

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

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
Konkurrence om post.....	5
Anbefalinger på postområdet	7

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 lovgivning¹. 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 i mindst mulig 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.

¹ Konkurrenceloven er endvidere udformet, så den viger for anden lovgivning

Konkurrence om post

Udbringning af post er en vigtig del af samfundets infrastruktur - 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 leveringsikkerhed og til en overkommelig pris - uanset hvor man bor - har i mange lande været betragtet som en fundamental rettighed.

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, 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 porto 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 konkurrence.

Sverige var det første land i EU, 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 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. Det medførte et tidligere pres for omstilling og rationalisering, hvilket også i dag medvirker til, at det svenske postvæsen er mere effektivt end fx det danske (Copenhagen Economics, 2008).

Postområdet adskiller sig fra andre transportområder som tog og taxi ved, at en del heraf - nemlig brevområdet - er stærkt faldende på grund af digitaliseringen. Det har givet postvæsenene - ikke mindst i Danmark - et stort omstillingsproblem.

Et af de mest interessante spørgsmål er, om man i lyset heraf skal lempe befordringspligten - og i hvilket omfang, denne pligten er en byrde på de etablerede postselskaber.

Den danske del af PostNord har givet underskud i de seneste år (navnlig på det konkurrenceudsatte område), og selskabet har anmodet Transportministeriet om støtte til at finansiere befordringspligten - samt om en kapitaltilførsel.

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.

Anbefalinger på postområdet

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 beforderingspligten, vil det være en god idé at indføre den tyske model, hvorefter en anmodning om støtte til at dække omkostningerne ved beforderingspligten udløser et udbud. Udbuddet skal styres af en uafhængig myndighed og ske i klumper afhængig af, hvad der er mest konkurrencefremmende. Klumperne kan både være geografiske områder eller produktområder eller en kombination heraf.

Hvis PostNords danske afdeling skal have ny egenkapital bør dette ske som led i en plan, hvor selskabet privatiseres.

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