

Trafikutskottets betänkande 2018/19:TU19

Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev till handlingarna. Utskottet föreslår vidare att riksdagen avslår yrkanden i en följdmotion om en ändrad prisreglering för brevpportot och om postservice i hela landet. Motionsyrkandena avstyrks bl.a. med hänvisning till de ändringar i postförordningen som aviseras i skrivelsen liksom till de ändringar som redan gjorts i postlagstiftningen i syfte att värna en samhällsomfattande posttjänst.

I betänkandet finns två reservationer (KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev.

Fyra yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev	6
Postservice i hela landet	9
Reservationer	12
1. Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev, punkt 1 (KD)	12
2. Postservice i hela landet, punkt 2 (KD)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Skrivelsen.....	14
Följdmotionen	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev

Riksdagen avslår motion

2018/19:3098 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2018/19:113 till handlingarna.

Reservation 1 (KD)

2. Postservice i hela landet

Riksdagen avslår motion

2018/19:3098 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkandena 3 och 4.

Reservation 2 (KD)

Stockholm den 4 juni 2019

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Anders Åkesson (C), Magnus Jacobsson (KD), Anna-Caren Säterberg (S), Jessika Roswall (M), Jasenko Omanovic (S), Sten Bergheden (M), Jimmy Ståhl (SD), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Helena Gellerman (L), Patrik Jönsson (SD), Emma Berginger (MP), Åsa Coenraads (M) och Denis Begic (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev. Vidare behandlas en följdmotion med anledning av skrivelsen. En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Vid utskottets sammanträde den 14 februari 2019 informerade Postnords dåvarande vd Håkan Ericsson m.fl. om bl.a. förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Bakgrund

Postnord har med stöd av 2 kap. 4 § postlagen (2010:1045) fått tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Den samhällsomfattande posttjänsten säkerställer vissa minimikrav vad gäller garanterad kvalitet och servicenivå. Någon ersättning från staten lämnas inte för tillhandahållandet av tjänsten och enligt 3 kap. 2 § postlagen ska prissättningen av den vara kostnadsorienterad, vilket även gäller för de posttjänster som prisregleras.

I postförordningen (2010:1049) anges i 9 § ett prishöjningstak som innebär att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst per kalenderår inte får genomföra prishöjningar för inrikes befordran av enstaka postförsändelser som väger högst 500 gram som överstiger förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Det nuvarande pristaket infördes 1998 för övernattnbefordrade enstaka brev med det huvudsakliga syftet att skydda konsumenterna mot överpriser eftersom flertalet konsumenter bedömdes sakna alternativ till Posten AB. Ett annat viktigt syfte med pristaket var att motverka korssubventionering mellan posttjänster som var fullt ut konkurrensutsatta och tjänster där konkurrensen var svag.

Den 10 januari 2019 riktade Postnord en skrivelse till Regeringskansliet i vilken statsrådet Peter Eriksson uppmärksammades på det fortsatt ekonomiskt ansträngda läget för koncernen. I skrivelsen påpekas att priserna för befordran av enstaka postförsändelser som väger högst 500 gram över två dagar regleras genom ett pristak som inte tillåter höjningar utöver konsumentprisindex. Postnord framhåller i sin skrivelse att trots de effektiva och kraftfulla rationaliseringar som vidtagits har de kraftigt minskande brevvolymer gjort det allt svårare att på ett finansiellt hållbart sätt tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. En försvarande omständighet i sammanhanget är enligt Postnord att den nuvarande utformningen av pristaket inte

beaktar kostnaderna för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. I skrivelsen understryks därför behovet av att Postnord snarast möjligt bör ges de nödvändiga legala förutsättningarna för att genomföra en gradvis justering av brevpportot.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelse 2018/19:113 redovisar regeringen sin syn på behovet av att förändra prisregleringen av inrikes befordran av enstaka postförsändelser och hur detta bör göras för att det långsiktigt ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.

Utskottets överväganden

Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev till handlingarna och avslår motionsyrkanden om en ändrad prisreglering för brevportot. Utskottet anser att regeringens aviserade ändring av prisregleringen i postförordningen kommer att möjliggöra en hållbar finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten och att motionsyrkandena därigenom kommer att tillgodoses.

Jämför reservation 1 (KD).

Skrivelsen

I skrivelse 2018/19:113 redovisar regeringen sin syn på behovet av att förändra prisregleringen av inrikes befordran av enstaka postförsändelser och hur detta bör göras för att det långsiktigt ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.

Regeringen påminner inledningsvis om att den växande användningen av ny teknik leder till ändrade kommunikationsmönster som påverkar förutsättningarna och villkoren för människor, företag och offentliga institutioner. Regeringen understryker att den totala brevvolymen på den svenska postmarknaden sedan 2000 har minskat med 41,1 procent, och att minskningen under 2018 var historiskt stor med 183,3 miljoner färre försändelser, vilket motsvarar en minskning med 8,3 procent. Regeringen gör bedömningen att förändringsprocessen på postmarknaden kommer att fortsätta i snabb takt som en följd av den pågående volymminskningen. Detta leder till att förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst påverkas.

Regeringen anser således att prisregleringen i postförordningen behöver ändras för att skapa nödvändiga förutsättningar för en mer långsiktigt hållbar reglering som ökar möjligheterna att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten på ett företagsekonomiskt uthålligt sätt och som ger kostnadstäckning. Enligt 3 kap. 4 § postlagen ska upprätthållandet av den samhällsomfattande tjänsten säkerställas genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten, vilket enligt regeringen är ännu ett skäl för att ändra i prisregleringen. Skulle det bli nödvändigt att upphandla tjänsten krävs i sådana fall ytterligare utredning och analys, t.ex. i vilka delar den samhällsomfattande posttjänsten inte kan upprätthållas och varför, samt beräkningar av de statsfinansiella kostnaderna för detta.

Motionen

I kommittémotion 2018/19:3098 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) behandlas frågan om prisregleringen av portot för försändelser upp till 250 gram och nödvändigheten av att upprätthålla en fungerande postservice i hela landet trots minskande brevvolymer. I yrkande 1 efterlyser motionärerna att en ny portomodell införs i enlighet med regeringens förslag. I yrkande 2 anser motionärerna att en utvärdering av den föreslagna portomodellen bör genomföras inom fem år. En utvärdering är enligt motionärerna nödvändig för att se om portomodellen fungerar i enlighet med vad riksdagen tidigare har gett uttryck för avseende portots prisutveckling.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis påminna om att riksdagen i januari 2006 beslutade om ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att en förändring av prisregleringen inom postområdet bör prövas av riksdagen (bet. 2005/06:TU3, rskr. 2005/06:141). Utskottet hänvisade också till den helt dominerande marknadsandel för enstaka försändelser som Posten AB fortfarande hade vid tidpunkten. I det bakomliggande betänkandet påminde utskottet om att riksdagen hade gett regeringen ett bemyndigande att utforma ett pristak i syfte att skydda dem som skickar enstaka brevårsändelser. I den ursprungliga postförordningen föreskrevs således att tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten inte fick genomföra prishöjningar för inrikes befordran av enstaka försändelser upp till 500 gram som översteg förändringen av konsumentprisindex (KPI).

Prisregleringen utreddes senast av 2015 års postlagsutredning. Utredningens förslag som presenterades i delbetänkandet Som ett brev på posten – Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27) innebär att pristaket behålls men att prisregleringen i postförordningen ändras så att den avser enstaka brev upp till 250 gram som befordras över två arbetsdagar. Vidare föreslås att pristaket ska bli mer flexibelt genom att det i pristaksberäkningen införs en faktor som tar hänsyn till den utsedda tillhandahållarens minskande volymer av brev upp till 250 gram. Hur stor denna faktor ska vara borde enligt utredningens förslag bestämmas av Post- och telestyrelsen (PTS) med ett treårigt intervall.

Regeringen gav sedermera PTS i uppdrag att ta fram ett prishöjningstak enligt utredningens förslag som innebär att den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, utöver ändringar i KPI, även ska få höja priserna med den procentuella volymförändringen av tjänsten ett visst år multiplicerat med en faktor som motsvarar den förändring av genomsnittskostnaden för försändelserna som volymförändringen ger upphov till.

I sin redogörelse för utskottet den 14 februari 2019 understök Postnord behovet av ett reformerat pristak enligt det förslag som PTS tagit fram. Postnord framhöll att den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige inom en nära framtid kommer att orsaka ekonomiska förluster för koncernen och

därmed äventyra förutsättningarna för att utföra samhällsuppdraget i dess nuvarande form. Utskottet noterar för övrigt att PTS i rapporten Svensk postmarknad 2019 kommer fram till samma slutsats.

Postnord hänvisade i sammanhanget till den granskning som Regeringskansliet låtit göra som visar på att möjligheterna till ytterligare effektiviseringar och besparingar i verksamheten nu är uttömda. Postnord underströk också att ökande e-handel inte löser problemen med finansieringen av samhällsuppdraget och att det inte heller är möjligt att använda intäkter från logistikverksamheten för att täcka kostnader inom brevdistributionen. En sådan åtgärd skulle varken vara förenlig med gällande konkurrenslagstiftning eller EU:s regelverk, något som utskottet är införstått med.

Som förklaring till den uppkomna situationen framhöll Postnord att digitaliseringen har minskat efterfrågan på traditionella brevtjänster. Till detta ska läggas att utdelningsverksamheten till stor del utgörs av fasta kostnader, vilket försvårar ytterligare besparingar särskilt som antalet nya hushåll har ökat kraftigt de senaste 20 åren. Postnord pekade även på den växande konkurrensen från andra postoperatörer som tagit en stor andel brev från statliga myndigheter, landsting och kommuner.

I sin skrivelse gör regeringen bedömningen att en ändring av prishöjningstaket i linje med vad 2015 års postlagsutredning kom fram till är nödvändig. Med ett modifierat prishöjningstak kommer enligt regeringen större hänsyn att kunna tas till förändrade kostnader till följd av volymförändringar för specifika posttjänster. Enligt förslaget ska endast frimärkta brev upp till 250 gram omfattas av prishöjningstaket i stället för som i dag enstaka försändelser upp till 500 gram, vilket innebär att något färre posttjänster kommer att vara prisreglerade. Dock anses den föreslagna lösningen tillgodose det skyddsbehov prisregleringen är satt att värna, något som utskottet finner angeläget i sammanhanget.

Av skrivelsen framgår att den föreslagna prishöjningsmodellen kan komma att innebära att portot för frimärkta brev höjs mer än vad som skulle ha varit tillåtet med det nuvarande prishöjningstaket. Enligt Postlagsutredningens uppfattning har det dock begränsad påverkan på privatpersoner, en uppfattning som regeringen också delar. Postlagsutredningen visade på att 2014 spenderade 17 procent av privatpersonerna 5 till 20 kronor per år på brevporto, 20 procent 21 till 50 kronor, 38 procent 51 till 200 kronor och 24 procent mer än 200 kronor. Om prishöjningstaket medgav en höjning med 1 krona skulle konsekvensen för den grupp som årligen lägger 51 till 200 kronor på brevporto bli att de fick en ökad årlig kostnad med som mest 30 kronor.

För småföretagare ansåg Postlagsutredningen att konsekvenserna av en ändring var mer oklara. Enligt den undersökning som PTS redovisar i rapporten Användares behov av posttjänster (PTS-ER-2016:7) har 6 procent av företagen i glesbygdsområden med noll till nio anställda uppgett att de skickar brev varje dag, 46 procent en eller flera gånger i veckan, 34 procent en eller flera gånger i månaden och resterande mer sällan. Regeringen bedömer

mot denna bakgrund att det ändrade prishöjningstaket trots allt har marginella konsekvenser för småföretag.

Regeringen delar också Postlagsutredningens uppfattning att den föreslagna ändringen gör att prisregleringen bättre reflekterar den pågående volymutvecklingen så att priserna följer utvecklingen av kostnaden per enhet. Dessutom möjliggör regleringen att ett basutbud av posttjänster kan tillhandahållas till rimliga priser även när volymerna faller och marginalkostnaderna ökar, vilket utskottet anser är önskvärt. Regeringen anser därför att den faktor PTS beräknar bör fastställas minst vart tredje år, men oftare om myndigheten i sin tillsyn av reglerna finner det nödvändigt.

Avslutningsvis finner regeringen att den föreslagna ändringen av prishöjningstaket skapar förutsättningar för en mer långsiktigt hållbar reglering som ökar den utsedda tillhandahållarens möjligheter att tillhandahålla dessa tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten med kostnadstäckning. Som utsedd tillhandahållare av tjänsten underlättar åtgärden Postnords möjligheter att uppfylla statens uppsatta avkastningskrav på den totala verksamheten.

Utskottet noterar att ett författningsförslag har utarbetats inom Regeringskansliet med förslag om ändring i postförordningen (2010:1049). Förslaget har också remissbehandlats, och de nya bestämmelserna bör enligt regeringen träda i kraft snarast möjligt. Utskottet är positivt till detta och förutsätter att de nya bestämmelserna kommer att följas upp löpande.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens aviserade ändring av prisregleringen i postförordningen som redovisas i skrivelsen om ett ändrat prishöjningstak synes vara välavvägt för att långsiktigt kunna upprätthålla en samhällsomfattande posttjänst i enlighet med riksdagens mål. Utskottet finner även att motionens yrkanden på denna punkt tillgodoses genom regeringens aviserade åtgärder och föreslår därför att skrivelse 2018/19:113 läggs till handlingarna och att riksdagen avslår motion 2018/19:3098 (KD) yrkandena 1 och 2.

Postservice i hela landet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om postservice i hela landet. Utskottet hänvisar i första hand till de ändringar som gjorts i postlagstiftningen i syfte att värna en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet.

Jämför reservation 2 (KD).

Motionen

I kommittémotion 2018/19:3098 yrkande 3 framhåller Magnus Jacobsson m.fl. (KD) behovet av en väl fungerande postgång i hela landet. Motionärerna hänvisar till det mål som riksdagen har beslutat om för postsektorn och behovet av en fungerande postservice om exempelvis elnätet av någon anledning inte fungerar. Med tanke på de utmaningar som postsektorn står inför och särskilt de minskande volymerna som följer av digitaliseringen efterlyser motionärerna i yrkande 4 en utredning som ska se över hur postgången kan säkerställas i framtiden. En sådan utredning ska göra en helhetsanalys av sektorn utifrån tillgänglighet, säkerhet, framtida utveckling och kostnader.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har behandlat motionsförslag om tillgången till postservice i hela landet vid ett flertal tillfällen, senast i betänkande 2018/19:TU4. Motionsförslagen avstyrktes med hänvisning främst till pågående arbete som bedrevs av PTS och andra berörda aktörer. Utskottet underströk att en välfungerande postservice spelar en central roll i samhället, inte minst i glesbygden, och att den samhällsomfattande posttjänsten ska värnas. Utskottet konstaterade i sammanhanget att den pågående digitaliseringen har djupgående konsekvenser för den traditionella postmarknaden och noterade att regeringen är öppen för ytterligare lagstiftningsinitiativ om utvecklingen på området motiverar detta. Utskottet ansluter sig alltjämt till sin tidigare uppfattning och välkomnar i sammanhanget de aviserade ändringarna av prisregleringen i postförordningen som regeringen redovisar i skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev som behandlades i föregående avsnitt.

Vad gäller motionens krav på en välfungerande postgång vill utskottet också påminna om att riksdagen den 7 januari 2018 antog regeringens lagförslag (prop. 2017/18:41, bet. 2017/18:TU4, rskr. 2017/18:146), som bl.a. innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt den samhällsomfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser ska fullgöras. Dessutom innebar ändringarna i postlagen (2010:1045) att den som tillhandahåller en posttjänst ska lämna vissa uppgifter om sin ekonomi och verksamhet till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det gäller uppgifter som är nödvändiga för att kunna följa upp utvecklingen på postområdet och att kunna bevaka att posttjänsterna uppfyller samhällets behov och att en väl fungerande och samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2018.

Utskottet vill vidare klargöra att den föreskriftsrätt som föreslogs i proposition 2017/18:41 Ändringar i postlagen ger PTS möjlighet att, om det bedöms vara ändamålsenligt, precisera den samhällsomfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser. Tillämpningen av postlagen kan därmed anpassas efter samhällsförändringar och till förändringar av användarnas

behov av postservice. Det kan enligt utskottets uppfattning bidra till bättre förutsättningar för att långsiktigt upprätthålla en god och proportionell postservice i hela landet. Därigenom uppnås också ökad tydlighet för såväl den som tillhandahåller posttjänsten som för samtliga postmottagare i landet om vilken servicenivå som garanteras. Vidare framhöll regeringen i propositionen att vilka slags föreskrifter som kan komma att behövas är beroende av utvecklingen på postområdet, och att de konsekvenser föreskrifterna kommer att ha på den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten eller på postmottagarna kommer att beskrivas i samband med att de eventuellt utarbetas.

Utskottet anser sammanfattningsvis att en väl fungerande postservice är av central betydelse för samhället och välkomnar de åtgärder som vidtagits för att värna en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet. Utskottet avstyrker mot denna bakgrund motion 2018/19:3098 (KD) yrkandena 3 och 4.

Reservationer

- 1. Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev, punkt 1 (KD)**
av Magnus Jacobsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2018/19:3098 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2018/19:113 till handlingarna.

Ställningstagande

Vi kristdemokrater delar regeringens uppfattning att det behövs en ny modell för hur portot ska regleras avseende försändelser upp till 250 gram. Riksdagen bör därför ställa sig bakom detta förslag, men vi anser också att det bör göras en utvärdering inom en femårsperiod för att se om denna modell fungerar i enlighet med de önskemål som riksdagen tidigare har gett uttryck för i fråga om portots prisutveckling.

Vad jag nu har anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkänna för regeringen.

- 2. Postservice i hela landet, punkt 2 (KD)**
av Magnus Jacobsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2018/19:3098 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkandena 3 och 4.

Ställningstagande

Vi kristdemokrater anser att det är av yttersta vikt att det går att leverera post i hela landet samt att postservicen fungerar även om exempelvis elnätet av någon anledning inte gör det. Att allt fler använder sig av e-post för kommunikation i stället för fysiska brev är uppenbart, och denna utveckling

kommer med all sannolikhet att fortsätta. Jag menar att den på sikt försvårar möjligheten att upprätthålla en bra och välfungerande postservice i hela landet, men faktum kvarstår att det är en sådan servicenivå som riksdagen har beslutat om. Vi kristdemokrater tror därför inte att det räcker med enbart en ny prismodell för att garantera en väl fungerande posthantering i hela landet utan att det borde tillsättas en utredning som tar ett helhetsgrepp om frågan utifrån tillgänglighet, säkerhet, framtida utveckling och kostnader.

Vad jag nu har anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev.

Följdmotionen

2018/19:3098 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av en ny portomodell och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utvärdering av portomodellen bör genomföras inom fem år och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det ska finnas en väl fungerande postgång i hela landet och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av en utredning som ser över hur postgången ska säkerställas i framtiden, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.