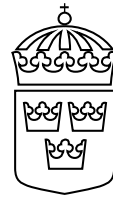


Regeringens skrivelse

2018/19:113



Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev

Skr.
2018/19:113

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 april 2019

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Infrastrukturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin syn på behovet av att prisregleringen av inrikes befordran av enstaka postförsändelser bör förändras och på hur detta bör ske för att det långsiktigt ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.

Innehållsförteckning

1	Ärendet.....	3
2	Bakgrund.....	3
3	Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev	5
4	Konsekvenser.....	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 2019	9

I samband med avregleringen av postmarknaden 1993 infördes en prisreglering av portot i ett avtal mellan staten och Posten AB. Riksdagen bemyndigade 1998 regeringen att föreskriva att priset för tjänster som ingår i postverksamheten inte får överstiga vissa nivåer. Med stöd av bemyndigandet föreskrev regeringen 1998 ett pristak för enstaka postförsändelser som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten (numera 9 § postförordningen [2010:1049]).

Under den allmänna motionstiden 2004 och 2005 lämnades vissa motioner om pristaket med anledning av att Posten begärt att få höja priset mer än med konsumentprisindex (KPI) till följd av ökade kostnader. Riksdagen gav i anledning av detta regeringen till känna att en förändring av prisregleringen inom postområdet bör bli föremål för riksdagens prövning (bet. 2005/06:TU3 s. 12 f., rskr. 2005/06:141). Regeringen har senare informerat riksdagen om att tillkännagivandet lagts till handlingarna (skr. 2006/07:75 s. 140).

I samband med att en ny postlag föreslogs 2010 konstaterade också regeringen, med hänvisning till riksdagens tidigare tillkännagivande, att förändringar av prisregleringen inom postområdet bör bli föremål för riksdagens prövning (prop. 2009/10:216 s. 53 f.). Någon förändring i prisregleringen föreslogs däremot inte.

Regeringen beslutade den 13 augusti 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över postlagstiftningen. Utredaren skulle bl.a. analysera behovet av postförordningens prisreglering (dir. 2015:87). Utredningen redovisade i denna del ett förslag till ändring av pristaket i delbetänkandet Som ett brev på posten, Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2016/02666/D).

Utredningens förslag till ändring av pristaket föranledde inte någon åtgärd. I propositionen Ändringar i postlagen (prop. 2017/18:41) lyfter regeringen dock fram, med hänvisning till samhällsutvecklingen och särskilt digitaliseringen, att situationen på postmarknaden är sådan att det kan komma att finnas behov av att på nytt se över postlagstiftningen för att säkerställa att det långsiktigt kommer att finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet. Regeringen uttalar även att den avser att följa utvecklingen nära och återkomma i lämpligt sammanhang.

Med hänvisning till riksdagens tidigare tillkännagivande redovisar regeringen i denna skrivelse sin syn på behovet av att prisregleringen av inrikes befordran av enstaka postförsändelser bör förändras och på hur detta bör ske för att det långsiktigt ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.

2 Bakgrund

Det riksdagsbundna målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen (prop. 2014/15:1 utg.omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86).

Inom Europeiska unionen regleras posttjänster i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet). Postdirektivet har ändrats vid ett par tillfällen, senast genom direktiv 2008/6/EG. Syftet med postdirektivet är att stegvis harmonisera Europeiska unionens inre marknad för posttjänster och att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst som uppfyller vissa kvalitetskrav.

I postlagen (2010:1045) finns det bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. Enligt lagen ska det finnas en samhällsomfattande posttjänst, dvs. en posttjänst som finns i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser för befordran. Med postförsändelser avses adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Detta innebär att den samhällsomfattande posttjänsten avser både brev och paket.

Post- och telestyrelsen (PTS) har utsett Postnord Group AB (Postnord) att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten. Kraven på den samhällsomfattande posttjänsten framgår av 3 kap. 1 § postlagen. Ett av dessa krav är att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser. Denna bestämmelse grundar sig på artikel 3.3 i postdirektivet.

Enligt 3 kap. 3 § postlagen får regeringen meddela föreskrifter om att priset för tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten inte får överstiga vissa nivåer. Regeringen har med stöd av detta föreskrivit hur mycket den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst får höja priset för inrikes befordran av enstaka postförsändelser (9 § postförordningen).

Enligt 3 kap. 5 § postlagen ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Regeringen har överlåtit åt PTS att utföra dessa uppgifter.

Sedan 1998 innehåller postförordningen en prisregleringsbestämmelse. Dessförinnan fanns en prisreglering av porto i, numera upphävda, förordningen (1981:193) om vissa postavgifter, därefter i föreskrifter hos dåvarande Postverket. Efter det att Postverkets monopol på brevbefordran avskaffades den 1 januari 1993, fanns prisregleringen i ett avtal mellan staten och Posten AB. Den nu gällande prisregleringen, att portot inte får höjas mer än förändringen av KPI, har haft samma lydelse sedan införandet 1998. I sammanhanget kan det konstateras att postförordningen reglerar en höjning av portot och inte ett maxbelopp vilket gör att det följaktligen bör benämnas som ett s.k. prishöjningstak, i stället för som tidigare pristak.

Prisregleringen omfattar enbart enstaka postförsändelser vilka endast utgör en mindre del av den totala brevvolymen. Enligt 2015 års postlagsutredning utgjorde enstaka övernattbefordrade brev (separata brev som kan vara olika i storlek och vikt, både s.k. kontorspost och brevlådepost) 15 procent av den totala brevvolymen 2014 och av dessa brev vägde 97 procent upp till 250 g,

2 procent vägde 250 till 500 g och 1 procent vägde 500 g till 1 kg. Kontorspost är post som frankerats med ”porto betalt” eller med frankeringsmaskin. Brevlådepost är post som postas i brevlåda – den är frankerad med frankeringsmaskin, med frimärke eller är förbetald s.k. svarspost. Enligt PTS, som har i uppdrag att göra en årlig uppföljning och analys av utvecklingen på den svenska postmarknaden, distribuerades totalt 2,43 miljarder brev på den svenska postmarknaden under 2014 och av dessa var andelen frimärkta brev 6 procent (PTS-ER-2015:3). Enligt 2019 års uppföljning distribuerades totalt 2,02 miljarder brev under 2018. Andelen enstaka postförsändelser (övernattbefordrade och tvådagarsbefordrade) uppskattar PTS till 12 procent och andelen frimärkta brev till cirka 5 procent av den totala brevvolymen (PTS-ER-2019:7). Någon statistik över andelen brev vars pris regleras av postförordningen finns inte.

3 Ett ändrat prishöjningstak för frimärkta brev

Den svenska samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen. De ändrade kommunikationsmönster som användningen av ny teknik leder till innebär förändrade förutsättningar och villkor för människor, företag och offentliga institutioner. Denna omställning påverkar samhället i grunden och processen kan inte antas avstanna inom överskådlig tid. Sedan år 2000 har den totala brevvolymen på den svenska brevmarknaden minskat med 41,1 procent. Under 2018 var minskningen historiskt stor med 183,3 miljoner färre försändelser, vilket motsvarar en minskning med 8,3 procent (PTS-ER-2019:7). Det finns inga tecken på att volymminskningen på den svenska brevmarknaden kommer att avstanna. Det gör att förutsättningarna på postmarknaden kommer att fortsätta förändras i snabb takt när volymminskningen fortsätter. Detta leder till att även förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst påverkas.

Postnord har med stöd av 2 kap. 4 § postlagen fått tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. 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. PTS bedömer, med anledning av de nedåtgående brevvolymer, att så inte kommer att vara fallet inom kort. Regeringen delar den bedömningen, och prisregleringen i postförordningen behöver därför ändras för att skapa nödvändiga förutsättningar för en mer långsiktigt hållbar reglering som ökar möjligheterna att tillhandahålla dessa tjänster inom den samhällsomfattande tjänsten på ett företagsekonomiskt hållbart sätt och med kostnadstäckning. Regeringen bedömer att en ändring av prisregleringen även är nödvändig eftersom den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 4 § postlagen ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Om det skulle bli nödvändigt att upphandla tjänsten krävs ytterligare utredning och analys, t.ex. i vilka delar den samhällsomfattande posttjänsten inte kan upprätthållas och

varför samt de statsfinansiella kostnaderna för detta (prop. 2009/10:216 s. 49). Regeringen följer noga utvecklingen på postområdet i detta avseende.

Prisregleringen utreddes senast av 2015 års postlagsutredning. Utredningens förslag innebär att pristaket bibehålls men att prisregleringen i postförordningen ändras så att den avser enstaka brev upp till 250 g som befordras över två arbetsdagar. Vidare ska pristaket bli mer flexibelt genom att det i pristaksberäkningen införs en faktor som tar hänsyn till den utsedda tillhandahållarens minskande volymer av brev upp till 250 g. Hur stor denna faktor ska vara bör enligt förslaget bestämmas av PTS med ett treårigt intervall. Postlagsutredningens förslag har remissbehandlats tillsammans med en kompletterande promemoria Uppdrag att beräkna kostnadsbasen för brev upp till 250 g som befordras över två arbetsdagar, som tagits fram av PTS (PTS-ER-2016:21). Flertalet remissinstanser, bl.a. PTS, Bring, Schenker, Fria Postoperatörers förbund, SEKO, Företagarna, Krokoms kommun, Ljusdals kommun, SACO och Sveriges Kommuner och Landsting, tillstyrker förslagen. PTS och SEKO anser dock att volymfaktorn behöver kunna justeras oftare än vart tredje år. Andra vill inte förändra pristaket över huvud taget, t.ex. Grafiska företagen, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Mailworld och Svensk digital handel. Konkurrensverket, Statstjänstemannaförbundet ST och Postnord vill att postförordningens prisreglering avskaffas. Konkurrensverket anser dock att om prisregleringen ska vara kvar bör den begränsas till 250 g och ta hänsyn till volymutvecklingen. ST anser att pristaket ska ersättas av ett påbud att använda en kostnadsbaserad prissättning och att kostnadsredovisningen sedan ska ligga till grund för portopriset för försändelser upp till 250 g.

Regeringen bedömer, i linje med 2015 års postlagsutredning, att en ändring av prishöjningstaket är nödvändig. Prishöjningstaket bör utformas så att den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, utöver ändringar i KPI, även ska kunna 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. Regeringen bedömer vidare att endast frimärkta brev med normalporto upp till 250 g ska omfattas av prisregleringen eftersom en sådan posttjänst tillgodoser det skyddsbehov prisregleringen är satt att värna (bet. 2005/06:TU3 s. 12 f., rskr. 2005/06:141). PTS ska också få begära in de uppgifter myndigheten behöver för att kunna fastställa faktorn som motsvarar den förändring av genomsnittskostnaden för försändelserna som volymförändringen ger upphov till. För att prisregleringen ska kunna ta hänsyn till brevvolymerens utveckling anser regeringen att PTS bör få begära in dessa uppgifter och fastställa faktorn oftare än vad 2015 års postlagsutredning föreslår. Regeringen bedömer därför att faktorn bör fastställas minst vart tredje år, men oftare om myndigheten i sin tillsyn av reglerna finner det nödvändigt.

Regeringen delar 2015 års postlagsutrednings bedömning att den föreslagna ändringen gör att prisregleringen reflekterar den pågående volymutvecklingen så att priserna följer utvecklingen av kostnaden per enhet, att regleringen möjliggör att ett basutbud av posttjänster kan tillhandahållas till rimliga priser även när volymerna faller och marginalkostnaderna ökar samt att den administrativa bördan för både PTS och Postnord blir rimlig.

Regeringen avser att remittera ett förslag till ändring av 9 § postförordningen för att inhämta berörda parter synpunkter.

Ett sådant ändrat prishöjningstak som redogörs för i avsnitt 3 möjliggör en bättre kostnadstäckning för de posttjänster som omfattas av prishöjningstaket för den utsedda tillhandahållaren. Med ett sådant prishöjningstak kommer större hänsyn att kunna tas till förändrade kostnader till följd av volymförändringar för dessa specifika posttjänster. Eftersom endast frimärkta brev upp till 250 g kommer att omfattas av prishöjningstaket, i stället för som i dag enstaka försändelser upp till 500 g, kommer något färre posttjänster att vara prisreglerade.

Ett ändrat prishöjningstak berör den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten, Postnord, och tillsynsmyndigheten PTS. Direkt eller indirekt berörda är alla privatpersoner, företag, organisationer och myndigheter som skickar brev. Indirekt berörs även de cirka 30 företag, vid sidan av Postnord, som har tillstånd att bedriva postverksamhet och är verksamma på postmarknaden. Privatpersoner, företag, organisationer och myndigheter som huvudsakligen kommunicerar digitalt berörs inte av ett ändrat prishöjningstak.

Det ändrade prishöjningstaket skapar förutsättningar för en mer långsiktig hållbar reglering som ökar den utsedda tillhandahållarens möjligheter att tillhandahålla dessa tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten med kostnadstäckning. Som utsedd tillhandahållare av tjänsten underlättar detta Postnords möjligheter att uppfylla statens uppsatta avkastningskrav på den totala verksamheten. Användandet av en något mer komplex modell för prishöjningstaket medför högre dokumentationskrav för den utsedda postoperatören. Postnord kommer att behöva redogöra för hur företagets kostnader ökar när volymerna minskar och för volymförändringen under perioden. Det är data som postoperatören, enligt 2015 års postlagsutredning, ändå kan förväntas ha tillgänglig för sin egen planering men ett ändrat prishöjningstak kan ändå komma att öka Postnords administrativa börda något. Att ett sådant prishöjningstak som redogörs för i avsnitt 3, i förhållande till postlagsutredningens, omfattar färre försändelser men eventuellt kan innebära mer frekvent redogörelse av kostnader bedöms inte påverka den administrativa bördan nämnvärt. Vidare kan Postnord behöva genomföra informationsinsatser till användarna om portot höjs med anledning av ett ändrat prishöjningstak. Dessa insatser bör dock Postnord kunna hantera inom den ordinarie verksamheten eftersom porton som omfattas av prisregleringen även tidigare har ändrats med jämna mellanrum.

Införandet av en mer komplex modell för prishöjningstaket ökar den administrativa bördan för tillsynsmyndigheten genom utökade arbetsuppgifter. Övervägande del av den dokumentation som krävs för uppdatering av prishöjningstaket (det vill säga volymdata och skattningar av volymfaktorn, relationen mellan volymförändringar och enhetskostnader) kommer PTS att behöva begära in från den utsedda postoperatören. Inför genomförandet av det nya prishöjningstaket och vid revideringarna av den volymjusterande faktorn kommer tillsynsmyndigheten få en ökad arbetsbörda genom att den kommer att behöva begära in och analysera volym- och kostnadsunderlag från Postnord. Enligt 2 § förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet får det totala avgiftsuttaget uppgå till högst 28 miljoner kronor per år. De kostnader som genomförandet och tillsynen av prishöjningstaket medför ska rymmas inom denna ram.

Den prishöjningsmodell som redogörs för i avsnitt 3 kan komma att innebära att portot för frimärkta brev höjs mer än vad som skulle ha varit tillåtet med nuvarande prishöjningstak. Enligt 2015 års postlagsutredning har utredningens förslag ringa konsekvenser för privatpersoner och regeringen delar den bedömningen. Av 2015 års postlagsutredning framgår att 17 procent av privatpersonerna lägger 5 till 20 kronor per år på brev, 20 procent 21 till 50 kronor, 38 procent 51 till 200 kronor och 24 procent mer än 200 kronor 2014. Skulle prishöjningstaket medge en höjning med 1 krona skulle konsekvensen för den grupp som lägger 51 till 200 kronor per år på brevporto få en ökad årlig kostnad med maximalt 30 kronor.

För de företag, organisationer och myndigheter som inte kommunicerar digitalt utan skickar brev blir de ekonomiska konsekvenserna förmodligen ändå mindre eftersom de, enligt 2015 års postlagsutredning, har större möjligheter att förhandla om portopriserna och därmed inte påverkas på samma sätt. Möjligheten att förhandla om pris bör gälla oberoende av om de använder sig av ”porto betalt” eller frankeringsmaskin eftersom båda frankeringssätten kräver avtal med Postnord. Detta gäller även för samhällsviktiga aktörer inom denna grupp.

För småföretagare bedömde 2015 års postlagsutredning att konsekvenserna av förslaget var oklara. I undersökningen i PTS rapport Användares behov av posttjänster (PTS-ER-2016:7) har 6 procent av företagen i glesbygd med 0–9 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. Undersökningen visar inte hur många brev småföretagare skickar i genomsnitt per dag. Om de 6 procent småföretagare, som i PTS undersökning har angett att de skickar brev dagligen, i snitt skickar ett brev om dagen, fem arbetsdagar i veckan, 52 veckor om året skulle det innebära att de skickar 260 brev om året. Skulle det frimärkta portot öka med 1 krona till följd av det föreslagna prishöjningsmodellen skulle företagens kostnader öka med 260 kronor per år om de frankerar sina brev med frimärken. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det ändrade prishöjningstaket har marginella konsekvenser för småföretag.

Det ändrade prishöjningstaket har endast marginell påverkan på de cirka 30 företag som, vid sidan av Postnord, har tillstånd att bedriva postverksamhet och är verksamma på postmarknaden. Konkurrenten på marknaden för de enkla brev som omfattas av prishöjningstaket är mycket begränsad. I och med att den föreslagna modellen för prishöjningstaket ger Postnord större möjligheter till kostnadstäckning och eventuell prishöjning ges även andra operatörer ett utrymme att justera sina priser. Regeringen bedömer att det ändrade prishöjningstaket inte har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män, det kommunala självstyret eller miljön.

Infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden
Y Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund,
Damberg, Strandhäll, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Dahlgren,
Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar skrivelse 2018/19:113 Ett ändrat prishöjningstak för
frimärkta brev