

Analyse:  
**Liberalisering og øget konkurrence på  
postområdet**

### ***Om analysen***

Denne analyse er gennemført af Lauritzen Consulting v/ Finn Lauritzen for CEPOS.

Analysen af postområdet indgår i en større analyse af transportområderne tog, taxa og postvæsen

Finn Lauritzen etablerede Lauritzen Consulting i 2015.

Finn Lauritzen har tidligere siddet 4 år som direktør for det dansk-svenske Øresundssamarbejde, 6 år som direktør for Erhvervs- og Byggestyrelsen og 9 år som direktør for Konkurrencestyrelsen.

## Indhold

Indledning .....	4
Naturlige monopoler .....	5
Særregulerede serviceydelser .....	6
Konkurrence om post .....	8
Baggrund .....	8
Fire forskellige postmarkeder .....	9
Forsøg på etablering af konkurrence .....	9
Case: Liberalisering af post i Sverige.....	12
Befordringspligten .....	14
Er befordringspligten en byrde? .....	16
Case: Den tyske postlov .....	18
Synergier ved diversifikation? .....	18
Postaftale i Danmark i 2016 .....	19
Anbefalinger på postområdet.....	21
Litteratur .....	22

## Indledning

En række ydelser, som har stor betydning for mange, leveres af transport- og logistiksektoren. Nogle af disse leveres ved hjælp af fysiske net eller forbindelser, hvor der er betydelige stordriftsfordele. Andre ydelser leveres af brancher, der er særreguleret i den forstand, at det ikke blot er den almindelige erhvervslovgivning - fx konkurrenceloven, markedsføringsloven og selskabsloven - der gælder, men også en række andre krav, fastsat i særlig lovgivning<sup>1</sup>. I dette notat gennemføres en analyse af konkurrenceforholdene samt potentialet ved en liberalisering og dermed øget konkurrence på postområdet. Konklusionen er, at forbrugerne har haft fordel af den liberalisering, der allerede har fundet sted, men at bl.a. udenlandske erfaringer peger på et yderligere potentiale. Det gælder også, selv om det politisk ønskes at opretholde den nuværende forsyningspligt. På det regulerede område betaler danske kunder en højere porto end i sammenlignelige lande. Der er desuden en risiko for tilbagevendende behov for kapitaltilførsel fra det offentlige på linje med det nyligt fremførte ønske fra PostNord om yderligere statslig kapital.

Det anbefales, at der som i Tyskland indføres en regel om, at der ikke kan ydes tilskud til postvæsenet, medmindre ydelserne sendes i udbud. Desuden bør krav om yderligere kapitaltilførsel medføre en fuld privatisering af PostNord.

Postvæsenets monopol har rødder tilbage til 1600-tallet i flere lande. Men i de sidste 20-30 år er der sket en udvikling. I mange tilfælde er der taget skridt til øget konkurrenceudsættelse. I Europa er der gennemført fællesskabslovgivning på en række områder for at fremme konkurrencen, og i OECD er der gennem årene opsamlet et stort erfaringsmateriale om, hvordan konkurrencefremmende regulering bedst muligt kan gribes an.

Internationalt er der flest gode erfaringer med konkurrenceudsættelse. Men der er også dårlige erfaringer, som viser, at konkurrenceudsættelse skal gribes klogt an. Danmark ligger i midterfeltet, og en del andre lande har flere erfaringer med konkurrenceudsættelse end os. Det betyder, at der faktisk foreligger et betydeligt erfaringsmateriale fra andre lande, som giver en klar indikation af hvor store de samfundsøkonomiske gevinster ved en større konkurrenceudsættelse vil være - samt hvad risiciene er. Der er også et fyldigt erfaringsmateriale for, hvordan konkurrenceudsættelsen kan tilrettelægges, så der er størst sandsynlighed for en samfundsøkonomisk gevinst.

Papirets udgangspunkt er, at reguleringen bør indrettes, så den fremmer *produktivitet*, *allokering* - dvs. at ressourcerne anvendes der, hvor de gør størst gavn, og *innovation* - dvs. at virksomhederne hele tiden tilskyndes til at gøre tingene smartere, mest muligt. Øvrige samfundsmæssige mål bør fremmes, så de kommer mindst muligt i konflikt med disse overordnede mål. Det lyder enkelt, men kræver i praksis en del omtanke, hvor det kan være gavnligt at trække på andres erfaringer. Papirets formål er at bidrage til denne erfaringsopsamling.

---

<sup>1</sup> Konkurrenceloven er endvidere udformet, så den viger for anden lovgivning

## Naturlige monopoler

I økonomisk teori defineres et naturligt monopol som en situation, hvor en virksomhed med anvendelse af effektive produktionsmetoder kan producere billigere og billigere pr produceret enhed, jo større en andel af markedet, virksomheden dækker. Der er med andre ord stordriftsfordele svarende til mindst hele markedets størrelse. Det betyder, at de samlede produktionsomkostninger vil være lavest, hvis en enkelt virksomhed har monopol og er eneleverandør til hele markedet.

Problemet er imidlertid, at hvis en virksomhed har monopol, og virksomheden ikke er underkastet særlig regulering, så vil virksomheden normalt vælge at producere mindre end det, der er samfundsmæssigt optimalt, og derved presse prisen op. Virksomhedens indtjening stiger som følge af den højere pris, men forbrugerne lider et endnu større tab end virksomhedens gevinst. Samfundsøkonomisk er der et dødvægtstab.

Teoretisk kan dødvægtstabet undgås på flere måder. En regulator kan fastsætte en pris på virksomhedens produkt eller service, der svarer til de marginale omkostninger, således at den solgte mængde svarer til det samfundsøkonomisk optimale.

Alternativt kan man gennemføre en regulering, der forhindrer virksomheden i at tage en pris, der overstiger de gennemsnitlige produktionsomkostninger pr enhed - med et tillæg af en vis forrentning af virksomhedens egenkapital.

Endelig kan man gennem lovgivningen tildele en virksomhed, der er offentligt ejet, et legalt monopol på det pågældende område. Hvis virksomhedens mål ikke er at maksimere sin indtjening, men i stedet er at producere så effektivt som muligt til en rimelig pris, så har man i princippet løst problemet. Virksomheden kan få rammer til at fungere inden for, som kan give den incitamenter til at tage en pris og producere en mængde, der er samfundsøkonomisk optimal.

De seneste årtiers praktiske erfaringer og økonomisk teori har imidlertid vist, at disse løsninger i vidt omfang er baseret på skrivebordsbetragtninger, der ikke holder i praksis - eller i hvert fald kun holder delvist.

Metoden med at lade en regulator fastsætte en pris svarende til marginalomkostningerne anvendes meget sjældent i praksis. Metoden indebærer som regel, at virksomheden ikke får dækket alle sine omkostninger. Det kan løses ved, at forbrugerne ud over en pris for de leverede ydelser også betaler en fast tilslutningsafgift, basisabonnement el.lign., som dækker en andel af de faste omkostninger. Alternativt skal monopolvirksomheden subsidieres af staten, hvilket kræver en skattefinansiering, der giver et forvriddningstab.

Metoden med at lade monopolvirksomheden kræve en pris, der dækker alle gennemsnitsomkostninger, undgår dette problem. Denne metode anvendes fx i store dele af energi- og forsyningssektoren under betegnelsen "hvile i sig selv"-regulering. Til gengæld er der betydelig risiko for, at virksomhedens ledelse ikke bruger mange kræfter på at holde

omkostningerne nede. En del analyser<sup>2</sup> viser fx, at der ofte er en sammenhæng mellem en branches konkurrenceintensitet og branchens lønniveau, når man korrigerer lønnen for de beskæftigedes uddannelseslængde mv. Også i offentligt ejede monopoler modtager de ansatte ofte en løn, der er højere end den gennemsnitlige løn i andre erhverv, når der tages hensyn til uddannelseslængde mv.

Hertil kommer, at både monopoler med hvile-i-sig-selv prisregulering og offentligt ejede monopoler kun har et beskedent incitament til innovation og udvikling. Der er jo ingen konkurrent, der puster virksomheden i nakken, og som med nye produkter, produktionsmetoder eller helt nye forretningsmodeller pludselig kan true monopolisten.

I dag vil langt de fleste økonomer være enige i disse betragtninger. Men det er tankevækkende, at den danske konkurrencepolitik i 35-40 år, fra oprettelsen af Monopoltilsynet i 1955, til navneskiftet i 1990 til Konkurrencerådet og til vedtagelsen i 1997 af en mere tidssvarende konkurrencepolitik baseret på det såkaldte forbudsprincip, i store træk gik ud på at acceptere monopoler og øvrige konkurrencebegrænsninger mod "til gengæld" at holde øje med store virksomheders prissætning og i enkelte tilfælde forsøge at få priserne sat ned. Der er næppe tvivl om, at denne konkurrencepolitik medvirkede til en langsommere produktivitetsudvikling end ellers.

### Særregulerede serviceydelser

Både på transportområdet og en del andre områder, fx sundhedsområdet, findes der eksempler på erhverv, der er tæt regulerede af andre grunde end dem, der ligger bag monopolreguleringen. Reguleringen omfatter erhverv, hvis ydelser anses for at være en vigtig del af et velfærdssamfund. Et (blandt mange) eksempler på sundhedsområdet er apoteker, og et eksempel på transportområdet er taxierhvervet.

Særreguleringen betyder i de fleste tilfælde, at en offentlig myndighed sætter en pris eller en maksimalpris på ydelsen. Prisen skal være den samme for en given ydelse i hele landet (evt. kommunen), uanset produktionsomkostningerne i fx tæt beboede og tyndt beboede områder. Da prisen ved at levere til "dyre" kunder normalt vil være lavere end den pris, uregulerede virksomheder ville sætte, kombineres prisloftet med et krav om forsyningspligt til alle kunder og krav om mindstekvalitet (fx åbningstider). Effekten af denne regulering er, at rentable kunder er med til at finansiere forsyningen til mindre rentable kunder.

I litteraturen betegnes sådan en regulering som forsyningspligt eller på engelsk PSO, Public Service Obligations, eller undertiden NCPSO, non-commercial public service obligations.

Ønsket om også at sikre leverancer af fx lægemidler eller postudbringning til personer, som bor i yderområder, er lige så legitimt som ønsket om via skattesystemet og overførselsindkomster at udjævne indkomstfordelingen. Problemet er blot, at de fleste systemer, der er reguleret på denne

---

<sup>2</sup> På danske data har Konkurrencestyrelsens Konkurrenceredegørelser indeholdt analyser af lønpræmier siden Konkurrenceredegørelse 2001. En anden beregning af danske lønpræmier er givet i DØR (2005). Et amerikansk eksempel på lønpræmier kan findes i Carbaugh et al. (2011)

måde, indebærer en omfordeling eller krydssubsidiering, hvis omfang er usynligt eller i hvert fald uigennemsigtigt, fordi de regulerede virksomheder sjældent laver regnskaber, der belyser økonomien i at levere til forskellige områder eller kundegrupper. Det kan medføre, at løsningen er ineffektiv, fordi de kunder, der modtager subsidiet, måske hellere ville subsidieres på en anden og billigere måde, hvis de havde valgmuligheden<sup>3</sup>.

Generelt gælder således, at hvis man i stedet for en omfordeling til tyndt befolkede områder valgte at give de omfattede beboere et tilskud, fx gennem skattesystemet, så kunne de vælge at bruge beløbet på det, de helst ville, hvilket ville være velfærdsfremmende. Man kunne også vælge en mellemform og give udvalgte grupper en voucher, som kunne bruges som delvis betaling ved køb af transportydelser.

Dertil kommer, at PSO-regulering (som man også kan kalde særreguleringen) lige som monopolreguleringen kan være administrativt besværlig, omkostningskrævende og innovationshæmmende.

Sammenfattende kan man sige om både reguleringen af naturlige monopoler og om PSO-regulering, at de senere årtiers erfaringer har vist, at uregulerede markeder kan give et velfærdstab, men at alle kendte og afprøvede reguleringsmetoder også har en række omkostninger og afledte problemer. Der er derfor god grund til at afprøve nye reguleringsmetoder, der bedre end hidtil kan sikre velfærdsgevinster til alle uden, at de regulerede virksomheder mister incitamentet til at opføre sig, som konkurrenceudsatte virksomheder normalt gør - dvs. løbende at arbejde på at innovere deres virksomheder og ydelser og at holde omkostningerne nede.

---

<sup>3</sup> Hertil kommer, at krydssubsidieringen fastholder en høj "monopolpris" på den aktivitet, der finansierer subsidiet

## Konkurrence om post

### Baggrund

Udbringning af post har i de fleste lande været anset som en vigtig del af samfundets infrastruktur - både nødvendig for at sikre effektiv kommunikation og dermed en effektiv samfundsøkonomi, men også vigtigt for den enkelte borger. At kunne sende og modtage post med høj leveringssikkerhed og til en lav, overkommelig pris - uanset hvor man bor - har i mange lande været betragtet som en fundamental rettighed.

I en række europæiske lande organiserede staten postvæsener i 1500-tallet, og i Danmark blev postvæsenet oprettet af Christian d. 4 i 1624. I den amerikanske forfatning nævnes post som et af Kongressens anliggender, og Benjamin Franklin var en af USA's første generaldirektører for postvæsenet. I en del stater har US Postal Service (USPS) en særlig ret til at krydse over folks græsplaner. EU vedtog i 1997 det første postdirektiv, fordi fælleseuropæiske minimumsstandarder for postudbringning blev anset som vigtigt for europæisk effektivitet og sammenhængskraft. Direktivet lagde også op til at introducere konkurrence om posten.

Ønsket om mere effektivitet har således, som på andre infrastrukturområder, ledt til forslag om liberaliseringer og konkurrenceudsættelser af tidligere nationale postmonopoler. Generelt er introduktionen af konkurrence imidlertid gået endnu langsommere end på jernbaneområdet - og meget langsommere end fx på energiområdet.

Ønsket om effektivisering af nationale postvæsener er blevet understøttet af analyser, der viser en klar sammenhæng mellem postvæseners monopol og de gennemsnitlige lønpræmier (dvs. den ekstra løn, postens ansatte har kunnet opnå i forhold til personer med uddannelse af samme længde i andre brancher). I en række amerikanske studier er lønpræmien i perioden 2005-10 fx opgjort til 34-36 pct. (Carbaugh, 2011).

Ulig sektorer som jernbane og energi er posten ikke bundet op på fysiske skinner, ledninger eller rør. Men alligevel har posten væsentlige træk af naturligt monopol, jf. indledningen. Det skyldes bl.a. behovet for postkasser, hvor borgere kan aflevere post (og hvor det er uøkonomisk at have flere postkasser i bybilledet) og det forhold, at posten afleveres fysisk af et postbud næsten dagligt ved folks bopæl.



## Fire forskellige postmarkeder

Grundlæggende er der - såvel i Danmark som i de fleste andre lande - fire forskellige postmarkeder.

Det ene marked vedrører dag-til-dag udbringning, eller evt. hasteudbringning, af breve. Dette marked er blevet konkurrenceudsat mange steder, også i Danmark, de seneste år, med budtjenester mv. I dag er PostNords produkt på dette område et såkaldt Quickbrev, jf. nedenfor.

Det andet marked vedrører udbringning af breve, der er enkeltforsendelser, med adresse på - det, der i Danmark kaldes B-breve. Dette produkt er det meste regulerede, og det mindst konkurrenceudsatte - og i Danmark det eneste produkt, hvor PostNord ikke sætter portoen selv.

Det tredje marked er masseforsendelser af adresserede breve. Det er typisk større virksomheder og offentlige institutioner, der udsender disse breve. Også her er konkurrencen i Danmark begrænset, men i andre lande er den hårdere.

For det fjerde er der markedet for forsendelse af pakker, hvor der - både i Danmark og i andre lande - er en vis konkurrence.

Ved siden af disse markeder er der markeder for reklamer, tryksager mv., samt specielle tjenester som rekommanderede breve.

## Forsøg på etablering af konkurrence

Modsat andre infrastrukturområder har tilløbene til konkurrenceudsættelse af i USA af USPS (United States Postal Services) monopol været små og begrænsede, og USPS har stadig et ubrudt legalt monopol på udbringning af breve. USA har velfungerende, private tjenester, som primært uddeler pakker - især FedEx og UPS, United Parcel Service.

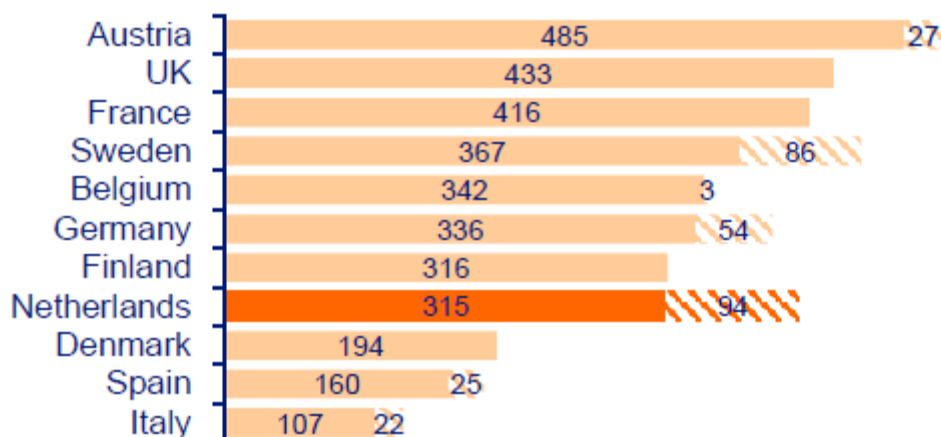
Blandt OECD-landene var de første lande til at liberalisere posten Sverige (1993), New Zealand (1998), UK (2006), Nederlandene (2008) og Tyskland (2009). Erfaringerne har været blandede, men generelt har det på brevområdet (modsat pakkeområdet, jf. senere) været sværere for konkurrenterne at vinde fodfæste i markedet end på andre infrastrukturområder. I alle de nævnte lande udgør konkurrenternes markedsandele kun få pct. af markedet, jf. figur 1.

Nogle mener, at et særligt forhold ved konkurrence på postområdet er, at den forudsætter tredjepartsadgang til den dominerende aktørs system. På jernbaneområdet er mulighederne for "benspænd" for konkurrenterne blevet effektivt imødegået ved at adskille ejerskab og drift af jernbaneskinnerne til selvstændige selskaber. På postområdet fungerer konkurrencen derimod ved, at konkurrenter selv indsamler post, selv sorterer den, og selv udbringer den. I nogle, tyndt befolkede områder, hvor det vil være dyrt at etablere parallelle udbringninger, kan konkurrenterne dog være nødt til at betale den dominerende aktør for at udbringe post.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> I Danmark bruges denne mulighed dog kun på mindre øer

Figur 1 Brevmængder pr indbygger opdelt på nationale postvæsener og konkurrenter (2015)



Kilde: PostNL, 2017

*Note: de skraverede arealer angiver den postomsætning, målt i brevængder, som konkurrenterne til de dominerede postselskaber har*

Problemet er her, hvordan man fastsætter den pris, som konkurrenterne skal betale for at få post bragt ud til disse tyndt befolkede områder. En kost-pris uden avance - baseret på marginale omkostninger eller gennemsnitsomkostninger? Eller en pris, der rummer en avance? Uanset spørgsmålet om avance mv. har de etablerede postselskaber selvsagt et incitament til at beregne omkostningerne på en måde, så de bliver så høje som muligt. En post-regulator vil herefter have mulighed for at vurdere omkostningsberegningerne kritisk, osv. - men under alle omstændigheder er disse processer vanskelige samt tids- og omkostningskrævende. I UK er det dog valgt at give konkurrenter til Royal mail tredjepartsadgang. Sverige er et eksempel på et land, hvor der ikke er tredjepartsadgang.

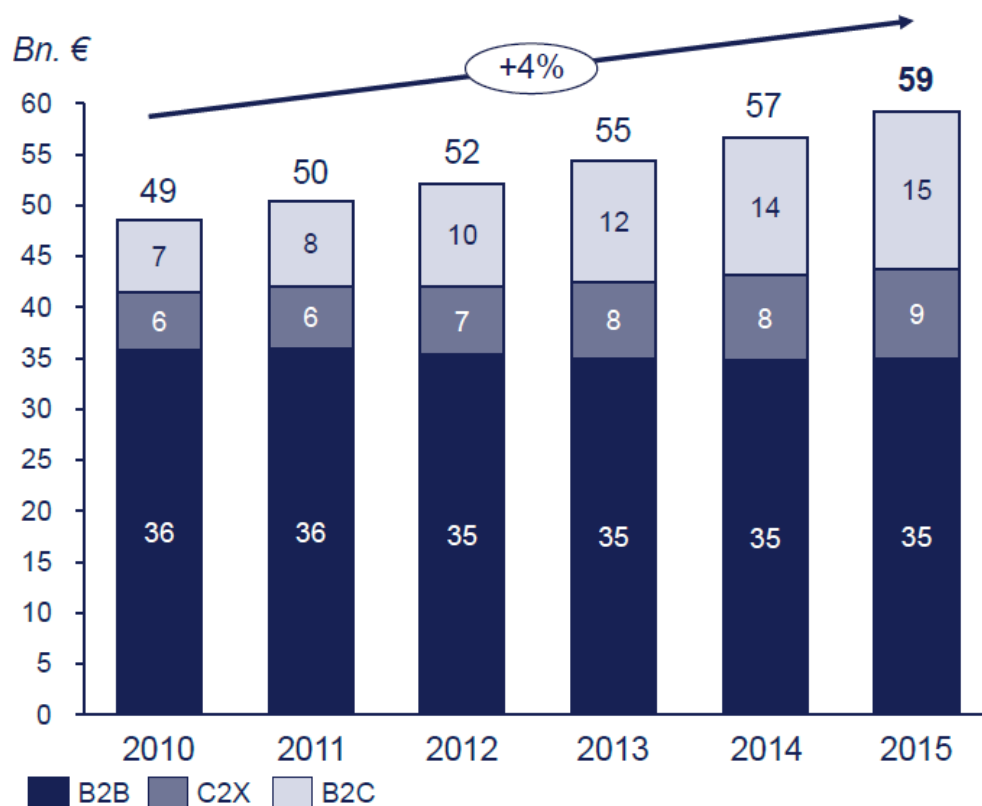
I alle lande har postselskaberne i de senere år været påvirket af, at brevængderne falder, og at selskaberne derfor skal omlægge deres logistik- og forretningssystemer. Post Danmarks brevængder faldt således med 74 pct. fra 2000 til 2016, og antallet af A-breve med 91 pct. i samme tidsrum<sup>5</sup>. Samtidigt er der vækst på pakkeområdet som følge af en stigende e-handel, jf. figur 2.

En af vanskelighederne ved selskabsmæssigt at udnytte denne vækst (set fra de dominerende postselskabers synspunkt) er, at konkurrencen på pakkeområdet er væsentligt hårdere end på brevområdet. Data for konkurrencesituationen på pakkeområdet er af væsentligt ringere kvalitet end på brevområdet, mens KFST (2013) opgjorde konkurrenternes markedsandel i 2012 på e-handelsområdet til ca. 45 pct., jf. figur 11. Trafikstyrelsen har tilsvarende vurderet PostNords konkurrenters markedsandel på pakkeområdet i 2012 til 45-50 pct.<sup>6</sup>. I dag må konkurrenternes markedsandel vurderes at være højere end i 2012.

<sup>5</sup> PostNord, 2017: Annual and Sustainability Report 2016

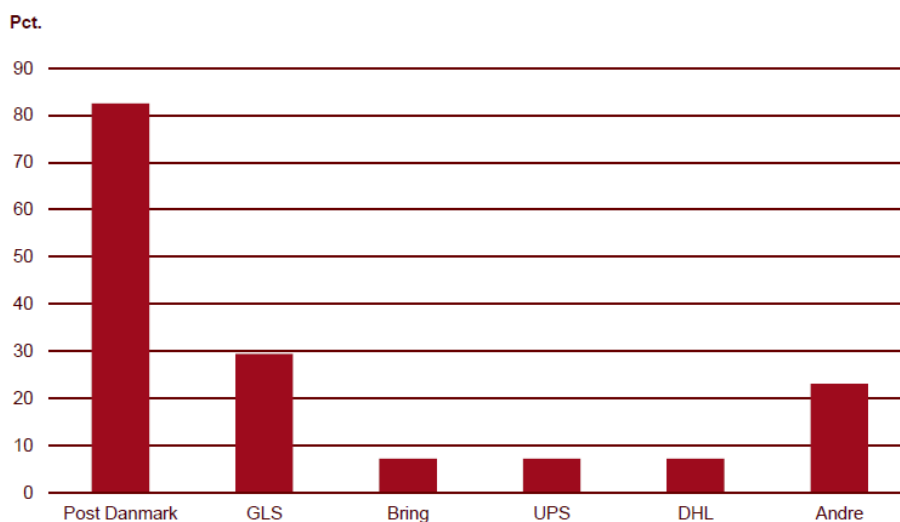
<sup>6</sup> Trafikstyrelsen, 2013

Figur 2 Vækst i det europæiske pakkemarked



Kilde: GLS (2016) Note: C2X er pakker sendt af forbrugere

Figur 3 Markedsandele for levering af pakker købt ved e-handel, 2012



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2013

Note: KFST har spurgt en række e-handlende, hvilke distributører de anvender, og muliggjort flere svar, hvorfor procenterne kan summere til mere end 100.

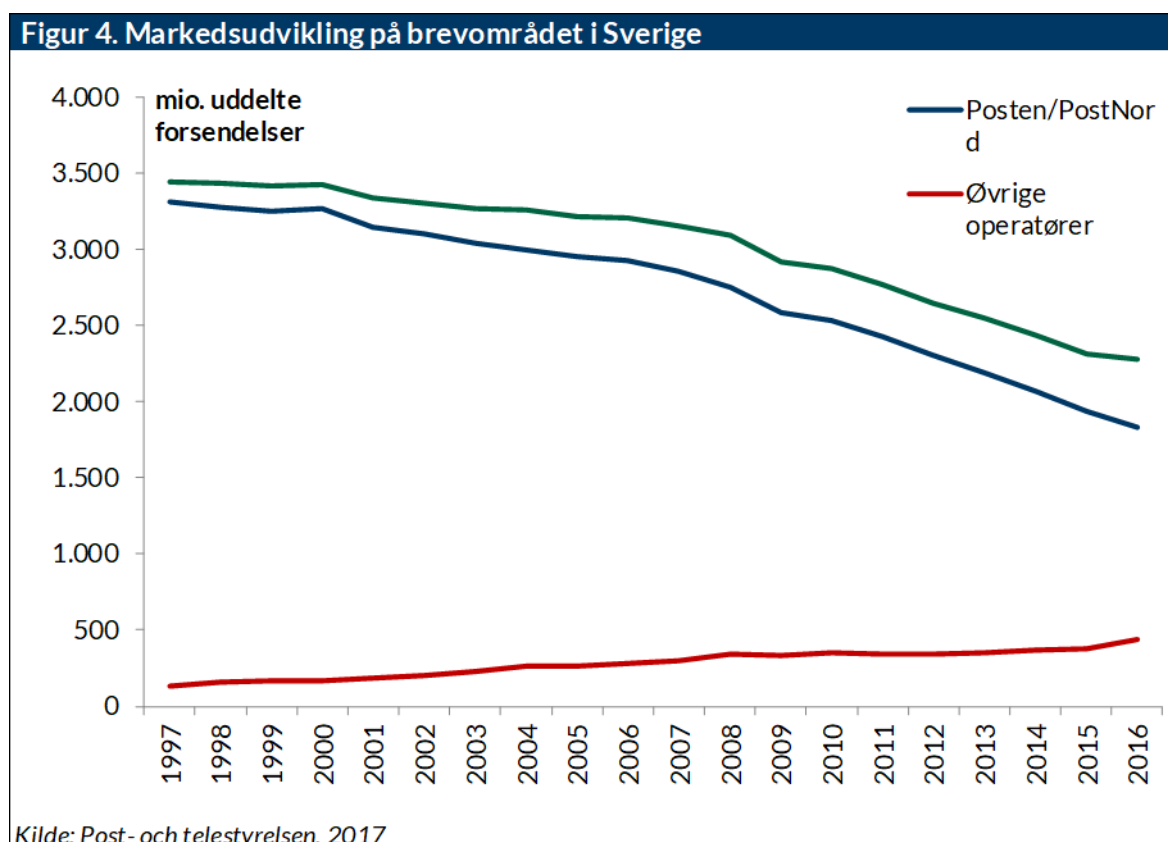
## Case: Liberalisering af post i Sverige

Sverige var det første land i OECD, der liberaliserede postområdet. Samtidigt ejes det danske postvæsen af et fælles, statsejet dansk-svensk selskab. Af begge grunde er Sverige en interessant case.

I Sverige påbegyndtes liberaliseringen allerede i 1991, da adgangen til at distribuere "bulk mail" - dvs. erhvervspost i store mængder - blev givet fri. Det ledte til etableringen af Citymail. I 1993 blev adgangen til al postdistribution givet fri. Denne udvikling har betydet, at det svenske postvæsen blev udsat for et konkurrencepres ca. 10 år før postvæsenene i andre lande, hvilket medførte et tidligere pres for omstilling og rationalisering, som også i dag medvirker til, at det svenske postvæsen er mere effektivt end fx det danske (Copenhagen Economics, 2008).

I dag er Citymail opkøbt og ejet af Post Norge og har skiftet navn til Bring Citymail. Ca. 10 selskaber konkurrerer med PostNord på brevområdet, men de fleste andre konkurrenter er små. MTD (det avisejede Morgen Tidning Distribution, der, som navnet antyder, distribuerer post sammen med morgenaviser), spiller dog en vis rolle. Det samme gælder SDR (Svensk Direkt Reklam). Bring Citymail er etableret i Stockholm- og Göteborg-regionerne og i Skåne og kan dermed nå mere end 50 pct. af de svenske husstande. Til sammen har konkurrenterne en markedsandel på brevområdet på mere end 10 pct. målt på volumen og knap 10 pct. målt på værdi, jf. figur 4.

Figur 4: Markedsudvikling på brevområdet i Sverige



Konkurrenterne til PostNord har vedvarende opnået en stigende omsætning år for år, selv om de samlede brevmængder er faldet. Bring Citymails forretningsmodel indebærer bl.a. stor vægt på breve, der ikke skal omdeles dagen efter afsendelsen, samt breve afsendt af virksomheder og organisationer, jf. boks 1.

Udviklingen har dog ikke været uden problemer for konkurrenterne. Bring Citymail har kun overlevet takket være kapitalindsud og en tålmodig ejer. I de sidste 4 år har underskuddet udgjort ca. 50 mio. NOK om året.

Det har været drøftet i Sverige flere gange, om konkurrenterne skulle have tredjepartsadgang til PostNords distributionssystem, men dette er ikke sket. PostNord har tværtimod "svaret igen" på konkurrencen ved at give ekstra rabatter til store erhvervs kunder i de større byer - dvs. lige præcis i de områder, hvor Bring Citymail opererer. Dette har ledt til konkurrencesager, som er endt med, at PostNord gerne må give visse storbyrabatter, fordi omkostningerne i de større byer er mindre end i resten af Sverige.

## Boks 1 Bring Citymails forretningsmodel

Name of competitor	Bring CityMail Sweden AB
Active in the market since	1991
Ownership	Owned by Norway Post who bought the company in 2002 (until then under the name of CityMail).
Market share	2010: 11.7%
Main activities	Bring CityMail delivers pre-sorted bulk mailings (addressed direct and administrative mail) from business customers. Bring CityMail offers also unaddressed mail services. Transit times are D+3, and customers can determine the day of the week they want their mail to be delivered (day-certain delivery).
Territory of delivery	Focus is on large Swedish cities and their surroundings, especially Stockholm, Gothenburg, Malmö as well as the island of Gotland. Bring CityMail's delivery area covers more than 50% of all Swedish households.
Frequency of delivery and week days	Bring CityMail uses a rolling scheme for mail delivery called 'ABC-delivery'. With ABC-delivery, mail is delivered on the first day in one area of a city, on the second day in another and on the third day in the last area of a city

Kilde: Bring Citymails hjemmeside

På pakkeområdet er konkurrencen - som i alle andre lande - hårdere end på brevområdet. I Sverige har især DHL, DB Schenker og Bussgods etableret sig med landsdækkende distribution og en samlet markedsandel på ca. 50 pct. (PTS, 2016).

Sammenfattende må den svenske liberalisering betragtes som en succes, der har medvirket til, at den svenske del af PostNord også i dag, 25 år efter liberaliseringen, kører med bedre økonomi end den danske del. I Danmark blev Post Danmarks eneret på brevomdeling først fuldt ophævet i 2011<sup>7</sup>, og på brevområdet er PostNord Danmarks markedsandel i dag tæt på 100 pct. Det hører

<sup>7</sup> I overensstemmelse med postdirektiverne er PostNords eneret dog reduceret i flere omgange. I 1995 blev den reduceret til kun at gælde breve under 250 gram, i 2003 til kun at gælde breve op til 100 gram og i 2005 til kun at gælde breve op til 50 gram

dog også med til billedet, at digitaliseringen har medført et stærkere fald i brevmængderne i Danmark end i Sverige.

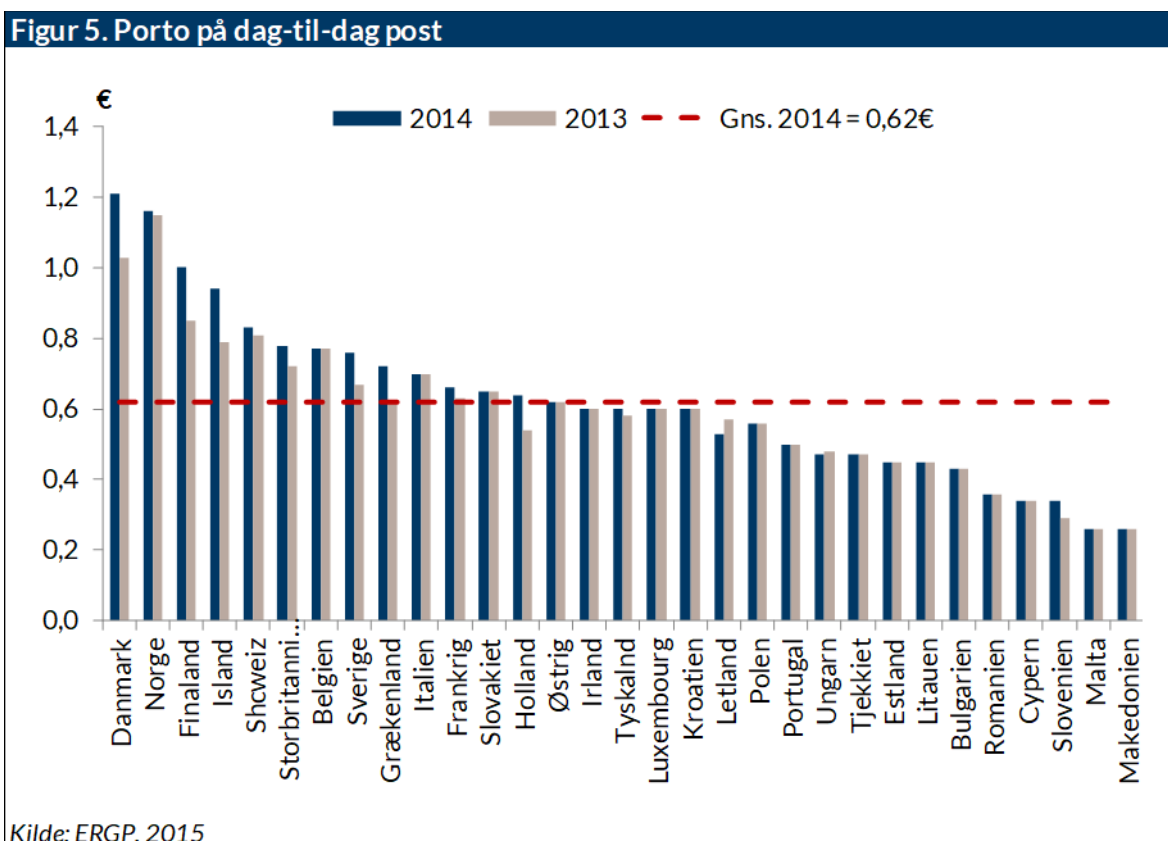
## Befordringspligten

En væsentlig del af reguleringen på postområdet i alle lande er som nævnt, at alle, uanset hvor man bor, skal have adgang til en god postservice til overkommelige priser. EU's postdirektiver sætter visse rammer for forsyningspligten, men den nationale udmøntning heraf er forskellig. Væsentlige forhold ved forsyningspligten er bl.a.:

- Antallet af postkasser til udgående post og posthuse - pr indbygger og km<sup>2</sup>
- Regler for postkasser til modtagelse af post - ved hus/trappeafsats, ved skel/stueetage, eller ved postkasseklynger
- Hvor ofte tømmes postkasser til udgående post?
- Hvor mange dage om ugen leveres post?
- Regler for uidentifierbar post
- Regler for post til blinde og svagtseende, immobile ældre mv.
- Regler for privilegeret post, fx juridiske breve mv. (som i DK normalt vil blive sendt som anbefalet post)
- Krav om målopfyldelse (reglerne om, at breve skal nå modtageren inden X dage, skal som være opfyldt for Y (90+) pct. af forsendelser)
- Hvad er konsekvenserne, hvis dette kvalitetskrav ikke nås?
- Hvilke typer forsendelser skal forsyningspligten evt. ikke omfatte (masseforsendelser, uadresserede forsendelser, aviser mv)?

Danmark har på enkelte områder valgt at stille flere krav til befordringspligten, end postdirektivet kræver. Den vigtigste afvigelse er masseforsendelser, dvs. breve sendt til et større antal adresser. Disse breve sendes typisk af større virksomheder og myndigheder, og er i andre lande et af de postområder, hvor det er lykkedes at etablere konkurrence.

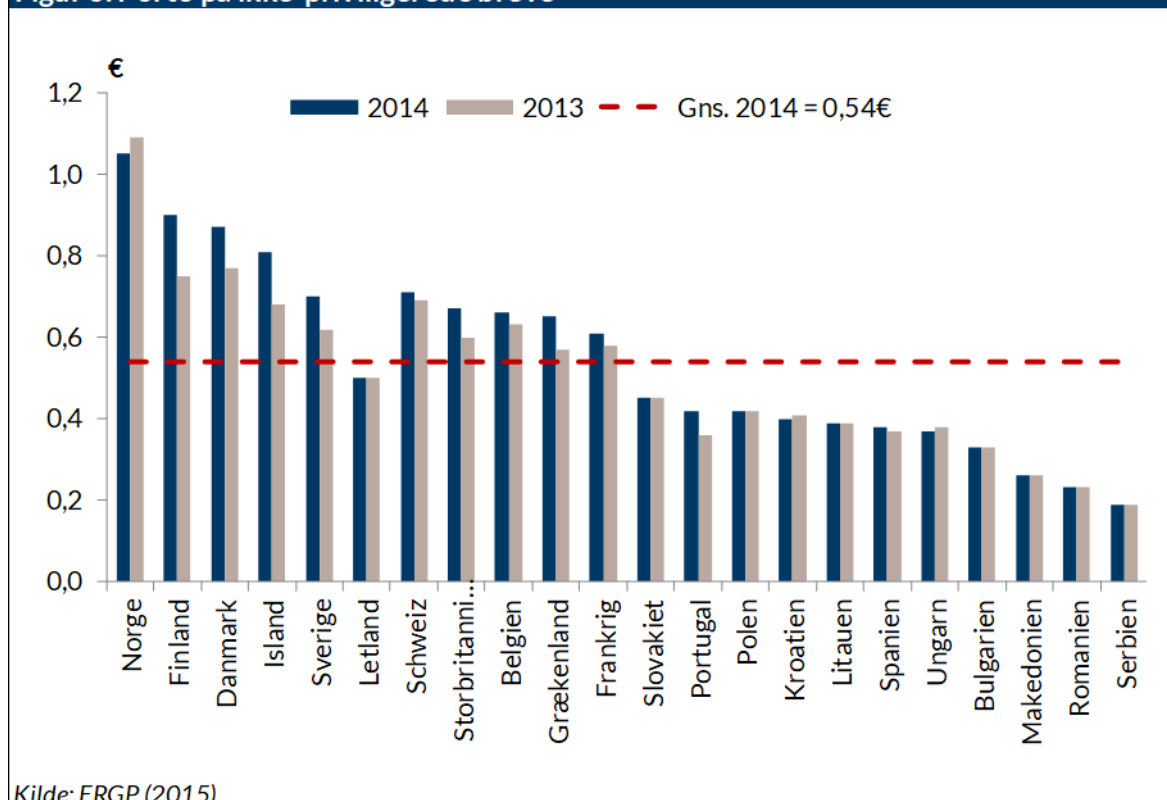
I en del lande er befordringspligten under pres, og de fleste etablerede postselskaber fremfører argumenter for, at pligten er en byrde, der kræver økonomisk kompensation. Som følge heraf har postselskaberne i en række lande fået tilladelse til at sætte prisen op. Danmark er gået i spidsen her for så vidt angår "privilegeret" post, der udbringes fra dag til dag, jf. figur 5.



Også prisen for det, der tidligere hed B-breve, og i dag er et standard-brev, er høj set i europæisk sammenhæng, jf. figur 6<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Her er prisen i Danmark i dag 8 kr., svarende til 1,07 Euros

Figur 6. Porto på ikke-privilegerede breve



En international sammenligning af disse forhold vanskeliggøres af forskellige traditioner, forskellige omkostningsstrukturer (bl.a. fordi nogle lande er tæt befolkede, andre er tyndt befolkede, mv.). PostNord fremfører selv - som også nævnt ovenfor - at Danmark er det land i Europa, hvor digitaliseringen er gået hurtigst. Det har selvsagt bidraget stærkt til de faldende brevmængder, omend andre lande kun er få år bagud, og postselskaberne også her er begyndt at omstille sig.

### Er beforderingspligten en byrde?

Set fra en samfundsmæssig vinkel er det vigtigt at indrette reguleringen, så den bedst muligt fremmer samfundsmæssig effektivitet - samtidig med, at der tages hensyn til de sociale hensyn, der ønskes varetaget.

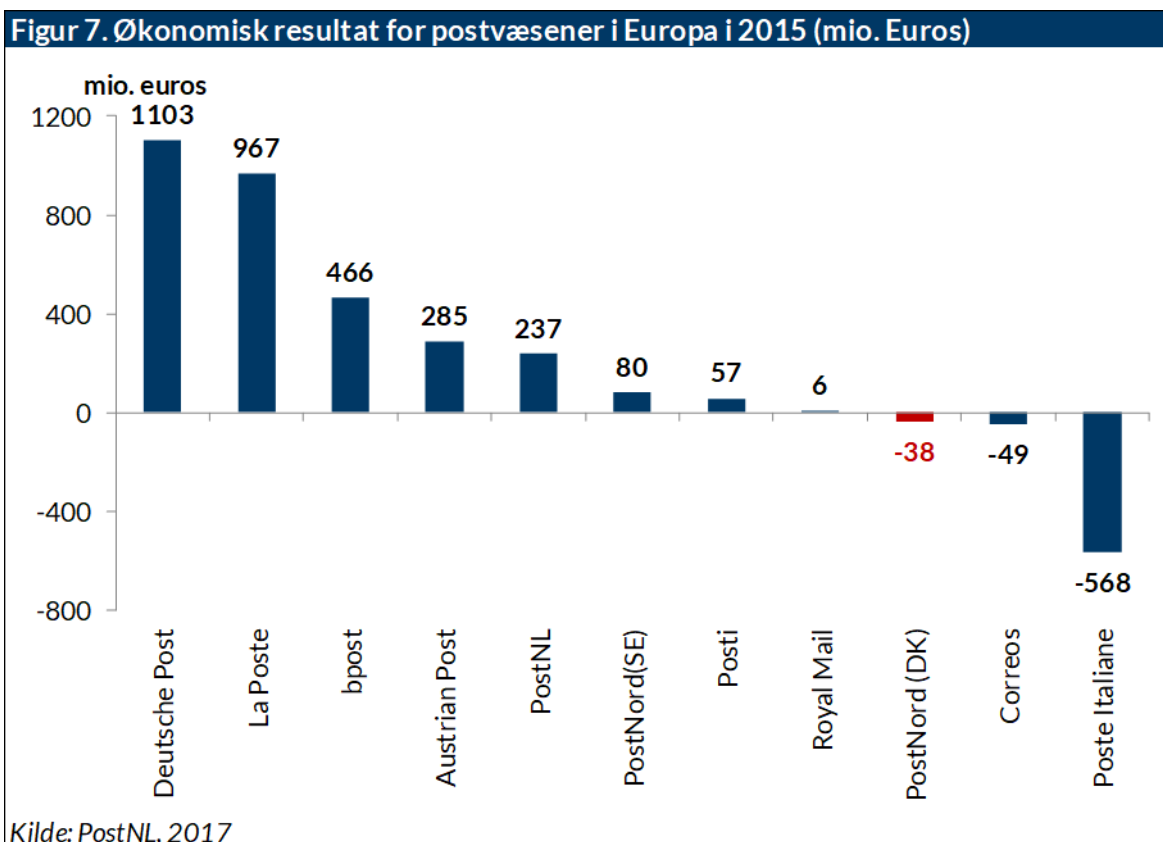
Et af de afgørende spørgsmål er her, i hvilket omfang beforderingspligten er en byrde på de etablerede postselskaber - eller om beforderingspligten fremover vil blive en byrde, når brevmængderne falde yderligere.

En af de afgørende forskelle på tog- og postområderne er, at togdrift er subsidieret i næsten alle lande - mens postdrift er ustøttet i de fleste lande<sup>9</sup>. For togdriftens vedkommende skyldes det bl.a. sociale hensyn, miljømæssige hensyn og hensynet til at undgå for meget trængsel på vejene. Postvæsenerne har derimod kunnet løbe rundt uden støtte - fordi ekstraomkostningerne ved at bringe post ud i tyndt befolkede områder er blevet modsvaret et overskud på posten i større byer.

<sup>9</sup> Bortset fra, at porto er moms frit, hvilket i sig selv udgør en støtte



Den seneste tilgængelige oversigt over overskud fra de nationale postvæsener viser da også, og de fleste selskaber kører med overskud eller balance, jf. figur 7.



Det eneste af de viste postselskaber, der modtog støtte, var det spanske Correos, der modtog 180 mio. euros som betalings for deres forsyningspligt. Her ud over modtager en række af postselskaberne dog også en betaling for særydelser som fx udbringning af post til blinde og svagtseende på favorable vilkår. Poste Italiane er ved at blive privatiseret, og det betydelige underskud i 2015 skyldes bl.a. ekstraordinære nedskrivninger.

Postselskaberne gør i næsten alle lande gældende, at forudsætningen for, at de kan leve op til forsyningspligten uden støtte er, at de i vid udstrækning bevarer deres monopol. Hvis konkurrenter kan gå ind og lave "cherry picking" i større byer ødelægges mulighederne for at levere til tyndt befolkede områder uden støtte.

Her over for gør konkurrenter og kritikere gældende, at der er en række fordele ved at være den største på markedet, herunder ikke mindst stordriftsfordele og en stærk branding hos forbrugerne.

Problemet er, at det er meget vanskeligt at fastslå, om og i hvilket omfang forsyningspligten er en byrde. Ingen postselskaber offentliggør - af konkurrencehensyn - detaljerede regnskaber, der gør det muligt for andre at vurdere dette spørgsmål, herunder hvilke delområder, der bidrager til et "forsyningspligtunderskud", og i givet fald hvor meget. I alle lande er der postregulatorer og ministerier, der har adgang til fortrolig og detaljeret information om disse forhold - men det er stadig postselskaberne, der udarbejder den information, der gives til disse myndigheder, lige som

risikoen for "regulatory capture", dvs. at de regulerende myndigheder tager et stærkt hensyn til de regulerede virksomheder, ikke kan afvises.

Det europæiske postdirektiv gør det muligt at udbetale statsstøtte til postselskaber for at finansiere en forsyningspligt, når det kan påvises, at denne er byrdefuld. De fleste lande har da også denne mulighed i deres postlovgivning. De fleste lande har endvidere mulighed for at pålægge konkurrerende postvirksomheder en forsyningspligtavgift for at finansiere en sådan støtte.

Problemet er imidlertid, at dette system ikke fungerer. I de lande, hvor en sådan forsyningspligtavgift er prøvet eller gennemført, var konkurrenternes omsætning så lille, at en rimelig afgift på konkurrenterne ikke gav et særligt stort provenu<sup>10</sup>.

### Case: Den tyske postlov

Den tyske postlov er her en interessant case. Også i Tyskland har det dominerende postselskab (Deutsche Post) mulighed for at bede om statsstøtte for at finansiere forsyningspligten. Konsekvensen heraf vil imidlertid være, at regulatoren (som her er det uafhængige Bundesnetzagentur) får mulighed for at sende opgaven som forsyningspligtig virksomhed i udbud - i de områder, hvor regulatoren finder, at dette vil være mest konkurrencefremmende. Udsat for denne risiko har Deutsche Post ikke bedt om støtte.

### Synergier ved diversifikation?

Et andet vigtigt spørgsmål, når man skal tage stilling til den fremadrettede postregulering og PostNords status, er de samfundsøkonomiske fordele og ulemper ved, at selskabet i dag varetager en række andre funktioner end post- og pakkeudbringning, fx lageropbevaring og lagerstyring for virksomheder samt i visse tilfælde transport af stykgods.

PostNord gør selv gældende, at der er synergier ved disse aktiviteter i forhold til de traditionelle postaktiviteter - og støttes her af nogle konsulenthuse, der kender postområdet indgående<sup>11</sup>.

På den anden side er PostNords konkurrenter bekymrede for, at disse aktiviteter påfører konkurrenterne en unfair konkurrence som følge af krydssubsidiering fra monopolområderne til de konkurrenceudsatte områder.

---

<sup>10</sup> Se Wik (2011)

<sup>11</sup> Se Wik (2016)

## Postaftale i Danmark i 2016

I Danmark blev en række af disse forhold drøftet i sommeren 2016 - bl.a. som følge af, at Post Nord havde anmodet Trafikministeriet om statsstøtte til at dække omkostningerne ved forsyningspligten, hvilket fik konkurrenterne til at protestere. Der blev indgået forlig mellem alle partier i Folketinget undtagen Enhedslisten og Alternativet om en række ændringer af postloven, jf. boks 2.

### Boks 2 Postaftale maj 2016

PostNord skal fortsat have status som befordringspligtig virksomhed 2017-19  
PostNord "tilkendegiver, at selskabet er indstillet på at varetage opgaven som befordringspligtig virksomhed"  
Befordringspligt på A-post fjernes, men der er fortsat befordringspligt på B-breve  
B-breve bliver standardbreve (og begrebet B-breve forsvinder)  
Disse standardbreve skal nå modtageren inden 5 dage (før: 4)  
Det er kun standardbreve op til 50 gram, som Trafikministeren skal godkende portoen for - andre takster sætter PostNord selv frit  
Der er dog fortsat krav om, at taksterne på adresserede breve og pakker, der sendes enkeltvis, skal være den samme i hele Danmark  
Breve runddeles 5 dage om ugen (før: 6)  
Udligningsordningen fjernes - fra 2017/2020  
Kvalitetskravet fastsættes fortsat til 93 % (dvs. at 93 % af breve og pakker skal udbringes "til tiden")  
Der er fortsat befordringspligt på pakker op til 20 kg

Den såkaldte udligningsordning (Postlovens § 18), som indeholdt den beskrevne konkurrentafgift, fjernes. Det sker dog først endeligt fra 2020. Det er således principielt muligt, at Trafikministeriet vil pålægge PostNords konkurrenter en "konkurrentafgift" for 2014 og 2015 (hvor PostNord faktisk har bedt om at få udbetalt et støttebeløb som kompensation for befordringspligten) - og for 2016, hvis PostNord vil kræve dette, og Trafikministeriet godkender et sådant krav. Efter loven opkræves afgiften nemlig tre år efter det år, støtten vedrører. Et eventuelt godkendt krav vedrørende 2016 skal således betales i 2019.

Det bemærkes også, at selv om der stadig formelt (for at overholde EU-reglerne) er forsyningspligt til at udbringe post 5 dage om ugen, så vil de fleste formentlig opleve realiteterne anderledes. B-brevene skal således blot nå modtageren inden 5 dage, hvilket kan klares ved en postudbringning blot 2 dage om ugen.

Senest har PostNord i marts 2017 offentliggjort et regnskab med et betydeligt underskud på den danske del - hvor omsætningen pr indbygger også er lavere end i Sverige. Den svenske og danske omsætning udgjorde i 2016 hhv. 23,0 mia. SEK og 9,6 mia. SEK. Opgjort pr. indbygger, var den danske postomsætning således 27 pct. lavere end i Sverige, og faldet i brevmængderne har som nævnt også været større end i Sverige.

Underskuddet (EBIT) i PostNord Danmark før ekstraordinære poster udgjorde 625 mio. SEK, hvortil kom ekstraordinære nedskrivninger på 1.285 mio. SEK, således at det samlede underskud udgjorde 1.910 mio. SEK. PostNord Sverige klarede sig bedre i 2016 med et overskud (EBIT) på

824 mio. SEK. Koncernens samlede egenkapital udgjorde ultimo 2016 7,7 mia. SEK (eller 5,9 mia. DKK) svarende til en soliditetsgrad på 34 pct.

PostNord har fremført i pressen, at selskabet ønsker et kapitaltilskud fra ejerne (den danske og svenske stat) for at understøtte selskabets omstilling.

PostNord er forpligtet til at aflægge et såkaldt regulatorisk regnskab. Det er kort og ikke særligt informativt og offentliggøres ikke samtidigt med årsregnskabet. Det er derfor fx ikke muligt at vurdere rentabiliteten i brev- og pakkebefordringen hver for sig. Det er imidlertid muligt at belyse rentabiliteten for det befordringspligtige område under et. Det regulatoriske regnskab for 2016 er vist i tabel 1.

<b>Tabel 1. PostNord Danmarks regulatoriske regnskab for 2015</b>			
<i>Beløb i mio. kr.</i>	Med befordringspligt	Uden befordringspligt	Post Danmark total
Indtægter i alt	5.149	2.558	7.707
Omkostninger i alt	-5.193	-2.784	-7.977
<b>Resultat før skat</b>	<b>-44</b>	<b>-226</b>	<b>-270</b>
<i>Kilde: PostNord, 2015</i>			

Ifølge denne opgørelse stod det befordringspligtige område for ca. 2/3 af såvel omsætningen som af underskuddet. Det befordringspligtige område består primært af breve og af pakker op til 20 kg.

## Anbefalinger på postområdet

Især den danske del af PostNord har økonomiske problemer, som både skyldes den kraftige nedgang i postmængderne, afledt af digitaliseringen, og det forhold, at en væsentlig del af koncernens danske medarbejdere, som er tidligere tjenestemænd, har pensionsvilkår, der er gunstigere end de gennemsnitlige pensionsvilkår på det danske arbejdsmarked. Virksomheden har dog ikke ligget på den lade side, men gennemført betydelige omstruktureringer med vidtgående automatiseringer af sorteringen, forbedret logistik, nedlæggelse af et betydeligt antal posthuse, mv.

Fremadrettet må det forventes, at breve - både almindelige, ikke-privilegerede breve, og såkaldte Quick-breve (som er den nye betegnelse for dag-til-dag breve, dvs. de tidligere A-breve), kun vil fylde en forsvindende del af PostNords omsætning, og at anden post - massepost, ikke-adresserede forsendelser, reklamer mv. samt pakker vil fylde en meget stor del af omsætningen. På denne del - dvs. alt andet end breve - er der i dag en vis konkurrence<sup>12</sup>.

Det er muligvis korrekt, at der er synergier mellem de forskellige forretningsområder, som PostNord i dag dækker, også inklusive nye områder som logistik, lagerstyring for virksomheder mv. Der er imidlertid ingen grund til, at disse forretningsområder skal drives af en statsejet virksomhed. Det vil derfor være logisk at privatisere virksomheden, så snart virksomheden er bragt i nogenlunde økonomisk balance.

Selv om brevet som nævnt næppe vil fylde meget i fremtiden, kan der være god grund til at fastholde en forsyningspligt med breve, og muligvis også med pakker, et stykke tid endnu.

Skulle der opstå behov for at tilføre PostNords danske afdeling midler som finansiering af befordringspligten vil det være en god idé at indføre den tyske model, hvorefter en anmodning om støtte til at dække omkostningerne ved befordringspligten udløser et udbud af denne befordringspligt. Udbuddet skal styres af en uafhængig myndighed, som ikke er en del af Trafikministeriet, og hvor udbuddet skal ske i klumper afhængig af den uafhængige myndigheds vurdering af, hvad der er mest konkurrencefremmende. Klumperne kan både være geografiske områder eller produktområder eller en kombination heraf.

Næste gang, postloven skal ændres, ville det endvidere være en god idé at undtage masseforsendelser af breve fra det befordringspligtige område, hvilket vil give mere konkurrence her.

---

<sup>12</sup> Der er dog en vis uligestilling mellem PostNord og konkurrenterne, idét tjenester underlagt befordringspligten er fritaget for moms. For B-breve (op til 2 kg) og pakker op til 20 kg (dvs. langt de fleste pakker til private) er PostNord således momsfrataget, men konkurrenterne skal betale moms.

## Litteratur

Ambrosini Xavier, Francois Boldron, and Bernard Roy, 2006: Universal Service Obligations in the Postal Sector. Economic Learnings from Cross-Country Comparisons.

Accenture, 2010: Is Diversification the Answer to Mail Woes? The Experience of International Posts. Final Report, February 2010.

Australia Capital Territory, 2015: Taxi Industry Innovation Review.

BAG-SPNV (2013): Marktreport SPNV 2013.

BAG-SPNV, Mofair & Netzwerk Privatbahnen (2009), Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009.

Bane Danmark, 2017: Årsrapport 2016.

Boston Consulting Group, 2009: Øget konkurrenceudsættelse af jernbanesektoren.

Bundesnetzagentur (2013), Marktuntersuchung Eisenbahnen 2013.

Carbaugh Robert, and Tenerelli, Thomas, Cato Institute, 2011: Restructuring the U.S. Postal Service.

Chen M. Keith et al., UCLA, 2016: The Value of Flexible Work: Evidence from Uber.

Cohen Peter et al., Georgetown University, 2016: Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber.

Competition and Markets Authority, UK, 2016: Competition in passenger rail services in Great Britain. A policy document.

Copenhagen Economics, 2008: Hvorfor kan svenske Posten omdele breve billigere end Post Danmark?

Copenhagen Economics, 2014: The consumer impact of competition in the UK postal market.

Copenhagen Economics, 2014: Tyske erfaringer med udbud af regionale passagertog.

Crew, Michael A, and Kleindorfer, Paul (editors), 2011: Reinventing the postal sector in an electronic age (E. Elgar).

Des Nicolls, Australia National University, 2011: Competition and Regulation – Current Trends in the Taxi Industry.

DSB, 2017: Årsrapport 2016.

De Økonomiske Råd, 2005: Dansk Økonomi

ECMT (2007), European Conference of Ministers of Transport, OECD: Competitive Tendering of Rail Services.

ERGP, 2014: Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO.

ERGP, 2015: ERGP report on core indicators for monitoring the European postal market.

European Conference of Ministers of Transport, 2007: Competitive Tendering of Rail Services.

Forbrugerrådet Tænk, 2016: Passagerpuls

GLS: Apex Insight European Parcels: Market Insight Report, 2016

Goodbody Economic Consultants, in association with Faber Maunsell and IMS Millward Brown. (2009). Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry.

Gorecki Paul, 2014: Ex-Post Assessment of Government Intervention in the Taxi Market in Ireland: 1978-2014

Harker Michael, Antje Kreuzmann and Catherine Waddams, February 2013: Public Service Obligations and competition. Final report.

House of Commons, Business, Innovation and Skills Committee, UK:

Competition in the postal services sector and the Universal Service Obligation.

International Transport Forum, 2016: The Efficiency Impact of Open Access Competition in Rail Markets. The Case of Domestic Passenger Services in Europe. Discussion Paper 2016/7.

Konkurrencestyrelsen, 2001: Konkurrenceregulering 2001.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2013: Fragt til forbrugerne.

McGrath, Casey (2009). Critical Evaluation and Review of the "Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry".

OECD Policy Roundtables, 2003: Universal Service Obligations.

OECD Policy Roundtables, 2007: Taxi services. Competition and Regulation.

Oxera and Arup, 2015: Impact assessment of the CMA's options for increasing on-rail competition

Postal Logistics and Consulting Worldwide: Review of the impact of competition in the postal market on consumers.

PostNL, 2017: European Postal Markets - 2017 an overview.

PostNord, 2017: Annual and Sustainability Report 2016.

PTS (Post- og Telestyrelsen), 2016: The Swedish Postal Markets 2016.

Rigsrevisionen, 2012: Notat til Statsrevisorerne om beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA

SoU 2004:102: Ekonomisk Brottslighet inom taxinäringen

SoU 2005:4: Liberalisering, regler och marknader

SoU 2016:86: Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. Betänkande av Utredningen om anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning.

Steer Davies Gleave, 2012: Further Action at European Level Regarding Market Opening for Domestic Passenger Transport by Rail and Ensuring Non-Discriminatory Access to Rail Infrastructure and Services. Report prepared for the European Commission.

TØI (Transport-Økonomisk Institut), 2014: Jørgen Aarhaug: Taxis as urban transport.

Wik Consults, 2011: Universal Postal Service and Competition: Experience From Europe.

Wik Consults, 2016: Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation. The European Experience.