

Motion till riksdagen 2009/10:T10

**av Lena Hallengren m.fl. (s, v, mp)
med anledning av prop. 2009/10:216**

Ny postlag

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utse Posten Norden som ansvarig för den samhällsomfattande posttjänsten.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att PTS inte ska ges dubbla roller i sin tillsyn av postmarknaden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att vidmakthålla den svenska statens ägarandel i Posten Norden.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att vidare utreda på vilket sätt den samhällsomfattande tjänsten ska stödjas i det läge Posten Norden inte längre på kommersiella villkor kan upprätthålla tjänsten.

Motivering

I propositionen föreslås att den nuvarande postlagen ska ersättas med en ny lag. Den nya postlagen syftar delvis till att genomföra aktuellt EU-direktiv om skapandet av en inre marknad för posttjänster.

Den nya lagen innehåller emellertid även andra bestämmelser än sådana som följer av postdirektivet. Bland annat föreslås att någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten inte behöver utses om tjänsten kan säkerställas på annat sätt och lagens krav på tjänsten uppfylls. Regeringen gör i propositionen bedömningen att det för närvarande saknas behov av att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Om det i framtiden skulle visa sig att kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle utgöra en orimlig ekonomisk belastning för en postoperatör, ska tillgången till tjänsten kunna säkerställas genom upphandling.

Fel! Okänt namn på

I propositionen aviserar regeringen även att man avser att utreda förutsättningarna att öppna postoperatörernas distributionskedja för andra aktörer. Utredningen görs med syftet att hitta åtgärder som kan öka mångfalden och konkurrensen på postmarknaden.

Naivt att räkna med mångfald och konkurrens på postmarknaden

Avregleringen av postmarknaden inledde redan år 1993 genom att den dåvarande moderatledda regeringen upphävde Postverkets ensamrätt till brevbefordran. I samband med denna förändring bytte även Postverket associationsform till ett av staten helägt aktiebolag.

Postmarknaden är inte en marknad i ordets rätta bemärkelse. Stordriftsfördelarna och systemeffekterna är så betydande att det med största sannolikhet aldrig kommer att uppstå den mångfald av aktörer som regeringen hyser förhoppningar om. Marknadens struktur vittnar tydligt om regeringens naiva hållning: Postens andel av brevmarknaden är omkring 90 %, och den enda egentliga konkurrenten, Bring Citymail Sweden AB, får finansiellt stöd av sin ägare, dvs. den norska staten. Marknaden som dessa bägge aktörer dominerar präglas dessutom av kraftigt fallande brevvolymer. Det innebär att marknadspotentialen successivt minskar, vilket innebär ett kraftfullt hinder för nyetableringar.

Regeringen är ideologiskt förblindad

Utöver de uppenbara svårigheterna att få till stånd en fungerande konkurrens på marknaden menar vi att posttjänsterna är en grundläggande samhällsfunktion som inte hur som helst kan överlåtas till en nyckfull marknad, i synnerhet inte om marknaden har alla förutsättningar att fungera dåligt.

Vi menar att målsättningen i första hand måste vara att värna samhällsservicen. Vår utgångspunkt är i grunden pragmatisk. Vi är inte principiella motståndare till åtgärder som syftar till att öka konkurrensen, men vi inser samtidigt att de speciella förhållanden som råder på postmarknaden gör att enkla marknadslösningar inte är en särskilt framkomlig väg.

Regeringen tycks ha det omvända perspektivet, dvs. man ger marknadslösningar ett egenvärde. Marknadsorientering blir ett mål i sig i stället för ett möjligt medel att uppnå det man vill åstadkomma. Det gör att man får intrycket att regeringen är ideologiskt förblindad. Avregleringar och privatiseringar ses som en standardmetod att åstadkomma effektivitet inom en rad olika sektorer. Den grundläggande tanken är lika enkel som bristfällig: Minskad reglering ger alltid upphov till ökad konkurrens, vilket leder till lägre priser och ökat utbud.

Men marknader är betydligt mer komplexa än så. Huruvida minskad reglering leder till önskvärt resultat beror på hur marknaden är konstruerad. Avreglerar man en marknad som präglas av betydande stordriftsfördelar och sy-

stemeffekter är det mycket mer troligt att man får den motsatta effekten, dvs. kraftigt ökade priser och minskat utbud. Någon sådan nyanserad bild av avregleringar vill dock de borgerliga inte kännas vid, utan de tycks mena att metoden har absoluta fördelar som gäller i alla lägen. Detta ger intrycket att de borgerliga partierna drivs av ideologiska snarare än rationella överväganden när de fattar sina beslut.

I ett socialt och ekonomiskt jämlikt samhälle är det viktigt att alla medborgare får tillgång till grundläggande infrastruktur som t.ex. kollektivtrafik, postgång och elförsörjning. Vi rödgröna ser att vissa naturliga monopol och nationella naturtillgångar kan ägas av staten av sårbarhets- och infrastrukturpolitiska skäl.

Posten Norden bör ges ansvar för den samhällsomfattande tjänsten

Regeringen vill inte som tidigare varit fallet utse Posten som ansvarig för den samhällsomfattande tjänsten. Vi motsätter oss detta och anser att Posten ska ha en tydlig roll som nationell aktör. Nu har vi ett läge där det varken är EU-rättsligt möjligt eller ens eftersträvansvärt att återreglera postmarknaden. De naturliga hinder för en fungerande konkurrens som finns på marknaden tillsammans med postverksamhetens funktion som grundläggande samhällsinfrastruktur gör dock att situationen måste hanteras pragmatiskt. Som vi utvecklar nedan kan en övertro på marknaden förmåga ge upphov till stora skador, framför allt på sikt. Därför menar vi att Posten Norden måste pekats ut som ansvarig för den samhällsomfattande posttjänsten.

Vi konstaterar även att det i EU:s postdirektiv framgår att den samhällsomfattande tjänsten i första hand ska ske genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster ska utses. Regeringens ovilja att utse Posten Norden som ansvarig för den samhällsomfattande tjänsten strider alltså mot intentionen i postdirektivet, vilket är anmärkningsvärt.

Vi hyser starka farhågor om att regeringens förslag att i formell mening befria Posten från den samhällsomfattande tjänsten är ett led i att på sikt sälja bolaget till privata intressenter. Vi har fog för vår oro. I samband med att riksdagen godkände samgåendet mellan svenska och danska posten bemyndigades regeringen att på sikt minska svenska statens ägande till 34 % av bolaget via en börsintroduktion. Självfallet skulle en börsintroduktion kortsiktigt bli mer gynnsam för staten om bolaget saknade ansvar för postutdelning i kommersiellt ointressanta landsändar.

Om man inte pekar ut Posten Norden som ansvarig för den samhällsomfattande tjänsten inställer sig frågan vilket bolag som skulle kunna utgöra ett alternativ? I detta sammanhang bör det konstateras att det är föga troligt att det skulle finnas minsta intresse från en annan postaktör att etablera ett landsomfattande distributionsnät. Det beror bl.a. på att full marknadstäckning förutsätter korssubventionering mellan på papperet lönsamma och olönsamma delar av verksamheten. Tröskeln för ett brett marknadsinträde är med andra ord extremt hög. Det är därför inte förvånande att Postens enda egentliga

Fel! Okänt namn på

konkurrent, Bring Citymail Sweden AB, skummat grädden av mjölken och koncentrerat sin verksamhet till stora lokala marknader som Stockholm, Göteborg och Malmö.

Mycket talar för att brevvolymerna kommer att fortsätta minska. Det kommer därmed att bli svårare och svårare för Posten Norden att upprätthålla den minsta nivå på postservicen som läggs fast i förslaget till ny postlag. För eller senare hamnar man således i ett läge där regeringen nödgas utnyttja den option om att upphandla den samhällsomfattande tjänsten som föreslås i propositionen. Det kommer med största sannolikhet att bli en mycket dyr upphandling för staten eftersom det troligen bara kommer att finnas en anbudsgivare. Om Posten Norden i detta läge dessutom är ett vinstmaximerande börsintroducerat bolag blir upphandlingen en ännu större statsfinansiell belastning. I valet mellan att gå in i en kolossalt dyr upphandling och att sänka den lagstadgade nivån på postservicen är det inte osannolikt att riksdagen och regeringen av statsfinansiella skäl nödgas välja det senare.

Vår bedömning är att en börsintroducering av Posten Norden innebär en tidigareläggning av den tidpunkt när den samhällsomfattande tjänsten måste upphandlas. Det beror på en kombination av att avkastningskravet i ett börsintroducerat bolag kommer att vara högre och att statens ägarinflytande minskar. Det är bl.a. mot den bakgrunden som vi bestämt avvisar att staten minskar sitt ägande i Posten Norden genom en börsintroduktion.

Vi anser att staten ska vara en långsiktig och strategisk företagsägare. De statliga företagen ska vara föredömen på en rad områden, inte minst när det gäller miljö- och klimatarbetet. Det gäller i allra högsta grad Posten Norden AB, som har stora möjligheter att gå i bräschen för utvecklingen av nya klimatsmarta logistiska lösningar.

Ur ett strikt klimatperspektiv är Posten Nordens stora marknadsandel en klar fördel. Genom bolagets dominerande ställning på postmarknaden finns förutsättningar för en mycket effektiv postlogistik. Det beror bl.a. på att överlappande transporter undviks. Vem är betjänt av att det körs flera bilar efter varandra för att dela ut post? Det är i varje fall inte bra för vår gemensamma miljö. Postens stora omsättning gör även att långväga transporter med järnväg blir ett realistiskt alternativ.

Oavsett ägarbilden i den framtida Posten Norden kommer det en tidpunkt när det krävs åtgärder för att nivån på den samhällsomfattande servicen ska kunna vidmakthållas på nuvarande nivå. Regeringen föreslår i propositionen att man redan nu ska peka ut upphandling som den modell som då ska användas. I ljuset av de risker med en upphandling som redovisas ovan menar vi att man bör avvakta med ett sådant beslut. Vi konstaterar i detta sammanhang, utan att förorda något av alternativen, att Postdirektivet även medger två andra modeller: direkt stöd över statsbudgeten eller kompensationsfonder som finansieras av alla aktörer på den nationella postmarknaden. Vi anser att denna fråga behöver utredas vidare innan vi i lag slår fast vilket alternativ som är mest lämpligt.

Tillträdesreglering kan få rakt motsatt effekt

Förslaget om att utreda förutsättningarna att öppna upp postoperatörernas distributionskedja för andra aktörer hyser vi starka tvivel inför. Det framstår som en desperat åtgärd för att åstadkomma konkurrens på en marknad som till väsentliga delar är ett naturligt monopol. Risken är dessutom att en s.k. tillträdesreglering skulle få den rakt motsatta effekten. En förutsättning för att nya större aktörer ska kunna etablera sig på den svenska postmarknaden är de kan få täckning för de stora initiala investeringar som krävs för att etablera sig på marknaden. Det kräver i sin tur att man åtminstone under en övergångsperiod kan verka under begränsad konkurrens från andra aktörer. Risken att utsättas för konkurrens i ett känsligt uppbyggnadsskede genom att tvingas upplåta sin infrastruktur till andra operatörer skulle sannolikt utgöra ett betydande etableringshinder.

PTS ska ej ha dubbla roller

Det åligger Konkurrensverket att övervaka konkurrensen på olika marknader. Att ge myndigheter överlappande uppgifter skapar en otydlig rollfördelning. Dessutom innebär överlappande myndighetsuppgifter en dålig hushållning med skattemedel.

Det finns en tydlig risk att de dubbla uppgifter som ges PTS skapar en osäkerhet kring vilket som är det primära målet för tillsynen. Vi menar att det viktiga är att upprätthålla en god postservice i hela landet. PTS ansvar bör därför även fortsättningsvis vara att se till att operatörerna följer postlagens bestämmelser. I det sammanhanget är det inte ändamålsenligt att ge PTS ett utökat tillsynsansvar i syfte att utveckla en effektiv konkurrens på postmarknaden.

Stockholm den 26 maj 2010

Lena Hallengren (s)

Christina Axelsson (s)

Kent Persson (v)

Tina Ehn (mp)

Peter Pedersen (v)

Karin Svensson Smith (mp)