5: Tillkommande kostnader brevdistribution vid D+5 97%

Tillkommande kostnader brevdistribution vid D+5 97%						
Utveckling brevvolymer 2023-29			Kostnadsanalys			
Tidslinje		Prognos volymnedgång -17,5% per år Volym i mst	Varav offentliga volymer 15%	Varav A-post 60%	Andel särskild hantering 10%	Tillkommande kostnad i msek (+56,6 kr/st)
År -1	2023	820				
År 0	2024	697				
År 1	2025	575	86	52	5,2	
År 2	2026	475	71	43	4,3	120
År 3	2027	392	59	35	3,5	198
År 4	2028	325	49	29	2,9	164
År 5	2029	269	40	24	2,4	135

(kv 3-4)

Se vidare sammanställning efter nästkommande avsnitt om postbefordrade morgontidningar.

Tidningsdistribution

Inledning

Utöver olika myndigheters, regioners och kommuners brevutskick utgör distribution av dagstidningar en samhällsviktig verksamhet som kommer att påverkas av en förändring av befordringstidskraven. I detta avsnitt beskrivs hur denna distribution fungerar idag, därefter redovisas resultatet av beräkningar av eventuella tillkommande kostnader med bakomliggande utgångspunkter och antaganden.

Bakgrund

Antalet tryckta dagstidningar fortsätter att minska samtidigt som antalet digitala prenumerationer ökar.⁹² Antalet tryckta dagstidningar som förmedlas i det vanliga postflödet minskar följaktligen.⁹³ Pågående digitalisering inom detta område har inneburit att de postdistribuerade tryckta tidningarna har minskat med 30 procent under de senaste två åren och volymnedgången förväntas fortsätta.⁹⁴

Postdistribution av dagstidningar sker idag endast via ordinarie varannandagsutdelning och då i vissa mer glesbefolkade delar av landet, övriga dagar hanterar tidningsföretagen utdelningen i egen regi eller via alternativa distributionstjänster. För att möjliggöra en tillräckligt snabb utdelning lämnas de dagstidningar som ska distribueras via brevflödet in på terminal eller brevbärarkontor. Detta kommer att kunna fortsätta även vid en övergång till D+3 respektive D+5. Därmed är det endast en halv dag per vecka som måste lösas med antingen expressutdelning via postflödet eller med någon alternativ form av distribution.

Beräkning

Postnord har utifrån dagens volymer för postdistribuerade dagstidningar beräknat vilket som blir den tillkommande kostnaden, i det fall expressbrev, används de dagar då utdelning i det ordinarie flödet inte längre är möjligt. Bakomliggande volymer består av en komplex sammansättning av olika dagstidningars utdelningsfrekvens och andra uppgifter som omfattas av affärssekretess, vilket gör att endast resultatet

⁹² Mediemyndigheten, Medieekonomi- Medieutveckling 2024.

⁹³ Det är 4 % av tidningarna i Sverige som är postdistribuerade och går med det flöde (ordinarie varannandagsutdelning) som berörs av en eventuell ändring av befordringstidskravet, medan 96 % distribueras genom tidningsbranschens egna distributionsbolag enligt postfinansieringsutredningen.

⁹⁴ De flesta abonnemang är en kombination av papperstidning och digital tidning enligt Tidningsutgivarna. I storstäder avser hälften av prenumerationerna enbart digitala tidningar. I vissa landsorter har man slutat helt med papperstidningar. Trenden är att allt fler kunder blir digitala, vilket minskar behovet av tryckta tidningar på sikt. PTS bedömer att det kan finnas behov av att se över ett eventuellt distributionsstöd för postdistribuerade dagstidningar eller liknande insatser i samband med att regeringen eventuellt beslutar om ett ändrat befordringstidskrav.

kan redovisas i nedanstående tabell. PTS har justerat beräknad kostnad utifrån ett antagande om en 15-procentig volymnedgång per år, vilket får anses vara ett försiktigt antagande då digitaliseringen kan antas få en allt högre påverkan på volymerna över tid.

Eftersom tidningsutgivarna i dagsläget har valt att använda egna/alternativa distributionsformer istället för postdistribution utanför ordinarie utdelningsdagar utgår vi här ifrån att utdelning via expressbrev (som utgör basen för kostnadsberäkningen) är den dyraste lösningen.

Resultatet framgår av följande tabell:

Tabell 6: Tillkommande kostnader för postbefordrade dagstidningar vid ett ändrat befordringstidskrav

Maximalt tillkommande kostnader för postbefordrade dagstidningar vid ett ändrat befordringstidskrav			
År	År i analys-modellen	Tillkommande kostnad msek	Kommentar
0	2024	0	Endast utdelning ordinarie utdelningsdagar 2,5 d/v
1	2025	35	Ordinarie utdelning 2 dagar per vecka, tillkommer expressbrev 0,5 dagar/vecka ⁹⁵
2	2026	68	
3	2027	90	
4	2028	77	
5	2029	65	

Med antagande om att:

- expressbrev ersätter postbefordran utöver ordinarie postutdelning, samt
- ett fortsatt årligt volymfall på 15 procent för postbefordrade dagstidningar.

⁹⁵ Notera att hittills har tidningsföretagen valt en alternativ distributionsform för de dagar som ligger utanför ordinarie utdelning varannan dag.

Sammanställning av kostnadsbild och nytta

I rapporten har PTS eftersträvat att ge en så korrekt uppskattning av besparingar/uteblivna underskott som möjligt vid bedömningen av hur tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten skulle påverkas av ett förändrat befordringstidskrav. För att inte underskatta kostnader och behov av alternativa lösningar för de samhällskritiska funktioner som kommer att påverkas av en förändring har beräkningarna av eventuellt tillkommande kostnader däremot gjorts med en betydande säkerhetsmarginal. För att göra en fördelning per år i syfte att få en tydligare jämförelse år för år, har en grov fördelning av kostnadseffekten på den samhällsomfattande posttjänsten gjorts, därav att beloppen anges kursivt. I denna rapport framgår dock att det är en samlad effekt på den årliga kostnaden som kan komma att realiseras oregelbundet och ”etappvis” under omställningsperioden.

Tabell 7: Sammanställning av tillkommande kostnader för offentliga avsändare och tidningsutgivare relaterat till potentiella besparingar i den samhällsomfattande posttjänsten

Effekter baserade på D+5 97%						
Kostnader och besparingar i miljoner kronor						
Tidslinje omställning	År (preliminärt)	Tillkommande kostnad brevtjänster	Tillkommande kostnad dagstidningar	Brev + dagstidningar totalt	Effekt på den samhällsomfattande posttjänsten	Netto
År 1	2025	0	-40	-40	300	260
År 2	2026	-120	-70	-190	600	410
År 3	2027	-200	-90	-290	900	610
År 4	2028	-170	-80	-250	1 200	950
År 5	2029	-140	-70	-210	1 500	1 290