

Overvejelser om fremtidens postpolitik

Overvejelser om fremtidens postpolitik

November 2003

Udgivet af: Trafikministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K
e-mail: trm@trm.dk
www.trm.dk

ISBN: 87-91013-46-1

Omslag: Design Factory

Forsideill. Søren Nielsen

Oplag: 1.100

Tryk: B. Thorgils A/S

Publikationen er svanemærket

Indhold

1. Indledning og sammenfatning	5
1.1. Indledning	5
1.2. Sammenfatning af de postpolitiske udfordringer	6
1.2.1. Nye udfordringer for fremtidens postvæsen	6
1.2.2. EU's liberaliseringsproces	9
1.2.3. Post Danmarks pligter og rettigheder	10
1.2.4. Oversigt over rapporten	12
1.3. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger	13
2. Hovedelementer i dansk postpolitik	20
2.1. Den nuværende koncessionsmodel med indbyggede rettigheder og pligter	20
2.2. Balanceprincippet	21
2.3. Regelgrundlaget	22
2.4. De politiske målsætninger på postområdet i dag	26
3. Postmarkedet i Danmark	28
3.1. Brevmarkedet	29
3.2. Pakkemarkedet	31
3.3. Adresseløse forsendelser	33
3.4. Logistikydelser	33
3.5. Indtrængningsbarrierer	34
3.6. "Cream-skimming"	35
3.7. Netværksadgang	36
4. Post Danmarks markedsmæssige situation	38
4.1. Styrker og svagheder i Post Danmarks udgangsposition	39
4.2. Post Danmarks styrkepositioner	40
4.3. Post Danmarks svagheder, trusler og udviklingspotentiale	40
4.3.1. Svagheder og trusler	40
4.3.2. Udviklingsmuligheder	42
4.3.3. Basisydelser og tillægsydelser	42
5. Udfordringer i de kommende år	44
5.1. Indledning	44
5.2. EU's liberaliseringstiltag og konkurrence	44
5.2.1. Køreplan for videre liberalisering	46
5.2.2. Udveksling af post mellem landene	47
5.3. Den teknologiske udvikling	48
5.4. Postens infrastruktur i de kommende år	52
6. Postliberalisering i andre lande	54
6.1. Liberaliseringsinitiativer i andre lande	54
6.2. Tyskland	56
6.3. Finland	56
6.4. Sverige	56

7.	Modeller for en yderligere liberalisering af postsektoren	60
7.1.	Baggrund	60
7.2.	Fremtidens postpolitik	61
7.2.1.	Nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2006	62
7.2.2.	Nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2005	63
7.2.3.	Liberalisering af Direct Mail i 2004	64
7.2.4.	Liberalisering af indgående grænseoverskridende post i 2004	65
7.2.5.	Liberalisering af masseforsendelser i 2004	65
7.2.6.	Afskaffelse af eneretten i 2004	66
8.	Post Danmarks særlige rettigheder og pligter mv. i dag.	67
8.1.	Post Danmarks rettigheder	67
8.2.	Post Danmarks pligter	68
9.	Overvejelser om tilpasninger af Post Danmarks rettigheder og pligter	72
9.1.	Indledning	72
9.2.	Post Danmarks rettigheder	72
9.2.1.	Eneretsområdet	72
9.2.2.	Opstilling af postkasser	74
9.2.3.	Udstedelse af frimærker	75
9.2.4.	Bladtilskudsordningen	75
9.2.5.	Regulering af postnumre	76
9.2.6.	Post Danmarks modtagerdatabase	77
9.2.7.	Det kronede posthorn	78
9.3.	Post Danmarks pligter	78
9.3.1.	Befordringspligten	79
9.3.1.1.	Enhedstakstsystemet	79
9.3.1.2.	Regulering af takststigninger på breve - prisloftsmodellen	80
9.3.1.3.	Kvalitetskrav	83
9.3.1.4.	Antallet af omdelingsdage	85
9.3.1.5.	Postbetjeningsnettet	85
9.3.1.6.	Krav til brevkasser	88
9.3.1.7.	Befordringspligt på pakker	89
9.3.1.8.	Værdipakker og rekommanderede pakker	90
9.3.1.9.	Befordring af post til mindre øer uden fast landforbindelse.	90
9.3.1.10.	Håndteringen af blindeforsendelser	91
	Bilagsliste	92

1. Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Det indgår i regeringsgrundlaget, at regeringen vil gennemføre en yderligere liberalisering af postområdet og forberede en privatisering af Post Danmark A/S.

Postområdet står over for væsentlige udfordringer i de kommende år. Skærpet konkurrence, øget pres fra nye kommunikationsformer og EU's plan for liberalisering af postområdet kræver en fortsat modernisering af dansk postpolitik, hvis det danske postvæsen fortsat skal være blandt de bedste i Europa.

På den baggrund besluttede regeringen i 2002 at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, der fik til opgave at udarbejde forslag til yderligere liberalisering af postområdet.

Nærværende rapport indeholder arbejdsgruppens samlede overvejelser og anbefalinger. Oplægget omfatter rammerne for dansk postpolitik frem til 2009. På det tidspunkt vil EU-landene skulle tage stilling til en eventuel fuld liberalisering af postområdet, hvilket vil kunne skabe behov for yderligere justeringer af postpolitikken.

Arbejdsgruppen har gennemført en række analyser, hvis resultater er sammenfattet i en række bilag til rapporten.

Kommissorium for arbejdsgruppen vedrørende liberalisering på postområdet

Arbejdsgruppen har arbejdet på grundlag af nedenstående kommissorium:

"Det er et led i regeringsgrundlaget, at regeringen vil gennemføre en yderligere liberalisering på postområdet og forberede en privatisering af Post Danmark.

Staten har efter lov om postvirksomhed befordringspligt af forsendelser af breve, blade og pakker inden for fastsatte øvre vægtgrænser. Samtidig har staten eneret på postbefordring af breve, men eneretten går ikke så langt som befordringspligten.

Post Danmark har ved koncession givet efter postloven og lov om Post Danmark fået eneret og befordringspligt af forsendelser.

Regeringen har tidligere nedsat en arbejdsgruppe, der har til opgave at udarbejde et grundlag, herunder udkast til lov, vedrørende en omdannelse af den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark til aktieselskab. Det vil udgøre en mere hensigtsmæssig organisationsform ved privatiseringen af virksomheden. Arbejdsgruppen skal afslutte sit arbejde, således at der kan fremsættes lovforslag herom i foråret 2002.

I tilslutning hertil nedsætter Trafikministeriet en arbejdsgruppe, der har til opgave at udarbejde forslag til en yderligere liberalisering af postområdet ved indskrænkninger af eneretten, idet dette skal vurderes i sammenhæng med eventuelle indskrænkninger i beforderingsforpligtelsen og ændringer i koncessionsvilkårene. Arbejdsgruppen skal i tilknytning hertil analysere virkningerne for kunderne, for konkurrenceforholdene i postsektoren samt for Post Danmark, herunder for en privatisering af virksomheden.

Arbejdsgruppen, der arbejder sideløbende med den nedsatte arbejdsgruppe om omdannelse af Post Danmark til aktieselskab, sammensættes af repræsentanter fra Trafikministeriet og Finansministeriet, idet Skatteministeriet, Konkurrencestyrelsen og Post Danmark kan inddrages efter behov. Trafikministeriet varetager formandsposten.

Arbejdsgruppen kan gøre brug af konsulentbistand i det omfang, arbejdsgruppen finder dette fornuddent.

Arbejdsgruppen skal afslutte sit arbejde, således at der kan træffes afgørelse om yderligere liberaliseringer på postområdet inden årets udgang med henblik på, at der kan fremsættes lovforslag herom i foråret 2003.”

I slutningen af dette kapitel anføres de forslag til ændringer i den danske postpolitik, som arbejdsgruppen anbefaler.

1.2. Sammenfatning af de postpolitiske udfordringer

1.2.1. Nye udfordringer for fremtidens postvæsen

Tidssvarende posttjenester er en vigtig del af et moderne samfunds funktionsevne.

Siden 1624 har postvæsenet spillet en central rolle i det danske samfund. Posttjenesterne var den første form for organiseret kommunikation, og det danske postvæsen udgjorde det første sammenhængende kommunikationssystem i landet. Også i dag bidrager postvæsenet til at bringe både mennesker og virksomheder sammen. Alle

bruger postvæsenet, og et velfungerende postvæsen er afgørende for, at et moderne samfund kan fungere.

Posttjenesterne står naturligvis ikke længere alene som kommunikationsform eller som bindeled mellem landsdele eller forbindelse til omverdenen. Posttjenesterne må i dag ses som blot ét blandt mange led i et moderne lands kommunikationsinfrastruktur.

I disse år arbejder postvirksomheder - som større virksomheder i en række andre brancher - i stigende grad internationalt på markeder med voksende konkurrence. Samtidig er den moderne informationsteknologi og internettet på vej til markant at ændre vilkårene for alle virksomheder, også for Post Danmark A/S. Både husholdninger og virksomheder vil i stigende omfang efterspørge og anvende elektroniske og digitale løsninger. Det giver helt nye muligheder i både produktion, salg og kundeservice, men i høj grad også en række nye udfordringer for postvirksomheder i alle lande.

En række samtidige faktorer driver forandringerne i postsektoren.

For det *første* ændrer efterspørgselen efter tjenester sig. På den ene side er traditionelle posttjenester udsat for konkurrence fra andre kommunikationsformer. I den udstrækning elektronisk post og kommunikation fra internetbaserede løsninger erstatter traditionel post, er der tale om substitution til andre kommunikationsformer. På den anden side efterspørges andre tjenester. Der kan peges på kurertjenester og pakketjenester, hvortil der knyttes forskellige tillægsydelser efter kundens valg.

For det *andet* indvirker den teknologiske udvikling på produktionen af posttjenesterne. Automatisk sortering, sporingsteknik, som giver mulighed for at følge en forsendelse i alle led, og en række andre muligheder øger effektiviteten og kvaliteten af postydelser.

For det *tredje* præges en betydelig del af postmarkedet – reelt alle tjenester bortset fra indenlandske breve – af konkurrence. Konkurrence mellem internationale private postvirksomheder og nationale postvirksomheder og mellem nationale postvirksomheder indbyrdes gør sig navnlig gældende på pakkemarkedet og markedet for kurerforsendelser.

For det *fjerde* ændres virksomhedsformen for de traditionelle statslige postvirksomheder, der nærmest overalt omdannes til aktieselskaber med stadigt større forretningsmæssig handlefrihed.

Endelig spiller de traditionelle postvirksomheders strategi en væsentlig rolle. De store postvirksomheder – de traditionelle nationale postvæsener – bestræber sig aktivt på at ruste sig til den fremtidige udvikling. Disse bestræbelser giver sig udtryk i udvikling af tjenesterne – typisk som reaktion på konkurrence fra private postvirksomheder – og i alliancedannelser med såvel andre ”offentlige” postvirksomheder som private selskaber samt opkøb af private postvirksomheder.

Med de senere års gradvise EU-liberalisering af postområdet og omdannelsen af Post Danmark til aktieselskab i 2002 er der sat en omfattende og nødvendig proces i gang på postområdet. Denne proces vil fortsætte i de kommende år.

På en række af de store samfundsmæssige forsyningsområder har den hidtidige regulering og monopolvirksomhed været under afvikling gennem de seneste par årtier i lyset af stigende internationalisering, øgede krav om fri konkurrence og den teknologiske udvikling, f.eks. indenfor telekommunikation. Denne udvikling har allerede på flere områder givet store gevinster for forbrugerne i form af mere konkurrence, lavere priser og et bredere produktsortiment.

Udviklingen på postmarkedet har medført, at Post Danmark A/S (Post Danmark) henter en stadig større del af sin omsætning i et stærkt konkurrencepræget marked. Selv om et enkelt års regnskabstal ikke er tilstrækkeligt til at udpege en tendens, viser Post Danmarks regnskabstal for 2002, at selskabet er trængt på samtlige indtægtsområder. Der er navnlig hård konkurrence om pakkeposten og adresseløse forsendelser.

Post Danmarks resultat for første halvår 2003 viser, at brevmængden i forhold til første halvår af 2002 er faldet med 4,4 pct. Til gengæld har virksomheden nedbragt de samlede driftsomkostninger i forhold til første halvår af 2002 med 3,6 pct. som følge af effektiviseringer o.lign. Samlet set har Post Danmarks opnået et tilfredsstillende resultat i første halvår 2003, fordi virksomheden gennem effektiviseringer har været i stand til at opveje de økonomiske konsekvenser af nedgangen i brevmængden. En fortsat nedgang i brevmængden i de kommende år vil øge effektiviseringskravene yderligere.

Afmatningen i selskabets samlede afsætning hænger i et vist omfang sammen med de svage konjunkturforhold, men den hænger også sammen med, at en stadig større del af markedet flyttes fra traditionel brevpost til moderne elektroniske og digitale kommunikationsformer. Denne såkaldte substitution fra traditionel post til moderne kommunikationsformer bekræftes af undersøgelser fra Europa-Kommissionen. Der er tale om en international tendens.

Det samlede marked for kommunikation vil utvivlsomt vokse i de kommende år. Men den del af kommunikationsmarkedet, som Post Danmark i dag primært agerer på, vil blive trængt af nye kommunikationsformer. Eksempelvis giver kontoudtog fra bankerne anledning til en betydelig mængde breve, men på længere sigt vil disse kunne overgå til elektroniske kommunikationsformer, i takt med at stadig flere anvender internet-bankløsninger. Også post fra f.eks. den offentlige sektor vil som led i digitaliseringen i stigende grad overgå til elektronisk kommunikation. Allerede nu indtaster mange ændringer til deres selvangivelse direkte på internettet frem for at sende rettelser pr. brev til skattevæsenet. Omkring 76 pct. af danskerne har adgang til internettet fra deres hjem eller arbejdsplads.

Internationale sammenligninger viser, at danskerne er blandt de mest tilfredse, hvad angår den nationale postservice. Og når det gælder brevkvaliteten på forsendelser til og fra udlandet, er Post Danmark den hurtigste postvirksomhed i Europa.

Det er målsætningen at fastholde en god postservice i hele Danmark. Det skal sikres, at alle dele af landet fortsat får leveret postydelser af en god kvalitet og til rimelige priser. Hvis postvirksomhed overlades til markedskræfterne alene, vil dette kunne resultere i lavere priser og høj service for en del af kunderne i dele af landet, mens andre vil kunne opleve faldende service og højere priser.

Derfor er det væsentligt at fastholde en række krav i koncessionsvilkårene for postvirksomhed i Danmark, herunder ikke mindst den såkaldte befordringspligt, som indebærer, at der skal opretholdes en landsdækkende indsamling og udbringning af brev- og pakkepost samt et passende postbetjeningsnet. Postbetjeningen skal tilbydes til rimelige priser over hele landet.

Befordringspligten er omkostningskrævende for den befordringspligtige virksomhed - Post Danmark. Det er omkostningskrævende at sikre et højt serviceniveau i byerne såvel som på landet til rimelige priser. Derfor har Post Danmark i dag en række rettigheder, heriblandt den såkaldte eneret, der indebærer, at postbefordring af indenlandske og ankomende udenlandske adresserede breve op til 100 gram er forbeholdt Post Danmark.

1.2.2. EU's liberaliseringsproces

Post Danmark er i dag en veldrevet virksomhed. Virksomhedens afsætning vil imidlertid i de kommende år blive sat under pres som følge af *dels* substitutionen til moderne elektroniske kommunikationsformer, *dels* af den stadig større grad af markedsåbning, ikke mindst som følge af EU's liberaliseringsproces, som gradvist vil indskrænke Post Danmarks eneretsområde.

EU's liberaliseringsproces indebærer, at den såkaldte *eneretsgrænse* på brevområdet pr. 1. januar 2003 blev nedsat fra 250 gram til 100 gram for alle medlemslandene. Det betyder, at Post Danmark fortsat har eneret på breve op til 100 gram. Men for breve over 100 gram er der fri konkurrence, hvis andre virksomheder vil betjene denne del af markedet.

Køreplanen for liberaliseringsprocessen indebærer, at eneretsgrænsen nedsættes yderligere til 50 gram senest i 2006. Inden udgangen af 2006 vil Europa-Kommissionen komme med forslag til, om brevmarkedet skal liberaliseres fuldt ud fra 2009. Forslaget vil herefter på sædvanlig vis skulle behandles i henholdsvis Ministerrådet og Europa-Parlamentet, før det kan træde i kraft.

EU's liberaliseringspolitik har i de senere år medført et forholdsvis ensartet liberaliseringsniveau i de enkelte medlemslande. Sverige og Finland er gået længst, idet begge lande har liberaliseret fuldt ud. Især de sydeuropæiske lande har indtil videre undladt at liberalisere ud over det omfang, som direktiverne kræver. Allerede i 1995 blev eneretsgrænsen for breve i Danmark nedsat til 250 gram, og den udgående internationale post blev liberaliseret i 1996. Danmark var dermed forud for den senere EU-regulering på området i direktivet fra 1997. I dag følger ca. halvdel af EU-landene, herunder Danmark, EU-direktivernes maksimumsgrænser for eneretten.

Post Danmark er i dag dominerende på brevmarkedet i Danmark, fordi brevmarkedet fortsat ikke er tilstrækkeligt attraktivt for nye virksomheder, da langt hovedparten af brevposten består af breve under 100 gram. Men i takt med den gradvise nedsættelse af eneretsgrænsen og den stigende internationalisering vil der opstå et yderligere konkurrencepres på selskabets kerneydelser.

Hvis selskabet skal kunne klare sig godt i de kommende år, er balancen mellem Post Danmarks rettigheder og pligter en afgørende faktor. Der er således behov for en kritisk gennemgang af rettigheder og pligter med henblik på at sikre opretholdelsen af denne balance, således at der også i fremtiden er basis for en landsdækkende postbetjening af borgere og virksomheder.

1.2.3. Post Danmarks pligter og rettigheder

Post Danmarks *befordringspligt* indebærer, at pakker og breve skal befordres i hele landet. Det betyder, at selskabet skal indsamle, transportere og omdele post i hele landet. Selskabet er i dag efter koncessionen forpligtet til at omdele brevpost 6 dage om ugen, selvom EU-reglerne alene stiller krav om mindst 5 omdelingsdage om ugen.

Kravet om *enhedstakster* betyder, at Post Danmarks porto skal være den samme i hele landet, uanset hvorfra og hvortil et brev eller pakke sendes. Samtidig er der indført et såkaldt *prisloft*, som sætter en grænse for de årlige portostigninger for breve under 100 gram.

Kombinationen af befordringspligt og enhedstakster stiller krav til Post Danmark, fordi det betyder, at der skal bringes post ud i hele landet, uden at priserne direkte kan afspejle omkostningerne eller konkurrenceforholdene i de enkelte dele af landet.

Post Danmark er endvidere forpligtet til at opretholde et landsdækkende net af postbetjeningssteder. Der findes tre former for postbetjeningssteder: posthuse i egen drift hos Post Danmark, fuld service betjeningssteder i fremmed drift og butikker med postfunktion i fremmed drift, som har begrænset service.

Da stadig færre kunder benytter postbetjeningsnettet, udføres der også stadigt færre post- og betalingstjenester. Brevmængden er faldende og i perioden fra 1990 til 2002 faldt antallet af giroindbetalinger via postbetjeningsnettet fra ca. 115 mio. stk. til 36 mio. stk. årligt, svarende til et fald på næsten 70 pct. Post Danmark forventer, at denne udvikling vil fortsætte i årene fremover. Det skyldes, at kunderne i stigende omfang vælger andre måder at kommunikere på end det traditionelle brev i form af internet m.m. samt vælger at betale deres regninger på andre måder end med giroindbetalingskort.

Der er i dag regler om, at huse og etageejendomme bygget efter 1973/74 skal have brevkasser stående i skellet eller brevkasseanlæg i stueetagen, mens beboerne i ældre ejendomme får posten bragt helt frem til døren.

Post Danmarks *rettigheder* omfatter især eneretten på breve under 100 gram. jf. ovenfor, men også f.eks. eneretten til opstilling af postkasser.

Det er nødvendigt at se på balancen mellem Post Danmarks forskellige rettigheder og pligter. Det gælder om at prioritere mellem de forskellige betingelser for Post Danmark i fremtiden, hvis virksomheden og dens mange medarbejdere fortsat skal udvikle sig i takt med de kommende års nye udfordringer og skærpede krav. Det må fastlægges, hvad samfundet vil kræve af virksomheden, og hvilke rettigheder virksomheden skal have til gengæld.

Alternativet til en fortsat balance mellem pligter og rettigheder vil blive en utilsigtet forringelse af posttjenesterne eller skattefinansierede statstilskud for at sikre

postudbringningen eller det landsdækkende postbetjeningsnet. Det lægges til grund, at disse alternativer hverken er ønskelige eller holdbare.

Vanskeligheden ved at opretholde en balance mellem Post Danmarks rettigheder og pligter skærpes af det vigende marked for brevtenester. Den tekniske udvikling i retning af øget elektronisk kommunikation vil sætte Post Danmarks indtægter under pres, hvorfor det ikke vil være muligt at opretholde det eksisterende service- og prisniveau, hvis selskabet også fremover skal være økonomisk sundt. Tab af markedsandele som følge af liberalisering vil yderligere styrke dette krav.

Lov om Post Danmark A/S fra 2002 giver mulighed for at sælge op til 25 pct. af aktierne i selskabet. Regeringen er på den baggrund i gang med at forberede en delvis privatisering af virksomheden, således at en egentlig salgsproces vil kunne påbegyndes hurtigst muligt efter, at den fremtidige postpolitik er fastlagt.

En sådan privatisering vil medvirke til, at Post Danmark er rustet bedst muligt til at klare sig på det fremtidige postmarked til gavn for både kunderne, medarbejderne og selskabets aktionærer.

For en nærmere gennemgang af Post Danmarks økonomi henvises til Rotschilds rapport udarbejdet til Trafikministeriet : ”*Resultat af foranalysen vedrørende en reduktion af den danske stats aktiepost i Post Danmark A/S*”, maj 2003 (tilgængelig på Trafikministeriets hjemmeside: www.trm.dk).

1.2.4. Oversigt over rapporten

På baggrund af ovenstående redegøres der i kapitel 2 for hovedelementerne i dansk postpolitik i dag. Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af det samlede postmarked i Danmark, mens Post Danmarks økonomiske og markeds-mæssige situation beskrives i kapitel 4. Kapitel 5 gennemgår hovedudfordringerne for det danske postvæsen i de kommende år. I kapitel 6 behandles erfaringer med liberalisering i EU-landene. Kapitel 7 gennemgår scenarier for fremtidens postpolitik i Danmark. Kapitel 8 gennemgår Post Danmarks pligter og rettigheder, mens kapitel 9 indeholder arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger med hensyn til tilpasning af virksomhedens rettigheder og pligter.

I en række bilag beskrives og analyseres de enkelte problemstillinger og hovedelementer i postpolitikken nærmere.

1.3. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Arbejdsgruppens overvejelser om mulighederne for en yderligere liberalisering på postområdet har taget udgangspunkt i en samlet vurdering af, hvilken betydning den forventede forøgede konkurrence vil få for muligheden for at finansiere varetagelsen af befordringspligten og for brugernes behov. I denne vurdering indgår en samlet bedømmelse af Post Danmarks fremtidige rammevilkår, herunder fastlæggelse af den befordringspligtige virksomheds fremtidige pligter og indtjeningsmuligheder, ligesom udviklingen inden for nye kommunikationsformer, herunder elektronisk kommunikation som vurderes allerede i dag i et vist omfang at substituere almindelige breve, er indgået i overvejelserne.

Den fortsatte liberalisering af postområdet i EU-landene i de kommende år vil give en række fordele for både borgere og virksomheder. Udviklingen forventes at bidrage til større innovation og effektivitet i postsektoren, skærpet priskonkurrence samt ikke mindst et bredere og mere moderne produktsortiment, der sikrer, at postvirksomhederne leverer de postydelser, der reelt efterspørges. Det bliver i stadig højere grad borgernes og virksomhedernes individuelle behov, der kommer til at afgøre postvirksomhedernes udbud af tjenester. Postsektoren skal således i endnu højere grad være en dynamisk sektor, hvor moderne produkter tilbydes til de lavest mulige priser, og hvor de enkelte borgere og virksomheder i højere grad har mulighed for at vælge de ydelser, der modsvarer deres behov.

Det er derfor vigtigt, at EU's liberaliseringsproces på postområdet fortsætter i de kommende år. Udgangspunktet er, at den såkaldte eneretsgrænse for breve reduceres fra 100 gram til 50 gram senest i 2006, og at der i 2009 eventuelt sker en fuldstændig liberalisering af postsektoren i EU-landene, om end der endnu ikke er truffet beslutning i EU om sidstnævnte. Europa-Kommissionen vil undersøge mulighederne for en ophævelse af eneretten på grundlag af en gennemgang af markedet. Koncessionsbetingelserne for Post Danmark må tilpasses i forhold til denne udvikling.

Det vil tage tid at gennemføre den store omstilling af produktion og serviceudbudet, der skønnes nødvendige, før selskabet er tilpasset et fuldt liberaliseret postmarked. Det er derfor indgået i arbejdsgruppens overvejelser om mulighederne for at gennemføre tiltag, der ville liberalisere postmarkedet hurtigere, at Post Danmark gives mulighed for at gennemføre ændringer på en hensigtsmæssig måde.

Post Danmark giver i dag et tilfredsstillende overskud. Men virksomheden er på flere områder under pres, herunder som følge af det vigende marked for traditionelle breve, som er et af selskabets kerneprodukt.

Det kan således konstateres, at der er en faldende brevmængde primært på grund af udviklingen i nye kommunikationsformer, herunder IT-teknologi, dvs. den såkaldte substitutionseffekt. I 2001 faldt brevmængden med 2 pct. i forhold til år 2000, og i 2002 faldt brevmængden med 3,4 pct. i forhold til 2001. I første halvår 2003 faldt brevmængden med 4,4 pct. sammenlignet med første halvår 2002. Endvidere kan det konstateres, at der er et kraftigt fald i antallet af transaktioner udført på Post Danmarks posthuse mv. Det er ikke muligt at forudsige de præcise økonomiske konsekvenser for selskabet af disse udviklingstendenser, men det vurderes, at udviklingen vil kunne indebære, at grundlaget for finansieringen af befordringspligten gradvist undermineres.

Det er af flere grunde afgørende, at virksomheden også på længere sigt er økonomisk bæredygtig. Alternativet er, at postområdet enten skal have skattefinansierede stats-tilskud, eller at der sker en væsentlig utilsigtet svækkelse af Post Danmarks service-niveau, fordi selskabet ser sig nødsaget til at gennemføre omkostningsreduktioner, der ikke ud fra en samfundsmæssig betragtning er hensigtsmæssige. Dette kan kun undgås, hvis de rammevilkår, der fastlægges i lovgivningen, bliver tilpasset den økonomiske virkelighed, som selskabet befinder sig i.

Dertil kommer, at staten har betydelige garantiforpligtelser i forhold til de ansatte i selskabet. Såfremt selskabet går konkurs, hæfter staten ved stillingsnedlæggelse for pensionsforpligtelser og rådighedsløn eller ventepenge til de tidligere tjenestemænd, som nu er overenskomstansatte på særlige vilkår. Staten har således en betydelig økonomisk interesse i at sikre, at Post Danmark forbliver en økonomisk levedygtig virksomhed på både kort og langt sigt.

Det er derfor væsentligt, at der ved fastlæggelsen af den fremtidige postpolitik sikres en fornuftig balance mellem pligter og rettigheder for koncessionshaveren.

Arbejdsgruppens overvejelser om mulighederne for yderligere liberalisering på postområdet har taget udgangspunkt i, at staten har en landsdækkende befordringspligt som indebærer indsamling, transport og omdeling af breve, pakker og blade i hele landet til samme takst. I befordringspligten indgår også bl.a. opretholdelsen af et landsdækkende net af postbetjeningssteder og postkasser samt pligten til at omdele til alle husstande.

Der er visse rettigheder forbundet med befordringspligten, herunder især eneretten til at befordre indenlandske breve og breve fra udlandet op til 100 gram og en eneret til opstilling af postkasser. Befordringspligten og eneretten skal ses i sammenhæng. Det er eneretten til befordring af breve, der udgør det økonomiske grundlag for varetagelsen af befordringspligten. På alle andre delmarkeder er der fri konkur-

rence; breve over 100 gram, andre adresserede forsendelser (f.eks. bøger, kataloger og brochurer) uanset vægt, alle breve uanset vægt til udlandet samt pakker og blade.

Øget konkurrence og fortsat faldende brevmængder kræver derfor, at det i højere grad bliver muligt for Post Danmark at tilrettelægge produktionen og servicetilbudene, således at disse bliver mere efterspørgselsorienterede, og kunderne får en bredere vifte af tilbud. Selskabet vil dermed også få bedre mulighed for at effektivisere driften af virksomheden.

Derfor indeholder arbejdsgruppens anbefalinger tiltag, der både omfatter yderligere liberalisering og en styrkelse af konkurrencen, herunder at kunderne får bedre valgmuligheder, det vil sige en bredere vifte af mere efterspørgselsbestemte serviceydelser mod betaling samt en forbedring af selskabets muligheder for at tilpasse omkostningerne.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at selskabet skal sikres mere fleksible rammer til at drive postvirksomhed i fremtiden. Kravene til selskabet vedrørende opfyldelse af befordringspligten skal derfor som udgangspunkt være så få som muligt. Kravene bør i givet fald være formuleret som minimumskrav, sat i forhold til en afvejning af hensynet til borgernes reelle efterspørgsel efter postydelser med en høj kvalitet og omkostningerne ved levering af disse.

Arbejdsgruppen anbefaler følgende vedrørende den fremtidige varetagelse af koncessionen:

- Post Danmark tildeles som hidtil koncession til varetagelse af statens befordringspligt for posttjenester med tilhørende eneret på visse tjenester. Når indholdet af næste fase af EU's liberaliseringsproces er kendt, vurderes koncessionsvilkårene i lyset heraf.

Arbejdsgruppen konkluderer følgende vedrørende liberaliseringstakten, dvs. Post Danmarks eneret:

- Udgangspunktet er, at Danmark følger EU's liberaliseringsplan, herunder reducerer eneretten til 50 gram senest i 2006, som EU-direktivet foreskriver, og forbereder sig på, at Europa-Kommissionens forslag til næste fase eventuelt indebærer en fuldstændig liberalisering fra 2009. Det noteres, at der endnu ikke er truffet beslutning i EU om en sådan fuld liberalisering.

- Der er dog grund til overveje at fremskynde liberaliseringstakten i forhold til EU-planen på nuværende tidspunkt. En fremrykning vil styrke Post Danmarks tilpasning til de fremtidige konkurrencebetingelser i EU.

Arbejdsgruppen har på den baggrund overvejet en række muligheder for en hurtigere liberaliseringstakt og tiltag, der på anden vis kan styrke konkurrencen på postmarkedet:

- Arbejdsgruppen anbefaler at fremrykke reduktionen af eneretsgrænsen fra 100 til 50 gram fra 2006 til 2005.
- Arbejdsgruppen har overvejet yderligere liberalisering af visse typer brevpost i form af massepartier, adresserede reklameforsendelser (Direct Mail) og ankomende international brevpost. Det er vurderingen, at disse yderligere liberaliseringstiltag ikke er hensigtsmæssige på nuværende tidspunkt.

Arbejdsgruppen anbefaler følgende vedrørende Post Danmarks øvrige rettigheder:

- Opstilling af postkasser skal fortsat være en eneret for den befordringspligtige virksomhed. Der har hidtil ikke været efterspørgsel fra andre virksomheder om at måtte opsætte egne postkasser. Det er vurderingen, at en ophævelse af eneretten til opstilling af postkasser næppe vil have konkurrencemæssig effekt, især så længe hovedparten af brevene er omfattet af eneretten.
- Udstedelse af frimærker påtrykt ”Danmark” skal fortsat være en eneret for den befordringspligtige virksomhed, da dette frimærke anerkendes i det internationale postsamarbejde. Andre virksomheder kan som hidtil udstede egne beviser på portoforudbetaling.
- Bladtilskudsordningen for uge- og månedsblade afvikles, men opretholdes for dagbladene, jf. forslag herom på FFL 04. Dette vil ligestille Post Danmark og konkurrenterne, for så vidt angår udbringning af uge- og månedsblade.
- Den praktiske administration af postnumrene skal fortsat varetages af koncessionshaveren. Postnummersystemet er en del af Post Danmarks produktionssystem. Med henblik på at tilstræbe lige vilkår anbefales det, at andre postvirksomheder sikres klagemulighed vedrørende adgangen til at få oprettet postnumre. Det forudsættes, at tvister afgøres på grundlag af de almindelige konkurrenceretlige regler, herunder ligebehandlingsreglerne.
- Andre postvirksomheder skal have adgang til mod betaling at få oplysninger fra Post Danmark om, på hvilke adresser der er opsat ”Ingen reklamer, tak” skilte. Disse oplysninger er registeret i virksomhedens modtagerdatabase. Endvidere anbefales det, at postvirksomheder mod betaling får adgang til *flytteop-*

lysninger i databasen. Da disse oplysninger er baseret på løbende oplysninger fra CPR, vil en sådan adgang kræve ændring af CPR-lovgivningen.

Arbejdsgruppen anbefaler følgende vedrørende forpligtelser i forhold til befordringspligten:

- Befordringspligten skal også fremover bestå af en basisydelse, som alle brugere umiddelbart kan benytte og modtage. Basisydelsen tilbydes på gennemsigtige vilkår til offentliggjorte listepriser. Post Danmark stilles frit med hensyn til at tilbyde kunderne et øget serviceniveau eventuelt mod betaling i form af abonnementsordninger eller lignende. Det kunne f.eks. være sikkerhed for, at posten leveres inden kl. 10.00 eller inden for et bestemt tidsrum på dagen, som passer modtageren bedst.
- De almindelige forsendelser (breve, pakker, blade mv.) skal fortsat tilbydes til samme pris for postbefordring over hele landet ("enhedstakst"). Det foreslås således, at princippet om, at det koster det samme at sende et brev, uanset hvorfra i Danmark brevet sendes, opretholdes. Post Danmark skal fortsat kunne give omkostningsbestemte rabatter.
- Opstilling af postkasser skal fortsat være en pligt for den befordringspligtige virksomhed.
- Prissætning på eneretsområdet skal fortsat være reguleret af en prisloftsmodel. Af hensyn til Post Danmarks økonomiske situation fremover gives virksomheden mulighed for i forbindelse med prissætningen at følge udviklingen i tjenestepriksindekset i stedet for forbrugerprisindekset. Derudover har der hidtil været et effektiviseringskrav, så der i prisstigningerne skulle fradrages ét procentpoint. Dette effektiviseringskrav vurderes ikke længere at være hensigtsmæssigt i lyset af de betydelige udfordringer, Post Danmark står overfor i de kommende år, hvorfor det bør bortfalde.
- Der anbefales indført et bindende mindstekvalitetskrav på 93 pct. – suppleret med en målsætning på 95 pct. – for dag-til-dag udbringning af breve og pakker. Samtidig indføres mulighed for, at myndigheden kan sanktionere selskabet, hvis det ikke opfylder det bindende mindstekrav. Dette erstatter det nuværende kvalitetsmål på 97 pct. opfyldelse af dag-til-dag udbringning for breve og 99 pct. for udbringning af pakker, men hvor det i dag ikke reelt har nogen konsekvenser for selskabet, hvis målene ikke opfyldes. Den befordringspligtige virksomhed vil i lighed med i dag have mulighed for selv at fastlægge, på hvilket tidspunkt af dagen posten senest skal være ude hos kunderne, samt at tilbyde tidligere levering mod betaling.

- Der foretages på nuværende tidspunkt ingen ændring i antallet af omdelingsdage pr. uge, dvs. der skal fortsat udbringes post 6 hverdage om ugen. Arbejdsgruppen anbefaler dog, at koncessionsvilkårene giver koncessionshaveren mulighed for selv at træffe beslutning om omdeling på grundlovsdag og juleaftensdag.
- Det skal sikres, at der fortsat vil være et landsdækkende net af postbetjeningssteder, men Post Danmark skal samtidig have mulighed for at effektivisere produktionen og tilpasse postbetjeningsnettet til den reelle efterspørgsel.

Det anbefales således, at der stilles krav om mindst ét postbetjeningssted med fuld service i hver kommune, dvs. at postbetjeningsstedet både udfører alle postforretninger og ind- og udbetalinger. Post Danmarks aftale med BG Bank A/S om udførelse af bl.a. ind- og udbetalinger løber til 2009.

Herudover stilles krav om mindst ét betjeningssted med fuld service i byer med over 5000 indbyggere kombineret med en maksimal afstand på 5 km for brugerne.

For mindre byer og landdistrikterne, som betjenes enten af postbetjeningssteder eller landpostbudet, skal der være et afstandskriterium, således at et betjeningssted ikke kan nedlægges, hvis dette indebærer, at brugerne dermed får forøget afstanden til nærmeste betjeningssted med mere end 10 km.

Post Danmark kan vælge at drive postbetjeningssteder i egendrift eller sammen med en partner, idet de to former for betjeningssteder begge tilbyder fuld service, dvs. både udførelse af de pligtmæssige postforretninger samt ind- og udbetalinger, så længe aftalen med BG-Bank løber.

De lokale interessenter skal inddrages, forinden der træffes beslutning om ændringer i postbetjeningsnettet. Selskabet skal én gang årligt rapportere om den hidtidige udvikling og den forventede udvikling i nettet.

- Det kronede posthorn er statens symbol på befodringspligten. Den befodringspligtige virksomhed skal derfor anvende det kronede posthorn som oplysning for borgerne om, at det er denne postvirksomhed, der udfører statens befodringspligt.
- Blindeforsendelser skal også fremover befodres gratis for afsendere og modtagere begrundet i hensynet til blinde og svagtseende.
- Det skal fortsat være en pligt for den befodringspligtige virksomhed at udstede frimærker påtrykt ”Danmark”.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere følgende af hensyn til konkurrenceforholdene mv. i sektoren:

- Den hidtidige registreringspligt for postvirksomheder videreføres, men udvides til også at omfatte en vis oplysningspligt for de postvirksomheder, som ønsker at operere inden for befordringspligtområdet. Oplysningspligten skal medvirke til at skabe et overblik over udviklingen på postmarkedet med særligt henblik på den landsdækkende postbetjening.
- Post Danmark har i dag adgang til at afvise indkommende grænseoverskridende post eller pålægge den særlige takster, hvis der er mistanke om omgåelse af reglerne om grænseoverskridende post ("re-mail"), f. eks. forsendelser fra Danmark, som er indleveret i udlandet. Det skal præciseres, at afsendere og udenlandske postvirksomheder har klageadgang til tilsynsmyndigheden vedrørende Post Danmarks eventuelle afvisning af indkommende grænseoverskridende post.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at der i dag er fastsat regler om opsætning af brevkasser i skel ved villaer og for etageejendomme opsætning af brevkasseanlæg i opgangen. Reglerne omfatter ejendomme opført i 1973/74 eller senere.

2. Hovedelementer i dansk postpolitik

2.1. Den nuværende koncessionsmodel med indbyggede rettigheder og pligter

I 1995 blev den daværende postlov afløst af en sektorlovgivning ved vedtagelse af lov om postvirksomhed. Lovændringen indebar bl.a., at myndighedsopgaver og driftsopgaver på postområdet blev adskilt. Hidtil havde det daværende Generaldirektoratet for P&T løst såvel myndighedsopgaver som opgaver vedrørende Postvæsenets drift.

Af forarbejderne til loven fremgår bl.a., at dens bestemmelser tog sigte på at foregribe en ventet EU-regulering, som ville kræve adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver. Forarbejderne tog udgangspunkt i Europa-Kommissionens såkaldte grønne bog fra 1992 om EU's posttjenesters fremtid.

Myndighedsopgaverne blev overført til Trafikministeriet, mens det daværende Postvæsen blev omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed.

Efter lov om postvirksomhed har staten ansvaret for, at borgere og virksomheder i Danmark har adgang til en landsdækkende betjening med posttjenester.

Denne opgave er i dag givet i koncession til Post Danmark. Det indebærer, at selskabet har pligt til at tilbyde nærmere fastlagte posttjenester landsdækkende, med god kvalitet og til ensartede priser. Til gengæld for pligten til at varetage den danske stats pligter med hensyn til postbetjening har Post Danmark en række rettigheder, som ligeledes er fastsat i koncessionen. Disse pligter og rettigheder beskrives i afsnit 2.3.

Ved omfattende ændringer af postlovgivningen i begyndelsen af 1995 formulerede Folketinget en ny postpolitik for Danmark og fastlagde rammerne, dels for sektoren som helhed (Lov om postvirksomhed) og vilkårene for postvirksomhed, dels for Post Danmark, som hermed blev oprettet som selvstændig offentlig virksomhed på særlige vilkår.

Lovkomplekset fastsatte rammebetingelserne for statens forpligtelser med hensyn til at garantere levering af posttjenester og angav de rettigheder, som staten kunne give til den virksomhed, som skulle varetage statens pligter på postområdet.

Vilkårene for den koncessionerede virksomhed blev fastsat i en bekendtgørelse – bekendtgørelse om koncession for Post Danmark.

Lov om postvirksomhed fastsætter således rammebetingelserne og giver den ansvarlige minister beføjelser til at fastsætte nærmere regler, mens koncessionen, som er udstedt i medfør af denne lov indeholder de mere præcise vilkår, som Post Danmark skal drive sin virksomhed under.

Koncessionens formål er blandt andet at sikre den rette balance mellem koncessionshaverens pligt til levering af posttjenester og de særlige rettigheder, som koncessionshaveren får overdraget til gengæld for at påtage sig forpligtelserne.

Der henvises i øvrigt til bilag 2 om koncession og bekendtgørelse om Post Danmarks befordringspligt og eneret.

2.2. Balanceprincippet

Den danske postpolitik bygger på et ”balanceprincip”, hvor den befordringspligtige virksomhed - Post Danmark - gennem koncessionen er pålagt pligt til at udføre en række tjenester og opretholde andre ydelser, der i sig selv er underskudsgivende. Virksomheden har til gengæld fået nogle rettigheder (eneretten), som dels medvirker til at finansiere udførelsen af mindre lønsomme tjenester, dels medvirker til opretholdelse af den landsdækkende befordringspligt.

Det grundlæggende træk i den danske postpolitik er, at der på samme tid skal sikres et passende udbud af posttjenester, som kan benyttes af alle borgere og virksomheder, samtidig med at der i så vid udstrækning som muligt skal være adgang for alle postvirksomheder til at tilbyde tjenester på konkurrenceområderne.

Den vigtigste af Post Danmarks rettigheder i den nævnte koncession er eneretten til befordring af adresserede breve under 100 gram. Hertil kommer eneret på opstilling af postkasser, eneret til udstedelse af frimærker og til anvendelse af det kronede posthorn. Endvidere har Post Danmark i kraft af koncessionen ret til at opretholde en adressedatabase i form af den såkaldte modtagerdatabase.

Balanceprincippet indebærer – som et helt centralt element – en antagelse om, at det er muligt at opretholde en landsdækkende befordringspligt for en række postale ydelser, som pligtsmæssigt er pålagt en virksomhed, der på andre områder har frihed til at agere på postmarkedet på forretningsmæssige vilkår.

2.3. Regelgrundlaget

Bestemmelser om vilkårene for posttjenesterne er fastlagt i:

- Den internationale postkonvention (Verdenspostkonventionen), som Danmark i kraft af medlemskabet af Verdenspostunionen (UPU) har underskrevet. Konventionen fastsætter vilkårene for den internationale postudveksling.
- De to direktiver om posttjenesterne inden for Den europæiske Union fra henholdsvis december 1997 og juni 2002¹.
- Lov om postvirksomhed og lov om Post Danmark A/S med tilhørende bekendtgørelser.

Den danske lovgivning tager højde for Danmarks forpligtelser i henhold til Verdenspostkonventionen og EU-reguleringen og bemyndiger således ministeren til at gennemføre bestemmelser, som følger af beslutninger om posttjenesterne truffet i UPU og EU.

Postdirektivet fra 1997 forpligter medlemsstaterne til at sikre opretholdelse af en postbetjening bestående af en daglig indsamling og omdeling af adresserede postforsendelser op til 2 kg og adresserede pakker op til 10 kg (op til 20 kg for grænseoverskridende pakker). Den daglige postbefordring skal ifølge EU-postdirektivet foretages mindst fem dage om ugen. Adresserede forsendelser omfatter såvel adresserede breve som andre forsendelser (blade, bøger, kataloger mv.). Forsendelserne skal kunne sendes rekommanderet eller med angiven værdi. Direktivet pålægger endvidere medlemsstaterne at sikre let tilgængelighed til posttjenesterne ved et passende net af indleveringssteder, dvs. betjeningssteder og postkasser.

Som nævnt udsteder den ansvarlige minister (trafikministeren) efter bemyndigelsen i lov om postvirksomhed en koncession til den befordringspligtige virksomhed (Post Danmark A/S) i form af en bekendtgørelse. Ved koncessionen overdrages statens rettigheder i medfør af loven til koncessionshaveren, ligesom koncessionshaveren får pålagt de pligter, som påhviler staten.

¹ Det seneste direktiv ændrede eneretsgrænsen og fastlagde en køreplan for yderligere liberalisering, lige som visse bestemmelser om krydssubsidiering og bestemmelser om stor-kunderabatter, som i det første direktiv fremgik af betragtningerne, blev omformet til direktivbestemmelser.

Trafikministeren fører tilsyn med, at koncessionshaveren overholder vilkårene i koncessionen. Ved bekendtgørelse er den overvejende del af tilsynet overdraget til Færdselsstyrelsen.

Bekendtgørelsen om koncession er suppleret med bekendtgørelse om Post Danmarks befordringspligt og eneret mv., som fastsætter en række kundevendte bestemmelser af overvejende teknisk karakter, f. eks. vedrørende formater på forsendelser, erstatningsregler, bestemmelser om indretning af brevkasseanlæg mv.

Koncessionshaveren skal på begæring meddele trafikministeren enhver oplysning om sine forhold på det koncessionerede område.

Trafikministeren kan pålægge koncessionshaveren at befordre dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster, jf. den nuværende bladtilskudsordning. Ministeren fastsætter regler om, hvilke blade mv. der er omfattet. Staten dækker det tab, koncessionshaveren påføres ved at befordre disse blade. Ministeren fastsætter regler for opgørelsen af koncessionshaverens tab.

Koncessionshaveren kan herudover med trafikministerens godkendelse oprette og anvende en modtagerdatabase, der omfatter de postmodtagere, som koncessionshaveren er forpligtet til at sikre postbefordring. I forbindelse hermed kan koncessionshaveren indhente relevante oplysninger fra offentlige registre til ajourføring af databasen.

Efter koncessionen og bekendtgørelsen om befordringspligt og eneret har Post Danmark i dag følgende pligter og er underkastet følgende krav:

- Der er en befordringspligt for breve op til 2 kg, andre adresserede forsendelser op til 2 kg, pakker op til 20 kg og blade op til 2 kg til ind- og udland samt Færøerne og Grønland. Befordringspligten skal ydes landsdækkende til ensartede priser og med høj kvalitet.
- Reglerne indeholder konkrete service- og kvalitetsmål for forsendelser omfattet af befordringspligten samt krav om, at der sker en uvildig kvalitetsmåling for breve samt offentliggørelse af resultatet af disse. Endvidere er der krav om en årlig redegørelse vedrørende opfyldelsen af service- og kvalitetsmålene på det befordringspligtige område.
- Post Danmark har pligt til at sikre et landsdækkende net af indsamlings- og indleveringssteder i form af postkasser og postbetjeningssteder. I den forbindelse er der krav om, at virksomheden én gang årligt skal give en redegørelse

om filialnettet med angivelse af den hidtidige udvikling samt hovedprincipperne for den fremtidige udvikling.

- Det er tillige et krav, at der skal udarbejdes generelle forretningsbetingelser for de befordringspligtige ydelser indeholdende oplysninger om bl.a. erstatnings- og indleveringsregler.
- Det er et krav, at koncessionshaveren skal offentliggøre sine priser.
- Koncessionshaveren er endvidere forpligtet til at give kunderne klagevejledning.
- Der er krav om, at der årligt skal udarbejdes en redegørelse om de klager fra kunderne, som koncessionshaveren har behandlet og udfaldet af disse. Redegørelsen skal offentliggøres.
- Der er fastsat nærmere regler for koncessionshaverens erstatningspligt ved bortkomst eller beskadigelse af befordringspligtige forsendelser.
- Det fremgår af reglerne, at taksterne fastsættes af koncessionshaveren. Ministeren skal dog godkende taksterne for breve på eneretsområdet. Ved godkendelsen anvendes en prisloftsmodel, som består i, at taksterne alene kan reguleres med den procentvise udvikling i forbrugerprisindekset, idet et årligt procentpoint fradrages ved beregningen.
- Ministeren skal desuden godkende prissætningen for blade op til 500 gram, idet prisreguleringen højst kan svare til udviklingen i forbrugerprisindekset.
- Reglerne giver ministeren mulighed for at pålægge selskabet at udføre opgaver uden sædvanlig fortjeneste eller med underskud. Som eksempel kan nævnes den gratis befordring af forsendelser indeholdende kommunikationsmateriale til brug for blinde, såkaldte blindeforsendelser.
- Efter reglerne fastsætter ministeren et regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinier, som bl.a. skal sikre, at det fornødne datagrundlag er til stede med henblik på en vurdering af, om reglerne for lige konkurrencevilkår er overholdt (forbud mod konkurrenceforvridende krydssubsidiering).
- Ministeren afgør, i hvilket omfang selskabet deltager i internationale samarbejdsorganisationer.
- Reglerne pålægger koncessionshaveren at efterleve forpligtelser i henhold til bindende beslutninger truffet af Verdenspostunionen (UPU), der er den internationale postorganisation under FN, og andre aftaler indgået af den danske stat.

- Der er krav om, at selskabet skal gennemføre det planlægningsarbejde og træffe de foranstaltninger, som til enhver tid måtte være påkrævet med henblik på opretholdelse af postbefordring under ekstraordinære forhold.
- Ministeren skal ifølge reglerne godkende det årlige frimærkeprogram.
- Efter reglerne føres der tilsyn med koncessionshaveren, som derfor skal stille enhver oplysning om sine forhold på det koncessionerede område til rådighed.
- Koncessionshaveren skal respektere ændringer i koncessionen som følge af lov eller bindende beslutninger truffet af Den Europæiske Union.
- Reglerne indeholder endvidere straffebestemmelser vedrørende overtrædelser af koncessionsbetingelserne.
- Reglerne giver adgang til under visse betingelser at afvise befordring i Danmark af forsendelser sendt fra udlandet, når forsendelserne er afsendt af en dansk afsender, såkaldt ”remail”.
- I reglerne er der for ejendomme opført efter 1973/74 beskrevet kravene til opstilling af brevkasser ved indgangen til den enkelte parcel ved villaer og rækkehuse samt opstilling af brevkasseanlæg i etageejendomme.
- Det fremgår af reglerne, hvorledes selskabet skal behandle forsendelser, der hverken kan afleveres til modtageren eller til afsenderen, såkaldte uanbringelige forsendelser, og i hvilke tilfælde forsendelserne må åbnes.
- Endelig fremgår det af reglerne, at Færdselsstyrelsen er klagemyndighed. Styrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Post Danmark har følgende særlige rettigheder:

- Post Danmark er tildelt eneret på indenlandske adresserede breve og adresserede breve fra udlandet. Eneretten er fra 1. januar 2003 afgrænset af en øvre vægtgrænse på 100 gram og for indenlandske breve tillige af en prisgrænse på tre gange taksten for et brev af første vægtsats.
- Desuden har Post Danmark eneret til opstilling af postkasser, til udgivelse af frimærker og til at anvende det kronede posthorn.
- Endelig har Post Danmark i medfør af koncessionen ret til at oprette og drive en database over adressater i Danmark (”modtagerdatabasen”).

Post Danmark er efter postdirektivet forpligtet til at følge de standarder, som udarbejdes af den europæiske standardiseringsorganisation CEN, og til at referere til og gøre opmærksom på disse standarder over for brugerne. De standarder, der skal an-

vendes, offentliggøres en gang om året i EF-Tidende. EU's standardiseringsarbejde udføres under hensyntagen til de harmoniseringsforanstaltninger, der udfoldes på internationalt plan (i samarbejde mellem Verdenspostunionen og den internationale standardiseringsorganisation ISO).

Verdenspostunionens tekniske standarder fremgår af bilag til Verdenspostkonventionen mv., som er offentlig tilgængelige på Verdenspostunionens hjemmeside.

Den internationale og nationale regulering af postsektoren er nærmere beskrevet i bilag 1.

2.4. De politiske målsætninger på postområdet i dag

Det bærende princip i den danske postpolitik er sikringen af en landsdækkende betjening med posttjenester for alle de almindelige typer af forsendelser, de basale ydelser. Denne betjening sker gennem den befordringspligtige virksomhed, Post Danmark. Det centrale er, at staten har pligt til at sikre, at betjeningen sker – også i de områder, hvor leveringen af ydelserne ikke er driftsøkonomisk rentabel.

Postpolitikken har siden 1995 været en sektorpolitik, som søger en balance mellem to hensyn: Hensynet til en landsdækkende tjeneste og postbetjening og hensynet til større konkurrence om udbud af postale ydelser.

Af bemærkningerne til forslag til lov om postvirksomhed fra november 1994 fremgår det, at der er behov for en gennemgående modernisering af lovgivningen for sektoren. I modsætning til hidtidig postlovgivning er formålet med lov om postvirksomhed at udforme rammebetingelserne for hele sektoren. Der er ”behov for en egentlig regulering af den virksomhed, der udbydes af andre operatører end postvæsenet”. Sigtet er samtidig at sikre, at ”konkurrencen i postsektoren foregår på lige vilkår”.

Dette behov udspringer af en række tendenser, der fremgår af forarbejderne til loven:

- Den øgede konkurrence på postmarkedet.
- Forventningen om yderligere liberalisering.
- Europa-Kommissionens analysearbejde vedrørende EU's postsektor ("Grønboen" om posttjenesterne fra 1992, som dannede grundlag for EU-direktivet fra 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet).

Med direktivet fra 1997 blev grundlaget for et fælles indre marked for posttjenester skabt. I direktivet er fastsat generelle regler til sikring af større harmonisering af de vilkår, som gælder for postsektoren i Fællesskabet. Desuden er der åbnet mulighed for en gradvis og kontrolleret liberalisering af markedet samtidig med, at der sikres en befordringspligt i forhold til alle brugere i medlemslandene. Endvidere er sigtet at forbedre kvaliteten af tjenesteydelserne.

I 2002 blev direktivet ændret på en række punkter, hvoraf de vigtigste er fastlæggelse af en tidsplan for den fortsatte liberalisering og fastlæggelse af den fremgangsmåde, der skal følges med henblik på vedtagelse af fuld liberalisering.

Centralt i bemærkningerne til den danske lov om postvirksomhed står hensynet til den landsdækkende befordringspligt, gradvis liberalisering, lige konkurrencevilkår på områderne uden for eneretten og en så udstrakt kommerciel handlefrihed for den befordringspligtige virksomhed som muligt.

Det hidtidige postvæsen blev i 1995 omdannet til den selvstændige offentlige virksomhed, Post Danmark. Virksomhedens selskabsform fik så mange træk fra aktieselskabsmodellen, som det var muligt at give den, herunder bestyrelse, direktion og et årligt møde svarende til aktieselskabers generalforsamlinger.

Post Danmark blev i juni 2002 – med regnskabsmæssig virkning fra 1. januar 2002 – omdannet til aktieselskab.

Med ændringen af selskabsformen i 1995 blev de myndighedsopgaver på postområdet, som hidtil havde ligget hos P&T, overført til Trafikministeriet og den nyoprettede myndighed Posttilsynet (senere en del af Færdselsstyrelsen), således at Post Danmark alene havde virksomheds- og driftsmæssige opgaver.

Af regeringsgrundlaget fra november 2001 fremgår det, at det er regeringens mål at liberalisere postsektoren yderligere og at forberede en privatisering af Post Danmark.

Mens der ikke ændres på de centrale hensyn, som fremgår af lov om postvirksomhed fra 1995 og de ledsagende bemærkninger, herunder behovet for en sektorlovgivning, sigter den nye postpolitik på at gå videre med henblik på dels skabelse af et åbent postmarked i Danmark, dels sikre Post Danmark større handlefrihed og mulighed for at opfylde brugernes ønsker til posttjenester.

3. Postmarkedet i Danmark

Postmarkedet omfatter indsamling, befordring og omdeling af postforsendelser. Typisk betragtes adresserede breve, andre adresserede forsendelser, pakker og blade som postforsendelser. Hertil kommer ekspres- og kurerforsendelser.

Det skønnes, at den samlede danske postmængde udgør ca. 4½ milliard forsendelser om året.

Postmarkedet består af en række – sammenhængende – delmarkeder. Fælles for alle delmarkeder er den fysiske omdeling af forsendelser. Men delmarkederne adskiller sig dels ved forsendelsernes art, dels ved afsender / modtagerforholdet.

Den øgede konkurrence og postvirksomhedernes ønske om at vinde markedsandele og nye typer af kunder gør imidlertid, at postmarkedet ikke udelukkende kan defineres som postbetjening med en række velkendte forsendelsestyper. ”Adresseløse forsendelser” (reklametryksager), som ikke er omfattet af den danske postlovgivning, synes at nyde stadigt større interesse fra kundernes og dermed også fra postvirksomhedernes side. Ligeledes er forskellige former for logistik, som normalt betragtes som transportydelser (”godstransport”), ved at vinde indpas i sortimentet af tjenester.

Endelig er der tale om, at en række supplerende ydelser som f. eks. sporing af forsendelser undervejs under befordringen, f. eks. via internettet, levering af forsendelser på bestemte tidspunkter, opbevaring af forsendelser mv. vinder indpas.

Hertil kommer muligheden for, at postvirksomhederne tilbyder nærmere integration i kundernes organisation, f. eks. ved at forestå intern postbehandling i såvel afsendelsesleddet som modtagelsesleddet. Post Danmark A/S tilbyder sådanne tjenester under betegnelsen ”Facility Service”.

Postmarkedet i Danmark er – som det er tilfældet i de fleste andre europæiske lande – karakteriseret ved, at forholdsvis få, store kunder skaber den overvejende del af omsætningen for postvirksomhederne.

Der henvises i øvrigt til bilag 14 for en nærmere analyse af postmarkedet, herunder både de internationale markedstendenser og postmarkedet i Danmark.

3.1. Brevmarkedet

På brevmarkedet kan der skelnes mellem:

- *klassisk post* – almindelige individuelle skrevne meddelelser.
- *seriepost* – massepartier, som udsendes regelmæssigt, men hvor indholdet er individuelt i forhold til den enkelte modtager. Kontoudtog og opkrævninger er typiske eksempler på ”seriepost”.
- *distributionspost* – adresserede forsendelser, som indeholder andet end skriftlige meddelelser, f. eks. en vare. Efter forøgelsen af vægtgrænsen for breve til 2 kg i 1999 sendes en del forsendelser – f. eks. bogpakker fra bogklubber – snarere som tunge breve end som pakker.
- ”*Direct Mail*” – reklameforsendelser, som udsendes til udvalgte modtagergrupper, typisk en virksomheds faste eller potentielle kundekreds. Indholdet i ”Direct Mail”-forsendelser er ensartet, bortset fra modtagerens navn, kundennummer eller andre oplysninger.

Virksomheder er afsendere af omkring 90 pct. af alle breve, mens private afsendere står for de resterende 10 pct. Private afsenders breve findes alene inden for kategorierne ”klassisk post” og til en vis grad ”distributionspost” (småpakker).

De største dele af brevmængden skabes af de store erhvervsvirksomheder. Få kunder tegner sig for en relativ stor andel af brevmængden.

Indtil for få år siden regnede analytikere med fortsat voksende brevmængder. Væksten i brevmængderne varierede med den generelle økonomiske vækst, således at en vækst i BNP på f. eks. 5 pct. ville afspejle sig i en vækst i brevmængden på ca. 2,5 pct. Den sammenhæng holder tilsyneladende ikke længere.

Inden for de seneste par år er brevmængderne begyndt at vige. I 2001 faldt brevmængden med 2 pct. i forhold til år 2000, og i 2002 faldt brevmængden med 3,4 pct. i forhold til 2001. I første halvår 2003 faldt brevmængden med 4,4 pct. sammenlignet med første halvår 2002. Der er således tilsyneladende tale om et accelererende fald i brevmængderne i de seneste år.

Denne tendens, som ser ud til at fortsætte, tilskrives den såkaldte ”substitution”, dvs. det forhold, at afsenderne er begyndt at anvende andre kommunikationsformer til erstatning for de traditionelle breve. Mere kortvarige konjunkturforhold kan dog også spille ind på udviklingen i brevmængderne.

Det er først og fremmest anvendelse af elektronisk post og andre former for elektronisk kommunikation, som synes at udløse fald i brevmængderne.

De forskellige brevpостkategorier er i forskellig grad udsat for mulig substitution eller konkurrence fra andre kommunikationsformer.

- *Klassisk post* er truet af substitution med elektroniske breve (e-mails).
- *Seriepost* er udsat for substitution i form af f. eks. home-banking og fakturering over internettet.
- *Distributionspost* er endnu ikke truet af substitution i væsentligt omfang.
- "*Direct Mail*" er i konkurrence med andre reklamemedier.

Det konstaterede fald i brevmængderne forventes at fortsætte. I Post Danmarks offentligtgjorte strategiplan fra 2000 "Strategi 2003" tilskrev virksomheden den svage vækst i brevmængderne en beskeden økonomisk vækst i samfundsøkonomien som helhed. Selskabet er siden gået bort fra denne vurdering og tilskrifer i højere grad faldet i brevmængderne den substitutionseffekt, som udløses af overgang til e-mail og anden elektronisk kommunikation.

Klassisk post og seriepost er de typer brevpост, som umiddelbart er udsat for den største trussel om substitution fra elektronisk kommunikation. E-mail erstatter i stigende grad almindelig skriftlig kommunikation.

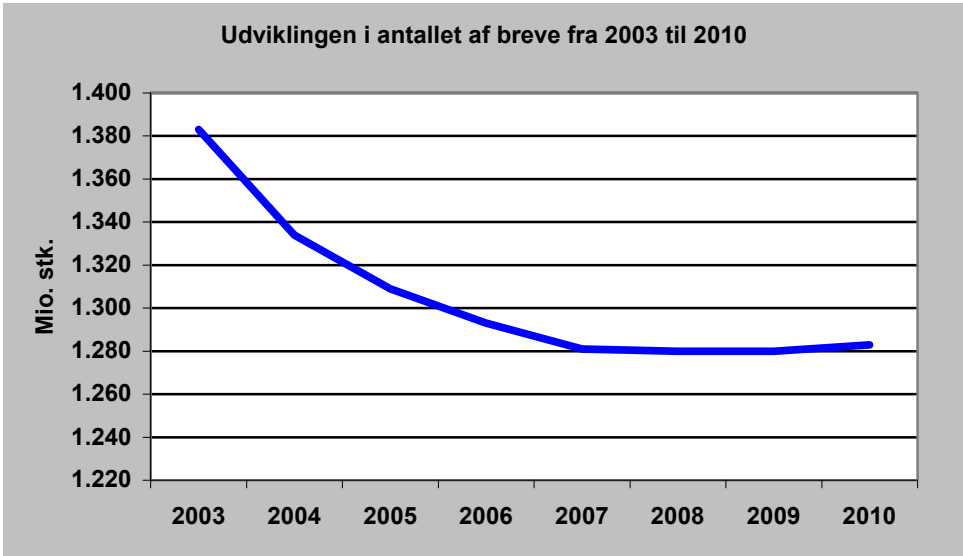
Det skal i den forbindelse bemærkes, at selvom den befordringspligtige virksomhed i dag har eneret på breve under 100 gram, så er det ikke ensbetydende med, at dette markedssegment ikke er "konkurrenceudsat". "Konkurrencen" kommer fra den elektroniske kommunikation, herunder e-mails.

Med hensyn til seriepost består truslen om substitution i den stadig mere udbredte anvendelse af "Home Banking", som erstatter kontoudtog. For anden form for seriepost findes tilsvarende elektroniske / internetbaserede løsninger.

Der påregnes en nedgang i størrelsen af det samlede brevmarked i Danmark frem til 2010 på 15 pct. i forhold til 2002. Post Danmark forventer derudover et afsætningsstab på 5 pct. Dette tab tilskrives virkningerne af forøget konkurrence på brevområdet i takt med nedsættelse af eneretsgrænsen. Samlet forventes selskabets afsætning af breve derfor reduceret med omkring 20 pct. Dette skøn er i sagens natur behæftet med en betydelig usikkerhed.

Nedenstående figur 1 viser en forventet udvikling i brevmængderne frem til 2010:

Figur 1 Prognose over udviklingen i brevmængderne



Kilde: Rothschilds analyser

Som det fremgår af figur 1, forventes en fortsat nedgang i brevmængderne frem til 2009. Den begyndende stabilisering i slutningen af perioden tilskrives en forventet vækst i "Direct Mail".

Den hollandske postvirksomhed, TPG², regner ligeledes med et samlet fald i brevmængden frem til 2010 på i alt 20 pct. TPG's vilkår er i de fleste henseender sammenlignelige med Post Danmarks vilkår.

3.2. Pakkemarkedet

På pakkeområdet kan de enkelte delmarkeder rubriceres efter afsender/modtagerforhold.

- Erhverv til erhverv

² TPG er en forkortelse for TNT Post Group, som blev dannet, da det hollandske postvæsen, KPN, i 1996 overtog TNT, "Thomas Nation-Wide Transport", et oprindeligt australsk kurer- og postselskab.

- Erhverv til private
- Privat til privat
- Privat til erhverv

”Erhverv til erhverv” kategorien vurderes at omfatte 61 pct. af pakkeforsendelserne på det danske marked, 28 pct. af pakkerne findes i kategorien ”erhverv til private”, mens kategorien ”privat til privat” omfatter 4 pct. af postmarkedet. ”Privat til erhverv” omfatter 7 pct.

Konkurrencen på pakkemarkedet i segmenterne ”erhverv til erhverv” og ”erhverv til private” vurderes af Post Danmark som meget hård. De øvrige segmenter betjenes helt overvejende af selskabet.

Den almindelige opfattelse er, at mange postvirksomheder er villige til at drive virksomhed med tab endda i ganske lange perioder med henblik på at opnå markedsandele og udnytte kapaciteten i deres distributionsnetværk.

Interessen fra postvirksomhederne koncentrerer sig navnlig om erhverv til erhverv kategorien, som volumenmæssigt er den største.

På dette marked vurderes det, at Post Danmark i dag har en betydelig markedsandel. Alle betydelige internationale postvirksomheder opererer på det danske marked, herunder DHL, Euro Express, GLS og TNT.

Også på markedet for erhverv til privat vurderes Post Danmark at have en meget betydelig markedsandel. Dette marked betjener navnlig postordrehandel og internethandel.

Indtil for nylig havde Post Danmark store forventninger til pakkemarkedet, navnlig i kraft af forventet øget internethandel. I Post Danmarks strategi frem til 2003 (udgivet i 2000) beskrives forventningerne således:

”Internettets mest umiddelbare effekt for Post Danmark er positiv. Den elektroniske handel, ”e-commerce”, vil få en stærk vækst i de nærmeste år. Både erhvervslivet og private vil i stigende grad efterspørge og anvende elektroniske løsninger, når de handler varer.”

Det var således selskabets forventning, at øget brug af elektronisk kommunikation ville skabe mere omsætning i postordrebranchen eller anden form for salg via levering og dermed forøge efterspørgselen efter pakketjenester. Årsrapporten for 2002

konstaterer, at denne virkning er udeblevet: ”Postordrebranchen, et af de afsætningsmæssigt vigtigste segmenter, oplever vigende afsætning, ligesom den forventede vækst som følge af øget internethandel er udeblevet.”

Det relativt lille marked for privates afsendelse af pakker betjenes udelukkende af Post Danmark A/S. Dette markedssegment interesserer tilsyneladende ikke konkurrerende virksomheder, som vil skabe sig en position på det danske postmarked.

Med virkning fra begyndelsen af 2002 betragtes pakker i erhverv til erhverv segmentet som tjenester på det rene konkurrenceområde og er dermed ikke omfattet af befordringspligten. Det vil sige, at princippet om enhedstakst ikke gælder for disse pakker.

3.3. Adresseløse forsendelser

Adresseløse forsendelser udgør næsten halvdelen af alle forsendelser.

I erkendelse af de vigende brevmængder lægger Post Danmark A/S stigende vægt på adresseløse forsendelser – en forsendelsestype, som ikke er omfattet af postlovgivningen.

På dette marked er der i dag en skærpet konkurrence, efter at flere distributionselskaber, der har specialiseret sig i omdeling af adresseløse forsendelser mv., har sluttet sig sammen til ét selskab, Forbrugerkontakt. Dette nye selskab vil være i stand til at dække over 90 pct. af landets husstande og må derfor betegnes som meget nær landsdækkende.

3.4. Logistikydelse

Forventningerne til markedet for såkaldte logistikydelser er store. Logistik tager sit udgangspunkt i styringen af et vareflow enten i virksomheden eller mellem flere virksomheder. Logistik omhandler alt arbejde i virksomheden, som er nødvendigt for at gennemføre indkøb, varemodtagelse, lagerstyring, produktionsplanlægning, ordreekspedition, transport mv.

I årsrapporten for 2002 fra Post Danmark gives der udtryk for, at de generelle tendenser i retning af fusioner og alliancer også skaber en købedygtig efterspørgsel: ”Logistikkunderne bliver større i kraft af en tilsvarende konsolideringsbølge og får dermed større købekraft og behov for tættere, brede og mere partnerskabslignende samarbejde med forretningsforbindelserne i deres samlede værdikæde.” De krav, disse logistikkunder stiller, vil til gengæld være store.

Selskabets forudsigelse i denne forbindelse er, at koncentrationen vil medføre krav til transportvirksomhederne (herunder postvirksomheder) om evne til at klare mere komplekse og varierede transportopgaver.

Årsrapporten for 2002 fremhæver kundernes ønske om ”one-stop shopping” som en fremherskende tendens og foreskriver derfor tæt samarbejde med logistik kunder. Ved ”one-stop shopping” forstås, at kunden handler med en leverandør af tjenesteydelser. Denne leverandør udfører derefter alle forretninger for kunden – enten med eget personale og materiel eller via underleverandører.

3.5. Indtrængningsbarrierer

For den fremtidige postpolitik er det vigtigt at vurdere mulighederne for reel konkurrence på postmarkedet.

Som nævnt er der i dag konkurrence på pakkemarkedet, kurermarkedet og markedet for adresseløse forsendelser.

Derimod er der med den nuværende liberaliseringsgrad endnu ikke nogen nævneværdig konkurrence på brevmarkedet. En virksomhed, der vil etablere sig på brevmarkedet, skal opbygge et omfattende fordelingsnet med tilhørende medarbejderstab. Langt de fleste omkostninger ligger i selve omdelingen. Analytikere peger på, at mellem 55 og 60 pct. af de samlede omkostninger ved postbefordring af breve ligger i omdelingsleddet. Disse omkostninger kan kun dækkes ind, hvis postvirksomheden har et tilstrækkeligt stort antal forsendelser.

Den ”kritiske grænse” for, hvor mange forsendelser en postvirksomhed skal have for med gevinst at kunne betjene et marked, afhænger af bl.a. priser og omkostninger. Det kan imidlertid konstateres, at der indtil nu ikke er kendskab til noget land, hvor en anden postvirksomhed tilbyder landsdækkende brevtjenester i konkurrence med den traditionelle postvirksomhed. Det gælder, uanset om der er eneret, eller om brevmarkedet er fuldt liberaliseret som i Sverige, Finland og New Zealand, jf. kapitel 6.

Med en eneretsgrænse på 100 gram vil omkring 90 pct. af brevfor sendelserne fortsat være omfattet af en eneret. De resterende 10 pct. udgør – selv om der er tale om tungere breve, hvor priserne vil være højere end for de lettere breve – ikke nødvendigvis en tilstrækkelig stor volumen til, at nogen postvirksomhed for alvor har ønsket at tage konkurrencen op. Erfaringerne med den nuværende eneretsgrænse (100 gram), som kun har været gældende siden 1. januar 2003, er dog endnu for kortvarige til, at der kan drages en entydig konklusion.

Nedsættelse af eneretsgrænsen til 50 gram vil åbne markedet for yderligere 10 pct. af brevforsendelserne (breve mellem 50 og 100 gram). Hertil kommer, at der også vil kunne opstå øget konkurrence i segmentet under 50 gram som følge af såkaldt samkuvertering o.lign., hvorefter den enkelte brevforsendelses vægt vil blive bragt til at overstige 50 gram og dermed ikke længere være omfattet af eneretsområdet. Den konkurrencemæssige effekt af at nedsætte eneretsgrænsen kan derfor blive større, end brevenes nuværende vægtfordeling umiddelbart tilsiger.

Ud over utilstrækkelige mængder, som i sig selv er en afgørende barriere, er der en række faktorer såsom ekspertise (lokalkendskab), image mv., som alt andet lige vil kunne stille sig i vejen for en konkurrerende postvirksomheds indtrængen på markedet.

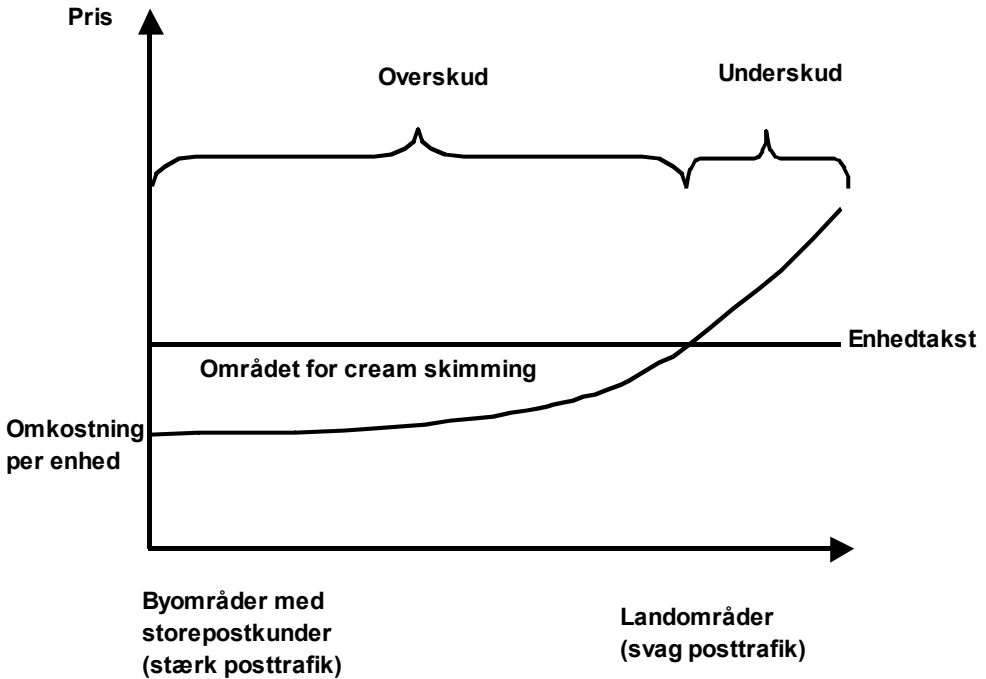
Disse barrierer kan i en vis udstrækning overvindes, hvis den konkurrerende virksomhed allierer sig med andre distributionsselskaber – f.eks. dagbladenes distributionsselskaber eller selskaber, der omdeler adresseløse forsendelser mv.

En konkurrerende virksomhed vil derfor sandsynligvis vælge ikke at udfordre Post Danmark på hele eller størstedelen af territoriet, men vil vælge en mere nichepræget strategi, som kan bygge på eksempelvis såkaldt ”cream-skimming” og netværksadgang, jf. nedenfor.

3.6. ”Cream-skimming”

”Cream-skimming” betegner det forhold, at en postvirksomhed, som vil konkurrere med en befordringspligtig virksomhed, vælger de dele af markedet – typisk tætbefolkede områder – som giver den største indtjening. En konkurrerende virksomhed vil f.eks. forventes at satse på de tættest befolkede dele af Danmark – Storkøbenhavn, Århus og Odense samt søge kontrakter med store afsenderkunder. I de tætbefolkede områder vil stykomkostningerne alt andet lige være lavere, og en konkurrerende virksomhed vil derfor kunne tilbyde lavere priser for sine ydelser – til gengæld vil virksomheden ikke tilbyde landsdækkende betjening.

Figur 2 Illustration af "Cream-Skimming"



Kilde: Konkurrencestyrelsen: "Konkurrenceredegørelse 2001"

Figur 2 illustrerer problematikken ved cream-skimming. En konkurrerende postvirksomhed må forventes at tilbyde postdistribution i byområder, hvor omkostningerne ved postdistribution er mindre end enhedstaksten ("Området for cream-skimming" i Figur 2) og overlade postdistribution til den koncessionerede virksomhed i landområder, hvor omkostningerne ved postdistribution er større end enhedstaksten.

Cream-skimming vil kunne udgøre et betydeligt problem for den befordringspligtige virksomhed, hvis den udsættes for hård konkurrence i de økonomisk attraktive dele af postmarkedet samtidig med, at den er forpligtet til at udbringe post i de mere omkostningstunge områder, herunder landområderne.

3.7. *Netværksadgang*

Såvel EU-direktiverne som den danske lovgivning kræver, at den befordringspligtige virksomhed behandler konkurrerende virksomheder og andre brugere ensartet. I det seneste direktiv er det præciseret, at konkurrerende virksomheder skal have

samme adgang til rabatter som f.eks. store kunder, der indleverer massepartier, og at rabatterne i øvrigt skal afspejle omkostningsbesparelserne ved eventuel forbehandling. Det betyder, at rabatterne skal afspejle f.eks. sparede omkostninger ved indsamling, forsortering mv.

En konkurrerende postvirksomhed har derfor den mulighed at tilbyde sine kunder:

- direkte betjening ved omdeling i tætbefolkede områder,
- besparelser ved betjening i øvrige områder, idet den konkurrerende virksomhed i forhold til Post Danmark optræder som ”postklargøringsvirksomhed” med adgang til de rabatter, som ovenfor beskrevet.

4. Post Danmarks markedsmæssige situation

Post Danmark indtager en central stilling på det danske postmarked. Ikke alene er Post Danmark – bl.a. i kraft af eneretten til adresserede breve under 100 gram – den vigtigste udbyder af posttjenester på brevmarkedet. Virksomheden spiller også for alle andre typer forsendelser en vigtig rolle om end i konkurrence med andre virksomheder.

Post Danmarks virksomhed kan opdeles i tre hovedområder:

- Et område med eneret (breve under 100 gram).
- Et område underlagt befordringspligt i konkurrence (breve over 100 gram, blade, andre adresserede forsendelser, pakker op til 20 kg).
- Et område i fri konkurrence (kurerforsendelser, postbefordring af øvrige forsendelser på andre vilkår).

I modsætning til sine konkurrenter er Post Danmark underkastet befordringspligt. Mens alle andre postvirksomheder, som vil operere på det danske marked, kan vælge at tilbyde de tjenester, som de forventer at tjene på, er Post Danmark forpligtet til at udføre alle tjenester, som følger af koncessionen.

Post Danmarks befordringspligt omfatter således et bestemt antal tjenester, som skal udføres over hele landet.

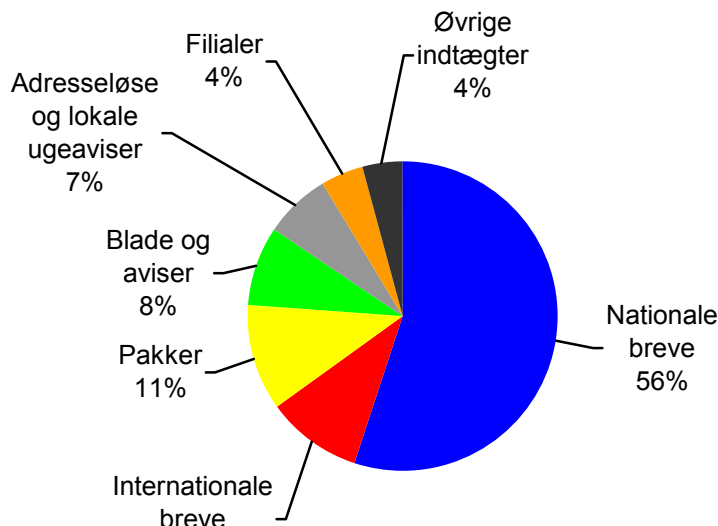
Konkurrerende virksomheder har mulighed for at differentiere deres udbud af tjenester såvel med hensyn til, hvilke tjenester de udbyder, som hvilke geografiske områder de ønsker at betjene. Konkurrerende virksomheder kan således – af andre virksomhedsstrategiske årsager – vælge at operere landsdækkende, men deres eget udbud af tjenester vil alene være bestemt af rent forretningsmæssige overvejelser.

Post Danmark er altså forpligtet til at betjene alle kunder – konkurrenterne kan betjene de kunder, som de vurderer som lukrative, jf. omtalen af ”cream-skimming” i kapitel 3.

Post Danmark er i den nuværende situation afgørende afhængig af brevmarkedet, som udgør to tredjedel af selskabets omsætning, jf. nationale og internationale breve i figur 3 nedenfor. Hertil kommer, at 11 pct. af omsætningen stammer fra pakke-

tjenester, 8 pct. fra blade og aviser samt 7 pct. fra adresseløse forsendelser og lokale ugeaviser.

Figur 3 Fordelingen af Post Danmarks omsætning på alle hovedkategorier af aktiviteter i 2002



Kilde: Post Danmarks årsrapport 2002

Det har været forventet, at en vækst i pakkemarkedet ville kompensere for faldet i brevmængden. Forventningen har været, at internethandel ville stimulere postordrevirksomhed, og at forsendelse af varer bestilt over internettet ville skabe vækst på pakkemarkedet. Denne effekt er imidlertid ikke indtruffet i nævneværdigt omfang.

4.1. *Styrker og svagheder i Post Danmarks udgangsposition*

Det vurderes, at Post Danmarks styrke først og fremmest er den ledende stilling på postmarkedet, som virksomheden har. Det er virksomhedens vision at være ”markedsleder i et liberaliseret marked med lønsom vækst for vores kerneområder i Danmark”. Styrkepositionen gennemgås nærmere nedenfor.

Det vurderes, at Post Danmarks centrale svaghed, jf. ovenfor, er, at virksomheden i høj grad er afhængig af brevmarkedet, hvis fremtid er usikker. Fremskrivningerne tyder således på et ikke ubetydeligt fald i det samlede brevmarked i de kommende år, jf. kapitel 3.

Post Danmarks omsætning kommer i hovedsagen fra det indenlandske brevmarked, hvortil kommer andre forsendelser, der omdeles sammen med brevposten (aviser

og blade, adresseløse forsendelser og lokale ugeaviser). Pakketjenesterne, som i sin helhed udgør et konkurrencemarked, tegner sig for 11 pct. af omsætningen i 2002.

Det overordnede problem for Post Danmark er volumen i omdelingsleddet, fordi et fald i volumen reducerer det gennemsnitlige antal forsendelser per adressat og hermed lønsomheden af aktiviteten. Når brevmængderne falder, stiger virksomhedens enhedsomkostninger. Dette sætter indtjeningen under pres.

Med generelt faldende brevmængder – mest udpræget for ”traditionel post” og ”seriepost” - må Post Danmark prioritere vækst i andre forsendelser såsom ”Direct Mail”, adresseløse forsendelser og ugeaviser m.m. for at kunne holde balancen mellem omkostninger og omsætning.

Hvis faldet i brevmængderne bliver forstærket, vil de øvrige markeder ikke kunne kompensere for faldet. Det bemærkes i den forbindelse, at pakketjenesterne, som ikke kan substitueres ved elektroniske medier, er et marked med beskedent indtjening som følge af den stærke konkurrence.

4.2. Post Danmarks styrkepositioner

Post Danmarks styrkepositioner kan i hovedsagen opregnes som følger:

- Landsdækkende distributionsnet.
- Avanceret produktionsapparat.
- Sund økonomi i udgangspunktet.
- Medarbejderengagement.

Efter selskabets opfattelse har virksomheden en afgørende styrke i et veludbygget distributionsnet, som bringer virksomheden i berøring med stort set samtlige adressater hver eneste omdelingsdag.

Virksomheden har endvidere gennemført en omfattende automatisering, for så vidt angår de interne behandlingsprocesser – sortering mv. – som har begrænset omkostningerne og formentlig også forøget kvaliteten.

4.3. Post Danmarks svagheder, trusler og udviklingspotentiale

4.3.1. Svagheder og trusler

Post Danmark ser i hovedsagen tre forhold som afgørende:

- Et betragteligt fald i brevmængden frem til 2010 – der regnes med et fald på op til 20 pct.

Post Danmark forventer en nedgang i den postmængde, der håndteres af selskabet, på 20 pct. Det vurderes, at substitutionseffekten fra elektronisk kommunikation mv. vil påvirke brevmængden negativt med et fald på 15 pct. i 2010.

- Konkurrence på brevmarkedet.

Efter Post Danmarks oplysninger skabes 2 mia. kr. af virksomhedens omsætning på brevmarkedet i konkurrence. På markedet for indenlandske breve har der endnu ikke reelt været konkurrence. Segmentet over 250 gram, som var eneretsgrænsen indtil 1. januar 2003, må formodes ikke at have været tilstrækkeligt stort til, at konkurrerende postvirksomheder har fundet det attraktivt.

Selskabet regner med udgangspunkt i erfaringer fra Sverige med et afsætningsfald i perioden indtil 2010 på 5 pct. som følge af konkurrence under forudsætning af, at brevmarkedet liberaliseres fuldstændigt sidst i perioden.

Konkurrencen ventes at komme fra udenlandske selskaber på brevmarkedet over 100 gram samt fra substitution som følge af elektronisk kommunikation.

- Tiltagende konkurrence på de markeder, der allerede er i konkurrence.

Som omtalt i kapitel 3 er der skarp konkurrence på pakkeområdet, hvor flere postvirksomheder konkurrerer om især ”erhverv til erhverv” pakkerne. Endvidere er der skarp konkurrence på markedet for adresseløse forsendelser (reklamer) og lokale aviser mv. Denne konkurrence er yderligere skærpet efter dannelsen af en landsdækkende privat distributionsvirksomhed. Svaghederne i forbindelse med de faldende brevmængder og den tiltagende konkurrence bliver forstærket af, at Post Danmark bl.a. på grund af befordringspligten har vanskeligt ved at tilpasse omkostningerne til den faldende brevmængde.

Det vurderes endvidere, at befordringspligten i forbindelse med kravet om enhedstakst på længere sigt kan udgøre en trussel på den måde, at Post Danmark dermed ikke umiddelbart kan agere i forhold til konkurrencesituationen i et givent geografisk område, jf. kapitel 3 om risikoen for ”cream skimming” i økonomisk lukrative områder.

Til de omtalte svagheder og trusler må føjes Post Danmarks særlige forpligtelser i forhold til de medarbejdere, som har indvilliget i at overgå til ansættelse på over-

enskomst på særlige vilkår. Disse vilkår kan i særlige situationer, f.eks. i forbindelse med afskedigelse, udgøre en betydelig finansiel byrde for Post Danmark i forhold til konkurrerende postvirksomheders vilkår. Hertil kommer, at lønomkostningerne til nuværende og tidligere tjenestemænd er højere end for overenskomstanstattede medarbejdere. Post Danmark har derfor en højere lønomkostningsstruktur end konkurrerende postvirksomheder.

4.3.2. Udviklingsmuligheder

Post Danmarks indsats kan bestå i en to-leddet strategi som svar på de udfordringer og muligheder, som er opridset i foregående afsnit.

Det ene led kan betegnes som ”defensivt” i den forstand, at det sigter på at forsvare indtjeningen på brevområdet. Selskabets indsatsområder vil herefter være:

- Begrænsning af omkostningerne som følge af mindsket volumen gennem en række foranstaltninger, herunder effektivisering og yderligere automatisering.
- Øget indtjening gennem ændret prissætning af ydelserne.
- Indsats for at fastholde brevet som et værdifuldt kommunikationsmedium i en tid med substitution.
- Fastholdelse af volumen i de produktionsstrømme, som brevene gennemløber, ved øget afsætning af andre forsendelser (adresseløse forsendelser mv.).

Den offensive side af strategien kan bestå i:

- Erobring af markedsandele på de kendte konkurrenceområder.
- Udvikling af ”Direct Mail” som konkurrerende reklamemedium i forhold til anden reklame
- Raffinering af øvrige eksisterende tjenester.
- Udvikling af nye tjenester, der i højere grad integrerer fysisk post med IT-ydelser, f.eks. integration med internethandel, som kræver forsendelse af varer, deltagelse i elektronisk postboksamarbejde mv.

4.3.3. Basisydelser og tillægsydelser

Efter Post Danmarks overvejelser om fremtidens postmarked og de kundekrav, en moderne postvirksomhed vil skulle imødekomme, er der behov for følgende ændringer i forhold til de nuværende vilkår:

- Befordringspligten fastlægges som en veldefineret basisydelse.

- Der sættes fokus på både afsender og modtager som kunde. Hidtil har der primært været fokus på afsenderen som kunde.
- Basisydelsen kan suppleres med modtagerbetalte ydelser, det vil sige, at kunderne får bedre mulighed for at købe sig til yderligere service.
- Bedre vilkår for selskabet til at udvikle nye tjenester som svar på de markeds-mæssige udfordringer.

Post Danmark ønsker således at differentiere sine tjenester i højere grad end hidtil og at prissætte de enkelte led i postbefordringen med udgangspunkt i de omkostninger, aktiviteterne genererer. Sigtet er dobbelt:

- dels at tilbyde kunderne flere tjenester i både afsenderleddet og modtagerleddet i tilknytning til de gængse tjenester,
- dels at reducere omkostningskrævende aktiviteter, som måske ikke reelt efterspørges.

Mens det hidtil har været praksis, at ydelser i afsenderleddet prissættes efter de aktiviteter, som selskabet yder for afsenderen, ønsker selskabet som noget nyt at indføre prissætning af ydelser i modtagerleddet. Betaling for ydelser i modtagerleddet kan ske i form af abonnementsordninger.

Eksempelvis skal modtagere – erhverv såvel som private – kunne modtage post tidligere ved at tegne abonnement på levering før et bestemt tidspunkt. Modtagerne skal tillige have adgang til at ”tegne abonnement på services, der rækker ud over den definerede standardydelse”, jf. også bilag 12.

Princippet er således, at ”basisydelsen”, hvor der er befordringspligt til en fast pris, målrettes med henblik på at nedbringe selskabets faste omkostninger. Til gengæld øges sortimentet af tillæggydelser, hvorved der skabes større overensstemmelse mellem den pris, kunden betaler, og Post Danmarks omkostninger.

5. Udfordringer i de kommende år

5.1. *Indledning*

Udfordringerne for postsektoren i de kommende år består af en række udviklingstendenser, som berører samtlige postvirksomheder, men som i særlig grad berører de befordringspligtige virksomheder:

For de befordringspligtige virksomheder kan især peges på følgende udfordringer:

- Yderligere liberalisering af postsektoren som følge af den vedtagne EU-regulering.
- Kravet om landsdækkende omdeling og kravet om opretholdelse af et landsdækkende postbetjeningsnet.

For alle postvirksomheder kan peges på følgende:

- Skærpet konkurrence mellem alle postvirksomheder.
- Den teknologiske udvikling – især udfordringen for brevtjenesterne gennem substitution fra forskellige former for elektronisk kommunikation.
- Udvikling i kundekravene, hvor den øgede integration af ny teknik i postydelserne skaber nye forventninger.

5.2. *EU's liberaliseringstiltag og konkurrence*

EU-landene tog de første skridt til at formulere en postpolitik for medlemslandene ved i 1989 at beslutte at bede Europa-Kommissionen om at udarbejde et oplæg til den fremtidige postpolitik for EU.

Resultatet blev Kommissionens ”Grønbog om udvikling af det indre marked for posttjenester”, som blev offentliggjort i 1992, og som dannede grundlaget for Kommissionens senere direktivforslag.

Kommissionen tegnede i grønbogen et portræt af en sektor, som dels var præget af stive og forældede fremgangsmåder i postbehandlingen, dels ikke syntes at være tilstrækkeligt tilpassningsdygtig over for udviklingen, præget af ineffektivitet, manglende standardisering, for høje omkostninger og frem for alt: for lidt konkurrence.

På den baggrund vedtog EU i 1997 et direktiv om det indre marked for posttjenester. Direktivet blev revideret i 2002, og det nye direktiv indeholder en køreplan for videre liberalisering af postsektoren.

Målet med direktiverne er at sikre det indre marked for posttjenester. Posttjenesterne spiller i relation til det indre marked en særlig rolle som ”redskab for kommunikation og samhandel”.

Hovedpunkterne i EU’s postpolitik er således:

- Sikring af opretholdelse af befordringspligten for posttjenester inden for Fællesskabet.
- Kriterier for afgrænsning af den eneret, som medlemsstaterne kan tildele de befordringspligtige postvirksomheder.
- Priserne skal være overkommelige, de skal stå mål med omkostningerne, og de befordringspligtige postvirksomheders regnskaber skal være gennemsigtige.
- Kvalitetsstandarder for befordringspligtighederne.
- Harmonisering af tekniske standarder.
- Adskillelse af myndighedsopgaver og driftsopgaver og oprettelse af uafhængige forvaltningsmyndigheder.
- Direktiverne fastsætter krav om lige behandling af brugerne også med hensyn til prissætningen på ydelserne. Denne lige behandling – f.eks. i forbindelse med rabatgivning – skal gælde, uanset om afsenderne er ”almindelige” kunder eller konkurrerende postvirksomheder.

Det gennemgående princip i postdirektiverne er, at der i så vid udstrækning som muligt skal skabes lige konkurrencevilkår i postsektoren. De traditionelle postvirksomheder (de nationale postvæsener) indtager en dominerende markedsposition på de enkelte delmarkeder. Mens direktiverne anerkender de traditionelle postvirksomheders centrale rolle i opretholdelsen af forsyningspligten for posttjenester, sigter bestemmelserne i direktiverne – og den ledsagende notits om anvendelse af konkurrencereglerne på postsektoren – på at sikre, at de traditionelle postvirksomheder ikke kommer til at misbruge deres centrale stilling på markedet til at forhindre andre virksomheder i at udbyde tilsvarende tjenester.

To elementer er her helt centrale: krydssubsidiering og adgang til postnettet.

Direktivernes bestemmelser om adskilte regnskaber for de forskellige områder (eneret med befordringspligt, befordringspligt uden for eneretten og det rene konkurrenceområde) har til formål at sikre mod krydssubsidiering. Direktiverne giver mulighed for krydssubsidiering fra eneretsområdet til befordringspligt uden for eneretten i det omfang, det kan dokumenteres, at krydssubsidieringen er nødvendig for at opretholde pligtjenesterne, jf. også bilag 3 om regnskabsprincipperne for Post Danmark.

Direktiverne foreskriver også, at konkurrerende postvirksomheder, som ønsker at benytte de befordringspligtige virksomheders ydelser, skal have samme adgangsvilkår som andre brugere. Det vil sige, at virksomheder, som foretager forskellige former for postklargøring, f.eks. printning og kuvertering eller indsamling, skal have de samme rabatvilkår for forbehandling, som de befordringspligtige postvirksomheder almindeligvis giver store kunder. Det har betydning for postklargøringsvirksomheder, som opererer på et delmarked inden for postsektoren.

5.2.1. Køreplan for videre liberalisering

Det seneste EU-direktiv fra 2002 opererer med en faseopdelt liberalisering.

I første fase – dvs. pr. 1. januar 2003 – er eneretsgrænsen blevet nedsat til 100 gram. Samtidig liberaliseres i princippet den udgående grænseoverskridende brevpost. Direktivets bestemmelser giver imidlertid de medlemslande, for hvem liberalisering af denne del af brevposten vil bringe befordringspligten i fare, ret til fortsat at opretholde eneret på udgående breve inden for vægtgrænserne.

I anden fase med virkning fra 1. januar 2006 nedsættes eneretsgrænsen til 50 gram. Denne yderligere liberalisering er besluttet og skal ikke bekræftes ved en ny beslutning.

I tredje fase skal Europa-Kommissionen fremsætte forslag om de næste skridt i liberaliseringen med henblik på en beslutning, der kan træde i kraft pr. 1. januar 2009. Kommissionen skal i den forbindelse gennemføre undersøgelser af udviklingen i postsektoren og fremsætte en rapport om virkningen af den allerede gennemførte liberalisering ledsaget af forslag inden udgangen af 2006.

2002-direktivet var resultatet af et kompromis, som udskød beslutningen om fuldstændig liberalisering. Den almindelige forventning er, at Kommissionens kommende forslag vil indeholde forslag til en fuld liberalisering.

I sin redegørelse i forbindelse med fremsættelse af det seneste direktivforslag for 2002 anførte Kommissionen, at al erfaring pegede på, at de traditionelle postvirksomheder ville beholde 80–85 pct. af markedet for de brevforsendelser, der blev liberaliseret, dvs. ved den nedsættelse af eneretsgrænsen fra maksimalt 350 gram til 50 gram, som var indeholdt i forslaget.

5.2.2. Udveksling af post mellem landene

Udveksling af post mellem lande er naturligvis omfattet af særlig interesse set i et EU-perspektiv, fordi posttjenesterne skal bidrage til udvikling af det indre marked.

I EU-perspektiv er der to væsentlige aspekter: på den ene side hastighed og kvalitet, og konkurrence og ”netværksadgang” på den anden.

Med hensyn til kvaliteten er der i postdirektiverne fastsat mål for hastigheden i befordringen – 85 pct. af den indleverede post skal være fremme hos modtageren i modtagerlandet inden for 3 dage, 97 pct. skal være fremme inden 5 dage.

Et andet aspekt er den gensidige afregning for grænseoverskridende post, som indebærer, at modtagerlandet får betaling for omdelingen af posten. Kommissionen lægger stor vægt på, at priserne afspejler omkostningerne. I den internationale postudveksling har de gensidige betalinger historisk set ikke været omkostningsdækkende.

De fleste europæiske postvirksomheder har indgået en fælles aftale om gensidig betaling for grænseoverskridende post. Princippet i aftalen er, at afsenderlandets postvirksomhed betaler modtagerlandets postvirksomhed 80 pct. af indenrigstaksten i modtagerlandet, fordi omdeling er langt den mest omkostningstunge del af postbefordringen. Aftalen er ikke fuldt ud gennemført endnu. Kommissionen har i sin godkendelse af aftalen (oktober 2003) betinget sig, at afregningssatserne kun stiger fra de nuværende 74,5 % i 2003 til 78,5% i 2005 og 2006.

Kommissionen har endvidere betinget sig, at alle postvirksomheder – også private – skal kunne få omdelt post på tilsvarende betingelser. Det er princippet om tredje parts adgang til postnetværket, som hermed understreges. Med liberalisering af den udgående internationale post i mange lande driver såvel private postvirksomheder som de traditionelle postvirksomheder inddrivelsesvirksomhed i andre lande og videresender posten på de vilkår, der prismæssigt er mest gunstige. Der har altså udviklet sig reel konkurrence på markedet for udgående international post. Denne konkurrence kan hæmmes, hvis de traditionelle postvirksomheder lægger hindrin-

ger i vejen for indgående post – enten ved at afvise den eller ved en meget høj pris-sætning for den videre behandling.

Liberalisering af udgående post udmønter sig i tilsvarende tendenser på markedet for grænseoverskridende brevpost. På dette marked konkurrerer traditionelle postvirksomheder med andre traditionelle postvirksomheder på deres ”hjemmemarked” for udgående international post og vælger samarbejdspartnere til den videre befording af internationale forsendelser efter forretningsmæssige overvejelser³.

Som et element af den grænseoverskridende post findes ”Remail”, der er en konkurrenceaktivitet, som er forbundet med konkurrence om den internationale brevpost. ”Remail” består i, at brevpost (massepartier) med oprindelse i et land transporteres (eventuelt overføres elektronisk) til et andet land, hvorfra posten sendes enten til modtagere i dette land eller til modtagere i et tredje land (eller tilbage til oprindelseslandet).

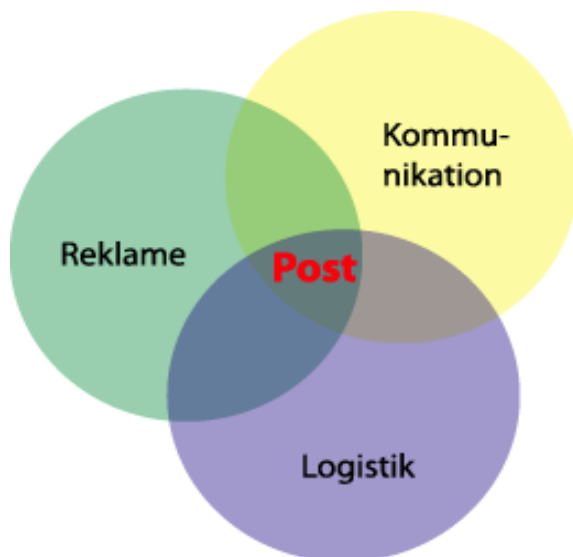
”Remail”-trafikken er økonomisk interessant af to grunde: forskelle i udlandstaksterne i de enkelte lande og de gældende bestemmelser om gensidig afregning mellem postvirksomhederne, som ikke giver modtagerlandets postvirksomhed tilstrækkelig kompensation for den omkostningstunge omdeling af modtagne forsendelser. ”Remail” har hidtil også været begrundet med henvisning til kvalitet, hastighed og pålidelighed. Afsendere af massepartier har valgt samarbejdspartnere, som lettere, hurtigere og billigere har kunnet håndtere deres massepartier, og er dermed gået uden om de gængse kanaler for postbefordring mellem landene.

5.3. Den teknologiske udvikling

Hidtil har de befordringspligtige postvirksomheder i Europa været indskudt som en aktør mellem afsender og modtager, hvor den eneste kontakt til afsender og modtager var den fysiske forsendelse.

Dette billede er under forandring. Fremtidens postvirksomheder vil, som det fremgår af nedenstående figur, i højere grad komme til at optræde i krydspresset mellem kommunikation (E-mail, telefon, Internet og Fax), reklame (TV, Internet, Direct Marketing og Pressen) og logistik (E-handel mv.).

³ En række traditionelle postvirksomheder har således oprettet udvekslingskontorer i andre lande for indsamling og afsendelse af brevpost (de såkaldte ”Extra-Territorial Offices of Exchange”). Der er efter Verdenspostunionens seneste opgørelser omkring 100 udvekslingskontorer på ”fremmed grund”.



Postvirksomheder vil således skulle positionere sig i et nyt marked, og dermed tilpasse deres aktiviteter, således at de afspejler de forskellige segmenters behov og ønsker. Det vurderes i den forbindelse, at det samlede mediebillende – samspillet mellem kommunikation, reklame og logistik – forventes at vokse de kommende år.

Dette skyldes i høj grad den teknologiske udvikling.

Specielt forventes det, at den elektroniske udvikling vil spille en stor og afgørende rolle for postvirksomhedernes fremtidige virke. Således vurderes det, at den elektroniske kommunikation er en alvorlig trussel for de befordringspligtige virksomheders kerneområde, brevmarkedet.

Den teknologiske udvikling har i dag gjort det muligt, at sende information elektronisk verden over. Det forventes derfor, at øget brug af elektronisk kommunikation vil medføre en ikke ubetydelig nedgang i forsendelsen af traditionel brevpost.

Danmark har allerede en relativt høj andel af internetbrugere (76%), og eftersom andelen af Internet brugere fortsat vokser, vil det sandsynligvis være med til at undergrave indtægspotentialt for traditionel postvirksomhed.

Det kan derfor forventes, at der fra postvirksomheder vil ske en stadig stigende udvikling af nye former for elektronisk kommunikation mellem virksomheder og private. Seneste eksempler herpå er e-faktura, e-billetter og elektroniske kontoudskrifter. Derudover er elektronisk betaling af regninger slået kraftigt igennem. Samtidig har også det offentlige taget det elektroniske medie til sig, således at det i dag er muligt f.eks. at udfylde selvangivelsen over Internettet.

Endvidere er der tale om, at det er et fåtal af virksomheder og organisationer, der i kraft af stor volumen rent faktisk genererer størsteparten af Post Danmarks eneretsindtægter. Disse kunder vil spare betydelige distributionsomkostninger ved at anvende mulighederne i den nye teknologi. Under forudsætning af at de pågældende virksomheder har foretaget de tekniske investeringer, er omkostningerne ved at sende et elektronisk brev meget lave, mens det for et almindeligt 20 grams brev uden rabatter vil være mere end 4 kr.

Dette betyder, at en betydelig del af denne kommunikation fra virksomhederne, herunder masseforsendelser og lign., må forventes at blive erstattet af elektronisk kommunikation, efterhånden som den største del af befolkningen får adgang til Internettet.

I kraft af det ændrede kommunikationsbillede kan de etablerede postvirksomheder ikke længere overleve med en forretning, der alene tilbyder at bringe et brev fra afsender til modtager, og hvor effektiviseringer er den eneste mulighed for at opretholde et uændret overskud.

Det forventes derfor, at postvirksomheder i langt større grad vil være aktive og være med til at definere kunders behov for distribution af kommunikation. Således vil fremtidens postvirksomheder i højere grad komme til at tilbyde intern posthåndtering, partnerskaber med reklamebureauer og elektroniske løsninger.

For at disse nye former skal være succesfulde, må postoperatørerne kunne tilbyde kunderne langt mere fleksible løsninger end tidligere. Denne udvikling er allerede igangsat. Formidling af elektronisk kommunikation eller handel over Internettet er derfor noget, som de postale virksomheder i Europa satser hårdt på. Den teknologiske udvikling har således truet postoperatørerne i Europa til at søge vækst gennem indtræden på nye markedsområder.

Hidtil har de europæiske postoperatører inden for en række kerneydelser kun produceret transport. Dette forhold er som tidligere beskrevet under forandring, og postvirksomhederne er også begyndt at tilbyde et indhold.

Som eksempel herpå kan nævnes modtagerstyret omdeling, der i korte træk går ud på, at modtageren får mulighed for at bestemme, på hvilken adresse forsendelsen skal modtages, hvornår en forsendelse skal leveres, og den form brevet skal leveres i.

Herudover tilbyder postvirksomheder, at virksomheder kan advisere om kommende forsendelser forud for, at de foreligger som fysiske forsendelser. Informationen kan anvendes af postvirksomhederne til driftsstyring og produktion gennem hele det logistiske system, og dermed give kunderne et forbedret kvalitetsgrundlag.

Endvidere er det muligt for store kunder, at opnå rabatter på deres forsendelser, eller rabatter for selv at udføre dele af sorteringen. Derudover har der været eksempler på, hvordan postvirksomheder og andre virksomheder har indgået et samarbejde om varetagelse af virksomhedens interne posthåndtering. Dette medfører, at kunderne – såvel modtagere som afsendere – bliver tættere knyttet sammen med deres operatører.

Denne udvikling har medført, at de europæiske postoperatører allerede i dag har en elektronisk infrastruktur, der kan tilbyde elektroniske løsninger på en lang række af de ydelser, der tidligere kun har været formidlet via traditionel postvirksomhed.

Men selvom den elektroniske infrastruktur i dag er på plads, har forbrugerne endnu ikke taget det til sig. Men de faldende brevmængder, måned for måned, indikerer, at udviklingen går i den retning.

Det forventes dog ikke, at brugen af de elektroniske tjenester kan erstatte den traditionelle brevpost, men derimod at de nye løsninger også kan supplere den traditionelle brevpost. Den teknologiske udvikling byder således også på andre udviklingsmuligheder for postvirksomhedernes produktion af traditionel brevpost.

- Brevbehandling, navnlig sortering, er i meget vid udstrækning automatiseret i de fleste postvirksomheder. Post Danmark sorterede således i 2001 omkring 70 pct. af standardbrevene maskinelt i omdelingsorden⁴.
- Sporingsteknik for pakkeforsendelser, ekspresforsendelser og kurerforsendelser øger sikkerheden og pålideligheden i befordringen af disse forsendelser.
- Elektronisk overførsel af indholdet af breve, f.eks. massepartier til et bestemt trykkested, som ud fra en samlet afvejning er gunstigt for afsenderen. Brevene

⁴ En forventning om, at 80 pct. af brevene kunne sorteres på denne måde i 2002 blev ikke indfriet, Årsrapport 2002, side 21.

printes, kuverteres, frankeres og afsendes fra et centralt sted. Både traditionelle postvirksomheder og postklargøringsvirksomheder kan tilbyde den slags tjenester for store kunder. Firmaer, der har filialer i flere lande, vælger ofte at samle deres postafsendelse i ét land.

5.4. Postens infrastruktur i de kommende år

Som følge af de ændrede forhold i postsektoren ændres også den postale infrastruktur, hvilket vil sige den kæde, der opstår mellem afsender og modtager. Det bemærkes, at den udvikling, som den beskrives nedenfor, ikke kun gør sig gældende i Danmark, men også genfindes i resten af Europa.

Den postale infrastruktur består af følgende hovedelementer



Indsamling sker ved, at post indsamles fra postkasser, postbetjeningsnettet, hos kunderne, eller ved at kunderne indleverer posten til centre. I Danmark bliver langt den største del af posten, målt efter volumen, leveret direkte til centre og indsamlet hos kunden, mens postbetjeningssteder og postkasser kun står for en mindre del af brevmængden. At størstedelen af den samlede volumen bliver indleveret til centre, skyldes først og fremmest, at det er her de største forretningskunder indleverer deres post.

Det kan dog forventes, at Post Danmark A/S og andre postvirksomheder fremover indgår i øget samarbejde med store virksomheder således at en langt større del af brevene indsamles direkte hos virksomheden, som led i varetagelse af virksomhedernes interne posthåndtering.

Mens selve indsamlingen via postbetjeningsnettet, hos store kunder eller via centre er uden de store omkostninger, er indsamlingen via postkasser et relativt personaleintensivt område. Således skal et postbud i enten bil, knallert eller cykel ud til hvert enkelt af Post Danmarks mere end 10.000 postkasser efter et på forhånd fastlangt tømmetidspunkt.

Som følge af de faldende brevmængder foretager de befordringspligtige virksomheder et stort logistisk arbejde med at tilpasse antallet af postkasser, således at omkostningerne bliver så lave som mulige, samtidig med at der opretholdes et udbud af postkasser, der svarer til efterspørgselen.

De faldende brevmængder betyder også, at der vil være en faldende efterspørgsel efter postale ydelser på postbetjeningsstederne. For at kompensere herfor kan der vælges en løsning, hvor posthuse nedlægges eller får kortere åbningstider. Alternativet hertil er en omlægning til de billigere postbetjeningssteder hos f.eks. en brug eller købmand, hvor omkostningerne kan reduceres og hvor der kan sikres længere åbningstider.

Sortering er del af infrastrukturen, der i de senere år har gennemgået meget store effektiviseringer og omlægninger. Således er det via sorteringsmaskiner muligt at formatadskille og stemple en meget stor del (ca. 85%) af brevposten, hvorfor kun en lille del skal gennemgå manuel behandling. Endvidere er det via Post Danmarks modtagerdatabasen muligt at foretage en automatisk sortering af posten, således at den placeres i korrekt omdelingsrækkefølge. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at i og med en stor del af brevposten allerede er automatiseret, er grænserne for yderligere effektiviseringer på denne del af postinfrastrukturen aftagende.

I *transportleddet* anvender postvirksomhederne en række transportformer som biler, jernbane, fly og skib. Transportbehovet kan i stor udtrækning tilpasses efterspørgslen inden for det pågældende område, hvorfor udgifterne er meget variable. Specielt den faste forbindelse over Storebælt har haft stor betydning, for måden, hvorpå post transporteres. I dag transporteres langt hovedparten af post med biltransport i modsætning til tidligere, hvor det også foregik med såvel jernbane som fly og skib. Omkostningerne ved transport udgør dog kun en meget lille del af de totale omkostninger.

Omkostningerne pr. brev ved *udlevering* varierer betydeligt. Således er der væsentlige forskelle mellem, om udleveringen sker i etageejendomme, eller om den sker i landlige områder. Herunder er der forskel på, om leveringen sker til ejendomme opført før eller efter 1973/74. For ejendomme opført i 1973/74 eller senere er der krav om brevkasse ved villaer og rækkehuse og brevkasseanlæg i etageejendomme.

De faldende brevmængder betyder stigende marginale udleveringsomkostninger, idet postbudet fortsat skal ud til samtlige modtagere, at de befordringspligtige virksomheders overskud reduceres betydeligt. Det er derfor afgørende for Post Danmark at kunne etablere et effektivt distributionsnet, der afspejler de stigende gennemsnitsomkostninger.

6. Postliberalisering i andre lande

6.1. *Liberaliseringsinitiativer i andre lande*

Udviklingen i postsektoren i de øvrige EU-lande svarer i hovedtræk til udviklingen i Danmark, idet de nordeuropæiske lande overvejende har ført en mere liberal postpolitik, mens navnlig middelhavslandene har haft mere omfattende eneretsområder. Alle EU-lande er underkastet de samme maksimale grænser for den tilladelige eneret.

Nogle lande har i de senere år valgt at anvende lavere eneretsgrænser end maksimumsgrænsen i postdirektiverne og har valgt at liberalisere afgrænsede dele af brevmarkedet. Det er dog først gennem de senere år, at nogle lande har indledt en gradvis liberaliseringsproces, som går videre end EU-liberaliseringen.

To EU-lande har ophævet eneretten og altså gennemført fuld liberalisering også af brevmarkedet, nemlig Sverige og Finland. Denne liberalisering er gennemført i 1994 – forud for de to landes indtræden i EU.

De øvrige lande, som er fortalere for liberalisering, har foreløbig valgt at vente med at foretage fuld liberalisering, så længe de fleste andre lande opretholder en vis eneret. Det gælder således Tyskland og Holland. Landene frygter at komme til at åbne deres brevmarkeder for konkurrence i en situation, hvor deres egne postvirksomheder ikke kan operere på de andre landes brevmarkeder. Det er således Tysklands begrundelse for at udsætte den endelige liberalisering af brevmarkedet, som skulle have fundet sted i 2001, men som er udsat til 1. januar 2007.

Danmark valgte oprindeligt at gå videre, end det senere direktiv krævede, bl.a. ved en lavere vægtgrænse for eneretten fra 1995 og liberalisering af udgående international post fra 1996. I dag følger de fleste EU-lande, herunder Danmark, EU-direktivernes maksimumsgrænser for eneretten, dog således at nogle af disse har valgt at liberalisere visse typer af brevforsendelser under eneretsområdet. Det gælder f.eks. ”Direct Mail” og masseforsendelser.

Der er derfor reelt et meget spinkelt erfaringsgrundlag til rådighed til bedømmelse af virkningen af fuldstændig liberalisering af et industrilands postmarked, idet som nævnt alene Sverige og Finland har afskaffet eneretten fuldstændig. Forholdene i de to nævnte lande samt Tyskland er nærmere omtalt i det følgende.

Nedenstående tabel 1 sammenfatter formen for befordringspligten, den befordringspligtige virksomheds selskabsform, og omfanget af liberaliserede delmarkeder inden for postmarkedet i en række lande:

Tabel 1 Befordringspligt, selskabsform og liberalisering i udvalgte lande

	Befordringspligtig virksomhed	Selskabsform	Er der liberaliserede delområder? Adresserede reklamebreve ("Direct Mail"), massepartier ("Bulk Mail"), lokalpost mv.
Norge	Posten Norge AS	Aktieselskab	Nej
Sverige	Posten AB	Aktieselskab	Ingen eneret
Finland	Finland Post Ltd.	Aktieselskab	Ingen eneret
Belgien	La Poste Plc.	Aktieselskab	Ja – Bulk Mail
Storbritannien	Royal Mail Ltd.	Aktieselskab	Ja- Bulk Mail
Tyskland	Deutsche Post AG	Aktieselskab	Ja – Direct Mail, der vejer over 50 gram
New Zealand	New Zealand Post Ltd.	Aktieselskab	Ingen eneret
Østrig	Österreichische Post AG	Aktieselskab	Nej
Holland	TNT Post Groep Plc	Aktieselskab	Ja- Direct Mail
Irland	An Post	Offentligt Selskab	Nej
Luxemburg	Entreprise des Postes et Télécommunications	Offentligt Selskab	Nej
Italien	Poste Italiane	Aktieselskab	Ja – Direct Mail der sendes i partier på mere end 10.000 stk.
Spanien	Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos	Offentligt Selskab	Lokal post er liberaliseret
Portugal	CTT -Correios de Portugal S.A.	Aktieselskab	Nej
Grækenland	Hellenic Post	Aktieselskab	Nej
Frankrig	La Poste	Offentligt Selskab	Nej
Danmark	Post Danmark A/S	Aktieselskab	Nej

Kilde: Færdselsstyrelsen

6.2. Tyskland

Den tyske postlovgivning indeholder andre mekanismer til opretholdelse af befordringspligten end eneretten, der som nævnt forudsættes ophævet. Postvirksomheder skal søge om licens for at kunne drive postvirksomhed. Licenserne er klassificeret i seks forskellige kategorier (f. eks. pakker, ”Direct Mail” mv.). Postlovgivningen giver de tyske myndigheder bemyndigelse til at sikre varetagelse af befordringspligten via private postvirksomheder, der har fået licens i alt væsentligt gennem to foranstaltninger:

- postvirksomheden kan, hvis dens omsætning overstiger en bestemt værdi, blive pålagt at udføre andre tjenester inden for det geografiske område, licensen gælder for.
- andre postvirksomheder kan blive pålagt at bidrage til en finansieringsfond til dækning af omkostningerne for den befordringspligtige virksomheds (Deutsche Post AG) varetagelse af befordringspligten.

Ingen af disse bemyndigelser er endnu taget i brug. Deres anvendelse vil først blive aktuel ved yderligere liberalisering af den tyske postsektor.

Der er således omfattende regler for markedsadgang i Tyskland.

6.3. Finland

Adgang til at drive postvirksomhed i Finland er betinget af en licens. Den postvirksomhed, som vil udbyde posttjenester, forpligter sig til at betale en afgift – en procentsats af indtægterne - til den finske statskasse. Betalingens størrelse afhænger af licensen – hvis licensen gælder områder med stor befolkningstæthed, kan betalingen udgøre op til 20 pct. af indtægterne. Forpligter licenstageren sig til at dække områder med lavere befolkningstæthed, falder afgiften tilsvarende.

Så vidt vides, er der foreløbig kun udstedt én licens i Finland, og licenstageren er endnu ikke begyndt at drive postvirksomhed, hvilket kan skyldes, at licenstageren vurderer, at vilkårene herfor ikke er attraktive nok. Det vil sige, at ophævelse af eneretten indtil nu ikke har medført, at den befordringspligtige virksomhed er blevet udsat for konkurrence på brevområdet.

6.4. Sverige

I Sverige er der indført et tilladelsessystem for virksomheder, der vil drive postvirksomhed.

Posten Sverige er på brevmarkedet i konkurrence med først og fremmest CityMail⁵. CityMail konkurrerer med Posten Sverige på markedet for masseforsendelser (i dette tilfælde over 500 stk.).

CityMail blev etableret som privat postvirksomhed, der skulle operere på det svenske postmarked i 1990, altså allerede inden der var taget formel beslutning om en deregulering.

CityMail opererer kun i storbyområderne Stockholm, Göteborg, Malmö med tilhørende opland og på Gotland, altså de mest tætbefolkede dele af Sverige. Disse områder omfatter ca. 35 pct. af Sveriges husstande. Desuden tilbyder CityMail postbefordring til Norge via Posten Norge.

På skematisk form ser det svenske postmarked for breve således ud:

Tabel 2: Det svenske postmarked

Operatør	Antal forsendelser i mio. stk.	Procentandel af markedet
Posten	3.148	94,5
CityMail	175	5,2
Øvrige	12	0,3
Total	3.335	100

Kilde: Færdselsstyrelsen

Som det fremgår af ovenstående tabel, er CityMail langt den største konkurrent til Posten Sverige.

I storbyområderne har CityMail en samlet gennemsnitlig markedsandel på 30 pct. af forsendelser op til 2 kg. Den svenske tilsynsmyndighed, Post & Telestyrelsen, skønner, at CityMails markedsandel i Stockholmsområdet, hvor de store firmakunders hovedsæder som hovedregel er placeret, er større end de 30 pct., mens firmaets markedsandele i de øvrige tre områder er under 30 pct.

⁵ CityMail har haft omskiftelige ejerforhold. Ejerkredsen består i dag af Posten Norge med 57 pct. af aktierne, grundlæggeren Bror Anders Månsson med 29 pct. og OptiMail AB, det svenske datterselskab i en international postklargøringsvirksomhed 14 pct.). Bl.a. det britiske "The Post Office" har tidligere ejet en betydelig aktiepost i selskabet.

Andre postvirksomheder (i alt ca. 40) omdeler enkeltforsendelser, men opererer kun lokalt.

Konkurrencesituationen og klager fra de andre postvirksomheder har medført regulering af visse elementer af postvirksomheden i Sverige. De reguleringer, der er indført, sigter alle på at skabe lige konkurrenceforhold mellem Posten Sverige AB og virksomhedens konkurrenter.

Nedenstående tabel 3 viser de vigtigste foranstaltninger:

Tabel 3: Reguleringer i Sverige

Reguleringsform	Område	Indhold
<i>Reguleret ved lov eller administrativt</i>	Postnummersystem	Andre postvirksomheder skal have adgang til postnumre til f.eks. store kunder
	Adgang til postbokse	Andre postvirksomheder skal have adgang til at aflevere post i postbokse hos Posten Sverige AB
<i>Reguleret ved aftaler</i>	Adresseregister ("Modtagerdatabase")	Varetages af et selskab drevet af Posten Sverige AB og OptiMail i fællesskab
	Eftersendelse af andre virksomheders post uden for deres geografiske dækningsområde	Posten Sverige AB eftersender post til andre egne af landet på grundlag af aftale truffet med den private postvirksomhed

Kilde: Post & Telestyrelsen i Sverige: Service och konkurrens 2002

Konkurrencesituationen har endvidere medført ændringer i reglerne for Posten Sveriges prissætning af tjenester. Enkeltbreve er omfattet af en prisloftsmodel, som er kædet sammen med forbrugerprisindekset. Øvrige priser fastsættes på kommercielle vilkår (forhandling af rabatter mv.).

Endelig bør det nævnes, at den svenske stat – med Europa-Kommissionens godkendelse – yder et tilskud til opretholdelse af Posten Sveriges filialnet. Kommissionen har i juli 2002 godkendt et årligt tilskud på 400 mio. svenske kroner til Posten Sverige AB. Godkendelsen gælder frem til 2005, hvor den svenske stat på ny skal søge ordningen godkendt.

Begrundelsen for tilskudsordningen er, at borgerne skal have mulighed for at foretage betalinger via posthusnettet på steder, hvor bankerne ikke har filialer.

Sverige er således det eneste eksempel i Europa på reel konkurrence på en del af brevmarkedet. Det svenske eksempel understreger til gengæld, at formodningen om, at konkurrerende virksomheder vil koncentrere sig om at betjene de mest befolkningstætte områder ser ud til at være holdbar, jf. cream-skimming problematikken.

Ifølge oplysninger havde Posten Sverige AB sidste år faldende indtægter. Dette indikerer, at konkurrencen på markedet har presset virksomheden betydeligt. I første halvår 2003 havde Posten AB et underskud på ca. 500 mio. Skr.

7. Modeller for en yderligere liberalisering af postsektoren

7.1. Baggrund

Nedenfor overvejes forskellige modeller for yderligere liberalisering af postsektoren, i takt med eller hurtigere end EU's liberaliseringstakt, hvorefter eneretten ned sættes til 50 gram senest i 2006 og forventes afskaffet i 2009.

Såfremt EU træffer beslutning om en fuld liberalisering i 2009, vil spørgsmålet om yderligere liberalisering af postsektoren alene være et spørgsmål om hastigheden. En fortsat liberalisering af postområdet i Europa vil formentlig kunne give en række fordele i form af mulighed for bl.a. større effektivitet i postsektoren, lavere priser for kunderne og udvikling af et mere efterspørgselsorienteret produktsortiment, det vil sige, at kunderne får flere valgmuligheder, bl.a. muligheden for tilkøb af serviceydelser.

Med til billedet af postsektoren hører imidlertid, at brevmængderne er faldende bl.a. på grund af udviklingen i nye kommunikationsformer. Endvidere kan det konstateres, at der er et kraftigt fald i antallet af transaktioner udført på Post Danmarks posthuse mv. Det vurderes på den baggrund, at grundlaget, hvilket vil sige Post Danmarks eneret, for finansieringen af befordringspligten gradvist kan blive undermineret. Dette betyder, at muligheden for effektivisering og dermed lavere priser ikke nødvendigvis følger af et liberaliseret postområde.

Ved vurderingen af om Danmark skal følge EU's liberaliseringstakt eller en hurtigere takt, er indgået forskellige hensyn for at finde en fornuftig balance mellem rettigheder og pligter for Post Danmark. En sådan balance skal sikre, at der fortsat er et økonomisk grundlag for at udføre befordringspligten og dermed opretholdelsen af et rimeligt overskud, der er nødvendigt, hvis virksomheden fortsat skal være i stand til at investere i nye og forbedrede posttjenester. I vurderingen indgår også, at den befordringspligtige virksomhed får mulighed for at forberede sig på den forventede ophævelse af eneretten i 2009.

Overvejelserne om mulighederne for yderligere liberalisering på postområdet har således taget udgangspunkt i, at der fortsat skal være en landsdækkende befordringspligt for Post Danmark A/S, som indebærer, at alle typer forsendelser skal befordres i hele landet. I befordringspligten indgår også bl.a. opretholdelsen af et

landsdækkende net af postbetjeningssteder og postkasser samt pligten til at omdele breve til alle husstande på lige vilkår.

7.2. *Fremtidens postpolitik*

En fremtidig postpolitik må tage følgende hensyn – og basere sig på en balance mellem modsatrettede hensyn:

- Post Danmark skal fortsat sikre en landsdækkende postbetjening for alle borgere og virksomheder til ensartede priser og en høj kvalitet. Der skal således sikres en basisydelse.
- Der åbnes mulighed for, at Post Danmark fremover kan tilbyde en vifte af mere efterspørgselsorienterede serviceydelser, som kunderne mod betaling kan vælge fra eller til.
- Post Danmark skal gennem en rimelig indtjening sikres et fornuftigt eksistensgrundlag.
- Postbetjeningen – bortset fra bladtilskuddet – skal også fremover sikres uden offentlige tilskud.

Derudover baseres den fremtidige postpolitik på, at markedet reguleres gennem konkurrence mellem flere udbydere af posttjenester. For at sikre den grundlæggende postbetjening udpeger staten – i overensstemmelse med EU-regelgrundlaget – en virksomhed til at varetage denne grundlæggende postbetjening og knytter et minimum af særlige vilkår til denne virksomheds aktiviteter.

Samtidig er det et vigtigt mål for den fremtidige postpolitik, at brugerne skal have friere valg mellem leverandører af postydelser. Det er altså et mål med postpolitikken, at andre postvirksomheder skal konkurrere med Post Danmark om levering af ydelser inden for de tjenester, som er omfattet af befordringspligten.

Mens brugerne af posttjenester altid skal have adgang til at benytte Post Danmarks udvalg af ydelser, skal rammevilkårene for alle postvirksomheder være sådan, at andre postvirksomheder frit kan konkurrere på pris og kvalitet med Post Danmark om de tjenester, som ikke er omfattet af eneretten. En række forhold gør, at der på et mere liberaliseret postmarked må tages nogle særlige hensyn, idet staten fortsat har ansvar for at sikre, at der er en god postbetjening af borgere og virksomheder. De hensyn, der navnlig må tilgodeses, er:

- Posthemmeligheden: Denne er grundlovssikret. Alle postvirksomheder og deres medarbejdere er underkastet kravet om hemmeligholdelse af brugernes benyttelse af deres tjenester og indholdet af forsendelserne.
- Forbrugerbeskyttelse: Alle postvirksomheder må være underkastet visse grundlæggende almene krav om forbrugerbeskyttelse, erstatning mv. i den udstrækning, sådanne hensyn ikke er tilgodeset i kontraktsform.
- Oplysningspligt: Staten kan ikke sikre, at der faktisk er en god landsdækkende postbetjening uden et vist overordnet kendskab til markedet. Det er derfor nødvendigt, at private postvirksomheder i forbindelse med registreringspligten bliver forpligtet til at afgive oplysninger om deres virksomhed.

7.2.1. Nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2006

Denne model indebærer, at eneretsgrænsen nedsættes til 50 gram i 2006 og afskaffes i 2009.

Modellen indeholder derfor en vurdering af, hvordan fremtidens postmarked med øget konkurrence og substitution påvirker Post Danmark A/S og dermed den befordringspligtige virksomheds økonomiske situation uden at der foretages yderligere indskrænkninger af eneretten.

Post Danmark er i dag afhængig af indtægterne fra brevene, da de udgør ca. 80 pct. af selskabets samlede omsætning.

Som følge af den stigende substitution vurderes det, at den samlede brevmængde frem mod 2010 vil falde med ca. 15 pct. Det bemærkes dog, at der for første halvdel af 2003 kan konstateres et fald i brevmængderne, som er 50 pct. større end hidtil forudsat. Det er et spinkelt grundlag at vurdere, om der vil blive et noget større fald end hidtil forventet, men det kan ikke udelukkes, at der nu ses et reelt ”genemslag” af substitutionseffekten.

Derudover er det vurderingen at som følge af den stigende konkurrence fra andre postvirksomheder vil Post Danmarks markedsandel på brevmarkedet frem mod 2010 falde fra ca. 100 pct. til ca. 90 pct., under forudsætning af, at der sker en fuld liberalisering i 2009.

Dette giver et samlet fald for Post Danmarks afsætning frem mod 2010 på ca. 20 pct., hvilket svarer til et fald på mere end 200 mio. breve.

Det forventes imidlertid, at Post Danmark i kraft af prisstigninger på breve nominelt kan opretholde en omsætning på det nuværende niveau frem til 2010. I reale termer vil der derimod være tale om et ikke ubetydeligt fald, svarende til inflationen.

Ved en nedsættelse af eneretten fra 100 til 50 gram skal det bemærkes, at denne nedsættelse ikke alene vil indskrænke sig til markedssegmentet, der i dag ligger mellem de 50 og 100 gram. Også en del af de breve, der i dag befinder sig i segmentet under 50 gram, kan fremover blive konkurrenceudsat. Samkuvertering, reklamemateriale og andre forhold kan således flytte breve op over de 50 gram. Effekten heraf kan dog være meget vanskelig at bedømme.

Det forventes tillige, at Post Danmark i et vist omfang kan nedbringe antallet af medarbejdere frem mod 2010 som følge af yderligere effektiviseringer.

Det antages imidlertid, at Post Danmarks samlede omkostninger ikke vil kunne reduceres i samme takt som markedsandele tabes til øvrige postvirksomheder eller elektronisk kommunikation. Dette skyldes, at det tager tid at omstille et omfattende produktionsapparat til nye forudsætninger. Et produktionsapparat, hvor der dagligt gennemløber mere end 8 millioner breve, blade og adresseløse forsendelser. Derudover er der en tæt sammenhæng mellem Post Danmarks omkostninger og befordringspligtens omfang. Således skal et givent produktionsapparat opretholdes for at sikre, at selskabet kan leve op til den pålagte befordringspligt.

I sorteringsleddet er der ikke det store effektiviseringspotentiale, idet ca. 70 pct. af den samlede brevmængde sorteres maskinelt.

I omdelingsleddet er der ligeledes grænser for, hvor meget og hvor hurtigt Post Danmark A/S kan effektivisere med det nuværende regelsæt.

Samlet set vurderes det, at modellen i kraft af vigende mængder vil medføre en betydelig forværring af Post Danmarks økonomi frem mod 2010.

7.2.2. Nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2005

Som et alternativ til en nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2006 kan det overvejes, at *nedsætte eneretten til 50 gram i 2005*.

En nedsættelse et år førend den planlagte EU liberalisering vil skabe et øget incitament for andre operatører til at etablere sig på brevmarkedet. Det er som udgangspunkt vanskeligt at vurdere, om det vil skabe øget konkurrence i postsektoren

i forhold til en nedsættelse af eneretsgrænsen til 50 gram i 2006. En nedsættelse i 2005 vil dog under alle omstændigheder bidrage til at skabe opmærksomhed om liberaliseringen samt understrege, at liberaliseringen har høj prioritet. Derudover vil Danmark være et foregangsland i forhold til en række af de øvrige europæiske lande, som først nedsætter eneretten til 50 gram i 2006.

Det vurderes, at den vil få en negativ, men ikke afgørende betydning for Post Danmarks økonomiske situation.

Anskuet i forhold til antallet af forsendelser svarer det til, at ca. 10 pct. af Post Danmarks brevpost udsættes for konkurrence et år tidligere end berammet. Det bemærkes i den forbindelse, at andre 10 pct. af brevposten blev udsat for konkurrence ved nedsættelsen af eneretsgrænsen fra 250 gram til 100 gram pr. 1. januar 2003.

7.2.3. Liberalisering af Direct Mail i 2004

Som en tredje mulig model har arbejdsgruppen overvejet en *liberalisering af markedet for Direct Mail*. Der er tale om en liberalisering af et i princippet veldefineret delmarked.

Direct Mail er betegnelsen for en del af postmarkedet, som udgør adresserede reklameforsendelser. Direct Mail er således reklame- og markedsføringsmateriale, der som oftest indeholder en identisk meddelelse til et stort antal modtagere. Regninger, fakturaer, kontoudtog og andre ikke identiske meddelelser er ikke adresse-rede reklameforsendelser.

Indholdet kan karakteriseres som et reklamemedie, der er i konkurrence med andre reklamemedier.

Direct Mail udgør i mange europæiske lande et dynamisk og voksende marked med store udsigter til vækst. Det forventes da også, at Direct Mail markedet i Danmark vil stige med ca. 2,5 pct. om året frem mod 2011.

Formålet med at liberalisere markedet er at opnå et bedre udbud til reducerede priser, og som følge heraf vil det stille Direct Mail bedre i forhold til alternative kommunikationsmedier. Direct Mail segmentet i Danmark udgør i dag godt 8 pct. af det samlede reklamemarked.

Endvidere vurderes det, at Direct Mail udsendes i et volumen, der vil være stor nok til, at det kunne være interessant for konkurrenter at etablere sig på dette marked.

Direct Mail-segmentet kunne således umiddelbart være et godt marked at liberalisere, såfremt der ønskes hurtig konkurrence.

Det vurderes således, at en liberalisering af delmarkedet Direct Mail vil medføre et forøget pres på Post Danmark. Konkurrenternes interesse i brevmarkedet er afhængig af, om der kan opnås en "kritisk masse".

Hvis liberalisering af "Direct Mail" ikke skal udhule eneretsområdet gennem omgåelse af den resterende del af eneretten, vil det imidlertid kræve fastlæggelse af en række indholdskriterier. Det vil herudover være nødvendigt, at der indføres betydelige kontrolforanstaltninger.

Det kan således være yderst svært at gennemføre en liberalisering af Direct Mail forsendelser.

Forslaget kan derfor ikke anbefales på nuværende tidspunkt.

7.2.4. Liberalisering af indgående grænseoverskridende post i 2004

Som en *fjerde* model kan det overvejes at liberalisere indgående grænseoverskridende post. Imidlertid åbner denne form for liberalisering mulighed for omgåelse af eneretten. En dansk filial af en anden postvirksomhed kan således omdele breve, som fremtræder som afsendt fra udlandet – f. eks. en filial af samme virksomhed i Tyskland – men som i virkeligheden er dansk brevpost indsamlet hos større danske afsenderkunder. Europa-Kommissionen har anlagt denne betragtning som årsag til, at Kommissionen ikke har foreslået liberalisering af dette delmarked. Det anbefales på den baggrund, at der ikke på nuværende tidspunkt sker en yderligere liberalisering af den indgående grænseoverskridende post.

7.2.5. Liberalisering af masseforsendelser i 2004

Som en *femte* liberaliseringsmodel kan en *liberalisering af masseforsendelser (bulk mail)* overvejes. Masseforsendelser er eksempelvis Direct Mail, kontoudtog, kataloger og individuelle breve, som omfatter minimum 50 ensartede forsendelser pr. udsendelse⁶. En liberalisering af masseforsendelser vil give afsendere af større partier post et alternativ til den nuværende postbefordring.

⁶ Det er et definitionsspørgsmål, hvad der skal opfattes som masseforsendelser. I Verdenspostkonventionen defineres masseforsendelser som mindst 3.000 forsendelser fra en afsender på én gang.

En liberalisering af masseforsendelser vil imidlertid – medmindre grænsen for, hvornår der er tale om masseforsendelser, sættes meget højt – svare til en *de facto* liberalisering af hele postmarkedet. Masseforsendelser udgør således langt den største del af det samlede brevmarked og sendes af de økonomisk set mest attraktive kunder. Indtægten fra masseforsendelser medvirker således til at finansiere den mere omkostningstunge håndtering af breve fra mindre afsendere.

Det vil dog næppe være sandsynligt, at konkurrerende virksomheder til Post Danmark vil tilbyde landsdækkende posttjenester. Konkurrencen vil formentlig være størst i de tættest befolkede områder.

For Post Danmark vil en liberalisering af masseforsendelser reelt svare til en fuldstændig liberalisering med et betydeligt indtjeningsstab til følge.

Det kan derfor ikke anbefales, at markedet for masseforsendelser liberaliseres.

7.2.6. *Afskaffelse af eneretten i 2004*

Som en sjette model har arbejdsgruppen overvejet en *afskaffelse af eneretten i 2004* samtidig med, at Post Danmark opretholder øvrige nuværende rettigheder og pligter.

Det vurderes, at en afskaffelse af eneretten i 2004 vil skabe behov for så betydelige og hurtige tilpasninger i Post Danmarks produktion og serviceniveau, at det ikke vil være hensigtsmæssigt set i lyset af de samfundsmæssige interesser, der knytter sig til såvel posttjenesternes kvalitet og selskabets økonomiske situation, herunder statens forpligtelser over for de tidligere og nuværende tjenestemænd.

8. Post Danmarks særlige rettigheder og pligter mv. i dag.

Post Danmarks nuværende vilkår gennemgås i det følgende. De enkelte elementer er nærmere analyseret i en række bilag. I det følgende kapitel 9 redegøres for en række overvejelser om ændringer i disse vilkår.

8.1. Post Danmarks rettigheder

Efter lovgivningen har Post Danmark A/S følgende rettigheder:

Eneret til postbefordring af breve

Eneretten omfatter pr. 1. januar 2003 postbefordring af adresserede breve op til 100 gram, hvor prisen ikke overstiger tre gange taksten for breve af 1. klasse ("Prioritaire"). Formålet med eneretten er at sikre Post Danmark et indtægtsgrundlag, der kan finansiere opretholdelsen af befordringspligten.

Der henvises i øvrigt til bilag 2 om koncession og bekendtgørelse om Post Danmarks befordringspligt og eneret.

Eneret til opstilling af postkasser

Post Danmark har eneret til opstilling af postkasser på offentligt område. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at borgerne har adgang til det offentlige postnet. En tilsvarende bestemmelse - at opstilling af postkasser på offentligt tilgængeligt område kan reserveres for den befordringspligtige postvirksomhed - findes i EU-direktiverne.

Der henvises i øvrigt til bilag 10 om postkasser til indlevering af breve.

Eneret til udstedelse af frimærker med påtryk "Danmark"

Post Danmark har eneret til udstedelse af frimærker, dvs. beviser for forudbetaling af postydelse, som bærer påtrykket "Danmark". Danmark er internationalt forpligtet til at udstede sådanne frimærker og skal ifølge Verdenspostkonventionen orientere de øvrige landes postadministrationer om udstedte frimærker, således at posten kan genkendes som behørigt forudbetalt.

Også andre virksomheder kan allerede i dag udstede tilsvarende beviser for forudbetaling med den pågældende virksomheds logo eller andre symboler.

Der henvises i øvrigt til bilag 7 om reguleringen af udgivelsen af frimærker.

Eneret til anvendelse af det kronede posthorn som symbol

Post Danmark har ifølge koncessionen eneret og pligt til at anvende det kronede posthorn som kendetegn. Efter lov om Post Danmark A/S kan virksomheden anvende det kronede posthorn, så længe staten ejer 100 pct. af aktierne. Det kronede posthorn symboliserer, at Post Danmark er den befordringspligtige virksomhed i Danmark.

Anvendelse af postnumre

Postnummersystemet var oprindeligt det danske Postvæsens hjælpemiddel til at lette sortering og omdeling af post. Postnummersystemet er ikke omtalt i lovgivningen, idet det formentlig netop betragtes som et internt driftsanliggende. Imidlertid er postnumre en fast bestanddel i danskernes opfattelse af landets geografi.

Post Danmarks modtagerdatabase

Med henblik på at løse de opgaver, der vedrører befordringspligten, har Post Danmark fået tilladelse til at oprette og anvende en modtagerdatabase, som opdateres via bl.a. CPR-registeret. Baggrunden herfor er, at selskabet som koncessionshaver er forpligtet til at omdele post dagligt til alle husstande i Danmark. En korrekt opdateret database er grundlaget for Post Danmarks sortering af posten, som skal sikre, at posten når frem til rette modtager uden forsinkelse.

Der henvises i øvrigt til bilag 8 om Post Danmarks modtagerdatabase.

8.2. Post Danmarks pligter

Befordringspligten

Post Danmark har pligt til at sikre landsdækkende, daglig befordring af adresserede breve op til 2 kg, andre adresserede forsendelser op til 2 kg, blade op til 2 kg, pakker op til 20 kg og blindeforsendelser op til 7 kg.

Postbetjeningsnettet

Post Danmark er forpligtet til at opretholde et landsdækkende postbetjeningsnet. Kravet er i overensstemmelse med EU-direktiverne, som fastsætter, at der skal være tilstrækkelig adgang for brugerne af posttjenesterne til bl.a. at indlevere forsendelser. Der er tre typer af postbetjeningssteder: betjeningssteder, som drives af selskabet selv, fuld service betjeningssteder i fremmed drift samt butikker med postfunktion i fremmedrift, som har begrænset service.

Post Danmark kan, når visse betingelser er opfyldt, omdanne egendrevne betjeningssteder til betjeningssteder med fuld service i fremmed drift hos f.eks. en brugs eller en købmand. Hermed er der mulighed for at fastholde betjeningssteder, hvor sigtet samtidig er at øge tilgængeligheden. Betjeningsstederne placeres således typisk i tilknytning til brugernes øvrige gøremål. Sådanne betjeningssteder vil som regel indebære længere åbningstid, end hvis Post Danmark selv skulle stå for driften inden for samme økonomiske ramme. Hertil kommer, at selskabet kan reducere sine omkostninger til driften.

Herudover fungerer landpostbudet som et ”rullende” betjeningssted i landdistrikterne.

Post Danmark har under visse betingelser adgang til at lukke et postbetjeningssted i byer med mere end ét postbetjeningssted eller et betjeningssted i fremmed drift.

Der henvises i øvrigt til bilag 9 om postbetjeningsnettet.

Enhedstakstsystemet

Post Danmark skal levere sine ydelser inden for befordringspligtområdet til landsdækkende enhedstakster. Det vil sige, at en given tjeneste under befordringspligten som udgangspunkt koster det samme, uanset hvor afsender og modtager bor i landet. Dog kan der gives visse former for rabatter til store kunder.

Der henvises i øvrigt til bilag 4 om prisregulering: enhedstakster og prisloftsmodel.

Regulering af takststigninger på breve – prisloftsmodellen

Prisloftsmodellen regulerer taksterne for breve og økonomibreve omfattet af eneretten. Udgangspunktet for reguleringen er Post Danmarks bruttopriser, dvs., de takster, som fremgår af taksttabellerne. Prisloftsmodellen fungerer på den måde, at udviklingen i et vægtet gennemsnit af taksterne for en gruppe af forsendelser sammenholdes med den generelle prisudvikling. Prisindekset for Post Danmarks tjenester må således ikke i en given periode stige mere end forbrugerprisindekset fratrukket ét procentpoint pr. år.

Der henvises i øvrigt til bilag 4 om prisregulering: enhedstakster og prisloftsmodel.

Kvalitetskrav

De befordringspligtige ydelser skal generelt ydes med en høj kvalitet. Post Danmark er underlagt et kvalitetsmål om, at 97 pct. af brevene skal være omdelt dagen efter indlevering. For økonomibreve skal 97 pct. være fremme hos modtageren inden for 3 dage. For pakkens vedkommende er kvalitetsmålet, at 99 pct. af pakkerne

skal være omdelt dagen efter (undtagen pakker til Bornholm, hvor en ekstra dag må påregnes).

Post Danmark skal offentliggøre målinger af brevkvaliteten hvert kvartal. Disse målinger skal foretages af en anden end selskabet.

Når det gælder grænseoverskridende post inden for EU, skal 85 pct. af forsendelserne være omdelt i modtagerlandet senest 3 hverdage efter indleveringen. 97 pct. af forsendelserne skal være omdelt senest 5 hverdage efter indleveringen.

Der henvises i øvrigt til bilag 5 om service og kvalitetskrav til postomdelingen.

Antallet af omdelingsdage

Efter lovgivningen er Post Danmark i dag forpligtet til at foretage omdeling af post på ugens seks hverdage. Efter EU-direktiverne skal medlemsstaterne sikre postomdeling mindst fem arbejdsdage per uge.

Der henvises i øvrigt til bilag 6 om antallet af omdelingsdage pr. uge.

Omdelingstidspunkter

Post Danmark opererer traditionelt med en opdeling af modtagere i ”erhvervskunder” og ”private kunder”. Denne opdeling er ikke fastsat i lovgivningen. Efter Post Danmarks valg skal erhvervskunderne i dag modtage post inden kl. 10.00, mens private kunder skal modtage post inden kl. 13.00.

Der henvises i øvrigt til bilag 12 om servicemålsætningen for omdelingen samt modtagerbetalte ydelser.

Postbefordring af blindeforsendelser

Efter Verdenspostkonventionen postbefordres blindeforsendelser – forsendelser til blinde eller svagtseende gratis. Pligten til at befordre blindeforsendelser mellem landene uden beregning er således en del af forpligtelserne efter Verdenspostkonventionen.

Efterlevelse af Verdenspostkonventionen

Danmark har forpligtet sig til opfylde bestemmelserne i Verdenspostunionens konvention (Verdenspostkonventionen) og øvrige bestemmelser. Verdenspostunionens formål er at sikre et ”postalt enhedsterritorium”, dvs. fri udveksling af post over grænserne. Medlemslandene har endvidere forpligtet sig til at udpege den eller de virksomheder, som varetager forpligtelserne i postudvekslingen. I Danmark er det Post Danmark, som varetager udvekslingen af post med andre lande.

Regnskabsreglement og konkurrenceretlige retningslinier

Post Danmark er forpligtet til at aflægge regnskaber, som er opdelt på 3 områder: 1) eneretsområdet 2) befordringspligtområdet uden for eneretten og 3) det ”rene” konkurrenceområde. Regnskabsreglementet er suppleret med et sæt ”konkurrenceretlige retningslinier”.

Hensigten med regnskabsreglement og konkurrenceretlige retningslinier er at sikre mod krydssubsidiering fra eneretsområdet til konkurrenceudsatte områder. En vis krydssubsidiering er tilladt, hvor det kan godtgøres, at den er nødvendig for at opretholde befordringspligten.

Der henvises i øvrigt til bilag 3 om regnskabsprincipper / produktøkonomiopgørelse hos Post Danmark.

Andre forhold:

Bladtilskudsordningen

Post Danmark har pligt til at omdele blade, som opfylder en række kriterier, til særligt lave takster. Til gengæld for det tab, der opstår, modtager selskabet et statstilskud.

Brevkassebestemmelser

Efter de gældende brevkassebestemmelser skal der i etageejendomme opført med byggetilladelse udstedt efter 1. januar 1974 og ved parcelhusbyggeri opført med byggetilladelse udstedt efter 1. januar 1973 opstilles brevkasseanlæg og brevkasser henholdsvis i stueetagen og i skel.

I ældre ejendomme er der ikke krav om brevkasseanlæg i stueetagen eller brevkasser i skel ved parcelhuse.

Der henvises i øvrigt til bilag 11 om brevkasser i skel og brevkasseanlæg i etageejendomme.

9. Overvejelser om tilpasninger af Post Danmarks rettigheder og pligter

9.1. *Indledning*

I dette kapitel præsenteres en række overvejelser om den fremtidige håndtering af Post Danmarks særlige rettigheder, herunder enerettens omfang, og virksomhedens pligter.

Omfanget af en tilpasning af de nuværende rettigheder og pligter må ses i sammenhæng med dels den valgte liberaliseringstakt for postmarkedet, dels det generelle pres på virksomheden i øvrigt som følge af øget konkurrence, substitution m.m.

Følgende hensyn indgår i overvejelserne om en samlet, balanceret tilpasning af Post Danmarks rettigheder og pligter som led i liberaliseringen:

- Alle dele af Danmark skal også i fremtiden have en god postservice til rimelige priser.
- Post Danmark skal fortsat sikres fleksible rammer og betingelser for at være en konkurrencedygtig virksomhed, der kan drives på forretningsmæssige vilkår uden konkurrenceforvridning og til gavn for kunder, medarbejdere og aktionærer.
- De offentlige finanser skal ikke belastes i forbindelse med liberaliseringen af postmarkedet.

9.2. *Post Danmarks rettigheder*

Nedenfor redegøres for mulighederne for at justere Post Danmarks rettigheder i lyset af den kommende EU-liberalisering, herunder ikke mindst spørgsmålet om eneretsområdet, som er det centrale element i EU's liberaliseringsplan. Men også de øvrige rettigheder må indgå i overvejelserne med henblik på at sikre en samlet balance i selskabets fremtidige vilkår.

9.2.1. *Eneretsområdet*

Post Danmark har fået tildelt koncession på statens eneret til befordring af breve på op til 100 gram. Med EU's liberaliseringsplan nedsættes denne grænse til 50 gram i

2006. Herefter skal Europa-Kommissionen inden udgangen af 2006 undersøge, om brevmarkedet skal liberaliseres fuldt ud i 2009.

Der er præsenteret følgende modeller for en liberalisering af postmarkedet i Danmark, jf. også kapitel 7:

- (1) En grundmodel, hvor Danmark følger EU's mindstekrav for liberaliseringen af brevmarkedet. Dette indebærer, at eneretsområdet i 2006 bliver reduceret til breve under 50 gram og eventuelt fuldt liberaliseres i 2009.
- (2) En tidligere indførelse af næste fase i liberaliseringsprocessen, hvor eneretsområdet indskrænkes til 50 gram fra 2005 uden yderligere liberaliserings-skridt.
- (3) En liberalisering af delmarkedet for Direct Mail fra 2004.
- (4) En liberalisering af post ankommet fra udlandet fra 2004.
- (5) En liberalisering af masseforsendelser fra 2004.
- (6) En afskaffelse af eneretten fra 2004.

Grundmodellen (1) indebærer, at Danmark følger EU's liberaliseringstakt, hvorved *eneretten nedsættes fra 100 gram til 50 gram i 2006*, og at der eventuelt sker en fuldstændig liberalisering i 2009. Nedsættelse af eneretsgrænsen fra 100 gram til 50 gram vil i sig selv medføre øget konkurrence. Således stammer ca. 20 pct. af Post Danmarks omsætning fra breve i segmentet mellem 50 og 100 gram. Hertil kommer, at der også vil kunne opstå øget konkurrence i segmentet under 50 gram som følge af såkaldt samkuvertering o.l., hvorefter den enkelte brevfor-sendelses vægt vil overstige 50 gram og dermed ikke længere være omfattet af eneretsområdet.

I model (2) har det været overvejet, om det er hensigtsmæssigt at fremrykke næste fase i liberaliseringsprocessen, hvor *eneretsområdet indskrænkes til 50 gram i 2005* i stedet for i 2006.

Model (3), hvor *Direct Mail* liberaliseres fra 2004, indebærer en række problemer vedrørende fastsættelse af indholdskriterier, herunder ikke mindst hvordan Direct Mail skal afgrænses, og hvorledes det kan kontrolleres, om en given postfor-sendelse i realiteten er Direct Mail.

Liberalisering af *ankommende udlandspost* i model (4) vil kunne sætte Post Danmark under pres, bl.a. fordi modellen medfører øget risiko for omgåelse af eneret-

ten, som er grundlaget for finansiering af beforderingspligten. Dermed vil eneretsområdet i realiteten kunne blive undergravet.

Liberalisering af *masseforsendelser*, jf. model (5) vil kunne indebære en *de facto* liberalisering af hele brevmarkedet, idet disse forsendelser udgør langt størsteparten af brevforsendelserne. En sådan liberalisering vil formentlig kunne påføre Post Danmark en væsentlig økonomisk belastning, da disse aktiviteter i betydeligt omfang bidrager til virksomhedens indtjening.

Endelig vil en *afskaffelse af eneretten i 2004*, jf. model (6) gøre det særdeles vanskeligt for Post Danmark at leve op til sine forpligtelser, hvorved de betydeligste af disse (beforderingspligten og forpligtelserne over for tidligere og nuværende tjenestemænd) vil kunne overgå til staten. Det skønnes, at de økonomiske risici forbundet hermed er for store til at anbefale denne model.

Der er således på nuværende tidspunkt en række problemer forbundet med at anvende andre kriterier for liberalisering end vægt- og prisgrænser.

Arbejdsgruppen vurderer samlet, at alene en fremrykning af tidspunktet for nedsættelsen af eneretsgrænsen fra 100 gram til 50 gram vil være operationel og forsvarlig. Arbejdsgruppen anbefaler, at nedsættelsen af eneretsgrænsen fremrykkes til 2005. Selv om der som udgangspunkt vil være tale om en beskedent forøgelse af liberaliseringstempoet, kan et sådant tiltag understøtte målsætningen om fuld liberalisering – både over for Post Danmark A/S, konkurrenterne og de, der benytter sig af posttjenesterne.

9.2.2. Opstilling af postkasser

Post Danmark har som koncessionshaver i dag pligt og eneret til opstilling af postkasser på offentligt tilgængelige steder. Postkasserne benyttes i dag fortrinsvis af private afsendere og mindre virksomheder til afsendelse af enkeltbreve og mindre partier af breve. Øvrige kunder indleverer forsendelser til postbetjeningssteder eller direkte til selskabets brevcentre.

Post Danmarks eneret til opstilling af postkasser er forbundet med selskabets beforderingspligt, nationalt såvel som internationalt. Korrekt frankerede breve vil, når de lægges i selskabets postkasser, blive bragt til modtageren over alt i verden.

Andre postvirksomheder kan ikke forventes at tilbyde en tilsvarende service, og andre postvirksomheders opstilling af postkasser kan give anledning til, at borgerne forveksler postkasserne med deraf følgende forsinkelser i postgangen.

Der har ikke hidtil været efterspørgsel fra andre virksomheder om at få adgang til at opstille egne postkasser. Det er da også vurderingen, at en liberalisering af retten til at opsætte postkasser næppe vil have en væsentlig konkurrencemæssig effekt, især så længe en betydelig del af den samlede brevmængde er omfattet af Post Danmarks eneret.

Herudover kan der være anledning til at tage stilling til, om der i øvrigt er behov for at ændre den nuværende regulering på området. Området er ikke detailreguleret i dag. Post Danmark er overordnet forpligtet til at opretholde et landsdækkende net af postkasser, men det er op til den enkelte postmesters beslutning at opstille, nedtage eller flytte postkasser i lyset af det lokale behov. Hidtil har denne model ikke givet anledning til nævneværdige problemer og udgangspunktet må være, at der ikke sker ændringer på området.

9.2.3. Udstedelse af frimærker

Staten er forpligtet til at udstede frimærker påtrykt "Danmark". Post Danmark har som koncessionshaver eneret og pligt til at udstede sådanne frimærker, der anerkendes i det internationale postsamarbejde som bevis for, at afsenderen har betalt for postydelsen.

Det vurderes, at Post Danmark opnår en vis goodwill i den forbindelse, herunder fordi dette kan virke tillidsskabende i forhold til kunderne, og fordi det giver virksomheden mulighed for at profilere sig i forhold til brugerne.

Også andre virksomheder vil imidlertid allerede i dag kunne udstede tilsvarende beviser for forudbetaling af posttjenester eller foretage portopåtryk med den pågældende virksomheds logo eller andre symboler.

Der synes således samlet ikke at være behov for at ændre de nuværende regler vedrørende udstedelse af frimærker. Det anbefales, at retten og pligten til udstedelse af frimærker fremgår af de fremtidige koncessionsvilkår.

9.2.4. Bladtilskudsordningen

Post Danmark modtager i dag et tilskud fra staten til udbringning af dagblade, uge- og månedsblade samt tidsskrifter. Det samlede tilskud udgør knap ½ mia. kr. årligt. Dette giver bl.a. anledning til en række konkurrencemæssige overvejelser.

For så vidt angår tilskuddet til dagblade, fremgår det af regeringsgrundlaget, at tilskuddet ønskes opretholdt for disse blade. Baggrunden herfor er bl.a., at dagblade-

ne vurderes at have en særlig betydning for den demokratiske debat. Regeringen vil derfor - for at fremme flerheden af samt udbredelsen af dagblade - søge at videreføre de nuværende ordninger, herunder statens tilskud til omdeling af bladene.

Derimod er et forslag om afvikling af bladtilskuddet til uge- og månedsblade indeholdt i regeringens forslag til finanslov for 2004.

9.2.5. Regulering af postnumre

Postnummersystemet blev indført af Postvæsenet i 1967 som en administrativ foranstaltning med det formål at effektivisere sortering og omdelingen af postforsendelser, herunder at kunne udføre maskinel sortering.

I 1995 etableredes den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark, og i den sammenhæng blev der tillige vedtaget en ny lov om postvirksomhed. Baggrunden for disse ændringer var bl.a., at det på baggrund af grønbogen om posttjenester fra 1992 måtte forudses, at den kommende EU-regulering ville stille krav om adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver. I den forbindelse forblev postnummersystemet hos Post Danmark.

Det er således i dag Post Danmark, der står for vedligeholdelsen og ajourføringen af det danske postnummersystem. Eventuelle ændringer heri besluttet af selskabet. Det er således muligt for selskabet f.eks. at tildele storkunder eget postnummer.

Hvad angår andre lande, er postnummersystemet i f.eks. Sverige reguleret. Postnummersystemet administreres og vedligeholdes af koncessionshaveren, Posten Sverige AB. Ændringer i postnummersystemet godkendes af tilsynsmyndigheden, der har udarbejdet en politik for området.

I Norge er der stillet forslag fra tilsynsmyndigheden om regulering af postnummersystemet i forbindelse med en kommende revidering af postloven.

Postnummersystemet vil også fremover være et vigtigt instrument for effektiv sortering og omdeling af postforsendelser i Danmark. Det er derfor en forudsætning, at postnummersystemet er offentligt tilgængeligt for alle brugere af posttjenesterne, samt operatører - ”postvirksomheder” - der agerer på det danske marked. Endvidere er det vigtigt, at postnummersystemet er stabilt og entydigt.

Det synes på den baggrund mest hensigtsmæssigt, at den praktiske administration af postnumre fortsat varetages af koncessionshaveren, dog således at der etableres en klagemulighed, som private postvirksomheder kan anvende, for det tilfælde, at

Post Danmark har afvist begrundede ønsker om ændringer. Hermed tilstræbes lige vilkår for postvirksomhederne, idet det forudsættes, at afgørelser herom afgøres på grundlag af de almindelige konkurrenceretlige regler, herunder ligebehandlingsreglerne.

9.2.6. Post Danmarks modtagerdatabase

Post Danmark har en database over samtlige postmodtagere i Danmark, som bl.a. muliggør, at virksomheden kan foretage maskinel sortering af breve. Begrundelsen for, at selskabet har en let adgang til CPR-registerets oplysninger i forhold til andre, er, at selskabet udfører befordringspligten for staten.

Databasen indebærer en række produktionsmæssige fordele for Post Danmark.

Post Danmark har bedre adgang til offentlige registre end andre, idet databasen opdateres dagligt med oplysninger fra CPR-registeret. Derfor udgør den eksisterende database en konkurrencemæssig fordel for selskabet.

Private postvirksomheder har efter CPR-loven allerede i dag mulighed for at få leveret ajourførte navne- og adresseoplysninger fra CPR. Betingelsen herfor er, at postvirksomheden forud skal identificere hver enkelt person, som den skal omdele til. Identifikationen kan ske ved 1) personnummer, 2) fødselsdato og navn (nuværende eller tidligere), 3) adresse (nuværende eller tidligere), 4) navn (nuværende eller tidligere).

Det er vurderingen, at private postvirksomheders adgang til Post Danmarks database vedrørende adresseændringer vil kræve ændringer af bestemmelser i CPR-loven, idet loven bestemmer, at private virksomheder ikke må videregive CPR-oplysninger til andre.

En brancheforening af private postvirksomheder har fremsat ønske om at få adgang til dele af Post Danmarks modtagerdatabase omfattende oplysninger om postmodtagere, som er flyttet og deres nye adresse samt til oplysninger om, hvilke husstande der har opsat skiltet ”Ingen reklamer, tak” – et skilt som nogle private distributører også respekterer. Ifølge foreningen stilles private postvirksomheder ringere i konkurrencen som følge af manglende adgang til databasen.

Det er således et spørgsmål om, hvorvidt ønsket fra brancheforeningen om adgang til adresseændringer er så væsentligt, at dette kan begrunde en ændring af CPR-loven, efter at Folketinget i 2000 vedtog en lovændring, som brancheforeningen dengang oplyste dækkede postvirksomhedernes behov for bl.a. adresseændringer.

”Ingen reklamer, tak”-ordningen er Post Danmarks egen ordning, hvor registreringerne i databasen ajourføres med oplysninger, selskabet selv er i besiddelse af. Det kræver derfor ikke ændring af CPR-loven, hvis selskabet mod betaling stiller oplysninger til rådighed for private postvirksomheder, om på hvilke adresser husstandene ikke ønsker reklamer. Det kan derfor overvejes at stille disse oplysninger til rådighed for private postvirksomheder mod betaling.

9.2.7. *Det kronede posthorn*

I lov om postvirksomhed er det bestemt, at anvendelse af det kronede posthorn som kendetegn er forbeholdt staten og den, som ved lov har fået tilladelse hertil. Trafikministeren kan meddele koncession på bl.a. udnyttelsen af denne rettilighed. Følgelig fremgår det af de nuværende koncessionsvilkår, at koncessionshaveren har eneret og pligt til at anvende det kronede posthorn som kendetegn.

Samtidig er det ved lov om Post Danmark A/S bestemt, at selskabet kan anvende det kronede posthorn som kendetegn, så længe selskabet er fuldt ud ejet af staten.

Posthornet er imidlertid et almindeligt kendt postsymbol, der anvendes af adskillige landes postvæsener, og som også har været anvendt i Danmark siden postvæsenets tidligste tid. Kronen er statens symbol, som benyttes af alle statsinstitutioner og embeder.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at anvendelsen af de to symboler tilsammen – det kronede posthorn – er et velegnet symbol på statens befordringspligt, for så vidt angår posttjenester.

Hensynet til genkendeligheden hos borgerne taler for, at det kronede posthorn fortsat bør benyttes som kendetegn for den befordringspligtige posttjeneste såvel i Danmark som til udlandet. Det vil sige, at det kronede posthorn skal være knyttet til befordringspligten og skal anvendes af den eller de virksomheder, som staten giver koncession.

9.3. *Post Danmarks pligter*

Post Danmark A/S har i dag en række pligter, som enten er fastsat i koncessionen eller som knytter sig til sædvane på postområdet.

9.3.1. Befordringspligten

EU-retsakter samt internationale konventioner fastlægger en befordringspligt for den danske stat vedrørende alle former for postforsendelser.

Det indebærer, at staten har pligt til at sikre, at postforsendelser bliver landsdækkende befordret. Befordringspligten omfatter indsamling af post ved postkasser, postbetjeningssteder mv., transport og omdeling. Staten har tildelt Post Danmark koncession til at udføre de ydelser, der er omfattet af befordringspligten.

Mere konkret er Post Danmark i dag pålagt en befordringspligt, som indebærer befordring af indenlandske adresserede breve, pakker, blade og blindeforsendelser inden for nærmere fastlagte vægt- og formatgrænser. De befordringspligtige ydelser skal ydes landsdækkende til ensartede priser (enhedstakst).

Hertil kommer behandling og omdeling af postforsendelser til og fra udlandet, Færøerne og Grønland.

Det vurderes at være et grundelement i fremtidens postpolitik og koncessionsvilkår, at befordringspligten opretholdes.

Målsætningen om at forberede Post Danmark til de kommende års liberalisering og sikre virksomheden større fleksibilitet indebærer imidlertid, at en række af de enkelte elementer i befordringspligten må vurderes nærmere, jf. nedenfor.

9.3.1.1. Enhedstakstsystemet

Post Danmark er i dag underlagt to former for prisregulering i form af dels enhedstakstsystemet, dels en prisloftsmodel.

Enhedstakstsystemet indebærer, at selskabet skal fastsætte samme takster (priser) over hele landet for de befordringspligtige tjenester, uanset at omkostningerne ved at befordre kan variere afhængigt af afsenders og modtagers bopæl m.m. Dette gælder for alle breve og pakker under 20 kg. Selskabet har mulighed for at give rabatter på ikke-diskriminerende vilkår.

Princippet indebærer, at der er tale om maksimaltakster, som kan fraviges i nedadgående retning.

Kombinationen af enhedstakster og befordringspligt stiller betydelige krav til Post Danmark, da virksomheden er forpligtet til at befordre post i de tyndt befolkede

yderområder til samme pris som i de økonomisk mere lukrative byområder. Der sker således i dag i realiteten en økonomisk omfordeling fra byområderne til landområderne. Dette forhold kan blive forstærket i takt med en yderligere liberalisering, som især forventes at øge konkurrencepresset i de større byer.

Landsdækkende enhedstakster er primært begrundet i hensynet til den private bruger af postsystemet, i og med at der skal være tale om takster, der er rimelige og overkommelige for den private bruger. Landsdækkende enhedstakster er stort set fastholdt overfor alle de befordringspligtige operatører i Europa, uanset graden af liberalisering i de respektive lande

Det kan endvidere oplyses, at alle de kendte pakkeoperatører i Danmark frivilligt anvender landsdækkende listepriser for befordringen af enkeltforsendelser. Det antyder, at de fordele, der er ved at have landsdækkende enhedstakster (f.eks. større gennemsigtighed over for kunderne og mindre administrative omkostninger ved at håndtere geografisk afhængige priser), overstiger ulemperne, dvs. primært en manglende sammenhæng mellem pris og omkostninger. Set fra den befordringspligtige virksomheds side er kravet om landsdækkende enhedstakster derfor formentlig ikke nævneværdigt omkostningsfuldt.

Det synes på den baggrund hensigtsmæssigt, at landsdækkende enhedstakster bliver opretholdt også i fremtiden. Dels fordi landsdækkende enhedstakster er gældende i de fleste lande i Europa, dels fordi afstandene i Danmark næppe kan begrunde differentierede priser.

Det anbefales derfor, at opretholde det nuværende system med enhedstakster for de befordringspligtige tjenester.

En fuldstændig liberalisering af postområdet vil på længere sigt kunne aktualisere spørgsmålet om en fortsat opretholdelse af princippet.

9.3.1.2. Regulering af takststigninger på breve - prisloftsmodellen

Udviklingen i priserne på eneretsområdet er underlagt regulering i form af en prisloftsmodel, som sætter en overgrænse for de årlige stigninger i taksterne. Prisloftsmodellen er en reguleringsmekanisme, hvis formål er at sikre brugerne mod vilkårlige forhøjelser af priserne på de posttjenester, som kun tilbydes af én leverandør.

I sin nuværende form indeholder modellen et krav om fortsat effektivisering i Post Danmark, idet prisstigningerne højst kan svare til udviklingen i det valgte indeks (forbrugerprisindekset) minus ét procentpoint.

Med til billedet hører, at der i dag er grænser for, hvor hurtigt og hvor frit Post Danmark kan effektivisere. Dette skyldes ikke mindst den regulatoriske ramme, selskabet i dag er underlagt. Således er selskabets distributionsnet bestemt af befordringspligten, ligesom selskabet ikke frit kan sætte priserne som følge af enhedstakster og prisloftsmodellen.

Derudover har Post Danmark gennem en årrække været pålagt at effektivisere virksomheden mere end den generelle effektivitetsudvikling i samfundet. Situationen er derfor den, at selskabet er blevet effektiviseret på en lang række områder, således at det formodentlig er vanskeligt at foretage yderligere større effektiviseringer. Der er m.a.o. risiko for, at selskabets indtjening kommer under pres som følge af både effektiviseringskravet i den nuværende prisloftsmodel og faldende brevmængder. Med faldende brevmængder må der forventes at opstå ledig kapacitet f.eks. i sorteringsleddet.

Det vurderes, at der grundlæggende fortsat vil være behov for en vis offentlig regulering af de årlige takststigninger på breve. De betydelige udfordringer, som Post Danmark står overfor, indebærer imidlertid, at det bør overvejes, om den nuværende prisloftsmodel kan justeres med henblik på at give selskabet større fleksibilitet i de kommende år.

Ved en ændring af prisloftsmodellen kan følgende lempelser, eventuelt en kombination af disse, overvejes:

1. Afskaffelse af det årlige produktivitetskrav på et procentpoint.
2. Ændring af reguleringsindekset sådan, at reguleringen sker på grundlag af udviklingen i tjenestepriksindekset.
3. Ændring af reguleringen, så prisindekset for Post Danmarks tjenester sker på baggrund af nettopriser, dvs. bruttopriser minus rabatter.

Det årlige produktivitetskrav på et procentpoint betyder, at Post Danmark forventes at effektivisere mere end gennemsnittet af andre virksomheder. Da selskabet imidlertid på en række områder, f.eks. i omdelingen, har vanskeligt ved at effektivisere, kan det synes uhensigtsmæssigt at opretholde kravet på et procentpoint. Også uden effektiviseringskravet vil selskabet således skulle effektivisere, da selskabets lønomkostninger forventes at stige mere end forbrugerprisindekset, jf. nedenfor.

En prisloftsmodel uden produktivitetskravet vil alt andet lige kunne forbedre Post Danmarks resultat før afskrivninger.

Endvidere kan det overvejes, om det fortsat er hensigtsmæssigt at anvende forbrugerprisindekset som benchmark for Post Danmarks effektiviseringsbestrebelse i de kommende år, herunder bl.a. fordi virksomhedens produktion er meget arbejds-kraftsintensiv og dermed løntung sammenlignet med andre virksomheder. Dertil kommer bl.a., at afgiftsændringer påvirker forbrugerprisindekset, hvorfor det er mindre velegnet som benchmark for effektiviteten. Det kan derfor overvejes at ændre prisloftsmodellen, således at forbrugerprisindekset udskiftes med et andet indeks, f.eks. det såkaldte tjenestepreisindeks, der i højere grad må antages at tage højde for effektivitetsudviklingen i virksomheder, der er sammenlignelige med sel-skabet. En sådan ændring af prisindekset vil yderligere kunne muliggøre højere prisstigninger og dermed forbedre selskabets indtjening.

Reguleringen af Post Danmarks takster foregår i dag med udgangspunkt i de samlede listepreiser (bruttopreiser), således at forskellige rabatordninger ikke indgår. Dette indebærer, at eventuelle rabatordninger i de enkelte år isoleret set medfører, at den samlede indtjening ved takststigninger bliver mindre for selskabet. I et marked præget af konkurrence med øvrige medier, vil rabatordninger blive en vigtig konkurrenceparameter. Det kan derfor overvejes at ændre prisloftmodellen, således at rabatter indgår i den samlede beregning af, hvor store takststigninger der kan til-lades. Prisloftet vil i givet fald skulle beregnes på grundlag af nettopreiser, dvs. brut-topreiser fratrukket rabatter. En sådan nettoprismodel vil betyde, at rabatternes sam-lede omfang vil kunne ændres provenuneutralt, idet øgede rabatter vil kunne kom-penseret helt eller delvist gennem øgede listepreiser. Den almindelige konkurrence-lovgivning m.m. sætter dog en grænse for, hvor store rabatter selskabet kan yde. Arbejdsgruppen finder imidlertid en sådan ændring i modstrid med det overordne-de formål med prisreguleringen, nemlig at have et loft over de listepreiser, der beta-les for enkeltforsendelser, typisk af de private brugere og mindre erhvervsdrivende.

Arbejdsgruppen har overvejet en prisloftsmodel, der bygger på en mekanisk sam-menligning med udvalgte medlemslande. En sådan sammenligning kræver imidler-tid, at det er de samme forudsætninger, der lægges til grund for prisloftsmodeller i andre lande.

Det er næppe muligt at foretage en mekanisk sammenligning, da der er stor forskel på, på hvilket privatiserings- og liberaliseringsstade de udvalgte lande befinder sig på. Ligesom det heller ikke kan forventes, at udviklingen i de afsatte mængder vil udvikle sig på samme måde i alle landene. Således oplever enkelte af de europæi-ske lande mindre stigninger i deres brev-mængder, mens der er i Danmark er tale om betydelige fald.

Samlet anbefales det at afskaffe det nuværende produktivitetskrav på et procentpoint årligt. Derudover anbefales reguleringsindekset ændret således, at reguleringen sker på grundlag af udviklingen i tjenestepriksindekset.

9.3.1.3. Kvalitetskrav

Post Danmark har i dag kvalitetsmål for forskellige postforsendelser, som fremgår af koncessionen. For indenlandske breve er målet, at 97 pct. af de almindelige breve skal være fremme hos modtageren dagen efter indleveringen, og økonomibrevene skal være afleveret inden for 3 dage. For så vidt angår pakker er målet, at 99 pct. af de indleverede pakker omdeles rettidigt til kunderne.

Med hensyn til dagblade er servicemålet levering dagen efter indlevering, mens det for uge-, månedsblade og tidsskrifter er levering 2 dage efter indlevering. Post Danmark fastlægger selv kvalitetsmålet for blade og tidsskrifter i de årlige redegørelser til tilsynsmyndigheden og Trafikministeriet. For 2002 har selskabet fastsat målene til 100 pct. for dagblade og 97 pct. for uge- og månedsblade samt tidsskrifter.

For så vidt angår breve mellem medlemslandene i EU, er Post Danmark forpligtet til at sikre, at 85 pct. af de afsendte breve fra andre medlemslande til danske borgere er omdelt senest 3 dage efter indlevering, og 97 pct. skal være udbragt inden for 5 dage efter indlevering.

Selskabet foreslår, at *målene* for kvaliteten nedsættes til 95 pct. for både breve og pakker, som skulle være i tråd med den fremherskende tendens i EU-landene.

Som koncessionsbetingelser synes det mere hensigtsmæssigt, at de nuværende kvalitetsmål ændres til bindende *minimumskrav*. Det skyldes bl.a. vanskeligheden ved at sanktionere manglende målopfyldelse, som netop er udtryk for en målsætning og ikke egentlige krav. Det synes umiddelbart hensigtsmæssigt, at sådanne specifikke krav sættes på et lavere niveau, således at selskabet opnår den nødvendige fleksibilitet i de rammer, som selskabet skal operere inden for i fremtiden.

Det kan overvejes, om det mest hensigtsmæssige vil være at følge selskabets eget forslag, nemlig et kvalitetsmål for udbringning af breve og pakker på 95 pct., hvilket niveau selskabet selv angiver, at det kan leve op til. Selskabets vurdering er baseret på visse ændringer i de gældende servicemålsætninger for den daglige omdeling, herunder for hvilket klokkeslæt posten senest skal være omdelt samt mulighed for en abonnementsordning, hvis posten ønskes leveret tidligere.

Samlet set kan det på den baggrund anbefales at afskaffe de nuværende ikke-bindende kvalitetsmål og erstatte dem med et *bindende mindstekrav* på 93 pct. Fordelen ved et mindstekrav frem for et kvalitetsmål er, at hvis dette mindstekrav ikke overholdes af Post Danmark, kan staten sanktionere den manglende overholdelse. Minimumskravene skal være opfyldt kvartalsvis. Kravet kan kombineres med et kvalitetsmål på 95 pct. som foreslået af virksomheden.

Internationale standarder for måling af postkvalitet finder anvendelse. I de målemetoder, som fastsættes af det europæiske standardiseringsinstitut CEN indgår mekanismer, der tager højde for visse usædvanlige hændelser, som kan influere på resultatet (force majeure).

Det forventes ikke, at ovenstående ændringer får nævneværdige konsekvenser for Post Danmarks økonomiske situation eller den faktiske kvalitet i postbefordringen. Dette skal ses i lyset af, at kvalitet er en betydelig konkurrenceparameter for selskabet. Kvalitetsresultaterne for breve skal offentliggøres, og dette vurderes i sig selv at indebære et incitament for selskabet til at opnå de bedst mulige resultater.

Med hensyn til en servicemålsætning for omdelingen samt modtagerbetalte ydelser bemærkes det, at det alene er spørgsmålet om omdeling af post alle hverdage, og med hvilken service og kvalitet postforsendelserne skal befordres, som er nærmere reguleret i lovgivningen. Øvrige forhold kan Post Danmark selv fastsætte nærmere kriterier for i selskabets forretningsbetingelser. Tilsynsmyndigheden (Færdselsstyrelsen) kan dog i dag forlange, at forretningsbetingelserne ændres.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at selskabet har tilkendegivet, at det er et ønske eller hensigt at foretage visse ændringer, som omfatter udvidelse af omdelingstiden i byområder fra kl. 13.00 til kl. 16.00, bortfald af definitioner på kundegrupper samt indførelse af tilkøbsydelser. Dette skal ses i sammenhæng med, at borgere og virksomheder får mulighed for at vælge særlige serviceformer mod betaling, f.eks. tidligere omdeling, eftersendelser af post ved midlertidige adresseændringer og deponering af post.

Det vurderes, at ændringerne vil indebære en mere enkel indretning af omdelingsordningen, som må forventes at blive mere gennemsigtig for modtagerne.

Tilsynsmyndighedens mulighed for at forlange forretningsbetingelserne ændret foreslås ikke videreført. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at indholdet af forretningsbetingelserne skal være i overensstemmelse med koncessionsvilkårene, og at de almindelige regler om forbrugerbeskyttelse finder anvendelse vedrørende øvrige forhold, som ikke er fastlagt i koncessionen.

9.3.1.4. Antallet af omdelingsdage

I dag er Post Danmark forpligtet til at omdele post 6 dage om ugen (pakker dog 5 dage). Danmark opfylder dermed EU-direktivets mindstekrav vedr. antallet af omdelingsdage i videre omfang end krævet i postdirektivet. Det kan overvejes, om kravene til antallet af omdelingsdage bør sænkes til 5 dage. Dette skal også ses i lyset af, at kun 5 lande i EU, herunder Danmark, har omdeling 6 dage om ugen.

5 dages omdeling om ugen forventes umiddelbart at kunne give omkostningsbesparelser og dermed forbedre virksomhedens resultat. Den mulige omsætningstilbagegang forbundet hermed vil trække i modsat retning, og virksomhedens image kan muligvis også blive påvirket.

Selvom det ikke har været muligt at opgøre konsekvenserne for kunderne samlet set, er det vurderingen, at hensynet til disse, herunder hensynet til de aviser, der bliver bragt ud med post, indebærer, at der på nuværende tidspunkt ikke er grundlag for at indskrænke antallet af omdelingsdage.

Det kan dog ikke udelukkes, at spørgsmålet kan blive aktuelt på længere sigt, afhængig af de foranstaltninger, som måtte blive vedtaget i EU i relation til yderligere liberalisering af markedet.

Post Danmark har udtrykt ønske om at blive frit stillet for så vidt angår omdeling af postforsendelser grundlovsdag og juleaftensdag. Arbejdsgruppen finder, at selskabet bør gives mulighed for selv at tilrettelægge omdeling af postforsendelser på disse dage.

9.3.1.5. Postbetjeningsnettet

Post Danmark er i dag forpligtet til at opretholde et landsdækkende net af postbetjeningssteder (posthuse, postbutikker mv.). Det er et element i befordringspligten.

Der er i dag tre typer af postbetjeningssteder 1) posthuse i egendrift hos Post Danmark, 2) fuld service betjeningssteder i fremmed drift og 3) butikker med postfunktion i fremmed drift, som har begrænset service.

Det er væsentligt for den samlede postbetjening, at der opretholdes et landsdækkende net af betjeningssteder. En række forhold gør dog, at behovet for betjeningssteder gradvist reduceres.

Det samlede net af betjeningssteder indebærer store omkostninger for Post Danmark, som bedømmer det samlede net til at være tabsgivende. Antallet af giroindbetalinger, der hidtil har været det bærende element i forretningerne, er faldet markant i de senere år. Faldet ventes at fortsætte.

Endvidere kan der konstateres et fald i brevængderne, som også forventes af fortsætte. Hertil kommer, at omfanget af eneretten og dermed en kilde til finansiering af nettet af betjeningssteder alt andet lige vil blive indskrænket i de kommende år.

Der er på den baggrund behov for at sikre mere fleksible rammer for Post Danmark vedrørende organiseringen af postbetjeningsnettet, således at der skabes en bedre balance mellem hensynet til god postservice i hele landet og hensynet til virksomhedens konkurrencedygtighed. Samtidig er det væsentligt, at der opretholdes et landsdækkende net af betjeningssteder.

Følgende model for den fremtidige håndtering af posthusnettet foreslås:

- Den befordringspligtige virksomhed skal opretholde minimum ét betjeningssted i hver kommune med fuld service, hvilket vil sige, at kunderne skal have adgang til at få udført såvel pligtmæssige postforretninger som ind- og udbetalinger. Sidstnævnte ydelser varetages på vegne af BG Bank A/S indtil 2009. Udgangspunktet er den nuværende kommunestruktur.
- Post Danmark vælger selv, om et givent postbetjeningssted skal være i egen-drift, eller om det skal drives af en samarbejdspartner. De to former for betjeningssteder er ligestillede, idet disse betjeningssteder tilbyder både pligtmæssige postforretninger samt ind- og udbetalinger. Allerede i dag er der 86 kommuner, hvor der ikke er betjeningssteder i egendrift.
- Udover kommunkriteriet skal Post Danmark opretholde mindst ét betjeningssted med fuld service i byer med over 5.000 indbyggere. Det kan overvejes at indføre et afstandskriterium på 5 km i disse byer, som sikrer en overgrænse for afstanden til nærmeste betjeningssted. Tilsvarende ordning anvendes i bl.a. i Holland.
- Mindre bysamfund og landdistrikterne betjenes enten af postbetjeningssteder eller af landpostbudet. Med udgangspunkt i de eksisterende betjeningssteder pr. 31. december 2003 kan det overvejes at fastlægge et kriterium, hvorefter Post Danmark ikke kan nedlægge betjeningssteder, hvis det indebærer, at der er husstande mv., som dermed får forøget deres afstand til nærmeste betjeningssted med mere end 10 km. I tilfælde, hvor f.eks. en samarbejdspartner opsiges afta-

len med Post Danmark A/S om drift af et betjeningssted, og det ikke er muligt at videreføre et betjeningssted i det pågældende område, overgår funktionerne til landpostbudet.

- Landpostbudet fungerer som et ”rullende posthus” og betjener borgerne på deres bopæl med postforretninger samt ind- og udbetalinger.
- De lokale interessenter (kommuner-, borger- og erhvervsforeninger mv.) inddrages, forinden Post Danmark træffer beslutning.
- Den befordringspligtige virksomhed skal én gang årligt rapportere om den hidtidige udvikling og den forventede udvikling i filialnettet.

Samlet set stilles der en række minimumskrav med hensyn til postbetjeningsstederne, som suppleres af en række afstandskriterier med henblik på sikring af en passende regional dækning såvel i byerne som i landdistrikterne.

Hvis Post Danmark på trods af det stadigt faldende kundeantal skulle bibeholde antallet af egendrevne postbetjeningssteder, vil det betyde serviceforringelser over for kunderne, som primært er privatkunder samt små og mellemstore virksomheder, i form af kortere åbningstider, eller at betjeningsstederne kun har åbent få dage i en uge. Ved at ændre postbetjeningsstederne fra egen til fremmed drift med fuld service, vil det være muligt at opretholde et højt serviceniveau samtidig med, at selskabets omkostninger reduceres. Postbetjeningen vil i denne situation kunne udføres i den pågældende butiks åbningstid. Desuden bidrager en sådan ordning til at sikre grundlaget for købmanden, brugsen m.m. i de små lokalsamfund eller i en bydel.

Samtidig vil det være muligt at overføre mange medarbejdere til betjeningssteder i fremmed drift. Post Danmark oplyser, at dette sker efter principperne i lov om virksomhedsoverdragelse. Hvis betjeningsstederne blev fastholdt i egen drift, vil der i langt højere grad blive tale om afskedigelse af medarbejdere på grund af, at stillinger nedlægges, når betjeningsstederne kun har åbent i et kortere tidsrum.

Modellen muliggør således en udvikling i retning af flere betjeningssteder, som drives af en samarbejdspartner, hvilket for den befordringspligtige virksomhed vil være mindre omkostningskrævende end egendrift. Hermed er der mulighed for at fastholde betjeningssteder, hvor sigtet samtidig er at øge tilgængeligheden, idet betjeningsstederne placeres i tilknytning til borgernes andre gøremål hos f.eks. brugsen eller købmanden. Postbetjeningen i sådanne detailbutikker vil som regel indebære længere åbningstid, end hvis Post Danmark selv skulle stå for driften inden

for samme økonomiske ramme, selv om butikkerne ikke tilbyder postbetjening i hele deres åbningstid.

Der er gennem årene omdannet mange egendrevne postbetjeningssteder til betjeningssteder hos en samarbejdspartner, uden at det har afstedkommet mange indsigelser fra lokalsamfund. Der har også været udtrykt stor tilfredshed med disse ordninger. En del af disse omdannelser har gennem de senere år været begrundet i hensynet til sikkerheden for personale, som tidligere har arbejdet på enmandsbetjente posthuse, f.eks. risikoen for røverier.

Post Danmark får med den anbefalede model bedre mulighed for en mere fleksibel tilpasning af postbetjeningsnettet, som især forventes udnyttet i de større byer, dvs. i byer med mere end ét posthus. Selskabet har gennem de senere år i vid udstrækning allerede gennemført en tilpasning i landdistrikterne, hvorfor behovet for yderligere tilpasninger i landdistrikterne ikke vil være påkrævet i samme omfang som i de større byer. Indførelsen af et afstandskriterium i landdistrikterne skal sikre, at der under alle omstændigheder er passende dækning med betjeningssteder også i fremtiden, idet Post Danmark ikke kan lukke nuværende betjeningssteder i landdistrikterne, hvis brugerne dermed får forøget afstanden til nærmeste betjeningssted med mere end 10 km.

Det vurderes, at fortsat inddragelse af de lokale interessenter, forinden Post Danmark træffer beslutning, kan være med til at sikre, at brugernes behov for postbetjening opfyldes. Filialnettet vurderes at være en så vigtig del af befordringspligten, at der kan være behov for at følge udviklingen. Det kunne ske ved, at virksomheden én gang årligt afgiver en redegørelse til tilsynsmyndigheden/Trafikministeriet. Herved opnås et vidensgrundlag, som skal gøre det muligt at vurdere, om de regulatoriske rammer fortsat er hensigtsmæssige.

Modellen indebærer bl.a., at Post Danmark vil kunne reducere sine omkostninger til drift af betjeningsstederne som følge af den øgede adgang til at anvende postbetjeningssteder, drevet af en samarbejdspartner, og muligheden for at kunne tilpasse antallet af postbetjeningssteder i byer med mere end ét postbetjeningssted.

9.3.1.6. Krav til brevkasser

I ejendomme opført i 1973/74 eller senere er der i dag krav om opstilling af brevkasser ved villaer og rækkehuse og brevkasseanlæg i etageejendomme. Dette krav gælder ikke for ældre ejendomme. Kravet angår ikke erhvervsjendomme og landbrugsejendomme.

Et af selskabets ønsker er, at der også indføres krav om brevkasser i skel og brevkasseanlæg i den ældre boligmasse, som ifølge selskabet vil kunne bidrage til omkostningsreduktioner og forbedringer af det fysiske arbejdsmiljø i Post Danmark i de kommende år.

Den nuværende ordning for ejendomme fra 1973/74 vurderes at være velfungerende. En af grundene til, at ordningen er velfungerende, er den særlige dispensationsordning, som er knyttet til den. Det er således muligt for bevægelseshæmmede og andre handicappede at få leveret posten helt døren, hvis de er ude af stand til selv at tømme deres brevkasse. Hverken hos Post Danmark eller hos tilsynsmyndigheden (Færdselsstyrelsen) har der været klager over ordningen.

9.3.1.7. Befordringspligt på pakker

En del af Post Danmarks tjenester er undtaget fra befordringspligten, når forholdene taler for, at en given tjeneste må opfattes som en tjeneste, der leveres i ren konkurrence. Der har navnlig været tale om tjenester, som bliver leveret på særlige vilkår, hvor det er rimeligt at tale om ”værditilvækst” i forhold til den almindelige tjeneste.

Post Danmarks levering af pakker mellem erhvervsvirksomheder på kontrakt er således ikke længere omfattet af befordringspligten, bl.a. fordi der til disse tjenester blev knyttet en række tillægstjenester, som ikke indgår i den normale pakketjeneste.

Post Danmark har fremsat ønske om at få levering af pakker fra erhverv til private undtaget fra befordringspligten, således at kun pakker indleveret over skranken på posthuset fremover skal være omfattet af befordringspligt. Virksomhedens begrundelse for at anvende dette kriterium er, at det er entydigt og ikke involverer en vurdering af, om øvrige tjenester indeholder ”værditilvækst”, idet begrebet i lyset af den tekniske udvikling kan blive udhulet.

Konsekvensen af en ændre definitionen af befordringspligten vil være, at hovedparten af pakkerne fra erhvervsdrivende til private forbrugere (f.eks. postordrepakker) vil kunne befordres uden for befordringspligten.

Det er dog vigtigt at understrege, at alle afsendere fortsat vil kunne anvende det befordringspligtige pakkeprodukt, såfremt de pågældende pakker indleveres til et postbetjeningssted.

Det vurderes, at det konkurrenceprægede marked for pakkedistribution vil være i stand til at levere de mere individuelle pakkeløsninger, som mellemstore og større erhvervsvirksomheder måtte efterspørge. Dette gælder især, hvis markedet som

forventet undergår en betydelig vækst i takt med en tiltagende brug af pakke-distribution af varer købt på internettet.

Vedrørende private og mindre erhvervsvirksomheder, som vil være begrænset til at anvende det befordringspligtige produkt, vurderes det som værende sandsynligt, at priserne for disse pakkeprodukter vil stige, idet priselasticiteten er relativt lille. Udskilningen af de mere prisfølsomme postordrepakker fra befordringspligten (og dermed også enhedstaksten), vil betyde, at der kan ske en prissætning af postordrepakker og befordringspligtige pakker uafhængigt af hinanden.

Fastlæggelse af de nærmere kriterier for omfanget af befordringspligten for pakker vil blive fastlagt i den nye koncession for selskabet.

9.3.1.8. Værdipakker og rekommanderede pakker

Post Danmark er i dag forpligtet til at befordre værdipakker (pakker med angiven værdi) og rekommanderede pakker. Virksomheden ønsker at blive fritaget for denne forpligtelse.

Efter EU-direktivet skal befordringspligten såvel i medlemslandene som mellem medlemslandene omfatte en ydelse, hvorefter bl.a. pakker skal kunne sendes som rekommanderede eller med angiven værdi. Rekommanderet forsendelse er defineret som en postforsendelse, der mod et fast beløb garanteres mod bortkomst, tyveri eller beskadigelse. Forsendelser med angiven værdi er defineret som en postforsendelse, der forsikres for den af afsenderen angivne værdi i tilfælde af bortkomst, tyveri eller beskadigelse.

Forpligtelsen til at befordre værdi- eller anbefalede pakker kan således ikke efter direktivet ophæves.

Befordringspligten for pakker på dette område vil blive nærmere fastlagt i den nye koncession for selskabet.

9.3.1.9. Befordring af post til mindre øer uden fast landforbindelse.

Indtil 1995 afgjorde Postvæsenet, som på det tidspunkt også var en myndighed, om enkelte kunder eller grupper af kunder skulle have begrænset postomdeling, blandt andet beboere på mindre ikke-landfaste øer.

Post Danmark ønsker fremover på ny selv at kunne afgøre niveauet (herunder antallet af omdelingsdage) for postomdelingen til sådanne øer under hensyntagen til

almindelige markedsøkonomiske forhold, således at selskabet for eksempel ikke bliver forpligtet til at betale hovedparten af omkostningerne i forbindelse med særlig befordring.

Spørgsmål om begrænsning af befordringspligten afgøres i dag af tilsynsmyndigheden.

Det er vurderingen, at beslutninger om undtagelse af områder fra befordringspligten ikke bør overlades til den befordringspligtige virksomhed, men fortsat bør være en myndighedsopgave. Denne vurdering støttes af den betydning, som EU-reguleringen tillægger opfyldelsen af befordringspligten, herunder rapporteringspligt om hvert tilfælde af undtagelser eller fravigelser herfra.

9.3.1.10. Håndteringen af blindeforsendelser

Post Danmark er forpligtet til gratis at befordre blindeforsendelser op til 7 kg. Blindeforsendelser er adresserede forsendelser, som indeholder kommunikationsmateriale til brug for blinde (publikationer i relief- eller punktskrift, kassettebånd med indlæste blade og tidsskrifter mv.).

Forpligtelsen skønnes at indebære, at selskabet mister takstindtægter årligt i størrelsesordenen 15-16 mio. kr. årligt. Det betyder, at selskabet skal have dækket sine omkostninger til omdelingen af disse forsendelser på andre forsendelsestyper.

Uanset det forhold at blindeforsendelser er en udgift for Post Danmark, som ikke bliver dækket ind via taksterne, og uanset det forhold, at selskabet skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, synes hensynet til blinde og svagtseende at veje tungt, således at det ikke anbefales at ændre ved den nuværende ordning, selv om selskabet delvis privatiseres.

På foranledning af Dansk Blindesamfund vil indholdet af reglerne for blindeforsendelser blive taget op til revision, idet foreningen har peget på behovet for at gøre reglerne mere tidssvarende, bl.a. set i lyset af den elektroniske udvikling.

Bilagsfortegnelse

Bilagsfortegnelse	92
Bilag 1 International og national regulering af postsektoren (det juridiske grundlag).....	93
Bilag 2 Koncession og bekendtgørelse om Post Danmarks befordringspligt og eneret.....	112
Bilag 3 Regnskabsprincipper / produktøkonomiopgørelser hos Post Danmark A/S	115
Bilag 4 Prisregulering: enhedstakster og prisloftmodel.....	125
Bilag 5 Service- og kvalitetskrav til postomdelingen	136
Bilag 6 Antallet af omdelingsdage pr. uge	147
Bilag 7 Reguleringen af udgivelsen af frimærker	151
Bilag 8 Post Danmarks modtagerdatabase	155
Bilag 9 Posthusnettet.....	163
Bilag 10 Postkasser til indlevering af breve	185
Bilag 11 Brevkasser i skel og brevkasseanlæg i etageejendomme	196
Bilag 12 Servicemålsætning for omdelingen samt modtagerbetalte ydelser	201
Bilag 13 Moms på postale tjenesteydelser	207
Bilag 14 Postmarkedet	219
Bilag 15 Modeller for en liberalisering af postsektoren	240
Bilag 16 Arbejdsgruppens medlemmer.....	253

Bilag 1

International og national regulering af postsektoren (det juridiske grundlag)

Dette bilag indeholder en oversigt over det internationale samarbejde i postsektoren samt de internationale retsakter på området. Endvidere indeholder bilaget en oversigt over national lovgivning samt en beskrivelse af retsgrundlaget vedrørende befordringspligt, eneret, brevkasseregler, tilladelsessystemer, priser, terminalafgifter, remail, betalingstjenester¹, regnskabsreglement, posthæmmelighed, ansvar, klageadgang og kontrol- og straffebestemmelser. Herudover indeholder bilaget en beskrivelse af udviklingen i reguleringen af postsektoren. Endelig indeholder bilaget en beskrivelse af arbejdsdelingen mellem myndigheder.

1. Oversigt over internationalt samarbejde i postsektoren samt retsakter

1.1. Verdenspostunionen (UPU), herunder verdenspostkonventionen og overenskomsten om postale betalingstjenester

UPU optager som udgangspunkt stater som medlemmer. Stater, der er medlemmer af FN, har ret til at være medlem af UPU. Andre lande kan også søge om optagelse.

UPU omfatter i dag 189 lande og har status som særligt FN-agentur.

Det bærende princip i UPU er fri udveksling af post og fri transit for post mellem unionens medlemslande og borgere. Landene udgør således et postalt enhedsterritorium med det formål at fremme udviklingen af kommunikationen mellem folkeslagene.

Det er landene, som indgår og fornyer Verdenspostunionens vigtigste akter: Konstitutionen, de generelle bestemmelser, Verdenspostkonventionen og Overenskomsten om postale betalingstjenester. Danmark har tiltrådt Verdenspostkonventionen, ligesom overenskomsten om postale betalingstjenester er tiltrådt.

¹ Det bemærkes, at terminalafgifter, remail og betalingstjenester beskrives meget overordnet, da disse ordninger ikke direkte indgår i fastlæggelse af en ny postpolitik.

I det følgende redegøres nærmere for Verdenspostkonventionen og Overenskomsten om postale betalingstjenester.

Verdenspostkonventionen fastlægger pligter og rettigheder vedrørende udveksling af postforsendelser landene imellem. Konventionen omfatter således alene grænseoverskridende postforsendelser.

Den grundlæggende regel er den fri passage af postforsendelser over grænserne og i transit på tredjelandets territorium, jf. UPU's bærende princip.

Konventionen fungerer således som det fælles grundlag for postudvekslingen, det vil sige de regler, der gælder, hvis der ikke indgås bilaterale eller multilaterale aftaler om andre vilkår.

Ud over de obligatoriske tjenester er der i konventionen en række tjenester, som ikke har samme bindende karakter. Det er et gennemgående princip i alle disse bestemmelser, at de tjenester, der er til rådighed for brugerne af posttjenesterne ved indenrigspost, også skal gælde for afsendelse og modtagelse af post, der passerer grænserne.

Overenskomst om postale betalingstjenester omhandler overførsel af pengemidler. Det vil sige udveksling af postanvisninger, indbetaling af eller overførsler mellem girokonto eller andre typer af konti og postopkrævningsforretninger.

1.2. EU, herunder EU-postdirektivet

Posttjenesterne i EU er reguleret af "Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF om fælles regler for udvikling af fællesskabets posttjenester og forbedring af kvaliteten af disse tjenester" af 15. december 1997 som ændret ved "Europaparlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 om ændring af direktiv 97/67/EF, for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester".

Direktivet omfatter både nationale postforsendelser og grænseoverskridende forsendelser.

Det fremgår af direktivets præambel,
"at oprettelsen af det indre marked i postsektoren er ubetinget vigtig for den øko-

nomiske og sociale samhørighed i Fællesskabet, eftersom posttjenesterne anses som et afgørende redskab for kommunikation og samhandel.

Med henblik på at garantere retten til fri udveksling af tjenesteydelser i postsektoren i hele Fællesskabet under skyldig hensyntagen til de beforderingspligtige virksomheders forpligtelser og rettigheder er der behov for foranstaltninger, der tager sigte på en gradvis og kontrolleret åbning af markedet, og det er nødvendigt at sikre en rimelig balance i anvendelsen af disse foranstaltninger.

Det er vigtigt, at der på fællesskabsplan garanteres en beforderingspligt, som omfatter et vist minimum af tjenester af en nærmere fastlagt kvalitet, der i alle medlemsstater skal tilbydes til en for alle brugere overkommelig pris, uanset hvor i Fællesskabet de befinder sig.

For at beforderingspligten kan opfyldes på bæredygtige økonomiske vilkår, synes det berettiget at opretholde eneretten på bestemte tjenester, for så vidt det ikke strider mod traktatens bestemmelser eller mod anvendelsen af konkurrencereglerne; liberaliseringsprocessen bør ikke være til hinder for, at visse gratis tjenesteydelser, som medlemsstaterne har indført for blinde og svagtseende, fortsat kan leveres. Opretholdelse af en eneret vil give de beforderingspligtige virksomheder mulighed for at fuldføre processen med at tilpasse deres aktiviteter og menneskelige ressourcer til den øgede konkurrence, uden at deres finansielle balance forrykkes, og dermed uden at sikringen af beforderingspligten bringes i fare.

For at sikre en forsvarlig forvaltning af beforderingspligten og undgå konkurrenceforvridning bør de takster, der gælder for de tjenester, der er omfattet af beforderingspligten, være objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende og stå i forhold til omkostningerne.

Der bør tages hensyn til brugerne, som har krav på posttjenester af høj kvalitet; det bør derfor tilstræbes at forbedre og højne kvaliteten af de tjenester, der leveres i hele Fællesskabet; denne kvalitetsforbedring kræver, at medlemsstaterne fastsætter standarder, som de beforderingspligtige virksomheder skal opfylde eller overgå for de tjenesteydelser, der er omfattet af beforderingspligten.

Den servicekvalitet, brugerne forventer, er et væsentligt aspekt ved den leverede tjenesteydelse.

Brugerne skal have fyldestgørende information om udbuddet af tjenester, vilkårene for deres levering og anvendelse, kvaliteten af den leverede tjeneste samt taksterne.”

2. National lovgivning

2.1. Lov om postvirksomhed

Lov om postvirksomhed nr. 89 af 8. februar 1995 med senere ændring bestemmer statens pligter og eneret i forbindelse med postbefordring samt regulerer udøvelsen af postvirksomhed i Danmark, herunder statens udstedelse af koncession.

Loven finder anvendelse på erhvervsmæssig postbefordring af adresserede breve og andre adresserede forsendelser, der vejer op til 20 kg.

2.2. Lov om Post Danmark A/S

Den befordringspligtige virksomhed i Danmark er Post Danmark A/S, som er et selskab etableret ved lov nr. 409 af 6. juni 2002 med staten som enejer. Efter loven er trafikministeren bemyndiget til at sælge op til 25 pct. af aktierne i selskabet. Der er på nuværende tidspunkt ikke truffet konkret beslutning om, hvornår og hvordan et aktiesalg kan finde sted.

Udover bestemmelser vedrørende selskabets stiftelse er selskabets formål fastlagt i loven. Selskabets formål er at drive postvirksomhed. Selskabet kan desuden drive virksomhed inden for distribution, kommunikation, transport og logistik. Herudover kan selskabet drive anden virksomhed med henblik på at understøtte posthusnettet.

Desuden er det bl.a. fastsat i loven, at Post Danmark A/S ved stiftelsen overtager den af Post Danmark drevne virksomhed og indtræder i samtlige rettigheder og forpligtelser påhvilende virksomheden. Trafikministeren meddeler efter loven koncession til Post Danmark A/S efter bestemmelserne i lov om postvirksomhed.

Herudover indeholder lov om Post Danmark A/S bestemmelser om selskabets samarbejde med et pengeinstitut om udførelse af finansielle serviceydelser i posthusnettet, personaleforhold m.v.

2.3. Bekendtgørelser m.v.

Reguleringen af postområdet er omfattet af følgende bekendtgørelser:

- Bekendtgørelse om koncession for Post Danmark (nr. 84 af 7. februar 1999).
- Bekendtgørelse om Post Danmarks eneret og befordringspligt m.v. (nr. 81 af 7. februar 1999 som ændret ved nr. 1187 af 15. december 2000).
- Bekendtgørelse om postbefordring af blade til særligt lave takster (nr. 130 af 23. februar 2000 som ændret ved nr. 626 af 28. juni 2000).
- Bekendtgørelse om opgørelse af tilskud ved Post Danmarks befordring af dag-, uge og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster (nr. 35 af 15. januar 1997 som ændret ved nr. 82 af 7. februar 1999).
- Bekendtgørelse om postvirksomheders anmeldelsespligt, posthæmmelighed, poståbning, uanbringelige forsendelser m.v. (nr. 488 af 16. juni 1995).
- Regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer.
- Retningslinjer for posthusnettet.

3. Befordringspligt

Verdenspostkonventionen bestemmer, at begrebet *universel befordringspligt* er en integreret del af forestillingen om det postale enhedsterritorium, som omfatter en forpligtelse til at modtage, transportere og omdele postforsendelser.

EU-postdirektivet fastsætter staternes pligt til at opretholde en befordringspligt for postforsendelser både nationalt og til og fra det enkelte medlemsland. I befordringspligten indgår en indsamlings-, sorterings- og omdelingsforpligtelse.

Lov om postvirksomhed i Danmark bestemmer, at der er en landsdækkende befordringspligt til at indsamle ved postkasser, posthuse og postbutikker m.v., samt transport og omdeling af postforsendelser, som omfatter adresserede breve og pakker. Forpligtelsen omfatter også adresserede forsendelser til og fra udlandet.

3.1. Forsendelsestyper

Reglerne omfatter breve og andre adresserede forsendelser op til 2 kg, herunder anbefalede breve, værdibreve, andre adresserede forsendelser med et ensartet trykt

indhold, der ikke er emballeret f.eks. kataloger og brochurer, dag- uge- og månedsblade samt tidsskrifter og blindeforsendelser.

Efter Verdenspostkonventionen kan der afsluttes bilaterale aftaler om udveksling af breve op til 5 kg, samt blindeforsendelser op til 7 kg og befordring af såkaldte ”M”-sække (forsendelser til samme modtager) op til 30 kg. Massepartier (bulk-mail) defineres som 1.500 forsendelser afsendt på samme tid og fra samme afsender eller 5.000 forsendelser over to uger fra samme afsender.

Den britiske regulatørmyndighed, PostComm, opererer i sin liberaliseringsstrategi med en definition på ”bulk mail” (som liberaliseres) som (mindst) 4.000 samtidige ensartede forsendelser.

Direct Mail er i postdirektivet defineret som ”...reklame og markedsføringsmateriale, som... indeholder en identisk meddelelse til et stort antal modtagere...”. Der findes ikke en tilsvarende retlig definition i Danmark, hvorimod Post Danmark A/S har en kommerciel definition for ”Direct Mail”, som indeholder rabatbetingelser i forhold til almindelig brevporto som funktion af antal og udsendelsesfrekvens.

Endvidere er der i den postale verden en forståelse af, at ”værditilvækst” indgår som et kriterium, der kan anvendes til at bedømme om en tjeneste rækker ud over det, der med rimelighed kan betragtes som en standardtjeneste, der er omfattet af befordringspligten. I Kommissionens oprindelige forslag til postdirektivet var begrebet ”værditilvækst” defineret således: ”tjenester, som klart adskiller sig fra befordringspligtige tjenester, som opfylder særlige kundekrav, og som giver visse ekstra fordele, som standardbrevtjenesterne ikke giver.” I det vedtagne postdirektiv fremgår det af præamblen, at ”den afgørende forskel mellem ekspresforsendelser og forsendelser, der er omfattet af befordringspligt, er den ekstra fordel, som ekspres-tjenesten giver (uanset i hvilken form), og som kunderne lægger vægt på, og denne ekstra fordel måles mest effektivt ved den overtakst, kunderne er rede til at betale.”

Reglerne omfatter pakker op til 20 kg, herunder værdipakker. Verdenspostkonventionen giver mulighed for bilaterale aftaler mellem landene om udveksling af pakker op til 50 kg. EU-postdirektivet angiver en forpligtelse til nationalt at befordre pakker op til 10 kg og til at befordre pakker til og fra udlandet op til 20 kg.

3.2. Kvalitetskrav

Verdenspostkonventionen bestemmer, at medlemsstaterne forpligter sig til at sikre, at postbefordringen foregår på den hurtigste og sikreste måde. De øvrige lande er berettigede til at afbryde postudvekslingen med lande, der ikke efterlever dette krav. Endvidere skal postbefordringen have en kvalitet efter det behov, som befolkningen i landene har, og tilpasset de nationale forhold.

Medlemsstaterne forpligter sig til at sikre, at postadministrationer (operatører) overholder kravet om tilbud af posttjenester og kravet til disses kvalitet.

EU-postdirektivet bestemmer, at der er en forpligtelse til at foretage mindst én indsamling og én omdeling hver af ugens arbejdsdage (mindst fem dage).

EU-postdirektivet fastsætter også kvalitetsstandarder for den grænseoverskridende post (direktivets bilag 1), således at 85 pct. af forsendelserne inden for EU omdeles senest 3 hverdage efter indlevering.

Den nationale postlovgivning i Danmark indeholder kvalitetsmål om dag til dag befordring på hverdage af indenlandske adresserede breve, hvor målet er 97 pct., og dag til dag befordring af alle pakker i byer, hvor målet er 99 pct. Disse kvalitetsmål er fastsat i koncessionen.

Endvidere skal 97 pct. af forsendelserne indenfor EU omdeles senest 5 hverdage efter indlevering. Servicemålet for indenlandske dagblade er levering dagen efter indlevering og for uge- og månedsblade samt tidsskrifter 2 dage efter indlevering mandag til fredag. Kvalitetsmålene for disse fremgår af den årlige redegørelse fra Post Danmark til Trafikministeriet.

3.3. Indsamlings- og indleveringssteder

Verdenspostkonventionen indeholder ikke direkte bestemmelser om indsamlings- og indleveringssteder; men befordringsforpligtelsen må forudsætningsvis også indebære, at der er indsamlings- og indleveringssteder.

EU-postdirektivet indeholder en forpligtelse for medlemslandene til at sikre et antal indsamlings- og indleveringssteder, der svarer til ”brugernes behov”. Indleveringssteder defineres i direktivet som fysiske faciliteter, herunder postkasser på offentli-

ge steder eller i den befordringspligtige virksomheds lokaler, hvor kunderne kan indlevere postforsendelser til det offentlige net.

Det er en forudsætning i den nationale postlovgivning, at der er et landsdækkende posthusnet, der henvises i den forbindelse til særskilt bilag om posthusnettet.

4. Eneret

Verdenspostkonventionen indeholder ingen bestemmelser om en eneret for tjenester inden for postområdet.

EU-postdirektivet giver mulighed for, at medlemsstaterne kan opretholde en eneret for den befordringspligtige virksomhed med henblik på at sikre finansieringen af befordringspligten. Nye tjenester og tjenester, der ligger uden for befordringspligten, kan dog ikke omfattes af en eneret.

EU-postdirektivet giver medlemsstaterne adgang til også på anden måde at sikre befordringspligtens varetagelse eller finansiering af befordringspligten. Medlemsstaterne kan således bl.a. forpligte andre postvirksomheder, der driver forretning inden for det befordringspligtige område at betale til en udligningsfond, der skal finansiere den befordringspligtige virksomheds tabsgivende aktiviteter (typisk betjening af geografisk perifere regioner).

Eneretten omfatter alene adresserede brevforsendelser. Det vil sige, at bøger, kataloger, brochurer, blade og pakker ikke kan være omfattet af eneretten.

Lov om postvirksomhed bestemmer, at eneretten omfatter indenlandske adresserede forsendelser uanset indhold, når dette er lagt i en kuvert eller lignende emballering, skriftlige meddelelser, herunder postkort, med et individuelt indhold samt breve fra udlandet. Kurerpost og eksprespost er ikke omfattet af eneretten.

Eneretten kan i dag maksimalt omfatte adresseret brevpost, op til 100 gram pr. forsendelse, og hvor prisen ikke overstiger tre gange basistaksten (som regel taksten for et 1. klassebrev på 20 gram). Fra 1. januar 2006 nedsættes eneretsgrænsen til 50 gram og prisen til to en halv gange basistaksten.

Lov om postvirksomhed bestemmer tillige, at staten har eneret til opstilling af postkasser samt udgivelse af frimærker. Eneretten er delegeret videre til Post Danmark A/S. Der henvises til særskilte bilag om postkasser og bilag om frimærker.

5. Brevkasser

Verdenspostkonventionen indeholder ikke egentlige bestemmelser om brevkasser.

EU-postdirektivet angiver alene, at forsendelsen skal afleveres på bopælen alternativt i særligt indrettede installationer.

Lov om postvirksomhed bemyndiger trafikministeren til at fastsætte regler om opstilling af brevkasser ved indgangen til villaer og rækkehuse samt om brevkasseanlæg i etageejendomme.

Endvidere kan trafikministeren fastsætte regler om opstilling af brevkasser ved indgangen til fritidshuse og om brevkasseanlæg i fritidshusområder. Der henvises til særskilt bilag om brevkasser.

6. Tilladelsesordninger

Ved tilladelsesordninger forstås, at det kræver en tilladelse at få adgang til postmarkedet. Tilladelsesordningen kan omfatte en eneret til en del af markedet, der fx kan kombineres med en pligt til at udføre postbefordring i hele eller en del af markedet.

Verdenspostkonventionen indeholder ikke bestemmelser om tilladelsesordninger, men forudsætter dog at der er en postadministration i landene.

EU-postdirektivet bestemmer, at medlemsstaterne kan gøre postvirksomhed betinget af tilladelsesordninger (autorisation, licens m. v.). Medlemsstaterne har således mulighed for at pålægge private operatører bestemte forpligtelser inden for befordringspligtområdet. Bestemmelserne skal medvirke til at sikre en finansiering af befordringspligten, jf. ovenfor under punkt 4.

Lov om postvirksomhed indeholder bemyndigelse til trafikministeren til at udstede koncession til en postvirksomhed. Loven bestemmer således, at trafikministeren meddeler koncession på udførelse af befordringspligten samt på udnyttelse af eneretten.

Der kræves ikke tilladelse til at udføre postbefordring uden for eneretsområdet. Loven bestemmer dog, at der er en anmeldelsespligt for virksomheder, der befordrer adresserede breve samt andre adresserede forsendelser op til 20 kg. Trafikministeren fastsætter nærmere regler om anmeldelsespligten.

Der er meddelt koncession til Post Danmark. Post Danmark A/S er indtrådt i koncessionens rettigheder og pligter i forbindelse med nedlæggelsen af den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark. Det nærmere indhold af koncessionen og bekendtgørelse om Post Danmarks eneret og befordringspligt fremgår af særskilt bilag herom.

Bekendtgørelse om postvirksomheders anmeldelsespligt, posthæmmelighed, poståbning, uanbringelige forsendelser m.v. opregner de oplysninger, som skal gives til Posttilsynet. Oplysningerne omfatter bl.a. navn og adresse, hvilken serviceform der udføres (kurervirksomhed, almindelig postvirksomhed eller en kombination heraf) selskabsform og indehaver(e). Desuden er der fastsat regler om posthæmmelighed samt regler om adgang til at åbne uanbringelige forsendelser uden retskendelse, herunder at poståbningen skal foretages af personer, som er specielt udpeget hertil af postvirksomhedens ledelse. De pågældende personer skal underskrive en erklæring om tavshedspligt. Erklæringen opbevares af postvirksomhedens ejer. Tillige er det fastsat, at det af en forsendelse skal fremgå, hvem der har ansvaret for postbefordringen. Herudover er der fastsat regler om straf, klageadgang m.v.

7. Priser, terminalafgifter, remail og betalingstjenester

7.1. Priser

Verdenspostkonventionen bestemmer, at medlemsstaterne har pligt til at sikre posttjenester til overkommelige priser. Endvidere bestemmer konventionen som udgangspunkt, at medlemslandene ikke kan kræve højere takster for postbefordring fra andre lande end de takster, der kræves for indenlandsk postbefordring. Dette princip gælder dog ikke, såfremt medlemslandene kan dokumentere, at omkostningerne ved befordring af post fra andre lande er højere end de omkostninger, der er ved befordring af indenlandsk post. En række posttjenester er fritaget for porto bl.a. post til krigsfanger, civile internerede samt blindeforsendelser.

EU-postdirektivet bestemmer, at alle ydelser skal gives på ensartede og ikke-diskriminerende vilkår. Priserne skal være overkommelige og gøre tjenesterne tilgængelige for alle brugere. Priserne skal stå i forhold til omkostningerne. Medlemsstaterne kan beslutte, at der skal anvendes samme takst på hele deres område (enhedstakst). Anvendelsen af en sådan ensartet takst udelukker ikke de befordringspligtige virksomheder fra at indgå individuelle takstaftaler med visse kunder. Rabatter m.v. skal gives på ikke-diskriminerende vilkår for både store kunder og konkurrerende postvirksomheder.

Endvidere bestemmer direktivet, at de beforderingspligtige virksomheder skal give klargøringsvirksomheder (virksomheder, der indsamler post fra forskellige kunder) de samme rabatvilkår, som de giver egne ligestillede tjenester (hvis de f. eks. driver klargøringsvirksomhed i datterselskaber). Private afsendere skal nyde godt af samme rabatvilkår som storkunder, når der sendes post på lignende betingelser.

Et princip indenfor det danske postområde er, at priserne (taksterne) skal være ensartede. Det indebærer, at der betales samme pris for samme forsendelse, uanset hvor i landet forsendelsen befordres ("enhedstakstsystemet"). Postlovgivningen indeholder tillige mulighed for ydelse af rabatter.

Lov om postvirksomhed bestemmer, at ministeren inden for eneretsområdet, det vil sige brevforsendelser op til 100 gram, fastsætter nærmere regler om takstfastsættelsen. Det fremgår af koncessionen for Post Danmark A/S, at taksterne fastsættes af koncessionshaveren, idet taksterne for eneretsområdet skal godkendes af ministeren. Det fremgår endvidere, at disse er omfattet af en prisloftsmodel. Modellen består i, at et vægtet gennemsnit af taksterne kan reguleres med maksimalt den procentvise udvikling i bruttoprisindekset med fradrag af 1 procentpoint pr. år. Prisloftsmodellen er beskrevet nærmere i bilag om prisloftsmodellen/enhedstakster.

Endvidere indeholder postlovgivningen regler om postbefordring af dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter op til 500 gram til særligt lave takster. De nuværende regler for postbefordring af blade til særlig lav takst er fastsat i en særskilt bekendtgørelse.

Bekendtgørelse om postbefordring af blade til særligt lave takster indeholder betingelserne for, hvornår et blad eller tidsskrift kan befordres til særlig lav takst. Endvidere indeholder bekendtgørelsen definitioner på blade og tidsskrifter. Vilkårene angår bl.a. krav til udgivelseshyppighed, krav om betalingsforhold mellem udgiver og modtager (undtaget er nærmere opregnede tilfælde/udgivere), teknisk betingelser til bladene samt bestemmelser om sektioner og bladtillæg. Blade der ønskes postbefordret i medfør af bekendtgørelsen skal godkendes af Posttilsynet (i dag Færdselsstyrelsen).

Der er endvidere udstedt bekendtgørelse om opgørelse af tilskud ved Post Danmarks befordring af dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster. Tilskuddet opgøres som Post Danmarks underskud på dækningsbidrag II-niveau samt en regulering i forhold til mængden af forsendelser og udviklingen i forbrugerprisindekset. Det vil sige, at Post Danmark A/S ikke modtager dækning for de omkostnin-

ger, som ikke entydigt kan henføres til produktet. Der henvises til særskilt bilag om regnskabsreglementet.

7.2. Terminalafgifter

Verdenspostkonventionen fastsætter principper – og i en række tilfælde også beløb – for de afregninger, der finder sted mellem postadministrationerne. Det kan f. eks. være udgifter ved lufttransport, vejledende takster, internationale svarkuponer osv.

De vigtigste bestemmelser vedrører den gensidige betaling for modtagelse og omdeling af ankomende udlandspost:: Terminalafgifterne.

Grundlaget for terminalafgiftssystemet er, at der mellem de industrialiserede lande tilstræbes afregning, som afspejler modtagerlandets omkostninger ved omdeling, som de er udtrykt i indenrigstaksterne, mens der er tale om et fastprissystem i udvekslingen af post mellem udviklingslande.

EU-postdirektivet bestemmer, at terminalafgifter fastsættes i forhold til omkostningerne ved håndtering og omdeling af post fra udlandet. Vederlaget herfor skal tillige fastlægges i forhold til kvaliteten af de leverede tjenesteydelser, og afgifterne skal være gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

7.3. Remail

Verdenspostkonventionen indeholder et princip om gensidig betaling for modtagelse og omdeling af ankomende grænseoverskridende post.

Forskelle i takster mellem de forskellige lande har imidlertid gjort spørgsmålet om "re-mail" aktuelt. Ved "re-mail" forstås, at post fra en afsender i et land indleveres til postbefordring i et andet land.

Intet medlemsland er forpligtet til at modtage og omdele brevpost, som en afsender boende på dets territorium har foranlediget afsendt fra et andet land for at nyde fordel af dette lands lavere (udenrigs)takster.

Modtagerlandet har ret til at opkræve ekstra afregning for post fra et andet land, som sendes til modtagerlandet via et tredjeland. Den ekstra beregning kan bestå i enten 80 pct. af modtagerlandets indenrigstakst eller et beløb pr. forsendelse og vægt.

EU-postdirektivet indeholder ikke bestemmelser om remail: men EF-domstolen har taget stilling til spørgsmålet, hvorefter en postoperatør i modtagerlandet er berettiget til at modtage differencen mellem terminalafgiften og den nationale indenrigsporto.

Brevposten til udlandet blev liberaliseret i maj 1996. Herved er Danmark blevet en del af et marked for remail, idet store kunder kan vælge at lade andre operatører foretage befordring af udgående internationale breve, som efterfølgende kan befordres til Danmark eller tredjeland.

Derimod indeholder bekendtgørelse om Post Danmarks eneret og befordringspligt en regel om, at Post Danmark under visse betingelser kan afvise at viderebefordre adresserede breve fra udlandet, som giver indtryk af at være indleveret til postbefordring i udlandet af en afsender i Danmark.

7.4. Betalingstjenester

Overenskomst om postale betalingstjenester omfatter overførsel af pengemidler og udveksling af postanvisninger (via indbetaling på et posthus eller udbetaling fra en girokonto), indbetaling til girokonto eller andre typer af konti, herunder bankkonti og overførsler mellem girokonti.

Hovedreglen er, at afsendelseslandet frit kan prissætte forretningerne, herunder opkræve betaling for tillægsydelser, ønsket af afsenderen.

Udveksling af forretninger kan ske pr. post, ved telekommunikation, magnetbånd eller andre medier, herunder elektroniske, idet administrationerne kan aftale andre udvekslingsmåder.

Overenskomsten omhandler tillige, under hvilke vilkår der kan ske udbetaling, efterlysning af beløb, samt at det er postadministrationen, der er ansvarlig for de indbetalte beløb.

8. Regnskabsregler for postoperatører

Verdenspostkonventionen indeholder ikke bestemmelser om regnskabsregler for postoperatører.

EU-postdirektivet indeholder derimod en række krav til de befordringspligtige virksomheders regnskabsaflæggelse.

For det første skal der udarbejdes adskilte regnskaber for 1) eneretsområdet, 2) befordringspligtområdet uden for eneretten og 3) tjenester uden for befordringspligten, som udføres i fri konkurrence.

De direkte henførbare omkostninger henføres til de enkelte tjenester. De ikke-direkte henførbare omkostninger fordeles efter en fordelingsnøgle, idet de så vidt muligt henføres til bestemte tjenester.

Et uafhængigt kompetent organ skal kontrollere, at regnskabsprincipperne er overholdt og afgive en erklæring.

Medlemsstaterne skal underrette Kommissionen om de anvendte omkostningsfordelingssystemer. Hvis en medlemsstat ikke har givet eneret på nogen tjenester og ikke har oprettet en udligningsfond til finansiering af befordringspligten, kan den nationale forvaltningsmyndighed beslutte ikke at fastsætte krav til regnskabsaflægelse. Kommissionen skal underrettes herom.

Lov om postvirksomhed bemyndiger trafikministeren til at fastsætte regler om regnskabsmæssige- og konkurrenceforhold. Regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinier sikrer bl.a. overholdelse af principper for retvisende regnskabsføring, samt at det fornødne datagrundlag er til stede med henblik på vurdering af, om reglerne for lige konkurrencevilkår er overholdt (forbud mod konkurrenceforvridende krydssubsidiering).

Det fremgår bl.a. af regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige retningslinier, at der skal udarbejdes delregnskaber for hovedforretningsområderne, at krydssubsidiering fra enerets- og befordringspligtområdet til det rene konkurrenceområde ikke må finde sted, og det forudsættes, at Post Danmarks priser som hovedregel dækker alle omkostninger samt en rimelig avance, og at det rene konkurrenceområde mindst skal hvile i sig selv. Der henvises til bilag om regnskabsreglement og konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark A/S.

9. Posthjemmelighed

Verdenspostkonventionen bestemmer, at der i medlemslandene skal fastsættes nærmere regler til sikring af posthjemmeligheden.

EU-postdirektivet indeholder ikke bestemmelser om sikring af posthjemmeligheden.

Lov om postvirksomhed bestemmer, at den der virker eller har virket i en postvirksomhed, eller den, der efter aftale med en postvirksomhed udfører postbefordring, ikke må give uvedkommende underretning om andres benyttelse af postale tjenesteydelser eller lejlighed til selv at skaffe sig sådan oplysning. Bestemmelsen omfatter således både en koncessionshaver og anmeldelsespligtige postvirksomheder.

Når visse betingelser er opfyldt, kan postvirksomheden åbne forsendelser uden retskendelse.

10. Ansvar for beskadigelse og bortkomst/erstatning

Verdenspostkonventionen indeholder bestemmelser om beskadigede og bortkomne forsendelser. Endvidere fastlægges ansvarsfordelingen mellem afsendende og modtagende postadministration.

Konventionens erstatningsbeløb er minimumsregler, og der kan på bilateralt eller multilateralt plan fastsættes andre og gunstigere regler.

EU-postdirektivet indeholder ikke bestemmelser om ansvar for beskadigelser m.m.

Lov om postvirksomhed indeholder en bemyndigelse til trafikministeren til at fastsætte nærmere regler om koncessionshaverens erstatningspligt ved forsinkelser, bortkomst og beskadigelse af forsendelser, der er omfattet af befordringspligten.

Lovgivningen indeholder ikke bestemmelser om anmeldte postvirksomheders ansvars- og erstatningspligt. For disse virksomheder gælder dansk rets almindelige culparegel, hvilket indebærer et erstatningsansvar, såfremt en virksomhed forsætligt eller uagtsomt har handlet retsstridigt, og der derved er sket en skade på en befordret genstand, skal erstatte den beskadigede genstand.

11. Klageadgang

Verdenspostkonventionen indeholder ikke bestemmelser om klageadgang.

EU-postdirektivet bestemmer, at medlemsstaterne skal sikre enkle og gennemsigtige procedurer for klagebehandling og sikre, at den befordringspligtige virksomhed årligt offentliggør en redegørelse for klagerne og resultatet af deres behandling. Der skal tillige indføres procedurer til fastlæggelse af ansvarsfordeling, når flere operatører er involveret i postbefordring. Medlemsstaterne bemyndiges endvidere

til at udstrække anvendelsesområdet for sådanne klagesystemer 1) til tjenester uden for befordringspligtområdet og 2) til tjenester inden for befordringspligtområdet, som udføres af andre operatører end de befordringspligtige virksomheder.

Lov om postvirksomhed bemyndiger trafikministeren til at begrænse klageadgangen, således at der alene er klageadgang til én under trafikministeren oprettet styrelse.

Ifølge bekendtgørelse om Post Danmarks befordringspligt og eneret m.v. er der klageadgang til Posttilsynet (i dag Færdselsstyrelsen), for så vidt angår Post Danmarks afgørelser.

12. Kontrol og straffebestemmelser

Verdenspostkonventionen og EU-postdirektivet indeholder ikke bestemmelser om kontrol og straf.

Lov om postvirksomhed bestemmer, at Posttilsynet (i dag Færdselsstyrelsen) med henblik på kontrol af, at der ikke udføres postbefordring i strid med eneretten, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse kan foretage kontrolbesøg i postvirksomheders lokaliteter. Posttilsynet har herunder adgang til at gennemgå forretningsbøger, regnskabsmateriale, korrespondance og elektronisk lagrede data samt til at undersøge forsendelser.

Udgangspunktet for straf er, at medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes den, der overtræder lovens bestemmelser eller bestemmelser udstedt i medfør heraf, med bøde.

Straffelovens § 152 og §§152d-f om forbrydelser i offentlig tjeneste og hverv herunder tavshedspligt finder tilsvarende anvendelse for den, der virker i en postvirksomhed eller i en virksomhed, der efter aftale med en postvirksomhed udfører postbefordring.

13. Udviklingstendenser i de internationale rammevilkår

Verdenspostunionen (UPU)

UPU befinder sig midt i en moderniserings- og omstillingsproces, som koncentrerer sig om følgende, som i al væsentlighed handler om organisering og finansiering af organisationen:

- UPU's struktur og mission, som består i en mere præcis definition af UPU's formål og en tidssvarende struktur. Der arbejdes mod at få udformet strukturen således, at der sker en adskillelse mellem regulatorer (medlemsstaternes myndighedsorganer) på den ene side og operatører (offentlige postvirksomheder) og andre interesserede parter (f.eks. forbrugere, industri m.v.) på den anden.
- Åbning af unionen med henblik på, at andre interesserede parter kan have permanent observatørstatus. Spørgsmålet er forbundet med UPU's struktur.
- "Fleksibel finansiering" af UPU's aktiviteter. I dag bærer UPU nogle af omkostningerne ved produktudvikling, som i realiteten burde bæres af de lande, som deltager i det konkrete udviklingsprojekt, og der arbejdes på at få ændret finansieringsforholdet, således at det fremover bliver de involverede lande, der bærer alle omkostninger ved produktudvikling.
- Revision af systemet for gensidig betaling af grænseoverskridende post (terminalafgifter). De gensidige betalinger har hidtil som hovedregel ikke dækket modtagerlandets omkostninger ved omdeling af ankommande brevpost.

De forpligtelser, som påhviler Danmark efter Verdenspostkonventionen og overenskomsten om postale finansielle tjenesteydelser, er gældende frem til næste Verdenspostkongres. Kongresser afholdes hvert 5. år, og den førstkommande afholdes i 2004.

Til kongresbehandling foreligger sædvanligvis et stort antal forslag fra medlemslandene både af regulatorisk art og af mere driftsbetonet art. Forslagene foreligger først på et senere tidspunkt, hvorfor der på nuværende tidspunkt ikke kan siges noget konkret om disse.

EU

Kommissionen har gennemført og gennemfører løbende forskellige undersøgelser af postsektoren. Forud for fremsættelsen af det seneste direktivforslag har Kommissionen gennemført en række undersøgelser med hensyn til forskellige scenarier for yderligere liberalisering. For tiden gennemføres en undersøgelse af beskæftigelsen i postsektoren i medlemslandene.

I CEN (det europæiske standardiseringsorgan) udarbejdes på Kommissionens initiativ standarder for måling af postkvalitet.

I forlængelse af den gradvise åbning af postmarkedet, hvor første skridt er taget pr. 1. januar 2003 og andet skridt pr. 1. januar 2006 gennemfører Kommissionen en

undersøgelse af, hvilken indvirkning en fuld gennemførelse i 2009 af det indre marked for posttjenester (enerettens fuldstændige afskaffelse) har på befordringspligten. Kommissionens rapport herom skal foreligge senest 31. december 2006 tillige med et forslag om, hvorvidt 2009 kan bekræftes som året for afskaffelse af eneretten eller om der skal fastlægges andre foranstaltninger på baggrund af undersøgelsen.

14. Arbejdsdeling mellem myndigheder

Trafikministeriets departement varetager følgende:

- Udformning af love og bekendtgørelser og fortolkning af sektorlovgivningen, herunder udarbejdelse af koncessionsbestemmelser.
- Departementale forhold vedrørende postområdet og Post Danmark.
- Konkurrence- og regnskabsmæssige forhold på koncessionsområdet.
- Opgaver vedrørende internationale postale forhold.
- Rekursinstans for afgørelser truffet af Posttilsynet (i dag Færdselsstyrelsen).

Færdselsstyrelsen varetager følgende:

- Tilsyn med koncessionen, herunder som første klageinstans.
- Endelig afgørelse af spørgsmål vedrørende bekendtgørelse om Post Danmarks befordringspligt og eneret m.v., som vedrører bl.a. erstatningsspørgsmål i relation til befordringspligtige ydelser.
- Tilsyn med øvrige postvirksomheder (registreringspligten).
- Administration af reglerne på bladområdet, herunder visitation af blade, som ønskes optaget i bladtilskudsordningen.

Herudover er styrelsen administrativt tillagt opsynet med Post Danmarks efterlevelse af de konkurrenceretlige retningslinier og tilsynet deltager i internationale postale regulatøraktiviteter, herunder deltagelse i permanente arbejdsgrupper under den europæiske regulatørorganisation CERP samt i forberedelserne til Verdenspostkongresser.

Fra 2003 er Færdselsstyrelsen opgaveportefølje og bistand til departementets løsning af opgaverne endvidere fastlagt i en institutionskontrakt.

Konkurrencestyrelsen varetager følgende:

- De konkurrenceretlige retningslinier for Post Danmark suppleres af konkurrencelovens almindelige bestemmelser, når det drejer sig om konkurrenceområdet.
- Loven indeholder som udgangspunkt forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod misbrug af dominerende stilling. En konkurrencebegrænsning, der er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, er undtaget fra forbudsbestemmelserne. I nærværende sammenhæng er tildeling af eneret til Post Danmark på breve op til 100 gram en direkte følge af offentlig regulering. På alle andre områder er Post Danmark underlagt konkurrencelovens bestemmelser, herunder bestemmelserne om forbud mod misbrug af dominans.

Bilag 2

Koncession og bekendtgørelse om Post Danmarks beforderingspligt og eneret

Trafikministeren er efter lov om postvirksomhed bemyndiget til at meddele koncession på udnyttelsen af statens rettigheder i medfør af loven samt pålægge koncessionshaveren at udføre de pligter, som påhviler staten.

Koncessionen udstedes i form af en bekendtgørelse.

Trafikministeren kan som tvangsmiddel pålægge koncessionshaveren daglige eller ugentlige bøder for overtrædelse af koncessionens bestemmelser.

Trafikministeren fører tilsyn med, at koncessionshaveren overholder vilkårene i denne, men kan bemyndige en styrelse eller tilsvarende institution til at udøve de beføjelser, som efter loven er tillagt ministeren. Der er fastsat nærmere regler om, at Posttilsynet (i dag Færdselsstyrelsen) fører tilsynet.

Koncessionshaveren skal på begæring meddele trafikministeren enhver oplysning om sine forhold på det koncessionerede område.

Trafikministeren kan pålægge koncessionshaveren at befordre dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster. Ministeren fastsætter regler om, hvilke blade m.v. der er omfattet. Staten dækker det tab, koncessionshaveren påføres ved at befordre disse blade. Ministeren fastsætter regler for opgørelsen af koncessionshaverens tab.

De nuværende bladregler er fastsat i en bekendtgørelse. Der er udstedt en særskilt bekendtgørelse om opgørelsen af den kompensation, som staten yder Post Danmark A/S i form af bladtilskuddet.

Koncessionshaveren kan herudover med trafikministerens godkendelse oprette og anvende en modtagerdatabase, der omfatter de postmodtagere, som koncessionshaveren er forpligtet til at sikre postbefordring. I forbindelse hermed kan koncessionshaveren indhente relevante oplysninger fra offentlige registre til ajourføring af databasen.

I hovedtræk er indholdet af koncessionen:

- Afgrænsning af eneretten i henseende til vægt- og prisgrænse:
Post Danmark er tildelt eneret på indenlandske adresserede breve og adresserede breve fra udlandet. Eneretten er afgrænset af en øvre vægtgrænse på 100 gram, og for indenlandske breve tillige af en prisgrænse på 3 gange taksten for et brev af første vægtsats.
- Afgrænsning af befordringspligten til ind- og udland samt Færøerne og Grønland. Befordringspligten skal ydes landsdækkende til ensartede priser og med høj kvalitet.
- Eneret til opstilling af postkasser, udgivelse af frimærker og anvendelse af det kronede posthorn.
- Konkrete service – og kvalitetsmål for forsendelser omfattet af befordringspligten samt krav til uvildig kvalitetsmåling for breve og offentliggørelse af målingerne.
- Krav til forretningsbetingelser, offentliggørelse af priser, klagevejledning, årlig redegørelse om klagebehandlingen og offentliggørelse heraf.
- Krav om ministerens godkendelse af takster for eneretsområdet og blade op til 500 gram.
- Krav til årlig redegørelse om posthusnettet (hidtidig udvikling og hovedprincipper for fremtidig udvikling).
- Krav om Post Danmarks udførelse af opgaver uden sædvanlig fortjeneste eller med underskud (f.eks. blindeforsendelser).
- Fastsættelse af regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinier.
- Krav til Post Danmarks deltagelse i arbejdet i internationale samarbejdsorganisationer.
- Krav om Post Danmarks efterlevelse af forpligtelser i henhold til bindende beslutninger truffet af UPU og andre aftaler indgået af den danske stat.
- Krav om planlægningsarbejde og foranstaltninger til opretholdelse af postbefordring under ekstraordinære omstændigheder.
- Krav om ministerens godkendelse af det årlige frimærkeprogram.

- Tilsyn med koncessionen, ændringer heri (bl.a. skal koncessionshaveren respektere ændringer som følge af lov eller bindende beslutning truffet af EU) og straffebestemmelser m.v.

I hovedtræk er indholdet af bekendtgørelse om Post Danmarks eneret og befordringspligt m.v. regler for følgende:

- Befordringspligten vedrørende ind- og udland samt Færøerne og Grønland.
- Post Danmarks eneret (vægt- og prisgrænse samt fysiske mål).
- Remail (adgang til at afvise forsendelser fra udlandet, som giver indtryk af at være indleveret i udlandet af eller på vegne af en dansk afsender).
- Erstatning for beskadigede eller bortkomne forsendelser omfattet af befordringspligten (ind- og udland).
- Brevkasser bestemt til aflevering af post samt andre regler for udlevering.
- Uanbringelige forsendelser og åbning af forsendelser.
- Klageadgang til Posttilsynet (i dag Færdselsstyrelsen), hvis afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Bilag 3

Regnskabsprincipper / produktøkonomiopgørelser hos Post Danmark A/S

I dette bilag beskrives de gældende krav om regnskabsprincipper/produktøkonomiopgørelser hos Post Danmark A/S.

Bilaget beskriver først bestemmelserne i EU-reguleringen og den danske lovgivning. Dernæst behandles Post Danmarks seneste årsregnskab og endelig omtales en afgørelse truffet af Europa-Kommissionen om anvendelse af regnskabsprincipper i en konkret konkurrencesag.

I dag aflægger selskabet regnskab på sædvanlig vis efter årsregnskabsloven, men der stilles tillige krav om interne regnskabssystemer/produktøkonomiopgørelser, da selskabet både har aktiviteter på enerets- og konkurrenceområder.

For at synliggøre, at der ikke sker ulovlig krydssubsidiering, kræves det, at selskabet offentliggør delregnskaber for hovedforretningsområderne. Hovedforretningsområderne er enerets- og konkurrenceområdet. Konkurrenceområdet opdeles i henholdsvis et område med konkurrence med befordringspligt og et område med konkurrence uden befordringspligt (det ”rene konkurrenceområde”).

Regnskabsopgørelsen anvendes endvidere til opgørelse af statens tilskud til Post Danmark A/S til dækning af underskuddet ved den særlige pligt til postbefordring af blade til særligt lave takster (”bladtilskuddet”).

Af bemærkningerne til forslag til Lov om Post Danmark A/S fremgår det, at de konkurrenceretlige retningslinier i forbindelse med den nye koncession vil blive gennemgået, således at disse forenkles mest muligt.

Med det formål at overveje ændringer i de nuværende regnskabsregler for selskabet i lyset af den løbende liberalisering af postmarkedet og forberedelsen af privatiseringen af Post Danmark A/S er der således nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Trafikministeriet, Post Danmark A/S og Konkurrencestyrelsen.

Drøftelserne i gruppen skal belyse, om der kan udarbejdes regnskabsprincipper for

Post Danmark A/S, som giver et mere fyldestgørende billede af selskabets økonomi inden for de forskellige forretningsområder, bl.a. set i lyset af bemærkningerne om delregnskaber for selskabets hovedforretningsområder i Post Danmarks seneste årsrapport (2002).

Dette analysearbejde skal bl.a. ses i lyset af Europa-Kommissionens beslutning af den 20. marts 2001 i en klagesag rejst af den private postvirksomhed UPS mod Deutsche Post A. G. (DPAG). Denne afgørelse betjener sig af opgørelse af omkostningerne ved de enkelte processer i pakkebefordringen og fastsætter nogle principper vedrørende de befordringspligtige postvirksomheders konkurrenceadfærd.

Arbejdsgruppen forventes at afslutte sit arbejde i løbet af 2003.

1. Krav om regnskabsprincipper / produktøkonomiopgørelser

I postdirektivet fra 1997 gives der udtryk for den betragtning, at det er nødvendigt med en regnskabsmæssig adskillelse af de tjenester, der er omfattet af eneret, og de tjenester, der ikke er omfattet heraf. Formålet med en sådan regnskabsmæssig adskillelse er at få et tilstrækkeligt klart overblik over de reelle omkostninger ved de forskellige tjenester. Endvidere er formålet at undgå krydssubsidiering fra tjenester, der er omfattet af eneret, til tjenester, der ikke er omfattet heraf, til skade for konkurrencen.

Det vurderes derfor, at de befordringspligtige virksomheder bør indføre omkostningsfordelingssystemer, som kan kontrolleres uafhængigt, og hvor omkostningerne så nøjagtigt som muligt kan henføres til de enkelte tjenester på grundlag af gennemsigtige procedurer, f.eks. ved at gennemføre princippet om fuld omkostningsfordeling.

Disse betragtninger konkretiseres i postdirektivets artikel 14. Her fremgår det, at de befordringspligtige virksomheder i deres interne regnskabssystemer skal udarbejde adskilte opgørelser for i hvert fald hver enkelt af de tjenester, der er omfattet af eneret, og for de tjenester, der ikke er omfattet af denne. I opgørelserne for de tjenester, der ikke er omfattet af eneret, skal der endvidere sondres klart mellem tjenester, der er omfattet af befordringspligten, og tjenester, der ikke er omfattet heraf. Endelig fremgår det, at sådanne interne regnskabssystemer skal baseres på anvendelse af ensartede og objektivt begrundede principper for produktøkonomiopgørelser.

I postdirektivet angives følgende måde at fordele omkostningerne til de enkelte tjenester:

- ”a) omkostninger, som direkte kan henføres til en særlig tjeneste, henføres til denne
- b) fællesomkostninger, dvs. omkostninger, som ikke direkte kan henføres til en særlig tjeneste, konteres således:
 - i) fællesomkostningerne fordeles så vidt muligt på grundlag af en direkte analyse af omkostningernes oprindelse
 - ii) er det ikke muligt at foretage en direkte analyse, henføres fællesomkostningerne på grundlag af en indirekte sammenkædning med en anden omkostningskategori eller gruppe af omkostningskategorier, for hvilken der kan foretages en direkte henføring eller kontering; en sådan indirekte sammenkædning skal bygge på sammenlignelige omkostningsstrukturer
 - iii) kan der hverken findes en direkte eller indirekte metode til omkostningsfordeling, skal omkostningskategorierne fordeles på grundlag af en generel fordelingsnøgle, som beregnes ved at anvende forholdet mellem alle direkte eller indirekte henførte eller fordelte omkostninger vedrørende hver enkelt af de tjenester, der er omfattet af eneret, på den ene side og de andre tjenester på den anden side.”

Det vil sige, at man med ovenstående så vidt muligt søger at identificere den direkte kilde til omkostningerne. Såfremt det ikke er muligt, kan der anvendes mere indirekte fordelingsprincipper.

Der er ikke dermed tale om en ultimativ måde at fordele omkostninger på. Forskellige omkostningsfordelingssystemer må anvendes, forudsat at de er forenelige med kravet om adskilte opgørelser for tjenester med og uden eneret, herunder sondringen mellem tjenester med og uden beforderingspligt, samt med kravet om ensartede og objektivt begrundede principper for produktøkonomiopgørelser. Endvidere skal de være godkendt af den nationale forvaltningsmyndighed.

Grundlæggende er Post Danmarks produktøkonomisystem lagt an efter den ovenfor citerede måde med hensyn til fordeling af omkostninger.

Endelig kræves det i postdirektivet, at den nationale forvaltningsmyndighed sikrer, at et kompetent organ, som er uafhængigt af den beforderingspligtige virksomhed,

kontrollerer, at regnskaberne er forenelige med det anvendte (fastsatte) omkostningsfordelingssystem, samt at en erklæring herom regelmæssigt offentliggøres.

Det er derfor et krav i regnskabsreglement for Post Danmark, at en statsautoriseret revisor skal afgive en erklæring om, at den anvendte produktøkonomimodel overholder fastsatte principper og metoder.

Endvidere skal en statsautoriseret revisor, i forbindelse med selskabets aflæggelse af årsregnskab, afgive en erklæring om, hvorvidt regnskabsførelsen og forretningsvirksomheden er sket i overensstemmelse med regnskabsreglementet og de tilhørende konkurrenceretlige retningslinier.

Erklæringen offentliggøres ved orienteringen af Folketingets Trafikudvalg sammen med Post Danmarks årsberetning og regnskab.

2. Den danske postlovgivning, herunder bekendtgørelser, konkurrenceretlige retningslinier og regnskabsreglement.

I medfør af lov om postvirksomhed² har trafikministeren i koncessionen for Post Danmark³ fastsat vilkår om selskabets overholdelse af konkurrence- og regnskabsmæssige forhold.

Det fremgår af koncessionen, at trafikministeren efter drøftelse med Konkurrencestyrelsen og Post Danmark fastsætter et regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinier.

Det fastslås herudover i koncessionen, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder uden befordringspligt ikke må finde sted. Endvidere fastslås det, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til konkurrenceområder med befordringspligt ikke må række videre, end det er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af det landsdækkende udbud af de pågældende befordringspligt-tjenester til en ensartet pris og på et højt kvalitetsniveau, samt at den tilladte krydssubsidiering ikke må give anledning til konkurrenceforvridning.

² lov nr. 89 af 8. februar 1995

³ bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999

Det betyder bl.a., at der ikke må ske overførsel af midler fra brevområdet med eneret til produkter/ydelser, som Post Danmark udfører i konkurrence med andre distributører m.v., og som Post Danmark ikke samtidig har (befordrings)pligt til at befordre/udføre. F.eks. befordring af pakker over 20 kg og ekspedition af giroindbetalinger på posthusene.

Hvad angår tilladt krydssubsidiering, er der tale om, at der, under visse forudsætninger, må ske overførsel af midler fra brevområdet med eneret til produkter, som Post Danmark befordrer i konkurrence med andre distributører, men som til forskel fra situationen med ikke-tilladt krydssubsidiering er underlagt befordringspligt for Post Danmarks vedkommende. F.eks. befordring af pakker op til 20 kg og befordring af dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster.

Der er altså adgang for Post Danmark A/S til at foretage krydssubsidiering af befordringspligtige tjenester, hvis det kan begrundes i hensynet til opretholdelse af befordringspligten.

Post Danmark A/S har hidtil alene foretaget krydssubsidiering ved befordringen af dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster. Her har den tilladte krydssubsidiering i gennemsnit i perioden 1995-2002 udgjort 239 mio. kr. om året.

I regnskabsreglementet er der bl.a. at fastsat supplerende krav til måden at føre virksomhedsregnskab på og krav til en supplerende produktøkonomisk opstilling af regnskabet. Formålet med de konkurrenceretlige retningslinier er at fastsætte retningslinier for Post Danmarks adfærd vedrørende konkurrenceforhold for at sikre imod konkurrenceforvridning, jf. ovenfor.

De to regelsæt blev udarbejdet i 1995 og ajourført året efter bl.a. på baggrund af de indhøstede erfaringer med regelsættene i Post Danmarks første år som selvstændig offentlig virksomhed. Som følge af at regelsættene har bestået i 8 år, vil det være naturligt at gennemgå disse i deres helhed bl.a. med henblik på overvejelser af ændringer i lyset af den løbende liberalisering af postmarkedet og forberedelsen af privatiseringen af Post Danmark A/S.

Krav i den danske postlovgivning om regnskabsprincipper/ produktøkonomiopgørelser er fastsat på et tidspunkt, hvor postdirektivet fra 1997 endnu ikke var vedtaget. De danske krav blev imidlertid lagt tæt op ad de dengang forventede bestemmelser i postdirektivet. I den sammenhæng kan det nævnes, at de danske krav har

været inspirationskilde til, at der også i postdirektivet opereres med en tre-delning af de interne regnskaber.

3. *Kravene*

Af væsentlige danske krav, der kan siges at ”gå videre” end postdirektivets krav, skal nævnes kravet om kvalitetscertificering af det såkaldte ”produktøkonomi-kalkulationssystem”, dvs. det system, der ”producerer” produktøkonomiopgørelser og delregnskaber.

Kravet til Post Danmark er her, at der skal ske en kvalitetscertificering efter en almen anerkendt international standard.

Som lempelse i dette krav har Trafikministeriet i sin tid accepteret, at certificeringen foretages af et eksternt statsautoriseret revisionsfirma (altså ikke et egentligt certificeringsorgan som f.eks. Dansk Standard), og at det ikke er en betingelse, at der skal være tale om en bestemt metode. Men naturligvis skal certificeringen leve op til de stillede krav i regnskabsreglementet.

Der er således allerede taget et vist hensyn til den byrde, som en certificering ellers kunne indebære for Post Danmark.

I øvrigt skal det bemærkes, at regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige retningslinier i sin tid (1995) blev udarbejdet efter forudgående drøftelser med Post Danmark. Tilsvarende forholder det sig med justeringen af de to regelsæt i 1996, hvor der bl.a. var tale om at inddrage erfaringerne fra Post Danmarks første år som selvstændig offentlig virksomhed

Derudover har regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige retningslinier været behandlet i Konkurrencerådet, ligesom de to regelsæt har været genstand for drøftelser mellem Trafikministeriet og Konkurrencerådets Sekretariat (nu Konkurrencestyrelsen).

4. *Baggrunden for de danske krav*

Kravet om kvalitetscertificering af kalkulationssystemet skal bl.a. tjene til at sikre, at datafangsten ved fødesystemer og databearbejdelsen er af ensartet høj kvalitet, og dermed at de nøgletal, som fordeler omkostninger på produkter og ydelser, er pålidelige. Dette skal igen sikre, at der ikke via kvalitetssvigt i nøgletallene sker utilsigtet

krydssubsidiering (hvilket med manglende kvalitet også kan gå ”den forkerte vej” for Post Danmark). Men ikke mindst skal kravet om kvalitetscertificering ses i lyset af statens bladtillskud til Post Danmark på i dag godt 465 mio. kr. årligt.

Baggrunden for de danske krav vedrørende konkurrencemæssige forhold, som de er udmøntet i regnskabsreglementet med tilhørende konkurrenceretlige retningslinier, skal ses i lyset af den politiske aftale 1994 om etablering af Post Danmark. Det var en aftale mellem den daværende regering (S, R, og CD) på den ene side og Venstre og Konservative på den anden side. Desuden tilsluttede SF sig aftalen.

Af hensyn til de private virksomheder, som måtte forvente en øget konkurrence fra Post Danmark, ønskede Venstre og Konservative sikkerhed for, at konkurrencen i postsektoren blev udøvet af Post Danmark på lige og fair vilkår. Især var partierne interesserede i at sikre, at Post Danmark ikke kunne benytte indtægter fra eneretsområdet til at understøtte konkurrenceaktiviteter, medmindre der var tale om aktiviteter som led i befordringspligten. Det var derfor et led i aftalen, at der skulle fastsættes et regnskabsreglement på baggrund af et sæt konkurrenceretlige retningslinier.

5. Post Danmarks årsrapport 2002 vedr. delregnskaber for selskabets hovedforretningsområder

Af Post Danmarks årsrapport 2002 under afsnittet om delregnskaber for Post Danmarks hovedforretningsområder fremgår det, at det er selskabets opfattelse, at de fastlagte omkostningsfordelingsprincipper ikke giver et tilstrækkeligt fyldestgørende billede af virksomhedens forretningsmæssige indtjeningsstruktur.

I overensstemmelse med de konkurrenceretlige retningslinier, der gælder for selskabet, baserer Post Danmark A/S sine forretningsmæssige beslutninger på en allokering af samproduktionsfordele med baggrund i de enkelte forretningsområders markedsmæssige vilkår.

Selskabet oplyser, at dette omkostningsfordelingsprincip tilsvarende har været grundlaget for Europa-Kommissionens konkurrenceretlige beslutning af 20. marts 2001 (COMP/35.141) i en sag anlagt mod Deutsche Post A. G. vedrørende pris-sætningen for postordrepakker.

6. Europa-Kommissionens afgørelse

Europa-Kommissionen har undersøgt en konkret klagesag indbragt af private pakkevirksomheder, som mente, at Deutsche Post A. G. (DPAG) foretog krydssubsidiering af selskabets befordring af postordrepakker.

Kommissionen konkluderede på baggrund af sin undersøgelse af klagesagen, at DPAG har brugt 572 mio. EUR, som virksomheden modtog af staten til finansiering af sine forsyningspligtigheder, til at finansiere en aggressiv prispolitik, der skulle underbyde private konkurrenter i pakkesektoren i perioden mellem 1994 og 1998. Denne adfærd er i strid med det grundlæggende princip om, at virksomheder, der modtager offentlig støtte til at finansiere deres forsyningspligtigheder, ikke må anvende disse midler til at subsidiere konkurrenceprægede aktiviteter. Den tyske regering har en frist på to måneder til at underrette Kommissionen om, hvordan den vil inddrive det beløb, Deutsche Post ulovligt har brugt i den kommercielle sektor.

I dette tilfælde definerer Kommissionen krydssubsidiering som det forhold, at indtægterne fra en tjeneste ikke er tilstrækkelige til at dække de specifikke meromkostninger (de omkostninger, der *alene* opstår som følge af den pågældende tjeneste), mens en anden tjeneste (in casu: brev tjenester) har en indtjening, som overstiger ”stand alone”-omkostningerne⁴, således at overskud fra denne sidste tjeneste overføres til den tabsgivende tjeneste.

Det centrale ved vurderingen af omkostningsfordelingen og dermed afgørelse af, om der foreligger krydssubsidiering, er sondring mellem *fælles faste* omkostninger (som ikke entydigt kan henføres til en bestemt tjeneste) og de *ydelsesspecifikke* omkostninger (som alene opstår ved en bestemt tjeneste).

Afgørelsen DPAG gør sig således nogle overvejelser om den *kapacitetsreserve*, som den befordringspligtige virksomhed må have til sin rådighed for at kunne leve op til de forpligtelser for leveringskvalitet, som gælder for de almindelige befordringspligtige tjenester⁵.

DPAG vil som følge af befordringspligten have pligt til at råde over en kapacitet,

⁴ DPAG-beslutningen pkt. 6.

⁵ DPAG-beslutningen pkt. 9. og 10.

der tillader DPAG at betjene alle kunder med pakketjenester. Omkostningerne til reservekapaciteten kan altså ikke beregnes som ”ydelsesspecifikke” og henføres til en bestemt tjeneste (som kunne falde bort), men betragtes af Kommissionen som fælles faste omkostninger.⁶

Det centrale begreb er de *ydelsesspecifikke* omkostninger, dvs. de meromkostninger, som bliver udløst alene på grundlag af den bestemte tjeneste. I forbindelse med pakketjenesten kan disse meromkostninger kun opføres, hvis tjenesten ikke udføres via posthusnettet.

Krydssubsidiering fra andre tjenester til pakketjenesterne for postordrekunder kan kun undgås, hvis indtjeningen fra disse tjenester overstiger de ydelsesspecifikke omkostninger.⁷

Kommissionen skelner herefter i den konkrete sag – på grundlag af en analyse af den faktiske tilrettelæggelse af det postale kredsløb for postordrepaketjenesten mellem omkostningerne i de enkelte faser af håndteringen af disse forsendelser:⁸

- **Afhentning** (eftersom pakkerne ikke indleveres over skranken) kan henregnes til ydelsesspecifikke omkostninger.
- **Stationær håndtering**: Kapitalomkostningerne kan henregnes til fælles faste omkostninger, mens personale- og materialeomkostninger må betragtes som ”ydelsesspecifikke”, idet de varierer efter pakkemængderne.
- **Fjerntransport**: Fjerntransport mellem DPAGs centre skal afholdes uanset mængder, og kan altså ikke bestemmes som ”ydelsesspecifik”.
- **Regional – og nærtransport**: Her mener DPAG at kunne henføre halvdelen af omkostningerne til postordrepaketjenesten, hvorfor disse betragtes som ”ydelsesspecifikke”: De ville falde bort, hvis denne tjeneste blev indstillet.
- **Udlevering**: Her skelnes mellem udbringning (kørselsaktiviteter) og udlevering ved skranken. Kørselsomkostningerne er mindre ydelsesspecifikke end udleveringsforretninger ved skranken.

⁶ DPAG-beslutningen pkt. 9

⁷ DPAG-beslutningen pkt. 10.

⁸ DPAG-beslutningen pkt. 11. – 17.

I den konkrete sag ændrede DPAG sin organisation, så en særlig del af organisationen, ”Newco”, fra 31. december 2001 varetager alle erhvervspakketjenester, herunder katalogbefordring⁹.

DPAG forpligter sig til at opføre afregninger mellem DPAG og Newco særskilt for de fire faser i postbefordringen (afhentning, stationær håndtering, transport og udlevering). Endvidere forpligter DPAG sig til at levere sine ydelser til samme priser over for Newco som over for konkurrenter på pakkemarkedet, som benytter DPAGs ydelser.

Kommissionen betinger sig i sin afgørelse en særlig adgang til at kontrollere konstruktionen, herunder foretage revision¹⁰.

7. Overvejelser om fremtidige regnskabsprincipper

Med henvisning til Europa-Kommissionens afgørelse i DPAG-sagen og de regnskabsprincipper, som beskrives i gennemgangen af sagen, finder Post Danmark A/S at der er behov for at revurdere de gældende bestemmelser for regnskabsopgørelser.

Det er selskabets vurdering, at der er behov for at skabe overensstemmelse mellem de principper, der anvendes i den forretningsmæssige styring af virksomheden, Europa-kommissionens konkurrenceretlige beslutning og den oplyste indtjeningsstruktur i produktøkonomimodellen for hovedforretningsområderne.

Spørgsmålet er som nævnt i indledningen genstand for undersøgelse i en arbejdsgruppe.

⁹ DPAG-beslutningen pkt. 20. – 22.

¹⁰ DPAG-beslutningen, pkt. 52. Artikel 2 b)

Bilag 4

Prisregulering: enhedstakster og prisloftmodel

Den befordringspligtige virksomhed, Post Danmark A/S, er i dag underlagt to former for prisregulering:

1. Landsdækkende enhedstakster, dvs. at en given tjeneste under befordringspligten som udgangspunkt koster det samme, uanset hvor afsender og modtager geografisk er placeret. Dog kan der gives visse former for rabatter til store kunder.
2. Prisloft, der medfører, at et vægtet gennemsnit af Post Danmarks tariffer for tjenester omfattet af eneretten ikke må stige mere end stigningen i forbrugerprisindekset fratrukket 1 pct. point pr. år.

Nærværende bilag indeholder en beskrivelse af retsgrundlaget for takstfastsættelse og anvendelse af enhedstakster, enhedstakstbegrebet, overvejelser om ændringer heri, prisloftmodellen samt overvejelser om ændringer af denne.

1. Det retlige grundlag

1.1. EU

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF¹¹ fastsætter i artikel 12 principperne for takstfastsættelsen. Heraf fremgår, at medlemsstaterne sikrer, at taksterne for alle tjenester, der er omfattet af befordringspligten, fastsættes under overholdelse af følgende principper:

- priserne skal være overkommelige og gøre tjenesterne tilgængelige for samtlige brugere,
- priserne skal stå i forhold til omkostningerne; medlemsstaterne kan beslutte, at der skal anvendes samme takst på hele deres nationale område (enhedstakst),

¹¹ om fælles regler for udvikling af fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet

- anvendelsen af en sådan ensartet takst udelukker ikke de beforderingspligtige virksomheder fra at indgå individuelle takstafalter med visse kunder,
- taksterne skal være gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

I Europa-Parlamentets og rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF¹² artikel 1, pkt. 2, tilføjes følgende led om rabatter til artikel 12:

Hvis beforderingspligtige virksomheder anvender særlige takster, f.eks. for tjenester for erhvervslivet, afsendere af masseforsendelser eller for virksomheder, der indsamler post fra forskellige kunder, skal de anvende principperne om gennemsigthed og ikke-diskriminering, både med hensyn til takster og de dertil knyttede betingelser. Der skal ved taksterne tages hensyn til de omkostninger, der spares i forhold til standardtjenester, der omfatter samtlige ydelser i forbindelse med indsamling, befordring, sortering og levering af enkelte forsendelser, og de skal sammen med de dertil knyttede betingelser gælde ens over for forskellige kunder og i forholdet mellem kunder og de beforderingspligtige virksomheders ligestillede tjenesteelementer. Sådanne takster skal også gælde privatkunder, der sender post på lignende betingelser.

1.2. Danmark

Anvendelsen af enhedstakster i Danmark er fastlagt i § 8, stk. 1, i koncessionen:

De postale tjenesteydelser omfattet af beforderingspligten skal ydes landsdækkende til ensartede priser og med høj kvalitet.

Anvendelsen af enhedstakster udelukker dog ikke, at Post Danmark A/S giver stor-kunderabatter og lignende, så længe rabatterne gives på gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår. Enhedstaksten er således den højeste pris, som en kunde skal betale for et produkt indenfor det beforderingspligtige område. Ligesom der ved prissætningen skal *tages hensyn* til de omkostninger, som spares i forhold til almindelige beforderingspligtige ydelser, jf. koncessionens § 8, stk. 2 og 3.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til § 11, nr. 2, i lov nr. 89 af 8. februar 1995 lov om postvirksomhed, at der skal anvendes en prisloftsmodel, og der er anført følgende vedrørende anvendelsen:

¹² for så vidt angår yderligere åbning af fællesskabets marked for posttjenester

- taksterne reguleres med den procentvise udvikling i bruttoprisindekset (forbrugerprisindekset) med fradrag af 1 procentpoint,
- opgørelsen tager udgangspunkt i den seneste takstforhøjelse for brevporto i 1992,
- den næste takstforhøjelse på brevområdet forventes tidligst at finde sted i 1998.

I Trafikministeriets Bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999 om koncession for Post Danmark A/S¹³ (herefter koncessionen) er anvendelsen af en prisloftsmodel fastlagt i § 16:

- taksterne fastsættes af koncessionshaveren,
- takstniveauet for indenlandske breve omfattet af eneretten godkendes af trafikministeren,
- til brug for godkendelsen udarbejdes en prisloftsmodel,
- modellen består i, at taksterne kan reguleres med den procentvise udvikling i bruttoprisindekset (forbrugerprisindekset) med fradrag af 1 procentpoint pr. år.

2. Enhedstakster

Baggrunden for de nugældende danske bestemmelser udspringer af et politisk ønske om ensartede priser for postbefordring af befordringspligtige forsendelser til alle egne af landet uanset afstand og uanset, om modtagerens adresse er beliggende i et område med mange eller kun få postmodtagere.

Landsdækkende enhedstakster er primært begrundet i hensynet til den private bruger af postsystemet, i og med at der skal være tale om takster, der er rimelige og overkommelige for den private bruger. Landsdækkende enhedstakster er stort set fastholdt overfor alle de befordringspligtige operatører i Europa, uanset graden af liberalisering i de respektive lande. Der forekommer varianter i kravet til den landsdækkende enhedstakst – Eksempelvis enhedstakst for hele det befordringspligtige område, kun enhedstakst for eneretsområdet¹⁴, kun enhedstakst for enkeltforsendelser¹⁵ el-

¹³ med senere ændringer ved Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 1149 af 13. december 2002 om ændring af bekendtgørelse om koncession for Post Danmark A/S.

¹⁴ Gælder for Posten i Norge

¹⁵ Gælder for Posten i Sverige, der således ikke har enhedstakster overfor storkunder

ler kun enhedstakst for 1. klasses brevforsendelser¹⁶. I Danmark er der som nævnt enhedstakst for hele det befordringspligtige område.

Uanset krav om landsdækkende enhedstakster kan den befordringspligtige postvirksomhed yde forskellige former for rabat til kunderne. Det kan eksempelvis være størkunderabat, rabat for sparede omkostninger ved forudbehandling, særlige forsendelsestyper m.v. Kravet er, at rabatterne skal være landsdækkende og gennemsigtige, og at de skal gives på ikke-diskriminerende vilkår.

I et fuldt eller delvist liberaliseret marked kan opretholdelsen af landsdækkende enhedstakster for alle typer af postforsendelser inden for det befordringspligtige område hæmme virksomhedens muligheder for at kunne konkurrere på lige vilkår. Med samme landsdækkende priser vil der typisk være overskud på at betjene f.eks. store kunder i tætbefolkede egne, mens der vil være underskud på andre kunder. Dette giver konkurrenterne mulighed for alene at fokusere på de attraktive kunder; det såkaldte creamskimming fænomen, hvorved den befordringspligtige virksomhed i værste fald kan ende med kun at have underskudsgivende aktiviteter tilbage. Dette vil i givet fald være en uholdbar situation. Gennem de eksisterende muligheder for at give rabatter kan den befordringspligtige virksomhed dog i et vist omfang imødegå dette fænomen.

I og med at den befordringspligtige virksomhed typisk vil have en dominerende position i dele af markedet er virksomhedens rabatordninger underlagt den almindelige konkurrenceret. Dette betyder bl.a., at den befordringspligtige virksomheds rabatter skal være gennemsigtige og skal gives på ikke-diskriminerende vilkår. Den befordringspligtige virksomhed skal yde samme rabat for samme typer af postforsendelser (service, mængde, grad af forbehandling o.l.), uanset om postbefordringen sker i, fra eller til et område, hvor postvirksomheden er udsat for konkurrence eller ej. Tilsvarende er den dominerende postvirksomhed som udgangspunkt afskåret fra at yde rabatter, der minimerer eller hindrer konkurrence – eksempelvis visse loyalitetsrabatter eller særlig rabat for eneforhandling.

I takt med at liberalisering finder sted, vil omkostningsbaserede variationer i rabatniveauer for forretningspost få større betydning. Det vil derfor være nødvendigt med større rabatter for at sikre konkurrencekraften.

¹⁶ Gælder for Posten i Finland

Fremtidige priser må derfor i højere grad tage udgangspunkt i kundeprofilen og dermed det ressource- og omkostningstræk den enkelte kunde belaster produktionsapparatet med.

Systemet med befordringspligt og en balancerende eneret er bl.a. karakteriseret ved at relativt omkostningslette brevstrømme fra store afsendere medvirker til at finansiere den mere omkostningstunge håndtering af breve fra mindre afsendere. En eneret, der alene retter sig mod mindre afsendere, vil i væsentligt omfang svække Post Danmarks grundlag for at kunne varetage befordringspligten.

2.1. Overvejelser om ændring af kravet om enhedstakst til kun at gælde for enkeltforsendelser

Det kan overvejes, om det i dag er relevant og/eller praktisk at indføre lokaltakster eller zonetakster for postbefordring af enkeltforsendelser i Danmark. Som udgangspunkt skal en lavere lokal- eller zonetakst kunne begrundes i tilsvarende lavere omkostninger til sortering og transport af forsendelserne. Postsortering er i dag i høj grad kendetegnet ved mekanisering, samt at al post efter indsamlingen bliver behandlet ved centrale postcentre, hvor posten bliver sorteret og sat for derefter at blive befordret til lokalområdet til omdeling. Dette betyder, at argumentet for eventuelt at opgive landsdækkende enhedstakster svækkes.

Det kan endvidere oplyses, at alle de kendte pakkeoperatører i Danmark frivilligt anvender landsdækkende listepreiser for befordringen af enkeltforsendelser. Det antyder, at de fordele, der er ved at have landsdækkende enhedstakster (f.eks. større gennemsigtighed over for kunderne og mindre administrative omkostninger ved at håndtere geografisk afhængige priser), overstiger ulemperne, dvs. primært en manglende sammenhæng mellem pris og omkostninger. Set fra den befordringspligtige virksomheds side er kravet om landsdækkende enhedstakster derfor formentlig ikke nævneværdigt omkostningsfuldt.

Det synes på den baggrund hensigtsmæssigt, at landsdækkende enhedstakster bliver opretholdt også i fremtiden. Dels fordi landsdækkende enhedstakster er gældende i de fleste lande i Europa, dels fordi afstandene i Danmark næppe kan begrunde differentierede priser.

Såfremt der sker en liberalisering i en hurtigere takt end EU's liberaliseringsplan, f.eks. ved at der gives tilladelse til omdeling af masseforsendelser eller Direct Mail, kunne det evt. tillige overvejes at ændre lovgivningen, således at kravet om lands-

dækkende postbefordring til ensartede priser fremover kun skal gælde enkeltforsendelser. Hensynet til de mindre erhvervsdrivende og private brugere af postsystemet, der typisk kun anvender postsystemet lejlighedsvist, kan herved fortsat tilgodeses.

Den befordringspligtige virksomhed vil vedrørende en sådan indskrænkning have mulighed for at fastsætte en særlig stykpris, eller der kan ydes en rabatteret takst, hvor rabatten er afspejlet i bl.a. mængde, afstand, forbehandling m.v. for f.eks. følgende indleveringer:

- forsendelser, der modtages i partier fra én afsender,
- forsendelser, der er konsolideret fra flere afsendere,
- partier af post, der er forbehandlet,
- partier af post, der kun skal omdeles inden for et nærmere afgrænset område.

Den befordringspligtige virksomhed er fortsat qua sin dominerende stilling på markedet bundet af de almindelige konkurrenceretlige krav om, at rabatterne ikke må være diskriminerende m.v.

2.2. Prisloftsmodellen

Den nuværende prisloftsmodel regulerer taksterne for breve og økonomibreve omfattet af eneretten (vægt op til 100 gram). Udgangspunktet for reguleringen er Post Danmarks bruttopriser, det vil sige de takster, som fremgår af taksttabellerne. Prisloftsmodellen fungerer på den måde, at udviklingen i et vægtet gennemsnit af taksterne for en gruppe af forsendelser sammenholdes med den generelle prisudvikling. Prisindekset for Post Danmarks tjenester må således ikke i en given periode stige mere end forbrugerprisindekset fratrukket 1 pct. point pr. år.

Ved fastsættelsen af anvendelsen af en prisloftsmodel var holdningen dengang, at man ikke ønskede, at taksterne skulle stige mere end forbrugerprisindekset. Fradraget på 1 pct. point er indført med henblik på at lægge pres på Post Danmark A/S for at effektivisere. Modellen indebærer således, at Post Danmark A/S for at fastholde indtjeningen skal have en produktivitetsvækst, der årligt er 1 pct. point højere end gennemsnittet for samtlige de virksomheder og varer, der implicit indgår i beregningen af forbrugerprisindekset. Hvis Post Danmark A/S kan opnå en endnu bedre relativ produktivitetsvækst, vil det resultere i et større overskud, hvis ikke i faldende overskud i virksomheden.

Det væsentligste formål med at anvende en prisloftsmodel frem for at regulere de enkelte takster, er, at prisloftet for en gruppe af forsendelser danner en overordnet ramme for takstudviklingen i en forud fastsat periode. Inden for rammerne kan operatøren ud fra forretningsmæssige overvejelser foretage individuelle variationer i enkelttaksterne. Der opnås altså en forretningsmæssig fleksibilitet.

Det betyder i praksis, at operatøren har mulighed for at overføre en mulig prisstigning fra et vægtinterval til et andet vægtinterval inden for den gruppe af forsendelser, som reguleres af prisloftsmodellen. Denne mulighed er blevet benyttet af Post Danmark A/S, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4.1 Takstudviklingen for breve 1992 - 2002

	1992	2002	Ændring
0-20 gram	3,75 kr.	4,00 kr.	6,7%
21-50 gram	5,00 kr.	5,50 kr.	10,0%
51-100 gram	5,00 kr.	6,50 kr.	30,0%
101-250gram	8,75 kr.	10,50 kr.	20,0%
Forbrugerprisindeks	84,6	104,8	23,9%

Anm: På grund af Post Danmarks ændring af takstsystemet pr. 1. januar 2003 (standardbreve, storbreve og maxi-breve), samt reducere af eneretten til 100 gram er det ikke muligt at sammenligne 1992-taksten med 2003-taksten.

I forbindelse med flere takstændringer er taksten for breve 0-20 gram ikke steget. Det skyldes, at det bl.a. har været vanskeligt at opnå en prisstigning på laveste vægtkategori, på grund af:

- den lave inflation,
- taksten skal være delelig med 25 øre,
- en prisstigning på 25 øre på en lav takst vil procentuelt være højere end på en høj takst,
- den laveste vægtkategori indgår i modellen med stor vægt.

Derfor har Post Danmark A/S overført ”den mulige stigning” til de øvrige vægtkategorier, f.eks. er taksten for vægtkategorien 51-100 gram steget 30 pct. mens forbrugerprisindekset i samme periode kun er steget ca. 24 pct.

2.3. Overvejelser til ændringer af prisloftsmodellen

Mens den eksisterende prisloftsmodel har fungeret fornuftigt hidtil, står Post Danmark A/S efter alt at dømmen over for betydelige udfordringer i de kommende år, hvilket kan tale for at justere modellen.

Den største udfordring for Post Danmark A/S er den faldende brevaufsætning. Den samlede brevaufsætning blev reduceret fra 1.415 mio. stk. i 2001 til 1.367 mio. stk. i 2002, svarende til et fald på 3,4 pct., jf. tabellen nedenfor. Post Danmark A/S forventer, at afsætningsfaldet fortsætter i de kommende år. Afsætningsfaldet stiller i sig selv store krav til effektiviseringer hos Post Danmark A/S – ligesom den igangværende liberalisering medfører, at Post Danmark A/S skal effektivisere for at tilpasse sin produktion til et marked, som i takt med liberaliseringen bliver udsat for konkurrence.

Tabel 4.2 Udvikling i Post Danmarks afsætning af breve, 1999 – 2002

År	1999	2000	2001	2002
Breve, mio. stk.	1.458	1.444	1.415	1.367
Ændring år til år		-0,9%	-2,0%	-3,4%

Kilde: Post Danmarks årsberetninger for 2000 og 2002

Der er dog grænser for, hvor meget og hvor hurtigt Post Danmark A/S kan effektivisere. Det skyldes ikke mindst, at der i omdelingsleddet ikke er de store muligheder for automatisering, der i væsentligt omfang kan øge produktiviteten blandt postmedarbejderne.

Således synes der en risiko for, at Post Danmarks indtjening kommer under pres som følge af både effektiviseringskravet i den nuværende prisloftsmodel og faldende brevmængder. Ved en ændring af prisloftsmodellen kan følgende lempelser, eventuelt en kombination af disse, overvejes:

1. Afskaffe det årlige rationaliserings/effektivitetskrav på et procentpoint,
2. Ændre reguleringsindekset sådan, at reguleringen sker ud fra udviklingen i tjenesteprisindekset,
3. Ændre reguleringen, så prisindekset for Post Danmarks tjenester sker på baggrund af nettopriser, dvs. bruttopriser minus rabatter.
4. Reducere antallet af de brevkategorier mv., der indgår i beregningen af Post Danmarks prisstigningstakst.

2.3.1. Afskaffelse af det årlige rationaliseringskrav på et procentpoint

En mulighed for at lempe prisloftsmodellen er at afskaffe det årlige rationaliseringskrav på et procentpoint.

Som nævnt betyder det eksisterende effektivitetskrav i realiteten, at Post Danmark A/S forventes at kunne effektivisere mere end gennemsnittet af andre virksomheder.

Givet at der er argumenter for, at Post Danmark A/S i hvert fald på en række områder – f.eks. omdelingen – reelt har vanskeligt ved at effektivisere, kan det synes uhensigtsmæssigt at stille krav om, at selskabet skal kunne levere større effektiviseringsgevinster, end der generelt kan opnås i det danske samfund.

2.3.2. Ændring af reguleringsindekset til tjenestepriksindekset

I dag reguleres takstudviklingen i forhold til udviklingen i forbrugerprisindekset. Forbrugerprisindekset er dog ikke det mest oplagte at bruge som benchmark for Post Danmarks omkostningsudvikling. Ved valg af reguleringsindeks bør der derfor, så vist muligt, vælges et offentligt indeks, som afspejler omkostningsstrukturen hos Post Danmark A/S.

At forbrugerprisindekset ikke er det mest oplagte skyldes for det første, at afgiftsændringer påvirker forbrugerprisindekset. Således betyder skattestoppet, at en række afgifter ikke længere inflationskorrigeres, hvilket alt andet lige reducerer forbrugerpris-inflationen. Sådanne ændringer i afgiftsstrukturen siger imidlertid ikke noget om virksomhedernes evne til at effektivisere, men reducerer med den nuværende prisloftsmodel Post Danmarks muligheder for at hæve taksterne.

For det andet dækker forbrugerprisindekset over bl.a. prisudviklingen for importerede varer, hvorfor f.eks. valutakursændringer kan have indflydelse på indeksets udvikling.

For det tredje er Post Danmark A/S en relativ arbejdsintensiv (løntung) virksomhed, hvilket betyder, at udviklingen i lønningerne spiller en forholdsvis større rolle for omkostningerne, end den typisk gør i andre virksomheder.

Det kan derfor overvejes at udskifte forbrugerprisindekset med et andet indeks, der i højere grad kan siges at udgøre et relevant sammenligningsgrundlag for Post Danmarks omkostningsudvikling. Der findes flere muligheder, herunder nettoprisindekset, der ikke påvirkes af afgiftsændringer, og tjenestepriksindekset, der i højere grad må antages at fange omkostningsudviklingen i virksomheder, der er sammenlign-

lige med Post Danmark A/S. Der er andre muligheder. Det valgte indeks skal løbende opgøres af en uafhængig instans som f.eks. Danmarks Statistik.

2.3.3. Konsekvensberegning af mulige ændringer vedrørende rationaliseringskrav og indeks

I tabellen nedenfor er konsekvenserne af de fire forskellige modeller vist. Tabellen viser den *maksimale* omsætningsfremgang, Post Danmark A/S kan opnå ved de forskellige scenarier ved næste takstregulering i forhold til den nuværende reguleringsmetode. Hvis rationaliseringskravet på 1 pct. point afskaffes, vil fremgangen være maksimalt 45 mio. kr. Såfremt indekset skiftes fra forbruger- til tjenestepriksindekset vil det give en maksimal omsætningsfremgang i forhold til den nuværende model på 44 mio. kr. Hvis der både skiftes indeks, og rationaliseringskravet fjernes, betyder det en mulig omsætningsfremgang på maksimalt 89 mio. kr.

Det skal understreges, at der er tale om den maksimale omsætningsfremgang i forhold til prisloftsmodellen. Post Danmark A/S vil alene kunne opnå den maksimale omsætningsfremgang hvis markedsforholdene tillader det.

Tabel 4.3 Maksimal ændret omsætningsfremgang for Post Danmark A/S i forhold til den nuværende regulering

	Rationaliseringskrav	
	1 årligt procentpoint	0
Forbrugerprisindeks		ca. 45 mio. kr.
Tjenestepriksindeks	ca. 44 mio. kr.	ca. 89 mio. kr.

Anm: Omsætningsfremgangen er beregnet ud fra omsætningen ved seneste takstforhøjelse. Der er ikke taget hensyn til takstovervejelser hos Post Danmark A/S, da tabellen alene skal vise den størst mulige omsætningsfremgang i forhold til den nuværende regulering.

I nedenstående tabel vises den maksimale omsætningsfremgang Post Danmark A/S kan opnå ved de forskellige scenarier ved næste takstregulering i 2004.

Tabel 4.4 Ændring i omsætning for 2004

	Rationaliseringskrav	
	1 årligt procentpoint	0
Forbrugerprisindeks	ca. -132 mio. kr.	ca. -87 mio. kr.
Tjenestepriksindeks	ca. -88 mio. kr.	ca. -43 mio. kr.

Anmærkning: Der er ikke taget hensyn til takstovervejelser hos Post Danmark A/S, da tabellen alene skal vise den størst mulige omsætningsfremgang.

Som det fremgår af tabellen vil den nuværende prisloftsmodel, som følge af faldende brevmængder, give en omsætningstilbagegang for Post Danmark A/S på ca. 132 mio. kr.

Såfremt rationaliseringskravet fjernes samtidig med at tjenesteprisindekset benyttes vil det medføre en omsætningstilbagegang på ca. 43 mio. kr.

Dette betyder, at selvom prisloftsmodellen ændres, vil Post Danmark A/S for 2004 opleve en faldende omsætning indenfor eneretsområdet, i kraft af de faldende mængder. Det mindste fald opnås ved, at afskaffe det årlige rationaliseringskrav samtidig med, at der overgås fra forbrugerprisindekset til tjenesteprisindekset.

2.3.4. Regulering på baggrund af nettopriser

Som anført ovenfor tager reguleringen i dag udgangspunkt i Post Danmarks bruttopriser. dvs. listepriser. Reguleringen kunne ændres således, at der ved beregningen af prisloftet tages hensyn til de rabatter, Post Danmark A/S yder til større kunder. Prisloftet vil i så fald skulle beregnes på grundlag af nettopriser.

En nettoprismodel vil således betyde, at rabatternes samlede omfang kan ændres provenuneutralt, da øgede rabatter vil kunne kompenseres helt eller delvist af øgede bruttopriser. Idet prisfastsættelsen af rabatter til storkunder i dag, jf. EU-direktivet og dansk lovgivning, skal tage hensyn til de omkostninger, som spares i forhold til almindelige befordringspligtige ydelser, er der dog grænser for, hvor store rabatter, Post Danmark A/S kan yde, før selskabet kan beskyldes for dumping, krydssubsidiering og misbrug af dominerende stilling.

Selvom Post Danmark A/S ikke i nævneværdigt omfang kan øge rabatterne til storkunder, vil alene indregning af de eksisterende rabatter kunne føre til et løft i listepriiserne udover den almindelige prisstigning.

Det vurderes, at prisreguleringen kan blive mere uigennemsigtig ved inddragelse af rabatter i reguleringen.

Bilag 5

Service- og kvalitetskrav til postomdelingen

I dette bilag ses på om de nuværende mål for service og kvalitet for postomdelingen er hensigtsmæssige i relation til at sikre et tilfredsstillende service- og kvalitetsniveau.

Med kvalitet menes, hvor stor en del af posten, der er afleveret rettidigt til modtageren.

Der ses på, om niveauet for de opstillede mål, og på spørgsmålet om at opstille mål for postomdelingen kontra opstilling af egentlige krav. Endvidere ses på den faktiske målopfyldelse i de senere år.

Opstilling af service- og kvalitetsmål sker i lyset af statens pligt til sørge for at bringe breve, pakker og blade m.v. ud til samtlige af landets husstande, virksomheder m.v. Det er Post Danmark A/S, som udfører denne opgave for staten i medfør af en koncession.

I bilaget præsenteres en model i relation til de mål og krav, som staten kan stille til koncessionshaver, hvad angår service og kvalitet af postbefordringen.

1. Det retlige grundlag

Efter den gældende EU-regulering skal medlemslandene sikre, at der fastsættes og offentliggøres kvalitetsstandarder for varetagelsen af befordringspligten med henblik på at sikre posttjenester af høj kvalitet.

Medlemslandene fastsætter standarder hvad angår den indenlandske postbefordring mens standarderne for grænseoverskridende postbefordring fastsættes på fællesskabsniveau.

1.1. Breve

For såvel almindelige indenlandske breve som økonomibreve er det i koncessionen for Post Danmark A/S bestemt, at målet er et kvalitetsniveau på 97 pct. Det vil sige, at 97 pct. af de almindelige breve skal være fremme hos modtageren dagen ef-

ter indleveringen, mens 97 pct. af økonomibrevene skal være afleveret inden for tre dage, for økonomibreve indleveret torsdag eller fredag dog 4 hverdage.

1.2. Pakker

Kvalitetsmål for indenlandske pakker er fastsat i koncessionen for Post Danmark A/S. Servicemålet er dag-til-dag befordring mellem alle byer, undtagen til Bornholm, hvor en ekstra dag må påregnes. Kvalitetsmålet er, at 99 pct. af de indleverende pakker omdeles rettidigt til kunderne.

1.3. Blade

Servicemålet for indenlandske dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter fremgår af koncessionen for Post Danmark A/S.

For dagblade er servicemålet levering dagen efter indlevering. For uge- og månedsblade samt tidsskrifter er servicemålet levering 2 dage efter indlevering mandag til fredag. Post Danmark A/S kan dog lempe dette servicemål ved partier over 100.000 forsendelser.

I den årlige redegørelse om virksomhedens opfyldelse af service og kvalitetsmål fastlægger Post Danmark A/S selv kvalitetsmålet for denne gruppe forsendelser. Redegørelsen sendes til trafikministeren. Ministeren kan kræve ændringer i de fastsatte service- og kvalitetsmål. I den seneste redegørelse for 2002 har Post Danmark A/S fastsat kvalitetsmålet til 100 pct. for dagblade og til 97 pct. for uge- og månedsblade samt tidsskrifter.

1.4. Periodiske målinger som offentliggøres

Det fremgår af koncessionen, at Post Danmark A/S er forpligtet til at gennemføre periodiske repræsentative målinger vedrørende overholdelsen af de fastlagte kvalitetsmål for breve omfattet af befordringspligten. Målingerne skal foretages af en anden end koncessionshaveren, og resultaterne af målingerne offentliggøres kvartalsvis. Post Danmark A/S afholder udgifterne til disse målinger.

Udland

Kvalitetsmålet for grænseoverskridende postforsendelser indenfor Den Europæiske Union er, at 85 pct. af forsendelserne omdeles senest 3 hverdage efter indlevering samt at 97 pct. af forsendelserne omdeles senest 5 hverdage efter indlevering. Disse

servicemål benævnes henholdsvis D+3 (dvs. at forsendelsen skal være afleveret til modtageren senest tre dage efter indlevering) og D+5 (hvor målet er aflevering senest fem dage efter indlevering).

I postdirektivet er en postforsendelse defineret som en adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal befordres af den befordringspligtige virksomhed. Ud over brevforsendelser omfatter sådanne forsendelser bl.a. bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi.

De fastlagte kvalitetsmål gælder altså for breve og andre forsendelser.

Kvalitetskravene er fastlagt i et bilag til postdirektivet og kan revideres ved beslutning i den regulatoriske komité, som er nedsat i medfør af direktivet.

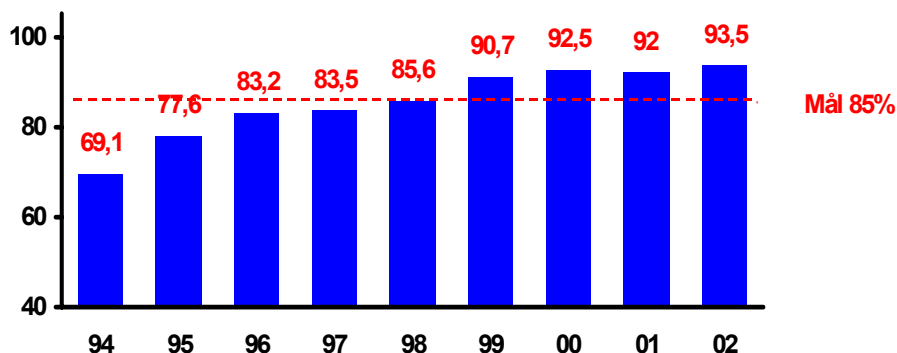
2. Kvalitets- og servicemål i andre lande

Et af formålene med EU-postdirektivet fra 1997 var at forbedre servicekvaliteten. Kommissionen har vurderet, at dette mål er blevet opfyldt. Undersøgelser iværksat af Europa-Kommissionen viser, at i EU- medlemslandene opfyldes befordringspligten på et niveau, som er væsentligt højere end krævet i postdirektivet.

Postdirektivet har sammen med den såkaldte REIMS-aftale om terminalafgifter givet væsentlige servicekvalitetsforbedringer. Således er 92,0 pct. af de grænseoverskridende brevforsendelser inden for EU blevet udbragt inden for D+3 i 2001 (sammenlignet med kun 69,1 pct. i 1994)¹⁷ ”D+3” er en terminologi, som anvendes i forbindelse med omtale af kvalitet, og betyder, at posten skal være udbragt tre dage efter indleveringsdagen. Samme terminologi anvendes nedenfor.

¹⁷ Kilde UNEX-resultater (International Post Corporation). International Post Corporation (IPC) står for målingen af den udenlandske brevkvalitet. Målingen omfatter 18 lande i Europa. IPC er et teknisk samarbejde mellem nationale befordringspligtige virksomheder.

Figur 5.1 International brevkvalitet for årene 1994 –2002 (D+3)



% Europæisk grænseoverskridende breve leveret tre dage efter indleveringsdagen. Årligt.

Kilde: International Post Corporation.

Dvs. resultatet er i dag noget over EU' kvalitetsmålsætning på 85 pct. rettidighed (D+3). For så vidt angår EU' minimumskrav vedr. D+5 på 97 pct., nåede i gennemsnit 98,8 pct. af brevene rettidigt frem i 2001. Parallelt med kvalitetsforbedringerne inden for den grænseoverskridende post er også servicekvaliteten inden for indenlandsk post blevet bedre.¹⁸ Forbedringerne inden for den grænseoverskridende post har påvirket den indenlandske servicekvalitet og navnlig omvendt, da posten i det indenlandske system behandles på samme måde, uanset om der er tale om indenlandsk eller udenlandsk post.

Forbedringerne inden for den indenlandske post er blevet yderligere fremmet af postdirektivets krav om, at der skal indføres uafhængig resultatovervågning. Forbedringerne i den indenlandske servicekvalitet blev også lettet af, at der som krævet i postdirektivet blev indført nationale kvalitetsstandarder. Europa-Kommissionen oplyser, at postvirksomhedernes servicekvalitets-forbedringer er sket til priser, som

¹⁸ I henhold til Europa-Kommissionen er der generel enighed om, at dette er tilfældet, selv om resultatdataene ikke er sammenlignelige, idet der ikke blev foretaget uafhængige undersøgelser af servicekvaliteten i medlemslandene før 1992. Eurobarometer 58: "Europeans and the Services of General Interest" (INRA, October 2000, disponible på http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html) fandt for eksempel en høj grad af tilfredshed med kvaliteten af indenlandske posttjenester.

generelt ikke er steget i takt med inflationen¹⁹. De største forbedringer er sket i de medlemslande, hvor servicekvaliteten i udgangspunktet har været forholdsvis lav – og der er dermed opnået en harmoniseret servicekvalitet på et tilfredsstillende niveau i hele EU.

Kommissionen vurderer, at det fortsat er et problem, at der ikke findes en harmoniseret metode til måling af servicekvaliteten i medlemslandene, men dette problem er ved at blive løst, eftersom Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) har vedtaget en standard for måling af servicekvaliteten for postbesørgelse fra afsender til modtager af postforsendelser (uden for økonomiklassen). Kommissionen anfører, at det er vigtigt, at medlemslandene indfører CEN's standarder, således at alle kunder kan nyde godt af en overholdelse af servicekvalitetskravet, også ud over grænseoverskridende post.

En række lande formulerer egentlige krav til kvaliteten, mens andre lande blot opstiller mål, herunder bl.a. Danmark. I tabel 1 angives, hvorvidt en række lande har henholdsvis service- og kvalitetsmål eller evt. kvalitetskrav. Tabellen viser bl.a., at service- og kvalitetskravet i Norge er opdelt i to: 85 pct. af brevene skal være leveret dagen efter indlevering (D+1) og 97 pct. af brevene skal være leveret senest tre dage efter indlevering (D+3).

Tabel 5.1 Kvalitetskrav/kvalitetsmål for breve i andre lande

1. kl. brev	Krav eller mål	Service­mål ("D" står for dag)	Kvalitetskrav eller mål
Norge	krav	(D+1)/(D+3)	85%/97%
Sverige	krav	(D+1)/(D+3)	85%/97%
Finland	krav	(D+1)	95%
Belgien	mål	(D+1)/(D+2)	90%/97%
Storbritannien	krav	(D+1)	92,5% i 2002/03
Tyskland	krav	(D+1)/(D+2)	80%/95%
Nederlandene	krav	(D+1)	95%
Danmark	mål	(D+1)	97%

Kilde: Færdselsstyrelsen

¹⁹ Der er dog store forskelle mellem medlemslandene imellem bl.a. på grund af de forskellige momsforhold.

Set i forhold til de andre lande er kvalitetsmålet for Post Danmark A/S højt. Men det bør bemærkes, at de øvrige lande med undtagelse af Belgien har fastsat det som egentlige kvalitetskrav.

Når de enkelte landes krav til og faktiske opnåede kvalitet sammenlignes, skal det tages i betragtning, at andre forhold og krav kan påvirke kvaliteten i postomdelingen. Det gælder f.eks. spørgsmålet om, hvornår et brev senest skal være indleveret for at nå frem næste dag, og hvornår (tidspunkt på dagen) modtageren senest skal have modtaget brevet, for at dette kan betragtes som rettidigt.

Således vil et land, hvor seneste indleveringstidspunkt er kl. 13.00, og hvor servicemålet for levering til modtageren er senest kl. 16.00, have langt lettere ved at opfylde kvalitetsmålet.

I sammenligning med de få lande, som har fastsat mål for befordringen af 2.kl. breve, er Post Danmarks kvalitetsmål på 97 pct. stort set på samme niveau.

Danmark er det eneste land, som har fastsat et kvalitetsmål for befordringspligtige pakker på 99 pct. Der er meget få lande, som har fastsat mål for pakkebefordringen, hvilket formentlig hænger sammen, at der er konkurrence på området. På et konkurrencepræget marked bliver kvalitetsmålet en af flere konkurrenceparametre. Kunderne kan således i et konkurrencepræget marked vælge leverandør efter hvilke parametre, der er vigtige for deres behov.

De fleste lande har heller ikke fastsat service- og eller kvalitetsmål for dagblade, uge- og månedsblade samt tidsskrifter.

Tabel 5.2 Sanktionsmuligheder i andre lande

Land:	Sanktionsmuligheder:
Norge	Der kan gives bøde (brugt én gang i år 2000)
Sverige	Post og Telestyrelsen kan give bøde
Finland	Regulatøren kan give bøde
Belgien	Nej ²⁰
Storbritannien	Der kan gives bøde
Tyskland	Nej
Nederlandene	Der kan gives bøde
Danmark	Ministereren kan som tvangsmiddel pålægge koncessionshaver daglige eller ugentlige bøder, såfremt denne overtræder koncessionens bestemmelser i §§ 8-19 eller § 21.

I Danmark har trafikministerens mulighed for sanktionering af Post Danmark A/S kvalitetsmål ikke været anvendt.

3. Vurderingen af de nuværende mål

Den nuværende ordning baseres på, at kunderne får forsendelserne udbragt til modtageren inden for et rimeligt tidsrum. For de befordringspligtige ydelser er der således fastsat målsætninger for, hvilken service- og kvalitet de postale ydelser skal tilbydes til.

3.1. Den faktiske kvalitetsudvikling

Nedenstående tabel viser, hvorledes den faktiske postkvalitet hos Post Danmark A/S har været i forhold til de opstillede mål.

Målingerne af brevkvaliteten for breve og økonomibreve foretages i dag af IBM Business Consulting Services. Post Danmark A/S foretager interne målinger vedrørende pakker og blade.

²⁰ Belgien er efter det oplyste ved at ændre sin lovgivning, således at der fremover vil være sanktionsmuligheder.

Tabel 5.3 Kvalitetstal 1996-2002

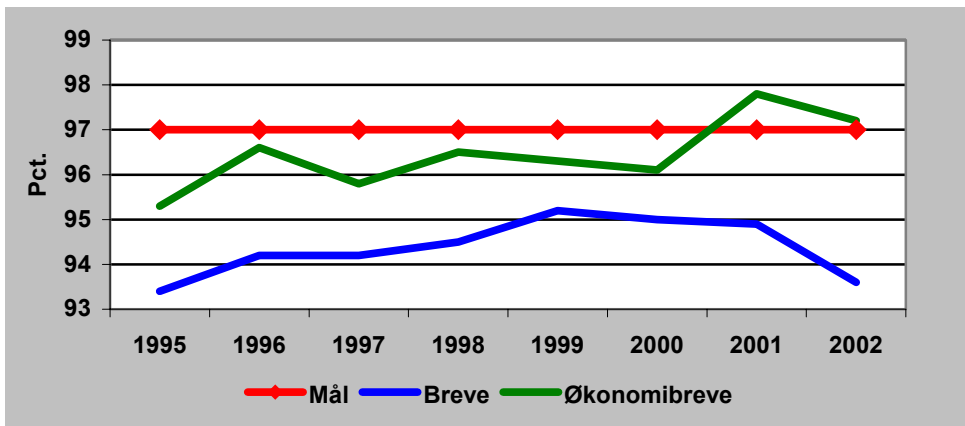
Kvalitetstal (%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Breve (mål 97%)	93,4	94,2	94,2	94,5	95,2	95,0	94,9	93,6
Økonomibreve (mål 97%)	95,3	96,6	95,8	96,5	96,3	96,1	97,8	97,2
Pakker (mål 99%)	96,5	96,4	94,9	93,9	95,0	94,7	93,8	95,9 ¹
Dagblade (mål 100%)	-	-	-	98,5	98,6	98,9	98,5	97,1
Uge/månedblade, tidsskrifter (mål 97%)	-	-	-	85,2	81,1	77,0	85,9	86,1

1) Rettidigheden for pakker i 2002 dækker, p.g.a indførelse af ny målemetode, kun perioden 1. april – 31. december 2002. Af samme årsag er dette resultat ikke sammenligneligt med tidligere års kvalitetsresultater.

Post Danmarks kvalitet er generelt høj. Men kvalitetsopgørelserne i tabel 1 viser, at det generelt har været vanskeligt for virksomheden at leve op til de fastsatte kvalitetsmål.

Nedenstående figur viser, hvorledes den faktiske brevkvalitet har udviklet sig i forhold til kvalitetsmålet på 97 pct.

Figur 5.2 Kvalitetstal for indenlandske breve og økonomibreve



Vedrørende kravene til den grænseoverskridende post viser internationale målinger for hele 2002, foretaget for International Post Corporation (IPC), at Post Danmark A/S er EU's hurtigste, når det gælder håndteringen af breve til og fra udlandet. Denne undersøgelse måles på ydelser af samme art i alle deltagende lande.

3.2. Tilfredshedsundersøgelse

På europæisk plan²¹ er Post Danmark A/S i front, for så vidt angår kundetilfredsheden. Uanset om det gælder pris, kvalitet, kundeservice, aftalevilkår eller informationsniveau er danskerne blandt de mest tilfredse i EU, hvad den nationale postservice angår.

4. Post Danmarks forslag til ændringer

Post Danmark A/S foreslår, at målene for kvaliteten nedsættes. Selskabet påpeger, at en bæredygtig deregulering forudsætter, at selskabet får større frihedsgrader ved fastsættelsen af service og kvalitetsmål for breve og pakker. Post Danmark A/S anfører, at frihedsgraderne er en nødvendighed for, at selskabet har tilstrækkelig fleksibilitet i en fri konkurrence, hvor markedet er i løbende udvikling. Selskabet anfører endvidere, at der ikke bør fastsættes et regulatorisk mål, som ligger over, hvad nogen europæisk postvirksomhed, herunder Post Danmark A/S-, faktisk præsterer.

Post Danmark A/S oplyser, at det ikke er muligt at udpege, hvilke aktiviteter og indsatsområder der specifikt vil kunne øge kvaliteten, idet der i den løbende procesoptimering er tale om komplekse sammenhænge, hvori forøgelsen af kvaliteten blot er et element.

Post Danmark A/S vurderer derfor, at det ikke er muligt at give et isoleret skøn over de omkostninger, det vil medføre, hvis de nuværende kvalitetsmål for breve på 97 pct. skal opfyldes. Det er Post Danmark A/S opfattelse, at omkostningerne ved at øge kvaliteten fra f.eks. 95 pct. til 97 pct. vil være større end besparelserne ved at sænke kvaliteten til 93 pct.

Post Danmark A/S har oplyst, at kvalitetskravene for såvel breve (97 pct.) som pakker (99 pct.) er oprindeligt internt fastsatte mål, som i forbindelse med etableringen af Post Danmark i 1995 blev overført til koncessionen. Post Danmark A/S oplyser, at selskabets grænseoverskridende brevkvalitet er den bedste i hele EU, og at ingen lande i EU præsterer en kvalitet på 97 pct. Sammenlignet med en række

²¹ Eurobarometer 58 special edition. Consumers' opinions on services of general interest. Summary of the Report. Edited by: The European opinion research group (eorg) For the European Commission. Health and Consumer Protection Directorate-General. December 2002.

andre lande fremhæver Post Danmark A/S, at selskabet har et højt servicemål.

Post Danmark A/S ønsker, at kvalitetsmålet fastsættes til 95 pct. i overensstemmelse med den tendens, - efter Post Danmarks opfattelse er fremherskende i EU. Ønsket er baseret på visse ændringer i de fastlagte servicemålsætninger for de daglige omdelinger. Henset til den faktisk opnåede brevkvalitet for de senere år vurderer Post Danmark A/S, at selskabet tillige vil være i stand til at opfylde et kvalitetsmål på 95 pct. Det er tillige Post Danmarks opfattelse, at kvalitetsmålet for befordringspligtige pakker i overensstemmelse med international praksis bør bortfalde, subsidiært nedsættes til 95 pct.

5. Vurdering og modeller

Det nuværende system med en række meget ambitiøse mål for kvaliteten i postomdelingen, som Post Danmark A/S har vanskeligt ved at leve op til – på trods af, at selskabet præsterer et af de højeste kvalitetsniveauer i Europa – er næppe hensigtsmæssigt.

Det skyldes bl.a. vanskeligheden ved at sanktionere manglende målopfyldelse, som netop er udtryk for en målsætning og ikke et absolut niveau, som skal nås. Selvom ministeren som tvangsmiddel kan pålægge Post Danmark A/S daglige eller ugentlige bøder ved overtrædelse af koncessionens bestemmelser (i dette tilfælde manglende målopfyldelse) vil den praktiske anvendelse indebære, at Trafikministeriet konkret skal angive, hvornår koncessionens bestemmelser kan betragtes som overholdt. I det tilfælde, at der blev angivet en lavere procentsats ved bedømmelsen af tvangsbøder, ville det reelt i praksis betyde en afvigelse fra det kvalitetsmål, som er fastsat i koncessionen. Af samme grund har sanktionsmuligheden ikke været anvendt.

Principielt kan det også diskuteres, hvilken rolle kvalitetsmål spiller på konkurrenceudsatte markeder. Kvalitet er således en vigtig konkurrenceparameter, der vil blive sikret af forbrugernes efterspørgsel og betalingsvillighed, hvis konkurrencen fungerer godt.

Imidlertid er det på EU plan vedtaget, at befordringspligten, herunder befordring af breve og pakker, skal varetages med et nærmere bestemt kvalitetsniveau, således at kunderne har adgang til posttjenester af høj kvalitet.

De nuværende kvalitetsmål for Post Danmark A/S er som nævnt meget høje, også i international sammenhæng. Det vil kunne være driftsøkonomisk ganske belastende

for Post Danmark A/S - og dermed i sidste ende eventuelt for kunderne - hvis de nuværende kvalitetsmål skal overholdes til fulde.

Samtidig vil den styrkede konkurrence og det øgede markedspress i de kommende år i sig selv bidrage til at sikre en betydelig fokus i virksomheden på kvalitetsudviklingen. Virksomheden får med andre ord et stadig større økonomisk incitament til at sikre en høj kvalitet i ydelserne. Der er således ikke længere samme behov for en detaljeret regulering af kvaliteten. Kvaliteten er dog på den anden side et vigtigt element i befordringspligten og dermed i den postservice der som minimum skal stilles til rådighed for borgerne og virksomhederne i Danmark. Der bør derfor fortsat være visse minimumsnormer for kvaliteten af postudbringningen.

Samlet set kan det på den baggrund overvejes at afskaffe det nuværende ikke-bindende kvalitetsmål på 97 pct., og lade det erstatte af et bindende mindstekrav på f.eks. 93 pct. Hvis ikke dette mindstekrav overholdes af Post Danmark A/S, vil virksomheden kunne blive pålagt bøder af Trafikministeriet. Et sådant bindende mindstekrav vil evt. kunne kombineres med måltal på f.eks. 95 pct., som den befordringspligtige virksomhed bør arbejde for at opfylde.

Post Danmarks kvalitet skal i denne model fortsat måles af en uafhængig part, resultaterne skal indberettes til Færdselsstyrelsen, og resultaterne skal offentliggøres som hidtil.

Konsekvenser for Post Danmark A/S

Post Danmark A/S opnår en lidt større fleksibilitet specielt på pakkeområdet end i dag, idet minimumskravene bliver fastsat på et lidt lavere niveau end de nuværende kvalitetsmål. Til gengæld forbedres de reelle muligheder for trafikministeren til at sanktionere, hvis minimumskravene ikke opfyldes, ligesom offentliggørelsen af de kvartalsvise kvalitetsresultater kan betyde tab af goodwill for selskabet.

Konsekvenser for kunderne

Kunderne forventes ikke at komme til at mærke nogen nævneværdig forandring. Post Danmark A/S må således forventes at have en klar konkurrencemæssig og imagemæssig interesse i at opretholde et kvalitetsniveau tæt på det nuværende. Selvom kvaliteten i postbefordringen måtte falde marginalt, modsvares dette af en større sikkerhed for, at kvaliteten ikke falder under de nye minimumskrav som følge af de bedre sanktionsmuligheder, som modellen indebærer.

Bilag 6

Antallet af omdelingsdage pr. uge

I dette bilag ses på statens pligt til at sikre omdeling af breve, pakker og blade m.v. til samtlige landets husstande specielt i relation til antallet af omdelingsdage pr. uge. Post Danmark A/S udfører denne opgave for staten, hvilket fremgår af koncessionen for selskabet.

1. Det retlige grundlag

En af hovedmålsætningerne med postdirektivet²² er at sikre, at befordringspligten er opfyldt i EU under overholdelse af en række minimumskrav. Et af kravene er, at EU medlemslandene skal sørge for omdeling af post på alle hverdage dog mindst fem dage om ugen.

I Danmark omdeles post seks dage ugentligt (pakker dog 5 dage), hvorfor EU's minimumsbetingelser opfyldes i videre omfang end krævet.

Trafikministeren (Færdselsstyrelsen) fører tilsyn med, at koncessionshaveren overholder vilkårene i koncessionen.

2. Modeller vedr. omdelingsdage pr. uge

I det følgende beskrives to principmodeller for en mulig fremtidig regulering af kravene til antallet af omdelingsdage pr. uge.

- 1) Videreførelse af den gældende regulering
- 2) Lempelse af kravene til omdelingsdage pr. uge, jf. EU's mindstekrav.

Ad 1) Videreførelse af den gældende regulering

En videreførelse af den nuværende regulering betyder, at der også fremover vil være krav om omdeling af post seks dage ugentligt, for pakker dog kun fem dage ugentligt.

²² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF om Fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disses kvalitet.

Konsekvenser for kunderne

En videreførelse af den nuværende ordning vil ikke have konsekvenser for kunderne.

Konsekvenser for Post Danmark A/S

Post Danmark A/S vil fortsat have en pligt til at foretage omdeling 6 hverdage om ugen.

Som i dag vil dette indebære en begrænsning på selskabets kommercielle frihed og fleksibilitet i relation til tilrettelæggelse af de driftsmæssige forhold, udover hvad der kræves i henhold til EU-direktivet.

Uanset udviklingen i efterspørgslen vil det således ikke være muligt at undlade omdeling f.eks. om lørdagen eller om mandagen. Det vil sige, at selvom brev-mængden falder, og omkostningerne pr. brev dermed stiger, skal selskabet foretage omdeling. Selskabet vil således heller ikke kunne nedbringe lønomkostningerne ved at begrænse omdelingen.

Ad 2) Lempelse af kravene til omdelingsdage pr. uge.

Det kan overvejes, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt, at kravet om 6 omdelingsdage om ugen ændres til 5 omdelingsdage, i lighed med hvad hovedparten af de øvrige EU medlemslande har i dag, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 6.1 Omdelingsfrekvens pr. uge for breve i andre EU-medlemslande

Land:	Omdelingsfrekvens pr uge (antal dage)
Belgien	5
Tyskland	6
Grækenland	5
Spanien	5
Frankrig	6
Irland	5
Italien	5
Luxembourg	5
Nederlandene	6
Østrig	5
Portugal	5
Finland	5
Sverige	5
Storbritannien	6
Danmark	6

Kilde: Beretning af 25. november 2002 fra Europa-Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af postdirektivet (direktiv 97/67/EF), Kom (2002) 632.

Af ovennævnte tabel ses, at postdirektivets minimumskrav om omdeling 5 hverdage opfyldes i samtlige medlemslande, men at blot 5 medlemslande, herunder Danmark, har omdeling 6 dage.

Konsekvenser for kunderne

En nedsættelse af kravet om 5 omdelingsdage betyder, at Post Danmark A/S alene er forpligtet til at omdele post 5 dage ugentligt i stedet for 6 dage om ugen. Selskabet får herved mulighed for at vælge mellem omdeling 5 dage om ugen eller at opretholde omdelingen 6 dage om ugen.

Umiddelbart har en sådan mulighed for selskabet i sig selv ingen konsekvenser for kunderne. Vælger Post Danmark A/S imidlertid at udnytte muligheden for at reducere antallet af omdelingsdage til fem, vil der imidlertid kunne være tale om en serviceforringelse.

Det er ikke muligt at opgøre de reelle konsekvenser for kunderne samlet set, hvis der på længere sigt skete en reduktion i antallet af omdelingsdage.

Størstedelen af postmængderne må imidlertid antages ikke at være tidsfølsom i den forstand, at det for hverken afsender eller modtager er vigtigt, om en forsendelse når frem på en præcis dag. Der kan dog være omkostninger og andre ulemper forbundet med at skulle tilpasse denne type af forsendelser til et færre antal omdelingsdage.

Der er imidlertid også forsendelser, der i større eller mindre grad er tidsfølsom, f.eks. dagblade og andre magasiner med aktuelt indhold. Nogle af disse vil formentlig have mulighed for – muligvis med højere omkostninger til følge – at vælge andre distributionskanaler, der sikrer fortsat udbringning seks dage om ugen, men for andre vil det være vanskeligt eller for omkostningsfuldt. Såvel afsendere og modtagere af denne post vil kunne rammes forholdsvist hårdt, hvis antallet af omdelingsdage reduceres.

Konsekvenser for Post Danmark A/S

En nedsættelse af kravet til 5 omdelingsdage vil give Post Danmark A/S øget fleksibilitet med hensyn til tilrettelæggelsen af selskabets omdelingsfrekvens og dermed ligestille selskabet med konkurrenterne, der ikke er underlagt denne type krav. Omdeling 6 dage om ugen vil således under alle omstændigheder blive en mulighed for Post Danmark A/S.

Post Danmark A/S har – uanset koncessionens indhold – ingen aktuelle planer om ændringer i antallet af omdelingsdage fra 6 til 5, men ser gerne en øget fleksibilitet i koncessionen på dette punkt.

Det indebærer, at selskabet i et mere og mere konkurrencepræget marked hurtigere vil kunne tilpasse sin produktion efter den reelle efterspørgsel efter omdeling af post.

For Post Danmark A/S bliver det et spørgsmål om, hvorvidt en reduktion i antallet af omdelingsdage samlet set er økonomisk fordelagtigt. På den ene side vil der kunne opnås en række omkostningsbesparelser, herunder vedr. lønomkostningerne. På den anden side vil indtægterne også reduceres. Især bemærkes, at en række afsendere af tidsfølsom post kan vælge helt at udskifte Post Danmark A/S med alternative distributionskanaler, således at selskabet ikke blot mister omsætning den dag, der ikke længere udbringes post, men også de øvrige omdelingsdage.

Det er derfor ikke oplagt, at Post Danmark A/S ville vælge at reducere antallet af omdelingsdage, selvom selskabet fik mulighed herfor.

Bilag 7

Reguleringen af udgivelsen af frimærker

Neden for beskrives lovgrundlaget for udgivelsen af frimærker med henblik på en overvejelse af, om statens eneret til at udstede frimærker skal opretholdes.

Endvidere beskrives, hvorledes en række andre europæiske lande har tilrettelagt udgivelsen af frimærker.

Til sidst foretages en sammenfatning af overvejelserne.

1. Baggrund

Der har været udgivet frimærker i Danmark siden 1851.

Der skelnes mellem dagligserie-frimærker, som bl.a. er de frimærker, som bærer Dronningens portræt, og særfrimærker, hvoraf der udgives ca. 25 om året om forskellige emner/begivenheder. Fælles for alle danske frimærker er, at de bærer påtrykket ”DANMARK” og en værdiangivelse. En forsendelse, der er frankeret med et sådant frimærke skal befordres såvel nationalt som internationalt.

Udgivelse af frimærker er i dag forbeholdt staten, som ved koncession har pålagt Post Danmark A/S at udnytte denne eneret.

Det forhold, at brevmarkedet er blevet åbnet for konkurrence og vil blive det yderligere i de kommende år, rejser spørgsmålet om, hvorvidt statens og dermed Post Danmarks eneret til udgivelse af frimærker skal opretholdes.

Andre postvirksomheder kan allerede i dag udstede tilsvarende beviser for forudbetaling (brevmærker eller portomærker) eller foretage portopåtryk med f.eks. virksomhedens logo eller andre symboler. Mærkerne må dog ikke have frimærkets karakteristika, det vil sige være eftergjorte frimærker.

2. Det nuværende lovgrundlag

Verdenspostkonventionen bestemmer, at alene postadministrationer kan udstede frimærker med angivelse af oprindelsesland, som andre landes postadministrationer

skal anerkende. Frimærker er beviset for, at afsenderen har betalt for den ydelse, vedkommende opnår hos det afsendende lands postadministration. Anden form for portoangivelse – fortryk, frankering ved frankeringsmaskine eller anden portopåtryk - skal være i overensstemmelse med konventionens regulativ.

Medlemslandene er ved det internationale brevregulativ,²³ forpligtet til at underrette alle andre medlemslande om deres frimærkeudgivelser med henblik på, at modtagerlandene kan genkende brevposten som afsendt og behørigt betalt.

Efter EU-postdirektivet²⁴ kan staterne forbeholde retten til udstedelse af frimærker til deres befordringspligtige postvirksomheder.

Efter lov om postvirksomhed²⁵ har staten eneret på udstedelse af frimærker. Frimærker defineres i loven som ”... frigørelsesmidler, der er udstedt af staten, og som kan benyttes i forbindelse med betaling af taksten for postale ydelser ...” Denne eneret er ved koncession overdraget til Post Danmark. Efter loven fastsætter trafikministeren i koncessionen vilkår om det årlige frimærkeprogram. Følgelig er det i koncessionen fastsat, at ministeren skal godkende det årlige frimærkeprogram (særfrimærker).

I loven er det samtidig bestemt, at det skal fremgå af en forsendelse, hvilken postvirksomhed der har ansvaret for befordringen af den. En konkurrerende postvirksomhed har således mulighed for en markedsføring eller profilering af virksomheden ved selv at udstede beviser (eller portopåtryk), som svarer til frimærker på forsendelser, som virksomheden befordrer.

3. Udgivelse af frimærker i andre europæiske lande

Det er undersøgt, hvorledes en række andre europæiske lande har tilrettelagt udgivelsen af frimærker, jf. nedenstående tabel.

²³ Artikel RE 105 fastsætter de praktiske og ekspeditions-mæssige forhold for de bestemmelser, som fremgår af selve konventionen.

²⁴ Artikel 8 i direktiv 97/67/EF.

²⁵ Lov om postvirksomhed § 7.

Tabel 7.1 Oversigt over udgivelsen af frimærker i andre lande

Land	Retten til at udstede frimærker
Danmark	Koncessionsindehaveren
Norge	Koncessionsindehaveren
Sverige	Enhver postoperatør må udstede indenrigske frimærker. Framærker påtrykt "SVERIGE" er forbeholdt den befordringspligtige virksomhed.
Finland	Efter ansøgning kan Kommunikationsministeriet give postvirksomheder ret til at udstede indenrigske frimærker. Statsrådet bestemmer, hvem der kan udstede frimærker påtrykt landenavn.
Belgien	Koncessionsindehaveren
Storbritannien	Koncessionsindehaveren
Tyskland	Alle postvirksomheder med licens. Kun finansministeriet må udstede frimærker påtrykt "DEUTSCHLAND"
Nederlandene	Koncessionsindehaveren

Som det fremgår, varetages frimærkeudgivelsen i Norge, Belgien, Storbritannien og Nederlandene - som i Danmark - af koncessionsindehaveren.

I Sverige må enhver postoperatør udstede frimærker til indenlandsk brug, men frimærker med påtrykt landenavn er forbeholdt den befordringspligtige virksomhed Posten AB.

I Finland kan postvirksomheder tilsvarende efter ansøgning få lov til at udstede indenrigske frimærker. Statsrådet bestemmer, hvem der kan udstede frimærker med landenavn.

Tyskland har valgt at tillade, at alle postvirksomheder med en licens må udgive frimærker. Licens giver tilladelse til indsamling og omdeling af Direct Mail over 50 gram, breve over 100 gram og udførelse af dokumentudveksling. Dog er det kun det tyske finansministerium, som må udstede frimærker med inskriptionen "Deutschland".

4. Samlede overvejelser

Den danske stat er efter Verdenspostkonventionen forpligtet til, at der udstedes frimærker med påtrykket ”DANMARK”. Forpligtelsen gælder således, uanset om det eventuelt blev tilladt alle at udgive frimærker med landenavn.

Det vurderes, at Post Danmark A/S højst sandsynlig opnår en vis goodwill som den virksomhed, der udsteder frimærker med landenavn. Det forhold, at staten har overladt denne rettighed til selskabet vurderes således i et eller andet omfang at være tillidsskabende i forhold til borgerne. Endvidere giver det virksomheden mulighed for også ad denne vej at profilere sig over for brugerne. Det indebærer som udgangspunkt en konkurrencefordel for virksomheden. Det er dog vanskeligt at opgøre den konkrete økonomiske gevinst herved for Post Danmark A/S.

Andre postvirksomheder vil dog kunne udstede tilsvarende beviser for forudbetaling af posttjenester eller foretage portopåtryk med den pågældende virksomheds logo eller andre symboler såvel indenlands som i relation til deres samarbejdspartnere i udlandet.

Selvom Post Danmark A/S måtte opnå en vis goodwill ved at udgive frimærker, synes der ikke at være særlige konkurrencehensyn, som tilsiger en ophævelse af eneretten, herunder selskabets eneret, til at udstede frimærker. Andre postvirksomheder har mulighed for at udstede andre frigørelsesmidler, som muliggør en markedsføring eller profilering af virksomheden og dermed mulighed for at opnå en goodwill på lige fod med selskabet.

Opretholdelsen af statens eneret til udgivelse af frimærker er forudsat fastlagt ved lov og på grundlag heraf givet i koncession til Post Danmark A/S, således at trafikministeren som hidtil skal godkende det årlige frimærkeprogram. Derved sikres staten fortsat kontrol med frimærkeprogrammet, også selvom staten afhænder aktier i selskabet.

Bilag 8

Post Danmarks modtagerdatabase

Bilaget omhandler databasen over samtlige postmodtagere i Danmark, som gør det muligt for koncessionshaveren bl.a. at foretage maskinel sortering af breve – for en stor del af brevenes vedkommende direkte til det enkelte postbuds omdelingsdistrikt sorteret i omdelingsorden.

Der redegøres først for databasens indhold og anvendelse. Herefter behandles spørgsmålet om, hvorvidt der er mulighed for at imødekomme et ønske fra private postvirksomheder om at få adgang til databasen, herunder for den ordning vedrørende adresseændringer, som findes i Sverige. Efter en gennemgang af de gældende danske regler redegøres for de samlede overvejelser vedrørende det rejste spørgsmål.

1. Databasens indhold og anvendelse

Post Danmark A/S har som koncessionshaver adgang til at oprette og anvende en database over de postmodtagere, som selskabet efter koncessionen er forpligtet til at omdele post til. Det vil sige samtlige husstande i Danmark.

Post Danmarks modtagerdatabase blev etableret i 1995 for at forbedre ajourføring af postadresser og for at rationalisere arbejdsgangene i tilknytning til omdelingen.

Databasen indeholder data på:

- 6,3 mio. postmodtagere
- 3,1 mio. adresser
- 329 distributionscentre
- 700 distributionsgrupper
- 6.800 omdelingsruter
- 1.100 postnumre
- 110.000 gader (gadenavn/evt. stedsnavn/postnummer)
- 44.000 postbøkske

Derudover indeholder databasen en række andre oplysninger, som relaterer sig til Post Danmarks distribution, såsom omdelingsmønster, omdelingssekvens, organisa-

toriske enheder, oplysninger om omadresseringer (flytninger), det vil sige alle de oplysninger, som nødvendige for, at posten kan sættes i den orden, den skal omdeles i.

Modtagerdatabasen bliver opdateret dagligt med data fra Det Centrale Personregister (CPR) og ugentligt via CVR, Det Centrale Virksomhedsregister. Desuden har Post Danmark A/S selv suppleret med de oplysninger, som er fundet relevante, herunder navnevarianter, alternative stavemåder etc. på gadenavne, bynavne og bygningsnavne.

Databasen bliver brugt til at kontrollere adresselister for fejl, inden de anvendes til adressering, til at fjerne fejl i flyttemeddelelser, til reklamationsbehandling, til maskinel sortering af forsendelser, til fakturering samt til planlægning af omdelingsruter. Eksistensen af databasen har således stor betydning for kvaliteten og effektiviteten i postbefordringen.

Hvad angår sorteringen, er databasen selve ”rygraden” i hele processen. Post Danmarks sorteringsmaskiner anvender de oplysninger, som er i databasen, ligesom de anvendes ved videokodning af adresser på forsendelser. Også adresseflytninger håndteres på baggrund af databasen.

Databasen er en integreret del af den samlede produktionsproces i Post Danmark A/S. Det er ikke muligt at angive en markedsværdi for modtagerdatabasen, men den er en væsentlig forudsætning for, at posten kan sorteres effektivt.

Post Danmarks modtagerdatabase blev ved lov nr. 409 af 6. juni 2002 om dannelse af Post Danmark A/S overdraget til selskabet som en del af aktiverne. Databasen er således Post Danmarks ejendom.

2. Andre postvirksomheders adgang til databasen

Spørgsmålet om, hvorvidt andre postvirksomheder kan få adgang til dele af Post Danmarks modtagerdatabase, er blevet rejst af en brancheforening af private distributionsvirksomheder.

Foreningen mener, at private distributører stilles ringere i konkurrencen som følge af den manglende adgang til Post Danmarks database. Foreningen ønsker konkret, at private postvirksomheder får adgang til den del af Post Danmarks modtagerdatabase, som omfatter oplysninger om postmodtagere, som er flyttet og deres nye adresse samt registrering af de husstande, som har opsat skiltet ”Ingen reklamer,

tak” - et skilt som nogle af de private distributører også respekterer, og således har brug for i dimensioneringen i antallet af forsendelser til omdeling.

Foreningen foreslår derfor, at private postvirksomheder mod betaling får adgang til disse oplysninger i Post Danmarks database, og henviser til Sverige, hvor private postvirksomheder har adgang til Posten AB's modtagerdatabase. Her betaler hver part ligeligt efter det forbrug, der har været af databasens oplysninger.

Post Danmark A/S oplyser, at personer og virksomheder i Sverige selv melder adresseændring til det svenske adresseregister - Svensk Adressändring AB - med angivelse af CPR og CVR-numre. Der er ikke tale om oplysninger fra et CPR-register.

3. Den svenske ordning²⁶

I Sverige er der i 1994 stiftet et selskab, Svensk Adressändring AB, som ejes af det svenske postvæsen Posten AB (85 pct.) og OptiMail (tidl. Citymail Group) (15 pct.).

Svensk Adressändring AB sørger for, at meddelelser fra privatpersoner og virksomheder om vedvarende og midlertidige adresseændringer samles og kvalitetssikres. Derefter leveres adresseændringerne dagligt til Posten AB, Citymail og ca. 20 andre postoperatører samt til skattemyndighederne og ”Statistiske Centralbyrå”.

Skattemyndighederne videregiver adresseoplysningerne til et antal andre myndigheder og organisationer (bl.a. forsikringsselskaber, kommunale forvaltninger, skateregisteret, den svenske kirke, bil- og kørekortsregisteret).

Den svenske ordning indebærer således, at Svensk Adressändring AB er en ”indgangsport”, hvorfra også en række offentlige myndigheder m.v. får oplysninger om adresseændringer. I Danmark varetages denne opgave som bekendt af CPR / Folkeregisteret.

De svenske postmodtagere kan kontakte Svensk Adressändring AB pr. telefon eller via Internet. I begge tilfælde skal postmodtageren opgive sit personnummer, adresse og tidspunktet for flytning, eftersendelse eller henlægning af post.

²⁶ Fra hjemmesiden www.adressandring.se

4. Gældende danske regler

Folketinget har ved en ændring af lov om postvirksomhed i 2002 bestemt, at adgangen til at gøre brug af en modtagerdatabase er betinget af, at en given postvirksomhed i henhold til en koncession er pålagt samfundsmæssige forpligtelser i form af en befordringspligt.

Efter loven kan enhver koncessionshaver således med trafikministerens godkendelse oprette og anvende en database over de postmodtagere, som denne i medfør af koncession er forpligtet til at sikre postbefordring til.

Som udgangspunkt må databasens oplysninger kun anvendes i forbindelse med befordring af forsendelser omfattet af befordringspligten. Det er således f.eks. ikke muligt for koncessionshaveren at benytte databasen i markedsføringsøjemed eller til videregivelse af oplysninger i øvrigt.

Den kan dog anvendes på andre forsendelser, når hensynet til den driftsmæssige tilrettelæggelse af postbefordringen nødvendiggør en samlet behandling af både befordringspligtige og ikke-befordringspligtige forsendelser.

Med henblik på at ajourføre databasen kan koncessionshaveren indhente relevante oplysninger i offentlige registre. Det indebærer i praksis, at Post Danmark A/S kan indhente oplysninger fra bl.a. det Centrale Personregister (CPR). Grundlæggende ajourføres oplysningerne i modtagerdatabasen i overensstemmelse med reglerne i CPR-lovens kapitel 10 om videregivelse af oplysninger til private. Ifølge Post Danmark A/S er praksis, at navneændringer opdateres via CPR medens Post Danmark A/S, hvad angår adresseændringer anvender egne oplysninger, som postmodtagerne har oplyst til Post Danmark A/S via flytteanmeldelserne.

Andre postvirksomheder har efter CPR-loven allerede i dag mulighed for at få leveret ajourførte navne- og adresseoplysninger fra CPR. En betingelse herfor er, at postvirksomheden forud skal kunne identificere hver enkelt person, som de skal omdele til. Efter loven kan identifikationen ske ved 1) personnummer, 2) fødselsdato og navn (nuværende eller tidligere) eller 3) adresse (nuværende eller tidligere) og navn (nuværende eller tidligere).

Det er således f.eks. ikke muligt at få stillet en fortegnelse over modtagere i et bestemt område, f.eks. et postnummerområde, til rådighed. Vilklårene for ajourføringen er fastsat af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Andre postvirksomheder har tillige mulighed for selv at købe CPR's vej- og boligregistre samt indgå selvstændig kontrakt med CVR-registeret.

Post Danmark A/S har efter lov om postvirksomhed en særstilling m.h.t. at modtage oplysninger om nyfødte og indrejste med bopæl i Danmark. Denne særstilling begrundes med henvisning til selskabets befordringspligt.

Med hensyn til ydelserne vedrørende vedvarende eller midlertidig omadressering af post og ordningen "Ingen reklamer, tak" (som knytter sig til omdelingen af adresseløse forsendelser), er der tale om serviceydelser, som Post Danmark A/S tilbyder. Der er således tale om oplysninger, som selskabet selv har leveret til databasen. Ordningerne er ikke obligatoriske ydelser og derfor ikke reguleret i postlovgivningen.

5. Adresseløse forsendelser og "Ingen reklamer, tak"-ordningen

"Ingen reklamer, tak"-ordningen er en valgmulighed, som Post Danmark A/S stiller til rådighed for modtagerne. Ordningen er som nævnt ikke reguleret i lovgivningen, herunder koncessionen.

Husstande, der ikke ønsker at modtage reklamer (adresseløse forsendelser), tilmelder sig mod forevisning af legitimation på et posthus. Tilmeldingen gælder for beboerne på den pågældende adresse og udløber ved flytning.

Husstande, der har tilmeldt sig ordningen, forsyner deres brevindkast med et skilt, der udleveres af Post Danmark A/S.

Nogle private postvirksomheder anerkender "Ingen reklamer, tak"-angivelsen, ligesom nogle store afsenderkunder udtrykkeligt anfører, at afsenderen har til hensigt at respektere modtagernes ønske om ikke at modtage reklamer.

Post Danmarks hjemmeside indeholder oplysninger om antallet af husstande opgjort pr. postnummer og oplysninger om, hvor mange husstande inden for et postdistrikt der har tilmeldt sig ordningen.

Hjemmesiden giver endvidere oplysninger om antallet af modtageradresser inden for en række forskellige kategorier (villa / etagebyggeri / kontor / butik / landbrugere osv.) med angivelse af, hvor mange af disse modtagere, der er tilmeldt "Ingen reklamer, tak"-ordningen.

Post Danmark A/S stiller således gratis nyttige oplysninger til rådighed for konkurrerende virksomheder. Private postvirksomheder kan således dimensionere mængden af forsendelser inden for et givet område/kategori af modtagere ud fra Post Danmarks oplysninger.

Private postvirksomheder kan ligeledes vedligeholde egne oplysninger om modtagerne ved at foretage registreringer under omdelingen.

6. Samlede overvejelser

En opdateret database er grundlæggende nødvendig for Post Danmark A/S med henblik på sortering direkte til de enkelte adresser. Den nuværende database og mulighederne for at kunne trække oplysninger fra CPR og CVR må derfor anses for afgørende, hvis Post Danmark A/S fremover skal kunne fastholde kvaliteten i omdelingen og dermed også opfylde befodringspligten.

Som det fremgår, har koncessionshaveren – i dag Post Danmark A/S – og private postvirksomheder efter den nuværende lovgivning adgang til oplysninger hos CPR, om end ikke efter helt samme fremgangsmåde eller i helt samme omfang.

Formentlig er der ret betydelige faste omkostninger ved at oprette og løbende ajourføre en adressedatabase, hvorfor det forudsætter en vis volumen, før oprettelsen af en sådan bliver økonomisk holdbar.

Fordi der er omkostninger ved at opretholde en ajourført landsdækkende database, som mindre postvirksomheder ikke har råd til at afholde, og fordi Post Danmark A/S på nogle punkter har bedre adgang til offentlige registre end andre, udgør den eksisterende database en konkurrencemæssig fordel for selskabet.

Heroverfor kan der dog peges på, at Post Danmark A/S - modsat private postvirksomheder – er pålagt en forpligtelse til at foretage daglig omdeling af postforsendelser til samtlige postmodtagere i Danmark.

Det er samtidig vurderingen, at private postvirksomheders adgang til Post Danmarks modtagerdatabase i givet fald vil kræve ændring af bestemmelser i CPR-loven, hvorefter en privat virksomhed for at kunne få oplysninger om en person forud skal kunne identificere denne, dels CPR-lovens grundlæggende princip om, at private virksomheder ikke må videregive CPR-oplysninger til andre. Denne vurdering er baseret på drøftelser mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Trafikministeriet.

Brancheforeningen af private distributionsvirksomheder begrundede ønsket om adgang til dele af Post Danmarks modtagerdatabase med, at databasen bl.a. indeholder oplysninger om postmodtagere, som er flyttet og deres nye adresse. Dertil kan det anføres, at personer, som vedvarende har skiftet adresse, i henhold til den kommunale folkeregistrering er forpligtet til at anmelde flytning til tilflytningskommunen, og at sådanne flytninger indtastes i CPR-registret.

Det er således primært midlertidige adresseændringer (og flytninger, der ikke rettidigt bliver meddelt kommunen), hvor andre postvirksomheder ikke har mulighed for at få adgang til de samme oplysninger som Post Danmark A/S.

Endelig skal det nævnes, at spørgsmålet om private postvirksomheders adgang til CPR og Post Danmarks database tidligere har været behandlet i forbindelse med behandlingen af CPR-lovforslaget (L 3) i folketingsåret 1999/2000.

Brancheforeningen af private distributionsvirksomheder tilkendegav dengang, at foreningens ønske om at få adgang til at rekvirere og benytte oplysninger fra CPR til brug for omdelingen ville blive imødekommet ved en vedtagelse af CPR-lovforslaget i dets daværende udformning af lovens kapitel 10 om videregivelse af oplysninger til private. CPR-loven (nr. 426 af 31. maj 2000) blev vedtaget af Folketinget uden ændringer.

Det spørgsmål, som de private postvirksomheder har rejst i nærværende sammenhæng har givet anledning til at overveje, hvorvidt Post Danmark A/S ville kunne videregive adresseændringer, som bliver meddelt selskabet via flyttemeddelelser efter forudgående samtykke fra de personer, som melder adresseændring.

Hertil henvises til Folketingets hidtidige holdning om, at CPR skal være den centrale leverandør af grundlæggende personoplysninger til såvel den offentlige som den private sektor. Det bemærkes i den forbindelse, at en borgers vedvarende adresseændring i flyttemeddelelsen til Post Danmark A/S i sagens natur vil være sammenfaldende med den adresseændring, som borgeren meddeler sit folkeregister, som herefter registreres i CPR.

Det er således et spørgsmål om, hvorvidt ønsket fra brancheforeningen om adgang til databasens flytteoplysninger er så væsentligt, at dette kan begrunde en ændring af CPR-loven få år efter, at Folketinget vedtog en ændring, som foreningen dengang erklærede dækkede postvirksomhedernes behov for at få oplysninger om bl.a. adresseændringer.

Som det fremgår, er ”Ingen-reklamer, tak” ordningen Post Danmarks egen ordning, hvor registreringerne i databasen ajourføres af selskabet med egne modtagne oplysninger. Det kan overvejes, at selskabet mod betaling stiller oplysninger til rådighed for private postvirksomheder, om på hvilke adresser, der er opsat skilte med ”Ingen reklamer, tak”, idet denne ordning ikke er indeholdt i CPR-loven og derfor ikke vil kræve en ændring af denne.

Oplysninger til brug for dimensioneringen af forsendelsesmængder kan som nævnt gratis hentes på Post Danmarks hjemmeside.

Bilag 9

Posthusnettet

Udviklingen i Europa – med statslige postvæsener, som er blevet omdannet til selskaber med øget krav til lønsomhed – har bl.a. medført, at der er opstået andre typer af postekspeditionssteder end det traditionelle posthus. Det er en tendens, som kan ses i størstedelen af EU-landene, hvor den befordringspligtige postvirksomhed i varierende omfang betjener kunderne via agenturer eller franchising.

Ud over lønsomhed er de befordringspligtige virksomheder i højere grad blevet fokuseret på omkostningseffektivitet og kundebehov. Udviklingen går således i retning af en struktur, hvor virksomhederne bevæger sig væk fra en struktur med faste omkostninger i retning af en struktur med variable omkostninger. Sigtet er at øge tilgængeligheden til fordel for kunderne, samtidig med at økonomien i de omfattende netværk forbedres frem for at foretage nedskæringer i netværket.

Denne udviklingstendens kan genfindes i Danmark, hvor Post Danmark A/S har omdannet traditionelle posthuse til postbutikker hos lokale handlende f.eks. en købmand eller en brugs og dermed i tilknytning til kundernes øvrige gøremål og til gavn for disse handlendes forretningsgrundlag. Det skal bl.a. ses i lyset af, at kundernes behov over årene har ændret sig som en følge af den elektroniske udvikling.

Det skal derfor overvejes, om fokus fortsat bør være rettet mod, om Post Danmark A/S selv driver posthusene eller om denne opgave varetages af en samarbejdspartner, eller der i stedet bør tages udgangspunkt i den service, som skal tilbydes.

I nærværende notat beskrives de nuværende regler for posthusnettet og den hidtidige udvikling i antallet af betjeningssteder og i forretningsomfanget fra 1994-2002.

Desuden redegøres i hovedtræk for, hvorledes en række andre europæiske lande har valgt at regulere deres net af posthuse herunder hvorledes betjeningen af landdistrikterne er tilrettelagt.

Endelig beskrives en række hensyn, som lægges til grund for en beskrivelse af 3 mulige modeller til en fremtidig regulering af det danske posthusnet.

1. Kort beskrivelse af de nuværende regler

EU-reguleringen af postområdet er fastlagt i postdirektivet.²⁷

Postdirektivet fastslår, at medlemsstaterne skal sørge for, at antallet af og placeringen af indsamlings- og indleveringssteder er i overensstemmelse med brugernes behov. ”indleveringssteder” defineres i direktivet (art. 2), som fysiske faciliteter, herunder postkasser på offentlige steder eller i den befordringspligtige virksomheds lokaler, hvor kunderne kan indlevere postforsendelser til det offentlige postnet.

Opretholdelse af et passende netværk af postbetjeningssteder er således en del af befordringspligten.

Efter lov om postvirksomhed fastsætter trafikministeren bl.a. vilkår om posthusnettets omfang i koncessionen.

Af bemærkningerne til loven følger det, at Post Danmark A/S skal opretholde et landsdækkende posthusnet. I 1992 blev der af den daværende kommunikationsminister fastsat nogle retningslinier, som selskabet skal følge ved ændringer i posthusnettet. Baggrunden herfor var en konstatering af, at forretningsomfanget var faldende, hvorfor der var behov for at tilpasse netværket til denne udvikling.

Retningslinierne indeholder:

- Kriterier for hvornår Post Danmark A/S kan omdanne egendrevne posthuse til postbutikker, drevet af en samarbejdspartner.
- I byer med mere end ét posthus
 - a) adgang til at Post Danmark A/S efter bestemte kriterier kan lukke et posthus.
 - b) adgang til at Post Danmark A/S kan sammenlægge posthuse, flytte et posthus til bedre placering eller opdele posthuse i mindre enheder.

Baggrunden for fastlæggelsen af retningslinierne var det stedfundne fald i antallet af ind- og udbetalinger (giroforretninger). Det skal her fremhæves, at giroforretninger

²⁷ Direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 som ændret ved direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002.

ikke er en postal ydelse og dermed ikke omfattet af befordringspligten. Giroforretningerne forbindes af historiske årsager med postvæsenet fra tiden, hvor postgiroen var en del af dette. Efter etableringen af GiroBank A/S i 1991 og siden fusionen, hvorved BG Bank A/S blev etableret i 1996, er Post Danmarks varetagelse af disse forretninger sket på grundlag af aftale og på forretningsmæssigt grundlag.

Retningslinierne fra 1992 er siden på baggrund af flere og flere tilfælde af lukning af postbutikker, i 2001 blevet suppleret med retningslinier, som selskabet skal følge, hvis der er tale om lukning af en postbutik.

De supplerende retningslinier indeholder vedrørende landdistrikter og mindre bysamfund:

- adgang til at Post Danmark A/S kan tage en postbutiks fremtid op til drøftelse med de lokale interessenter, såfremt der skønnes at være behov herfor.
- anvisning på alternative løsninger til postbutikken:
 - a) butik med postfunktion dvs., en løsning hvor der udføres et udsnit af de postforretninger, som postbutikker kan udføre suppleret med landpostbudet som varetager både post- og giroforretninger.
 - b) henlæggelse af alle postbutikkens opgaver til landpostbudet.

I byer med mere end ét posthus/postbutik kan Post Danmark A/S tilsvarende tage en postbutiks fremtid op til drøftelse. Der kan være tale om lukning, flytning til en bedre placering, sammenlægning af postbutikker eller omdannelse til en butik med postfunktion.

Kendetegnende for retningslinierne som helhed er, at de lokale interessenter (kommune, borger- og erhvervsforeninger o.lign.) skal inddrages, inden Post Danmark A/S træffer beslutning.

Post Danmark A/S afgør selv, under respekt af retningslinierne, hvilke konkrete posthuse der skal omdannes eller nedlægges m.v.

Ifølge koncessionen skal Post Danmark A/S udarbejde en årlig redegørelse om posthusnettet omfattende den hidtidige udvikling samt principperne for den fremtidige udvikling. Trafikministeren kan kræve ændringer i de af virksomheden fast-

satte principper for posthusnettet udvikling, såfremt overordnede hensyn nødvendiggør det.

Opmærksomheden henledes på, at landpostbudet også anses for en del af posthusforsyningen som et ”rullende” posthus, som kan varetage de samme forretninger, som et posthus kan.

Det skal desuden nævnes, at lov om Post Danmark A/S giver selskabet adgang til via posthusene at udføre anden virksomhed i posthusnettet for at understøtte dette. Eksempler herpå er salg af billetter (BilletNet) og salg af kontorartikler m.v.

Loven giver også Post Danmark A/S mulighed for at udføre finansielle serviceydelser (giroforretninger m.v.) i posthusnettet på baggrund af en eneforhandlingsaftale med BG Bank A/S. Selskabet udfører som nævnt disse forretninger mod betaling og på et forretningsmæssigt grundlag.

Det bemærkes, at lovgivningen ikke indeholder bestemmelser, der indebærer, at andre virksomheder eller personer ikke kan etablere et ”posthus”. Det vil sige, at andre postvirksomheder frit kan indrette egne ”posthuse” eller betjeningssteder, hvor kunderne kan indlevere forsendelser til den pågældende postvirksomhed. Sådanne betjeningssteder er allerede etableret i dag.

2. Udviklingen i posthusnettet

Posthusnettet omfattede ved udgangen af 2002 følgende antal og former for betjeningssteder:

- 375 egendrevne posthuse
- 569 posthuse, som drives af en samarbejdspartner
- 104 butikker med postfunktioner, og
- 2.400 landpostbudruter dvs. ”rullende” posthuse.

Egendrevne posthuse drives af Post Danmark A/S selv, og disse er bemandet med selskabets personale. De udfører alle typer af ekspeditioner. Åbningstider fastsættes lokalt, men typisk er åbningstiden daglig kl. 10.00 - 17.00 mandage til fredage, og ved posthuse med lørdagsåbent kl. 10.00 - 12.00.

Postbutikker er enheder, som drives af en samarbejdspartner, typisk en brugs, købmandsforretning, kiosk eller lignende, og hvor det er samarbejdspartnerens personale, som betjener kunderne. I forbindelse hermed står Post Danmark A/S for uddannelse, således at samarbejdspartnerens personale opnår den fornødne viden og baggrund for kundebetjeningen.

Med hensyn til befordringspligtige postforretninger samt ind- og udbetalinger tilbyder postbutikken den samme service, som Post Danmarks egendrevne enheder. Postbutikkerne kan således ligestilles med egendrevne posthuse. Åbningstiden er som regel kortere end selve butikkens åbningstid, men kunderne får alligevel fordel af en længere åbningstid, end hvis selskabet inden for samme økonomiske ramme selv skulle stå for driften.

I de situationer, hvor der i et mindre bysamfund nedlægges et egendrevet posthus og dette videreføres som en postbutik, der drives i samarbejde med en lokal dagligvarebutik eller lignende vurderes det, at denne ændring ofte er medvirkende til, at dagligvareforsyningen i de små samfund fortsat kan opretholdes.

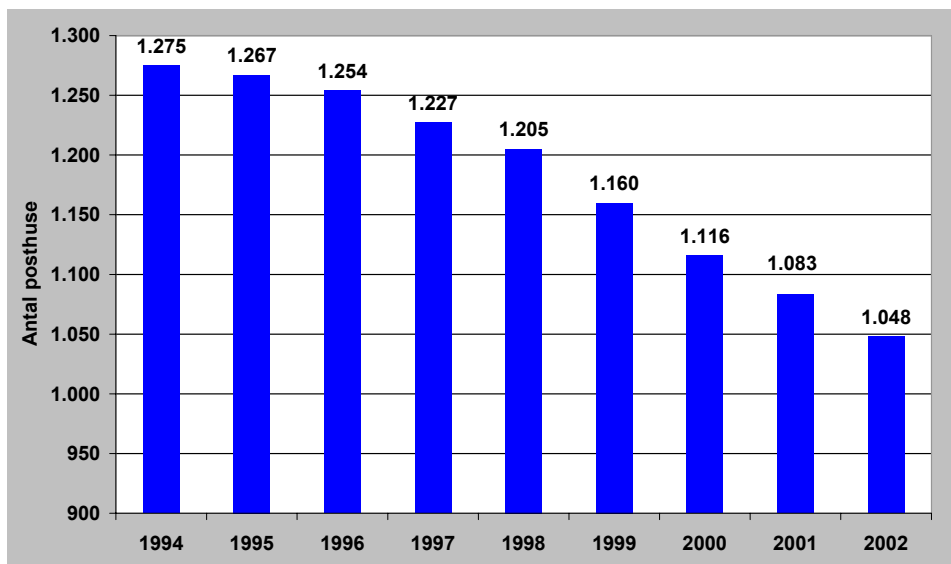
Butikker med postfunktion drives også af en samarbejdspartner, som Post Danmark A/S har indgået aftale med. Disse enheder har normalt et mere begrænset serviceudbud; typisk kan kunderne købe frimærker og afhente anmeldte forsendelser (f.eks. pakker og rekommanderede breve). Typisk er åbningstiden 4 timer dagligt.

Landpostbudet fungerer som et ”rullende” posthus og er i stand til at udføre de samme forretninger, som posthusene, det vil sige, at landpostbudet foruden at omdele forsendelser også tager imod breve og pakker samt sælger frimærker m.v.

I perioden 1994 til 2002 er det samlede antal faste ekspeditionssteder i posthusnettet faldet fra 1.275 til 1.048, jf. nedenstående diagram. På 8 år er antallet af ekspeditionssteder således blevet reduceret med 227 enheder svarende til et fald på ca. 18 pct. Antallet af egendrevne posthuse er reduceret fra 670 til 375 (ca. 44 pct.), jf. tabellen nedenfor. Antallet af postbutikker og butik med postfunktion er i perioden steget fra 605 til 673.

Post Danmark A/S forventer, at antallet af posthuse over de næste år vil blive reduceret med ca. 40-50 om året som følge af yderligere reduktioner i indtægter og transaktioner og som følge af butikslukninger i små bysamfund.

Figur 9.1 Udviklingen i posthusnettet 1994-2002 (faste posthuse)



Kilde: Post Danmark

I de tilfælde, hvor Post Danmark A/S lukker egendrevne posthuse, bliver der i de fleste tilfælde i stedet etableret postbutik. Selvom antallet af postbutikker er steget i perioden, er der også lukkede postbutikker. Stigningen er udtryk for, at selskabet i perioden har omdannet flere posthuse til postbutikker, end der er blevet lukket.

Tabel 9.1 Udviklingen i antallet af posthuse 1994-2002 (faste posthuse)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Egendrevne posthuse	670	649	636	601	552	508	473	444	375
Postbutikker	605	618	618	626	653	652	643	639	673
Heraf butik med postfunktion						81	85	89	104
Posthuse i alt	1.275	1.267	1.254	1.227	1.205	1.160	1.116	1.083	1.048

Kilde: Post Danmark

I 1994 var der 52,5 pct. af betjeningsstederne, som var egendrevne. Ved udgangen af 2002 udgør egendrevne posthuse ca. 36 pct.

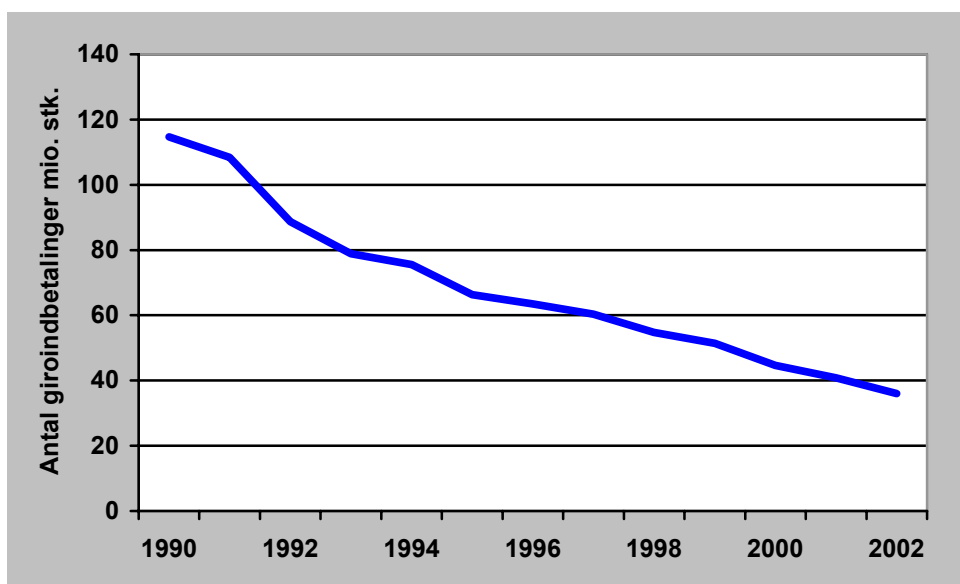
Tilsvarende udgjorde postbutikkerne 47,5 pct. i 1994. Disses andel af betjeningsstederne var 64 pct. ved udgangen 2002. Denne tendens til, at flere og flere af eks-

peditionsstederne drives i samarbejde med en partner, genfindes i en række lande, f.eks. i Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Holland og Tyskland.

Den væsentligste årsag til, at Post Danmark A/S reducerer antallet af ekspeditionssteder, er, at antallet af giroindbetalinger på posthusene er reduceret væsentligt. I perioden 1990 til 2002 er antallet af indbetalinger således faldet fra ca. 115 mio. stk. til 36 mio. stk., jf. diagrammet neden for.

Antallet af årlige indbetalinger er således reduceret med næsten 79 mio. stk. (svarende til et fald på næsten 69 pct.) – en reduktion i forretningsomfanget, som påvirker driftsøkonomien i posthusnettet. Post Danmark A/S forventer, at dette fald fortsætter.

Figur 2: Udviklingen i antal giroindbetalinger 1990-2002



Kilde: Post Danmark

Som før nævnt er Post Danmark A/S' udførelse af finansielle serviceydelser, herunder giroindbetalinger, ikke en del af selskabets befordringspligt.

Udviklingen i antallet af giroindbetalinger kan begrundes i følgende forhold:

- 1) stigende gebyr ved betaling over skranken.

Gebyret har udviklet sig 1990-2003, som det fremgår af følgende tabel:

Tabel 9.2 Udviklingen i gebyret for indbetalingskort 1990-2003

Kr.	1990	1991	1992	1994	1998	1999	2000	2001	2003
	2,25	3,50/4,00	5,00	6,00	7,00	8,00	10,00	11,00	12,00

Kilde: Post Danmark

Den bagvedliggende grund til gebyrstigningerne er ikke undersøgt nærmere, men antagelsen er, at jo større et gebyr forbrugeren skal betale, des mere motiveret er vedkommende for at finde alternative og billigere betalingsmåder.

Niveauet for gebyret for indbetalingskort fastsættes af det pengeinstitut, som Post Danmark A/S har en aftale med, det vil sige i dag BG Bank A/S. Selskabet har således ingen indflydelse på gebyrpolitikken på området.

2) flere betalinger tilmeldes PBS og lign. betalingssystemer.

Udviklingen i antallet af transaktioner via PBS 1994-2002 kan ses af følgende tabel, hvoraf det fremgår, at der i perioden er sket næsten en fordobling i antallet af transaktioner:

Tabel 9.3 Betalingsformidling via PBS

Mio. stk.	1994	1996	1998	2000	2002
PBS debettransaktioner	75	96	113	130	146

Kilde: Finansrådet

3) Giroindbetalingskort kan også betales over skranken i pengeinstitutter.

På baggrund af en aftale indgået i 1991 mellem den daværende GiroBank A/S og Finansrådet blev der udviklet et fælles indbetalingskort, som alle pengeinstitutter kan udskrive og modtage. Borgerne har dermed mulighed for at benytte indbetalingskortet såvel på posthusene som i alle pengeinstitutter.

4) øget brug af internet – og pcbank.

Udviklingen i internet- og pc-bankaftaler 2000-2003 er afspejlet i nedenstående tabel, hvoraf det ses, at der i en periode på 3 år er sket næsten en tredobling af antallet:

Tabel 9.4 Internet og pc-bankaftaler 1.1.2000-1.1.2003

	1.1.2000	1.1.2001	1.1.2002	1.1.2003
Antal aftaler fordelt på CPR-numre	542.378	866.669	1.460.708	1.656.513
Antal aftaler fordelt på SE-nr.	82.992	110.304	157.377	174.294
Total	625.370	976.973	1.618.085	1.830.807

Kilde: Finansrådet

Tabellen viser antallet af aktive home- og officebanking aftaler fordelt på henholdsvis CPR. nr. og SE-nr. Statistikken baseres på antallet af PC- og internetaftaler, og der er pr. 1.1.2003 så vidt muligt udelukkende taget udgangspunkt i aktive aftaler. Aktive aftaler defineres som aftaler benyttet inden for de seneste 3 måneder.

Udover det faldende antal giroindbetalinger er der desuden ifølge Post Danmark A/S et vigende salg af frimærker på posthusene – på sigt forventes frimærkesalg via Internettet at blive øget. Det hidtidige salg af taletidsprodukter til mobiltelefoner menes at have toppet. Teleleverandørerne synes således fremadrettet at satse på abonnementer. Dertil kommer, at der er kommet flere udbydere af billetsalg og dermed flere konkurrenter til billetsalget via posthusene (BilletNet).

Nedgangen i forretningernes omfang er udtryk for, at posthusene benyttes i stadig mindre grad. Ifølge Post Danmark falder antallet af kunder med ca. 6 pct. på årsbasis.

Alt i alt er økonomien i posthusnettet trængt. Faldende indtægter skal dække omkostninger, hvoraf en stor del er kapacitetsomkostninger, nemlig løbende lønudgifter og udgifter til huslejer og bygningsdrift, der alle er vanskelige løbende at tilpasse i nedadgående retning i takt med faldet i forretningsomfanget.

Det skal dog nævnes, at ifølge Post Danmark A/S er det over de senere år lykkedes at bedre økonomien i filialnettet ved at omdanne egendrevne posthuse til postbutikker, effektivisere nettet samt ved indgåelse af serviceaftaler og ved varesalg. Men der vil stadig være behov for at kunne foretage tilpasninger af nettet i forhold til forretningsomfanget, også gerne i større omfang end den nuværende regulering giver mulighed for. Ifølge Post Danmark er det primært i de større byer med mere end ét posthus, at en videre adgang til tilpasninger vil være ønskelig.

Til belysning af omkostningsniveauet for egendrevne posthuse og postbutikker har Post Danmark A/S oplyst, at forskellen i omkostningsniveauet bærer præg af, at

postbutikker har flere stykbetalinger og færre kapacitetsomkostninger end egendrevne posthuse.

Den samlede årlige betaling til en typisk postbutik med 35.-40.000 transaktioner udgør i 2003 ca. 250.000 kr. Udgiften til driften af et posthus med samme antal transaktioner ville derimod skønsomt ligge på ca. 450.000 kr. årligt.

3. Regulering af posthusnettet i andre lande i Europa

I Danmark reguleres posthusnettet som nævnt via nogle retningslinier, som indeholder kriterier baseret på antallet af post- og giroforretninger (transaktioner). Der er således ikke fastsat krav om, at borgerne kun må have en vis afstand til nærmeste posthus. Der er heller ikke fastsat krav om, at Post Danmark skal have et bestemt antal posthuse, f.eks. mindst et posthus i hver kommune eller et minimumsantal af posthuse.

Da andre europæiske lande skal leve op til samme EU-regulering på postområdet som Danmark, er det undersøgt, hvorledes en række udvalgte lande har udformet reguleringen vedrørende posthusene.

Tabel 9.5 Reguleringen af posthusnettet i andre EU-lande

Land	Krav om mindst et posthus i hver kommune?	Er der afstandskriterier?	Uddybning
Danmark	Nej	Nej	Post Danmark skal følge nogle retningslinier, når der skal ske ændringer i posthusnettets sammensætning, herunder lukning, flytning og sammenlægning af posthuse
Norge	Ja	Nej	Der er krav om, at kunderne har tilfredsstillende adgang til posthusnettet
Sverige	Nej	Nej	Den befordringspligtige virksomhed skal tilbyde en landsdækkende kasseservice som sikrer, at alle har adgang til at modtage og foretage betalinger. Servicen kan tilbydes af posthuse og/eller landpostbudet
Finland	Ja	Nej	
Belgien	Ja	Ja, delvis	Den befordringspligtige virksomhed har mulighed for at justere netværket, men hvis ændringen medfører lukning af et posthus, som ligger 5 km fra et andet posthus skal det indberettes til staten
Storbritannien	Nej	Ja	På nationalt plan skal 95% af kunderne have under 5 km til et posthus. Inden for hvert postområde må 95% af kunderne ikke have længere end 10 km til et posthus
Tyskland	Ja ¹	Ja	I byområder må brugerne ikke have længere end 2 km til et posthus. Krav om minimum 12.000 posthuse indtil 2005
Holland	Nej	Nej	Posthusnettet vurderes i forhold til afstand og befolkningstæthed. Afstand: I områder med mere end 5.000 indbyggere, mindst ét posthus inden for en radius af 5 km. I områder med mere end 50.000 indbyggere ét ekstra posthus for hver 50.000 indbyggere

1) Mindst et posthus i lokalsamfund/områder med 4.000 indbyggere inkl. lokalsamfund/områder, som er defineret som "central locations" i den regionale planlægning.

Kilde: Færdselsstyrelsen

Som det fremgår af tabellen, har nogle lande valgt at udforme reguleringen som objektive, målbare krav (f.eks. afstandskriterium), andre har valgt løsere hensigtserklæringer.

Som eksempel på et afstandskriterium, har Storbritannien og Tyskland et krav om, at borgerne ikke må have længere end henholdsvis 5 km/10 km og 2 km (byområder) til nærmeste posthus. I Holland vurderes posthusnettet i forhold til både afstand og befolkningstæthed.

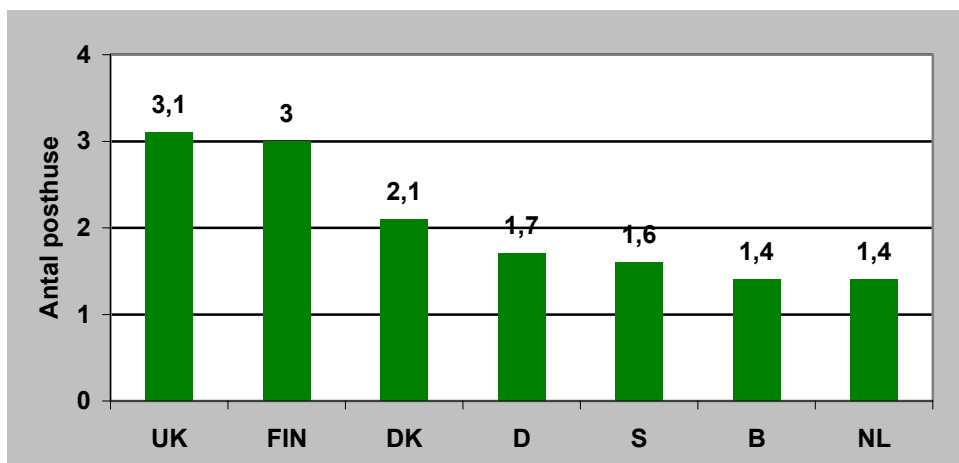
Hvad angår kravet om mindst ét posthus i hver kommune, så har Norge, Finland, Belgien og Tyskland et sådant krav.

Omvendt anvendes også mere løse formuleringer eller hensigtserklæringer som f.eks. i Norge, hvor kravet er, at borgerne skal have en tilfredsstillende adgang til posthusnettet.

Det skal bemærkes, at reguleringen i andre lande ikke uden videre kan sammenlignes med danske forhold, da der f.eks. er forskelle i landenes udstrækning, geografiske forhold og befolkningstæthed.

Studier foretaget af konsulentfirmaet Ctcon for EU-Kommissionen i 2001 viser, at opgjort som antal posthuse/postbutikker pr. 10.000 indbyggere, ligger Danmark med 2,1 posthuse lidt under EU-gennemsnittet på 2,4. Den danske posthusdækning set i forhold til referencelandene (bortset fra Norge) fremgår af nedenstående graf:

Figur 9.2 Posthuse pr. 10.000 indbyggere



Kilde: Ctcon: Study on the conditions governing access to universal postal services and network, Juli 2001, side 35

Det kan konstateres på baggrund af oplysningerne om de enkelte lande, at nogle af de tætteste befolkede lande såsom Holland og Belgien har et mindre antal posthuse pr. indbygger i forhold til det tyndbefolkede Finland. Der foreligger ikke oplysninger om omfanget af serviceydelser på posthusene i de forskellige lande.

For så vidt angår betjening af landdistrikter, har de fleste lande en form for landpostbud (mobilt posthus) som sikrer, at borgerne i landdistriktet har adgang til bl.a. postal service på deres bopæl.

Tabel 9.6 Postal service i landdistrikter og landpostbudets servicetilbud

Land	Organisering af postale service i landdistrikterne	Landpostbudets servicetilbud
Danmark	2.400 landpostruter	Basis postal service og bank service
Norge	2.200 mobile postale ruter	Basis postal service og bank service
Sverige	Landpostbud	Basis postal service og bank service
Finland	Postbud	Modtager forsendelser og sælger frimærker
Belgien	Posthuse/postbutikker	La Poste skal sikre betaling af pension i hjemmet
Storbritannien	Posthuse/postbutikker	Ingen service
Tyskland	Mobil service (18.000 bude)	Basis postal service og finansiel service på forespørgsel
Holland	Posthusnettet vurderes i forhold til afstand og befolkningstæthed	Intet

Kilde: Færdselsstyrelsen

4. Modeller for reguleringen af posthusnettet i Danmark

Den landsdækkende postbetjening (befordringspligten) skal som et element indeholde adgang for brugerne til indsamlings- og indleveringssteder, det vil sige blandt andet adgang til postbetjeningssteder. Disses antal og placering skal opfylde brugernes behov.

Brugernes behov for postbetjeningssteder antages at være afhængig af, hvilken posttjeneste der efterspørges. F.eks. vil køb af frimærker ikke nødvendigvis forudsætte adgang til et posthus. Købet vil kunne klares via et salgssted hos en frimærkeforhandler, i en kiosk eller i en dagligvarebutik. Tilsvarende vil indlevering af et almindeligt brev ikke nødvendigvis forudsætte posthusadgang; det vil kunne læg-

ges i en postkasse. Derimod er der en række posttjenester, som vil kræve direkte kontakt, herunder eventuelt råd og vejledning, ved indleveringen af eksempelvis pakker, rekommanderede forsendelser eller værdiforsendelser.

Udover at kunderne skal sikres adgang til posttjenesterne, gør der sig endvidere det forhold gældende, at forretningernes omfang på posthusene gennem lang tid er blevet reduceret med den følge, at Post Danmark A/S bedømmer posthusnettet til som helhed at være tabsgivende. Da selskabet efter lovgrundlaget skal drives på forretningsmæssige vilkår, har selskabet på den ene side en interesse i at sikre let tilgængelighed for brugerne, men samtidig også en interesse i en så tilfredsstillende økonomi i posthusnettet som muligt.

Ved vurderingen af modellerne er udgangspunktet nedenstående modsatrettede hensyn:

- Brugere skal have adgang til at få udført posttjenester.
- Adgangen til posttjenester skal sikres såvel i byområder som i mere tyndt befolkede områder.
- Reguleringen skal være fleksibel, således at den befordringspligtige virksomhed, i dag Post Danmark A/S, har mulighed for at foretage ændringer og tilpasninger i forhold til udviklingen i forretningsomfanget og dermed i efterspørgslen efter posttjenester.
- Reguleringen skal være udformet, således at det i tilfælde af evt. uenigheder mellem koncessionsudsteder og koncessionshaver kan konstateres, hvorvidt reguleringen efterleves.
- Reguleringen skal gøre det muligt for koncessionsudstederen at følge udviklingen i nettet af betjeningssteder.

På baggrund af disse hensyn beskrives i det følgende 3 mulige modeller for en regulering.

- 1) Videreførelse af den gældende regulering.
- 2) Krav om minimum ét betjeningssted i hver kommune med fuld service (postforretninger og ind- og udbetalinger, så længe aftalen med BG Bank løber) kombineret med yderligere kriterier, herunder afstandskriterium.

- 3) Krav om opfyldelse af brugernes behov for at få udført postforretninger. Ud fra en samlet vurdering af kundebehov og økonomi afgør den befordringspligtige virksomhed, hvorledes behovet opfyldes, dvs., der stilles ingen krav til antal eller typer af posthuse, herunder afstandskriterier.

1) Videreførelse af den gældende regulering

I henhold til gældende lovgivning skal Post Danmark A/S opretholde et landsdækkende posthusnet. Posthusnettet administreres af selskabet på basis af nogle retningslinier, som lægges til grund ved en fortsat nødvendig tilpasning af nettet som følge af nedgangen i forretningernes omfang med henblik på at muliggøre lønsom drift af posthusnettet.

De gældende retningslinier fra 1992 angiver, at

- 1) Omdannelse af posthuse til postbutikker kun kan ske,
 - a) hvis der ikke er økonomisk basis for at holde et posthus åbent i mindste 2 $\frac{1}{2}$ time dagligt, *eller*
 - b) hvis etablering af en postbutik sikrer en mere rentabel drift, længere åbningstid samt uændret kundeservice.
- 2) I byer med mere end ét posthus kan der ske sammenlægning af posthuse, flytning af posthuse til en bedre placering eller opdeling af posthuse.

Lukning af posthus i byer med mere end ét posthus kan kun ske:

- a) Hvis de årlige transaktioner er mindre end 50.000 stk., og det samtidig ikke er muligt at etablere en postbutik på forretningsmæssige vilkår. Det er desuden en forudsætning, at kunderne har mulighed for at vælge et eller flere alternative posthuse i nærheden, hvor servicemålene for kundeekspeditionen kan overholdes (ventetid).

Supplerende retningslinier fra 2001 giver Post Danmark A/S adgang til at tage en postbutiks fremtid op til drøftelse med de lokale interessenter, såfremt Post Danmark A/S skønner, der er behov for det. Begrundelsen kan være, at antallet af postforretninger samt ind- og udbetalinger tilsammen er faldet væsentligt, siden postbutikken blev etableret. Målet er gennem en dialog at sikre en fremtidig løsning, som

er tilfredsstillende både for lokalsamfundet og for selskabet. Alternative løsninger til postbutikken i mindre bysamfund og landdistrikter er:

- Omdannelse af postbutikken til en butik med postfunktion, hvor der kan ske ind- og udlevering af postforsendelser og købes frimærker. Denne posthusfunktion suppleres af landpostbudet, som udfører både post- og giroforretninger.
- Henlæggelse af alle postbutikkens funktioner til landpostbudet.

Brugernes behov for at få udført postforretninger tilgodeses således gennem egne posthuse, postbutikker eller butikker med postfunktion, som drives af en samarbejdspartner, samt landpostbudet.

Folketinget har via lovgivningen tilvejebragt grundlaget for, at Post Danmark A/S kan udføre giroforretninger. Disse forretninger har længe været det bærende element i forretningerne på posthusene. Selv om forretningsomfanget har været aftagende i en årrække, løber selskabets aftale med BG Bank indtil februar 2009 og vil således kunne bidrage til finansiering af posthusnettet frem til da.

Det forhold, at selskabet i henhold til koncessionen skal udarbejde en årlig redegørelse om filialforholdene til Trafikministeriet/Færdselsstyrelsen, gør det muligt at følge udviklingen. Den årlige redegørelse indeholder oplysninger om den hidtidige udvikling samt principperne for den fremtidige udvikling. Trafikministeren kan kræve ændringer i de fastsatte principper, hvis det er nødvendigt af overordnede hensyn.

Sager, der vedrører posthusændringer, skal drøftes med de lokale interessenter, forinden selskabet træffer beslutning. Resultatet beror således i nogen grad på udfaldet af disse drøftelser. Derigennem kan eventuelle klager fra borgerne også komme til Trafikministeriets eller Færdselsstyrelsens kendskab.

Generelt må selskabets administration af retningslinjerne vurderes at have fungeret tilfredsstillende. Det kan, som nævnt under Udviklingen i posthusnettet, jf. pkt. 2, konstateres, at der gennem årene er omdannet mange posthuse til postbutikker, ligesom der er sket lukning af postbutikker, uden at det har afstedkommet mange indsigelser fra lokalsamfund. Selskabet har da også lagt vægt på en hensigtsmæssig omdannelse og afvikling, hvor lokale myndigheder, borgere og erhvervsliv er blevet inddraget i processen.

Det skal anføres, at den nuværende regulering efter Post Danmarks opfattelse ikke er et acceptabelt alternativ, idet denne bygger på antallet af indbetalingstransaktioner, som ikke er et befordringspligtigt produkt.

Det må forventes, at efterspørgslen efter betjeningssteder (posthuse og postbutikker) fortsat vil være aftagende, idet det vurderes, at efterspørgslen i høj grad afspejler reduktionen i giroindbetalingerne.

2) Krav om minimum ét betjeningssted i hver kommune kombineret med yderligere kriterier, herunder afstandskriterium.

En model for den fremtidige regulering vedrørende postbetjeningsstederne vil kunne indeholde følgende elementer:

- Krav om minimum ét betjeningssted i hver kommune med fuld service (postforretninger samt ind- og udbetalinger så længe aftalen med BG Bank løber). Udgangspunktet kan være den nugældende kommunestruktur.
- Krav om mindst ét betjeningssted i byer med over 5.000 indbyggere. Disse må maksimalt have en vis afstand til nærmeste betjeningssted på f.eks. 5 km.
- Mindre bysamfund og landdistrikterne betjenes enten af betjeningssteder eller landpostbudet. Med udgangspunkt i de nuværende betjeningssteder, kan selskabet ikke nedlægge betjeningssteder, hvis det indebærer, at brugerne får forøget afstanden til nærmeste betjeningssted med mere end f.eks. 10 km.
- Betjeningsstederne kan være drevet af den befordringspligtige virksomhed - i dag Post Danmark A/S - eller en samarbejdspartner.
- De lokale interessenter (kommune, borger og erhvervsforeninger m.v.) inddrages, forinden den befordringspligtige virksomhed træffer beslutninger om ændringer.
- Den befordringspligtige virksomhed skal én gang årligt rapportere om den hidtidige udvikling og den forventede udvikling i posthusnettet.

Da posthusdækningen er et element i befordringspligten, som skal ydes landsdækkende, antages et krav om ét posthus pr. kommune for at være det mindste krav, som kan stilles, for at den landsdækkende forpligtelse kan sikres opfyldt. Post Danmarks posthusnet mere end opfylder et sådant krav i dag.

Kommunekriteriet vurderes imidlertid ikke at kunne stå alene. For at forbedre dækningen med betjeningssteder kan det overvejes at supplere kommunekriteriet med et krav om, at der skal være ét betjeningssted i byer med over 5.000 indbyggere. Yderligere fastlæggelse af et afstandskriterium, hvorefter der i sådanne byer altid skal findes ét betjeningssted inden for en radius af f.eks. 5 km, kan endvidere bidrage til at sikre dækningen i byer med et større antal indbyggere.

Det skal anføres, at et eventuelt krav om et postbetjeningssted baseret på antallet af indbyggere i praksis kan vise sig uhensigtsmæssigt. Tvivlen opstår i tilfælde af ændringer i befolkningsgrundlaget.

Det er tillige vurderingen, at et afstandskriterium kun kan administreres i praksis, hvis målingen af afstandskriterierne sker med udgangspunkt i et betjeningssteds beliggenhed og en km radius på et kort.

Hvad angår byer med mindre end 5.000 indbyggere og landdistrikter, vurderes et absolut afstandskriterium at være mindre operationelt. Disse mindre byer og landdistrikter betjenes enten af postbetjeningssteder drevet af samarbejdspartnere eller af landpostbudet.

Det kan overvejes med udgangspunkt i de eksisterende postbetjeningssteder pr. 31. december 2003 at fastlægge et afstandskriterium på den måde, at selskabet ikke kan nedlægge betjeningssteder uden for byområderne, hvis en sådan nedlæggelse indebærer, at der er husstande og virksomheder m.v., som dermed får forøget deres afstand til nærmeste betjeningssted med mere end f.eks. 10 km. Det skal nævnes, at en nedlæggelse af et betjeningssted kan være foranlediget af, at en samarbejdspartner opsiger aftalen med Post Danmark A/S om driften af betjeningsstedet, og at det herefter ikke er muligt at finde en anden samarbejdspartner i lokalområdet. Alternativet i sådanne situationer vil være at henlægge betjeningsstedets funktioner til landpostbudet.

Landpostbudet betjener borgerne på deres bopæl med postforretninger samt ind- og udbetalinger – ”det rullende posthus” – og dækker med sin mobilitet et stort område. Det er endvidere muligt for borgeren på forhånd at kontakte posthuset og meddele, at denne ønsker besøg af landpostbudet for at købe frimærker, foretage en giroindbetaling o.l.

Der er indbygget den fleksibilitet i modellen set i forhold til Post Danmark A/S, at det ikke er afgørende, om selskabet vælger selv at drive et betjeningssted eller det

sker sammen med en samarbejdspartner. Som tidligere omtalt kan postbutikkerne betjene kunderne på samme måde som selskabets egne posthuse og kan sidestilles med et posthus.

Modellen giver mulighed for en udvikling, i retning af flere betjeningssteder, som drives af en samarbejdspartner, hvilket for den befordringspligtige virksomhed vil være mindre omkostningskrævende end egendrift. Hermed er der mulighed for at fastholde betjeningssteder og samtidig øge tilgængeligheden, idet betjeningssteders placeres i tilknytning til borgernes øvrige gøremål, f.eks. i brugsen eller hos købmanden. Postbetjeningen vil som regel indebære længere åbningstid, end hvis Post Danmark A/S selv står for driften inden for samme økonomiske ramme, selv om butikkerne ikke tilbyder postbetjening i hele deres åbningstid.

Med modellens element om, at den befordringspligtige virksomhed skal inddrage de lokale interessenter ved ændringer er sigtet, at tilrettelæggelsen af servicen via betjeningsstederne – som det er tilfældet i dag – forankres i det enkelte lokalområde, og baseres på en dialog, hvor det dog er Post Danmark A/S, der tager endelig beslutning.

Elementet om, at Post Danmark A/S årligt skal rapportere om posthusnettet til Færdselsstyrelsen og Trafikministeriet, er en videreførelse af det nuværende koncessionskrav, som indebærer, at udviklingen på posthusområdet kan følges. Herved kan opnås et vidensgrundlag, som kan gøre det muligt at vurdere, om de regulatoriske rammer fortsat er hensigtsmæssige.

Modellen indebærer ifølge Post Danmark A/S, at virksomheden på inden for de nærmeste år vil kunne reducere omkostningerne til drift af betjeningssteder som følge af den øgede adgang til at anvende postbetjeningssteder drevet af en samarbejdspartner, og hvor fokus også i høj grad vil være rettet mod tilpasning og optimering af strukturen i større byer.

3) Krav om opfyldelse af brugernes behov for at få udført postforretninger. Ud fra en samlet vurdering af kundebehov og økonomi afgør den befordringspligtige virksomhed – i dag Post Danmark A/S, hvorledes behovet skal opfyldes, dvs., der stilles ingen krav til antal eller typer af posthuse, herunder afstandskriterier.

Denne model indeholder følgende delelementer:

1. Den befordringspligtige virksomhed skal til enhver tid sikre, at der er et tilstrækkeligt net af postbetjeningssteder. Hvis der sker en u hensigtsmæssig ud-

vikling i nettet, skal der åbnes mulighed for, at trafikministeren vil kunne gribe ind. Omfanget af indgrebsmulighederne skal nærmere overvejes.

2. Koncessionskrav om, at den befordringspligtige virksomhed er forpligtet til at opfylde privatkunders og mindre erhvervsdrivende behov for at få udført postforretninger (indlevering og afhentning af forsendelser, køb af frankeringsmidler m.m.)
3. Der fastsættes ikke regler for bestemte typer af løsninger, f. eks. antal eller typer af posthuse eller afstandskriterier til sådanne.
4. Det afgørende er alene den udbudte service og ikke, hvorledes servicen udbydes. Den befordringspligtige virksomhed afgør ud fra en samlet vurdering af kundebehov og økonomi, hvorledes behovet skal opfyldes.

Modellen svarer i hovedtræk til, hvad Post Danmark A/S selv har lagt op til, skal være virksomhedens fremtidige koncessionsforpligtelse i relation til posthusnettet.

Modellen fokuserer på den udbudte service og ikke på, hvorvidt denne udbydes via egne posthuse eller en anden type posthus, f.eks. en postbutik eller en anden løsning i fremmeddrift.

Udgangspunktet er alene opfyldelse af brugernes behov for at få udført postale forretninger. Den omstændighed, at giroforretningerne i en årrække fortsat bidrager til en finansiering af posthusnettet, indgår således ikke i modellen ud fra den begrundelse, at disse forretninger ikke er befordringspligtige, men finansielle serviceydelser, som udbydes i konkurrence, idet det tillige udbydes i ca. 2000 pengeinstitutfilialer.

En opfyldelse af brugernes behov for postale ydelser ville kunne opfyldes via en vifte af løsninger, der omfatter:

Egne posthuse med fokus på betjening af private kunder og mindre erhvervsdrivende i relation til salg af frankeringsmidler samt sikre ind og udlevering af alle postale produkter omfattet af befordringspligten.

Postbutikker som kan betjene den samme gruppe af kunder med tilsvarende ydelser. Postbutikker er typisk placeret i mindre byer og forstæder.

Dagligvarebutikker, hvor frankeringsmidler kan købes, men hvor der ikke kan ske udlevering af forsendelser, og indlevering kan kun ske i en postkasse ved butikken.

Landpostbudet, som kan sælge frimærker samt varetage ind- og udlevering af forsendelser omfattet af befordringspligten.

Call Centre og Internettet, der giver mulighed for bestilling/køb af frimærker, pakkelabels, emballage, forfrankerede produkter samt produkt- og serviceinformation, klager m.v.

Modellen indebærer, at det står den befordringspligtige virksomhed – i dag Post Danmark A/S - frit for at vælge, hvilke løsninger der skal anvendes, baseret på en samlet vurdering af kundebehov og økonomi.

Modellen vil således give selskabet meget vide rammer for opfyldelsen af denne del af befordringspligten. Det vurderes, at der vil kunne opstå en konflikt, når selskabet samtidig inddrager det økonomiske aspekt. Der er ikke lagt op til, at brugerne inddrages i drøftelser om tilrettelæggelsen, hvilket vil kunne indebære, at en given løsning, som selskabet beslutter efter én afvejning af kundebehov og økonomi, ud fra et brugersynspunkt vil kunne opleves som ikke tilfredsstillende.

I modellen indgår ikke, hvorledes Færdselsstyrelsen /Trafikministeriet kan få indseende med, hvorledes forpligtelsen opfyldes af Post Danmark A/S.

Post Danmark A/S har dog oplyst, at de krav om inddragelse af brugerne samt indseende som Trafikministeriet og Færdselsstyrelsen måtte have, ikke vil være en hindring for gennemførelse af model 3, idet det er forhold, som selskabet også har forudsat skulle gælde ved en eventuel gennemførelse af model 2.

Modellen vil indebære, at Post Danmark A/S vil kunne omdanne væsentligt flere egendrevne betjeningssteder til postbutikker, end de nuværende retningslinier og den nuværende administrative praksis åbner mulighed for.

Modellen vurderes ifølge Post Danmark A/S at kunne medføre positiv økonomisk effekt for virksomheden inden for de nærmeste år.

Den økonomiske effekt opnås ifølge Post Danmark A/S primært ved følgende forhold:

- Forenkling af postydelse, så de i større omfang kan gøres tilgængelige i en bredere vifte af kanaler.

- Flytning af transaktioner fra betjeningssteder i egendrift, som er dyre i drift, til betjeningssteder med fuld service i fremmeddrift og landpostbude samt andre kanaler med varierende udbud af postprodukter.

Sigtet er at øge tilgængeligheden (specielt til de efterspurgte postprodukter), reducere andelen af de faste omkostninger samt fastholde eller reducere stykomkostninger.

At effekten først påregnes inden for de nærmeste år skal ses i lyset af, at ændringer af produkterne, udviklingen af de nye kanaler og tilpasningen af filialnettet i givet fald vil være en omfattende opgave.

Bilag 10

Postkasser til indlevering af breve

Neden for beskrives lovgrundlaget for de røde postkasser, der er et af de steder²⁸, som kan benyttes ved indlevering af breve til befordring med Post Danmark A/S.

Endvidere beskrives udviklingen vedrørende postkasser, herunder antallet, samt størrelsesordenen af de mængder breve, som indsamles via postkasserne.

Desuden beskrives reguleringen i en række andre europæiske lande dels, med hensyn til hvem der har ret til at opstille postkasser, dels hvorledes landene regulerer netværket.

Endelig beskrives overvejelser om, hvorvidt statens og dermed Post Danmarks eneret til opstilling af postkasser skal ophæves eller bibeholdes, samt hvorvidt den nuværende overordnede regulering skal videreføres eller der skal indføres ændrede regler/kriterier for postkassernes antal og placering.

1. Baggrund

Postkasser anvendes både i byer og byområder samt i landdistrikterne som et alternativ til muligheden for at aflevere breve på posthuset eller aflevere dem til landpostbudet under dennes omdeling. I landdistrikterne er det typisk landpostbudet, som tømmer postkassen én gang dagligt under omdelingen.

I lyset af den gradvise liberalisering på brevområdet, hvor eneretten fra 1. januar 2003 omfatter breve op til 100 gram, en vægtgrænse, der i 2006 nedsættes til 50 gram, kan det være relevant at overveje, om statens nuværende eneret til opstilling af postkasser skal opretholdes, eller om enhver postvirksomhed, som vil operere på brevmarkedet, skal have adgang til at opstille deres egne postkasser.

²⁸ De første postkasser i Danmark blev opstillet i 1851. I begyndelsen var de af forskellig størrelse, udseende og farve. I 1860 fik postkasserne den røde farve. I landdistriktet opstilledes de første postkasser i 1869. Kilde: Den Store Danske Encyklopædi, 1999, bind 5, side 419.

Endvidere er det relevant at overveje, hvorvidt der er behov for at ændre reguleringen af netværket i øvrigt.

2. Det nuværende lovgrundlag

Det følger af EU-reguleringen på postområdet (postdirektivet)²⁹, at medlemsstaterne overalt på deres område skal sikre, at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til overkommelige priser. Med henblik herpå skal medlemsstaterne sørge for, at antallet af og placering af indsamlings- og indleveringssteder, herunder postkasser, er i overensstemmelse med ”brugernes behov” der dog ikke er nærmere defineret.

I henhold til lov om postvirksomhed og den i medfør heraf udstedte koncession til Post Danmark A/S omfatter befordringspligten bl.a. indsamling ved postkasser. Befordringspligten skal ydes landsdækkende, og selskabet har koncession på at udnytte statens eneret til opstilling af postkasser på offentligt tilgængelige steder.

Eneretten indebærer dog ikke, at selskabet vilkårligt kan opstille postkasser. Afhængig af opstillingsstedet kræver dette godkendelse/tilladelse fra kommunen eller ejerne af ejendommen/grunden.

I dag er området ikke detailreguleret, idet det er forudsat, at selskabet som koncessionshaver og befordringspligtig postvirksomhed skal opretholde et landsdækkende netværk af postkasser. Det er i koncessionen (§ 9, stk. 1, 2. punktum) fastsat, at de konkrete servicemål skal fremgå af tabellerne på de enkelte postkasser landet over. Det vil sige, at det på den enkelte postkasse skal angives, hvornår et brev senest skal være lagt i postkassen, hvis det skal være omdelt den følgende hverdag.

Post Danmark A/S har ikke centralt fastsatte interne retningslinier for, hvornår der opsættes, nedtages eller flyttes postkasser. Det er op til de lokale postmestres vurdering af behovet.

Antallet og placeringen af postkasser bliver generelt fastlagt efter en vurdering af følgende forhold:

- De enkelte postkassers fysiske placering.

²⁹ Direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 som ændret ved direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002.

- Postkassernes indbyrdes placering.
- Afstanden mellem postkasserne.
- Antallet af breve i den enkelte postkasse.

3. Udviklingen i antallet af postkasser

Bestemmelsen i lov om postvirksomhed om statens eneret til opstilling af postkasser på offentligt tilgængelige steder svarer indholdsmæssigt til den tidligere postlovs, som var gældende før 1995, og som indeholdt en bestemmelse om, at det var forbudt at opstille kasser, som kunne forveksles med det daværende Postvæsenets postkasser på steder, hvor offentligheden har almindelig adgang.

Nedenstående tabel viser udviklingen i antallet af postkasser i perioden 1995-2002:

Tabel 10.1 Udviklingen i antal postkasser 1995-2002

År/antal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	10.237	9.998	9.193	10.267	10.289	9.806	9.837	9.400

Kilde: Post Danmark, Tørre tal 1995-2002

Som det fremgår af tabellen, har antallet i perioden ligget forholdsvis konstant på mellem 9.000 og 10.000. Post Danmark A/S kan ikke umiddelbart give en præcis forklaring på udsvingene i antal f.eks. fra 1996-97, hvor antallet falder betydeligt, hvorefter der fra 1997-98 er en stor stigning.

Udsvingene skyldes bl.a., at der ved opgørelsen det enkelte år kan være anvendt forskellige statistiske opgørelsesmetoder, som bidrager til visse afvigelser fra år til år. F.eks. kan alle sommerpostkasser (postkasser som opsættes i sommerlandet) være indregnet det ene år, men ikke i et andet. Eller der kan være tale om, at postkasser ved posthuse (som tømmes inde fra posthuset) kan være medregnet eller ikke medregnet. Antallet for 2002 (9.400) er udtryk for det antal steder, hvor der er placeret postkasser, idet der på samme sted – f. eks. ved et omdelingsposthus – kan være opstillet flere postkasser ved siden af hinanden.

Med tiden har Postvæsenet/Post Danmark A/S for at imødekomme kundernes ønsker udviklet nye servicetilbud til store og større kunder, således at der med disse kunder indgås aftale om særlig levering eller afhentning af de større mængder af både breve (massепartier) og pakker, som disse kunder genererer.

Storkunder³⁰ vil i dag typisk have en indleveringsaftale med Post Danmark A/S, hvilket vil sige, at disse kunder kun i mindre grad anvender postkasser til indlevering af breve.

Herudover kan der være tale om, at storkunderne selv indleverer deres post direkte på selskabets 8 brevcentre. Storkunderne står for afsendelse af 43 pct. af den samlede brevmængde. Den samlede afsætning i 2002 var 1.366,8 mio. breve.

Andre end storkunder sender imidlertid også forretningspost, hvorfor det hører med til billedet, at breve sendt mellem virksomheder og fra virksomheder til kunder udgør henholdsvis ca. 35 pct. og 57 pct. af den samlede brevmængde. Mange mellemstore erhvervskunder vil formentlig typisk indlevere en del forsendelser direkte til posthusene.

Postkasserne benyttes således fortrinsvis af private afsendere og mindre erhvervs- virksomheder til afsendelse af enkeltbreve og små partier af breve. Ca. 25 pct. af den samlede brevmængde indsamles via postkasserne.

4. Retten til at opstille postkasser/regulering af netværket af postkasser i andre lande i Europa

Retten til at opstille postkasser

I Danmark er det koncessionshaveren, som har ret til at opstille postkasser. Af den følgende tabel fremgår det, hvem der i en række andre lande i Europa må stille postkasser op.

³⁰ Post Danmarks definition af storkunder er kunder med en totalomsætning (alle produkter) over 4 mio.kr. (eller med potentiale hertil) i alt p.t. 829 virksomheder.

Tabel 10.2 Opstilling af postkasser i andre lande

Land	Ret til at opstille postkasser
Danmark	koncessionsindehaveren
Norge	koncessionsindehaveren
Sverige	enhver postoperatør
Belgien	koncessionsindehaveren
Storbritannien	koncessionsindehaveren
Tyskland	alle postoperatører med licens
Nederlandene	koncessionsindehaveren

Kilde: Færdselsstyrelsen

Som det fremgår af tabellen, er opstilling af postkasser forbeholdt koncessionshaveren i Norge, Belgien, Storbritannien og Holland, mens det i Tyskland er muligt for alle indehavere af en licens (licens giver tilladelse til indsamling og omdeling af Direct Mail over 50 gram, breve over 100 gram og udførelse af dokumentudveksling.)

I Sverige, hvor den befordringspligtige virksomhed ikke er tildelt nogen eneret, kan enhver postoperatør opstille postkasser.

Regler/kriterier for opstilling af postkasser

Der er forskellige krav i reguleringerne med hensyn til, hvilke regler/kriterier der er for postkasser i de nævnte referencelande, som det fremgår af nedenstående tabel. I Norge, Sverige, og Belgien er reglerne imidlertid ikke specifikke, medens der er fastlagte kriterier i Storbritannien, Tyskland og Nederlandene.

Tabel 10.3 Regler for opstilling af postkasser i andre lande

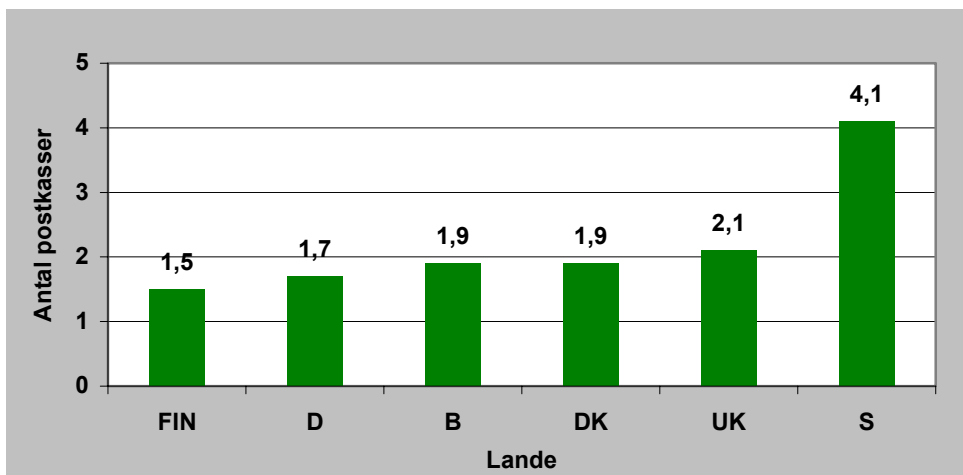
Land	Regler for opstilling af postkasser
Danmark	Ingen
Norge	Posten skal sikre god tilgængelighed igennem et tilstrækkeligt antal postkasser.
Sverige	Afstanden skal være rimelig.
Finland	Indsamlingspostkasser skal ligge i rimelig afstand fra brugernes bopæl.
Belgien	Ingen specifikke regler.
Tyskland	I bymæssige områder må/bør en kunde ikke have længere end 1 km til en postkasse
Storbritannien	I de postområder, hvor tætheden af afleveringssteder (adresser) er mere end 200 pr. km ² , må 99% af kunderne ikke have længere end 500 m til en postkasse
Nederlandene	I befolkningsområder med mere end 5.000 indbyggere minimum én postkasse inden for en radius på 500 m. Udenfor befolkningstætte områder minimum én postkasse inden for 2.500 m

Kilde: Færdselsstyrelsen

Baggrunden for de forskellige valg af reguleringer kendes ikke, men landene er i lighed med Danmark efter postdirektivet overordnet set forpligtet til at sørge for, at antallet og placeringen af postkasser er i overensstemmelse med ”brugernes behov”.

En undersøgelse i EU viser, at postkassenettet i EU-landene som helhed har en ensartet dækningsgrad. Dækningsgraden i form af antallet af postkasser pr. 1.000 indbygger i Danmark og en række sammenlignelige lande er vist i figuren nedenfor.

Figur 10.1 Antal postkasser pr. 1.000 indbyggere



Kilde: Ctcon, Study on the conditions governing access to universal postal services and networks (Juli 2001), side 34

I EU som helhed er postkassedækningen pr. 1.000 indbyggere i gennemsnit 1,8. Danmark ligger med 1,9 dermed tæt på gennemsnittet i undersøgelsen.

Undersøgelsen viser samtidig, at selvom postkasser udgør godt 87 pct. af det samlede antal indsamlingssteder i EU, genererer de kun 12 pct. af den samlede postmængde.³¹

5. Fremtidig regulering vedrørende postkasser

Nedenfor beskrives to centrale overvejelser for den fremtidige postpolitik med hensyn til postkasser:

- 1) Ophævelse af statens eneret til opstilling af postkasser kontra bibeholdelse af eneretten.
- 2) Videreførelse af den nuværende overordnede regulering kontra indførelse af regler/kriterier for opstilling af postkasser.

³¹ Ctcon, Study on the conditions governing access to universal postal services and networks (Juli 2001), side 63.

1) Ophævelse af statens eneret til opstilling af postkasser kontra en bevarelse af eneretten

Bevarelsen af statens og dermed den koncessionerede virksomheds eneret på opstilling af postkasser vurderes at ville kunne indebære en vis konkurrencefordel for denne virksomhed. En postkasse er et umiddelbart tilgængeligt og mindre omkostningskrævende indleveringssted end personligt betjente indleveringssteder.

Det kan derfor overvejes, om eneretten til opstilling af postkasser bør ophæves set ud fra et konkurrencemæssigt aspekt. Det vil i givet fald indebære, at alle postvirksomheder efter indhentning af fornøden godkendelse/tilladelse hos kommunen og/eller ejere af grunde/ejendomme vil kunne opstille egne postkasser. Set ud fra et konkurrencemæssigt aspekt synes modellen umiddelbart at være hensigtsmæssig.

I f.eks. Sverige kan enhver postvirksomhed opstille postkasser. I Sverige er postbefordringen fuldt liberaliseret. Der stilles alene krav til den befordringspligtige virksomhed, Posten AB om, at afstanden til en postkasse skal være rimelig.

Øvrige svenske postvirksomheder kan qua liberaliseringen opstille egne postkasser – opstillingen af disse postkasser beror på en aftale mellem postvirksomheden og kommunen hhv. ejendommens ejer.

Postvirksomheden City Mail, der er den største konkurrent til Posten AB på brevmarkedet i Sverige, indsamler og omdeler brevpost i Stockholm, Malmø og Göteborg samt på Gotland. City Mail indsamler kun store partier af post fra afsenderne (massepartier). City Mail indsamler derfor ikke enkeltbreve i postkasser i de områder, hvor virksomheden operer.

Herudover er der i Sverige en række små postvirksomheder (enkeltmandsvirksomheder o.l.), der har fået tilladelse til indsamling og omdeling indenfor et bestemt område (typisk et område der omfatter et postnummer). Disse postvirksomheder opstiller typisk en eller flere postkasser i området.

Post Danmarks hidtidige eneret til opstilling af postkasser er snævert forbundet med selskabets befordringspligt – nationalt såvel som internationalt. Korrekt frankerede breve vil, når de lægges i en af selskabets postkasser, blive bragt til modtageren, uanset hvor i verden denne befinder sig.

Andre postvirksomheder kan ikke forventes at tilbyde en tilsvarende postservice og sådanne virksomheders opstilling af postkasser kan medføre forvirring samt forsin-

kelser i postgangen. Endvidere vil andre postvirksomheders opstilling af postkasser indebære en risiko for, at breve omfattet af eneretten afleveres i en anden virksomheds postkasse, hvilket ligeledes antages, at føre til forsinkelser i postudbringningen. Dertil kommer, at opsætning af forskelligt udseende postkasser kunne tænkes at virke skæmmende i bybilledet.

Færdselsstyrelsen har kun kendskab til meget få postvirksomheder, der aktuelt befordrer adresserede forsendelser uden for Post Danmarks eneretsområde. Der er i den forbindelse udelukkende tale om befordring af adresserede kataloger/reklamer, blade o.l. Sådanne forsendelser indsamles ikke i postkasser.

Der har ikke hidtil været efterspørgsel fra andre postvirksomheder om at få adgang til at opstille egne postkasser.

I lyset af de svenske erfaringer vil en liberalisering af retten til at opsætte postkasser næppe have større praktisk betydning, især så længe en betydeligt del af den samlede postmængde er omfattet af Post Danmarks eneret.

En ophævelse af eneretten til opstilling af postkasser skønnes på den baggrund ikke at være aktuel. Det anbefales, at udviklingen på området følges.

2) Videreførelse af den nuværende overordnede regulering kontra opstilling af regler/kriterier for opstilling af postkasser

Videreførelse af den nuværende overordnede regulering

Det kan konstateres, at den nuværende ordning overordnet set ikke hidtil har givet anledning til problemer. Færdselsstyrelsen har siden 1995 kun fået meget få klager fra brugerne vedrørende postkassernes placering og tømningstidspunkter.

I dag er området ikke detailreguleret, hvilket giver Post Danmark A/S mulighed for at indrette postkassenettet under hensyntagen til forholdene i det enkelte lokalområde, f.eks. ved at etablere postkasser i nye boligområder, at inddrage postkasser, som kun benyttes i begrænset omfang eller at flytte postkasser til bedre placering m.v.

Det skal samtidig nævnes, at selskabet har en interesse i, at der er tilstrækkeligt med indsamlingssteder, således at afsenderne har nem adgang til at indlevere breve. Særligt i landdistrikter, hvor der ikke er samme tilgængelighed til betjeningssteder som i byerne, er postkassen et vigtigt indleveringssted.

Et problem kunne være, at selskabet vil have et større økonomisk incitament til at

sikre en passende dækning med postkasser i byområder end til at sikre dækningen i landområder. På landet vil der være større omkostninger forbundet med tømningen, og dette kan tænkes at anspore til, at tømning af visse postkasser på landet begrænses. Allerede i dag kan tømningstidspunktet på landet ligge tidligt på dagen, idet det som nævnt typisk er landpostbudet, som tømmer postkassen én gang dagligt under omdelingen.

Imidlertid forudsættes befordringspligten også i fremtiden at skulle ydes landsdækkende. Et af elementerne i denne pligt er indsamling ved postkasser. Post Danmarks varetægelse af befordringspligten indebærer således også en forpligtelse til at have et landsdækkende net af postkasser.

Indførelse af regulering på området

Koncessionen til den befordringspligtige virksomhed indeholder i dag ingen særlige krav til antallet af postkasser og disses placering, udover hvad der følger af, at virksomheden skal tilbyde befordringspligtige ydelser landsdækkende.

Idet den gældende ordning vurderes at fungere tilfredsstillende, er der næppe grundlag for at indføre detailregulering med hensyn til antallet af postkasser og deres placering. Det vurderes samtidig, at opstilling af kriterier for afstand og/eller placering vil være unødigt tungt at administrere.

Desuden er situationen forskellig i henholdsvis byområder og på landet, hvilket i givet fald ville kræve en regulering for hvert af disse områder. Det er endvidere usikkert, om en sådan regulering i praksis vil svare til ”brugernes behov”. Der vil være tale om en ”mekanisk” model, som ikke kan tages som udtryk for, hvor meget en given postkasse benyttes af afsenderne.

Det kan dog overvejes at præcisere den befordringspligtige virksomheds generelle pligt til at opretholde et landsdækkende net af postkasser, dog således at den befordringspligtige virksomhed gives fleksibilitet i forhold til antallet og placeringen af postkasser.

En model for fremtidig regulering af netværket af postkasser kunne indeholde følgende elementer:

- Koncessionshaveren skal opretholde et landsdækkende net af postkasser, der opfylder brugernes reelle behov

- Det skal – som i dag - fremgå af tabellen på den enkelte postkasse, hvornår denne tømmes.
- Det kan eventuelt overvejes tillige at lade koncessionshaveren gøre rede for udviklingen i postkassenettet, f.eks. om udviklingen i antallet af postkasser, samt om påtænkte ændringer i nettets omfang og tilgængelighed

Bilag 11

Brevkasser i skel og brevkasseanlæg i etageejendomme

I dette bilag redegøres for reglerne vedrørende placering af brevkasser i skel og brevkasseanlæg i etageejendomme samt Post Danmarks forslag til ændring af disse.

1. Beskrivelse af det retlige grundlag

Når de befordringspligtige virksomheder foretager omdeling af post er EU-medlemslandene forpligtet til³² at drage omsorg for, at det sker til alle fysiske og juridiske personers bopæl eller til hertil indrettede anlæg.

Trafikministeren fastsætter, i henhold til § 17, stk. 1, i Lov om postvirksomhed nr. 89 af 8. februar 1995, regler om opstilling af brevkasser ved indgangen til villaer og rækkehuse samt om brevkasseanlæg i etageejendomme. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at der er tale om en uændret videreførelse af den dagældende regulering i Postloven.

Der er således i dag krav³³ om opstilling af brevkasseanlæg i stueetagen i etageejendomme, hvis de er opført efter byggetilladelse udstedt efter 1. januar 1974³⁴.

Brevkasser ved parcel- og rækkehuse opført efter byggetilladelse udstedt efter 1. januar 1973 opstilles ved indgangen til den enkelte parcel. Det er endvidere et krav,

³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 67/97/EF om fælles regler for udvikling af fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet af den 15. december 1997.

Postdirektivet 2002/139/EF af 10. juni 2002, ændrer ikke på disse bestemmelser.

³³ Bekendtgørelse nr. 81 af 7. februar 1999

³⁴ Bestemmelserne om opstilling af husbrevkasser blev indsat i postloven ved lov nr. 131 af 31. marts 1971.

at placeringen er således, at posten kan afleveres i brevkassen direkte fra offentlig adgangsvej.

Reglerne om brevkasser i skel og brevkasseanlæg i etageejendomme blev oprindeligt indført for at opnå besparelser i omdelingstjenesten. Reglernes gyldighedsområde blev i sin tid begrænset til nyopført byggeri.

For fritidshuse gælder det samme som beskrevet for parcelhuse uanset opførelsetidspunkt³⁵. For nye fritidshusudstyknings skal der dog opstilles centralt placerede brevkasseanlæg.

Ansvar for opstilling af brevkasser/brevkasseanlæg påhviler ejeren af ejendommen.

Færdselsstyrelsen er tillagt en dispensationsmulighed, hvor særlige hensyn gør sig gældende.

Bevægelseshæmmede og andre handicappede, der er ude af stand til selv at tømme deres brevkasse, kan efter indstilling fra vedkommende socialforvaltning, Dansk Blindesamfund eller De samvirkende Invalideorganisationer få midlertidig dispensation, således at posten til den pågældende omdeles direkte til boligen. Ansøgning om dispensation indgives til den lokale postmester.

Der er endvidere fastsat nærmere regler for opstilling og indretning af brevkasser.

Post Danmark kan undlade omdeling af post til husstande, der ikke opfylder bestemmelserne om opstilling af brevkasser/brevkasseanlæg.

Færdselsstyrelsen fører tilsyn med, at bestemmelserne overholdes. Klager over Post Danmarks afgørelser i disse sager kan indbringes for Færdselsstyrelsen. Disse afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

2. Post Danmarks forslag til ændring af reglerne om brevkasser

I forbindelse med overvejelserne om den videre liberalisering m.v., har Post Danmark A/S foreslået, at der sker en ændring af reglerne om brevkasser. Ændringerne indebærer, at ældre boliger også vil blive omfattet af kravet om brevkasser og

³⁵ lov nr. 51 af 9. februar 1983

brevkasseanlæg ved indgangen til den enkelte parcel /etage-ejendom. For landejendomme foreslås det, at der vil blive stillet krav om opsætning af en brevkasse på huset eller brevindkast i døren.

Post Danmarks forslag til ændringer af brevkassebestemmelserne skal ses i lyset af den øgede effektivisering og mekanisering af postbehandlingen, som er gennemført i de senere år, og som forventes at blive øget i de kommende år på grund af fortsat mekanisering af sorteringsarbejdet for store breve.

Mekanisering og effektivisering har medført og vil medføre, at omfanget af postbudets arbejdsopgaver på posthuset (f. eks. med finsortering af post) kommer til at optage en mindre del af arbejdstiden, mens en større del af arbejdstiden anvendes på omdeling.

Det medfører øget risiko for nedslidning, særligt ved omdeling i boligområder med megen etagebebyggelse.

En generel reduktion i antallet af husstande, der skal have bragt posten til døren, vil også ifølge Post Danmark medføre en nedbringelse af antallet af andre arbejdsskader, eksempelvis skader, der stammer fra fald, hundebid m.v.

Den nuværende struktur indebærer ifølge Post Danmark A/S, at selskabet ikke vil kunne foretage de ønskede økonomiske effektiviseringer i den omkostningstunge del, dvs. arbejdet med omdeling af post. Den øvrige del af arbejdet bl.a. sortering af post er søgt effektiviseret/mechaniseret i betydeligt omfang.

Dette er gældende ikke kun for Post Danmark A/S, men også for andre, som udlever post/reklamer m.v.

Forsøg med opstilling af brevkasseanlæg i den ældre boligmasse i København har ifølge Post Danmark vist, at der har været tilfredshed med at benytte brevkasseanlæg. Dertil skal nævnes, at der løbende sker opstilling af brevkasser på beboernes eget initiativ. Forsøgene har vist, at mange af beboerne er af den opfattelse, at det ikke er et problem, at man som modtager selv skal bringe posten de sidste meter frem til hoveddøren eller op til lejligheden.

Hvis der indføres et generelt krav om opstilling af brevkasseanlæg og brevkasser ved skel, ønsker virksomheden samtidig at kunne tilbyde postmodtagerne mulighed

for at købe tillægsydelse i form af levering til døren i stedet for levering til brevkasse i skel eller i brevkasseanlæg.

Efter Post Danmarks beregninger vil prisen for fortsat levering af posten til hoveddøren i villa- og rækkehuse være ca. 50 kr. (inkl. moms) månedligt for en typisk villaejer. Såfremt en grundejerforening eller en hel vejs beboere går sammen om et sådant abonnement via en fællesadministration, vil priserne kunne reduceres.

Som en indikation af prisniveauet i etageejendomme oplyser Post Danmark A/S, at det for en person på 4. sal, som tegner abonnement på fortsat at få leveret post i brevkasse i entredøren, vil koste vedkommende ca. 145 kr. (inkl. moms) månedligt. Tilmelder hele opgangen sig via en fællesadministration af ordningen, vil det koste ca. 20 kr. (inkl. moms) månedligt pr. afleveringssted.

Den nuværende dispensationsordning, hvor de kommunale myndigheder m.v. kan indstille, at en handicappet borger skal have leveret posten til døren, forudsættes videreført uændret.

Undersøgelser i år 2000 indikerer dog, at det er relativt få kunder, der ønsker at betale for denne service. Det er Post Danmarks vurdering, at maksimalt 5-10 pct. af villaer, rækkehuse og etageejendomme vil benytte sig af tilbuddet om post til døren via abonnement.

2.1. Estimerede priser for opsætning af brevkasser og brevkasseanlæg

Post Danmark A/S har vurderet hvilke omkostninger der vil være for den enkelte husstand, såfremt lovgivningen ændres, således at der i fremtiden skal være opstillet brevkasse ved indgangen til alle parceller (villa/rækkehuse) samt i alle etageejendomme.

Nedenstående priser tager udgangspunkt i, at det er den enkelte ejendom/husejer, som forestår indkøbet. Såfremt der organiseres samlede indkøb fra boligselskaber eller grundejerforeninger, vil der utvivlsomt kunne opnås betydelige rabatter på såvel indkøb som opsætning.

Post Danmark A/S vurderer, at der til etageejendomme kan fås et kvalitetsanlæg med 10 afleveringssteder for 4.000 kr. inklusive moms. Det vurderes, at viceværten eller gårdmanden i mange tilfælde vil kunne sætte anlægget op. Udgiften til opsætning af en håndværker skønnes at udgøre 875 kr. inklusive moms.

Den samlede udgift for et kvalitetsanlæg vurderes således at være mellem 4.000 – 4.875 kr. svarende til ca. 490 kr. pr. afleveringssted.

Det er Post Danmarks vurdering, at prisen for en kvalitetsbrevkasse (godkendt af Post Danmark A/S) til villa/rækkehuse udgør ca. 500 kr. inklusive moms til opsætning ved indgangen til parcellen.

Brevkasser, der ikke er godkendt af Post Danmark A/S kan fås fra ca. 110 kr. i byggemarkeder, men Post Danmark A/S vurderer, at der er tale om typer af dårlig kvalitet, der ikke er særlig vejrbestandige.

Langt de fleste husejere vil selv kunne sætte en brevkasse op, men såfremt en håndværker skal forestå opsætningen, skønner Post Danmark A/S, at omkostningen hertil vil udgøre 650 kr. inklusive moms.

Bilag 12

Servicemålsætning for omdelingen samt modtagerbetalte ydelser

Post Danmark A/S ønsker at foretage en række ændringer i forbindelse med postomdelingen, herunder at udvide omdelingstiden i byområder samt i fritidshusområder, medens landdistrikter betjenes som hidtil.

Selskabet ønsker desuden at differentiere sine tjenester i langt højere grad end hidtil og prissætte de enkelte led i postbefordringen med udgangspunkt i de omkostninger, som de genererer. Sigtet er dels at tilbyde kunderne flere tjenester i tilknytning til de gængse tjenester, dels at skære bestemte omkostningskrævende aktiviteter bort i det omfang, modtagerne ikke er villige til at betale for dem. Selskabet anbefaler således, at befordringspligten alene skal omfatte en veldefineret basisydelse såvel i afsenderleddet som i modtagerleddet. Hvis modtagerne ønsker mere omfattende ydelser, kan de i en række tilfælde tegne abonnement på supplerende ydelser i tilknytning til basisydelsen.

Denne tankegang indebærer bl.a. en ændring af kundebegrebet, så det fremover omfatter såvel afsenderen som modtageren.

Hidtil har levering af alle posttjenester, hvad enten de er omfattet af befordringspligten eller ej, udelukkende været et anliggende mellem afsenderen og postvirksomheden, således at afsenderen betaler for den samlede ydelse. Post Danmark A/S ønsker som noget nyt at indføre prissætning også i modtagerleddet.

Post Danmarks ønske om fastlæggelse af en basisydelse indebærer på en række punkter et ændret serviceniveau for modtagerne for så vidt angår basisniveauet. Modtagerne skal fremover betale via abonnementsordninger for at få en række ydelser, som hidtil har været en del af den ydelse, som afsenderen har betalt for. Til gengæld indebærer ændringen, at modtagerne får mulighed for at købe en række ydelser, der ikke i dag er tilgængelige, og således på visse områder opnå et højere serviceniveau, hvis modtagerne ønsker det.

Efter en gennemgang af de påtænkte ændringer i omdelingen samt de modtagerbetalte ydelser, ses nedenfor på sammenhængen til postlovgivningen, herunder til koncessionen samt selskabets forretningsbetingelser.

1. Udvidelse af omdelingstiden

Post Danmark A/S har i dag opdelt postmodtagerne i tre typer af modtagere:

- 1) *Erhvervskunder* (f.eks. fabrikations- og engrosvirksomheder, offentlige kontorer, pengeinstitutter, forsikringsselskaber, dagblade)
- 2) *Liberale erhverv* er modtagere på erhvervsadresse, når der er særskilt kontorlokale og særligt antaget personale (f.eks. læger, advokater, revisorer, arkitekter, ingeniører).
- 3) *Øvrige kunder* (f.eks. private, forretninger, håndværkere)

Servicemålet for omdelingstiden for brevforsendelser m. v. udtrykkes som det seneste tidspunkt, hvor posten skal være omdelt. For post til erhverv og liberale erhverv ("1." og "2." ovenfor) er servicemålet i dag kl. 10.00, medens servicemålet for øvrige kunder er kl. 13.00. De angivne servicemål har været anvendt i en årække og fremgår af selskabets forretningsbetingelser.

Den anvendte definition af erhvervskunder har ifølge selskabet givet anledning til løbende diskussioner med kunderne om, hvorvidt de er omfattet af definitionen eller ej.

For at forenkle ordningerne foreslår Post Danmark A/S, at de nuværende begreber ophæves. I stedet skal de kunder, der ønsker at være sikre på at modtage posten inden kl. 10.00, mod betaling kunne tegne et abonnement herpå, nærmere herom nedenfor.

Selskabet ønsker desuden ud fra driftsøkonomiske overvejelser at ændre det generelle servicemål for omdelingen, således at kunder i byområder skal modtage posten senest kl. 16.00 mod hidtil kl. 13.00. Servicemålet for omdeling i fritidshusområder ønskes tilsvarende ændret fra det nuværende servicemål - kl. 13.00 - til kl. 16.00.

Ændringen forventes at medføre mulighed for omkostningsreduktioner, som vil blive opnået ved den effektivisering, der består i, at omdelerne kan møde senere end i dag, og alligevel få en fuld arbejdsdag inden for servicemålet, dvs. inden kl. 16.00.

Servicemålet på landet, hvor der ikke vil være mulighed for gennem abonnement at opnå tidligere levering, ønskes videreført, således at posten fortsat omdeles inden kl. 13.00. I forbindelse med omdeling af post i landdistrikterne vurderes der ikke at være basis for driftsmæssig effektivisering og nedbringelse af omkostningerne ved en ændring af servicemålet for omdelingstiden.

2. Modtagerbetalte ydelser

Selskabet ønsker at indføre betaling på en række områder, i de tilfælde hvor *modtageren* har særlige ønsker med hensyn til aflevering af posten m.m., som ikke følger af den befordringspligtige basisydelse.

I visse tilfælde kan det betyde, at modtageren skal betale for en ydelse, som hidtil var med i den ydelse, afsenderen havde købt. I andre tilfælde bliver der tale om, at modtagerne kan vælge ydelser, der ikke tilbydes i dag.

Nedenfor er angivet selskabets foreløbige overvejelser herom.

a) Modtagelse af post inden kl. 10.00

Alle postmodtagere – såvel erhvervsmodtagere som private – som ønsker at være sikre på at modtage posten inden kl. 10.00 kan tegne abonnement på levering inden dette tidspunkt.

Mange kunder vil i praksis stadig modtage posten inden kl. 10.00, men vil modtageren have sikkerhed herfor, må der tegnes et abonnement.

Tilbuddet forudsættes givet til alle kunder i byområder.

Abonnementsprisen for modtagelse af post inden kl. 10.00 afhænger af, om der er tale om etagebebyggelse eller villaer/rækkehuse. Prisen vil desuden være afhængig af den forventede tilslutning. For etagebebyggelse skønner Post Danmark A/S en månedlig pris på mellem 50 og 100 kr.; og for villaer/rækkehuse skønnes en månedlig pris på mellem 175 og 350 kr., hvis modtagerne ønsker at få posten leveret inden kl. 10.00

Abonnementsordningen kan ses som et supplement til de nuværende tilbud (f.eks. postboks) til kunderne om tidlig levering af posten.

Abonnementsordninger om tidlig levering af posten til kunder, som Post Danmark A/S i øvrigt har kontrakt med (typisk erhvervsvirksomheder) forudsættes at indgå som en bestanddel af en totalløsning, som vil blive tilbudt disse kunder.

Ordningen tænkes ikke tilbudt modtagere på landet, i fritidshusområder samt modtagere bosiddende på øer uden fast landforbindelse.

b) Modtagelse af post inden for et bestemt tidsrum på dagen.

Postmodtageren skal efter Post Danmarks forslag kunne vælge at få sin post leveret inden for et forud aftalt tidsrum, som passer modtageren bedst, mod betaling. Denne ydelse tilbydes ikke i dag. For de modtagere, der ønsker ydelsen, vil der være tale om forbedring af servicen.

c) Levering af posten til hoveddøren

I stedet for at få posten leveret i en brevkasse ved indgangen til villaen/rækkehuset eller i et brevkasseanlæg i etageejendomme, skal modtageren kunne tilkøbe den ydelse, at posten leveres helt til hoveddøren. Denne ændring er også behandlet i bilaget om brevkasser i skel og brevkasseanlæg.

d) Eftersendelse af post ved midlertidig adresseændring

Postmodtagerne kan mod betaling få eftersendt posten ved midlertidig adresseændring. Denne ydelse er i dag gratis. Ifølge selskabet er der ca. 110.000 midlertidige adresseændringer om året, som typisk er ferieflytninger. Eftersendelse af post ved vedvarende adresseændringer vil fortsat være gratis.

e) Deponering af post hos Post Danmark A/S

I stedet for en midlertidig adresseændring kan postmodtageren indgå aftale om, at dennes post eksempelvis i ferieperioder tilbageholdes/deponeres, indtil vedkommende igen er tilbage på hjemmeadressen.

Vedrørende prissætning af ydelserne kan det generelt siges, at selskabet ikke har foretaget endelige beregninger heraf, idet datagrundlaget for de tilhørende omkostninger endnu ikke er fuldt belyst. Det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt for selskabet af oplyse forventningen til indtjeningen på modtagerbestemte ydelser.

3. Den nuværende regulering i koncessionen/betingelser i Post Danmarks forretningsbetingelser

De ovenfor nævnte forslag til modtagerbetalte ydelser er ikke i dag omfattet af den regulering, som er fastlagt i lov om postvirksomhed og den nuværende koncession. I koncessionen er alene fastsat service- og kvalitetsmål i postbefordringen af de enkelte typer af forsendelser og krav om, at omdeling skal ske på alle hverdage.

De forhold, som behandles i dette bilag, er fastsat i de forretningsbetingelser, som selskabet er forpligtet til at udarbejde for de tjenesteydelser, som er pålagt befordringspligt, det vil sige breve, blade og pakker. Der er ikke foreskrevet en egentlig godkendelse af forretningsbetingelserne, men tilsynsmyndigheden, Færdselsstyrelsen kan forlange, at disse ændres.

Post Danmarks forretningsbetingelser indeholder i dag ikke muligheden for:

- modtagelse af post inden kl. 10.00 baseret på abonnement
- modtagelse af post inden for et bestemt tidspunkt af dagen mod betaling
- tilkøb af levering af post til døren i stedet for til brevkasse eller i brevkasseanlæg.

Hvad angår prissætning af ydelser, er det Post Danmark A/S selv, som fastsætter taksterne for de enkelte typer af forsendelser eller andre ydelser, som selskabet tilbyder. Undtaget herfra er prissætningen på breve inden for eneretsområdet og blade op til 500 gram.

4. Samlede overvejelser

Som omtalt følger det alene af koncessionen, at der skal ske omdeling af post på alle hverdage, og med hvilken service- og kvalitet postforsendelserne skal befordres. Øvrige forhold har Post Danmark A/S adgang til selv at fastsætte i selskabets forretningsbetingelser.

Som udgangspunkt har Post Danmark A/S derfor allerede inden for de nugældende reguleringsmæssige rammer mulighed for at ændre på seneste omdelingstidspunkt samt at tilbyde de påtænkte modtagerbetalte ydelser.

Med de påtænkte ændringer lægger Post Danmark A/S op til ændringer af omdelingstiden, som hidtil har været gældende, og som må formodes at berøre hovedparten af postmodtagere i en eller anden grad. Hertil kommer indførelsen af modtagerbetaling i relation til omdelingen. Formålet er at effektivisere virksomhedens drift.

En række af forslagene indebærer, at modtagerne skal yde betaling, hvis de vil opretholde den ydelse, som hidtil har været en del af den ydelse, som afsenderen betalte for. Det vil af nogle postmodtagerne kunne blive opfattet som en reduktion af serviceniveauet.

Andre af forslagene vil imidlertid indebære, at modtagerne mod betaling kan købe ydelser, der ikke i dag er tilgængelige, eller som hidtil kun er blevet tilbudt til bestemte modtagergrupper (erhvervskunder, adressater i den ældre boligmasse m. v.)

Hertil kommer, at selskabet med de påtænkte ændringer lægger op til en mere forenklet indretning af omdelingsordningen, som dermed også formodes at blive mere gennemsigtig for postmodtagerne. Det skal således ikke være op til Post Danmark A/S, om en postmodtager skal henregnes til en bestemt gruppe af modtagere med dertil hørende servicemål.

Den hidtidige afgrænsning af erhvervskundefinitionen har givet anledning til løbende diskussioner mellem Post Danmark A/S og kunderne, om hvorvidt de kunne have status af erhvervskunde eller ej. Med den påtænkte ordning får alle postmodtagere som udgangspunkt samme serviceniveau og dermed lige vilkår. Såfremt postmodtageren har behov for tidlig levering af posten, kan denne ydelse tilkøbes.

Set i lyset af behovet for at give selskabet mere fleksible rammer og muligheder for løbende effektivisering, er der ikke noget, som taler for eventuelt at indføre regulering på de i dette bilag behandlede områder.

Men ud fra et forbrugersynspunkt bør selskabet fortsat pålægges pligt til at udarbejde forretningsbetingelser, som dels afspejler de koncessionsbestemte forhold, dels de ydelser, som selskabets selv vælger at tilbyde og betingelserne herfor. I tilknytning hertil findes det ikke hensigtsmæssigt at videreføre tilsynsmyndighedens mulighed for at forlange forretningsbetingelserne ændret. Forretningsbetingelserne skal være i overensstemmelse med koncessionen, og de almindelige regler om forbrugerbeskyttelse finder anvendelse vedrørende øvrige forhold, som ikke er fastlagt i koncessionen.

Bilag 13

Moms på postale tjenesteydelser

Dette bilag behandler spørgsmålet om momsfrigtagelse for posttjenester, der ydes af de ”offentlige postvæsener”. Momsfrigtagelsen er fastsat i et EU-direktiv (”sjette momsdirektiv” fra 1977). Europa-Kommissionen har i maj 2003 fremsat forslag til ændring af direktivet netop med henblik på ophævelse af postvæsenernes momsfritagelse.

Bilaget indeholder en beskrivelse af regelgrundlaget, herunder gældende fortolkning heraf, Kommissionens forslag til nyt momsdirektiv samt betydningen heraf for kunderne.

1. Regelgrundlaget

I henhold til direktiv 77/388/EØF (Rådets 6. momsdirektiv) med senere ændringer artikel 13 A, stk. 1, litra a, er ” ... tjenesteydelser og dertil knyttede leveringer af goder, præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation ...”, fritaget for moms.

Skatteministeriet har oplyst, at der er tale om en obligatorisk momsfritagelse, og at der dermed ikke er mulighed for afvigelser fra direktivets ordlyd.

Direktivbestemmelsen er implementeret i momsloven, jf. bemærkningerne til lov nr. 375 af 18. maj 1994.

I lov nr. 442 af 10/6 1997 om ændring af bl.a. momsloven, ændredes momslovens § 13, stk. 1, nr. 13, til nedenstående:

”Følgende varer og ydelser er fritaget for afgift:

...

- 13) Post Danmarks indsamling og omdeling af adresserede breve, adresserede pakker og adresserede dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter. Fritagelsen omfatter desuden Post Danmarks befordring af adresserede breve og pakker, der sendes rekommanderet eller med angiven værdi.”

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. FT-tidende 1996/97 tillæg A, s. 4454, at affattelsen af afgiftsfritagelsen for postudbringning i 1994 var blevet ændret således, at der var momsfrigtagelse for de postydelser, der var omfattet af befordringspligten efter postlovgivningen.

Ændringen af momsloven i 1997 skyldtes, at man hidtil ikke havde opfattet selve opkrævningen ved fremsendelse af breve og pakker med postopkrævning som omfattet af befordringspligten. Opkrævningen blev betragtet som en særskilt ydelse, der blev leveret i forbindelse med den befordringspligtige ydelse, nemlig selve udbringningen af pakken. Efter den betragtning blev der derfor kun opkrævet moms af postopkrævningen og ikke brevet/pakken.

Med ændringen af momsloven i 1997 blev postopkrævninger ikke længere betragtet som en særskilt ”tillæggydelse”, der blev leveret i forbindelse med omdeling af visse pakker / brevforsendelser. Postbefordring af pakker (og breve) med postopkrævning betragtes efter ændringen som en samlet tjenesteydelse, der ikke er omfattet af befordringspligten, og som dermed er momspligtig i sin helhed.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår: ”Med den ændrede formulering vil disse forsendelser fuldt ud være omfattet af afgiftspligt, og der opnås samtidig fuld parallelitet mellem momsfrigtagelsen og Post Danmarks befordringspligt i medfør af lov nr. 89 af 8. februar 1995 om postvirksomhed.”

Bestemmelsen i momsloven svarer indholdsmæssigt til § 2 i lov om postvirksomhed, der vedrører befordringspligten. Befordringspligten er derudover begrænset med visse vægt- og målgrænser, der fremgår af bkg. nr. 81 af 7/2 1999. Denne begrænsning fremgår ikke af momsloven, men efterlevs i praksis af Post Danmark A/S.

I dansk ret er 6. momsdirektiv opfattet således, at det alene er det befordringspligtige område, der er fritaget for moms.

Befordringspligten og eneretten

Der er ikke lighedstegn mellem befordringspligten og eneretten. Momsfrigtagelsen i dansk ret vedrører alene befordringspligten og ikke eneretten. En reduktion af eneretten vil derfor ikke have nogen indflydelse på momsfrigtagelsen.

Konkurrenceretlige aspekter

Europa-Kommissionen anfører, at der ved det nuværende direktiv eksisterer to former for konkurrenceforvridning:

1. En momsfri virksomhed kan ikke fratække momsen af varer indkøbt til brug for den momsfri aktivitet (købsmomsen), og når virksomheden sælger sin momsfri ydelse, er købsmomsen derfor en omkostning, der pålægges prisen ("skjult moms").
2. Mellem virksomheder i postsektoren, det vil sige mellem momsfri "offentlige" virksomheder og private post- og transportvirksomheder.

Ad 1.

En momsfri virksomhed kan ikke fratække momsen af varer indkøbt til brug for den momsfri aktivitet (købsmomsen), og når virksomheden sælger sin momsfri ydelser er købsmomsen derfor en omkostning, der pålægges prisen ("skjult moms"). Den "skjulte moms", som er momsen på omkostningerne, er mindre end momsen på salget ville have været, såfremt salget var momspligtigt. Hvis salget havde været momspligtigt, ville der også skulle svares moms af virksomhedens fortjeneste. For postydelser gælder således, at hvis køber ikke har fradragsret for købsmoms (private personer eller momsfritagne virksomheder), vil prisen på en momsfritaget postydelse med "skjult moms" være lavere end prisen på en momspligtig postydelse.

Sælges en momsfri postydelse med "skjult moms" derimod til f.eks. en momspligtig tøjforretning, vil denne forretning ikke kunne fratække moms. Den skjulte moms vil således være en omkostning for forretningen og blive lagt til salgsprisen for tøjet, og prisen vil være højere for den endelige forbruger, fordi der betales moms af den skjulte moms.

Såfremt postydelsen er momspligtig, vil såvel postvirksomheden som den momspligtige tøjforretning have fradragsret for købsmoms og salgsprisen for tøjet til den endelige forbruger vil alene indeholde moms af tøjforrettningens merværdi.

Ad 2.

Den anden form for konkurrenceforvridning opstår mellem virksomheder i postsektoren, det vil sige mellem momsfri "offentlige" virksomheder og private post- og

transportvirksomheder. Som omtalt ovenfor vil den offentlige og derved momsfri virksomheds salgspriser til de endelige forbrugere være lavere end de momspligtige virksomheders priser. Til gengæld vil momspligtige købere med fradragsret for købsmoms med fordel kunne købe ydelsen fra en momspligtig postvirksomhed.

Kommissionen konkluderer, at konsekvensen af den nuværende momsfritagelse er, at offentlige og private virksomheder ikke kan konkurrere effektivt på alle markeder, og den stigende liberalisering af postsektoren fører til øget konkurrenceforvridning.

Efter Post Danmarks opfattelse bør der kun lægges moms på de posttjenester, der leveres i konkurrence. Virksomhedens argument er, at momsfritagelse ikke kan virke konkurrenceforvridende på den del af postmarkedet, der er omfattet af eneret.

2. Kommissionens forslag til postdirektiv

Europa-Kommissionen har den 5. maj 2003 forelagt forslag til ændring af direktiv 77/388/EØF hvad angår merværdiafgift på ydelser præsteret i postsektoren.

Kommissionen foreslår, at der indføres moms på hele postmarkedet, fordi den nuværende fritagelsesordning skaber konkurrenceforvridning mellem sammenlignelige ydelser, der præsteres af offentlige og private virksomheder, da kun førstnævnte kategoris ydelser er fritaget for afgift.

Den offentlige virksomheds priser vil være lavere i de tilfælde, hvor postydelser præsteres til personer, der ikke har fradragsret (f.eks. private personer, banker, forsikringsselskaber, velgørende organisationer). Disse forbrugere kan ikke få refunderet det samlede momsbeløb, de pålægges, så det er mere fordelagtigt for dem at købe ydelser hos en leverandør, der præsterer afgiftsfritagne ydelser, fordi forbrugere vil skulle betale en lavere pris på trods af den skjulte afgift.

Til gengæld vil en postkunde, der kan fradrage moms, foretrække en postvirksomhed, der er belagt med afgift (altså en privat postvirksomhed). Den private postvirksomhed opkræver moms på sine ydelser, som den momsbelagte kundevirksomhed vil kunne fradrage. Denne type virksomheder, der i øjeblikket står for lige godt 60 pct. af de offentlige postvirksomheders omsætning, hvad angår postydelser i Det Europæiske Fællesskab, vil foretrække en leverandør, der opkræver moms. Dette skyldes, at der ikke er nogen skjult afgift, og selv om prisen plus moms vil være højere, kan momsen fradrages, så den pris, der rent faktisk betales, vil være lavere.

Konsekvensen af den nuværende fritagelsesregel er, at offentlige og private virksomheder ikke kan konkurrere effektivt på alle markeder. Da en stor del af sektoren desuden stadig er reserveret offentlige virksomheder, er den skjulte moms udbredt.

Efter at offentlige postvirksomheder nu opererer på markeder, hvor de er udsat for konkurrence, kan det ikke undgås, at den omstændighed, at momsfrigtagelsen kun gælder den offentlige sektor, fører til konkurrenceforvridning. Denne situation giver jævnligt anledning til klager både fra private og offentlige virksomheder. Den tiltagende liberalisering inden for sektoren fører også til øget konkurrenceforvridning.

Den eksisterende ordning komplicerer også de interne handelsmæssige forbindelser inden for offentlige virksomhedskoncerner, hvis uafhængige datterselskaber (f.eks. et transportselskab) sædvanligvis er underlagt de normale momsregler og som følge heraf opkræver og fradrager moms. Når et datterselskab præsterer en ydelse til den offentlige virksomhed, kan denne ikke få godtgjort det fakturerede momsbeløb, og det kommer derfor til at udgøre en omkostning. Når den offentlige virksomhed modsat præsterer en ydelse til et datterselskab, vil leverancen været fritaget for moms, men vil indeholde skjult moms. Således sidder momsen, der under normale forhold skulle bevæge sig igennem leverancekæden af virksomheder, til den når den endelige forbruger, fast i systemet og forårsager dermed øgede omkostninger for både erhvervslivet og forbrugerne.

Visse lande pålægger allerede nu i forbindelse med den delvise eller totale privatisering af deres postvirksomheder postsektoren afgifter, hvilket giver anledning til problemer, hvad angår deres afregninger med postvirksomheder i andre lande, hvor de offentlige postvirksomheder stadig er fritaget for afgift.

Alle disse problemer viser, at neutralitetsprincippet, der er grundpillen i det fælles momssystem, ikke længere er opfyldt inden for denne sektor. Formålet med Kommissionens forslag er derfor at foretage ændringer i det sjette momsdirektiv med henblik på at gøre alle ydelser, der præsteres inden for denne sektor, momspligtige. Hensigten er at modernisere og forenkle afgiften ved at fjerne de konkurrenceforvridende elementer og gøre afgiftssystemet inden for sektoren mere retfærdigt. Forslaget er således i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse til Rådet

og Europa-Parlamentet om en strategi til forbedring af momssystemet, der blev offentliggjort i juni 2000³⁶.

Forslaget indebærer således, hvis det vedtages, at også breve op til 100 gr., som i dag er omfattet af en eneret, bliver pålagt moms.

Endvidere indgår i forslaget, at medlemslandene vil kunne indføre forskellige momssatser. Forslaget indebærer mulighed for lavere momssatser for forsendelser under 2 kg, dvs. bl.a. for brevfor­sendelser og andre adresserede forsendelser, der kan sidestilles med brevfor­sendelser.

3. Kundernes momsstilling

En vedtagelse af direktivforslaget betyder, at virksomheder, der kan afløfte moms­sen, generelt ikke vil blive berørt af moms på porto­en.

Men der er også flere kundegrupper, der som udgangspunkt ikke har fuld moms­pligt, og dermed ikke kan fradrage moms­en. I det følgende behandles de væsentlig­ste grupper, idet det forudsættes, at i hvert fald en del af moms­en vil blive lagt til de nugældende takster i form af takststigninger.

Private afsendere

For private afsendere vil der blive tale om prisstigninger, fordi private afsendere ikke kan afløfte moms­en.

Den finansielle sektor

For den finansielle sektor gælder, at stort set hele dens produktportefølje består i momsfrie ydelser. De finansielle virksomheders fradragsprocent vurderes at være så lav, at moms på porto forventes at slå næsten fuldt igennem som en fordyrelse for denne sektor.

Foreninger og organisationer

Foreninger, der mod kontingent leverer ydelser til deres medlemmer, er generelt fritaget for moms. Momsfritagelsen gælder, hvis formålet med foreningen er af po-

³⁶ Strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked. KOM(2000) 348 endelig.

litisk, fagforeningsmæssig, religiøs, patriotisk, filosofisk eller filantropisk karakter eller vedrører borgerlige rettigheder. Herudover må foreningen ikke være drevet med gevinst for øje eller være konkurrenceforvridende.

Det medfører, at hovedparten af foreninger og organisationer ikke har fradragsret for moms på porto og dermed vil kunne komme til at opleve en prisstigning.

Foreninger og organisationer som de nævnte har mulighed for at lade sig momsregistrere, så en del af deres virksomhed omfattes af de danske momsregler. Det indebærer, at de skal lægge moms på nogle af deres ydelser (f. eks. salg af varer eller tjenesteydelser til medlemmerne) og samtidig opnår begrænset momsfradrag.

Bladudgivere

Udgivere af aviser og avislignende udgivelser, der udkommer med mindst et nummer om måneden, har 0-moms sats og fuld momsfradragsret for bl.a. porto. Disse udgivere vil således ikke blive belastet af en eventuel indførelse af moms.

For almindelige bladudgivere (ugeblade m.v., der ikke er omfattet af begrebet aviser) gælder de almindelige momsregler, det vil sige 25 pct. moms på salgsprisen og fuld momsfradragsret for momsbelagte udgifter (herunder for porto).

Foreninger m.v., der udgiver blade, og som ikke har momsfradragsret eller begrænset momsfradrag, vil blive belastet af en eventuel indførelse af moms³⁷.

For så vidt angår blade, er det dermed som udgangspunkt alene foreninger m.v., der belastes af moms på porto. I det omfang bladudgivere viderefakturerer portoen til privatkunder, vil moms på porto forringe udgavernes konkurrenceevne relativt, fordi slutbrugeren ikke kan fratække momsen.

³⁷ Fradrag for foreningsblade følger momslovens almindelige regler. Hvis foreningen har både momspligtige og momsfrie aktiviteter er der derfor alene delvis momsfradragsret for momsbelagte udgifter. Fagforeninger, der udsender foreningsblade, vil derfor opfatte momsen på porto som en merudgift. Der er vurderingen fra PriceWaterhouseCoopers, at fradragprocent hos de store fagforeninger ligger på ca. 30%.

Postordrebranchen

For postordrebranchen gælder særlige udlægsregler for moms på porto. Disse retninglinier er imidlertid kun relevante, så længe portoen i øvrigt er momsfritaget. Hvis portoen bliver momspligtig, vil postordrebranchen have momsfradragetsret for denne moms.

I det omfang postordrevirksomheder viderefakturerer portoen til privatkunder, vil momsen imidlertid forringe postordrevirksomhedernes konkurrenceevne relativt, fordi slutbrugerne ikke kan fratække moms.

4. Oversigt over produkter, som fremover vil blive pålagt moms

Post Danmark A/S har oplyst, at følgende produkter, som på nuværende tidspunkt er fritaget for moms, vil blive pålagt moms, hvis EU-forslaget gennemføres:

Produkt
Breve eneret
Breve (uden for eneretten) og andre adresserede forsendelser omfattet af befordringspligt
Blade
Pakker befordringspligt
Forsendelser til udlandet

5. Moms på alle postprodukter og -ydelser

Post Danmark A/S har vurderet, hvilke kundereaktioner der kan forventes ved pålægges af moms på alle postprodukter - ydelser.

I det følgende vurderes kundereaktioner for det væsentligste af de kundegrupper, der som udgangspunkt belastes af moms på portoen. De anlagte vurderinger bygger på grove skøn og er behæftet med betydelig usikkerhed.

Private afsendere

Post Danmark A/S vurderer, at den umiddelbare virkning af prisforhøjelsen vil være marginal. Virksomheden forventer en omsætningsnedgang.

Det må forventes, at indførelse af moms vil afstedkomme en del negative reaktioner fra privatkunder. Dette forstærkes af, at EU-kommissær Frits Bolkestein har udtalt, at forslaget kan gennemføres uden store prisstigninger for brugere³⁸.

Post Danmark A/S har opgjort antallet af husstande i Danmark til 2.587.109 pr. 1. juli 2003. Hvis der indføres fuld moms oven i den almindelige porto, altså en fordyrelse for afsenderen på 25 pct., svarer det til en gennemsnitlig årlig merudgift pr. husstand på ca. kr. 50. Hvis der alene pålægges en takststigning på ca. 20 pct., vil udgiften udgøre ca. 40 kr. på årsbasis.

Den hidtidige momsfritagelse har medført en likviditetsfordel for mindre erhvervsvirksomheder, og Post Danmark A/S mister derfor konkurrencekraft ved moms på portoen. For privatkunder vurderer Post Danmark A/S, at moms på portoen vil medføre, at en række kunder lader være at sende pakker.

Den finansielle sektor

Det vurderes, at moms på portoen vil medføre en reduktion i frekvensen af udsendte kontoudtog m.m. Samtidig vurderes det, at afsendernes gebyrer for kontoudtog vil blive øget som følge af momsen. Øgede gebyrer påvirker adfærden i retning af øget brug af elektroniske breve. Afgiftsforhøjelsen forventes endvidere at give anledning til intensiveret markedsføring af bankernes virtuelle tilbud. Moms på porto vil dermed efter Post Danmarks vurdering blive anvendt som løftestang til at intensivere og accelerere den elektroniske substitution på det finansielle område. Hertil kommer en markant risiko for arbitrage i form af remail. Hvis der ikke indføres differentieret moms i Danmark, vil en række store kunder seriøst overveje at flytte udprinting og afsendelse af post til et EU-land med en lavere momssats. For de store afsendere er det vurderingen, at de sandsynligvis vil gøre alvor af disse overvejelser, såfremt deres forsendelser pålægges 25 pct. moms. Da omsætningen fra disse kunder er meget stor, og da terminalafgiften kun udgør 74,5 pct. af den inden-

³⁸ Denne holdning tager formentlig udgangspunkt i muligheden for lavere momssatser på porto kombineret med, at kommissæren forudsætter, at postvirksomhederne anvender det øgede provenu til kompensation af forbrugere. I Danmark vil det – medmindre der indføres differentieret moms – ikke være muligt at kompensere alle berørte kunder indenfor det ekstra provenu. Kompensation af udvalgte kunder vil være i strid med de nuværende konkurrenceretlige retningslinier, jf. særskilt afsnit om kompensation af kunder.

landske porto³⁹, vil afgang eller tilgang af en enkelt kunde derfor kunne gøre en meget væsentlig forskel for Post Danmarks økonomiske resultat.

Foreninger og organisationer

Segmentet foreninger og organisationer består af humanitære og velgørende organisationer, fagforeninger/interesseorganisationer samt større og mindre foreninger af ukendt omfang.

Organisationerne forudsættes at måtte disponere ud fra budgetter, der kun meget vanskeligt kan øges, hvorfor en afgiftsstigning på 25 pct. er ensbetydende med en 20 pct. forringelse af købekraften, med mindre prisstigningen sendes videre til medlemmerne. Det antages, at prisstigningen vil blive sendt videre til medlemmerne for halvdelen af mængderne.

Det antages, at sektoren vil afsende stigende mængder af post som elektroniske forsendelser. I denne sektor – undtagen for f.eks. de allerstørste fagforeninger – er skiftet til elektroniske forsendelser dog ikke så planlagt og overvejet, som det er tilfældet i f.eks. den finansielle sektor, og momsens effekt for den elektroniske substitution vurderes derfor at være mere begrænset end for de finansielle institutioner.

Specielt for større internationale foreninger er der endvidere en stor risiko for arbitrage. Foreninger som Amnesty International, Unicef, Røde Kors, Green Peace, PenSam, Læger uden grænser m.v., der har afdelinger i hele verden, kan relativt nemt vælge at lægge afsendelsen af store andele af posten i de lande, hvor det er billigst.

³⁹ REIMS-aftalens parter, postvirksomhederne i alle EU-lande (undtagen Nederlandene) og en række andre industrilande (Schweiz, Norge m. fl.) har som udgangspunkt været enige om at fastsætte omkostningerne ved sortering og omdeling af ankommande udlandspost til 80 pct. af indenrigstaksten i modtagerlandet. Europa-Kommissionen har imidlertid ikke villet anerkende en højere afregningsats end 74,5 pct. Kommissionen frygter stigende udlandstakster, hvis REIMS-landenes postvirksomheder indfører, hvad de selv betragter som ”fuld omkostningsdækning”.

Terminalafgifter for lande uden for REIMS er lavere. For IC-landene uden for REIMS afregnes en styk- og kilopris, og for DC-lande afregnes en kilopris.

Bladudgivere⁴⁰

Segmentet bladudgivere består af avisudgivere, almindelige bladudgivere samt foreninger m.v., der udgiver blade.

Som udgangspunkt er det alene foreninger m.v., der belastes af moms på porto.

I det omfang bladudgivere viderefakturerer porto til privatkunder, vil momsen forringe udgiverens konkurrenceevne relativt, fordi slutbrugeren ikke kan fratække momsen⁴¹.

De bladudgivere, der belastes af moms på porto, vil opleve en reduktion af de reelle budgetter på samme måde som foreninger og organisationer. Bladudgiverne må formentlig nedsætte antallet af udgivelser pr. år med ca. 20 pct. som følge af momsen. Momsen vil eventuelt kunne betyde ophør af distribution af titler og/eller blade, der hidtil kun er udkommet 4-5 gange om året. Alternativt vil der ske en forstærkelse af tendensen til, at udgiverne flytter trykning og udsendelse til f.eks. Åland, hvor udgivervirksomheden er momsfri.

Afsendere og modtagere af internationale forsendelser

Det er vanskeligt at vurdere, hvor meget virksomheder uden momsfradrag vil udnytte arbitragemulighederne ved at afsende deres brevpost fra lande med lavere eller ingen moms på porto. Det afhænger blandt andet af, hvilke konkrete momssatser EU-landene vælger at operere med på portoområdet.

Lignende arbitragemuligheder eksisterer allerede i dag som følge af forskelle i portotakster og på hvilke postale ydelser, der er pålagt moms⁴². I dag er forskellene i moms til Post Danmarks fordel. Selskabet har f.eks. nogle store internationale finansielle brevpostkunder, som udnytter det forhold, at der i Danmark – i modsæt-

⁴⁰ Tilskud fra Trafikministeriet til Post Danmark A/S for befordring af blade til særligt lave priser vil være momspligtigt for selskabet. Der skal derfor som udgangspunkt faktureres til Trafikministeriet med moms. Trafikministeriet vil som statsinstitution som udgangspunkt få denne moms refunderet.

⁴¹ Med mindre disse bladudgivere har været omfattet af praksis for postordrevirksomheder (udlægsreglerne) vil der ikke være ændringer i forhold til nu.

⁴² Terminalafgifter er i vidt omfang harmoniseret via REIMS-aftalen netop med henblik på at reducere mulighederne for arbitrage.

ning til Sverige og Norge – ikke er moms på brevportoen. Disse kunder vil sandsynligvis flytte omsætningen fra Danmark i tilfælde af moms på portoen.

De markedsmæssige konsekvenser vil være begrænsede, da de fleste kunder har momsfradrag, og da der allerede siden ultimo 2001 har være moms på Carry on Business (pakker, tidligere EPG). Kunder uden momsfradrag vil opleve en afgiftsstigning; men det er uvist, om det vil betyde tab af markedsandel. Der er for det første tale om kunder, der ikke har indgået aftaler med Post Danmark A/S/PNL, og for det andet vil konkurrenter på markedet være underlagt samme betingelser. Det er næppe sandsynligt, at kunder uden momsfradrag vil udnytte muligheden for at flytte indleveringen af deres pakker til en anden udbyder eller til et land med lavere moms.

Erhvervsafsendere af pakker, herunder postordrebranchen

Indførelse af moms på portoen vil få konsekvenser for de Privatpakker, der er omfattet af det befordringspligtige område (privatpakker under 20 kg og uden momspligtige serviceydelser).

Postordrevirksomhederne vil have momsfradragsret for moms på portoen. I det omfang postordrevirksomheder viderefakturerer portoen til privatkunder, belastet postordrekunden imidlertid af moms på portoen. Da privatkunder ikke kan fratække moms, vil postordrebranchens konkurrenceevne forringes i forhold til detailhandlen. Returnering af varer vil desuden blive 25 pct. dyrere.

6. Afslutning

Spørgsmålet om pålæggelse af moms på postforsendelser/-produkter er under behandling i EU. Indtil der er truffet beslutning af EU om, hvordan fremtidige retsstillinger vil være, er det ikke realistisk eller hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at overveje forskellige modeller om moms på postforsendelser/-produkter.

Bilag 14

Postmarkedet

Bilaget indeholder dels en gennemgang af internationale markedstendenser, herunder udviklingen på brevmarkedet set i forhold til et liberaliseret marked med muligheder for substitution, udviklingen på kurer-, ekspres- og pakkemarkederne, omkostninger og effektiviseringen på markedet og dels en gennemgang af det danske postmarked, herunder vigtige kvalitets- og konkurrenceparametre også set i europæisk sammenhæng, konkurrencen mellem operatører, forskellige barrierer for konkurrence om og i markedet, substitution og øget efterspørgsel efter andre varer.

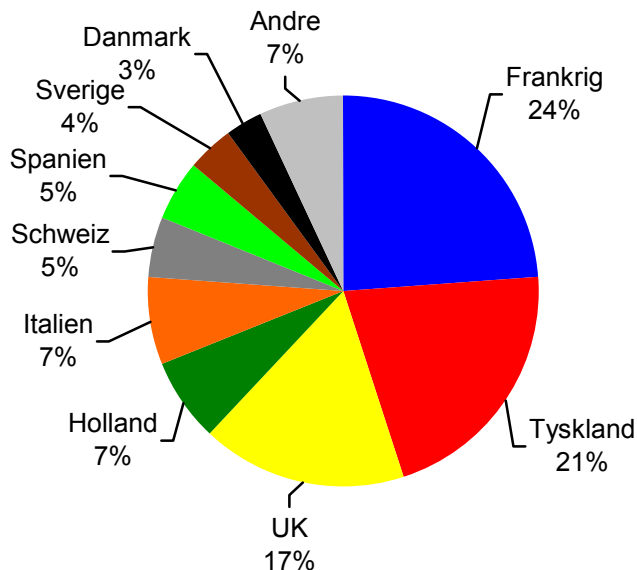
1. Internationale markedstendenser

1.1. Generelle forhold

Det europæiske postmarkedet undergår i disse år forandringer i en grad, der ikke er set før. Liberalisering sammenholdt med udviklingen af nye teknologier og voksende kundekrav har lagt et meget stort pres på de traditionelle postvirksomheder. Brevproduktet er fortsat den vigtigste indtægtskilde for alle europæiske befordringspligtige postvirksomheder, men de fleste virksomheder søger nu andre veje for at styrke og udbygge deres stilling på den indenlandske og ofte også på den internationale markedsplads gennem opkøb, joint ventures og alliancer.

På globalt plan vurderes det, at der årligt omsættes for ca. 127 mia. EUR, mens der i Europa omsættes for ca. 80 mia. EUR. Denne omsætning er, i store træk fordelt på breve (ca. EUR 50 mia.) og ekspres/pakker (ca. EUR 30 mia.). De postale tjenesteydelser er en vigtig økonomisk sektor, der typisk repræsenterer 1 pct. af BNP. Konsolidering er mest udpræget på det konkurrenceprægede (og fuldt liberaliserede) ekspres-/pakkemarked (KEP), med en voksende tendens hen imod transaktioner, der involverer aktier, for at understrege partnerens engagement. På brevmarkederne er der et pres for konsolidering, men endnu har denne specifikke del af markedet ikke oplevet nogen særlig konsolideringsaktivitet.

Figur 14.1 Forskellige landes andele af det vesteuropæiske indenlandske brevmarked (2001)



Kilde: Pitney Bowes Research, Rothschild-analyse

Målt på afsætning er de største brevmarkeder Frankrig, Tyskland, UK og Holland med henholdsvis ca. 26 mia., 23 mia., 19 mia. og 7 mia. årlige forsendelser. Set i denne sammenhæng, er det et danske postmarked betydeligt mindre med en årlig afsætning på ca. 2,7 mia. De fire største lande tegner sig samlet for 75 pct. af den vesteuropæiske indenlandske postmængde. Til sammenligning tegner Danmarks postmængde sig kun for 2,5 pct.

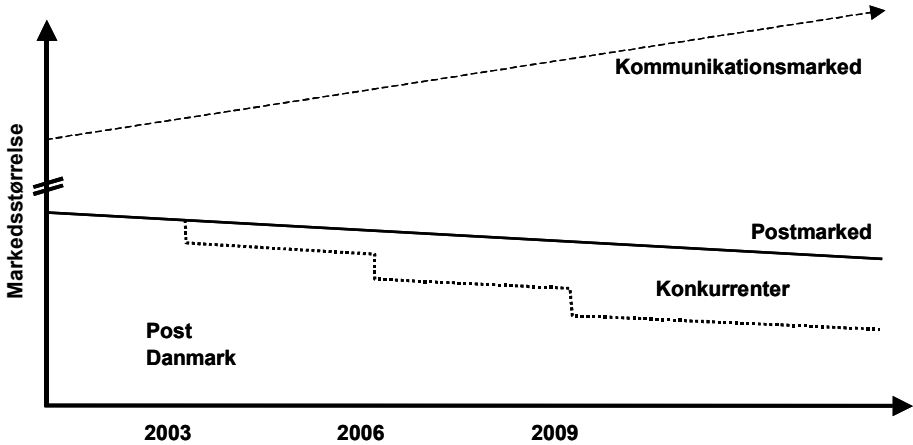
1.2. Udviklingen på brevmarkedet

Hvor markedet for kommunikation under ét er i fortsat vækst, falder den samlede andel af brevpost, da væksten i brevmængden og i omsætningen er bremset eller endda faldet. Det traditionelle forhold mellem vækst i BNP og stigende brevmængder holder ikke længere.

De to væsentlige tendenser, der indvirker på den fremtidige udvikling af brevproduktet for postvirksomhederne er: Liberalisering og elektronisk substitution. Markedet bliver mindre ved substitution, og liberalisering formindsker markedsandelen for de befordringspligtige postvirksomheder.

Figur 14.2 Skematisk illustration af potentiel effekt fra substitution og liberalisering

Substitution reducerer postmarkedets størrelse; konkurrence markedsparternes andel



Kilde: "Foranalyse vedrørende en reduktion af den danske stats aktiepart i Post Danmark A/S" – Rothschild maj 2003

En tredje tendens indvirker på sammensætningen af brevomsætningen som et resultat af ændringer i produktsammensætningen. Således forventes der en vækst i markedet for Direct Mail på ca. 3,5 pct.^{43,44}, mens breve og forretningspost forventes at udvikle sig mere afdæmpende. Således oplever nogle postoperatører allerede en faldende afsætning på adresserede postforsendelser, herunder bl.a. TPG som forventer et fald på 2,5 pct. p.a. frem til 2010 (i alt 20 pct.).⁴⁵

1.2.1. Liberalisering

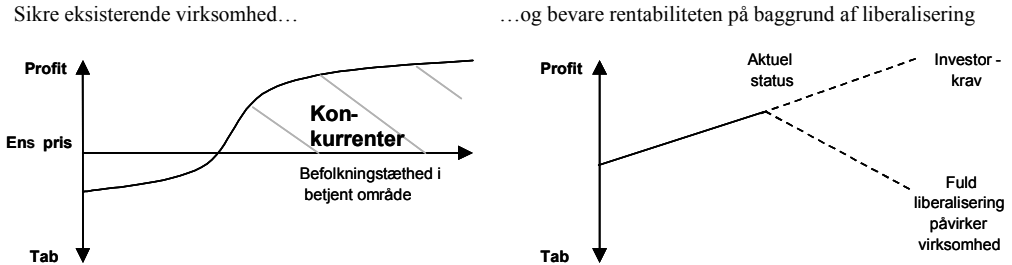
På det liberaliserede marked er konkurrenterne tilbøjelige til at fokusere på de mest attraktive, dvs. mest indbringende postsegmenter. Sådanne er generelt i højere grad at finde i byområder end i landområder, da en høj befolkningstæthed giver stor-driftsfordele.

⁴³ Pitney Bowes Research, oktober 2002

⁴⁴ Direct Mail defineres ofte som adresserede forsendelser med et markedsføringsbudskab

⁴⁵ TPG-analytikerpræsentation, 20. februar 2003

Figur 14.3 Liberaliseringsudfordringen for parterne på markedet



Kilde: ”Foranalyse vedrørende en reduktion af den danske stats aktiepart i Post Danmark A/S” – Rothschild maj 2003

Herudover vil konkurrenterne også fokusere på storkunder (der udsender masseforsendelser) såsom bankvirksomheder med regelmæssige poststrømme. Inden for dette segment er konkurrenterne tilbøjelige til at fokusere på post mellem erhvervsafsendere og -modtagere for at opnå besparelser på sortering og omdeling. Således peger studier af europæiske befordringspligtige postvirksomheder på, at gennemsnitligt 55 pct. af de samlede driftsomkostninger (ekskl. ledelse og interne serviceydelser) relaterer sig til omdeling og 24 pct. til sortering.⁴⁶ En sådan strategi efterlader de virksomheder, som er pålagt befordringspligt og til ensartede priser, med en konkurrencemæssig ulempe, da den befordringspligtige virksomhed typisk krydssubsidierer de ikke-indbringende befordringspligtige områder og kunder med indtægter fra de attraktive kunder. Befordringspligten og dens finansieringsmodel bliver således udfordret.

1.2.2. Substitution

Mens brevmængderne fortsat har udvist vækst, selv efter introduktionen af fax-maskiner og udbredelsen af internettet, er der nu i mange europæiske lande tegn på, at substitutioner fra breve til elektronisk kommunikation begynder at få en markant og stadig større negativ effekt på postmængderne. Dette betyder, at specielt post inden for eneretsområdet udsættes for konkurrence allerede nu.

Masseforsendelser, som omfatter kontoudtog og fakturaer/regninger, og som udgør en betydelig del af de europæiske postvirksomheders samlede indenlandske brevmængde, er et af de produkter, som det er mest sandsynligt vil blive overført til e-mail eller internet-download. Således har udviklingen vist, at anden kommunikati-

⁴⁶ Kilde: CTCOn-undersøgelse for Europa-Kommissionen, august 1998.

on, navnlig mellem virksomheder og private, der generelt udgør over 90 pct. af den samlede postmængde, udføres i større og større grad over internettet.

1.2.3. Mængde og produktsammensætning

Erhvervslivet står typisk for ca. 90 pct. af den samlede volumen. Omkring 60 pct. af mængderne sendes fra virksomheder til private, 30 pct. mellem virksomhederne, og 10 pct. mellem private og virksomheder på større europæiske og amerikanske markeder.⁴⁷

Mens der i Europa ikke forventes betydelige ændringer i ovenstående sammensætning, viser der sig allerede nu tydelige forskydninger i produktsammensætningen. Således forventes Direct Mail at tegne sig for en stor del af væksten på de europæiske postmarkeder. Dette produkt kan endda drage fordel af e-handel, da post i modsætning til elektroniske kommunikation er et meget attraktivt, personligt reklame-medie.

Denne udvikling åbner for muligheder i sektorer for tillægssydelser, der giver værditilvækst. Inden for Direct Mail udgør adresseløse forsendelser en større andel end det adresserede segment. Der er generelt stor konkurrence på markedet for adresseløse forsendelser, hvor de befordringspligtige postvirksomheder generelt kun har en lille markedsandel.

1.3. Udviklingen på Kurer-, Ekspres- og Pakkemarkedet

Kurer-, Ekspres-, Pakkemarkedet i Europa er kendetegnet af meget hård konkurrence. Konkurrencen er særlig hård for delsegmentet eksprespakker, der genererer de højeste marginer og stort set kun benyttes af erhvervskunder. En del af konsolideringsprocessen har været motiveret ikke kun af kundernes krav, men også ud fra ønsket om at overtage markedsandele for at blive prisførende. Rentabiliteten er generelt ikke blevet bedre, da de virksomheder, der hæver deres priser, ofte opdager, at deres konkurrenter ikke følger dem i det håb, at de således vil kunne overtage yderligere markedsandele. Denne strategi afspejler også den kapitalintensivitet, der kræves til it- og logistiksystemer og de tilhørende stordriftsfordele. Forsendelsesoplysninger om pakker (track-and-trace) er blevet en produktstandard, idet hurtighed og tidsbestemt levering bliver stadig mere vigtigt.

⁴⁷ Kilde: Pitney Bowes Research, oktober 2002.

Endvidere har udviklingen af online-handel, inklusive lagerstyring og just-in-time-levering, resulteret i en større global handel med produkter, der skal transporteres og leveres. Selvom kunderne kan bestille varerne over internettet, skal de fysiske produkter fortsat distribueres fysisk. På denne måde fungerer postvirksomhederne som det fysiske ”element” i e-handlen og får dermed fordel heraf.

1.4. Omkostninger og effektiviseringer

På trods af de store koncentrationer i kurer-, ekspres- og pakkemarkedet, er brevproduktet fortsat den vigtigste indtægtskilde for alle europæiske befordringspligtige postvirksomheder. Da vækstmulighederne inden for brevområdet er begrænsede, er fokus vendt mod en forøgelse af produktiviteten, en reduktion af omkostningerne og en forbedring af omkostningsfleksibiliteten. Det har betydet investeringer i it-systemer, automatisering, omdannelse af postcenterstrukturen (modernisering og indskrænkning af antallet af sorteringscentre), procesoptimering (herunder ruteplanlægning og automatisk sætning af post), uddannelse af personale samt udlicitering.

1.4.1. Personale

Postsektoren er personaleintensiv. Således udgør personaleomkostningerne generelt den største omkostningsenhed for alle postvirksomheder, dvs. ca. 60 pct. til 70 pct. af de samlede omkostninger. Det afspejler den omfattende plads, personalet optager i den postale værdikæde, især inden for omdeling (mere end 50 pct. af Post Danmarks personale er beskæftiget i omdelingen). Derudover er det værd at bemærke, at postvirksomheder generelt har en stærkt organiseret arbejdsstyrke med kollektive overenskomstaftaler. Indskrænkninger i antallet af medarbejdere og forbedringer i produktiviteten har vist sig at være en udfordring. Indskrænkninger af personalestaben er derfor ofte blevet gennemført ved hjælp af naturlig afgang, hvilket typisk drejer sig om 5 pct. årligt, såvel som frivillige aftrædelsesordninger, øget brug af udlicitering og forflytninger. Forbedringer af produktiviteten hænger hovedsageligt sammen med en forøgelse af afsætningen pr. fuldtidsansat. Forbedringerne er blevet understøttet af investeringer i infrastrukturen såsom automatisering (se herunder) og uddannelse.

For at forbedre virksomhederne yderligere, vil det være nødvendigt at gennemføre yderligere indskrænkninger af personalet ved en reduktion af antallet af medarbejdere (produktivitet), en lavere lønstigning og yderligere forbedringer af effektiviteten. Dette burde føre til en nedsættelse af de samlede omkostninger snarere end blot en overførsel fra personale til andre driftsomkostninger (medmindre det giver

en forøget fleksibilitet såsom outsourcing). Det er dog vigtigt at bemærke, at antallet af medarbejdere berøres i væsentlig omfang af de lovgivningsmæssige krav til befodringspligt, der implicit definerer minimumsantallet af medarbejdere.

1.4.2. Automatisering

Postsektoren har undergået en kraftig teknologisk udvikling inden for de seneste år, selv om der stadig er markante niveauforskelle rundt omkring i Europa, som vist i skemaet herunder. Den udbredte automatisering er blevet ledsaget af en omstrukturering af postcentrene, hvorved antallet af sorteringscentre reduceres til nogle få højteknologiske produktionsanlæg.

Tabel 14.1 Grad af automatisering* (2000)

Lav	Mellem	Høj
Grækenland	Østrig	Danmark
	Belgien	Finland
	Irland	Frankrig
	Italien	Tyskland
	Portugal	Luxemburg
	Spanien	Holland
	UK	Sverige

* Kategorisering baseret på automatiseringsniveauet på værdikædens sorteringstrin:

0-39% af postmængden automatiseret = "Lav", 40-60% af postmængden automatiseret = "Mellem", 61-100% af postmængden automatiseret = "Høj"

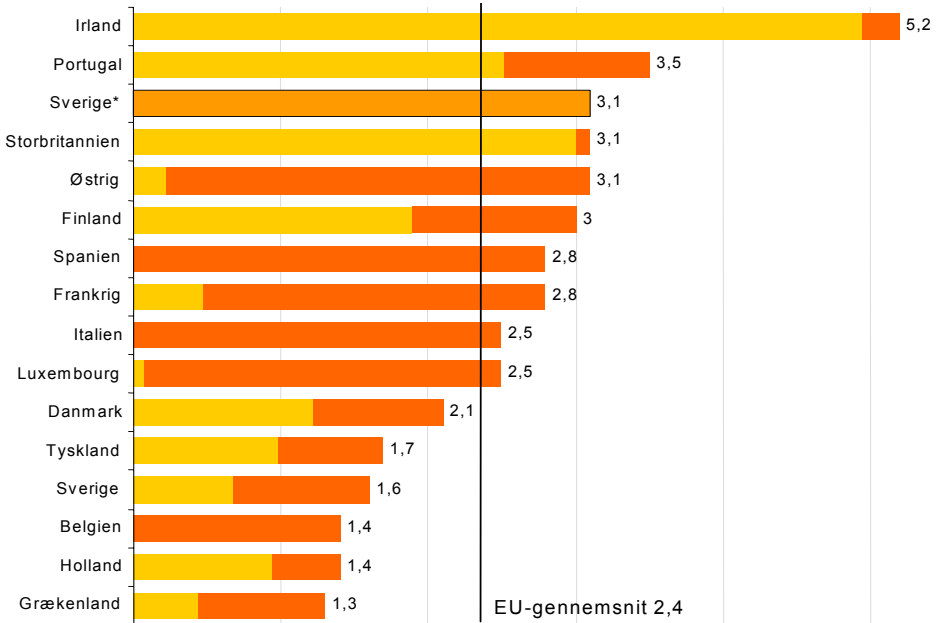
Kilde: Beskæftigelsestendenser i postsektoren i EU, oktober 2002.

Automatisering er en hovedfaktor i en forøgelse af den generelle produktivitet. Det er også yderst vigtigt at forbedre kvaliteten af leveringen, da dette er en vigtig konkurrencefaktor, især i lyset af den øjeblikkelige modtagelse af e-kommunikation. Post Danmark A/S er en af de mest teknologisk avancerede postserviceudbydere.

1.4.3. Filialnettet

Et gennemgående træk ved det europæiske filialnet er, det medfører betydelige tab for postvirksomhederne. De to hovedtiltag, som postvirksomhederne i Europa har taget i brug, er nedskæringer i nettets størrelse og en forøgelse af antallet af postbutikker.

Figur 14.4 Filialer pr. 10.000 indbyggere (inkl. andel af postbutikker)



* Posten AB i Sverige omstrukturerer dets net af postfilialer. Planlagt tal pr. 9/02.
 Kilde: CT Con-undersøgelse for Europa-Kommissionen, juli 2001.

■ Egendrevne ■ Postbutikker

Forretningspotentialer for postfilialnettet er meget begrænset i betragtning af det lille udvalg af solgte lavværdiprodukter. Forsøg i forskellige lande på at skabe yderligere forretningsområder har generelt ikke været en succes. Derimod er den omvendte model med etablering af postskranke i andre detailforretninger økonomisk mere fordelagtigt. Der kan således argumenteres for, at det er mere sandsynligt, at en person vil købe et postprodukt i et supermarked, hvor han/hun kommer mere regelmæssigt.

Derudover kræver salget af finansielle produkter såsom lån og forsikring en omfattende efteruddannelse af personalet, og vil kun delvist dække det manglende overskud. I betragtning af den eksisterende størrelse på banknetværkerne i Danmark er det desuden usandsynligt, at en sådan strategi ville blive en succes og er desuden ikke mulig ifølge eksklusivaftalen med BG Bank (indtil 2009).

2. Det danske postmarked

2.1. De vigtigste postdelmarkeder

På det danske postmarked synes de vigtigste postdelmarkeder, segmenteret efter forsendelsesform, at være følgende:

- *Almindelige breve*, der omfatter adresserede forsendelser på op til 2 kg, der er omfattet af brevhemmeligheden, således som den er nærmere defineret i lovgivningen. Der skelnes endvidere mellem breve, der normalt skal være fremme hos modtageren senest ét døgn efter indleveringen bortset for søn- og helligdage, og B-breve eller økonomibreve, der normalt skal være fremme hos modtageren senest tre døgn efter indleveringen.

En del af brevforførselserne sendes som *masseforførselser*. Ved masseforførselser kan der opnås forskellige rabatter hos koncessionshaveren. Masseforførselser kan opdeles dels i *Direct Mail*, dvs. trykte breve med adresse, der indeholder et tilbud eller en information, der kan betragtes som en del af en afsenders markedsføringsaktivitet, dels i *seriepost*, dvs. trykte breve med adresse, men med individuelt indhold, eksempelvis bankbreve med kontoudtog.

- *Kurerpost*, der omfatter sammedagslevering (hovedsagelig indenrigs) og dag-til-dag levering af breve og pakker. For udenrigskurer kan servicemålet afhængig af destination være længere end D+1.
- *Distribution af dagblade, uge og månedsblade*, herunder blade som er godkendt til distribution af Færdselsstyrelsen til særligt reducerede takster.
- Forsendelse af *pakker* på op til 50 kg⁴⁸.
- Endelig er der de *adresseløse forførselser*, dvs. massepartier af reklamebrochurer og lignende til en vis kundegruppe.
- Bl.a. ved breve og pakker kan der yderligere skelnes mellem *indenlandske forførselser* og forførselser til/fra udlandet, dvs. udenlandske forførselser. Hertil kommer, at det er muligt via et andet postvæsen at indlevere forførselser som

⁴⁸ Post Danmark tilbyder yderligere forførselse af såkaldt *letgoods*, dvs. forførselser af postcontainere, euro-paller og af pakker på over 50 kg. Letgoods medregnes heller ikke i det egentlige postmarked i bilaget.

consignment (Direct Insert). Herved opnås samme pris, service og kvalitet som en national kunde.

Afgrænset på denne måde kan det *samlede* danske postmarked skønmæssigt opgøres til ca. 4½ mia. forsendelser årligt, jf. tabel 14.2, hvoraf næsten halvdelen udgøres af de adresseløse forsendelser, en tredjedel af breve og en femtedel af blade, der er godkendt til forsendelse til reduceret takst. Endelig udgør postpakkerne kun ca. to pct. af antallet af postforsendelser.

Omsætningen kan tilsvarende opgøres til ca. 15 mia. kr. årligt. Andelen af adresse-løse forsendelser er nu reduceret til en tiendedel, mens pakkeandelen er vokset til ca. en femtedel. Der er også sket en vækst i brevandelen. Bladandelen er nogenlunde uændret.

Ifølge oplysninger fra Post Danmark A/S, er der betydelige forskelle i den gennemsnitlige forsendelsespris. For adresseløse forsendelser er den gennemsnitlige takst pr. forsendelse således ca. 0,75 kr., mens den for postpakker ligger på ca. 35 kr. For breve er gennemsnitsprisen ca. 5 kr.

Tabel 14.2 Hovedtal vedr. det danske postmarked, 2002

	Mængde		Omsætning	
	Mia. stk.	Pct.	Mia. kr.	Pct.
Breve	1,4	31	7,4	50
Aviser, ugeaviser og blade	1,1	24	2,8	19
Pakker, i alt	0,1	2	3,3	22
Adresseløse forsendelser	1,9	42	1,4	9
I alt	4,6	100	15,4	100

Note: Omsætningsberegningerne er af skønmæssig karakter. Bl.a. er de af Post Danmark A/S opnåede markedspriser forudsat at gælde for hele markedet, idet bladtilskuddet dog er inkluderet ved bladområdet. Omsætningsbeløbene er eksklusive moms.

Kilde: Bearbejdede oplysninger fra Post Danmark A/S.

2.2. Konkurrenceparametre

Vigtige konkurrenceparametre ved forskellige forsendelsesformer omfatter bl.a. muligheden for at komme ud til kunderne, prisniveau, pålidelighed og hastighed, ligesom omdelingsfrekvensen kan være af betydning inden for de forskellige delmarkeder. Endelig kan tætheden i omdelingsnettet samt tilgængeligheden for for-

brugere have betydning for brugernes oplevelse af serviceydelse.

Forsendelsesmængden vedrørende breve, blade og adresseløse forsendelser er så stor og spredt, at det er en vigtig konkurrenceparameter dagligt at *komme ud til stort set hele befolkningen*. Dette er ikke tilfældet ved postpakker og i endnu mindre grad kurerpost, hvor det kun er en brøkdel af befolkningen, der modtager forsendelser på en almindelig hverdag.

Det er et fælles træk ved de forskellige undersøgelser af *prisniveauets* betydning som konkurrenceparameter ved *brevforsendelser*, som bl.a. Post Danmark A/S har gennemført, at prisen kun er af relativ beskeden betydning som konkurrenceparameter, idet priselasticiteten i alle tilfælde er væsentlig mindre en én. Dette gælder også ved masseforsendelserne, selv om disse forsendelser synes at være noget mere prisfølsomme. Endvidere må det umiddelbart forventes, at prisniveauet er en væsentlig konkurrenceparameter ved adresseløse forsendelser og formentlig også ved blade, der har karakter af masseforsendelser.

Leveringstidspunktet er en vigtig konkurrenceparameter, hvor det er afgørende at have en høj kvalitet, hvilket især gør sig gældende med Direct Mail og ved mange dagblade. De fleste uge- og månedsblade er ikke særligt tidskritiske, men der findes dog en del der er meget tidskritiske. Endvidere er leveringstidspunktet væsentligt ved mange forretningsbreve og –pakker af hensyn til arbejdstilrettelæggelsen. Da mange pakker er for voluminøse til at komme i brevkasse, er det ved pakker til private endvidere vigtigt, at de leveres på tidspunkter, hvor det kan forventes, at der er nogen hjemme.

Endvidere er den ugentlige *omdelingsfrekvens* (fem eller seks omdelinger) af betydning for de fleste dagblade. På mediemarkedet – og dermed for Direct Mail – anses weekendsegmentet for at være væsentligt, idet det er her forbrugerne har tid til at gennemgå og reagere på den modtagne kommunikation.

Tilgængeligheden er af en vis betydning ved private breve og pakker. Endelig er *hastigheden* dør-til-dør især en vigtig konkurrenceparameter ved kurerpost eller lignende forsendelsesformer.

Der er således store forskelle mellem forsendelsesformerne. Kurerpost o.lign., f.eks. anbefalede breve og værdipost, er den mest omkostningstunge forsendelsesform. Omvendt gælder det ved adresseløse forsendelser først og fremmest om at komme ud til flest mulige definerede kategorier af modtagere billigt muligt.

2.3. Service og kvalitet

I 2001 konkluderede Konkurrence Styrelsen i Konkurrenceredegørelse 2001 om kvalitetssituationen på det danske postmarked, at det danske postvæsen, set i forhold til andre sammenlignelige europæiske lande, tilbyder posttjenester af høj service og med en høj kvalitet. Baggrunden for denne konklusion illustreres i tabel 14.3.

Tabel 14.3 Elementer af kvalitetssituationen på det danske postmarked set i euro-pæisk sammenhæng i 2001

Parameterbetegnelse	Beskrivelse
Pris	Taksterne for indenlandske breve i Danmark ligger stort set på gennemsnittet i EU. Taksterne for de mindste breve under 20 gram ligger dog ca. 10 pct. over, mens taksterne i de øvrige vægtintervaller ligger noget under. For indenlandske pakker hører de danske takster til i den laveste ende i Europa.
Tilgængelighed	Danmark ligger lidt under gennemsnittet for en række europæiske lande, når antallet af posthuse set i forhold til indbyggertal og befolkningstæthed.
Pålidelighed	I de senere år har der været en opfyldelsesprocent på 95 pct. af kvalitetskravet for almindelige breve, hvilket hører blandt de bedste resultater i EU.
Hastighed	Den gennemsnitlige omdelingstid for breve fra udlandet er ca. 2,3 dag, hvad der hører til blandt de bedste resultater i Europa

Kilde: Oplysninger fra Post Danmark A/S samt Konkurrence Styrelsen, Erhvervsministeriet: "Konkurrenceredegørelse 2001".

Specielt er kvalitetssituationen således god med hensyn til pålidelighed.

Situationen vedrørende brevtaksterne er ikke helt entydig, men befinder sig formentlig nogenlunde på gennemsnittet, mens taksterne for indenlandske pakker hører til i den laveste ende i Europa.

2.4. Mængde- og prisudvikling

Som det fremgår af tabel 14.4 var Post Danmarks afsætning i perioden 1997-2002 præget af stigning for breve mens pakker, adresseløse afsender og blade udviste fald. I perioden 2000-2002 udviser alle hovedgrupperne fald i afsætningen.

Tabel 14.4 Mængde- og prisudviklingen for Post Danmark på det samlede danske postmarked 1997-2002

Pct. p.a.	Mængder			Priser
	1997-2000	2000-2002	1997-2002	1997-2002
Alm. breve, i alt	3,7	-2,4	1,1	1,7
Godkendte blade i alt	-0,8	-1,2	-1,0	2,0
Pakker, indland	-3,7	-2,5	-3,2	-0,4
Adresseløse forsendelser	-0,4	-2,3	-1,2	3,0

Kilde: Bearbejdede oplysninger fra Post Danmark A/S.

Faldende brevmængder i de første par år efter årtusindeskiftet er et udbredt internationalt fænomen. For det danske postmarked ser denne udvikling ud til at fortsætte.

Endvidere har en i international sammenhæng relativt stor del af den danske befolkning internetadgang i dag, hvorfor det er sandsynligt at substitutionen til e-mail i de kommende år vil blive relativt kraftig i Danmark. Post Danmark A/S forventer da også, at der frem til 2010 kan forventes en samlet substitution væk fra almindelige breve på 15 pct. Dette skyldes bl.a. dels en forventet forøgelse i privates brug af elektronisk postkasse på bekostning af seriepost fra den finansielle sektor, forsikringssektoren og offentlige virksomheder, dels en aktiv gebyrpolitik af seriepostafsenderne.

Omvendt forventes der, især efter 2006, en vis vækst i Direct Mail, der bør kunne have en komplementær funktion som reklamemedium i forhold til internethandel m.v. Disse forventninger hænger bl.a. sammen med at i en situation med fortsat stærk vækst i elektronisk kommunikation, hvoraf meget aldrig ville være blevet skrevet som brev, vil der være øget sandsynlighed for at fysisk kommunikation vil kunne tiltrække sig modtagernes opmærksomhed. Væksten i Direct Mail vil dog lang fra kunne opveje den brevmængde der substitueres af elektronisk post.

Den forventede vækst i postpakkemarkedet fra 2006 hænger ligeledes sammen med den forventede vækst i internethandlen.

Omvendt henføres den stagnerende udvikling for adresseløse forsendelser til substitution i retning af Direct Mail.

Men sammen tendens kan ikke i sammen grad forventes for så vidt angår brevmarkedet.

2.5. Barrierer

I dette afsnit vurderes hvilke barrierer, der i dag findes i postsektoren som kan være med til at hindre konkurrence i at opstå eller udvikle sig.

2.5.1. Regulatoriske barrierer

Postmarkedet er på linje med andre dele af erhvervslivet underlagt den almindelige erhvervsretlige regulering, bl.a. i konkurrencemæssig henseende. Imidlertid er den yderligere underlagt et særligt regelsæt, og det er dette regelsæt, der er i fokus i det følgende. Andetsteds i rapporten findes der dog en detaljeret gennemgang af det nuværende regelsæt, der gælder for postmarkedet.

Hensigten med dette afsnit er derfor at give en oversigt som afsæt for overvejelser om regelsættets markedsmæssige betydning. Nogle af de benyttede nøglebegreber er følgende befordringspligt, enhedstakst, eneret, prisloft og krydssubsidiering.

I modsætning til andre postoperatører har Post Danmark A/S i et vist nærmere defineret omfang befordringspligt og er underlagt et krav om anvendelse af en enhedstakst for så vidt angår alle almindelige breve, distribution af alle tilskudsgodkendte blade samt alle pakker bortset fra pakker til udlandet.

Som noget særligt har Post Danmark A/S eneret til indsamling, transport og omdeling af almindelige breve under en vis maksimal vægtgrænse. Den 1. januar 2003 blev grænsen i overensstemmelse med et EU-direktiv reduceret fra 250 gram til 100 gram. I 2006 skal grænsen yderligere mindst reduceres til 50 gram og i 2009 forventes eneretten helt afskaffet. Endvidere blev befordringspligten for erhverv til erhverv for pakker afskaffet den 1. januar 2002. Den særlige bladtilskudsordning gør det muligt for Post Danmark A/S at distribuere tilskudsgodkendte dagblade samt uge- og månedsblade til væsentligt reducerede takster.

I konsekvens heraf er Post Danmark A/S inden for eneretsområdet for breve underlagt en prisloftsmodel, der bl.a. foreskriver, at portotaksterne maksimalt må stige med den almindelige inflationsrate i samfundet reduceret med et effektiviseringskrav på et procentpoint årligt. Portotaksterne for blade følger udviklingen i forbrugerprisindekset.

Endelig gælder der et regelsæt til modvirkning af konkurrenceforvridende krydssubsidiering fra begunstigede forsendelsestyper til de mere konkurrenceudsatte.

Som en slags ”kompensation” for befordringspligten er det dog tilladt for Post Danmark A/S at krydssubsidiere blodområdet. Af større eller mindre konkurrencemæssig betydning gælder endvidere forskellige særregler for Post Danmark A/S, herunder eneret til udstedelse af nationale danske frimærker, eneret til brug af de røde postkasser, oprettelse og anvendelse af en modtagerdatabase inden for befordringspligtområdet, eneret til brug af det kronede posthorn, pligt til opretholdelse af et posthusnet, krav om at kontrollere postkvaliteten med hensyn til pålidelighed, og offentliggøre resultaterne, særlige økonomiske forpligtelser til nuværende og tidligere tjenestemænd.

En markedsrettet effektivitetvurdering af eneretten på *brevområdet* bør på den ene side tage højde for, at reduktionen fra 250 gram til 100 gram er sket, samt at hovedparten af de til rådighed værende data og informationer afspejler den tidligere grænse. På den anden side må den markedsrettet effekt af reduktionen formodes at være temmelig beskeden, idet hovedparten af Post Danmarks brevforsendelser fortsat er beskyttet af eneretten nemlig ca. 90 pct., og efter reduktionen i 2006 vil ca. 80 pct. af brevforsendelserne fortsat være omfattet af eneretten.

Det bemærkes i den forbindelse, at da det er de tungeste breve, der også har de højeste takster indebærer udviklingen dog, at der sker et kraftigere fald i omsætningen i forhold til den brevmængde, der er omfattet af eneretten.

Kombinationen af befordringspligt og enhedstakster indebærer en risiko for såkaldt ”cream-skimming”. Herom har Konkurrencestyrelsen i 2001 skrevet følgende: ”Befordringspligten behøver ikke i sig selv at forvride markedet. Hvis der ikke er nogle krav for, hvilke priser koncessionshaver må sætte, kan virksomheden blot fastsætte priserne efter efterspørgslen. Men når befordringspligten bliver kombineret med krav om enhedspriser, bliver konkurrenceforholdene forvredet. Den befordringspligtige virksomhed er i dette tilfælde nødt til at sætte samme pris på posttjenesten uanset, at omkostningen for at befordre brevet eller pakken kan variere meget afhængig af afsender og modtager. Da der er grænser for, hvor højt prisen kan sættes, betyder det, at virksomheden kan være nødt til at tilbyde postbefordring, hvor det ikke er rentabelt med de gældende priser. Dog skal det bemærkes, at Post Danmarks har mulighed for at tilbyde ikke ubetydelige rabatorninger for de kunder som sender store mængder med selskabet.

På postmarkeder, der er åbne for konkurrence, betyder befordringspligten, at den befordringspligtige virksomhed stilles dårligere i konkurrencen med andre postvirksomheder. Andre postvirksomheder vil kunne tilbyde lavere priser på de dele af

markedet, hvor omkostningerne er lave, og lade være med at tilbyde ydelser på de dele af markedet, hvor omkostningerne er høje. De andre postvirksomheder kan så at sige skumme fløden fra markedet, og lade den befordringspligtige virksomhed være ene om at operere på de urentable dele af markedet.”

På *brevområdet* forstærkes cream-skimming problemet af, at omdelingsstrukturen inden for ret betydelige variationer i postmængden ligger nogenlunde fast, idet jo stort set hver eneste husstand i distriktet skal besøges ved hver eneste tur, hvorfor omkostningerne ofte vil ændre sig i mindre omfang end postmængderne.

Også inden for *pakkeområdet* synes der at være et mindre cream-skimming problem, fordi der her er bedre muligheder for at variere omdelingsomkostningerne i takt med eventuelle svingninger i postmængderne. Dette skyldes bl.a., at det kun er en brøkdelen af husstandene i et distrikt, der modtager pakker på den enkelte omdelingstur. Antallet af stoppesteder og længden på den enkelte tur vil derfor variere med pakkemængden.

Priserne er kun reguleret af enhedstaksten inden for det befordringspligtige område. Mængde- og specielt prisbevægelserne har da også været væsentligt kraftigere end inden for brevområdet.

2.5.2. Andre barrierer

I dag er der skarp priskonkurrence på de to områder hvor postmarkedet allerede i dag er liberaliseret, nemlig på internationale breve fra Danmark og alle internationale pakker, og forskellige internationale postoperatører er da også etableret på disse to delmarkeder.

På basis heraf kan det dog ikke umiddelbart slutes, at en ophævelse af eneretten og anden form for postal særregulering vil få en lignende effekt på de øvrige postale delmarkeder for som bl.a. påpeget af Konkurrence Styrelsen, så må dele af Post Danmarks aktivitetsområder betegnes som et naturligt monopol, hvorfor der kan være en reel risiko for, at en liberalisering, der ikke er nøje gennemtænkt, blot vil resultere i, at et reguleret monopol vil blive erstattet af et ureguleret.

På det indenlandske pakkemarked er konkurrencesituationen i dag mere kompleks, idet Post Danmark A/S er udsat for reel konkurrence på visse delmarkeder og er monopolist på andre.

Konjunktursituationen på postmarkedet kan være af betydning for f.eks. internationale postoperatørers stillingtagen til eventuelt at etablere sig i Danmark. Specielt langvarige tilbagegangsperioder vil formentlig kunne virke dæmpende i så henseende.

Tabel 14.5 "Naturlige" barrierer for konkurrence i den danske postsektor

Parameter	Beskrivelse
Konjunktursituation	I de sidste par år er det danske brevmarked blevet mindre hvad angår afsætning.
Geografi	Det danske postmarked er i europæisk sammenhæng af beskeden størrelse. En relativt stor del af befolkningen bor i de største bycentre, dvs. hovedstadsområdet, Århus-området, og trekantsområdet m.fl.
Distributionsnet	Post Danmark A/S har et i europæisk sammenhæng bl.a. i kvalitetsmæssig henseende velfungerende landsdækkende distributionsnet
Lokalkendskab	Post Danmark A/S har et indgående kendskab til forholdene på det danske postmarked
Lokalt image	Post Danmark A/S er et kendt og etableret varemærke i Danmark. Dette skyldes både postvæsenets lange historie, forskellige privilegier, eneret, udstedelse af nationale frimærker, opsætning af postkasser, osv. og systematiske markedsføringsaktiviteter over en længere periode.
Virksomhedsøkonomi	Billedet er ikke helt entydigt, idet Post Danmark A/S i effektivitetsmæssig henseende nogenlunde ligger på gennemsnittet i europæisk sammenhæng, mens Post Danmark A/S i finansiell henseende både er velkonsolideret og har en relativ stor overskudsgrad. Der henvises i øvrigt til "Resultat af foranalysen vedrørende en reduktion af den danske stats aktiepart i Post Danmark A/S" – Rothschild maj 2003

Den danske geografi er speciel i europæisk sammenhæng både ved den lille geografiske udstrækning, og det at en relativ stor del af befolkningen er koncentreret i de største befolkningscentre. Bl.a. svenske erfaringer viser, at det netop er her, at nye konkurrenter vil etablere sig.

Kombinationen af en relativt beskeden udstrækning og relativ kraftig koncentration af befolkningen trækker derfor i retning af, at Danmark vil være interessant for eventuelle nye postoperatører.

Distributionsnet. Internationale undersøgelser om stordriftsfordele hos postoperatører viser generelt, jf. Konkurrenceredegørelse 2001 side 186, at de største fordele findes i omdelingsleddet. Dette led er "... også det mest omkostningsfyldte og derfor det vigtigste. Fordelene afhænger af mængden af breve, der skal udbringes,

hvor tæt afleveringsstederne ligger ved hinanden og antallet af breve, der skal afleveres hvert sted.”

Fordelene vil ” ... være store i det tilfælde, hvor mængden af breve, der skal omdeles, er stor. I det tilfælde vil alle afleveringsstederne normalt blive besøgt på turen, og et ekstra brev til derfor ikke forøge omkostningerne ved omdelingen nævneværdigt. Der kan dog være begrænsninger i kapaciteten (fx kan postbudet kun bære et vist antal breve i sin taske), og i sådanne tilfælde vil flere breve ikke give lavere gennemsnitsomkostninger.”

Og videre på side 187 nævnes det, at en række studier viser, at der netop findes store fordele ved omdeling af breve, mens fordelene ved at omdele pakkepost – ligesom for eksprespost er mere begrænsede. ”Dels vil kapacitetsgrænsen for postbudets taske eller postbilen i sagens natur langt hurtigere blive nået ved pakker end ved breve. Dels kan pakker ofte kun afleveres personligt, da de sjældent kan komme ind ad brevsprækken. Begge dele betyder, at en øget pakkemængde ofte vil betyde et forøget antal omdelingsture.”

Barriereeffekten af disse generelle fordele forstærkes af, at tæthed af omdelingsnet også er en væsentlig konkurrenceparameter ved omdeling af blade og adresseløse forsendelser samt i det konkrete tilfælde af, at Post Danmark A/S som nævnt, set i forhold til andre sammenlignelige europæiske lande, tilbyder høj service med en høj kvalitet.

Lokalkendskab. Post Danmarks konkurrencefordel i kraft af et indgående lokalkendskab svækkes dog af, at en række internationale postoperatører allerede er etableret på det danske postmarked, specielt på delmarkederne for pakkepost og kurerpost, men også i nogen grad for udlandsbreve fra Danmark. Hertil kommer at en konkurrent på markedet for adresseløse forsendelser har opbygget et landsdækkende omdelingsnet.

Lokalt image. Kunde- og markedsundersøgelser bl.a. uafhængige undersøgelser foranlediget af Post Danmark A/S peger i retning af, at Post Danmarks image indebærer, at Post Danmark A/S for en del af sine ydelser kan opkræve en vis merpris i forhold til konkurrenter uden væsentlige afsætningsmæssige konsekvenser.

3. Sammenfatning

Den vigtigste konklusion af disse overvejelser er, at barriererne mod etablering af nye postoperatører er stærkere ved indenlandske breve end ved udenlandske breve, hvor der allerede er udbredt konkurrence, specielt om lokaldistributionen i de største byområder. Muligvis indebærer det forhold, at en række internationale postoperatører allerede har etableret sig i forskellige niches på det danske postmarked, at der også er sket en vis svækkelse af barriererne, især de som er forbundet med lokalviden og måske også lokalt image.

I tilfælde af en alliance mellem Post Danmark A/S og en udenlandsk postoperatør vil situationen ændre sig.

3.1. Betydningen af strømmen af forsendelser mellem virksomheder og borgere

Breve

Forbrugerne i Danmark står for 10 pct. af de afsendte brevmængder og virksomhederne for de resterende ca. 90 pct. Samtidig modtager forbrugerne ca. 60 pct. af alle breve. Dette er en væsentlig del af grunden til, at eksistensen af et tæt omdelingsnet bliver anset for en væsentlig konkurrenceparameter.

Ifølge undersøgelser gennemført i forskellige lande genereres en stor del af mængden af forretningsbreve hos et ganske lille antal virksomheder.

Idet det netop er de største erhvervsvirksomheder, der uanset geografisk lokalisering er mest interessante for potentielle konkurrenter til Post Danmark A/S i tilfælde af en brevliberalisering, vil ca. halvdelen af brevmængden være mest interessant for eventuelle konkurrenter til Post Danmark A/S.

Denne halvdel af postmarkedet må formodes at få umiddelbar fordel af en eventuel liberalisering af postmarkedet, for ikke alene kan den hidtidige regulerede monopolagtige situation forventes at blive erstattet af en konkurrencesituation. Erhvervsvirksomhederne vil også i kraft af deres størrelse have gode muligheder for at lægge pres på postoperatørerne.

For så vidt angår breve mellem forbrugere vurderes det til gengæld, at der ikke vil være noget særligt konkurrenceincitament ved en liberalisering, da der er tale om relativt små brevmængder ifølge oplysninger fra Post Danmark A/S.

På denne del af markedet vil der derfor være en betydelig risiko for etablering af et naturligt monopol, og i den udstrækning det er muligt at etablere effektive barrierer til det øvrige postmarked, må der også være mulighed for at opnå en monopolgevinst. Det skal dog bemærkes, at denne del af markedet kun udgør 8 pct. af det samlede brevmarked, og at der endvidere skulle forudsættes fri prissætning.

Pakker

Pakker er i endnu højere grad end breve domineret af erhvervskunderne, idet langt hovedparten af pakkeforsendelserne i dag afsendes af virksomheder, mens kun en meget lille dele genereres af forbrugernes.

Ved postpakkerne er det således en vigtig konkurrenceparameter at have mulighed for at kunne bringe pakkerne (helt) ud til forbrugerne, men her er det lettere at tilpasse omdelingsnettet til variationer i postmængden.

For postpakkernes vedkommende genereres en stor del af mængden hos nogle få virksomheder, jf. oplysninger fra Post Danmark A/S.

Post Danmark A/S er udsat for reel konkurrence på forskellige segmenter af pakkeområdet.

Der er stærk konkurrence på markedet for pakker mellem virksomheder. Post Danmark A/S er dominerende på markedet for forsendelser mellem forbrugere. Dette er bl.a. begrundet i enhedstakstprincippet. Idet det vil være omkostningskrævende at etablere sig på dette marked set i forhold til den lille delmængde dette marked udgør i forhold til andre dele af pakkeområdet.

En anden årsag er formodentlig Post Danmarks gode dækning via. posthusnettet – hvis Post Danmark A/S ikke kan aflevere en pakken, kan kunderne afhente den på nærmeste posthus.

Substitution og øget efterspørgsel efter andre varer

Inden for brevmarkedet har udviklingen været således, at det i dag er muligt at sende breve via elektroniske medier. Det vil sige, at det er muligt i et eller andet omfang, at erstatte (substituere) traditionelle breve med elektroniske breve.

Derimod vil øget efterspørgsel efter en vare kunne resultere i øget efterspørgsel efter en anden vare og dermed indebære en udvikling på postmarkedet i retning af et

voksende marked, som til dels vil kunne modvirke den negative effekt af substitutionsmulighederne.

I tabel 14.6 og tabel 14.7 er der angivet nogle væsentlige eksempler på substitution og komplementaritet mellem postale delsegmenter og produkter/serviceydelser, hvor det *samtidig* antages, at der i hvert fald er en vis følsomhed i takstniveauet, selv ved begrænsede ændringer⁴⁹.

Tabel 14.6 Substitution

Markedssegment og sammenhæng	Beskrivelse	Prisfølsomhed
Seriepost og e-mail	Seriepost, der inkluderer udsendelse af kontouttog, regninger mv., formodes ofte at være et af de mest sandsynlige produkter for overgang til e-mail, internet down loading mv.	Relativt stor
Øvrige forretningsbreve og e-mail	Konkurrencepresset på den øvrige befordring af forretningsbreve er relativt kraftig i Danmark pga. relativt stor udbredelse af IT-teknologi.	Mellem

Tabel 14.7 Komplementaritet

Markedssegment og sammenhæng	Beskrivelse	Prisfølsomhed
Pakker og internethandel	Forventet forøgelse af internethandelen vil kunne give anledning til vækst i pakkeposten	Mellem

Specielt i relation til masseforsendelser af breve forventes substitution at kunne virke som en selvstændig konkurrencefaktor, der vil kunne reducere mulighederne for at kunne omsætte en operatørs eventuelle dominerende position på postmarkedet til monopolagtige gevinster.

⁴⁹ Sidst i kapitel 2 gøres der som led i overvejelserne af den fremtidige udvikling af postmarkedet et forsøg på en totalvurdering af betydningen af substitutions- og komplementaritetssammenhænge.

Bilag 15

Modeller for en liberalisering af postsektoren

1. Indledning

Post Danmarks rammebetingelser er under forandring. Således er postområdet præget af dels EU's liberaliseringsinitiativer, dels den teknologiske udvikling indenfor kommunikationsområdet i form af øget substitution mellem traditionel brevpost og elektronisk kommunikation, men også af en stigende internationalisering.

Hertil kommer, at ændrede krav fra transportkøbere forstærker den øgede konkurrence blandt transport- og logistiksekskaberne og bevirker, at udviklingen går mod en konsolidering i branchen med færre og større operatører.

I lyset heraf skal der udarbejdes en ny postpolitik for omfanget af Post Danmarks fremtidige enerettigheder og postale pligter.

I dette bilag beskrives forskellige modeller for en liberalisering af postsektoren, i takt med eller hurtigere end EU's liberaliseringstakt, der nedsætter eneretten til 50 gram senest i 2006, og i 2006 fastlægger om eneretten skal afskaffes i 2009.

Et liberaliseret postmarked skal føre til en øget konkurrence i postsektoren, hvilket er en forudsætning for, at forbrugerne i det lange løb kan sikres billige og gode produkter, der dækker forbrugernes og virksomhedernes behov. Det skal dog understreges, at en liberalisering ikke altid betyder billigere og bedre produkter for alle forbrugerne. Således vil det formentlig være de største afsendere, der vil opnå de største fordele ved en liberalisering.

Formålet er dog at sikre en effektiv konkurrence, hvor konkurrencepresset får postvirksomhederne til at udvikle nye serviceydelser og produktionsprocesser.

På denne måde kan en liberalisering være med til, at samfundets ressourcer bruges så effektivt som muligt, og at forbrugerne får tilbudt varer og tjenester, der ikke er dyrere end nødvendigt.

For at sikre mere velfungerende markeder, er det vigtigt at nedbryde barrierer for konkurrence, og øge gennemsigtigheden for forbrugerne. Dette skal et liberaliseret postmarked - på sigt - være med til at ændre.

Udviklingen de senere år, har imidlertid betydet, at Post Danmark A/S ikke kun møder konkurrence fra andre postvirksomheder, men også udsættes for konkurrence fra den elektroniske kommunikation. Der er således god grund til at tro, at den øgede konkurrence fra alternative kommunikationsformer samt truslen om den kommende liberalisering allerede i den nuværende situation sætter et betydeligt pres på Post Danmark A/S til at udvikle nye og bedre produkter samt til at effektivisere ressourceforbruget.

På trods af den stigende konkurrence i sektoren, er der fortsat række opgaver i postsektoren, som ikke alene lader sig løse på markedsvilkår. Såsom prisfastsættelse og national postforsyning.

Den begrænsede konkurrence, der er i vid udstrækning er en konsekvens af den offentlige regulering betyder, at såfremt eneretten begrænses, må det nødvendigvis føre til enten forringelser af den service, der er finansieret af de regulatorisk skabte monopoler, eller at der skabes nye finansieringsmekanismer for Post Danmark A/S. Det er derfor afgørende at den rigtige liberaliseringstakt vælges, således at et reguleret brevmonopol ikke afløses af et ureguleret brevmonopol.

Det er værd at bemærke, at en yderligere liberalisering af det danske postmarked vil indebære, at Danmark ligger på forkant af store dele af EU, dog parallelt med Sverige og England.

En asymmetrisk, og dermed proaktiv liberalisering af det danske postmarked kan have uønskede virkninger i den forstand, at Post Danmark A/S vil kunne møde konkurrence i sit hjemland, mens postoperatører, som ikke er kommet så langt med hensyn til deregulering kan konsolidere stillingen i deres respektive markeder.

Men med den stigende konkurrence fra henholdsvis andre kommunikationsformer og postvirksomheder, er det afgørende, at Post Danmarks rettigheder står mål med den byrde, som befordringspligten pålægger selskabet.

2. Post Danmarks rettigheder og pligter

Post Danmark A/S er i dag underlagt følgende rettigheder og pligter:

2.1. Rettigheder:

Eneret: Staten har i dag eneret til at befordre breve op til 100 gram. Eneretten gælder også for breve sendt til Danmark. Post Danmark A/S har fået tildelt koncessionen på statens eneret.

Bladtilskud: Post Danmark A/S får årligt en kompensation fra staten for at omdele dag-, uge- og månedsblade samt tidsskifter til særligt lave takster. Tilskuddet udgjorde i 2002 på 465 mio. kr.

Modtagerdatabasen: Post Danmark A/S får som eneste postoperatør automatisk oplysning fra CPR vedrørende flytninger. Post Danmark A/S har på baggrund heraf opbygget en database over samtlige postmodtagere i Danmark.

Opstilling af postkasser: Der er i dag kun Post Danmark A/S, der har rettigheden til at opstille postkasser på offentligt tilgængelige steder.

Frimærker: Post Danmark A/S forestår i dag udgivelsen af frimærker, hvorpå der er trykt Danmark. Dette er det internationalt anerkendte frimærke.

2.2. Pligter

Befordringspligt: Det er fastsat ved lov, at staten har pligt til at sikre, at bl.a. pakker og breve bliver landsdækkende befordret. Befordringspligten omfatter indsamling, transport og omdeling af post. Staten har tildelt Post Danmarks koncessionen til at udføre de ydelser, som er omfattet af befordringspligten.

Enhedstakst: Post Danmark A/S skal indenfor det befordringspligtige område sætte samme pris på posttjenesten uanset, at omkostningen for at befordre brevet eller pakken kan variere afhængig af afsender og modtagers geografiske placering.

Prisloft: I dag reguleres taksten for breve indenfor eneretten med forbrugerindekset minus et procentpoint.

Kvalitetsmål: Post Danmark A/S skal i dag overholde en række kvalitetsmål indenfor det befordringspligtige område.

Posthusnettet: Post Danmark A/S er i dag forpligtet til at opretholde et landsdækkende net af posthuse.

Omdelingsdage: Post Danmark A/S er i dag forpligtet til at omdele posten 6 gange om ugen. EU's postdirektiv siger mindst 5 gange om ugen.

Blindeforsendelser: Post Danmark A/S er forpligtet til gratis at befordre en række adresserede forsendelser, som indeholder kommunikationsmateriale til brug for blinde.

3. Grundscenarier for Post Danmarks økonomiske udvikling

På baggrund af den nuværende regulering med tilhørende rettigheder og pligter vurderes i det følgende, hvordan Post Danmarks økonomi under hensyntagen til den EU fastsatte liberalisering og den forventede substitutionseffekt, vil udvikle sig i de kommende år, såfremt der i øvrigt ikke foretages øvrige ændringer i den nuværende regulering af postområdet.

Grundscenariet skal efterfølgende anvendes som pejlemærke i forhold til de øvrige scenarier.

Tidshorizonten for beregningerne af Post Danmarks økonomi er fastlagt til 8 år, hvilket vil sige fra 2004 og frem til 2011. Når scenarierne fremskrives til 2011 skyldes det først og fremmest et ønske om, at se effekten af såvel substitution som liberalisering. Det skal dog understreges, at en så lang fremskrivning af en dataserie giver betydelige usikkerhedsmomenter.

For det første kan der ikke siges noget præcist om, hvordan udviklingen hen imod den elektroniske kommunikation vil forløbe de næste 8 år. Det kan dog konstateres, at der i såvel 2001 og 2002 har været et betydeligt fald i antallet af brevfor­sendelser.

For det andet, at der ikke endeligt er taget endeligt stilling til, om eneretten skal afskaffes i 2009, dette beror fortsat på en vurdering af de europæiske markeder i 2006.

Det antages i dette bilag, at grænsen for eneretten nedsættes til 50 gram i 2006 og afskaffes i 2009. Endvidere er beregningerne foretaget på baggrund af den eksisterende prisloftsmodel, og den nuværende regulering i øvrigt.

I det følgende præsenteres den forventede udvikling i markedet for perioden 2004-2011 for Post Danmarks væsentligste brevprodukter, med udgangspunkt i en uændret regulering og EU's fastlagt liberaliseringsproces.

Med udgangspunkt i en uændret regulering og EU's fastlagte liberaliseringsproces forventes det, at Post Danmark A/S vigtigste delmarked – brevene – vil falde yderligere de næste år, men til gengæld stagnere omkring 2010. Faldet i breve fra 2004 til 2011 skyldes primært substitution over til elektronisk kommunikation, men også den stigende konkurrence som følge af den fastsatte EU liberalisering forventes at spille en vigtig rolle. Dette fald i afsætningen svarer i 2011 til et fald på 200 mio. breve i forhold til 2004.

Det forventes dog, at Post Danmark A/S i kraft af prisstigninger vil kunne opretholde en næsten uændret omsætning for perioden 2004 til 2011.

På trods af de faldende mængder forventes det, at Post Danmarks omkostninger til medarbejdere vil stige over hele perioden. Dette hænger i en hvis grad sammen med, at selskabet i kraft af den pålagte befordringspligt ikke kan reducere omkostningerne i samme takt som faldet i mængderne.

På trods af medarbejderreduktioner og den stigende effektivisering af virksomheden, forventes det, at omsætningen under det nuværende reguleringsregime vil udvikle sig langsommere end omkostningerne, hvilket resulterer i et faldene resultat før afskrivninger.

Det vurderes dog ikke som sandsynligt, at der inden 2006 vil opstå yderlige konkurrence om brevmarkedet i postsektoren. Dette skyldes først og fremmest, at den altdominerende del af den samlede postmængde fortsat vil være underlagt Post Danmarks monopol.

Efter 2006 vil konkurrencen blive intensiveret, men Post Danmark A/S vil fortsat være den største operatør på brevmarkedet i Danmark, og kun en mindre del af det konkurrenceudsatte marked vil blive overladt til en anden privat distributør. Således medfører reduktionen i eneretten fra 100 til 50 gram, at ca. 20 pct. af den samlede mængde breve bliver udsat for konkurrence.

For hverken den private eller erhvervsdrivende kunde vil en fortsættelse af den nuværende regulering indtil 2009 medføre store ændringer i den nuværende service og kvalitet.

Konkurrencepresset vil i første omgang komme fra den elektroniske kommunikation. Således forventes det, at substitutionen at reducere mængden af afsendte breve betragteligt.

Skal der derfor etableres en overvejet balance mellem rettigheder og pligter, der ikke udhuler Post Danmarks økonomi, er det nødvendigt at foretage en række ændringer af det nuværende regulering.

4. Øvrige liberaliseringsscenarioer

Nedenfor præsenteres forskellige modeller (scenarier) for en liberalisering af postmarkedet i de kommende år.

Udover *grundscenariet* opstilles fem yderligere liberaliseringsscenarioer, der spænder fra en nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2005 til et meget vidtrækkende liberaliseringsscenario, hvor eneretten afskaffes i 2004.

Det skal dog understreges, at den fulde liberalisering, ikke er et relevant liberaliseringsscenario, men alene er medtaget for fuldstændighedens skyld.

Det skal afslutningsvist bemærkes, at der ikke er tale om endelige scenarier, men derimod mulige scenarier. Det vil derfor være oplagt at justere rettigheder og pligter, når det valgte liberaliseringsscenario ligger fast.

Tabel 15.1 Oversigt over de opstillede liberaliseringsscenarioer

Liberaliseringsscenarioer					
Grund-scenario	Nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2005	Liberalisering af Direct mail i 2004	Liberalisering af indgående post i 2004	Liberalisering af masseforsendelser i 2004	Fuld liberalisering i 2004

4.1. Nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2005

EU's liberaliseringsplan indebærer, at vægtgrænsen for brevpost nedsættes fra 100 gram til 50 gram i 2006. Hvis der herhjemme er politisk interesse for et hurtigere liberaliseret postmarked, kan det overvejes, at nedsætte vægtgrænsen til 50 gram allerede i 2005.

At nedsætte vægtgrænsen på eneretten til 50 gram et år før resten af EU's medlemslande nedsætter eneretten betyder, at Post Danmark A/S kan opretholde en store del af selskabets nuværende afsætning på brevmarkedet, men samtidig også at markedet bliver udsat for konkurrence.

En nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2005 vurderes at ville have en begrænset effekt på konkurrencen i markedet for breve, i forhold til alternativet, med en nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2006.

Dette skyldes først og fremmest, at det formodes, at det vil være meget begrænset, hvor mange operatører, der inden for en kortere tidshorisont vil etablere sig i markedet. Dernæst er det kun et år før den planlagte konkurrenceudsættelse af markedet.

En hurtigere liberaliseringstakt i forhold til EU's takt, må som udgangspunkt ses som et signal om, at regeringen ønsker konkurrence på området og dermed også et incitament til Post Danmark A/S til at blive "gearet" til den konkurrence, der kommer.

Dette betyder, at privat- eller erhvervskunder i første omgang kun vil kunne opleve en marginal forskel i service og kvalitet som følge af liberaliseringen.

Vedrørende de økonomiske konsekvenser for Post Danmark A/S vurderes det, at en nedsættelse af eneretten til 50 gram i 2006 kun i beskedent omfang vil ændre resultat før afskrivninger i forhold til grundmodellen.

4.2. Liberalisering af indgående post

Indsamlingen og befordringen af udgående grænseoverskridende brevpost er de facto blevet liberaliseret i de fleste EU-medlemsstater. Selv om der er kommet konkurrenter på dette marked i Danmark, dominerer Post Danmark A/S stadig på hjemmemarkedet. Liberaliseringen af udgående grænseoverskridende brevpost har gjort det lettere at udføre remailtjenester.

Med hensyn til markedet for befordring og omdeling af indgående grænseoverskridende brevpost er situationen noget anderledes. I alle medlemsstater håndteres praktisk talt al indgående brevpost af de befordringspligtige offentlige posttjenester.

Problemet ved ophævelse af eneretten på dette område er, at f.eks. Dansk Total Distribution ville kunne stå for omdelingen af den post der kommer fra udlandet, og herved de facto ophæve eneretten.

Såfremt indgående grænseoverskridende post åbnes for konkurrence, bliver det muligt at omgå grænsen på 50 gram ved at sende en del af de indenlandske masseforsendelser fra et andet land. Dette vil føre til en de facto liberalisering af hele brevmarkedet. Liberalisering af den indgående post, bør derfor følge liberaliseringen af det indenlandske brevmarked.

4.3. Liberalisering af Direct Mail

Direct Mail er betegnelsen for en del af postmarkedet, som udgør adresserede reklameforsendelser. Direct Mail er således reklame- og markedsføringsmateriale, der oftest indeholder en identisk meddelelse til et stort antal modtagere.

Indholdet kan karakteriseres som et reklamemedie, der er i konkurrence med andre reklamemedier, hvorfor det opleves som afgørende, at kunne tilbyde kunderne den rabat, der gør at de vælger netop brevet som medie.

Direct Mail afsendes ofte med rabat i forhold til den almindelige brevporto, fordi der er tale om større forsendelsesmængder. De europæiske postvirksomheders rabatstruktur bygger på et tæt samarbejde med de store kunder i et forsøg på at optimere produktionen af brevene.

Adresserede reklameforsendelser udgør allerede i de fleste lande i Europa et dynamisk og voksende marked med udsigter for vækst. Markedet for reklameforsendelser er endvidere åbent for konkurrence i 6 andre medlemslande.

Formålet med at liberalisere markedet for Direct Mail er at opnå et bedre udbud til reducerede priser, og som følge heraf vil det stille Direct Mail bedre i forhold til alternative kommunikationsmedier.

Det skal dog bemærkes, at det i lov om postvirksomhed er bestemt, at postbefordringen af adresserede kataloger, brochurer, blade og andre forsendelser med ensartet trykt indhold, der er lagt i gennemsigtig emballage, ikke er omfattet af eneretten.

For at en adresseret reklameforsendelse skal være omfattet af eneretten, skal indholdet lægges i en konvolut eller lignende emballering.

Regninger, fakturaer, kontoudtog og andre ikke identiske meddelelser betragtes ikke som adresserede reklameforsendelser.

Der bliver i disse år blandt de europæiske postvirksomheder arbejdet med at udvikle Direct Mail segmentet, med det formål at øge anvendelsen af brevet som markedsføringsmedie og opnå højere markedsandel på det samlede reklamemarked. Direct Mail segmentet i Danmark udgør i dag godt 8 pct. af det samlede reklamemarked.

En udvikling af brugen af Direct Mail kan bl.a. medvirke til at fremme den dialogbaserede markedsføring, hvor det gælder om at skabe opmærksomhed omkring produktet.

Brugen af Direct Mail sker ofte i kombination med de elektroniske medier, hvorfor det fysiske og det elektroniske komplementerer hinanden på dette område.

Det forventes, at såfremt Direct Mail undtages fra eneretten, vil der opstå et antal postvirksomheder i storbyområderne, der vil tilbyde omdeling af den type forsendelser i konkurrence med Post Danmark A/S og eventuelt en række mindre operatører.

Kontrollen med postvirksomhederne, for så vidt angår overholdelse af de fastlagte indholdskriterier for omdeling af Direct Mail, vil dog være meget vanskelig.

Det vil derfor være nødvendigt, at der indføres betydelige krav om kontrol.

Det kunne dog også være muligt at mærke Direct Mail forsendelserne med et påtryk på kuerten om, at indholdet er en reklameforsendelse. Dette vil dog næppe være acceptabelt for afsenderne, da forskellen mellem traditionelle reklamer og Direct Mail netop er, at de skal give udtryk for ikke at være reklamer.

Stilles der således krav om mærkning af en Direct Mail forsendelse vil produktet formentlig miste sin markedsføringsværdi. De lande, der har liberaliseret Direct Mail, har ikke stillet krav om mærkning af forsendelser. Kontrollen med indholdet er endvidere meget begrænset.

Det kan være yderst svært at gennemføre en liberalisering af Direct Mail forsendelse, på grund af et svært indholdskriterium.

Som det fremgår af ovenstående, vil det have en positiv betydning for konkurrencen i postsektoren, såfremt markedet for Direct Mail blev liberaliseret. Det afgørende for konkurrence er imidlertid, at den forventede stigning i markedet for Direct Mail ydelser bliver aktualiseret.

Dog skal det også bemærkes, at en etablering i en niche kan betragtes som et brohoved for en egentlig landsdækkende service når, eneretten afskaffes.

For den enkelte forbruger vil en liberalisering af marked for Direct Mail ikke direkte få konsekvenser, da markedet som bekendt henvender sig til de store afsendere. Dog kan konkurrence i markedet betyde, at Post Danmark A/S må tilbyde større rabatter til kunderne. En rabat som givetvis vil blive finansieret gennem takststigninger for de private kunder.

4.4. Liberalisering af masseforsendelser

Masseforsendelserne er ensartede adresserede brevforsendelser uanset vægt. Eksempelvis Direct Mail, kontouttog, kataloger og individuelle breve som hidrører fra en enkelt afsender.

En liberalisering af masseforsendelser giver et udvalg af brugerne mulighed for alternativ postbefordring. Brugere vil i dette tilfælde være store erhvervsdrivende, staten, kommuner og andre store afsendere. Modtagere vil primært være private og erhvervsdrivende.

Definitionen af masseforsendelser er en rent kvantitativ afgrænsning. Der findes ingen almindelig anerkendt definition. I dette bilag er masseforsendelser defineret som minimum 50 forsendelser fra en enkelt afsender ved samme indlevering, uden dermed at skelne til brevenes indhold.

Dette er samtidig også den post, som efter al at dømme vil være den første fysiske post, som reelt vil blive substitueret over i elektronisk post. Det forventes at ske indenfor 3-5 år.

Dette forhold taler for på den ene side, at denne del af markedet kan liberaliseres nu, da det efter alt at dømme alligevel bliver konkurrenceudsat i relation til den

elektroniske kommunikation. Men på den anden side, hvorfor skulle markedet liberaliseres, da det formentlig ikke vil være et attraktivt marked i kraft af den stigende substitution.

Som udgangspunkt vil en liberalisering af markedet for masseforsendelser give øget konkurrence i markedet. Dette skyldes først og fremmest, at det er det mest lukrative markedet overhovedet i postsektoren.

Det må som med Direct Mail forventes, at der næppe vil blive etableret postvirksomheder, der i konkurrence med Post Danmark A/S tilbyder en landsdækkende postbefordring. Konkurrencen vil med stor sandsynlighed opstå koncentreret i de større byer. Dette skyldes først og fremmest, at der i byer er væsentlig lavere omkostninger end på landet, hvorfor prissætning og indtjening kan optimeres.

Såfremt der sker en liberalisering af en stor del af den forretningsmæssige post, hvor indtjeningen er størst, vil det alt andet lige betyde, at listepriiserne må sættes i vejret. Det vil således være nødvendigt at få gennemført en forhøjelse af taksten for breve mellem 0 og 50 gram, som ligger udover, hvad den nuværende prisloftsmodel muliggør.

Konsekvensen er således, at en liberalisering af masseforsendelser kan medføre en ikke ubetydelig prisstigning i portoudgifterne for de private husholdninger og de små erhvervsvirksomheder. Derudover vil en liberalisering af masseforsendelser ikke forbedre udbuddet for de private husholdninger eller de små erhvervsdrivende, i og med at disse to segmenter ikke sender masseforsendelser.

Derimod vil store virksomheder og staten m.fl. formentlig opleve et stigende udbud og faldende priser.

Hvis ikke Post Danmarks økonomi skal undermineres, skal der indføres en eller anden form for indholdskriterium i reglerne om masseforsendelser. Uanset en regulering, vil det være en ressourcekrævende opgave at sikre, at kun de forsendelser, der lever op til indholdskriteriet, indsamles og distribueres af private postvirksomheder.

Der skal således etableres en kontrolinstans, der sikrer, at de forsendelser, som private postvirksomheder indsamler, sorterer og distribuerer kun er Bulk Mail forsendelser i henhold til den valgte definition. Dette vurderes som en meget væsentlig, og ikke værditilførende opgave.

Derudover kunne liberaliseringen begrænses af en minimumsgrænse for antallet af forsendelser. Der vil dog sandsynligvis opstå en situation, hvor eneretten kan omgås, således at alle breve, der genereres edb-mæssigt, vil indgå i en konsolidering af forsendelserne fra forskellige virksomheder.

Dette betyder i realiteten, at samtlige seriepostforsendelser af værdi i Post Danmark A/S bliver konkurrenceudsat.

Dertil kommer, at det ikke kan udelukkes, at et ikke nærmere defineret antal Direct Mail forsendelser vil kunne pooles sammen med masseforsendelserne.

Masseforsendelser spiller endvidere en afgørende rolle for Post Danmarks dækningsbidrag, da det spiller en betydelig rolle i finansieringen af befordringspligten i øvrigt.

Systemet med befordringspligt og en balanceret eneret er karakteriseret ved at relativt omkostningslette brevstrømme fra store afsendere medvirker til at finansiere den mere omkostningstunge håndtering af breve fra mindre afsendere.

Såfremt masseforsendelser liberaliseres, må det være gældende, at der vil være tale om et produkt i fri konkurrence, som ikke vil være omfattet af befordringspligt, enhedstakst og prisloftsmodel.

4.5. Fuldt ud liberaliseret postmarked i 2004

Som et relativt vidtrækkende liberaliseringsscenario har arbejdsgruppen vurderet en model, hvor eneretten ophæves, samtidig med at Post Danmark A/S i øvrigt opretholder eksisterende rettigheder og pligter. Scenariet har således til formål at vurdere, hvad der sker, såfremt konkurrencen gives fri i markedet samtidig med, at brugerne sikres de samme ydelser som i dag.

Tanken er, at når konkurrence gives fri, skal det være op til markedet på sigt at bestemme, hvilke varer der skal udbydes samt til hvilken pris.

Det skal understreges, at der er tale om et tænkt eksempel i og med, at det med det nuværende reguleringsregime vil betyde, at Post Danmark A/S økonomi vil blive udhulet meget hurtigt.

I denne sidste model, hvor konkurrencen gives fri, men hvor Post Danmark A/S fortsat bliver pålagt en række pligter forventes det, at udviklingen stort set vil være den samme som i scenariet med liberalisering af masseforsendelser.

Dette skyldes for det første, at masseforsendelser er det lukrative marked i postsektoren og i realiteten det eneste marked, hvor der kan tjenes penge.

Således har erfaringer fra Sverige vist, at selvom markedet liberaliseres fuldt ud, vil den eneste vedvarende konkurrence være konkurrence fra firmaer, der indsamler sorterer og distribuerer masseforsendelser i byområder.

Det er således fortsat sandsynligt, at Post Danmark A/S vil opretholde størstedelen af markedet, og kun overlade nicher, om end lukrative, til konkurrenterne.

Således vil den enkelte forbruger og de små erhvervsvirksomheder opleve stigende priser, og om muligt ringere service. Al opmærksomhed vil efter alt at dømme blive rettet mod de store forbrugere, som vil tilbyde et bredere produktsortiment til reducerede priser.

Bilag 16 Arbejdsgruppens medlemmer

Arbejdsgruppens medlemmer:

Trafikministeriet:

Afdelingschef Claus F. Baunkjær (formand)
Kontorchef Conni Jensen Madsen-Østerbye

Finansministeriet:

Afdelingschef Jacob Heinsen
Kontorchef Peter Brixen
Fuldmægtig Martin Junker Nielsen (til 31. august 2003)
Fuldmægtig Anders Kragnæs Balling (fra 1. september 2003)

Økonomi- og Erhvervsministeriet:

Kontorchef Niels Rytter Jensen, Konkurrencestyrelsen
Fuldmægtig Lærke Flader, Konkurrencestyrelsen

Færdselsstyrelsen:

Direktør Carsten Falk Hansen
Posttilsynschef Hanne Caspersen

Arbejdsgruppens sekretariat:

Trafikministeriet:
Specialkonsulent Carl Thaarup-Hansen
Fuldmægtig Astrid Møller
Fuldmægtig Rasmus Rubinstein
Fuldmægtig Carsten M. Olesen
Afdelingsleder Bente Bohn

Færdselsstyrelsen:
Chefkonsulent Mogens Antonsen
Fuldmægtig Per Würtz Jacobsen