

BAG OM NYHEDERNE



Store gevinster ved en postliberalisering

Senest den 1. januar 2011 skal alle EU-lande have åbnet de nationale markeder for post for konkurrence, som følge af EU's 3. postdirektiv. I Danmark vil det betyde et bortfald af PostDanmarks monopol på udbringning af adresserede breve på op til og med 50 gram. Erfaringer fra andre lande, der allerede har liberaliseret postmarkedet, viser at der er markante besparelser at hente for kunderne i et frit postmarked.

Af Jakob Tietge, chefkonsulent i Dansk Erhverv

Implementeringen af EU's postdirektiv

Allerede i 1992 igangsatte EU processen mod at skabe en fri konkurrence på de europæiske postmarkeder. Det har medført en gradvis åbning af postmarkederne gennem vedtagelse af flere postdirektiver, afsluttende med EU's 3. postdirektiv i 2008, der fastsætter den 1. januar 2011 som en endelig deadline for, hvornår de nationale postmarkeder skal være åbnet for konkurrence.

Det står EU's medlemslande frit at gennemføre liberaliseringen tidligere, og EU Kommissionen har forsøgt at fremme de nationale implementeringsprocesser gennem en tæt overvågning af situationen på de nationale markeder.

Danmark nævnes i flere sammenhænge som et af de lande, der er klar til at gennemføre en hurtig liberalisering. For eksempel vurderede PriceWaterhouseCoopers, at Danmark er i top-3 af de 27 medlemslande, med hensyn til at have et liberaliseringsparat postmarked.

Den danske regering har endnu ikke meldt ud, hvornår man vil åbne postmarkedet i Danmark, men af regeringens lovkatalog fremgår det, at et lovforslag, skulle blive fremsat i indeværende folketingssamling. Den politiske udvikling har imidlertid betydet, at en politisk aftale forventes forhandlet på plads i postforligskredsen i denne samling, mens selve lovforslaget sandsynligvis først fremsættes i efteråret 2009.

Fakta om postmarkedet i Danmark

Stigende omsætning – faldende mængde breve

Omsætningen på det samlede danske marked for post har siden 2005 været stigende og udgjorde i 2007 i alt 21,7 mia. kr.

Mængden af post har samlet set været stigende siden 2004. Dette dækker dog over en modsat rettet udvikling indenfor de tre hovedkategorier af post.

År	Adresserede brevfor­sendelser ¹ (1.000 stk.)	Adresserede pakker (1.000 stk.)	Uadresserede for­sendelser ² (1.000 stk.)
2004	1.702.053	64.706	3.349.041
2005	1.672.431	57.978	3.642.120
2006	1.660.691	59.133	4.174.090
2007	1.521.190	62.403	4.305.305

1) Omfatter breve, postkort, aviser, tidsskrifter, kataloger og vareprøver op til 2 kg.

2) Omfatter reklamer, ugeaviser, distriktsblade, husstandsdelte daglige gratisaviser og lignende.

Postmonopol i Danmark

Den befordringspligtige postudbyder i Danmark er PostDanmark A/S, der siden 2002 har været et aktieselskab, hvor den danske stat ejer 75 procent af aktierne, mens kapitalfonden CVC har 22 procent og medarbejderne i PostDanmark de sidste 3 procent. Dannelsen af aktieselskabet har været et led i en strategi for gradvist at åbne dele af det danske postmarked for konkurrence samt give PostDanmark friere muligheder for at drive postvirksomhed i udlandet.

PostDanmark har dog stadig et væsentligt monopol på det danske marked, nemlig udbringning af adresserede breve op til og med 50 gram til modtagere i Danmark. Fritaget for monopolet er tidsskrifter, brochurer, aviser, og andre åbne forsendelser, der er indpakket i gennemsigtigt omslag. Udbringning af pakker og uadresserede forsendelser, samt adresserede forsendelser over 50 gram er således åbent for konkurrence.

Dette notat vil alene fokusere på den del af postmarkedet, der består af de adresserede breve, da disse typer forsendelser vil blive omfattet af postliberaliseringen i Danmark.

Tre typer adresserede breve

Det danske marked for adresserede breve kan opdeles i tre typer af forsendelser.

- Postkassepost: Private enkeltstyksfor­sendelser med frimærke. Dækker 6-7 pct. af markedet og udgør en faldende del af markedet.
- Kontorpost: Enkeltstyksfor­sendelser fra virksomheder, typisk med portostempel fra en portomaskine. Udgør 13-14 pct. af markedet.
- Industriel post: Masseproduceret post, som kan sorteres i forbindelse med printhåndteringen. Det kan f.eks. være information til kunderne fra bankerne eller opfordring til støtte fra humanitære organisationer. Industriel post udgør ca. 80 pct. af brevmarkedet og forventes at stige fremover.

PostDanmarks monopol omfatter ca. 70 procent af markedet for adresserede breve. Reelt er den eneste konkurrent på dette marked Bring CityMail, der pt. distribuerer post i det østlige Sjælland, men som har ambition om at blive landsdækkende efter en liberalisering.

Særligt på udbringningen af den industrielle post er der et betydeligt besparel­sespotentiale at hente. Det viser erfaringerne fra lande, der allerede har liberaliseret deres postmarkeder.

Dog kan en liberalisering også forventes føre til en generel effektivisering af udbringningen af post, som kan få afsmittende virkning på portopriserne for andre typer af forsendelser. Det viser erfaringerne fra blandt andet Sverige, der længe har haft et liberaliseret postmarked.

Danske portopriser er de højeste i EU

Flere undersøgelser viser, at de danske portopriser ligger i den absolutte top i Europa. En ny undersøgelse af portopriserne i EU, foretaget af den internationale organisation FFPI (*The Free and Fair Post Initiative*), viser således at portoen i Danmark er betydeligt dyrere end i resten af EU. Der er et spring på 11,5 procent ned til det næst-dyreste land i EU, som er Italien.

Undersøgelsen påpeger desuden, at Danmark, Frankrig og Grækenland har haft den største portostigning i EU i 2008. I medlemslande som Sverige, Finland og Tyskland, der har fuldt åbne postmarkeder, er portopriserne ikke steget, og priserne holder sig fortsat under de ikke-konkurrenceudsatte postmarkeder.

PostDanmark anfægter, at man kan opgøre hvor dyrt et postselskab er, alene ved at se på den pris, kunder skal betale. PostDanmark fremhæver i stedet en rangliste udarbejdet af Deutsche Post, der indregner lønudgifter og købekraft i samfundet i opgørelsen. På den baggrund når man frem til at PostDanmark er det 16. dyreste postselskab i Europa.

Dansk Erhverv afviser denne opgørelsesmetode, da den kan få dyre ineffektive postselskaber til at fremstå billige i kraft af store driftsudgifter.

Potentialet i Danmark

Det er forbundet med betydelige metodiske vanskeligheder, præcist at estimere potentialet for besparelser på postkundernes portoudgifter, som følge af en liberalisering. Det står imidlertid klart at der er tale om en betydelig besparelse.

Dansk Erhverv har på baggrund af data om postmængde og omsætning på markedet for Direct Mail beregnet, at besparelsen alene på disse forsendelser kan nærme sig 1 mia. kr. Dette er sket ved at sammenligne PostDanmarks og konkurrenten Bring CityMails listepreiser for den gennemsnitlige vægt pr. forsendelse, der kan beregnes på baggrund af de offentligt tilgængelige data. PostDanmark har anfægtet beregningen, men har ikke fremlagt data, der kunne danne grundlag for en mere præcis beregning.

En ny analyse fra Copenhagen Economics viser imidlertid, at besparelsen kan blive næsten dobbelt så stor, når man ser på hele det adresserede brevmarked. Konklusionen er nået på baggrund af en forudsætning om, at PostDanmark med en liberalisering vil blive lige så effektiv som Posten Sverige, der har fungeret i et liberaliseret marked siden 1993. Det har blandt andet resulteret i betydeligt lavere stykomkostninger pr. brev i Sverige end i Danmark. Copenhagen Economics anfører, at gevinsten kan være undervurderet, da beregningen ikke tager højde for, at man i Sverige kan benytte andre leverandører end Posten Sverige, der har endnu lavere priser.

Det er virksomheder og organisationer, der umiddelbart har mest at vinde på en liberalisering, da ca. 85 pct. af alle breve i Danmark sendes herfra.

Den svenske erfaring

Frit postmarked siden 1993

I Sverige blev postmarkedet åbnet fuldt ud for konkurrence allerede i 1993. Det er derfor nærliggende, at sammenligne det svenske liberaliserede marked med det monopolprægede danske marked.

Helt overordnet vurderer den svenske reguleringsmyndighed, Post och Telestyrelsen, at liberaliseringen har medført betydelige effektiviseringer hos Posten Sverige og bedre ydelser til kunderne. Desuden viser erfaringerne, at en postliberalisering medfører, at der sendes en øget mængde breve.

Lavere priser i Sverige end i Danmark Prisen på at sende breve i Sverige er mellem 1,10 og 1,80 kr. lavere i Sverige end i Danmark, afhængig af hvor mange breve der sendes på én gang. En analyse fra det uafhængige analyseinstitut Copenhagen Economics har tidligere beregnet at kun 20-30 øre af prisforskellen kan forklares med forskelle i naturlige omkostninger.

Også for de små privatkunder har liberaliseringen i Sverige resulteret i lavere priser. Portoen for et postkort i Sverige er således 4,35 danske kroner, mens det i Danmark er 5,50 danske kroner eller 26 procent mere. Tages der højde for, at man i Sverige betaler moms, mens det ikke er tilfældet i Danmark er forskellen endnu større - nemlig 37 procent.

Erfaringen fra Sverige er, at en markedsåbning har medført langt mindre stigninger på portopriser, end i mange lande med monopol – herunder Danmark.

Den større konkurrence på det svenske marked betyder, at Posten Sverige tjener 1-3 kroner mindre per brev end Post Danmark til trods for, at der kun er små forskelle i de naturlige omkostninger, som postvirksomhederne ikke selv styrer. På trods af forskellen kan Posten Sverige næsten præstere et lige så stort overskud som PostDanmark.

Hvordan forklares de lavere priser? Årsagen til den betydelige forskel i priser, er at man i Posten Sverige er betydeligt mere effektiv end PostDanmark. Således håndterer en gennemsnitlig medarbejder i Svenske Posten næsten en tredjedel flere breve end den gennemsnitlige medarbejder i Post Danmark. På tilsvarende vis er omsætningen per medarbejder i dag 27 procent større i Svenske Posten end i Post Danmark, også selvom de stod helt lige i begyndelsen af dette årti.

Forskellen i effektivitet skyldes primært, at der sendes flere breve i Sverige end i Danmark, hvilket giver lavere stykomkostninger. Posten Sverige omdeler ca. 500 breve per husstand per år, mens Post Danmark omdeler ca. 380 breve per husstand per år. Det giver lavere stykomkostninger, fordi postbuddet kan levere flere breve per besøg. Copenhagen Economics har på baggrund af en rapport fra EU-kommissionen beregnet, at forskellen i brevmængde giver ca. 8 procent lavere stykomkostning.

Erfaringerne viser samtidig, at en postliberalisering i sig selv medfører, at der sendes flere breve af postkunderne, som resultat af at priserne falder.

Postliberaliseringen

Hvorfor er liberaliseringen endnu ikke sket? Det er endnu uklart, hvornår den politiske forhandlingsproces omkring postliberaliseringen starter. Det vil sandsynligvis ske tidligt i første halvår af 2009, med fremsættelse af et lovforslag i folketingssamlingen i efteråret 2009.

Der har været tilløb til at starte forhandlingerne flere gange efter vedtagelsen af det 3. postdirektiv. De har imidlertid været forsinket af flere årsager. Dels af rent praktiske og ressourcemæssige årsager i Transportministeriet. Ministeriet har i betydelig grad været optaget af, at få den højt profilerede trafikinvesteringsplan på plads inden nye større politiske forhandlinger på trafikområdet blev startet op.

Samtidig har den igangværende fusionsproces PostDanmark og Posten Sverige forsinket

den danske liberaliseringsproces. Selv om der ikke er en direkte sammenhæng mellem de to sager, har det vist sig, at sagerne politisk har været kædet sammen ud fra en logik om, at man gerne så en afklaring af PostDanmark fremtidige situation, inden man gennemfører en dansk markedsåbning.

Endelig har der været interesser, der politisk har arbejdet for en så sen liberalisering som mulig. PostDanmark har for eksempel en naturlig interesse i, at beskytte sit monopolområde, så længe som muligt. Som eksempel har PostDanmark flere gange i medierne fremført holdningen om, at en liberalisering umuligt – rent praktisk – kan gennemføres før deadline den 1. januar 2011. PostDanmark har imidlertid ikke nærmere begrundet denne holdning.

Elementerne i en post-liberalisering

Der er overordnet en bred politisk enighed i kredsen af politiske partier, der står bag det gældende postforlig. Imidlertid tegner der sig allerede nu en række problemstillinger, som postforligskredsen skal tage stilling til i forbindelse med forhandlingerne.

Et særdeles væsentligt spørgsmål bliver, at beslutte datoen for liberaliseringen af postmarkedet. Skal Danmark liberalisere før deadline den 1. januar 2011? Dette er endnu et helt åbent spørgsmål, der skal afklares i forhandlingerne.

Et andet tema bliver om man i forbindelse med postliberaliseringen skal ændre på de servicekrav, som den befordringspligtige operatør fremover skal følge. Det kan f.eks. være krav til rettidig levering eller placering af private postkasser hos modtagerne. I den offentlige debat, har det desuden været diskuteret, om man skal fjerne forpligtelsen til at udbringe post om lørdagen.

Et tredje tema vil være, hvordan man sikre en lige adgang for alle postoperatører til den postale infrastruktur, dvs. lige adgang til information om adresseændringer, adgang til nøgler i etageejendomme, samt adgang til levering til postboks på PostDanmarks posthuse, der i dag kræver dobbelt porto for andre postleverandører end PostDanmark.

Endelig skal man politisk beslutte det nærmere indhold og vilkår for den befordringspligt, som alle er enige om, at PostDanmark også i fremtiden skal løfte.

Befordringspligten

En særskilt diskussion i forbindelse med liberaliseringen bliver, om PostDanmark skal tildeles en økonomisk kompensation for den befordringspligt, som Post Danmark også fremover vil blive pålagt, samt hvordan denne kompensation eventuelt skal ske.

Vurderingen af om befordringspligten reelt udgør en økonomisk byrde for Post Danmark varierer. Konkurrencestyrelsen har vurderet at den aktuelle befordringspligt er en byrde, der udgør op til ca. 700 mio. kr. årligt.

Imidlertid har en senere analyse - af det uafhængige analyseinstitut Copenhagen Economics udarbejdet for Dansk Erhverv - påvist, at der er så positive effekter af den brede markedsdækning, at befordringspligten reelt ikke udgør en byrde.

Det anderledes resultat skyldes, at der i analysen fra Copenhagen Economics er anvendt en anden metode end hos Konkurrencestyrelsen. Copenhagen Economics' metode, som kaldes den kommercielle metode, går ud på beregne hvor meget overskuddet ville stige for en kommerciel postvirksomhed hvis der ikke var befordringspligt. Det kræver at man

opstiller et scenarium for hvad postvirksomheden ville gøre uden befodringspligt.

På den baggrund konkluderede Copenhagen Economics, at der kun er to reelle begrænsninger i befodringspligten: kravet om gratis omdeling af blindemateriale og kravet om lørdagsomdeling. Copenhagen Economics konkluderede at disse to krav koster ca. 150 mio. kr., men at denne byrde bliver mere end opvejet af andre fordele som Post Danmark har. Befodringspligten er derfor ikke en byrde for Post Danmark. Post Danmark har i øvrigt selv i anden sammenhæng udtalt, at lørdagsudbringningen reelt er en kommerciel fordel for virksomheden.

Efterfølgende har PostDanmark anfægtet den metode, der er anvendt i analysen fra Copenhagen Economics. Imidlertid fik netop denne metode det blå stempel, da de europæiske postregulatorernes organisation CERP (European Committee for Postal Regulation) i oktober 2008 valgte at anbefale præcis den model, der blev anvendt af Copenhagen Economics.

Uanset den metodiske diskussion omkring opgørelsen af betydningen af befodringspligten, er det et faktum, at ingen af de øvrige EU-lande, der har liberaliseret deres postmarkeder, har fundet det rimeligt at kompensere den nationale befodringspligtige postudbyder for befodringsforpligtelsen.