



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Fragt til forbrugerne

Konkurrence- og Forbrugeranalyse 03

2013

Frugt til forbrugerne

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf. +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

On-line ISBN 978-87-7029-526-0

Analysen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

September 2013

Indhold

Kapitel 1	
Resumé og hovedkonklusioner	4
1.1 Resumé og hovedkonklusioner	4
Kapitel 2	
Konkurrencen og forbrugerforholdene på markedet for fragtydelser	12
2.1 Indledning	12
2.2 Markedets aktører og pakkeydelser	13
2.3 E-handel styrker konkurrence og giver nye muligheder for forbrugerne	17
2.4 Danske listepreiser på forsendelser er højere end i flere sammenlignelige lande	17
2.5 Forholdsvis få udbydere af fragtydelser for forbrugerne	26
2.6 Adgangsbarrierer på markedet	28
Kapitel 3	
Reguleringen på markedet	31
3.1 Indledning	31
3.2 Generel regulering på markedet	34
3.3 Konkurrencemæssige fordele og byrder for Post Danmark	36
3.4 Pakkepostmarkedet og reguleringen i andre nærtliggende EU-lande	45
3.5 Effekter af løsningsmulighed om en begrænsning af befordringspligten	48
Kapitel 4	
Begrænset udvalg af fragtprodukter	54
4.1 Indledning	54
4.2 Kundernes ønsker til fragtproduktet	56
4.3 Få valgmuligheder for fragtproduktet	57
4.4 Rabatter anvendes i stort omfang på pakkeforsendelser	59
4.5 Begrænset mulighed for at anvende alternative pakkeleverandører	61
4.6 Konkurrence på fysiske, e-handlede varer	62
Bilag 1	
E-handlerundersøgelse	64
Bilag 2	
Udvælgelse af varer hos en mindre e-handler	66
Bilag 3	
E-handlernes oplevelse af internationale fragtpreiser	67
Bilag 4	
Konkurrencemæssig fordel ved momsfrigtagelse	69
Bilag 5	
Retsgrundlaget for udlægsreglen	75

Kapitel 1

Resumé og hovedkonklusioner

1.1 Resumé og hovedkonklusioner

Markedet for fragt af e-handlede varer er et marked i vækst. Fra 2007 til 2012 voksede omsætningen fra e-handel med ca. 17 pct. årligt i Danmark. I 2012 var der ca. 51 mio. danske handler med fysiske varer på internettet. Over tre millioner danskere e-handlede for i alt 55 mia. kr. i 2012. Der er samtidigt kommet flere e-handlere og flere fysiske butikker bruger internettet som salgskanal. Det bidrager til at styrke konkurrencen og innovationen på alle salgskanaler. Det giver nye muligheder for forbrugerne.

Den voksende e-handel har medvirket til, at der er øget konkurrence om fragt af e-handlede varer. Der er i dag flere leverandører der tilbyder konkurrerende ydelser på markedet. Der er imidlertid tegn på, at det danske marked for fragt af e-handlede varer endnu ikke er lige så velfungerende som i andre lande.

Højere danske listepriser på forsendelser og forholdsvis få distributører

Blandt de mest e-handlede varer er cd'er, dvd'er, tøj, sko, bøger og elektronik. Disse varer vejer typisk omkring 1-2 kg. En stor del af forsendelserne fra e-handlere er mindre forsendelser, som i nogle tilfælde kan sendes som brevforsendelse, fx som maxibrev. Som følge af at maxibreve kan omdeles som almindelig post er prisen lavere end for en pakkeforsendelse.

De danske listepriser på indenlandske og grænseoverskridende forsendelser af pakker og breve på 1-2 kg var mellem 10 pct. og 36 pct. højere end gennemsnittet af ni sammenlignelige EU-lande (Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Storbritannien, Sverige og Tyskland) i 2011, når der korrigeres for forskelle i moms. Priserne er indhentet fra de nationale postmyndigheders hjemmesider og er for den forsendelsesform, som har kortest leveringstid.

En anden undersøgelse viser, at listeprisen for et indenlandsk brevprodukt på 1 kg og et indenlandsk pakkeprodukt på 2 kg var hhv. 17 pct. og 14 pct. højere i Danmark end gennemsnittet af EU9-landene samt Norge i 2011. Priserne er indhentet fra Eurostat og omfatter en såkaldt prioriteret forsendelse. I undersøgelsen er der ikke korrigeret for momsforskelle. En korrektion af momsforskelle ville føre til en større prisforskel.

I en tredje undersøgelse fremgår det, at for en mindre dansk e-handler, der sælger nogle af de mest handlede varer, er listeprisen for forsendelserne ca. 14 pct. højere end gennemsnittet af priserne hos tilsvarende e-handlere i Storbritannien, Sverige og Tyskland, når der korrigeres for forskelle i moms. Prisforskellen er angivet ud fra de nationale postvirksomheders listepriser i 2013 og omfatter et økonomiprodukt. Både breve og pakker indgår i sammenligningen, da en e-handler typisk anvender begge typer forsendelser.

Flere undersøgelser peger således på, at de danske listepriser på mindre forsendelser er højere i Danmark end i landene omkring os.

Mange e-handlere betaler ikke listepriser for fragt, men får rabat. Mængderabatter er således udbredt på markedet for forsendelser af breve og pakker. Rabatter kan enten følge af den generelle prisliste eller af en individuelt forhandlet kontrakt. I denne analyse er der identificeret ulige konkurrencevilkår for så vidt angår momsfrie forsendelser, som følger de generelle

prislister. Styrelsen har derfor sammenlignet listepriser i prissammenligningerne. De faktiske priser, inklusiv rabatter, er endvidere forretningshemmeligheder for virksomhederne, både i Danmark og i udlandet. Det kan derfor på baggrund af denne analyse ikke konkluderes, om de faktiske priser, der betales af e-handlerne, også er højere i Danmark end i de sammenlignede lande. Der er dog ingen af de e-handlere som styrelsen har været i kontakt med, der mener, at priserne er lavere i Danmark.

I Danmark er der få virksomheder, der tilbyder befordring af pakker, sammenlignet med eksempelvis Frankrig, Tyskland og Sverige. De nationale posttilsynsmyndigheder har angivet, at der i Frankrig er 8-10 store leverandører, i Tyskland er fem store og et antal mindre, mens der i Sverige er fire store samt et antal mindre leverandører. I Danmark er der to store leverandører samt et antal mindre.

En undersøgelse af 145 danske e-handlere viser, at 54 pct. af e-handlerne kun anvender én distributør til deres forsendelser. Godt otte ud af ti danske e-handlere anvender Post Danmark A/S (i det følgende Post Danmark) til distribution af pakker og breve. Til sammenligning anvender 29 pct. af e-handlerne den anden store leverandør, GLS Denmark (i det følgende GLS), og 7 pct. anvender forskellige mindre leverandører, hhv. Bring, UPS eller DHL.

Udover forskellig konkurrenceintensitet kan forskellig geografi også medvirke til at forklare forskellen i antallet af fragttudbydere.

Momsfritagelse på beforderingspligtige tjenester kan give ulige konkurrencevilkår

Post Danmark har beforderingspligt, som indebærer visse minimumskrav til postbefordringens omfang. Minimumskravene følger af en politisk beslutning. Dermed er det politisk bestemt, hvilket serviceniveau postomdelingen skal foregå på.

I dag sikrer beforderingspligten blandt andet levering af pakker op til 20 kg til adressen alle hverdage i alle dele af landet, også i tyndt befolkede områder, hvor en sådan omdeling kan være urentabel.

Med beforderingspligten følger også krav til prissætningen. Det er således politisk bestemt, at enkeltforsendelser, dvs. forsendelser der sendes lejlighedsvis, på vilkår der er ens for alle, skal følge landsdækkende enhedstakster, mens priserne på øvrige adresserede forsendelser skal være omkostningsægte, ikke-diskriminerende og gennemsigtige.

Principielt vil et politisk bestemt serviceniveau, der er højere end det serviceniveau der ville opstå på et ureguleret marked, give anledning til meromkostninger. Størrelsen af disse meromkostninger afhænger bl.a. af, hvor meget højere det politisk fastsatte serviceniveau er, end den service et frit marked ville give. Når beforderingspligten lægges hos én virksomhed, kan der også skabes skalafordele hos den beforderingspligtige virksomhed, som reducerer meromkostningerne.

Det følger af et EU-direktiv, at beforderingspligtige tjenester er fritaget fra moms.

Momsfritagelsen giver umiddelbart Post Danmark fordele på de områder, hvor Post Danmark er udsat for konkurrence. Grundet momsfritagelsen har Post Danmark alt andet lige mulighed for at sælge post- og pakkeydelser til forbrugere og ikke-momspligtige virksomheder billigere end en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed, der ikke er momsfritaget. Beforderingspligten betyder på den anden side, at Post Danmark kan have meromkostninger i forhold til en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed. Den samlede virkning afhænger af størrelsen af de to modsatrettede virkninger.

I EU er beforderingspligten på postområdet udmøntet forskelligt. Det viser en undersøgelse af postreguleringen i en række EU-medlemslande. Beforderingspligten i Danmark er relativt omfattende sammenlignet med eksempelvis Sverige, Nederlandene og Frankrig. I Sverige er be-

fordringspligten begrænset til at omfatte en pakketjeneste uden omdeling til adressen. I Frankrig og Nederlandene er beforderingspligten begrænset til kun at omfatte enkeltforsendelser, dvs. at en stor del af e-handlen ikke er omfattet, da e-handlere typisk sender mere end én enkelt pakke ad gangen. I Frankrig og Nederlandene har markedet leveret en landsdækkende pakkeservice, uanset begrænsningen af beforderingspligten. Forbrugerne kan få leveret e-handlede varer til adressen, på trods af, at ingen virksomhed er forpligtet til at levere til forbrugers adresse.

Grundet den mere omfattende beforderingspligt, er relativt flere ydelser omfattet af momsfrigtagelse i Danmark end i de øvrige lande. Det betyder, at de nævnte lande på flere områder end i Danmark, har valgt en markedsløsning og undgået at give en momsfrigtagelse.

Den beforderingspligtige virksomhed skal ikke løbende overfor en myndighed godtgøre størrelsen af de ekstra økonomiske byrder beforderingspligten medfører. Det vides derfor ikke om den økonomiske fordel, som momsfrigtagelsen giver den beforderingspligtige virksomhed, præcist kompenserer for meromkostningerne ved beforderingspligten.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke kunnet foretage en undersøgelse af omkostningerne ved den samlede beforderingspligt, som omfatter både breve og pakker, eller opgjort den samlede besparelse momsfrigtagelsen medfører. Det skyldes, at Post Danmark i virksomhedens høringssvar ikke har angivet oplysninger om virksomhedens omkostnings- og prisforhold på området.

Udviklingen på markedet for forsendelser af pakker

Som følge af, at antallet af e-handlede pakker er steget, er flere virksomheder gået ind på markedet og leverer pakker til forbrugerne. På markedet for pakkeforsendelser er der i dag - ud over Post Danmark - virksomheder, som tilbyder befordring af pakker til forbrugerne på landsdækkende basis. Der findes således landsdækkende distributører af pakker, der dog ikke har pligt til at omdele pakker til hele landet. Disse virksomheder kan således frit vælge leveringssted, leveringsfrekvens samt leveringsform. Det gælder fx GLS og Dagbladens Distributionsnet. Disse virksomheder leverer ikke produkter, der er identiske med Post Danmarks, men har tilpasset deres ydelser til markedet.

Den mest almindelige ydelse er levering til en pakkeshop, hvor forbrugerne kan afhente pakker. Supermarkeder, kiosker og andre detailhandelssteder supplerer også i stigende omfang posthuse som afhentningssteder, hvor forbrugeren kan afhente e-handlede varer. Levering til pakkeshops eller posthuse er billigere end omdeling til adressen. Det giver bedre muligheder for nye fragtoperatører at konkurrere på markedet.

Nye distributører leverer også til forbrugernes adresse. Det gælder fx DAO, som det seneste år har leveret pakker på op til 3 kg til forbrugernes adresse i hele landet.

Under 30 pct. af de e-handlere, som har svaret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse har angivet, at levering til adressen er et af de tre væsentligste forhold ved pakke- og postleverandører. For størstedelen af e-handlerne er pris, leveringssikkerhed og -hastighed de tre vigtigste forhold.

Der er endvidere en tendens til, at forbrugerne i højere grad anvender alternative leveringsformer frem for levering til adressen ved e-handel. I 2012 fik ca. 48 pct. af forbrugerne leveret til adressen, mens det i 2011 var 62 pct. I disse tal er der ikke skelnet mellem, hvad der er leveret som pakke, og hvad der er leveret som brev. Størstedelen af de e-handlede varer, der bliver leveret som brev, leveres til adressen. Andelen af pakker, der leveres til adressen, er dermed formentlig lavere end hhv. 48 og 62 pct.

Disse forhold tyder på, at omdeling til pakkeshops eller posthuse har fået større relativ betydning end omdeling af pakkeforsendelser til adressen.

Befordringspligten er nødvendig, hvis der ikke på markedsmæssige vilkår vil ske en tilfredsstillende befordring af postydelser svarende til de minimumskrav, der er truffet politisk beslutning om. Omvendt vil det ikke være nødvendigt med befordringspligt i de tilfælde, hvor der bliver udbudt ydelser af én eller flere virksomheder på vilkår, der lever op til det serviceniveau der er besluttet. Der er fx ikke befordringspligt af pakker, der vejer mere end 20 kg eller pakker, der sendes mellem virksomheder (B2B).

I Danmark er der flere aktører, som leverer e-handlede pakker til forbrugerne, både til adressen og til en pakkeshop. Det giver anledning til at overveje, om befordringspligten for pakkeforsendelser i højere grad kan tilpasses udviklingen på markedet, således at markedet kan blive mere velfungerende, jf. boks 1.2. I sidste ende er det dog en politisk beslutning om serviceniveauet på pakkeområdet skal bestemmes af markedet.

Med til overvejelserne omkring en tilpasning af omfanget af befordringspligten hører også omfanget af momsfrigtagelsen. Mere lige vilkår for konkurrence om levering af pakker til adressen, pakkeshops og arbejdspladser ville samlet set kunne øge forbrugervelfærden samt skabe større pres for, at markedets aktører udvikler og tilbyder attraktive fragtprodukter. Den øgede forbrugervelfærd vil dog ikke nødvendigvis komme alle forbrugere til gode. Når der ikke stilles krav om ens leveringsvilkår i alle områder af Danmark kan det være, at der tilbydes én løsning i et område og en anden løsning i et andet område. Nogle forbrugere vil formentlig opleve, at befordringspligten gav højere velfærd.

Forbrugerne har begrænsede muligheder

I dag tilbyder ca. 60 pct. af de danske e-handlere, som har deltaget i styrelsens undersøgelse, ikke forbrugerne et valg ved forsendelse af e-handlede varer. Når e-handlerne ikke tilbyder forbrugerne forskellige ydelser inden for forsendelser af pakker, begrænser det forbrugernes mulighed for selv at vælge fragtprodukt og derigennem styrke konkurrencen.

Et forhold, der kan medvirke til at styre forbrugernes valg af fragtydelse, er, hvis e-handleren på forhånd har afkrydset en bestemt type fragtydelse. Ud af de ca. 40 pct. af e-handlerne, som tilbyder flere muligheder for fragtydelser, har over 40 pct. forhåndsafkrydset et fragtprodukt på hjemmesiden. Hvis forbrugerne ubevidst styres mod det fragtprodukt e-handleren på forhånd har afkrydset, svækker det forbrugernes tilskyndelse til at medvirke til at styrke konkurrencen gennem aktive valg.

Det har desuden betydning for, hvor aktive valg forbrugerne træffer, om e-handlerne oplyser fragtprisen før kunden indtaster adresse-oplysninger på hjemmesiden. Endvidere har det betydning om e-handlerne har valgt en websideløsning, som understøtter, at fragtprisen automatisk ændres, når der lægges eller fjernes varer i indkøbskurven. E-handlere kan med fordel lade sig inspirere af de websideløsninger, som for det første gør fragtprisen synlig allerede på forsiden, og som gør det muligt, at den oplyste fragtpris automatisk ændres, når der lægges eller fjernes varer i indkøbskurven.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse peger på, at e-handlerne konkurrerer om at tilbyde lave priser på de fysiske varer. Imidlertid viser Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyser også, at der er et potentiale for at styrke konkurrencen på markedet for pakkedistribution for dermed at sikre et mere velfungerende marked til gavn for forbrugerne. Da prisen for levering af varer er en del af det samlede køb, er der således et potentiale for, at e-handlere i højere grad kan anvende fragtydelserne som et konkurrenceparameter. Hvis både e-handlere og forbrugere bliver mere opmærksomme på fragtydelserne, herunder udvalg og pris, vil det medføre et øget incitament for fragtleverandører og e-handlere til at udbyde et større udvalg af fragtydelser.

En del e-handlere tilbyder gratis fragt. Særligt i disse tilfælde vil e-handlere efterspørge billige og effektive fragtprodukter. Samtidig vil konkurrencepresset fra udenlandske e-handlere medvirke til, at de danske e-handlere er aktive i forhold til at stille krav til fragtproduktet, særligt til at prisen er lav.

Kapitel 2 omhandler de problemer, som eksisterer på markedet for forsendelse af pakker. Højere danske priser, få pakkeleverandører og høje adgangsbarrierer udgør de væsentligste problemer. Desuden beskrives aktørerne på markedet og distributionen af grænseoverskridende pakker. Kapitel 3 beskriver reguleringen på markedet og de udfordringer, som den eksisterende regulering giver for en effektiv konkurrence på markedet. Kapitel 4 omhandler forbrugernes muligheder for at vælge forskellige fragtprodukter og forhold, der begrænser udvalget. Kapitlet omhandler også brugen af rabatter på markedet.



Boks 1.1

Hovedkonklusioner**Højere danske listepreiser på forsendelser**

- » De danske listepreiser på forsendelse af pakker på 1-2 kg er højere end i udlandet, selv når der korrigeres for forskelle i moms. Prisen for at sende en pakke eller et brev, der vejer 1-2 kg, var i 2011 mellem 10 og 36 pct. procent højere end gennemsnittet af priserne i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Storbritannien, Sverige og Tyskland. Eventuelle rabataftaler indgår ikke i prissammenligningerne. En stor del af e-handlen består af cd'er, dvd'er, tøj, sko, bøger og elektronik. Disse varer vejer typisk omkring 1-2 kg og sendes som mindre brev- eller pakkeforsendelser. Priserne er indhentet fra de nationale postmyndigheders hjemmesider og omfatter en forsendelse med kortest leveringstid.
- » Listeprisen for et prioriteret indenlandsk brevprodukt på 1 kg og pakkeprodukt på 2 kg var i 2011 hhv. 17 og 14 pct. højere i Danmark end gennemsnittet af EU9-landene samt Norge. Priserne er indhentet fra Eurostat og omfatter en såkaldt prioriteret forsendelse. I undersøgelsen er der ikke korrigeret for momsforskelle. En korrektion ville føre til en større prisforskel.
- » For en mindre dansk e-handler, der sælger nogle af de mest handlede varer, er listeprisen ca. 14 pct. højere for forsendelserne end gennemsnittet af listepreiserne hos tilsvarende e-handlere i Storbritannien, Sverige og Tyskland, når der korrigeres for forskelle i moms. Prisforskellen er angivet ud fra de nationale postvirksomheders listepreiser i 2013 og omfatter et økonomiprodukt. Både breve og pakker indgår i sammenligningen, da en e-handler typisk anvender begge typer forsendelser.

Momsfritagelse på befordringspligtige tjenester kan give ulige konkurrencevilkår

- » Post Danmark er udpeget til at være befordringspligtig virksomhed i Danmark. Som følge heraf er Post Danmark momsfritaget på befordring af B2C-pakker, med mindre der er forhandlet individuelle vilkår, og på befordring af C2C-pakker.
- » Momsfritagelsen giver umiddelbart Post Danmark fordele på de områder, hvor Post Danmark er udsat for konkurrence. Grundet momsfritagelsen har Post Danmark alt andet lige mulighed for at sælge post- og pakkeydelser til forbrugere og ikke-momspligtige virksomheder billigere end en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed, der ikke er momsfritaget. Befordringspligten betyder på den anden side, at Post Danmark kan have meromkostninger i forhold til en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed. Den samlede virkning afhænger af størrelsen af de to modsatrettede virkninger.
- » I EU er befordringspligten på postområder udmøntet forskelligt. Det viser en undersøgelse af postreguleringen i en række EU medlemslande. Befordringspligten i Danmark er mere omfattende end eksempelvis i Sverige, Nederlandene og Frankrig. I Frankrig og Nederlandene har markedet leveret en landsdækkende pakkeservice, uanset begrænsningen af befordringspligten. I Sverige gælder befordringspligten kun forsendelser til en pakke-shop.
- » Grundet den mere omfattende befordringspligt er relativt flere ydelser omfattet af momsfritagelse i Danmark end i de øvrige lande. Det betyder, at de nævnte lande på flere områder end i Danmark har valgt en markedsløsning og undgået at give en momsfritagelse.

Forbrugerne har begrænsede valgmuligheder

- » Selv om konkurrencen om omdeling af pakker er øget i de seneste år, er der i Danmark relativt få virksomheder, der tilbyder befordring af pakker, sammenlignet med eksempelvis Frankrig, Tyskland og Sverige. De nationale posttilsynsmyndigheder har angivet, at der i Frankrig er 8-10 store leverandører, i Tyskland er fem store og et antal mindre, mens der i Sverige er fire store samt et antal mindre leverandører. I Danmark er der to store leverandører samt et antal mindre.
- » 54 pct. af e-handlerne anvender kun én distributør til forsendelser af pakker og breve. Godt otte ud af ti danske e-handlere anvender Post Danmark til distribution af pakker og breve. Til sammenligning anvender 29 pct. af e-handlerne den anden store leverandør, GLS, og 7 pct. anvender forskellige mindre leverandører, hhv. Bring, UPS eller DHL.
- » En væsentlig del af e-handlerne, ca. 60 pct., tilbyder ikke forbrugerne en valgmulighed når det kommer til forsendelse af e-handlede varer.
- » Ca. 40 pct. af e-handlerne tilbyder flere muligheder for fragtydelser. Blandt dem har over 40 pct. på forhånd afkrydset et fragtprodukt på hjemmesiden. Det svækker forbrugernes tilskyndelse til at medvirke til at styrke konkurrencen gennem aktive valg, hvis forbrugerne ubevidst styres mod det fragtprodukt, der på forhånd er afkrydset.

Resultaterne fra analysen giver anledning til at overveje muligheder, der kan gøre markedet for fragt til forbrugerne mere velfungerende ved at styrke konkurrencen og forbrugerforholdene, jf. boks 1.2.

Boks 1.2

Overvejelser for styrket konkurrence og forbrugerforhold på markedet for fragt af pakker

Et velfungerende marked for fragt af e-handlede varer er vigtigt for at understøtte den voksende e-handel. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af resultaterne fra analysen identificeret flere forhold, som giver anledning til at overveje, om markedet kan blive mere velfungerende. I overvejelserne indgår hensyn til, at reguleringen på markedet understøtter udvikling og gode konkurrencevilkår, at e-handlere i højere grad tilskynder forbrugerne til at træffe aktive valg samt at forbrugerne i højere grad bliver opmærksomme på at vælge de bedste ydelser på markedet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens overvejelser for styrkede konkurrence og forbrugerforhold:

1. Kan momsfrigtagelsen for befordring af pakker begrænses ved at begrænse befodringspligten?

Det er en politisk beslutning at fastsætte omfanget af befodringspligten. I lyset af udviklingen på markedet for pakkeforsendelser kan der opstå en efterspørgsel efter at tilpasse reguleringen. Følgende to eksempler kan give inspiration til overvejelser om, hvordan en tilpasning af befodringspligten kunne ske.

- » Kan befodringspligten for pakker sendt fra virksomheder til private (B2C) begrænses til kun at omfatte befodrning, der sendes enkeltvis på vilkår, der er ens for alle?

I eksemplet vil alene pakker, som indleveres til befodrning som enkeltforsendelse på vilkår, der er ens for alle, være omfattet af befodringspligten. Dermed vil momsfrigtagelsen på pakkeforsendelser alene omfatte enkeltforsendelser. Ved enkeltforsendelse forstås pakker, der indleveres lejlighedsvist og/eller i mindre antal og som i medfør af postreguleringen skal befodres til enhedstakster. Udelukket fra befodringspligten vil således være befodrningen af pakker til erhverv og privatpersoner, 1) tilbudt virksomheder 2) ifølge kontrakt 3) omfattende befodrning af flere pakker. I dette eksempel vil al befodrning af flere pakker – i modsætning til enkeltforsendelser - fra erhverv til forbrugerne, være pålagt moms. Det gælder uanset om der sker befodrning til pakkehops eller adressen. Omvendt vil Post Danmark ikke have befodringspligt – og dermed være pålagt den servicegaranti som pligten giver – for denne type pakker.

- » Kan befodringspligten for pakker begrænses til alene at omfatte omdeling til adressen?

Et andet eksempel kunne indebære at alene pakker, som indleveres til befodrning med omdeling (dvs. til adressen), vil være omfattet af befodringspligten. Således vil alle forbrugere være garanteret levering til adressen. Befodrning af pakker, der leveres til pakkehops, posthus mv. vil derimod ikke være omfattet af en pligt om befodrning. Momsfrigtagelsen vil således alene omfatte pakker, der leveres til adressen, mens befodrning af pakker der leveres til pakkehops eller posthus vil være pålagt moms. I dette eksempel vil det skulle overvejes, hvordan det praktisk vil kunne gennemføres, at det er valget af leveringssted, der afgør om en pakke pålægges moms eller ej. Da pakkemodtageren selv har mulighed for at vælge leveringssted kan det komplicere et sådant system.

Samlet set vurderes de ovenfor beskrevne overvejelser at kunne øge forbrugervelfærden. Den øgede forbrugervelfærd vil dog ikke nødvendigvis komme alle forbrugere til gode. Når der ikke stilles krav om ens leveringsvilkår i alle områder af Danmark kan det være, at der tilbydes én løsning i et område og en anden løsning i et andet område.

En yderligere overvejelse kunne være at adskille den tætte kobling mellem momsfrigtagelse og befodringspligt. Det vil imidlertid kræve en ændring af et EU-direktiv.

2. Kan e-handlere og prissammenligningssider i højere grad tilskynde forbrugerne til at træffe aktive valg af fragtydelser, bl.a. på baggrund af gennemsigtige priser?

For at forbrugerne kan træffe aktive valg er det en forudsætning, at rammerne herfor er gode. For at styrke rammerne kunne følgende overvejelser bidrage til at forbedre forholdene på markedet:

Det kan eksempelvis ske ved:

- » At e-handlere undlader på forhånd at afkrydse bokse om leveringsydelser på hjemmesiden, med mindre der kun er én valgmulighed.

Forhåndsafkrydsede bokse på hjemmesider påvirker forbrugernes valg, da forbrugerne har en tendens til at anvende det produkt, som er valgt for dem.

- » At e-handlerne gør det nemmere for forbrugerne at få oplyst fragtprisen og hvilke fragtydelser der tilbydes ved levering af varer.

Det kan ske ved, at det klart fremgår på hjemmesiden, hvor forbrugeren kan læse om fragtprodukterne, samt at udvalget af fragtprodukter og priser fremgår tydeligt, så snart forbrugeren har lagt en vare i den elektroniske indkøbskurv. Udbud og pris for fragtprodukterne kan herefter ændre sig, efterhånden som der lægges mere i indkøbskurven eller varer fjernes igen.

- » At e-handlerne efterspørger og udvikler forskellige alternative fragtydelser til gavn for forbrugerne.

Det kan enten være hos den eksisterende distributør eller hos nye. Eksempelvis kan det være mere fleksibel levering, så forbrugerne kan få pakken leveret indenfor et afgrænset tidsrum.

3. Kan forbrugerne blive mere opmærksomme på, at fragtydelser er et produkt i sig selv ved e-handel?

Ved valg af e-handler kan forbrugerne med fordel overveje, om e-handleren tilbyder den fragtydelse, som passer bedst til forbrugernes behov. Det kan fx være ydelser til en lav pris eller med særlige leveringsvilkår.

Kapitel 2

Konkurrencen og forbrugerforholdene på markedet for fragtydelser

2.1 Indledning

Markedet for fragt af e-handlede varer er et marked i vækst. Fra 2007 til 2012 voksede omsætningen fra e-handel med ca. 17 pct. årligt i Danmark. I 2012 var der ca. 51 mio. danske handler med fysiske varer på internettet. Over tre millioner danskere e-handlede for i alt 55 mia. kr. i 2012.

Der er samtidig kommet flere e-handlere, og flere fysiske butikker bruger internettet som salgskanal. Det bidrager til at styrke konkurrencen og innovationen på alle salgskanaler. Det giver nye muligheder for forbrugerne. For at forbrugerne kan udnytte mulighederne er det afgørende, at fragten af varerne sker effektivt og ikke er forbundet med unødvendige omkostninger.

Blandt de mest e-handlede varer er cd'er, dvd'er, tøj, sko, bøger og elektronik. Disse varer har typisk en vægt på omkring 1-2 kg. En stor del af forsendelserne fra e-handlere er derfor mindre forsendelser, som i nogle tilfælde kan sendes som brevforsendelse, fx som maxibrev.

Flere undersøgelser peger på, at de danske listepreiser på mindre forsendelser er højere i Danmark end i landene omkring os.

De danske listepreiser på indenlandske og grænseoverskridende forsendelser af pakker og breve af 1-2 kg var mellem 10 og 36 pct. højere end gennemsnittet af ni sammenlignelige EU-lande (Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Storbritannien, Sverige og Tyskland) i 2011, når der korrigeres for forskelle i moms. Priserne er indhentet fra de nationale postmyndigheders hjemmesider og er for den forsendelsesform med kortest leveringstid.

En anden undersøgelse viser, at listeprisen for et indenlandsk brevprodukt på 1 kg og et indenlandsk pakkeprodukt på 2 kg var hhv. 17 og 14 pct. højere i Danmark end gennemsnittet af EU9-landene samt Norge i 2011. Priserne er indhentet fra Eurostat og omfatter en såkaldt prioriteret forsendelse. Der er ikke korrigeret for forskelle i moms landene imellem. En korrektion af momsforskelle ville føre til en endnu større prisforskel.

I en tredje undersøgelse fremgår det, at for en mindre dansk e-handler, der sælger nogle af de mest handlede varer, er listeprisen for forsendelserne ca. 14 pct. højere end gennemsnittet af priserne hos tilsvarende e-handlere i Storbritannien, Sverige og Tyskland, når der korrigeres for forskelle i moms. Prisforskellen er angivet ud fra de nationale postvirksomheders listepreiser i 2013 og omfatter et økonomiprodukt. Både breve og pakker indgår i sammenligningen, da en e-handler typisk anvender begge typer forsendelser. I Storbritannien og Tyskland omfatter pakkeprisen levering til adressen, mens leveringen i Danmark og Sverige er til et posthus/pakkeshop. På trods heraf er priserne lavere i Storbritannien og Tyskland.

Mængderabatter er udbredt på markedet for forsendelser af breve og pakker. Rabatter kan enten følge af den generelle prisliste eller af en individuelt forhandlet kontrakt. I denne analyse er der identificeret ulige konkurrencevilkår for så vidt angår momsfrie forsendelser. Styrel-

sen har derfor sammenlignet listepriser i prissammenligningen. De faktiske priser, inklusiv rabatter, er forretningshemmeligheder for virksomhederne, både i Danmark og i udlandet.

Forbrugerne kan gennem aktive valg medvirke til at styrke konkurrencen mellem pakkedistributørerne. Ved at vælge den distributør, som tilbyder den bedste pris eller service, kan forbrugerne medvirke til, at de bedste distributører vinder markedsandele. En forudsætning for, at forbrugerne kan udnytte mulighederne på markedet for pakkeforsendelser er dog, at e-handlerne giver forbrugerne mulighed for at vælge mellem alternative fragtprodukter og distributører.

Der er i dag flere leverandører, der tilbyder konkurrerende ydelser på markedet. Danske forbrugeres vurdering af, om der er et tilstrækkeligt antal udbydere af postservices at vælge imellem, var i 2012 i midterfeltet blandt vurderingen hos forbrugere i EU9-landene.

Der er flere barrierer for tilgang af nye virksomheder. De væsentligste er Post Danmarks momsfritagelse, de høje omkostninger ved at skabe et tilsvarende distributionsnet, Post Danmarks mulighed for at fordele omkostninger på flere typer af forsendelser samt, at e-handlerne oplever forhøjede omkostninger ved at have flere leverandører.

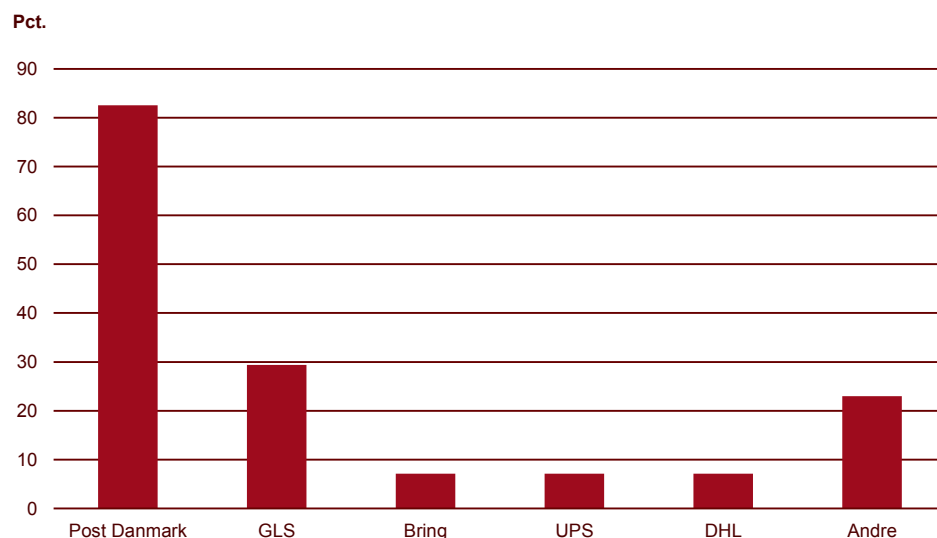
Der er således flere indikationer på, at markedet for forsendelser af pakker ikke er velfungerende. Højere priser i Danmark end i sammenlignelige lande, forholdsvis få alternative operatører og barrierer for tilgang af nye virksomheder, indikerer, at forudsætningerne for velfungerende konkurrence på markedet er begrænset.

2.2 Markedets aktører og pakkeydelser

Levering af pakker fra erhverv til forbrugere i Danmark varetages primært af to virksomheder, Post Danmark og GLS. Derudover anvendes i mindre grad en række andre leverandører, såsom fx Bring, UPS og DHL til levering af e-handlede varer til forbrugerne. Endvidere findes en række webshop-udbydere, som tilbyder en samlet web-shop løsning til e-handlere, og som kan have indgået aftale med en eller flere pakkeleverandører.

En undersøgelse blandt 145 danske e-handlere viser, at 54 pct. af e-handlerne kun anvender én distributør til forsendelser af pakker og breve.¹ Godt otte ud af ti danske e-handlere anvender Post Danmark til distribution af pakker og breve, jf. figur 2.1. Til sammenligning anvender 29 pct. af e-handlerne den anden store leverandør, GLS, og 7 pct. anvender forskellige mindre leverandører, hhv. Bring, UPS eller DHL.

¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en omfattende spørgeundersøgelse hos danske e-handlere. Spørgeundersøgelsen indeholder 65 spørgsmål og blev besvaret af 145 danske e-handlere. Undersøgelsen er beskrevet nærmere i bilag 1.

Figur 2.1 E-handlernes anvendte distributører af breve og pakker¹

Note 1: Der er spurgt til distributør af breve og pakker, da e-handlere ikke alene sender varer i pakker, men også i breve, fx maxibreve. Da e-handlerne også sender almindelig post kan nogle have misforstået spørgsmålet og angivet distributør af almindelig post. Tallet for Post Danmark kan derfor være overvurderet i det omfang e-handlerne har misforstået spørgsmålet. Hvis alle e-handlere skulle have begået denne fejlfortolkning ville Post Danmark have haft en andel på 100 pct.

Anm.: 127 virksomheder har besvaret spørgsmålet: Hvilke distributører anvender e-butikken til at sende indenlandske breve og pakker? Det har været muligt at angive mere end en virksomhed. Andre dækker over FedEx, Danske Fragtmænd, Schenker, Transportgruppen, Dascher, Bærbar, 3D Logistik, TNT, DPD, Logsite ApS, Posten AB i Sverige, Away og Budstikken. Andelen er ikke vægtes i forhold til e-handlernes omsætning.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Post Danmark er den største aktør på markedet for befordring af pakker. I 2008 havde Post Danmark en markedsandel på 70-80 pct. på det danske marked for virksomheders levering af pakker til forbrugere (B2C), men i dag er andelen lavere, som følge af den øgede konkurrence. Post Danmark oplyser, at deres markedsandel de seneste år er faldet med 20 pct. på B2C-pakker. Post Danmarks nærmeste konkurrent GLS havde i 2008 en markedsandel på dette marked på mellem 10 og 20 pct.² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skønner, at GLS' markedsandel er vokset siden. Eksempelvis oplevede GLS en vækst på 70 pct. i antallet af pakker sendt til en pakkeshop i regnskabsåret 2011-2012.³ Det ændrer dog ikke ved, at Post Danmark fortsat er den største aktør på markedet og udgør e-handlernes foretrukne leverandør. I de fleste andre EU-lande er de tidligere nationale postmonopoler også fortsat førende markedsaktører på B2C-segmentet.⁴

Post Danmark er en del af PostNord AB, som er delvist ejet af den danske stat. Ejerskabet i PostNord AB varetages af transportministeren. Opgaven med at udstede tilladelser til, at en

² Kommissionens afgørelse i Posten AB/Post Danmark A/S fusion, 21. april 2004, COMP/M.5152. pkt. 27.

³ Jf. artikel i Transportmagasinet <http://www.transportmagasinet.dk/artikel/VisArtikel.aspx?SiteID=TM&Lopenr=120801004>. I regnskabsåret for 2010-2011 havde GLS en vækst på levering til pakkeshops på 240 pct., jf. GLS's hjemmeside d. 18. april 2011: "Service giver GLS vækst", http://www.gls-group.eu/276-I-PORTAL-WEB/content/GLS/DK01/DA/510063_-service-giver-gls-vkst.htm.

⁴ Kommissionens rapport *The Evolution of the European Postal Market since 1997* fra august 2009, s. 148 og 187.

virksomhed kan omdele breve og pakker og med at føre tilsyn med postbefordrende virksomheder, ligger hos Trafikstyrelsen.⁵

Post Danmark udbyder både levering af pakker til forbrugerens adresse og levering til et opsamlingssted (eksempelvis en butik, et supermarked eller et posthus), hvor forbrugeren kan hente pakken. Derudover tilbyder Post Danmark en løsning, hvor forbrugeren kan afhente pakken ved en døgnåben postautomat samt "Modtagerflex", hvor pakker og maxibreve bliver leveret på bopælen, selvom modtageren ikke er hjemme.⁶

Post Danmark er den eneste virksomhed, som tilbyder forsendelser af mindre størrelse, og med en vægt på under 2 kg, som brev (maxibrev) med levering fem dage om ugen. Denne forsendelse kan lægges direkte i postkassen på lige fod med almindelige breve og kræver ingen kvittering. Post Danmark har oplyst, at en meget stor del af e-handlen sendes som breve, men at virksomheden ikke har specifikke data herom. Dansk Avis Omdeling (DAO) er i 2012 begyndt at omdele mindre pakker til adresser over hele landet. DAO anvender Dagbladenes Distributionsnet til kiosker og til ca. 90 pct. af adresserne, mens de sidste 10 pct. af adresserne købes hos Post Danmark. Adresseomdelingen dækker 90 pct. af alle adresser i hverdage og stort set alle adresser på søn- og helligdage. DAO kan frit vælge leveringsted, leveringsfrekvens samt leveringsform og har således ikke pligt til at levere til hele landet. Dagbladenes Distributionsnet er sammensat af en sammenslutning af fire regionale avisdistributører, DAO Distribution, Nordjyske Distribution, Midtjyske Medier og Fyns Distribution samt Bladkompagniet. Dagbladenes Distributionsnet omdeler aviser og dagblade samt pakker op til 3 kg til forbrugernes privatadresser. Dagbladenes Distributionsnet leverer især bøger, og leveringen sker typisk sammen med morgenavisen.

I 2012 fik ca. 48 pct. af forbrugerne leveret B2C-forsendelser til adressen, mens det i 2011 var 62 pct. I disse tal er der ikke skelnet mellem, hvad der er leveret som pakke, og hvad der er leveret som brev. Størstedelen af de e-handlede varer, der bliver leveret som brev, leveres til adressen. Andelen af pakker der leveres til adressen er dermed formentlig lavere end hhv. 48 og 62 pct.⁷

Disse forhold tyder på, at omdeling til pakkeshops eller posthuse har fået større relativ betydning end omdeling af fragt til adressen.

GLS har haft succes ved at udvikle og markedsføre distribution af pakker til en butik eller "pakkeshop", der er tæt på forbrugerens bopæl. Dermed undgår virksomheden omkostninger forbundet med omdeling til adressen. Samtidig tilbydes forbrugerne et billigere og til tider mere fleksibelt alternativ til afhentning på posthuset, idet nogle af disse pakkeshops har åbent til sent om aftenen.

Omkring 19 pct. af danske forbrugere henter deres pakker på posthuset, på netbutikkens adresse, ved en postautomat eller et andet sted end ved deres bopæl.⁸

Pakkens vej til forbrugeren

Hvis en vare er bestilt i et andet land vil den typisk blive afsendt fra e-handlerens lagerfacilitet til et sorteringssted, hvorfra varen sendes til en grænsehub. Herfra fragtes varen enten med fly, bil, mv. til modtagerlandet, hvor varen ved ankomst til modtagerlandet sendes til den før-

⁵ Jf. BKG nr. 727 af 24. juni 2011.

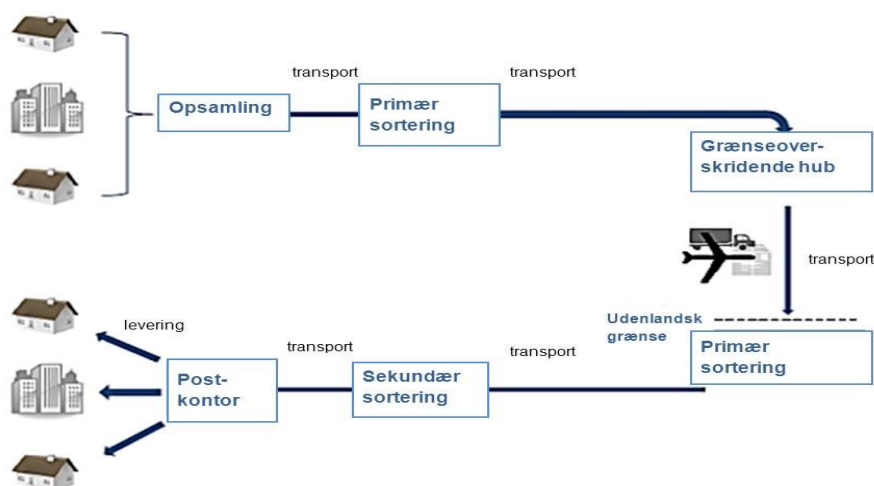
⁶ Der er dog visse krav til beboelsen, fx at det skal være en privat husstand, som bruges til helårsbolig og ikke etageejendom, erhvervsadresser mv.

⁷ FDIH Dansk E-handelsanalyse Årsrapport Udvidet 2012, s. 32 og FDIH Dansk E-handelsanalyse Årsrapport 2011.

⁸ FDIH Dansk E-handelsanalyse Årsrapport Udvidet 2012, s. 32.

ste sorteringshub, jf. figur 2.2. Herfra sendes varen videre til en regional sortering, inden den leveres til modtageren.

Figur 2.2 Pakkens vej fra bestilling til levering ved grænseoverskridende e-handel



Anm.: Egen oversættelse fra engelsk.

Kilde: FTI (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, December 2011.

I distributionsprocessen er der fragtomkostninger i flere led. Den nationale postoperatør har omkostninger ved at hente, sortere og bringe pakken til en grænsehub. Postoperatøren i modtagerlandet har omkostninger forbundet med at fragte varen fra grænsen til modtageren. Postoperatøren i modtagerlandet opkræver derfor en afgift fra postoperatøren i afsenderlandet for ydelsen.

Der er typisk indgået en aftale omkring afgiften, som er et resultat af forhandlinger mellem postoperatørerne i de forskellige lande, det værende bilaterale, multilaterale eller internationale.

Hvis en vare er bestilt i Danmark til levering her i landet, vil pakken, ligesom ved tværnational fragt, komme igennem et opsamlingssted og en primær sortering. Herefter vil pakken i de fleste tilfælde komme til en sekundær sortering hvorefter den vil blive bragt til et distributionspunkt (fx et postkontor). Herfra bliver pakken enten videredistribueret til en adresse eller afhentet af slutkunden.

2.3 E-handel styrker konkurrence og giver nye muligheder for forbrugerne

Over tre millioner danskere e-handlede for i alt 55 mia. kr. i 2012, hvoraf 13 mia. kr. var handel i udlandet.⁹ E-handel udgjorde dermed over 2 pct. af det danske bruttonationalprodukt i 2012.¹⁰ Hver dansker handlede i gennemsnit varer på nettet for ca. 10.200 kr. i løbet af 2012.¹¹

Markedet for fragt af e-handlede varer er et marked i vækst. Fra 2007 til 2012 voksede den danske omsætning fra e-handel med ca. 17 pct. årligt¹² – i samme periode faldt privatforbruget med 0,5 pct. årligt.¹³ Forventningen blandt de danske e-handlere er, at omsætningen vil stige i de kommende to år.¹⁴ Danske e-handlers salg til udlandet udgjorde i gennemsnit 21 pct. af e-handlernes omsætning i 2011.¹⁵

Der er samtidig kommet flere e-handlere, og flere fysiske butikker bruger internettet som salgskanal. Det bidrager til at styrke konkurrencen og innovationen på alle salgskanaler.

Muligheden for at handle på internettet giver forbrugerne adgang til et større udbud af varer og tjenester, ofte til lavere priser. Samtidig er der en række fordele for forbrugerne, fx at forbrugerne kan handle når de vil, og at det er nemmere at sammenligne forskellige produkter og udbydere. Det giver forbrugerne bedre muligheder for at handle hos den udbyder, der tilbyder det bedste produkt eller ydelse til prisen.

For at forbrugerne kan udnytte fordelene ved at e-handle er det afgørende, at fragten af varerne ikke er forbundet med unødvendige omkostninger. Det er også afgørende, at der er et varieret udbud af leveringsydelser, som lever op til forbrugernes forskellige behov.

I 2011 konkluderede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en analyse af tværnational e-handel, at bl.a. dyr og langsom fragt er en barriere for tværnational e-handel. En e-handlet pakke bevæger sig igennem flere distributionsled inden den når sin slutdestination. Hvis konkurrencen er svag i ét eller flere af de led, som pakken bevæger sig igennem, kan det medføre højere priser og et lavere udbud af ydelser til forbrugerne.

2.4 Danske listepriser på forsendelser er højere end i flere sammenlignelige lande

Prisniveauet er én indikator på, hvor velfungerende konkurrencen er på et marked. Hvis konkurrencen er effektiv, vil priserne typisk være lave sammenlignet med en situation, hvor der ikke er effektiv konkurrence. Høje priser kan således være en indikation af, at konkurrencen ikke er velfungerende. Hvis konkurrencen ikke er velfungerende vil omkostningerne ved produktion typisk også være højere. Ydre forhold kan dog også presse omkostningerne i vejret, fx højere afgifter, længere transportafstande osv.

⁹ FDIH Dansk E-handelsanalyse Årsrapport 2012, s. 4.

¹⁰ Værdien af det danske BNP er hentet fra Statistikbanken tabel NATN01 og har en værdi af 1.816,7 mio. kr. i 2012, opgjort i løbende priser. E-handel i Danmark udgjorde 42,2 mia. kr. i 2012. E-handlen udgjorde således 2,3 pct. af BNP i 2012.

¹¹ 3.064.597 mio. danskere e-handlede i 2012, jf. Danmarks Statistiks statistik "It-anvendelse i befolkningen 2012". Fysiske varer udgjorde 57 pct. af den samlede e-handel i 2012, jf. FDIH Dansk e-handelsanalyse 2012 s. 7. Værdien af salget af fysiske varer fra e-handel var således 31 mia., hvilket er 10.174 kr. per dansker, der e-handlede i 2012.

¹² FDIH ændrede opgørelsesmetode 2010. Den gennemsnitlige årlige vækst fra 2007-2009 var 16,8 pct., mens væksten fra 2010 til 2012 i gennemsnit var på 17,6 pct. Tallene er oplyst af FDIH.

¹³ Privatforbrug fra statistikbanken.dk, tabel NATH013, opgjort i 2005-kædede værdier. Privatforbruget i 2007 var på 794.952 mio. kr. og i 2012 var det på 777.419 mio. kr. Den gennemsnitlige årlige vækstrate var på -0,45 pct.

¹⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

¹⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Nogle af e-handlerne i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse har peget på høje priser på brev- og pakkedistribution, som et forhold, der hæmmer muligheden for konkurrence. Følgende er citater fra udvalgte e-handlerne:

- » "Priserne er for høje og konkurrencen overfor Post Danmark er for beskeden. Der findes ikke et reelt alternativ, der leverer på ALLE danske privatadresser."
- » "de udenlandske netbutikker betaler ofte langt mindre for fragt end vi gør."
- » "Fragten i DK dyr for små virksomheder med et moderat antal ordrer."
- » "Lavere omkostninger til forsendelse for udenlandske konkurrenter"
- » "yderst høje priser for forsendelser til udlandet gør det umuligt at ekspandere geografisk".

Udsagnene kommer fra både store og små e-handlere, og e-handlere med store eller små rabatter. Hvorvidt der er en sammenhæng mellem størrelsen på forsendelserne og udtalelserne har ikke været muligt at afdække. Udsagnene indikerer dog, at nogle danske e-handlere oplever høje priser ved forsendelser til forbrugerne i forhold til udenlandske e-handlere. Blandt de mest e-handlede varer er cd'er, dvd'er, tøj, sko, bøger og elektronik. Disse varer har typisk en vægt på omkring 1-2 kg. En stor del af forsendelserne fra e-handlere er derfor mindre forsendelser, som i nogle tilfælde kan sendes som brevforsendelse, fx som maxibrev. Som følge af at kunne omdeles som almindelig post er prisen på maxibreve lavere end for en pakkeforsendelse.

De danske listepriser på indenlandske og grænseoverskridende forsendelser af pakker og breve af hhv. 1 kg og 2 kg var i 2011 mellem 10 pct. og 36 pct. højere end gennemsnittet af ni sammenlignelige EU-lande, jf. tabel 2.1.¹⁶ Priserne er forbrugerpriser, dvs. offentligt tilgængelige listepriser, korregeret for forskelle i moms, hvis moms indgår i priserne. Priserne er indhentet på de nationale postoperatørers hjemmesider og er således prisen for kunder, som ikke har indgået en aftale om forsendelser.

Tabel 2.1 Forskel mellem de danske listepriser og EU9-gennemsnittet, 2011¹

Danske priser i forhold til EU9-gns., pct	1 kg	2 kg
Grænseoverskridende pakkeforsendelse	28	32
Grænseoverskridende brevforsendelse	23	16
Indenlandsk pakkeforsendelse	14	10
Indenlandsk brevforsendelse	36	19

Note 1: Tabellen viser listepriserne korregeret for forskelle i udgående moms og summerer resultaterne fra figur 2.4 og 2.5. Der er ikke korregeret for yderligere omkostningsforhold, som fx lønforskelle, velstand mv.

Anm.: Tabellen viser prisen for en forsendelse med den korteste leveringstid, dog ikke ekspresprodukter. Tabellen viser de danske priser relativt til gennemsnittet af EU9-landene. Eksempelvis er de danske priser for en 1 kg grænseoverskridende pakkeforsendelse 28 pct. højere end gennemsnittet af EU9-landene. EU9-landene er Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

Kilde: FTI (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, December 2011 og egne beregninger.

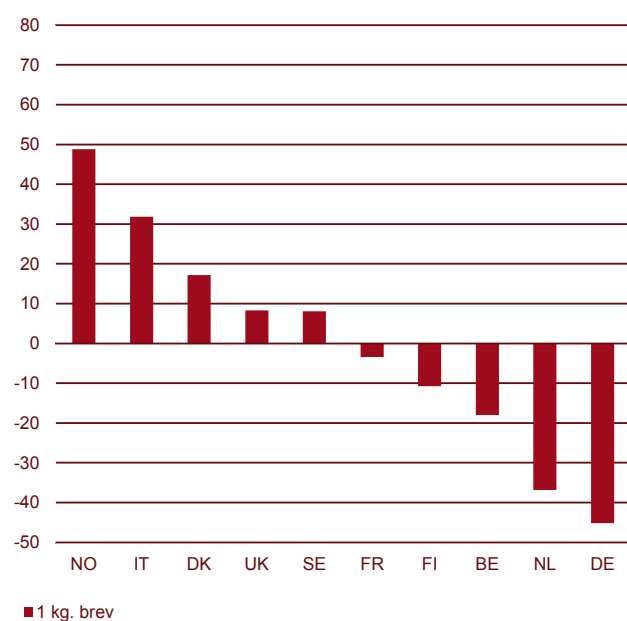
¹⁶ Analyseinstituttet FTI Consulting har for Kommissionen lavet en stor prissammenligning af pakke- og brevforsendelser af både 1 kg og 2 kg breve og pakker, jf. FTI Consulting (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, december 2011. De ni lande i sammenligningen er Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Sverige, Storbritannien og Tyskland.

En anden prissammenligning, som også indeholder priser for forsendelser i Norge viser, at de danske listepreiser for et indenlandsk brevprodukt på 1 kg og et indenlandsk pakkeprodukt på 2 kg var hhv. 17 pct. og 14. pct. højere end gennemsnittet af EU9-landene samt Norge i 2011, jf. figur 2.3(a) og (b).¹⁷ Priserne er baseret på Eurostats købekraftspariteter (PPP) og er dermed ikke direkte sammenlignelige med priserne i tabel 2.1.¹⁸ Der er desuden ikke taget højde for forskelle i moms, rabataftaler eller øvrige omkostningsforhold. En korrektion af momsforskelle ville føre til en større prisforskel mellem Danmark og de øvrige lande.

Figur 2.3 Prisforskelle på indenlandsk 1 kg brevfor sendelse og 2 kg pakkefor sendelse for EU9 og Norge, 2011

(a) 1 kg pakke

Afvigelse fra EU10-gns., pct.

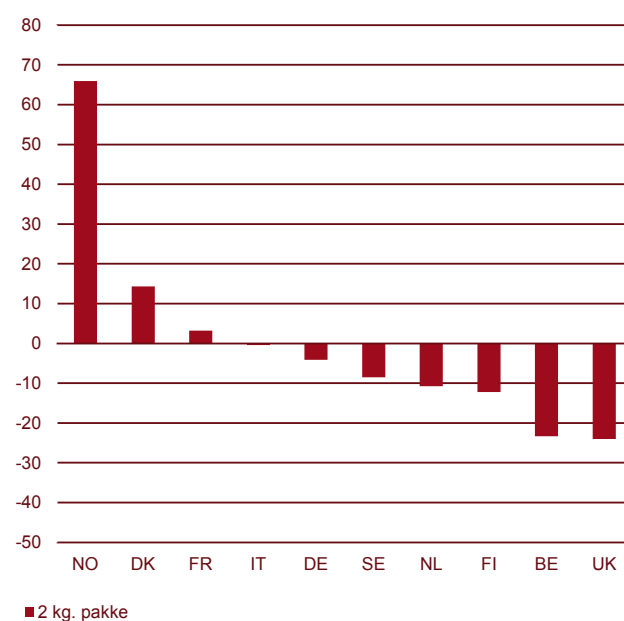


Anm.: EU10 er EU9-landene samt Norge. De sammenlignede forsendelser er for et prioriteret indenlandsk pakkeprodukt. Priserne er beregnet ud fra Eurostats købekraftspariteter (PPP). Købekraftspariteter indsamles i hvert land ud fra et repræsentativt og vægtet gennemsnit af de produkter, som afspejler forbrugernes køb, og dermed præferencer. Det indebærer, at i lande med flere pakkeoperatører, fx Tyskland, vil den sammenlignelige pris være baseret på et gennemsnit af de produkter, som faktisk sælges til forbrugerne. I Danmark indgår alene priser fra Post Danmark.

Kilde: Copenhagen Economics (2012), "Pricing behaviour of postal operators", for DG Internal Market and Service, d. 21. december 2012.

(b) 2 kg brev

Afvigelse fra EU10-gns., pct.



Anm.: EU10 er EU9-landene samt Norge. De sammenlignede forsendelser er for et prioriteret indenlandsk brevprodukt. Priserne er beregnet ud fra Eurostats købekraftspariteter (PPP). Købekraftspariteter indsamles i hvert land ud fra et repræsentativt og vægtet gennemsnit af de produkter, som afspejler forbrugernes køb, og dermed præferencer. Det indebærer, at i lande med flere pakkeoperatører, fx Tyskland, vil den sammenlignelige pris være baseret på et gennemsnit af de produkter, som faktisk sælges til forbrugerne. I Danmark indgår alene priser fra Post Danmark.

Kilde: Copenhagen Economics (2012), "Pricing behaviour of postal operators", for DG Internal Market and Service, d. 21. december 2012.

¹⁷ Copenhagen Economics, "Pricing behaviour of postal operators", for DG Internal Market and Service, d. 21. december 2012, s. 76 og 77 samt egne beregninger.

¹⁸ Købekraftspariteter kaldes også PPP (Purchasing Power Parities) og er forholdet mellem forskellige landes priser i de nationale valutaer for de samme varer. Det betyder, at de omregnede priser bliver mere sammenlignelige.

Der er ikke taget højde for eventuelle forskelle i lønninger mellem landene i prissammenligningerne. Et højt lønniveau afspejler ofte en høj produktivitet og bør dermed ikke føre til højere danske priser. Et højt lønniveau kan derudover skyldes et svagt konkurrencepres, idet det er muligt at opnå en højere indtjening, som deles ud blandt medarbejderne i virksomheden. En korrektion af lønomkostninger kan således medføre en uhensigtsmæssig overkorrektion af priserne.¹⁹

Forskelle i afgifter, forbrugerpræferencer og konjunkturudvikling kan derudover have en indflydelse på priserne. Der kan være nationale forhold, som medvirker til at påvirke prisstrukturen for forsendelser. Landestørrelse, befolkningstæthed, antal forsendelser og den geografiske placering af et land (fx centralt i Europa) kan påvirke omkostningsstrukturen for forsendelser i (og til og fra) et land.

En omfattende analyse for Kommissionen har undersøgt årsager til, at der er forskel på den offentlige tilgængelige grænseoverskridende pris på fragt og omkostningerne forbundet med fragt af pakker.²⁰ Analysen konkluderer, at især skalafordele og konkurrencepreset (målt ved antal virksomheder) forklarer forskelle i priserne. I analysen er der taget højde for blandt andet forskelle i befolkningstæthed og transportafstande. Antallet af forsendelser fra et land til et andet medvirker således til at presse prisen på forsendelserne op eller ned.

Der er ikke taget højde for eventuelle rabataftaler i prissammenligningerne. Hvis der gives større rabatter i de øvrige lande end i Danmark vil prisforskellen på pakkeforsendelser være større end angivet. På den anden side kan større rabatter for forsendelser i Danmark medføre, at prisforskellen mindskes.

En del af prisforskellen til udlandet kan skyldes bedre mulighed for at udnytte skalafordele i større lande. Da Danmark er et relativt lille land i sammenligning med de øvrige EU9-lande kan der være forhold som taler for, at skalafordelene i Danmark er mindre end i flere af de øvrige lande. Det kan være en del af årsagen til prisforskellen. Befolkningstætheden i Danmark er dog væsentlig højere end i fx Finland og Sverige og på niveau med Frankrig, hvilket peger i retning af, at skalafordele ikke forklarer hele prisforskellen.²¹ Der er dog også grænser for muligheden for at udnytte skalafordele i distributionen af pakker. Eksempelvis er der en øvre grænse for, hvor mange pakker, der kan være i den bil, som leverer pakkerne.

De højere danske listepriser giver en indikation af, at konkurrencen er svagere i Danmark end i flere sammenlignelige europæiske lande, om end prisforskellen kan være overvurderet som følge af bedre muligheder for at udnytte stordriftsfordele i visse af sammenligningslandene. Der findes imidlertid ikke opgørelser, der viser, at der er større omkostninger ved at udbringe pakker i Danmark end i sammenlignelige lande.

¹⁹ Deutsche Post har offentliggjort en prissammenligning for et standardbrevprodukt med den hurtigste levering, hvor der er korigeret for forskelle i lønninger, jf. Deutsche Post, "Letter prices in Europe", april 2012, 11. udgave. Af undersøgelsen fremgår det, at når der korrigeres for forskelle i lønninger, så er den danske pris for et sammenligneligt brevprodukt næsthøjest i forhold til EU9-landene og Norge, jf. s. 17 i rapporten. Norge har de højeste priser. Den lønkorrigerede pris i Danmark er 0,99 EUR, hvilket er 35 pct. højere end gennemsnittet for EU9-landene samt Norge. Når der ikke lønkorrigeres er den danske pris for brevproduktet fortsat den næsthøjeste sammenlignet med EU9-landene og Norge.

²⁰ FTI Consulting, "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", kap. 5, FTI Consulting, December 2011. Da det ikke er muligt at fastlægge de faktiske omkostninger, er der opstillet et mål for omkostningerne, som er opgjort som prisen for transport af en vare i et land plus omkostningerne til at transportere varen over grænsen plus administrationsomkostninger.

²¹ Befolkningstætheden er beregnet ud fra tal for landearealer fra verdensbanken, http://databank.worldbank.org/ddp/editReport?REQUEST_SOURCE=search&CNO=2&&country=&series=AG.LND.TOTL.K2&pe rod= og tal for befolkning fra Eurostat.

Pakkeforsendelser

Der er relativ stor forskel på listepriiserne for forsendelse af pakker i de forskellige lande i sammenligningen. Det gælder både listepriisen for indenlandske forsendelser og for grænseoverskridende forsendelser.

En del af årsagen til prisforskellen skyldes, at der er forskel på, om ydelserne er pålagt moms eller ej. I Sverige er der 25 pct. moms på pakkeforsendelser. I Frankrig er alle forsendelser, som ikke er enkeltforsendelser, pålagt moms på 19,6 pct.²² I Danmark, Belgien og Italien er ydelserne momsfritagne, med mindre der er forhandlet individuelle vilkår. I Finland var der moms på alle pakkeforsendelser på tidspunktet for prisindsamlingen.²³ Der er ikke oplysninger om moms i Nederlandene i den pågældende undersøgelse.

For at tage højde for forskelle i moms er forbrugerpriserne korrigeret for moms. Det giver en bedre indikation af konkurrenceforholdene på markedet.

De danske listepriiser på indenlandske 1 kg og 2 kg pakkeforsendelser er 14 pct. og 10 pct. højere end gennemsnittet for EU9-landene, mens de danske priser på grænseoverskridende pakkeforsendelser af 1 kg og 2 kg er 28 pct. og 32 pct. højere end gennemsnittet, jf. figur 2.4(a) og 2.4(b).

Der er tegn på, at det danske marked for fragt af e-handlede varer ikke er lige så velfungerende som i andre lande.

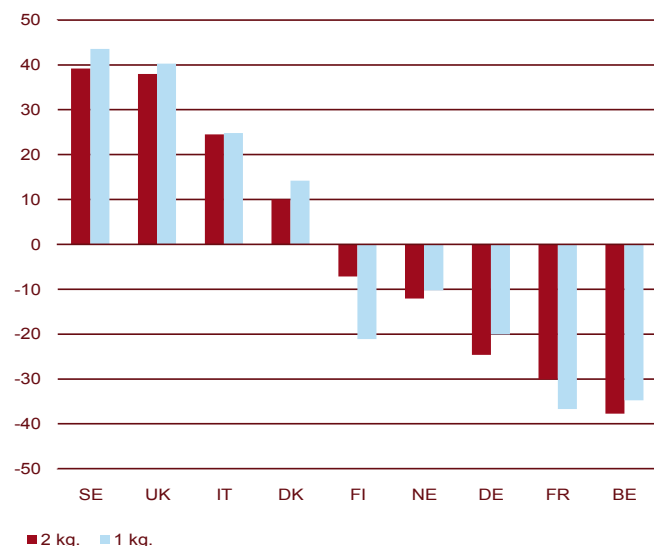
²² Ved enkeltforsendelser forstås forsendelser, som er sendt enkeltvist til offentligheden. Dermed er postydelser tilbudt virksomheder i henhold til en kontrakt om flere forsendelser pålagt moms.

²³ Momsreglerne er siden da ændret, således at pakkeforsendelser er omfattet af momsfritagelse i Finland.

Figur 2.4 Prisforskelle på indenlandsk og grænseoverskridende pakkeforsendelse af 1 kg og 2 kg for EU9, 2011

(a) 1 kg og 2 kg indenlandsk pakkeforsendelse

Afvigelse fra EU9-gns., pct.

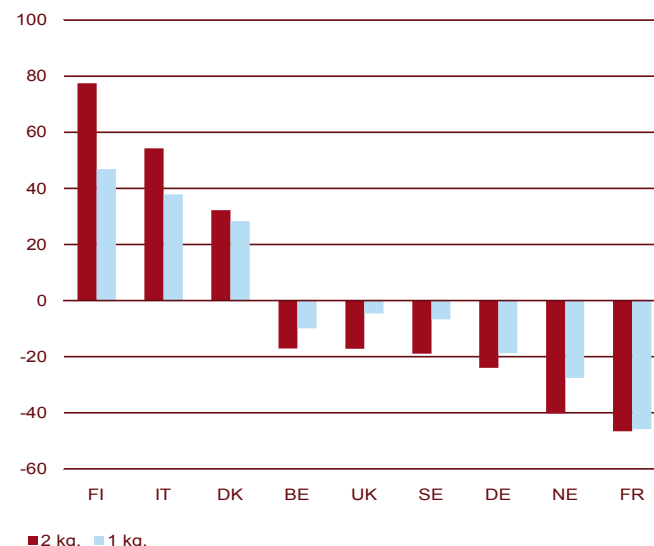


Anm.: For at tage højde for forskelle i moms er priserne for Sverige, Finland og Frankrig korregeret for udgående moms. Priserne er sammenlignet for en pakkeforsendelse med den korteste leveringstid, dog ikke ekspresprodukter.

Kilde: FTI (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, December 2011 og egne beregninger.

(b) 1 kg og 2 kg grænseoverskridende pakkeforsendelse

Afvigelse fra EU9-gns., pct.



Anm.: For at tage højde for forskelle i moms er priserne for Sverige, Finland og Frankrig korregeret for udgående moms. Priserne er sammenlignet for en pakkeforsendelse med den korteste leveringstid, dog ikke ekspresprodukter. Prisen på grænseoverskridende brev/pakker indeholder den afgift, som operatøren i afsenderlandet betaler til operatøren i modtagerlandet for at fragte brevet/pakken fra grænsehubben til slutkunden. Priserne er vægtet i forhold til salget til de enkelte lande.

Kilde: FTI (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, December 2011 og egne beregninger.

Forbrugerprisen for en indenlandsk pakkeforsendelse på både 1 kg og 2 kg hos Post Danmark var 74 kr. i 2011. Prisen for at sende en pakke på hhv. 1 kg og 2 kg fra Danmark over grænsen var i 2011 hhv. 191 kr. og 217 kr.

Forskelle på kvaliteten af ydelsen

Ud over forskelle i momssatser er der forskel på kravene til forsendelserne. I alle lande i sammenligningen gælder en såkaldt beforderingspligt, som forpligter én eller flere postvirksomheder til at levere breve og pakker til forbrugerne inden for visse standarder. Eksempelvis omfatter beforderingspligt i Sverige kun levering til en pakkeshop og ikke hele vejen hjem til privatadressen. Det betyder – alt andet lige – at omkostningerne til forsendelser er lavere end i andre lande, mens beforderingspligten i Frankrig kun omfatter enkeltforsendelser. Beforderingspligten, og omfanget af den i Danmark og andre lande, er beskrevet nærmere i kapitel 3.

Yderligere kan forskelle i leveringstid, forsendelsesstørrelse eller vægtgrænser være forklarende årsager til prisforskellene. Leveringstiden for en indenlandsk forsendelse er én dag i Danmark, Finland, Tyskland, Nederlandene og Sverige, mens den er to dage i Belgien og Frankrig. I UK varierer det fra to til tre dage, mens Italien har leveringstider på tre dage. Ved udenlandske forsendelser varierer leveringstiden fra mellem 2-3 dage i Danmark til 4-8 dage i fx Frankrig.

Brevforsendelser

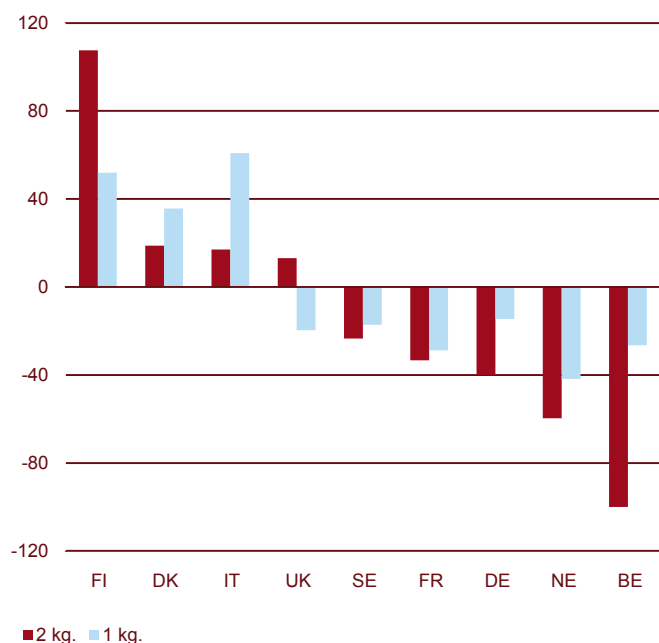
E-handlede varer af mindre størrelse, som fx cd'er og dvd'er, kan sendes som brevforsendelse i stedet for som pakkeforsendelse. Det reducerer omkostningerne forbundet med fragten, da et brev kan lægges direkte i postkassen og ikke kræver nogen kvittering fra modtageren. Der er dog nogle særlige krav til størrelse og form.

De danske listepreiser for indenlandske brevforsendelser af 1 kg og 2 kg var henholdsvis 36 pct. og 19 pct. over gennemsnittet af EU9-landene i 2011, mens forsendelser af samme type over grænsen var hhv. 23 pct. og 16 pct. højere end EU9-gennemsnittet, jf. figur 2.5(a) og 2.5(b). Priserne er korrigeret for forskelle i udgående moms.

Figur 2.5 **Prisforskelle på indenlandske og grænseoverskridende brevforsendelse af 1 og 2 kg for EU9, 2011**

(a) 1 kg og 2 kg indenlandsk brevforsendelse

Afvigelse fra EU9-gns., pct.

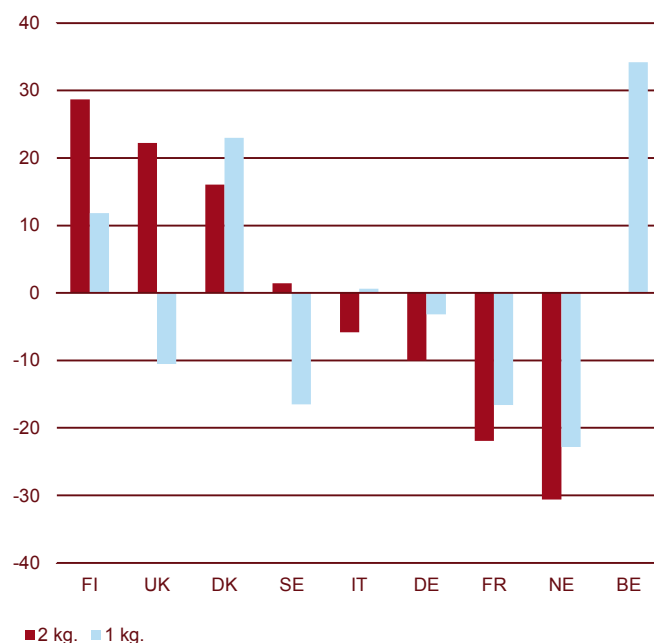


Anm.: Se anmærkning til figur 2.4. Prisen på 2 kg breve er indsamlet for "priority letter mail"-produkter, som svarer til et maxibrev.

Kilde: FTI (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, december 2011 og egne beregninger.

(b) 1 kg og 2 kg grænseoverskridende brevforsendelse

Afvigelse fra EU9-gns., pct.



Anm.: Se anmærkning til figur 2.4. Prisen på 2 kg breve er indsamlet for "priority letter mail"-produkter, som svarer til et maxibrev. Der er ikke data for indenlandske brevforsendelser af 2 kg i Belgien.

Kilde: FTI (2011), "Intra-Community cross-border parcel delivery. A study for the European Commission", FTI Consulting, december 2011 og egne beregninger.

Forbrugerprisen for indenlandske brevforsendelser af 1 kg og 2 kg var henholdsvis 50 kr. og 60 kr. i Danmark i 2011.²⁴ De danske priser for at sende et brev på både 1 kg og 2 kg over grænsen var i 2011 på 82 kr.

Højere omkostninger for en mindre dansk e-handler

Da e-handlere sælger forskellige typer af pakker og breve til forbrugerne, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen undersøgt fragtpriiserne for en e-handler, der sælger nogle af de mest handlede varer som cd'er, dvd'er, tøj, sko, bøger og elektronik. For at sammenligningen bliver mest retvisende, er der taget udgangspunkt i en mindre e-handler, for hvem rabataftaler formodes at være mindre udbredt, da rabatterne typisk gives som mængderabatter.

En stor del af de varer, der typisk e-handles, kan sendes som brevforsendelser – det gælder for forsendelser op til 2 kg som fx cd'er, dvd'er, tøj, elektronik og mindre bøger. Nedenstående sammenligning af priser baserer sig primært på brevforsendelser, men omfatter også nogle pakkeforsendelser. Det er derfor ikke muligt at lave en direkte sammenligning til resultaterne i figur 2.4 og 2.5. Der er endvidere ikke korrigeret for forskelle i moms.

For en mindre dansk e-handler, der sælger nogle af de mest handlede varer, er listeprisen for forsendelserne ca. 14 pct. højere end gennemsnittet af priserne hos tilsvarende e-handlere i Storbritannien, Sverige og Tyskland, når der korrigeres for forskelle i moms. Prisforskellen er angivet ud fra de nationale postvirksomheders listepriser i 2013 og omfatter et økonomiprodukt, enten som brev eller pakke. I Storbritannien og Tyskland omfatter pakkeprisen levering til adressen, mens leveringen i Danmark og Sverige er til et posthus/pakkeshop.

Boks 2.1 Listepriser hos mindre e-handlere

For at sammenligne listepriser på forsendelser for en mindre e-handler, der sælger nogle af de mest e-handlede varer og som i mindre omfang opnår mængderabatter, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udvalgt en "kurv" af varer, der bedst repræsenterer de varer, der oftest købes på internettet og sendes fysisk med post til forbrugerne.

Den udvalgte "kurv" består af dvd'er/cd'er, forbrugerelektronik (inkl. computer og tilbehør), tøj, sko og bøger. Disse kategorier af varer er dem, der målt på antal, købes oftest på internettet. Kategorierne er top-tre over de mest handlede varer, målt på antal, fra flere forskellige analyser.¹

De lande, der sammenlignes er Danmark, Tyskland, Sverige og Storbritannien. Der er alene sammenlignet offentligt tilgængelige listepriser fra de nationale postvirksomheders hjemmesider. Priserne er korrigeret for momsforskelle. Individuelle rabataftaler indgår ikke i sammenligningen. Prisen er sammenlignet for en økonomipakke. For Danmark og Sverige er sammenligningen baseret på et fragtprodukt, som leveres uden omdeling til adressen, mens det for Tyskland og Storbritannien er et fragtprodukt, som leveres til adressen.

²⁴ Post Danmark har oplyst, at der særligt i Danmark ved breve kan anvendes frankeringsmaskiner og PP-tryk, som er billigere end standardtaksterne. PP-tryk er den billigste frankeringsmetode af disse to. Hvis priserne i sammenligningen korrigeres for de lavere PP-tryk-priser, er de danske indenlandske priser for et 1 kg og et 2 kg brevprodukt hhv. 14 pct. og 4 pct. højere end gennemsnittet af EU9-landene mens de danske priser for en grænseoverskridende brevforsendelse på 1 kg er 20 pct. højere. Det skal dog bemærkes, at data ikke er direkte sammenligneligt, da der kan være forskelle i de produkter, som indgår i FTIs undersøgelse og de produkter, der fremgår af Post Danmarks prisblad fra 1. april 2011. Endvidere vil en mere nøjagtig sammenligning skulle inkludere eventuelle lignende prisstrukturer i udlandet. For 2 kg grænseoverskridende forsendelser har FTI opgjort prisen til at være identisk mellem 1 kg og 2 kg for Danmark, mens det af prisbladet fremgår to forskellige priser. Der er ikke lavet nogen korrektion for 2 kg forsendelser, på trods af, at PP-tryk-prisen ifølge prisbladet var højere end, hvad der fremgår af FTIs undersøgelse. Der er anvendt de gældende listepriser pr. 1. april 2011, som kan findes her: <http://www.itu.dk/courses/SPLG/E2011/PrisfolderA64.pdf>. Disse produkter er dog ikke tilgængelige for postpakker.

Forsendelser på op til 2 kg kan sendes som brev, såfremt de opfylder kravene for formen af forsendelsen. Leveringen sker indenfor tre dage i Danmark og Sverige, indenfor 2-3 dage i Storbritannien og næste hverdag i Tyskland. Leveringen af pakker sker indenfor tre dage i Sverige, mens leveringen sker næste hverdag i Danmark og Tyskland.

I nedenstående eksempel er pakke 2 i kategorien elektronik og sko pakkeforsendelse, mens resten er brevforsendelser.

For en mindre dansk e-handler, der sælger nogle af de mest handlede varer, er listeprisen for forsendelser ca. 14 pct. højere end gennemsnittet af priserne hos tilsvarende e-handlere i Storbritannien, Sverige og Tyskland, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2 **Listepriser for mindre e-handler**

Pris hos national postoperatør for private (økonomipakke)						Pris pr. forsendelse, DKK				Samlede pris på forsendelser, pr. måned, DKK			
Produkt		Indhold	Størrelse, mm	Vægt, gram	Antal forsendelser pr. måned	DK	UK ¹	SE	DE ¹	DK	UK ¹	SE	DE ¹
DVD / CD'er	Pakke 1	1 DVD	184 x 129 x 14	130	1.400	21	10	15	11	56.000	24.969	41.914	32.478
	Pakke 2	3 CD'er	120 x 125 x 24	390	700	30	12	22	18				
	Pakke 3	3 CD + 3 DVD	184 x 129 x 66	780	140	40	23	38	34				
Elektronik	Pakke 1	1 mobiltlf.	170 x 90 x 60	380	1.400	30	12	31	34	51.800	33.150	57.501	55.244
	Pakke 2	1 laptop	480 x 300 x 150	3.000	140	70	116	105	51				
Tøj	Pakke 1	3 t-shirts	400 x 300 x 75	550	1.400	40	23	38	31	63.140	41.210	60.638	47.099
	Pakke 2	3 t-shirts + 1 jakke	400 x 300 x 150	1.700	140	51	69	53	31				
Sko	Pakke 1	1 par sko	394 x 178 x 114	1.000	1.400	40	45	38	31	65.800	79.208	67.956	50.023
	Pakke 2	3 par sko	394 x 178 x 342	3.000	140	70	116	105	51				
Bøger	Pakke 1	1 paperback	228 x 152 x 28	700	1.400	40	23	30	31	105.420	89.269	101.221	71.431
	Pakke 2	1 hardcover	273 x 209 x 45	1.800	700	51	48	53	31				
	Pakke 3	3 paperback + 3 hardcover	273 x 209 x 219	7.500	140	98	170	160	51				
Gennemsnit										68.432	53.561	65.846	51.255
Procentvis afvigelse i forhold til gennemsnittet										14	-10	10	-14

Anm.: Alle priser er priser ved henvendelse i en filial.- Priser er indhentet 9. juli 2013 fra de nationale postselskabers hjemmesider Der er ikke taget højde for evt. ekstrapris ved forsendelse af værdipakker. Leverandørerne er Post Danmark (DK), Royal Mail (UK), Posten AB (SE) og Deutsche Post (DE).

Note 1: I UK og DE er priserne på forsendelserne inkl. levering til adressen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen undersøgelse.

Da pakker kan have forskellige størrelse, form og vægt, er det vanskeligt at sammenligne priser på hele porteføljen af produkttyper mellem lande. Den generelle prisstruktur, herunder grænserne for eventuelle mængderabatter, kan variere mellem lande og medføre usikkerhed ved sammenligninger af priser mellem lande.

Endvidere kan priserne i nogle tilfælde være lavere, hvis der anvendes print-selv løsninger, hvor e-handleren selv står for at printe frankeringen ud og sætte på pakkerne. I Danmark, Sverige og Tyskland findes sådanne print selv løsninger (dog kun for nogle pakkeprodukter i Tyskland), mens det ikke fremgår af Royal Mails hjemmeside. Der er ikke korrigeret for disse forskelle i tabellen. Hvis alene de danske priser korrigeres, er prisforskellen 13,55 pct. i stedet for 14,49 pct. ift. de øvrige lande. Denne forskel er formentlig mindre, hvis de øvrige lande korrigeres tilsvarende.

Desuden er der i mange tilfælde ved e-handel indgået en aftale mellem e-handlere og en pakkedistributør, som indeholder rabataftaler, som ikke er offentlig tilgængelig. Ved handel over grænse er der også typisk indgået en aftale mellem postoperatører i de forskellige lande. Det er imidlertid ikke muligt at korrigere for disse forskelle, hvorfor der er nogen usikkerhed forbundet med sammenligningen.

Note 1: Jf. Dansk e-handelsanalyse 2011 (FDIH), "E-handel i Norden 2012" (postnord), Consumer Market Scoreboard 2011 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen e-handlerundersøgelse. Se mere om udvælgelsen af produkterne i bilag 2.

I Danmark var der ca. 51 mio. handler med fysiske varer på internettet i 2012.²⁵ Hvis det antages, at forsendelserne i gennemsnit koster 38 kr. udgør fragten af varerne ca. 1,93 mia. kr. uden eventuelle rabatter.²⁶ Markedet for forsendelse af e-handlede varer er således betydeligt.

Nogle e-handlere har i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse peget på, at det er dyrere at sende en pakke fra udlandet til Danmark, end det er at sende en tilsvarende pakke indenlandsk. Det har ikke været muligt at få bekræftet disse udsagn med data, jf. bilag 3.

2.5 Forholdsvis få udbydere af fragtydelser for forbrugerne

Forbrugerne kan medvirke til at styrke konkurrencen på fragtproduktet ved at handle hos de e-handlere, som tilbyder de mest attraktive fragtydelser. En forudsætning for, at forbrugerne kan udnytte mulighederne på markedet er bl.a., at der er forskellige udbydere af fragtydelser, som giver forbrugerne alternative valgmuligheder.

Danske forbrugeres vurdering af, om der er et tilstrækkeligt antal udbydere af postservices²⁷ at vælge imellem, er i midterfeltet blandt vurderingen hos forbrugere i EU9-landene, jf. figur 2.6.

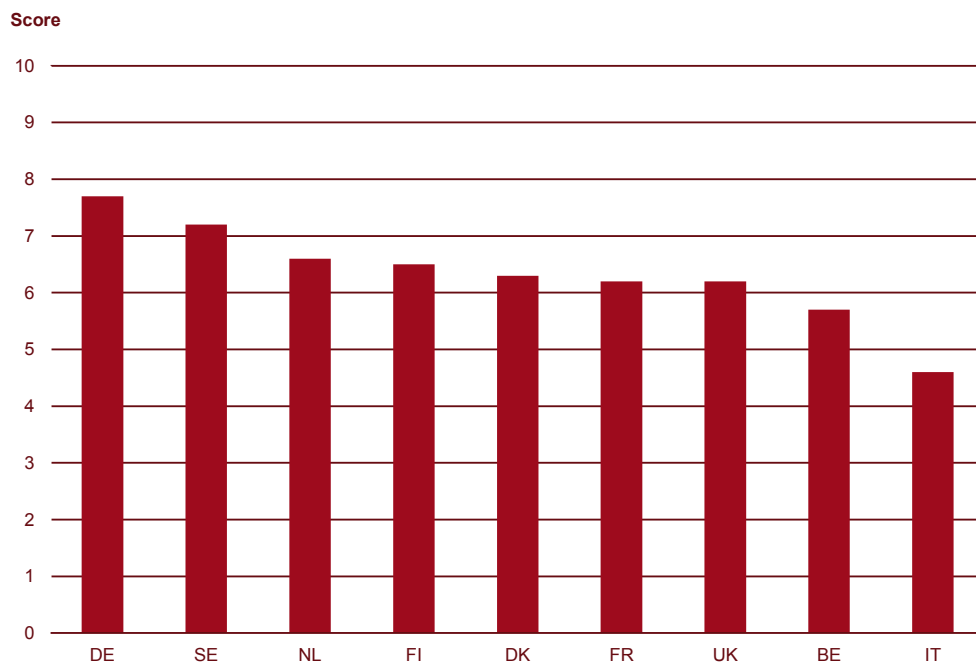
Forbrugerne kan medvirke til at styrke konkurrencen på fragtproduktet ved at handle hos de e-handlere, som tilbyder de mest attraktive fragtydelser.

²⁵ Fysiske varer udgør 57 pct. af handlerne, målt i antal. Det samlede antal handler var 90 mio. FDIH Dansk E-handelsanalyse, årsrapport 2012, s. 6 og 7.

²⁶ Den gennemsnitlige pris er udregnet som et vægtet gennemsnit af de priser, som fremgår af tabel 2.2.

²⁷ Postservices omfatter "correspondence packages, express mail, periodical publications, issuance and sale of postal stamps", og er således bredere end alene post-og pakkeforsendelser. Kommissionens 8th Consumer Market Scoreboard, december 2012 ...

Figur 2.6 Forbrugernes vurdering af antal udbydere på postmarkedet i EU9-landene, 2012



Anm.: Scoren går fra nul til 10. Forbrugerne er blevet stillet følgende spørgsmål: "On a scale from 0 to 10, would you say there are enough different retailers / providers you can choose from?". Kommissionen betegner dette spørgsmål "competition". Der er visse usikkerheder forbundet med at sammenligne forbrugernes vurderinger på tværs af lande. Kulturelle og historiske forhold samt forskelle i reguleringen af markederne kan medføre, at forbrugerne vurderer antal udbydere på markedet er forskelligt på tværs af lande uden, at dette bundet i reelle forskelle. Det er ikke muligt at korrigere for sådanne usikkerheder.

Kilde: Kommissionen (2012), "Consumer Market Scoreboard". Data findes i "Consumer Market Monitoring Survey", part 3 - Country Overview, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/dashboard_part3_en.htm.

Forbrugernes vurdering kan hænge sammen med, at der i Danmark er relativt få udbydere af pakkeforsendelser, jf. den internationale undersøgelse i kapitel 3. Der er således et potentiale for, at danske forbrugere kan efterspørge alternative udbydere af fragtydelser, fx produkter fra flere forskellige distributører. For at forbrugerne kan få mulighed for at vælge mellem alternative fragtydelser er det nødvendigt, at e-handlerne tilbyder forbrugerne alternative fragtydelser.

Danske forbrugerrettigheder ved handel på nettet

For at markedet for e-handel er velfungerende, er det afgørende, at forbrugerne har tillid, når de handler på nettet.²⁸ Gode forbrugerrettigheder medvirker til, at forbrugerne har tillid til e-handelsvirksomheder.

²⁸ I Kommissionens meddelelse til Europaparlamentet og Rådet om en styrkelse af tilliden til det digitale indre marked fremgår, at det er nødvendigt for at sikre det digitale indre marked, at forbrugerne har tillid til, at de modtager de bestilte produkter

Udover de forbrugerrettigheder der gælder generelt, er der opstillet særlige forbrugerrettigheder til beskyttelse af forbrugerne, når de handler på internettet. Rettighederne medfører blandt andet bedre returregler end ved handel i fysiske butikker og, at prisen på en vare skal være angivet inklusive eventuelle fragtomkostninger inden selve købet, jf. boks 2.2.

Boks 2.2.
Bedre forbrugerrettigheder når der e-handles

Når en forbruger handler på internettet, skal særligt fremgå oplysninger om varen (fx materiale, sideantal eller produktionsår). Derudover skal den samlede pris for varen oplyses. Denne pris skal være inklusive eventuelle gebyrer og leveringsomkostninger så forbrugeren kan se samtlige omkostninger forbundet med at købe varen.

I modsætning til køb i fysiske butikker vil forbrugeren altid være omfattet af en fortrydelsesret på 14 dage ved køb af fysiske varer. Fortrydelsesretten løber fra forbrugeren modtager varen.¹

Note 1: Jf. Forbrugeraftaleloven (lov nr. 452 af 9.6.2004) § 11 stk. 1, § 12 stk. 2, stk. 3 og § 18 stk. 1 og stk. 2 nr. 1. og E-handelsloven (lov nr. 227 af 22.4. 2002) § 8.

Flere e-handlere giver dog først oplysninger om den samlede pris, efter at kunden har registreret sig på hjemmesiden med brugernavn eller har indtastet adresseoplysninger. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget en undersøgelse af de 12 webshops, som danskerne benytter mest, 10 danske og 2 udenlandske. Undersøgelsen viser, at hver tredje e-handler venter med at give forbrugeren oplysninger om fragtomkostningernes størrelse til forbrugeren har indtastet adresseoplysninger eller tilmeldt sig hjemmesiden med et brugernavn og password. Det gør det vanskeligere for forbrugeren at sammenligne prisen på fragtydelser hos forskellige e-handlere.

E-handlere kan med fordel lade sig inspirere af de websideløsninger, som for det første gør fragtpriisen synlig allerede på forsiden og som gør det muligt, at den oplyste fragtpriis automatisk ændres, når der lægges eller fjernes varer i indkøbskurven.

2.6 Adgangsbarrierer på markedet

Tilgang af nye virksomheder er en vigtig faktor for et effektivt marked. På markedet for forsendelser af post og pakker eksisterer der visse strukturelle barrierer for tilgang af nye virksomheder, blandt andet som følge af, at Post Danmark tidligere havde monopol på forsendelser af breve.²⁹ Udfordringerne på markedet kan samlet set afskrække nye virksomheder fra at gå ind på markedet og vanskeliggøre en effektiv konkurrence.

En væsentlig barriere for tilgang af nye virksomheder er, at Post Danmark er fritaget fra at betale moms på de fleste ydelser. Momsfritagelsen giver fx en fordel ved salg til private forbrugere i konkurrence med øvrige pakkedistributører, som skal betale 25 pct. i moms til staten. Momsfritagelsen kan opfattes som en kompensation for, at Post Danmark er udpeget til befordringspligtig virksomhed, da der er visse omkostninger forbundet med at opfylde kravene i befordringspligten, fx i forbindelse med etablering og drift af distributionsnettet. Betydningen af dette er beskrevet nærmere i kapitel 3.

Som følge af at være befordringspligtig virksomhed er Post Danmark desuden fritaget fra at betale lønsumsafgift på de momsfrie ydelser.³⁰ Momsfritagne virksomheder skal som ud-

nemt, til en rimelig pris, indenfor rimelig tid og i en tilfredsstillende stand, jf. meddelelse fra Kommissionen til Europaparlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg og Regionsudvalget, om en sammenhængende ramme til styrkelse af tilliden til det digitale indre marked for e-handel og onlinetjenester. COM(2011) 942, af 11.1. 2012, s. 12.

²⁹ Indtil 22. februar 1995 havde Post Danmark eneret til indenlandske breve på op til 1 kg og udenlandske breve op til 2 kg.

³⁰ Jf. Skatteministerens svar på spørgsmål S 1680 ifm. behandlingen af L 46 om afgiftsmæssig ligestilling mellem offentlige og private virksomheder, 2007-08 (2. samling). Det fremgår endvidere af Skatteministerens svar på spørgsmål nr. 666 af 22. maj 2008.

gangspunkt betale lønsumsafgift til staten.³¹ Da Post Danmark ikke er underlagt dette for størstedelen af virksomhedens ydelser, er det med til at fastholde omkostningsfordelen over for konkurrenter.

Post Danmark havde tidligere et fuldstændigt og legalt monopol på store dele af postområdet. Post Danmark er som følge heraf kendt i befolkningen. Det betyder, at forbrugere kan være tilbøjelige til at vælge Post Danmark frem for andre virksomheder på markedet.³² Post Danmark har endvidere blandt andet retten til at udstede frimærker påtrykt 'Danmark' samt til at bruge det kronede posthorn som varemærke.

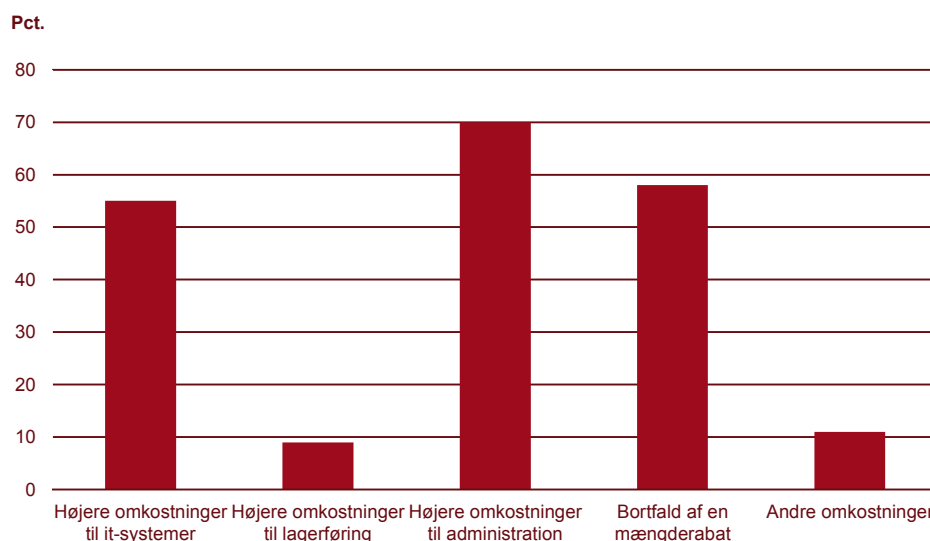
Post Danmark har desuden et veletableret distributionsnetværk, som omfatter alle adresser i Danmark. Da Post Danmark har aktiviteter inden for samtlige postområder (brev, magasinpost, reklamer, pakker, mv.) giver det mulighed for at udnytte viden og ressourcer fra et område på et andet. Nye virksomheder har ikke samme muligheder som en stor og veletableret aktør. Uanset at der også er omkostninger forbundet med at drive et stort distributionsnetværk giver det visse fordele. Det gælder især for mindre forsendelser fra e-handlere, da disse kan distribueres sammen med øvrige forsendelser og i forbindelse med distribution i tyndtbefolkede områder. Eksempelvis kan Post Danmark i visse tilfælde anvende den samme infrastruktur til både at levere momspligtige ydelser og ikke-momspligtige ydelser. Betydningen af dette er beskrevet nærmere i kapitel 3.

En yderligere barriere for tilgang af virksomheder til markedet for pakkeforsendelser er forhøjede omkostninger ved at have mere end én pakkeleverandør. Halvdelen af de danske e-handlere, som har deltaget i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse, har angivet, at der er forhøjede omkostninger ved at have flere pakkeleverandører. De typiske årsager til de øgede omkostninger er bortfald af mængderabat og højere omkostninger til administration, jf. figur 2.7.

³¹ Lønsumsafgift betales af virksomheder, der mod vederlag leverer varer og ydelser, der er fritaget for moms. Loven fritager i § 1, stk. 2 en række momsfritagne virksomheder fra at betale lønsumsafgift, jf. Lovbekendtgørelse nr. 466 af 22. maj 2006 af afgift af lønsum m.v. Hvor stor en andel, virksomhederne skal betale i lønsumsafgift, varierer mellem 2,5 pct. og 10,5 pct. alt efter virksomhedstype, jf. www.skm.dk.

³² Copenhagen Economics (2008), "What is the cost of Post Danmark's universal service obligation?", den. 11. Marts 2008. I kapitel 7 henvises til et studie fra London Economics som viser, at de engelske forbrugere er tilbøjelige til at vælge den befordringspligtige engelske virksomhed, også når det kommer til produkter, som ikke er omfattet af befordringspligten.

Figur 2.7 E-handleres omkostninger ved at have flere pakkeleverandører



Anm.: E-handlerne har besvaret spørgsmålet: "Hvilke omkostninger er der forbundet med at bruge flere brev- og pakkedistributører?" Øvrige omkostninger er bl.a. afhentningsomkostninger pr. leverandør, større sortering samt kørsel til posthus.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Post Danmarks position på markedet betyder, at virksomheden formentlig vil være den fortrukne pakkedistributør blandt mange e-handlere. De forhøjede omkostninger ved at have mere end én leverandør gør det vanskeligere for nye virksomheder at etablere sig på markedet.

Endvidere er Danmark et relativt lille marked set i et internationalt perspektiv. Da markedet er præget af stordriftsfordele kan det være vanskeligt for nye aktører at opnå en tilstrækkelig stor mængde forsendelser til at blive konkurrencedygtige.

Samlet set kan det konkluderes, at væsentlige barrierer for tilgang af nye virksomheder er Post Danmarks momsfritagelse, de høje omkostninger ved at skabe et tilsvarende distributionsnet, Post Danmarks mulighed for at fordele omkostninger på flere typer af forsendelser samt, at e-handlerne oplever forhøjede omkostninger ved at have flere leverandører.

Kapitel 3

Reguleringen på markedet

3.1 Indledning

Markedet for pakkepost er reguleret i postloven. Postloven har til formål at sikre et velfungerende og konkurrencebaseret postmarked. Loven implementerer EU's postdirektiver, som indeholder visse minimumskrav til postbefordringens kvalitet i medlemslandene (befordringspligten). Minimumskravene følger af en politisk beslutning. Dermed er det politisk bestemt, på hvilket serviceniveau postomdeling skal foregå.

Post Danmark er udpeget til befordringspligtig virksomhed i Danmark. Formålet med befordringspligten er blandt andet at skabe sikkerhed for, at breve og pakker op til 20 kg omdeles til adressen alle hverdage i hele landet, også i tyndbefolkede områder, hvor en sådan omdeling kan være urentabel. Med befordringspligten følger også krav til prissætningen. Det er således politisk bestemt, at enkeltforsendelser, dvs. forsendelser der sendes lejlighedsvist, skal følge landsdækkende enhedstakster, mens priserne på øvrige adresserede forsendelser skal være omkostningsægte, ikke-diskriminerende og gennemsigtige.

Principielt vil et politisk bestemt serviceniveau, der er højere end det serviceniveau der ville opstå på et ureguleret marked, give anledning til meromkostninger. Størrelsen af disse meromkostninger afhænger bl.a. af, hvor meget højere det politisk fastsatte serviceniveau er end den service et frit marked ville give. Når befordringspligten lægges hos én virksomhed, kan der også skabes skalafordele hos den befordringspligtige virksomhed som reducerer meromkostningerne.

Det følger af et EU-direktiv, at befordringspligtige posttjenester i EU er fritaget fra moms. Momsfritagelsen gælder dog ikke for forsendelser, hvorom der er forhandlet individuelle vilkår mellem postvirksomheden og afsenderen.

Momsfritagelsen giver umiddelbart Post Danmark fordele på de områder, hvor Post Danmark er udsat for konkurrence. Grundet momsfritagelsen har Post Danmark alt andet lige mulighed for at sælge post- og pakkeydelser til forbrugere og ikke-momspligtige virksomheder billigere end en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed, der ikke er momsfritaget. Befordringspligten betyder på den anden side, at Post Danmark kan have meromkostninger i forhold til en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed. Den samlede virkning afhænger af størrelsen af de to modsatrettede virkninger.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke kunnet foretaget en undersøgelse af omkostningerne ved den samlede befordringspligt, som omfatter både breve og pakker, eller opgjort den samlede besparelse momsfritagelsen medfører. Det skyldes, at Post Danmark i høringssvarene ikke har angivet virksomhedernes omkostnings- og prisforhold på området.

Den befordringspligtige virksomhed skal ikke løbende over for en myndighed godtgøre størrelsen af de ekstra økonomiske byrder befordringspligten medfører. Det vides derfor ikke om den økonomiske fordel, som momsfritagelsen giver den befordringspligtige virksomhed, præcist kompenserer for meromkostningerne ved befordringspligten.

Som følge af, at antallet af e-handlede pakker er steget, er flere virksomheder gået ind på markedet og leverer pakker til forbrugerne. På markedet for pakkeforsendelser er der i dag – ud over Post Danmark – virksomheder, som tilbyder befordring af pakker til forbrugerne på landsdækkende basis.

Den mest almindelige ydelse er levering til en pakkeshop, hvor forbrugerne kan afhente pakker. Levering til pakkeshops eller posthuse er billigere end omdeling til adressen. Det giver bedre muligheder for nye fragtoperatører at konkurrere.

Nye distributører leverer også til forbrugernes adresse. Det gælder fx DAO, som det seneste år har leveret pakker på op til 3 kg til forbrugernes adresse i hele landet.

En undersøgelse af postreguleringen i en række EU-medlemslande viser, at befordringspligten er blevet udmøntet forskelligt. Undersøgelsen viser, at befordringspligten i Danmark er relativt omfattende sammenlignet med eksempelvis Sverige, Nederlandene og Frankrig.

I Danmark er der forholdsvis få virksomheder, der tilbyder befordring af pakker, sammenlignet med eksempelvis Frankrig, Tyskland og Sverige. De nationale posttilsynsmyndigheder har angivet, at der i Frankrig er 8-10 store leverandører, i Tyskland er der fem store og et antal mindre, mens der i Sverige er fire store samt et antal mindre leverandører. I Danmark er to store leverandører samt et antal mindre.

Resultaterne fra analysen giver anledning til at overveje muligheder for at skabe mere lige vilkår for konkurrencen og øge effektiviteten på pakkemarkedet, jf. boks 3.1. Mere lige vilkår for konkurrencen og bedre forbrugerforhold vil kunne skærpe konkurrencen og øge e-handlernes og forbrugernes aktivitet på markedet for forsendelser af pakker til forbrugerne.

Boks 3.1

Overvejelser for styrket konkurrence og forbrugerforhold på markedet for fragt af pakker

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har identificeret forhold, som giver anledning til at overveje, om markedet kan blive mere velfungerende. I overvejelserne indgår blandt andet hensyn til, at regulering på markedet understøtter udvikling og gode konkurrencevilkår.

Det er en politisk beslutning at fastsætte omfanget af befordringspligten. I lyset af udviklingen på markedet for pakkeforsendelser kan der opstå en efterspørgsel efter at tilpasse reguleringen. Følgende to eksempler kan give inspiration til overvejelser om, hvordan en tilpasning af befordringspligten kunne ske.

1. Kan befordringspligten for pakker sendt fra virksomheder til private (B2C) begrænses, således at pligten kun omfatter befordring af pakker, der sendes enkeltvis på vilkår, der er ens for alle?
eller,
2. Kan befordringspligten for pakker begrænses til alene at omfatte omdeling til adressen?

I eksempel 1 vil alene pakker, som indleveres til befordring som enkeltforsendelse på vilkår, der er ens for alle, være omfattet af befordringspligten. Dermed vil momsfrigtagelsen på pakkeforsendelser alene omfatte enkeltforsendelser. Ved enkeltforsendelse forstås pakker, der indleveres lejlighedsvist og/eller i mindre antal og som i medfør af postreguleringen skal beføres til enhedstakster. Udelukket fra befordringspligten vil således være befordringen af pakker til erhverv og privatpersoner, 1) tilbudt virksomheder 2) ifølge kontrakt 3) omfattende befordring af flere pakker. I dette eksempel vil al befordring af flere pakker – i modsætning til enkeltforsendelser - fra erhverv til forbrugerne, være pålagt moms. Det gælder uanset om der sker befordring til pakkeshops eller adressen. Pakkeforsendelser, som indleveres lejlighedsvist på posthuset, vil imidlertid stadig være omfattet af befordringspligten.

I eksempel 2 vil alene pakker, som indleveres til befordring med omdeling (dvs. til adressen) være omfattet af befordringspligten. Således vil alle forbrugere være garanteret at kunne få leveret til adressen. Befordring af pakker, der leveres til pakkeshops, posthus mv., vil derimod

ikke være omfattet af en pligt om befordring. Momsfritagelsen vil således alene omfatte pakker, der leveres til adressen, mens befordring af pakker, der leveres til pakkeshops og posthuse, vil være pålagt moms. I dette eksempel vil det skulle overvejes, hvordan det praktisk vil

kunne gennemføres, at det er valget af leveringssted, der afgør om en pakke pålægges moms eller ej. Da pakkemodtageren selv har mulighed for at vælge leveringssted kan det komplicere et sådant system.

Samlet set vurderes de ovenfor beskrevne overvejelser at kunne øge forbrugervelfærden. Den øgede forbrugervelfærd vil dog ikke nødvendigvis komme alle forbrugere til gode. Når der ikke stilles krav om ens leveringsvilkår i alle områder af Danmark kan det være, at der tilbydes én løsning i et område og en anden løsning i et andet område.

Det følger af begge overvejelser, at statens udgifter til momsfritagelsen vil blive reduceret, såfremt omfanget af befordringspligten begrænses. Samtidig vil en begrænsning af befordringspligten medføre højere momsudgifter for Post Danmark. Da eksempel 1 er mere omfattende end eksempel 2 vil det også medføre en større besparelse for staten, i form at øgede momsindtægter.

I dag har Post Danmark befordringspligt på nogle områder for breve og pakker op til 20 kg. Pakker sendt mellem private (C2C) og fra virksomheder til forbrugere (B2C) er omfattet af befordringspligten. Pakker sendt mellem virksomheder (B2B) på kontrakt er ikke omfattet af befordringspligten. Nogle pakker, der sendes fra virksomheder til private (B2C), er momsfritaget, og nogle er ikke.

Begge overvejelser omfatter ikke direkte brevområdet, herunder maxibreve eller pakkeforsendelser mellem virksomheder (B2B). Eksempel 1 omfatter endvidere ikke forsendelser mellem forbrugere (C2C), mens eksempel 2 også omfatter C2C-forsendelser.

Ved *enkeltforsendelse* forstås pakker, der indleveres lejlighedsvist og/eller i mindre antal og som i medfør af postreguleringen (postlovens § 15, stk. 3) skal befordres til landsdækkende enhedstakster. Ved befordring af pakker, der *tilbydes offentligheden*, forstås, at den tilbudte tjeneste er ens for alle, bl.a. med hensyn til leveringsvilkår og priser.

En yderligere overvejelse kunne være at adskille den tætte kobling mellem momsfritagelse og befordringspligt. Det vil imidlertid kræve en ændring af et EU-direktiv.

Det er en politisk beslutning at ændre på omfanget af befordringspligten. Ovenstående overvejelser har til formål at inspirere de politiske beslutningstagere. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at begge overvejelser vil kunne forbedre rammerne for konkurrencen på markedet og begrænse en af barriererne for et mere velfungerende pakkemarked. I en politisk beslutning vil øvrige hensyn skulle balanceres i forhold hertil.

Overvejelserne vedrører ikke direkte forsendelser af breve, selv om en stor del af e-handlen sendes som brevforsendelse. Det skyldes, at Post Danmark er den eneste udbyder af befordring af maxibreve og at dermed ikke er et egentligt marked for denne type fragtydelse. Endvidere er det ikke muligt at adskille breve sendt fra e-handlere fra øvrige brevforsendelser. Det vil således være meget vanskeligt at implementere og administrere et sådant system.

Post Danmark har oplyst, at hvis virksomheden løses fra pligten til at udbringe B2C-pakker, vil virksomheden overveje vilkårene for denne ydelse. I disse kommercielle overvejelser vil indgå frekvens og udbredelse af omdelingen af B2C-pakker til adressen i de tyndere befolkede områder af Danmark. Derimod har Post Danmark ikke indikeret, at udbringning til pakkeshops vil blive påvirket af ændringen.

Der eksisterer i dag et landsdækkende distributionsnetværk i form af Dagbladenes Distributionsnet, som leverer flere typer pakker til forbrugernes adresse. Et sådant distributionsnetværk vil formentlig kunne varetage levering af pakker til forbrugeres adresse, under forudsætning af, at det stilles lige i konkurrencen med Post Danmark.

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at en følge af, at der er flere konkurrenter på markedet for pakkeforsendelser, både for så vidt angår levering til adressen og til pakkeshops, er, at det formentlig vil være mindre attraktivt for Post Danmark at forhøje priserne betydeligt, i tilfælde af, at omfanget af befordringspligten skulle blive begrænset. Det afhænger dog af konkurrencepresset fra andre aktører. Post Danmark vil have incitament til at ændre prisstrukturen sådan, at priserne forhøjes der, hvor konkurrencen er mest begrænset, fx udbringning i tyndt befolkede landområder, og at priserne sænkes der, hvor konkurrence er mest intens – fx i tæt befolkede byområder.

3.2 Generel regulering på markedet

Den danske postsektor er reguleret i postloven, som implementerer EU's postdirektiver. Postloven har til formål at sikre et velfungerende og konkurrencebaseret postmarked og følger af en politisk beslutning. Derudover skal postloven sikre, at der sker en landsdækkende levering af adresserede forsendelser til overkommelige priser, og som er tilpasset brugernes behov.³³

I 2011 blev postmarkedet fuldt liberaliseret. Til trods for liberaliseringen af markedet indeholder EU's postdirektiv fortsat visse minimumskrav til postbefordringens kvalitet i medlemslandene (befordringspligten). Befordringspligten medfører, at medlemslandene som udgangspunkt skal garantere én indsamling og én levering til enhver adresse alle arbejdsdage, også i tyndt befolkede områder, hvor en sådan omdeling kan være urentabel for postvirksomheden.³⁴ For pakker gælder kravene for forsendelser på op til 10 kg.

Baggrunden for befordringspligten er et hensyn om at opretholde en landsdækkende postservice af god kvalitet. Desuden skal befordringspligten bidrage til at sikre social og territorial sammenhængskraft. Det indebærer en sikkerhed for, at der bliver leveret breve og pakker i alle dele af landet. E-handel giver fjerntliggende og tyndt befolkede områder nye muligheder for at deltage i det økonomiske liv. Det forudsætter tilvejebringelse af gode posttjenester.³⁵

Befordringspligten udgør således en garanti for, at virksomheder og forbrugere har en landsdækkende posttjeneste af en nærmere defineret kvalitet i de tilfælde, hvor det antages, at postvirksomhederne på markedet ikke af egen drift er tilskyndet til at opfylde en tilsvarende kvalitetsstandard.

Befordringspligten er nødvendig, hvis der ikke på markedsmæssige vilkår vil ske en tilfredsstillende befordring af postydelser svarende til de minimumskrav, der er truffet politisk beslutning om. Omvendt er det ikke nødvendigt med befordringspligt i de tilfælde, hvor der bliver udbudt ydelser af én eller flere virksomheder på tilfredsstillende vilkår. Der er fx ikke befordringspligt af pakker, der vejer mere end 20 kg eller pakker, der sendes mellem virksomheder (B2B).

Det er op til det enkelte medlemsland at fastlægge de nærmere krav til postomdelingens serviceniveau. Det er således resultatet af en politisk beslutning, hvor omfattende befordringspligten skal være eksempelvis i relation til antallet af posthuse eller - som fremhævet i denne analyse - i relation til omfanget af det pakkesegment, som ønskes omfattet af pligten.

³³ Jf. postlovens § 1.

³⁴ Præamblen til det 3. postdirektiv (2008/6/EF), pkt. 21.

³⁵ Præamblen til det 3. postdirektiv (2008/6/EF), pkt. 22.

I Danmark er Post Danmark udpeget som befordringspligtig virksomhed. Post Danmark skal omdele breve 6 dage om ugen og pakker 5 dage om ugen³⁶. I Danmark omfatter befordringspligten adresserede breve op til 2 kg og adresserede pakker op til 20 kg. Både private og erhvervsmæssige forsendelser er omfattet af befordringspligten. Undtaget fra befordringspligten er dog adresserede pakker til erhvervsmottagere, der befordres i henhold til en kontrakt med en erhvervsafsender (dvs. B2B pakker).

For enkeltforsendelser skal anvendes landsdækkende enhedstakster. Dette krav gælder ikke for de øvrige befordringspligtige forsendelser, hvis priser dog skal være omkostningsægte, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

Det følger af et EU-direktiv, at de postvirksomheder, som er tildelt befordringspligten, er fritaget fra at betale moms af de befordringspligtige ydelser.³⁷ I momsloven fastslås det, at momsfritagelsen dog ikke omfatter leverancer, hvor "der er forhandlet individuelle vilkår", jf. boks 3.2.

Boks 3.2 Momsloven fritager visse posttjenester for moms

Den danske momsfritagelse for befordringspligtige tjenester følger af momslovens § 13, stk. 1, nr. 13. Bestemmelsen fastslår, at momsfritagelsen dog ikke omfatter leverancer, hvor "der er forhandlet individuelle vilkår".

Forarbejderne til bestemmelsen giver vejledning i forhold til, hvilke postale ydelser der *ikke* anses som individuelt forhandlede, dvs.:

- » Levering i overensstemmelse med en generel prisliste
- » Levering til nedsat pris i forhold til den generelle prisliste, hvor den nedsatte pris gælder for alle kunder, som opfylder nærmere betingelser i forhold til for eksempel mængde, frankeringsform, indleveringsform mv.

I relation til afgrænsningen af individuelt forhandlede vilkår, anføres følgende i forarbejderne¹:

"For vilkår forhandlet individuelt anses det for karakteristisk, at ydelserne er forhandlet og tilpasset specifikke behov enten hos den enkelte virksomhed eller hos virksomheder, koncerner eller sammenslutninger af virksomheder, foreninger mv., hvor de enkelte deltagere kan identificeres individuelt."

Hvorvidt Post Danmarks befordring af eksempelvis e-handlede pakker til forbrugerne er momsfritaget må bero på en konkret vurdering af, hvorvidt priserne eller de øvrige aftalevilkår følger en standard eller er individuelt tilpasset e-handleren i det enkelte kundeforhold. Det tilkommer Post Danmark og e-handleren at vælge, om et vilkår skal gøres til genstand for individuel forhandling. Det tilkommer endvidere Post Danmark selv at foretage vurderingen af, hvorvidt et vilkår er individuelt forhandlet, og således om leverancen er momspligtig.

Note 1: Forarbejderne til lov om ændring af momsloven (lov nr. 1361 af 8/12/2012), lovforslag 2010/1 LSF 23, fremsat 6. oktober 2010.

³⁶ Aftale af 27. maj 2013 om sikring af befordringspligten, pålægger Post Danmark befordringspligten i perioden 2014-2016. Befordringspligten ændres, i forhold til i dag således, at Post Danmark ikke omdeler A-breve til private modtagere om mandagen.

³⁷ Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem, Art. 132, stk. 1, litra a. Momsfritagelsen er blevet fortolket ved EU-Domstolens dom i sagen T-357/07, TNT, hvoraf kan udledes, at momsdirektivets betegnelse "det offentlige postvæsen" bør forstås som helt eller delvist befordringspligtige postvirksomheder.

Post Danmark skal således som udgangspunkt ikke opkræve moms ved salg af befordringspligtige ydelser til forbrugere og virksomheder, medmindre de er genstand for individuelt forhandlede vilkår med Post Danmark. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke oplysninger om, hvor stor en del af Post Danmarks pakkeforsendelser, der er omfattet af aftaler med individuelt forhandlede vilkår.

I postloven er der også indført en adgang til at give Post Danmark kompensation for befordringspligten ved en såkaldt udligningsordning. Den indebærer, at andre postvirksomheder, der leverer adresserede breve på op til 2 kg og pakker op til 20 kg, kan blive pålagt at bidrage til at dække eventuelle urimelige økonomiske byrder forbundet med befordringspligten.³⁸

Kompensation via udligningsordningen gælder imidlertid ikke for pakker, som er omfattet af en kontrakt mellem afsender og pakkeleverandør.³⁹ Undtagelsen blev indført i 2011 i lyset af, at e-handlen var voksende, samt at pakkemarkedet i forvejen var liberaliseret og præget af konkurrence.⁴⁰ Udligningsordningen er indtil nu ikke blevet anvendt for de øvrige posttjenester.

Det er ikke et krav i medfør af postdirektivet, at én virksomhed varetager hele befordringspligten. Det er en mulighed at udpege forskellige virksomheder til at varetage forskellige elementer af befordringspligten eller til at dække forskellige geografiske områder.⁴¹ Af postloven følger dog, at der i Danmark skal udpeges én befordringspligtig virksomhed.⁴²

3.3 Konkurrencemæssige fordele og byrder for Post Danmark

At være udpeget som den befordringspligtige virksomhed giver visse fordele for Post Danmark. Der er dog også ulemper i form af omkostninger forbundet med at varetage befordringspligten. Omfanget af byrderne ved at varetage en befordringspligt afhænger af, hvilke ydelser konkurrerende virksomheder tilbyder på markedet, jf. boks 3.3.

Befordringspligten i Danmark er mere omfattende end eksempelvis i Sverige, Nederlandene og Frankrig.

³⁸ Udligningsordningen medfører, at alle postvirksomheder, der leverer adresserede breve på op til 2 kg og pakker op til 20 kg, kan blive pålagt, at betale til en udligningsordning. Denne udligningsordning skal fordele de omkostninger der er ved befordringspligten, mellem alle virksomheder der tilbyder levering af breve og pakker.

³⁹ jf. § 1, stk. 3, i bkg. om udligningsordningen (bkg. nr. 725 af 24/06/2011).

⁴⁰ Jf. Trafikudvalget 2010-11, L44, bilag 13, hvoraf det blandt andet fremgår, at "det er Transportministeriets vurdering, at det – i lyset af udviklingen på pakkemarkedet – vil være usandsynligt, at en udligningsordning vil blive bragt i anvendelse på markedet for pakker. Pakkemarkedet er ikke mindst på grund af den stigende internethandel – i modsætning til brevmarkedet – generelt et marked i vækst. Endvidere er pakkemarkedet i forvejen liberaliseret og præget af konkurrence."

⁴¹ Art. 4, stk. 2 i direktiv 97/67/EF som ændret ved direktiv 2008/6/EF.

⁴² Postlovens § 14, stk. 1.

Boks 3.3

Byrde ved befordringspligten

Befordringspligten sikrer forbrugerne adgang til en ydelse, som virksomheder ellers ikke ville levere på markedsvilkår. Minimumskravene til befordringspligten er fastsat i EU's postdirektiv. Nationalt kan der træffes politisk beslutning om at indføre yderligere krav til befordringspligten.

Fx kan det være et krav, at borgere i tyndtbefolkede områder modtager pakker seks gange om ugen til en national enhedstakst. I nogle områder kan levering i henhold til kravene i befordringspligten være urentabel. Fx kan det være, at virksomheder kun kan opnå et overskud, hvis leveringen begrænses til tre gange om ugen. I så fald er der behov for befordringspligt for dermed at opretholde levering seks gange om ugen.

Ved at indføre en befordringspligt sikres det således, at fx borgerne i tyndtbefolkede områder modtager den ydelse, som der ønskes fra politisk side og som ellers ikke ville blive leveret af markedet.

Den befordringspligtige ydelse vil i så fald udgøre en regulatorisk byrde (meromkostning) for den befordringspligtige virksomhed.

Ifølge bl.a. Copenhagen Economics (2008)¹ er den regulatoriske byrde givet ved forskellen mellem de merindtægter og de meromkostninger, som den befordringspligtige ydelse skaber for den befordringspligtige virksomhed set i forhold til en situation, hvor den givne virksomhed leverer ydelsen på markedsvilkår.

Hvis en virksomhed fx ville levere en ydelse tre gange om ugen på markedsvilkår, men bliver pålagt at levere ydelsen fem gange om ugen, vil den regulatoriske byrde være forskellen mellem de merindtægter og de meromkostninger, som virksomheden har ved at være pålagt at skulle levere to gange mere om ugen, end hvad virksomheden ville have gjort på markedsvilkår.

Grundet den regulatoriske byrde modtager den befordringspligtige virksomhed typisk en compensation for befordringspligten.

Hvis en virksomhed uden befordringspligt leverer en tilsvarende ydelse som den befordringspligtige virksomhed, vil omkostningerne ved befordringspligten være nul.

Note 1: Copenhagen Economics (2008), "What is the cost of Post Denmark's universal service obligation", 11. marts 2008, s. 11.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke kunnet foretage en undersøgelse af omkostningerne (den regulatoriske byrde) ved den samlede befordringspligt, som omfatter både breve og pakker, eller opgjort den samlede besparelse momsfrigtagelsen medfører. Det skyldes, at Post Danmark i høringsvarene ikke har angivet virksomhedernes omkostnings- og prisforhold på området.

EU-Kommissionen har vurderet, at momsfrigtagelsen på postmarkedet har en uhensigtsmæssig effekt på konkurrencen og derfor bør afvikles.⁴³ Kommissionens vurdering har dog endnu ikke ført til en ophævelse af momsfrigtagelsen på posttjenester som fastlagt i momsdirektivet. Senest har Kommissionen i en høring om et integreret marked for e-handel identificeret, at blandt andet forskelle i momsreglerne landene imellem begrænser mulighederne for tværnational e-handel.⁴⁴ Kommissionen vil på baggrund af høringen vurdere mulighederne for at skabe et integreret pakkemarked.

⁴³ Kommissionens forslag til ændring af direktiv 77/388/EEC (det tidligere momsdirektiv), COM(2003) 234 af 5. maj 2003.

⁴⁴ Se mere om høringen på Kommissionens hjemmeside: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/parcels-delivery_en.htm.

Flere aktører på markedet, blandt andet den næststørste pakkedistributør GLS, har fremhævet overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Post Danmarks momsfrigtagelse begrænser konkurrencen på markedet. Ifølge GLS begrænser momsfrigtagelsen således virksomhedens evne til at etablere et egentligt konkurrencepres på Post Danmark. Ligeledes har DAO oplyst overfor styrelsen, at virksomheden – i samarbejde med de øvrige distributører i Dagbladenes Distributionsnet – vil kunne være mere effektive i konkurrencen, hvis Post Danmarks momsfrigtagelse på pakker blev ophævet, og DAO dermed kan få et større volumen

Momsfrigtagelsen giver umiddelbart Post Danmark fordele på de områder, hvor Post Danmark er udsat for konkurrence. Grundet momsfrigtagelsen har Post Danmark alt andet lige mulighed for at sælge post- og pakkeydelser billigere end en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed, der ikke er momsfrigtaget. Befordringspligten betyder på den anden side, at Post Danmark kan have meromkostninger i forhold til en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed. Den samlede virkning afhænger af størrelsen af de to modsatrettede virkninger.

Betydning af en momsfrigtagelse for konkurrencevilkårene

En momsfrigtagelse har forskellig virkning afhængigt af, om momsfrigtagne produkter sælges til forbrugere, ikke-momspligtige virksomheder eller momspligtige virksomheder, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1 Oversigt over hvornår momsfrigtagelsen finder anvendelse

	Forbrugere	Ikke-momspligtige virksomheder	Momspligtige virksomheder
Standard pris/standard kontrakt	Ja	Ja	Ja
Individuelt forhandlede vilkår	-	Nej	Nej

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

En momsfrigtaget virksomhed skal *ikke* opkræve moms ved salg af post- og pakkeydelser til en listeprijs. Hvis en forbruger eller en momspligtig virksomhed køber en post- eller pakkeydelse på et posthus til listeprijs, vil der således ikke skulle opkræves moms. Omvendt vil der skulle opkræves moms, hvis en virksomhed har indgået en aftale med individuelt forhandlede vilkår med den befordringspligtige virksomhed.

En momsfrigtagelse kan være en konkurrencemæssig fordel isoleret set. I det følgende gives eksempler på, at en momsfrigtagelse kan føre til ulige konkurrencevilkår mellem virksomheder, der er lige effektive og leverer de samme typer af ydelser. I praksis kan der være forskel på, hvilke ydelser de to virksomheder leverer, fx som følge af at en virksomhed er pålagt en befordringspligt. I så fald vil betydningen af en momsfrigtagelse skulle balanceres mod de meromkostninger en sådan pligt medfører.

Salg til forbrugere

Momsfrigtagelsen giver isoleret set Post Danmark en konkurrencemæssig fordel ved salg til forbrugere. Det skyldes, at standardpriserne ikke er pålagt moms, mens konkurrerende pakkedistributører skal opkræve 25 pct. i moms af forbrugerne, jf. boks 3.4.

Boks 3.4

Eksempel på hvordan momsfrigtagelsen påvirker forbrugernes valg af pakkeleverandør

I dette eksempel antages det, at Post Danmark og en konkurrerende pakkeleverandør leverer en identisk ydelse. Det indebærer således, at kvaliteten af ydelsen er identisk. Der vil dermed ikke være nogen regulatorisk byrde (meromkostninger) ved befordringspligten for den givne ydelse, da en konkurrerende pakkeleverandør leverer en identisk ydelse på markedsvilkår, jf. boks 3.3. I praksis kan der for nogle ydelser være forskel på, hvad de forskellige virksomheder tilbyder kunderne.

Hvis Post Danmark og en konkurrerende pakkeleverandør er lige effektive, vil de som udgangspunkt have de samme omkostninger til at levere en pakke for en forbruger. Det antages i dette eksempel, at begge pakkeleverandører hver især vil have omkostninger på 55 kr. inkl. 5 kr. i indgående moms til at levere pakken for en forbruger.

Grundet Post Danmarks momsfrigtagelse skal Post Danmark ikke opkræve salgsmoms af en forbruger ved køb af en pakkeleverance. Post Danmark kan derfor tilbyde forbrugeren at levere pakken for 55 kr.

En konkurrerende pakkeoperatør skal opkræve en salgsmoms på 25 pct. ved salg af en pakkeleverance for en forbruger. Den konkurrerende pakkeoperatør vil derfor skulle opkræve 62,50 kr. for at levere pakken for forbrugeren, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2 Effekt af momsfrigtagelsen ved salg til forbrugere

Kr.	Post Danmark	Alternativ leverandør
Omkostninger til varekøb, ekskl. Moms	50,00	50,00
Indgående moms betalt ved varekøb mv.	5,00	5,00
Opkrævning af udgående moms	0,00	12,50
Samlet pris for levering	55,00	62,50

Kilde: Egen tilvirkning.

Den konkurrerende pakkeoperatør kan i modsætning til Post Danmark fratrække den indgående moms fra salgsmomsen, hvilket gør, at prisforskellen bliver mindre end 25 pct.

Forbrugeren vil vælge det billigste tilbud, som grundet momsfrigtagelsen vil være Post Danmark.

Se bilag 4 for en uddybende beskrivelse af tallene.

Salg til momspligtige virksomheder

Ved salg til momspligtige virksomheder, fx en e-handler, kan e-handleren trække momsen fra i virksomhedens momsregnskab. E-handleren vil i dette eksempel foretrække at købe en fragtydelse med moms i stedet for at købe det momsfrtagne produkt af Post Danmark. Det skyldes, at Post Danmarks indgående moms er en omkostning for Post Danmark, som viderefaktureres til den momspligtige virksomhed gennem en lidt højere pris, jf. boks 3.5.

Boks 3.5

Eksempel på hvordan momsfrigtagelsen kan påvirke en momspligtig virksomheds valg af pakkeleverandør

En momspligtig virksomhed kan trække indgående moms betalt ved køb af en pakkeleverance fra i sit momsregnskab. En momspligtig virksomhed vil derfor vælge den pakkeoperatør, der har den laveste pris ekskl. salgsmoms.

Som ved eksemplet i boks 3.4 antages det, at Post Danmark og den konkurrerende pakkeleverandør leverer en identisk ydelse. Dermed vil der ikke være nogen regulatorisk byrde ved levering af denne ydelse for Post Danmark.

Hvis Post Danmark og en konkurrerende pakkeleverandør er lige effektive, vil de som udgangspunkt have de samme omkostninger til at levere en pakke for en momspligtig virksomhed. Det antages i dette eksempel, at begge pakkeleverandører hver især vil have omkostninger for 55 kr. inkl. 5 kr. i indgående moms til at levere en pakke for en momspligtig virksomhed.

Grundet bestemmelserne i momsfrigtagelsen kan Post Danmark som udgangspunkt ikke fratrække de 5 kr. i indgående moms, som selskabet har betalt. Den indgående moms bliver dermed en omkostning for Post Danmark. For at få dækket sine omkostninger vil Post Danmark derfor skulle opkræve 55 kr. for at levere en pakke for en momspligtig virksomhed.

Den konkurrerende pakkeleverandør skal opkræve salgsmoms i forbindelse med en levering af en pakke for en momspligtig virksomhed, eksempelvis en e-handler. For at levere en pakke for en e-handler vil den konkurrerende pakkeleverandør derfor opkræve en pris på 62,50 kr. inkl. salgsmoms, hvoraf salgsmomsen udgør 12,50 kr. Dvs., prisen for at få leveret en pakke er 50 kr. ekskl. moms for e-handleren.

Prisen ekskl. salgsmoms for en e-handler vil derfor være 55 kr. hos Post Danmark og 50 kr. hos den konkurrerende leverandør, fordi e-handleren kan trække momsen fra og derfor vil vælge den billigste pakkeoperatør, som i dette tilfælde vil være den konkurrerende leverandør.

I denne sammenhæng er det dog vigtigt at bemærke, at det står Post Danmark frit for at indgå en aftale med individuelt forhandlede vilkår med e-handleren. I så fald vil Post Danmark skulle opkræve salgsmoms, og kan dermed også fratrække den indgående moms i sit momsregnskab præcis som den konkurrerende pakkeleverandør.

Prisen for både Post Danmark og den konkurrerende pakkeoperatør vil være 50 kr. E-handleren vil dermed være indifferent i sit valg mellem de to pakkeoperatører.

Se bilag 4 for en uddybende beskrivelse af tallene.

I dette tilfælde er momsfrigtagelsen således tilsyneladende en konkurrencemæssig *ulempe* for Post Danmark. Det er dog her vigtigt at bemærke to forhold.

For det første står det Post Danmark og en virksomhed frit for at indgå en aftale med individuelt forhandlede vilkår. Hvis der indgås en aftale med individuelt forhandlede vilkår, er ydelsen ikke omfattet af momsfrigtagelsen. Post Danmark vil dermed kunne trække den indgående moms, som Post Danmark har betalt, fra den salgsmoms, som Post Danmark opkræver.

I dette tilfælde kan Post Danmark trække de 5 kr. i indgående moms fra den udgående moms. De to postoperatører vil dermed – alt andet lige – være lige gode alternativer for den momspligtige virksomhed, jf. boks 3.5.

Anvendelse af udlægsreglen

For det andet kan e-handleren vælge at anvende momslovens regler om udlæg.⁴⁵ Udlægsreglen indebærer, at e-handleren kan holde omkostninger forbundet med fragtydelsen helt uden for momsgrundlaget. I så fald betragtes e-handlerens udgift til fragt som et beløb eller udlæg, som e-handleren har afholdt i købers navn og for dennes regning.

En e-handler, der vælger at anvende udlægsreglen, skal sørge for at overholde visse krav til faktureringen af fragtydelsen over for køberen. Gebyrer, der opkræves til dækning af e-handlerens fragttudgifter, skal anføres særskilt over for kunden, uden angivelse af, at gebyret indeholder moms. En e-handler kan således ikke anvende udlægsreglen, hvis vedkommende over for forbrugeren angiver en samlet pris for varen inklusiv forsendelsesomkostninger.

En e-handler, der køber en *momsfri* fragtydelse fra Post Danmark og overholder faktureringskravene forbundet med anvendelsen af udlægsreglen, kan holde betalingen for fragtydelsen helt uden for sin momspligtige omsætning. Udgiften for fragt betalt hos Post Danmark overvæltes på forbrugeren i form af et standardgebyr. Hverken e-handleren eller forbrugeren kommer i dette tilfælde til at betale købsmoms af fragten, jf. boks 3.6.

Momsfritagelsen giver umiddelbart Post Danmark fordele på de områder, hvor Post Danmark er udsat for konkurrence.

⁴⁵ Se bilag 5 for en uddybende beskrivelse af retsgrundlaget for udlægsreglerne.

Boks 3.6

Eksempel på hvordan momsfrigtagelsen og udlægsreglen kan påvirke en momspligtig virksomheds valg af pakkedistributør

Hvis en e-handler anvender udlægsreglen, vil e-handlerens omkostninger til at få leveret en pakke til en forbruger *ikke* indgå i selskabets momspligtige omsætning.

I eksemplet antages det, at e-handleren har omkostninger til salg af en vare på 100 kr. eksklusiv fragt af varen til forbrugeren. Ved brug af udlægsreglen vil e-handleren således kun skulle opkræve salgsmoms af de 100 kr., da fragten *ikke* indgår i selskabets momspligtige omsætning. Dermed skal e-handleren altså kun opkræve 25 kr. i udgående moms, jf. tabellen nedenfor.

Som i eksemplerne i boks 3.4 og 3.5 antages det, at Post Danmark og den konkurrerende pakkeoperatør begge har omkostninger på 55 kr. inkl. 5 kr. i indgående moms til at levere pakken for e-handleren til en forbruger, og at der ikke er nogen regulatorisk byrde ved befordringspligten for denne ydelse.

Ved brug af udlægsreglen vil en e-handler ved køb af en momsfrigtaget fragtydelse kunne sælge varen inkl. levering til en forbruger for 180 kr., jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3 **Effekt af momsfrigtagelsen ved brug af udlægsreglen**

Kr.	Post Danmark	Alternativ leverandør
Indgående moms til fragt	0,00	12,50
Omkostninger til fragt ekskl. Moms	55,00	50,00
Øvrige omkostninger til salg	100,00	100,00
Samlet pris, ekskl. udgående moms	155,00	150,00
Udgående moms	25,00	37,50
Samlet pris som en e-handler kan tilbyde en forbruger, inkl. Moms	180,00	187,50

Kilde: Egen tilvirkning.

Ved brug af en konkurrerende pakkeoperatør indgår omkostningerne til levering i e-handlerens momspligtige omsætning. E-handleren vil derfor skulle opkræve moms af 150 kr. svarende til 37,50 kr. Dermed bliver den samlede pris for en vare inkl. levering som e-handleren kan tilbyde en forbruger 187,50 kr.

E-handleren vil altså kunne sælge en vare inkl. levering billigere gennem Post Danmark ved brug af udlægsordningen end ved levering gennem en konkurrerende leverandør.

Se bilag 4 for en uddybende beskrivelse af tallene.

En e-handler, der køber en momspligtig fragtydelse fra en anden postvirksomhed end Post Danmark, kan tilsvarende ved anvendelsen af udlægsreglen, holde betalingen for fragtydelsen helt uden for sin momspligtige omsætning. Det vil dog ikke være en fordel for e-handleren, fordi e-handleren i dette tilfælde ikke kan fratrække købsmomsen på fragtydelsen i selskabets momsregnskab, da denne skal holdes uden for selskabets momspligtige regnskab. E-handleren vil derfor ikke foretrække at anvende udlægsreglen ved køb af momspligtige fragtydelser.

Denne forskel stiller en momsfrigtaget pakkedistributør bedre i konkurrencen med ikke-momsfritagne pakkedistributører, da den momsfritagne distributør kan drage en direkte fordel af momsfrigtagelsen i forhold til e-handlerne.

Salg til ikke-momspligtige virksomheder

Hvis en ikke-momspligtig virksomhed *ikke* har indgået en individuelt forhandlet kontrakt med Post Danmark, og dermed sender sine breve og pakker fra postkasser og postbetjeningssteder, vil situationen være den samme som ved salg til forbrugere, jf. boks 3.3. Post Danmark har dermed en konkurrencemæssig fordel i forhold til konkurrerende leverandører ved salg til ikke-momspligtige virksomheder uden en aftale med individuelt forhandlede vilkår.

Når en ikke-momspligtig virksomhed og Post Danmark indgår en aftale med individuelt forhandlede vilkår, skal Post Danmark opkræve moms af de ydelser, som indgår i aftalen mellem den ikke-momspligtige virksomhed og Post Danmark. Dermed bliver den indgående moms en omkostning for den ikke-momspligtige virksomhed, og Post Danmark har dermed ikke en direkte fordel af momsfrigtagelsen.

Helt overordnet set har Post Danmark dog den konkurrencemæssige fordel, at selskabet selv kan vælge, om det er mest fordelagtigt at tilbyde en ikke-momspligtig virksomhed momsfrigtagelse eller en individuelt forhandlet aftale alt afhængigt af, hvad der er mest fordelagtigt for Post Danmark.

Delkonklusion

Momsfrigtagelsen giver umiddelbart Post Danmark fordele på de områder, hvor Post Danmark er udsat for konkurrence. Grundet momsfrigtagelsen har Post Danmark i flere tilfælde mulighed for at sælge post og pakkeydelser billigere end en lige så effektiv konkurrerende leverandør, der ikke er momsfrigtaget. Det er fx tilfældet ved salg til forbrugere, jf. boks 3.4, og e-handlere, der anvender udlægsreglen, jf. boks 3.6. Befordringspligten betyder på den anden side, at Post Danmark kan have meromkostninger i forhold til en lige så effektiv konkurrerende fragtvirksomhed. Den samlede virkning afhænger af størrelsen af de to modsatrettede virkninger.

Stordriftsfordele

En postvirksomheds enhedsomkostninger ved at levere breve og pakker er faldende med antallet af forsendelser, der bliver leveret – op til en vis grænse. I den økonomiske litteratur kaldes dette *economics of scale*. Omkostningerne til at udbringe en ekstra pakke er således lavere, hvis der allerede er andre forsendelser, som skal leveres på samme rute. For brevfor-sendelser viser en analyse af OECD, at en stigning i brevfor-sendelser med 10 pct. vil medføre en stigning i omkostningerne på mellem 6-8 pct.⁴⁶

For en pakkedistributør betyder det, at omkostningen pr. pakke (enhedsomkostningen) er lavere, jo flere pakker der sendes.⁴⁷ En pakkeoperatør med en relativt stor distribution af pakker, vil således som udgangspunkt have lavere enhedsomkostninger end en pakkeoperatør med en relativt lille distribution af pakker. Det kan fx betyde, at en pakkedistributør kan sende tre mio. pakker billigere end tre pakkedistributører, der tilsammen sender tre mio. pakker.

En pakkedistributør, der har et veletableret distributionsnetværk og leverer en bred vifte af ydelser, vil endvidere have en fordel ved ofte at kunne anvende den samme infrastruktur til at levere de forskellige ydelser.

⁴⁶ OECD (1999), "Policy roundtables. Promoting Competition in Postal Services. 1999".

⁴⁷ Se eksempelvis Tirole, J.R. (1988), "The Theory of Industrial Organisation", MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, fjortende udgave, 2003, s. 16: "Very roughly, economics of scale exist when the production cost of a single product decreases with the number of units produced".

Det er eksempelvis tilfældet, når den samme infrastruktur anvendes til at distribuere pakker sendt mellem forbrugere og erhvervspakker sendt mellem virksomheder. Den samme infrastruktur bliver således anvendt til at sende to forskellige typer af ydelser. Jo større volumen er ved salg af ydelser til forbrugerne (momsfrit), jo billigere bliver det for pakkedistributøren at levere erhvervspakker til virksomheder (momspligtigt) i konkurrence med andre udbydere. I den økonomiske litteratur kaldes dette for *economics of scope*.⁴⁸

Hvis en pakkedistributør har en konkurrencemæssig fordel ved salg af ydelser fx til forbrugere, kan fordelene altså også give en yderligere indirekte konkurrencemæssig fordel ved salg af andre typer af ydelser eksempelvis distribution af erhvervspakker.

Economics of scale og scope har den positive effekt, at omkostningerne reduceres. Omkostningsbesparelser af denne karakter er gavnlig for markedet og forbrugerne, forudsat at besparelserne kommer forbrugerne til gode, fx gennem yderligere effektiviseringer, udvikling af produkter eller prisnedsættelser.

På markedet for post- og pakkedistribution er udnyttelsen af skalafordele vigtig for, at forbrugere og virksomheder kan få lave priser. På den anden side kan en virksomhed, som ikke er udsat for et konkurrencepres have begrænset incitament til at være innovativ og effektivisere driften, sammenlignet med virksomheder i konkurrence. I så fald er det ikke til gavn for forbrugerne, at der kun er én stor virksomhed på markedet, da virksomheden ikke er underlagt et stærkt pres for at lade stordriftsfordelene komme forbrugere og virksomheder til gode gennem lavere priser på pakkedistribution.

Post Danmark har en markedsandel, der er højere end de konkurrerende leverandører på markedet for pakkedistribution. Post Danmark kan dermed i højere grad realisere stordriftsfordele. Post Danmark har oplyst, at stordriftsfordelene, både i form af scale og scope primært angår levering i yderområderne. Det skyldes at Post Danmark særligt i yderområderne leverer momsfritage og momspligtige produkter sammen. Befordringspligten medfører på den måde isoleret set en fordel for Post Danmark. De omkostninger der er forbundet med befordringspligten i yderområder, opvejes således delvist af de stordriftsfordele befordringspligten også medfører.

For at stordriftsfordelene kommer forbrugerne til gode, er det vigtigt, at virksomheder har lige muligheder for at realisere besparelser gennem stordriftsfordele. Det skærper konkurrencen og øger incitamentet til at anvende besparelserne på forbedringer, der er til gavn for kunderne på markedet.

I det omfang, at der er en konkurrencemæssig fordel ved at være fritaget fra, moms vil det føre til øget volumen og således bedre muligheder for at opnå stordriftsfordele. De ulige konkurrencevilkår kan i sådant et tilfælde medføre, at det ikke er den mest effektive virksomhed, som klarer sig bedst i konkurrencen. Omvendt, hvis virksomhederne har lige muligheder for at opnå stordriftsfordele vil det medføre, at virksomhederne på markedet for distribution af pakker stilles mere lige i konkurrencen. Det vil medføre, at den virksomhed som er mest effektiv, vil klare sig bedst i konkurrencen. Det indebærer, at virksomhederne på markedet i højere grad bliver presset til dels at være innovative og effektivisere driften og dels til at give stordriftsfordelene videre til forbrugere og virksomheder gennem lavere priser for pakkedistribu-

⁴⁸ Se eksempelvis Tirole, J.R. (1988), "The Theory of Industrial Organisation", MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, fjortende udgave, 2003, s. 16: "Economics of scope are cost-saving externalities between product lines (e.g. the production of good A reduces the production cost of good B)".

tion. Det er imidlertid en politisk beslutning, hvorvidt befordringspligten – og dermed momsfritagelsen – skal ændres, således at der skabes mere lige vilkår for at opnå stordriftsfordele.

Delkonklusion

Momsfritagelsen kan bidrage til at opretholde Post Danmarks volumen inden for momsfritagene ydelser, da Post Danmark grundet momsfritagelsen har mulighed for at sælge post- og pakkeleverancer billigere end en lige så effektiv konkurrent. Post Danmark vil dermed have bedre mulighed for at udnytte stordriftsfordele end konkurrerende leverandører.

3.4 Pakkepostmarkedet og reguleringen i andre nærtliggende EU-lande

Postreguleringen i EU bygger på et fælles postdirektiv. Der er imidlertid forskel på omfanget af befordringspligten på tværs af grænserne. I Danmark er befordringspligten relativt omfattende sammenlignet med eksempelvis Sverige, Nederlandene og Frankrig. I Tyskland er opfyldelsen af befordringspligten som udgangspunkt overladt til markedsaktørerne, hvilket betyder, at ingen specifikke virksomheder er pålagt en befordringspligt. Der er ligeledes forskel på antallet af pakkeleverandører i de enkelte lande. Grundet den mere omfattende befordringspligt er relativt flere ydelser omfattet af momsfritagelsen i Danmark end i de øvrige lande. Det indebærer således, at Post Danmark har en større konkurrencemæssig fordel ved befordringspligten og momsfritagelsen end i de nævnte lande.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været i kontakt med postmyndighederne i Storbritannien, Sverige, Tyskland, Nederlandene og Frankrig. Formålet var at opnå indsigt i postreguleringen samt markederne for distribution af pakker til forbrugere i de enkelte lande.

En oversigt over undersøgelsens resultater er opsummeret i nedenstående tabel 3.4.

Tabel 3.4 Oplysninger om postmyndigheder i seks udvalgte lande

	Danmark	Frankrig	Tyskland	UK	Sverige	Nederlandene
Antal virksomheder der leverer distribution af pakker til forbrugere	2 + et antal mindre aktører	8-10	5 + et antal mindre aktører	Ikke kendt	4 + evt. et ukendt antal mindre aktører	Ikke kendt
Antal virksomheder der er underlagt befordringspligt	1	1	0	1	1	1
Vægtgrænsen for befordringspligten på pakker	20 kg	20 kg	20 kg	20 kg	20 kg	10 kg
Mulighed for finansiel kompensation	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Moms på pakkeforsendelser	Nej	Nej ¹	Nej	Nej	Ja	Nej ²

Note 1: I Frankrig er befordring af flere pakker efter kontrakt med erhvervsvirksomheder, eksempelvis e-handlere, ikke omfattet af befordringspligten – og dermed er der moms på disse forsendelser.

Note 2: I Nederlandene er befordring af flere pakker efter kontrakt med erhvervsvirksomheder, eksempelvis e-handlere, ikke omfattet af befordringspligten – og dermed er der moms på disse forsendelser.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen undersøgelse. Informationer for Nederlandene er fra ITA Consulting og WIK Consult for Kommissionen (2009), "The evolution of the European Postal Market since 1997", august 2009, Annex 1.

I Danmark er der forholdsvis få virksomheder, der tilbyder befordring af pakker, sammenlignet med eksempelvis Frankrig, Tyskland og Sverige. De nationale posttilsynsmyndigheder har angivet, at der i Frankrig er 8-10 store leverandører, i Tyskland er der fem store og et antal mindre, mens der i Sverige er fire store samt et antal mindre leverandører. I Danmark er to store leverandører samt et antal mindre.

I de fleste lande er befordringspligten tildelt én virksomhed og pligten omfatter pakker på op til 20 kg.

I alle landene er der indført mulighed for kompensation til den befordringspligtige virksomhed enten via en branchefinansiering eller via udbud. I Sverige og Tyskland vil befordringspligten blive sendt i udbud, hvis en bestemt del af befordringspligten ikke opfyldes af markedsaktørerne. I Storbritannien er der mulighed for at anvende både udbud og branchefinansiering.

De befordringspligtige posttjenester er fritaget fra moms i alle lande i undersøgelsen, bortset fra Sverige. For Danmark, Frankrig, Tyskland og Nederlændenes vedkommende er der forskelle i omfanget af denne momsfritagelse primært som følge af forskelle i omfanget af befordringspligten.

Kommissionen har fremhævet betydningen af, at momsfritagelsen på befordringspligtige ydelser administreres ens og på den mest restriktive vis på tværs af medlemslandene. I forbindelse med en undersøgelse af Storbritannien, Tyskland og Sveriges momslovgivning på postområdet, skriver Kommissionen følgende i en pressemeddelelse af 24. juli 2007:⁴⁹

"The Commission is arguing that in the context of competitive postal markets, different tax liabilities are bound to distort competition and can only be justified as regards the strict discharge of the universal service obligation. Where for commercial reasons – namely to fend off competition from other operators – former monopolies offer to some high volume clients pricing and quality conditions which are not available to the general public, their supplies should be subject to the same tax liability as their competitors."

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse viser, at landene har udmøntet befordringspligten forskelligt. Eksempelvis er befordringspligten for pakker i Sverige, Nederlandene og Frankrig mindre omfattende end i Danmark. I Sverige er befordringspligten begrænset til kun at omfatte en pakketjeneste uden omdeling til adressen. Det er forskelligt fra Danmark, hvor befordringspligten både omfatter levering af pakker med og uden omdeling til adressen. I Sverige sker leveringen således primært til butikker hvor pakken kan afhentes. En del af disse butikker, "post in shop", kan håndtere udlevering af pakker befordret af forskellige postvirksomheder. I Sverige sælges desuden et pakkeprodukt kaldet "Hempaket", som leveres til adressen i hele landet, til en højere pris end de befordringspligtige ydelser.

I Sverige er der sikret levering til udsatte befolkningsgrupper, fx ældre (80+) og handicappede. I byområderne er der fx subsidieret transportmuligheder til en pakkeshop, og i yderområderne er det omfattet af befordringspligten, at pakker leveres helt hen til hoveddøren.⁵⁰

I Tyskland er der, til forskel fra de øvrige lande, ikke udpeget nogen virksomhed til at varetage befordringspligten. Opfyldelse af befordringspligten er overladt til markedsaktørerne selv. Den tyske postmyndighed overvåger markedet med henblik på at konstatere eventuelle mangler ved opfyldelsen af befordringspligten. Såfremt befordringspligten ikke længere opfyldes,

⁴⁹ Jf. Kommissionen hjemmeside: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1164_en.htm.

⁵⁰ Informationer fra Post- og Telestyrelsen i Sverige pr. e-mail d. 25. januar 2013.

kan postmyndigheden pålægge en virksomhed at afhjælpe manglen og i den forbindelse evt. iværksætte en udbudsprocedure.

I Frankrig omfatter beforderingspligten kun forsendelser af pakker, der tilbydes som enkeltfor- sendelser. Det betyder, at beforderingspligten ikke omfatter levering af flere pakker efter kon- trakt med erhvervsvirksomheder, fx e-handlere, jf. boks 3.7. I Danmark gælder denne be- grænsning kun i forhold til kontrakter om forsendelser fra erhverv til erhverv (B2B).

Boks 3.7
Den franske befor-
dringspligt for pakker

Den franske postregulering indebærer, at befordringen af pakker op til 20 kg kun falder ind under beforderingspligten i det omfang befordringen bliver:

- 1) tilbudt offentligheden
- 2) i form af en enkeltforsendelse

Udelukket fra beforderingspligten er således befordringen af pakker tilbudt 1) virksomheder 2) ifølge kontrakt om befordring af 3) flere pakker.

Bestemmelsen uddybes i den franske konkurrencemyndigheds afgørelse af 12. maj 2011 (11-MC-01), hvor det præciseres, at befordring af pakker til private personer udført af postvirk- somheder på vegne af virksomheder og ifølge en kontrakt omfattende flere forsendelser falder uden for beforderingspligten.

Forskellen mellem den danske og den franske model er, at det i Danmark kun er befordringen ifølge kontrakt af pakker fra erhvervsafsendere til erhvervsmodtagere (B2B), der undtages fra beforderingspligten.

Dermed er en stor del af de e-handlede pakkefor- sendelser i Danmark, nemlig alle forsendelser B2C (uanset om det er efter kontrakt), omfattet af beforderingspligten.

Det betyder også, at disse ydelser er moms- fritaget hos Post Danmark, i det omfang der ikke er forhandlet individuelle vilkår (men blot indgået en kontrakt, der følger standardrabattrin og forretningsbetingelser).

Den franske postmyndighed har oplyst, at langt størstedelen af befordrede pakker som følge heraf ikke er omfattet af beforderingspligten og moms- fritagelsen. Den franske postmyndighed oplyser, at der sendes ca. 33 mio. pakker som enkeltfor- sendelser (omfattet af beforderingsplig- ten).

I Nederlandene blev beforderingspligten begrænset i 2009. Beforderingspligten for pakker gæl- der således for enkeltfor- sendelser op til 10 kg samt for alle grænseoverskridende forsendel- ser.⁵¹ Markedet har leveret en tilfredsstillende pakkeservice, uanset begrænsningen i befor- dringspligten. Forbrugerne får leveret til adressen på trods af, at ingen virksomheder er for- pligtet til det. Det har således ikke været nødvendigt at indføre regulering for at sikre befor- dring til udsatte grupper i befolkningen.⁵²

I relation til moms- fritagelsen betyder den franske og nederlandske model, at det ikke er nød- vendigt at skelne mellem tilfælde, hvor der er forhandlet individuelle vilkår og tilfælde, hvor der ikke er forhandlet individuelle vilkår. Alle pakkefor- sendelser, der er omfattet af en kon-

⁵¹ Rand Europe (2011), "Study on Appropriate Methodologies to Better Measure Consumer Preferences for Postal Services – Final Report", 2011, s. 141. Rapporten er lavet for Kommissionen, DG Internal Market and Services.

⁵² Oplysninger fra de nederlandske postmyndigheder ved telefonsamtale d. 4. januar 2013.

trakt med en virksomhed om befordring af flere forsendelser, er momspligtig. Omvendt er en pakke, der sendes som enkeltforsendelse og efter en offentliggjort enhedstakst, omfattet af momsfritagelsen. En sådan enkeltforsendelse kan eksempelvis være en C2C-pakke eller en enkelt pakke, som en virksomhed sender lejlighedsvis fra posthuset.

3.5 Effekter af løsningsmulighed om en begrænsning af befordringspligten

I dag omfatter Post Danmarks befordringspligt samtlige pakker, med undtagelse af levering af pakker ifølge kontrakt fra erhvervsafsendere til erhvervsmodtagere (B2B). B2B-pakkeforsendelser er estimeret til at udgøre 80 pct. af det samlede marked for pakkeforsendelser i Europa, mens B2C-forsendelser udgør 15 pct. og C2C-forsendelser udgør 5 pct.⁵³ I dag er forsendelse af B2C- og C2C-pakker momsfritaget, med undtagelse af de tilfælde, hvor der er blevet forhandlet individuelle vilkår om leveringen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har identificeret forhold, som giver anledning til at overveje, om markedet for pakkeforsendelser op til 20 kg kan blive mere velfungerende. I overvejelserne indgår blandt andet hensyn til, at regulering på markedet understøtter udvikling og gode konkurrencevilkår.

Det er en politisk beslutning at fastsætte omfanget af befordringspligten. I lyset af udviklingen på markedet for pakkeforsendelser kan der opstå en efterspørgsel efter at tilpasse reguleringen. Styrelsen har fremhævet to eksempler, der kan give inspiration til overvejelser om, hvordan en tilpasning af befordringspligten kunne ske, jf. boks 3.1.

For at kunne vurdere betydningen af de to eksempler har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skitseret de væsentligste konsekvenser forbundet med dem.

Betydning af overvejelser om en ændring i omfanget af befordringspligten

Ingen af de to eksempler vil direkte omfatte brevområdet, herunder maxibreve, eller pakkeforsendelser mellem virksomheder (B2B). Eksempel 1 vil endvidere ikke omfatte forsendelser mellem forbrugere (C2C), mens mulighed 2 vil omfatte C2C-forsendelser. Der er således tale om overvejelser til ændringer af en mindre del af det samlede pakkemarked. På grund af Post Danmarks skala-fordele kan en ændring i omfanget af befordringspligten medføre en afledt effekt på markederne for B2B- eller C2C-pakker, i det omfang Post Danmark mister nogle af de eksisterende stordriftsfordele, som følger af at være momsfritaget. Post Danmark har oplyst, at det primært gælder for levering i yderområderne.

Post Danmark har oplyst, at hvis virksomheden løsnes fra pligten til at udbringe B2C-pakker, vil virksomheden overveje vilkårene for denne ydelse. I disse kommercielle overvejelser vil indgå frekvens og udbredelse af omdelingen af B2C-pakker til adressen i de tyndere befolkede områder af Danmark. Det vil foranlediget heraf være mindst attraktivt at forhøje priserne på de pakkeprodukter, hvor der er intens konkurrence, mens prisstigninger vil være mere attraktive der, hvor konkurrencen er begrænset, og hvor forbrugernes betalingsvillighed er størst. Det kan medføre, at der i højere grad vil ske en geografisk prissætning. Derimod har Post Danmark ikke indikeret, at udbringning til pakkeshops vil blive påvirket af ændringen.

Med til overvejelserne angående eksempel 1 er, at det kan medføre, at udsatte kundegrupper, som har brug for at få levering af e-handlede varer til adressen, fx ældre eller handicappede,

⁵³ ITA Consulting og wik Consult (2009), "The Evolution of the European Postal Market since 1997 – final report", s. 31, august 2009. Rapporten er udarbejdet for Kommissionen, DG Internal Market and Services.

kan få vanskeligt ved at modtage pakker – dette beror dog på en forudsætning om, at ingen pakkedistributør vil levere pakker til adressen.

For så vidt angår overvejelserne i eksempel 2 kan det medføre, at priserne på levering af pakker til et posthus stiger, da dette pakkeprodukt ikke længere vil være omfattet af befordringspligten og derfor ikke er momsfritaget. Post Danmark har oplyst, at en ændring som betyder, at der ikke er befordringspligt på produkter der leveres til et posthus efter deres vurdering vil indebære en omfattende omlægning af produktions- og distributionstilrettelæggelsen.

Begge eksempler kan desuden føre til serviceforringelser i visse tyndtbefolkede dele af landet, fx ved, at leveringstiden for forsendelser, som ikke er omfattet af befordringspligten, bliver forlænget. Da leveringstid er et vigtigt konkurrenceparameter for e-handlerne kan det indebære, at e-handlerne i højere grad efterspørger distributører, som kan levere ydelser hurtigt.

Post Danmark er den eneste operatør, som i dag tilbyder landsdækkende levering af pakker op til 20 kg til samtlige adresser. Det giver en væsentlig konkurrencemæssig fordel i forhold til at indgå aftaler med e-handlerne om forsendelser af pakker med en vægt på op til 20 kg. Post Danmark vil fortsat skulle levere adresserede breve, dag-, uge- og månedsblade og lignende, tidsskrifter, kataloger og C2C-pakker i hele landet. Da der i yderområderne typisk bliver brugt samme infrastruktur til levering af breve og pakker, vil der formentlig fortsat være et incitament til at udbringe pakkerne i samme omdeling som brevene. Garanteret høj leveringsfrekvens til adresser i hele landet udgør et konkurrenceparameter for en pakkeoperatør. Der eksisterer i dag et landsdækkende distributionsnetværk i form af Dagbladenes Distributionsnet, som leverer pakker op til 3 kg til forbrugernes adresse. Et sådant distributionsnetværk vil kunne varetage levering af pakker til forbrugeres adresse to-tre dage om ugen, under forudsætning af, at det stilles lige i konkurrencen med Post Danmark.

I overvejelserne om at foretage en ændring af omfanget af befordringspligten for pakkefor-sendelser er også et hensyn til, at aktørerne stilles mere lige i konkurrencen. Mere lige konkurrence mellem distributørerne af pakkefor-sendelser i Danmark kan medføre, at de eksisterende aktører udvikler nye løsninger eller, at nye aktører kommer ind på det danske marked og tilbyder levering til adressen. Samtidig kan serviceniveauet blive øget i de øvrige dele af landet. Siden 2008 har Post Danmark udviklet flere nye produkter - eksempelvis "Modtagerflex" og levering til en døgnboks. I samme periode er konkurrencen fra andre pakkedistributører øget. Hvis en af de foreslåede eksempler gennemføres, kan det medføre, at Post Danmark i højere grad end i dag vil vælge at produktdifferentiere og tilbyde forskellige produkter til forskellige priser. Som det ser ud i dag, konkurrerer Post Danmark ikke udelukkende på pris, og vil derfor kunne have en interesse i at tilbyde produkter som andre aktører ikke tilbyder.

Ved skarp konkurrence på et marked må en forringet service eller højere pris fra en operatør formodes at medføre et tab af markedsandele. Et stærkt konkurrencepres må således forventes at sikre en landsdækkende levering til konkurrencedygtige priser.

Erfaringerne fra Frankrig, hvor befordringspligten er begrænset til enkeltfor-sendelser viser, at pakker, som ikke er omfattet af befordringspligten, leveres til adresser i hele landet.⁵⁴ I Nederlandene leverer markedet ligeledes en tilfredsstillende pakkeservice efter ændringen af befordringspligten i 2009.⁵⁵ Der har således ikke været behov for offentlig regulering for at sikre befordring til hele landet efter ændringen af befordringspligten.

⁵⁴ Informationer indhentet hos de franske postmyndigheder.

⁵⁵ Informationer indhentet hos de nederlandske postmyndigheder.

Med til overvejelserne om en begrænsning af omfanget af befordringspligten indgår på den ene side det forhold, at Post Danmark løsnes for nogle af omkostningerne forbundet med at varetage befordringspligten. På den anden side kan det medføre et fald i antallet af solgte B2C-pakker for Post Danmark, hvis andre aktører vinder markedsandele. Det kan medføre højere enhedsomkostninger for levering af pakker med Post Danmark, da stordriftsfordelene mindskes. De øgede omkostninger kan eksempelvis imødegås ved at effektivisere, ved i højere grad at tilbyde differentierede produkter eller ved at hæve prisen på visse pakkeprodukter. Befordringspligten er nødvendig, hvis der ikke på markedsmæssige vilkår vil ske en tilfredsstillende befordring af postydelser svarende til de minimumskrav, der er truffet politisk beslutning om. Omvendt er det ikke nødvendigt med befordringspligt i de tilfælde, hvor der bliver udbudt ydelser af én eller flere virksomheder på tilfredsstillende vilkår. Der er fx ikke befordringspligt for levering af pakker, der vejer mere end 20 kg eller pakker, der sendes mellem virksomheder (B2B) i henhold til en kontrakt.

Såfremt der træffes beslutning om en ændring af befordringspligten vil det give mere frie rammer for, at Post Danmark og de øvrige virksomheder på markedet kan tilpasse befordringen til de markedsmæssige vilkår. Det vil blandt andet betyde, at postbefordringens omfang i højere grad vil blive bestemt af kundernes præferencer og betalingsvillighed.

Som følge af, at antallet af e-handlede pakker er steget, er flere aktører gået ind på markedet og leverer pakker til forbrugerne. På markedet for pakkeforsendelser er der i dag - ud over Post Danmark - virksomheder, som tilbyder befordring af pakker til forbrugerne på landsdækkende basis. Den mest almindelige ydelse er levering til en pakkeshop, hvor forbrugerne kan afhente pakker. Denne ydelse tilbydes bl.a. af GLS, som er den næststørste virksomhed. Der er således i de senere år udviklet et marked med flere aktører, som tilbyder levering af pakker til forbrugerne i pakkeshops eller postbutikker. Eksempelvis havde GLS en vækst på 70 pct. i antallet af pakker sendt til en pakkeshop i 2011-2012. Supermarkeder, kiosker og andre detailhandelssteder supplerer i stigende omfang posthuse som afhentningssteder, hvor forbrugeren kan afhente de e-handlede varer. Omdeling til pakkeshops eller posthuse er billigere end omdeling til adressen, så en fragtoperør har mulighed for at tilbyde billigere fragtprodukter eller hurtigere at få den nødvendige volumen i omdelingen i forhold til en operør der omdeler til adressen.

For så vidt angår levering til adressen har den stigende e-handel også tiltrukket andre distributører end Post Danmark til området. Det gælder fx DAO, som det seneste år har leveret pakker på op til 3 kg til forbrugernes adresse i hele landet. Endvidere er der aktører som Danske Fragtmænd, UPS, FedEx, mv. Der er også tegn på, at nye aktører er på vej ind på dette marked, fx Send24.com, som planlægger at levere ikke alene B2C-pakker, men også C2C-pakker.

Betydningen af overvejelser om en ændring i omfanget af momsfrigtagelsen

Overvejelserne i eksempel 1 indebærer, at Post Danmark ligestilles med konkurrerende virksomheder for så vidt angår momsfrigtagelse på forsendelser af B2C-pakker, hvorom der er indgået en kontrakt mellem Post Danmark og en e-handler og hvor der gives standardrabatsatser. Disse pakkeforsendelser vil således blive momspligtige, uanset om der har været forhandlet individuelle vilkår, eller om kontrakten følger standardrabatter. Post Danmark har angivet, at det ikke er muligt at oplyse, hvor stor en del af det samlede antal pakkeforsendelser dette markedssegment udgør.

Både eksempel 1 og eksempel 2 vil indebære en forenkling af reglen om momsfrigtagelsen af befordringspligtige pakkepostydelser, da det ikke længere er nødvendigt at skelne mellem kontrakter med henholdsvis individuelt forhandlede vilkår og ikke-individuelt forhandlede vilkår. Med eksempel 1 vil alle leverancer af pakker, der ikke sendes som enkeltforsendelser, være momspligtige. Med eksempel 2 vil alle forsendelser til en pakkeshop, posthus, mv. ikke være omfattet af befordringspligten.

Ligeledes indebærer eksempel 1, at der skabes overensstemmelse mellem de ydelser, som er befordringspligtige og de ydelser, som er berettiget til kompensation via udligningsordningen. I dag er befordring af pakker efter kontrakt mellem afsenderen og pakkeleverandøren undtaget fra udligningsordningen ud fra det synspunkt, at det er usandsynligt, at kompensationsordningen bliver aktuel for dette pakkesegment, jf. afsnit 3.3.

Momspligtige virksomheder kan trække indgående moms fra i momsregnskabet. En begrænsning af momsfrigtagelsen vil medføre, at en større del af Post Danmarks indgående moms kan trækkes fra i virksomhedens regnskab. Isoleret set reducerer det omkostningerne.

Det vurderes, at det primært er små og mellemstore e-handlere, som vil blive berørt, såfremt det besluttes at arbejde videre med en af de nævnte eksempler. Det skyldes, at store e-handlere formentlig allerede i dag har forhandlet individuelle vilkår med Post Danmark og ydelserne dermed er momspligtige. Små og mellemstore e-handlere er ikke udelukket fra selv at gå på posthuset og sende pakkerne som enkeltforsendelser og derved være omfattet af momsfrigtagelsen. Der kan imidlertid være ekstraomkostninger forbundet med dette.

Såfremt momsfrigtagelsen på den relevante del af Post Danmarks pakkeforsendelser afskaffes, vil det umiddelbart berøre ikke-momspligtige virksomheder og e-handlere, der anvender udlægsreglen. Momspligtige virksomheder, der har en aftale med individuelt forhandlede vilkår, vil være upåvirket af en ophævelse af momsfrigtagelsen. Og forbrugere, der lejlighedsvis sender pakker fra posthuset, vil ligeledes være uberørt af eksempel 1, da disse forsendelser fortsat er momsfrigtaget, mens eksempel 2 indebærer, at C2C-pakker fremover er momspligtige.

Mere lige konkurrencevilkår for levering af pakker vil kunne gøre det mere attraktivt for nye aktører at udfordre de eksisterende aktører på markedet. Det gælder både for så vidt angår levering til adressen, men især også for levering til pakkeshops. Fx har DAO tilkendegivet, at virksomheden – i samarbejde med de øvrige virksomheder i Dagbladens Distributionsnet – vil udvide deres distributionsnet og garantere omdeling af pakker til samtlige adresser 2-3 gange om ugen, hvis Post Danmarks momsfrigtagelse på pakker ophæves.

Hvis der kommer skarpere konkurrence på pakkeforsendelser vil det formentlig føre til større effektivitet og et større udvalg af fragtydelser til forskellige priser. Det vil give e-handlere og forbrugerne bedre muligheder for at vælge det fragtprodukt, der passer til den enkeltes behov. Det er ikke muligt at forudsige, om eksemplerne på en ændring af befordringspligten vil kunne medføre højere eller lavere priser på Post Danmarks forskellige produkter. En eventuel prisstigning på visse typer af fragtprodukter kan medføre, at det bliver mere attraktivt for forbrugerne at vælge et alternativt fragtprodukt.

Da fragtprisen er et væsentligt konkurrenceparameter for e-handlerne, vil e-handlerne som følge af en mere differentieret prissætning blive mere opmærksomme på at efterspørge fragtprodukter, som opfylder kundernes behov, blandt andet til en lav pris. En del e-handlere tilbyder gratis fragt. Særligt i disse tilfælde vil e-handlere efterspørge billige og effektive fragtprodukter. Samtidig vil konkurrencepresset fra udenlandske e-handlere medvirke til, at de danske e-handlere er aktive i forhold til at stille krav til fragtproduktet, især til at prisen er lav.

Der er en tendens til, at en større del af B2C-pakker bliver leveret til en pakkeshop eller til forbrugerens arbejdsplads. Ved levering til en pakkeshop eller arbejdspladsen vil forbrugeren undgå det tidsspild, som eksisterer i de tilfælde, hvor en pakke forsøges leveret til adressen, men ingen er hjemme. Ved levering til en pakkeshop kan forbrugeren eksempelvis hente pakken samme dag den leveres og ofte på mere fleksible tidspunkter. Der er forholdsvis skarp konkurrence på denne type ydelse og en begrænsning af befordringspligten – og dermed også momsfrigtagelsen – vil gøre konkurrencen endnu mere intens, til gavn for forbrugere og e-handlere.

I overvejelserne omkring en mulig ændring af befordringspligten hører således også det forhold, at forbrugervelfærd vil kunne øges som følge af mere lige konkurrence om levering af pakker, både til adressen og til pakkeshops eller arbejdspladser samt at der vil kunne skabes et større pres for, at markedets aktører udvikler og tilbyder attraktive fragtprodukter.

Endvidere er et andet forhold, at Post Danmark med en begrænsning af momsfrigtagelsen vil kunne fratrække den indgående moms i virksomhedens momsregnskab og dermed opnå omkostningsbesparelser, jf. bilag 4. Det er ikke muligt at fastlægge omfanget af den indgående moms ved ændringen, men alt andet lige vil muligheden for at trække den indgående moms fra i momsregnskabet mindske omkostningerne og dermed begrænse stigningen i forbrugerprisen.

Et yderligere forhold, der er relevant i overvejelserne af mulighederne for at skabe et mere velfungerende pakkemarked er, at markedets aktører i højere grad vil presse hinanden til at tilbyde fragt af pakker billigt, såfremt de stilles lige i konkurrencen. En analyse af Copenhagen Economics (2012) konkluderer, at prisen på postydelser kun til en vis grad er omkostningsdrevet, mens en anden væsentlig driver er efterspørgslen.⁵⁶ Da der allerede i dag er konkurrence på markedet for pakkeforsendelser, vil forbrugere og e-handlere være tilbøjelige til at reagere på ændringer i priserne. Det vil således være mindre sandsynligt, at prisstigninger kan gennemføres uden tab af kunder. Det gælder især på forsendelser til en pakkeshop, hvor konkurrencen i dag er størst. Konkurrenternes priser er således med til at begrænse et opadgående pres på priserne.

Erfaringer fra liberaliseringen af det svenske postmarked i 1994 viser, at øget konkurrence har medvirket til at holde priserne nede og ført til bedre service og kvalitet på dele af markedet, eksempelvis for masseforsendelser af breve.⁵⁷ Konkurrencen på masseforsendelserne har primært fundet sted i de store byer.

I Sverige har pakkeforsendelser aldrig været fritaget fra moms. I de senere år har nye aktører etableret landsdækkende distributionsnetværk på det svenske marked for pakkeforsendelser, fx Schenker og DHL.⁵⁸ Disse aktører har i højere grad fokuseret deres forretninger mod forbrugere. I en rapport fra den svenske post- og telestyrelse fra 2011 konkluderes det, at konkurrencen kan være medvirkende til, at prisen på pakkeforsendelser på 3 kg til forbrugerne ikke er steget siden 2009.⁵⁹

SKAT opgjorde i 2006 skatteudgiften ved Post Danmarks fritagelse fra moms på "post og porto" til 221 mio. kr. En ændring i befordringspligten for befordring af pakkeforsendelser vil reducere skatteudgifterne. Det er dog formentlig en mindre del af de 221 mio. kr., da de omfatter alle Post Danmarks momsfritagne ydelser, og pakker udgør en mindre del af det samlede forretningsområde hos Post Danmark. Desuden har postmarkedet ændret sig siden 2006, hvorfor den samlede skatteudgift i dag formentlig er lavere end 221 mio. kr. Det skyldes, at der sendes færre breve i dag end tidligere. Antallet af pakkeforsendelser er imidlertid steget. Det i sig selv bidrager til øgede skatteudgifter. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fået oplyst fra SKAT, at der ikke er foretaget nyere beregninger af skatteudgiften hos Post Danmark.

⁵⁶ Copenhagen Economics (2012), "Pricing behaviour of postal operators", for DG Internal Market and Service, d. 21. December 2012. I analysen sammenlignes efterspørgslen mellem enkeltforsendelser med masseforsendelser af breve og konkluderer, at efterspørgselselasticiteten er større på markedet for masseforsendelser, bl.a. pga. konkurrence.

⁵⁷ Post- og Telestyrelsen, "The liberalised Swedish Postal Market – the situation 14 years after the abolition of the monopoly", marts 2007.

⁵⁸ PTS (2011), "Service and competition 2011 – the postal service market in Sweden", Swedish Post and Telecom Agency.

⁵⁹ PTS (2011), "Service and competition 2011 – the postal service market in Sweden", Swedish Post and Telecom Agency.

Som følge af de mere lige konkurrencevilkår på markedet for pakkeforsendelser vil markedet blive mere velfungerende. En mere effektiv konkurrence mellem aktørerne fremmer innovationen og kommer størstedelen af forbrugerne til gode.

Det er en politisk beslutning at ændre på omfanget af befordringspligten, og dermed på omfanget af momsfrigtagelsen. På den ene side er der en række fordele ved en mere lige konkurrence, som kommer de fleste forbrugere til gode. På den anden side kan der være behov for at lægge vægt på andre hensyn. Der er således alene givet eksempler på, hvordan overvejelser til at ændre på reguleringen på markedet kunne ske.



Kapitel 4

Begrænset udvalg af fragtprodukter

4.1 Indledning

E-handlerne og forbrugerne stiller hver især krav til det fragtprodukt de modtager. Generelt er prisen én af de vigtigste faktorer for valg af fragtproduktet, samt at leveringen sker hurtigt og nemt. Mere lige vilkår for konkurrencen på markedet for pakkeforsendelser vil kunne give nye muligheder for forbrugerne.

En væsentlig del af e-handlerne tilbyder ikke forbrugerne et valg, når det kommer til forsendelse af e-handlede varer. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse har ca. 60 pct. af e-handlerne angivet, at de ikke tilbyder forbrugerne en valgmulighed for fragtydelser. Derudover angiver kun 4 pct. af e-handlerne, at det er væsentligt for deres valg af pakkeleverandør at kunne tilbyde forbrugerne flere forskellige fragtydelser. Når e-handlerne ikke tilbyder forbrugerne forskellige ydelser inden for forsendelser af pakker, begrænser det forbrugernes mulighed for selv at vælge fragtprodukt.

Et forhold, der kan medvirke til at styre forbrugernes valg af fragtydelse, er, hvis e-handleren på forhånd har afkrydset en bestemt type fragtydelse. Ud af de ca. 40 pct. af e-handlerne, som tilbyder flere muligheder for fragtydelser, har over 40 pct. forhåndsafkrydset et fragtprodukt. Hvis forbrugerne ubevidst styres mod det fragtprodukt e-handleren på forhånd har afkrydset, svækker det forbrugernes tilskyndelse til at medvirke til at styrke konkurrencen gennem aktive valg.

Det har desuden betydning for, hvor aktive valg forbrugerne træffer, om e-handlere oplyser fragtpriisen, før kunden indtaster adresseoplysninger på hjemmesiden. Endvidere har det betydning, om e-handlerne har valgt en websideløsning som understøtter, at fragtpriisen automatisk ændres, når der tilføjes eller fjernes varer i indkøbskurven. E-handlere kan med fordel lade sig inspirere af de websideløsninger, som for det første gør fragtpriisen synlig allerede på forsiden, og som gør det muligt, at den oplyste fragtpriis automatisk ændres, når der lægges eller fjernes varer i indkøbskurven.

Et andet forhold, der kan medvirke til at begrænse antallet af valgmuligheder for pakkeforsendelser er en udbredt brug af mængderabatter. 85 pct. af de adspurgte e-handlere har forsøgt at forhandle rabatter på deres post- og pakkeforsendelser. 62 pct. af e-handlerne opnår en rabat på deres forsendelser og heraf får knap halvdelen en rabat på 10 pct. eller mere.

Anvendelse af mængderabatter kan have en fastfrysende effekt på e-handlernes valg af pakkeleverandør. Halvdelen af de danske e-handlere, som har deltaget i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse, har angivet, at der er forhøjede omkostninger ved at have flere pakkeleverandører. Det kan begrænse e-handlernes incitament til at indgå aftale med flere forskellige pakkeleverandører. Det kan medvirke til, at forbrugerne oplever få valgmuligheder for fragtprodukter hos e-handlerne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse peger på, at e-handlerne konkurrerer om at tilbyde lave priser på de fysiske varer. Imidlertid viser Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyser også, at der er potentiale for at styrke konkurrencen på markedet for pakkedistribution for dermed at sikre et mere velfungerende marked til gavn for forbrugerne. Da prisen for levering af varer er en del af det samlede køb, er der således et potentiale

for, at e-handlere i højere grad kan anvende fragtydelserne som et konkurrenceparameter. Hvis både e-handlere og forbrugere bliver mere opmærksomme på fragtydelserne, herunder udvalg og pris, vil det medføre et øget incitament for fragtleverandører og e-handlere til at udbyde et større udvalg af fragtydelser.

Resultaterne fra kapitlet giver anledning til at overveje muligheder, der kan gøre markedet for fragt til forbrugerne mere velfungerende ved at styrke konkurrencen og forbrugerforholdene, jf. boks 4.1.

Boks 4.1

Overvejelser for styrket konkurrence og forbrugerforhold på markedet for fragt af pakker

Et velfungerende marked for fragt af e-handlede varer er afgørende for at understøtte den voksende e-handel. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af resultaterne fra analysen identificeret flere forhold, som giver anledning til at overveje, om markedet kan blive mere velfungerende. I overvejelserne indgår blandt andet hensyn til, at e-handlere i højere grad tilskynder forbrugerne til at træffe aktive valg samt at forbrugerne i højere grad bliver opmærksomme på at vælge de bedste ydelser på markedet.

For at forbrugerne kan træffe aktive valg er det en forudsætning, at rammerne herfor er gode. For at styrke rammerne kunne følgende overvejelser bidrage til at forbedre forholdene på markedet:

- » Kan e-handlere og prissammenligningssider i højere grad tilskynde forbrugerne til at træffe aktive valg af fragtydelser, bl.a. på baggrund af gennemsigtige priser?

Det kan eksempelvis ske ved:

- 1 At e-handlere undlader på forhånd at afkrydse bokse om leveringsydelser på hjemmesiden, med mindre der kun er én valgmulighed.

Forhåndsafkrydsede bokse på hjemmesider påvirker forbrugernes valg, da forbrugerne har en tendens til at anvende det produkt, som er valgt for dem. Ved at lade forbrugerne tage stilling til produkterne bidrager forbrugerne til at øge konkurrencen og effektiviteten på markedet.

- 2 At e-handlerne gør det nemmere for forbrugerne at få oplyst fragtpriisen og hvilke fragtydelser, der tilbydes ved levering af varer.

Det kan ske ved, at det klart fremgår på hjemmesiden, hvor forbrugeren kan læse om fragtprodukterne, samt at udvalget af fragtprodukter og priser fremgår tydeligt, så snart forbrugeren har lagt en vare i den elektroniske indkøbskurv. Udbud og pris for fragtprodukterne kan herefter ændre sig, efterhånden som der lægges mere i indkøbskurven eller varer fjernes igen.

- 3 At e-handlerne efterspørger og udvikler forskellige alternative fragtydelser til gavn for forbrugerne.

Det kan enten være hos den eksisterende distributør eller hos nye. Eksempelvis kan det være mere fleksibel levering, så forbrugerne kan få pakken leveret inden for et afgrænset tidsrum.

- » Kan forbrugerne blive mere opmærksomme på, at fragtydelserne er et produkt i sig selv ved e-handel?

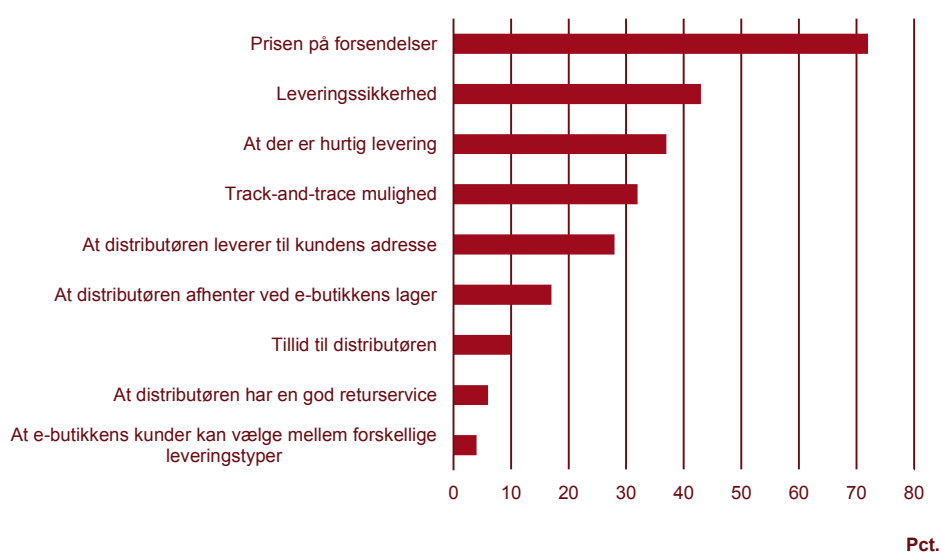
Ved valg af e-handler kan forbrugerne med fordel overveje, om e-handleren tilbyder den fragtydelse, som passer bedst til forbrugernes behov. Det kan fx være ydelser til en lav pris eller med særlige leveringsvilkår.

4.2 Kundernes ønsker til fragtproduktet

E-handlerne og forbrugerne stiller hver især krav til det fragtprodukt de modtager. Generelt er prisen én af de vigtigste faktorer for valg af fragtproduktet. Desuden skal leveringen ske hurtigt og nemt.

For e-handlerne er de vigtigste parametre for valg af brev- og pakkeleverandør prisen, leveringssikkerhed og at leveringen sker hurtigt, jf. figur 4.1. Herefter kommer track-and-trace på fragtproduktet samt at det er en mulighed, at der sker levering direkte til forbrugerens adresse.

Figur 4.1 Hvad er væsentligt for e-handlernes valg af brev- og pakkeleverandør?



Anm.: E-handlerne har haft mulighed for at angive de tre væsentligste forhold ved valg af pakke- og postleverandør.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

For forbrugerne har det stor betydning for oplevelsen af at e-handle, om der sker hurtig og nem levering af varer købt på internettet. Næsten to ud af tre forbrugere angiver, at de er mere tilbøjelige til at handle i en netbutik igen, hvis de er tilfredse med leveringen af varen.⁶⁰

Der er en tendens til, at forbrugerne i højere grad anvender alternative leveringsformer frem for levering til adressen. I 2012 fik ca. 48 pct. af forbrugerne leveret til adressen, mens det i 2011 var 62 pct.⁶¹ Alternative leveringsformer kan eksempelvis være levering til arbejdsplads, afhentning på posthus, pakkeshop eller i en døgnboks. Hos Post Danmark er procentdelen af de pakker, budene må gå forgæves med, faldet fra 40 pct. for få år siden, til omkring 20 pct. i dag. Dette peger også på, at færre forbrugere i dag får levering til adressen.

⁶⁰ FDIH Dansk E-handelsanalyse årsrapport 2011, s. 14.

⁶¹ FDIH Dansk E-handelsanalyse årsrapport 2012, Udvidet, s. 32 og FDIH Dansk E-handelsanalyse årsrapport 2011, s. 13.

For ca. 35 pct. af forbrugerne er muligheden for at få varen leveret til adressen en af grundene til, at de foretrækker e-handel frem for at handle i fysiske butikker.⁶² Samtidig angiver ca. hver tredje forbruger, at tilfredsheden kunne øges, hvis fragten var gratis.⁶³ Da e-handlere har omkostninger ved at levere varen til forbrugeren, vil omkostningerne formentlig blive lagt oveni prisen på varen. Det gør det mindre gennemslagskraftigt for forbrugeren at sammenligne fragtpriiser, da der vil være et lille bidrag til fragten lagt oveni prisen for hver enkelt af de varer forbrugeren køber. Det kan betyde, at forbrugeren kan komme til at betale mere i fragt end de faktiske omkostninger udgør.

At forbrugerne ønsker, at fragten er gratis giver en indikation af, at forbrugerne ikke er særlig interesseret i fragtydelsen, når de handler på internettet. Forbrugerne bliver formentlig opmærksomme på fragtproduktet, hvis det viser sig, at varen eksempelvis bliver leveret meget nemt eller hurtigt, hvis der er problemer med leveringen eller varen har lidt skade.

4.3 Få valgmuligheder for fragtproduktet

Mange e-handlere tilbyder ikke forbrugerne et valg af fragtprodukt, når de e-handler. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse har ca. 60 pct. af e-handlerne angivet, at de ikke tilbyder nogen valgmulighed for fragtprodukter på hjemmesiden. 61 pct. af e-handlerne bruger én leverandør til levering af produkterne. Tre ud af fire e-handlere, der anvender én leverandør, tilbyder ikke forbrugerne en valgmulighed for fragtydelsen. Når e-handlerne ikke tilbyder forbrugerne forskellige ydelser inden for forsendelser af pakker, begrænses forbrugernes mulighed for selv at vælge fragtprodukt og derigennem styrke konkurrencen.

Kun 4 pct. af de adspurgte e-handlere angiver, at det er vigtigt for deres valg af pakkeleverandør, at leverandøren kan tilbyde kunderne forskellige fragtprodukter, jf. figur 4.1.

En undersøgelse af de ni mest anvendte e-handlere, der sælger fysiske varer i Danmark, viser, at kun to ud af tre tilbyder forbrugeren fragt med én leverandør. Derudover tilbyder en tilsvarende andel forskellige serviceydelser, eksempelvis i form af track-and-trace eller varierende leveringstid.

Ofte bliver fragtvilkårene først helt tydelige på e-handlerens hjemmeside på et sent tidspunkt i købsprocessen. I nogle tilfælde kræver det login for at se den faktiske fragtpriis. På det tidspunkt kan forbrugeren være mindre tilbøjelig til at afbryde købet.⁶⁴ Når fragtvilkårene først fremgår sent i købsprocessen, kan det desuden være med til at begrænse forbrugernes mulighed for at sammenligne priser på fragtydelserne hos forskellige e-handlere.

Det har således betydning for, hvor aktive valg forbrugerne træffer, om e-handlere oplyser fragtpriisen, før kunden indtaster adresseoplysninger. Endvidere har det betydning og om e-handlerne har valgt en websideløsning som understøtter, at fragtpriisen automatisk ændres,

⁶² FDIH Dansk E-handelsanalyse årsrapport 2012, Udvidet, s. 8.

⁶³ FDIH Dansk E-handelsanalyse årsrapport 2011, s. 26.

⁶⁴ De engelske konkurrence- og forbrugermyndigheder Office of Fair Trading (OFT) offentliggjorde i 2010 en omfattende rapport om betydningen af forskellige prisstrukturer for forbrugernes købsbeslutninger. Prisstrukturen, hvor fragt bliver lagt oveni prisen på et senere tidspunkt i købsprocessen, kaldes dryppvise priser. Rapporten konkluderer, at dryppvise priser er en af de mest skadelige prisrammer, da denne prisstruktur får forbrugerne til at reducere deres søgning efter alternative produkter. Det skyldes, at en lav pris for en vare får forbrugeren til at beslutte at købe varen, på trods af, at der efterfølgende kommer "dryppvise" prisstigninger, fx fragtpriisen, oveni. De ekstra omkostninger ændrer ikke nødvendigvis forbrugers beslutning om at købe. Effekten skyldes, at forbrugeren har svært ved at give afkald på varen, selvom prisen stiger, idet forbrugeren allerede tror hun ejer den. Effekten kaldes en "endowment effect" eller "loss aversion", jf. Office of Fair Trading (2010), "Advertising on prices", annex G, december 2010. Det er også blevet betegnet som "default bias".

når der lægges eller fjernes varer i indkøbskurven. E-handlere kan med fordel lade sig inspirere af de websideløsninger, som for det første gør fragtpreisen synlig allerede på forsiden, og som gør det muligt, at den oplyste fragtpreis automatisk ændres, når der lægges eller fjernes ting i indkøbskurven.

Når e-handlerne ikke tilbyder forbrugerne forskellige ydelser inden for forsendelse af pakker, begrænser det forbrugernes muligheder for selv at vælge, hvilket fragtprodukt de ønsker. Det kunne eksempelvis være levering til adresse, arbejdsplads, postboks eller pakkeshop. Samtidig er det vigtigt for forbrugernes valgmuligheder, at forbrugerne bliver tilbudt forskellige fragtydelser på e-handlerens hjemmeside tidligt i købsprocessen.

For at øge udbuddet af fragtydelser kan e-handleren indgå aftaler med flere fragtleverandører. Dette alternativ skal dog opvejes mod eventuelle omkostninger ved at have flere leverandører, eksempelvis som følge af tab af mængderabat. Hvis disse omkostninger overstiger gevinsterne, kan e-handleren i stedet efterspørge flere fragtydelser fra den foretrukne leverandør af pakker.

Det vil styrke forbrugernes muligheder for at få det fragtprodukt, som lever op til forbrugernes ønsker, hvis e-handlerne synliggør prisen og valgmulighederne på fragt tidligt i købsprocessen. Dermed bliver fragtproduktet et konkurrenceparameter ligesom de fysiske varer.

Forhåndsafkrydset valg af fragtprodukt

Et forhold, der kan medvirke til at styre forbrugernes valg af fragtydelse, er, hvis e-handleren på forhånd har afkrydset en bestemt type fragtydelse. Forhåndsafkrydsede bokse anvendes i vidt omfang ved valg af fragtydelser på danske e-handlers hjemmesider. Ud af de ca. 40 pct. af e-handlerne, som tilbyder flere valgmuligheder for fragtydelser, har over 40 pct. afkrydset en valgmulighed på forhånd.⁶⁵

Når forbrugerne ubevidst styres mod på forhånd valgte ydelser, begrænser det forbrugernes muligheder for at medvirke til at styrke konkurrencen gennem aktive valg, jf. boks 4.2. For at få forbrugerne til at træffe et aktivt valg, og vælge det fragtprodukt de selv ønsker, er det vigtigt, at e-handlerne ikke forhåndsafkrydser et fragtprodukt.

⁶⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Boks 4.2 Eksempel på præudfyldte bokse

Følgende er et eksempel på brugen af forhåndsafkrydsede bokse på e-handlernes hjemmesider.

Eksempel 1 – Ingen valgmulighed

☒ Levering med Post Danmark til adresse

Eksempel 2 – Tre valgmuligheder med én forhåndsafkrydset

☒ Levering med Post Danmark til adresse
☐ Levering med Post Danmark til posthus
☐ Levering med GLS til pakkebutik

Eksempel 3 – Tre valgmuligheder uden forhåndsafkrydsning

☐ Levering med Post Danmark til adresse
☐ Levering med Post Danmark til posthus
☐ Levering med GLS til pakkebutik

Når e-handleren har forhåndsafkrydset et fragtprodukt, kan forbrugerne have en tendens til ikke at træffe et aktivt valg. Forbrugerne bliver således "styret" mod bestemte valg. Det skyldes, at forbrugerne har en "default bias". Det betyder, at forbrugerne har en tendens til at blive ved det alternativ, der er valgt, på trods af, at andre alternativer kan være bedre og billigere for forbrugerne.

I EU's forbrugerrettighedsdirektiv er det bestemt, at der ikke må anvendes forhåndsafkrydsede bokse, som medfører ekstraomkostninger for forbrugeren.⁶⁶ Det er særligt fremhævet i forbindelse med forbrugernes køb af flybilletter. Her er det ikke tilladt for udbyderen at forhåndsafkrydse eksempelvis afbestillingsforsikring, ekstra bagage eller måltider, hvis disse medfører ekstraomkostninger for forbrugerne.⁶⁷

Hvis valg af fragtprodukt bliver overladt til forbrugeren, vil det medføre, at forbrugerne bliver mere opmærksomme på fragtproduktet. Hvis der ikke er forhåndsafkrydset en valgmulighed på fragtprodukter på e-handlernes hjemmeside, vil det gavne konkurrencen og innovationen på markedet for pakkeforsendelser til forbrugerne.

Samlet set er der flere forhold der kan medføre, at der generelt ikke tilbydes forbrugerne et bredt udvalg af fragtydelser. Dette kan bl.a. være, at e-handlerne har forhåndsafkrydset et fragtprodukt eller hvis e-handlere og forbrugere ikke ser leveringen som et selvstændigt produkt, der kan konkurreres på.

4.4 Rabatter anvendes i stort omfang på pakkeforsendelser

Rabatter er meget udbredt på markedet for pakkeforsendelser. Rabatter på pakkeforsendelser bliver i de fleste tilfælde givet som mængderabatter. 85 pct. af de adspurgte e-handlere har forsøgt at forhandle rabatter på deres post- og pakkeforsendelser. 62 pct. af de adspurgte e-

⁶⁶ Direktiv 2011/83/EU af 25.10.2011, art. 22.

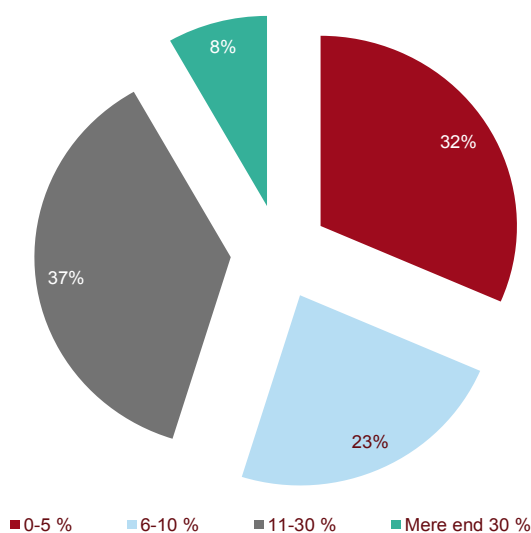
⁶⁷ Meddelelse fra Kommission til Europaparlamentet og Rådet. Kom (2911) 898. 19.12.2011. En europæisk vision for passagerer: Meddelelse om passagerrettigheder indenfor samtlige transportformer.

handlere får en rabat på deres forsendelser. Omvendt får 38 pct. af e-handlerne ikke nogen rabat. 71 pct. af de adspurgte e-handlere forventer at genforhandle priser på deres forsendelser inden for det kommende år.

Flere pakkeleverandører tilbyder standardiserede mængderabatter, hvis e-handleren sender mere end et bestemt antal forsendelser om året. Derudover vil større e-handlere ofte have indgået en individuel forhandlet aftale med deres pakkeleverandør, som sikrer en mængderabat. Aftalen kan bl.a. omfatte, hvem der skal forestå pakning, adressering og sortering af forsendelserne. Dette har betydning for den pris der skal betales for fragten.

45 pct. af de adspurgte e-handlere, der får rabat, opnår en rabat på mere end 10 pct., jf. figur 4.2. Der foreligger ikke indikationer på, at der er forskel mellem anvendelse af rabatter i Danmark i forhold til de lande, der er sammenlignet priser med.

Figur 4.2 Fordelingen af de e-handlere der opnår en rabat på forsendelser



Anm.: Intervallerne angiver hvor meget rabat e-handlerne får.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Fragtmarkedet er struktureret således, at det er en økonomisk fordel for pakkeleverandørerne at have mange leverancer, særligt hvis der tilbydes landsdækkende levering. Derfor giver pakkeleverandørerne rabatter for at fastholde kunder og sikre et stort antal leverancer.

Rabatsatserne er typisk opbygget som trappetrinsrabat, hvor rabatten i de enkelte trin alene gælder for forsendelser, der ligger inden for det pågældende trin. Eksempelvis er Post Danmarks rabatsats på maxibreve pr. 1. januar 2012 0 pct. op til 24.999 forsendelser, 2 pct. ved 25.000-99.999 forsendelser, 4 pct. ved 100.000-249.999 forsendelser, 6 pct. for 250.000-499.999 forsendelser og 8 pct. for 500.000 eller flere forsendelser.

Når en rabat gives som mængderabat, kan det være vanskeligt for små e-handlere at opnå betydelige rabatter. Derudover kan mængderabatter betyde, at e-handlere er mindre tilbøjelige til at indgå aftaler med flere pakkeleverandører, hvis e-handleren ikke opfylder kravene for mængderabat hos de enkelte pakkeleverandører. Dermed kan fragtproduktet blive dyrere for e-handleren og for forbrugerne.

På kort sigt er rabatterne på pakkeforsendelser til gavn for forbrugerne, som får lavere priser. Rabatter kan imidlertid begrænse e-handlernes ønske om at indgå aftaler med flere pakkeleverandører. I sidste ende kan det begrænse tilgang af nye virksomheder og på længere sigt begrænse konkurrencen og produktudbuddet på markedet.

Hvis e-handlerne indgår aftale med flere pakkeleverandører, vil priserne på de forskellige fragtprodukter blive mere synlige, hvilket vil kunne skabe et incitament til at pakkeleverandørerne effektiviserer og tilbyder bedre produkter og priser, så det er deres produkt den enkelte forbruger vælger.

Der er imidlertid visse omkostninger forbundet ved at have aftaler med flere leverandører, jf. figur 2.7. Halvdelen af de adspurgte e-handlere oplever, at der er forhøjede omkostninger forbundet med at have flere pakkeleverandører. Det er især højere omkostninger til administration og bortfald af mængderabat, som kan afholde e-handlere fra at indgå aftaler med flere leverandører.

4.5 Begrænset mulighed for at anvende alternative pakkeleverandører

Der findes i dag ikke et egentligt alternativ til de eksisterende pakkeleverandører for landsdækkende pakkedistribution.

Det er muligt at forestille sig, at alternative leverandører vil kunne distribuere pakker. Omkostningerne forbundet hermed vil formentlig ikke være ubetydelige til at begynde med. Det skyldes, at alternative leverandører ikke på nuværende tidspunkt har etableret et distributionsnetværk og heller ikke med det samme vil have et stort volumen af pakker.

Fragtmænd kan være et alternativ ved forsendelse af større varer. Fragtmænd har den fordel, at de kan levere store varer til døren. En typisk e-handler vil imidlertid ofte have behov for mange små leverancer. Det gør, at fragtmænd ikke er et reelt alternativ til en stor del af e-handelen. Et andet alternativt distributionsnet kunne være i forbindelse med taxikørsel, men taxier har typisk ikke tilladelse til at fragte pakker. Cykelbude kan befordre pakker, men deres radius er begrænset til store byer og til få leverancer af mindre størrelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der er alternative distributionsnetværk, som baserer sig på eksisterende netværk hos andre end traditionelle post- og pakkeleverandører. På sigt vil der kunne etableres nye netværk. Det kan særligt være relevant hvor distribution af pakker kan ske sammen med anden form for distribution, som eksempelvis hos DAO, hvor det eksisterende avisdistributionsnetværk anvendes til pakkelevering.

Hvis distribution af pakker sker fra en almindelig butik, får butikken en større gennemstrømning af potentielle kunder og dermed bedre indtjeningsmuligheder. Det kan reducere dele af forsendelsesomkostningerne. Derudover kan det sikre, at forbrugeren får et post- og pakkebetjeningssted i nærheden, som kan have mere fleksible åbningstider end et traditionelt posthus.

Trafikstyrelsen stiller en række krav for at give tilladelse til, at en virksomhed kan udføre levering af post og pakker. Trafikstyrelsen vurderer bl.a., om den pågældende virksomhed har et økonomisk grundlag for at varetage befordringen på en forretningsmæssig forsvarlig måde. Virksomheden skal også forpligte sig til at bidrage til den udligningsordning, der er etableret, for at sikre den befordringspligtige virksomhed mod uforholdsmæssigt store omkostninger.⁶⁸

⁶⁸ Jf. Bekendtgørelse nr. 725 af 24. juni 2011, om en udligningsordning til finansiering af befordringspligten § 1.

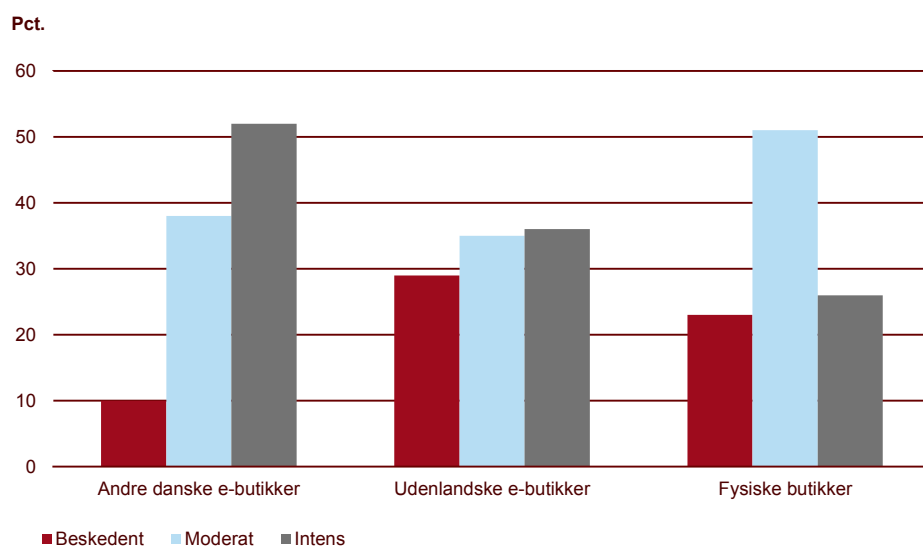
Der skal ikke gives tilladelse til at foretage levering af pakker, som en virksomhed og en pakkeleverandør har indgået individuelt forhandlede vilkår om.

4.6 Konkurrence på fysiske, e-handledede varer

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse peger på, at e-handlerne konkurrerer om at tilbyde lave priser på de fysiske varer.

Mere end halvdelen af de adspurgte e-handlere angiver, at der er et intenst konkurrencepres fra andre danske e-handlere. E-handlerne oplever også et pres fra udenlandske e-handlere og i et vist omfang fysiske butikker, men dette er mindre intenst, jf. figur 4.3.

Figur 4.3 Intenst konkurrencepres fra andre danske e-handlere



Anm.: E-handlerne har besvaret spørgsmålet: "Hvordan er konkurrencepresset fra andre butikker?" og angivet svar på en skala fra 1 til 7, hvor 1 er meget beskedent og 7 er meget intenst. I figuren er kategorien "beskeden" summen af 1 og 2, "moderat" er summen af 3-5 og "intens" er summen af 6 og 7.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Mere end halvdelen af de adspurgte e-handlere angiver, at konkurrenternes priser er vigtige i forhold til virksomhedens egen prissætning. 45 pct. af e-handlerne angiver, at de vil sænke prisen med 5 pct., hvis en konkurrent sætter prisen tilsvarende ned.⁶⁹

Viljen til at vinde markedsandele er endnu en indikator på konkurrencen blandt danske e-handlere. Godt en tredjedel af de adspurgte e-handlere satser på at trænge ind på nye markeder i Danmark og knap 40 pct. satser på at trænge ind på nye udenlandske markeder.⁷⁰

⁶⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

⁷⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Konkurrencen blandt e-handlerne udspiller sig primært på de produkter e-handlerne sælger, og i mindre omfang på fragtydelsen. Når e-handlerne skal vælge post- og pakkeleverandør, er fokus især på pris, leveringssikkerhed og at der sker en hurtig levering og ikke på at forbrugere skal have flere valgmuligheder for fragtproduktet, jf. figur 4.1.

På trods af en effektiv konkurrence mellem e-handlere er der et potentiale for, at konkurrencen på fragtprodukterne kan øges. Hvis både e-handlere og forbrugere bliver mere opmærksomme på fragtydelsen, herunder udvalg og pris, vil det medføre et øget incitament for fragtleverandører og e-handlere til at udbyde et større udvalg af fragtydelser, eksempelvis fra flere leverandører. Når forbrugere kan sammenligne fragtprodukter hos de enkelte e-handlere, kan det medføre øget innovation på markedet og lavere priser på fragtprodukter.



Bilag 1

E-handlerundersøgelse

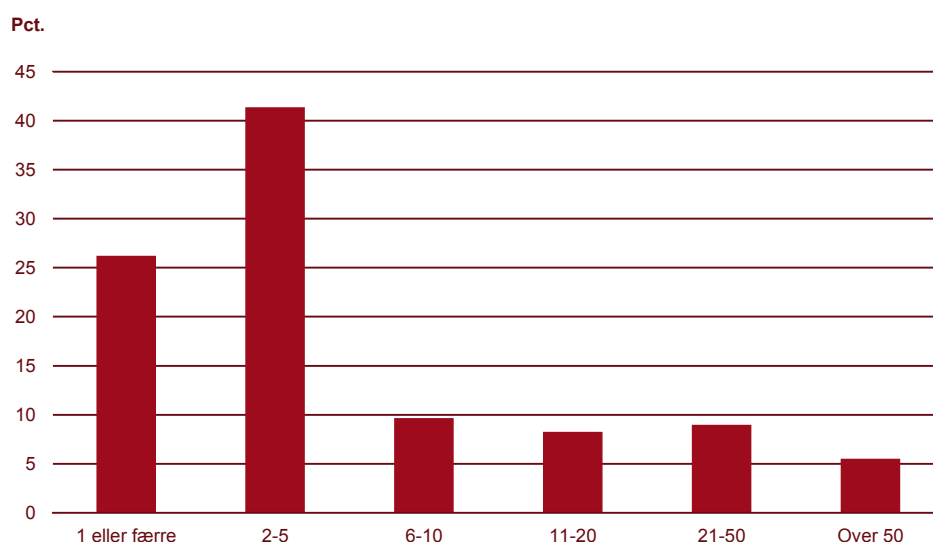
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en elektronisk spørgeundersøgelse blandt en lang række danske e-handlere. Der er taget udgangspunkt i medlemslisten hos Foreningen for Dansk Internet Handel (FDIH), som er interesseorganisation for virksomheder, der forretningsmæssigt bruger internettet. De virksomheder, som kun beskæftiger sig med B2B-markedet, indgår ikke i undersøgelsen.

På baggrund af oplysninger fra FDIH var 302 virksomheder relevante i den forstand, at de var beskæftiget med salg af fysiske varer fra internettet. Disse virksomheder modtog d. 29. maj 2012 et elektronisk spørgeskema fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

I alt har 145 e-handlere besvaret spørgeskemaet. 2 virksomheder er frafaldet undersøgelsen, da de ikke sendte fysiske varer eller ikke længere eksisterede. 32 virksomheder har afgivet nogle svar, men ikke gennemført spørgeskemaet, hvorfor disse ikke er medtaget i analysen. Endvidere har 123 e-handlere valgt ikke at deltage i spørgeundersøgelsen.

Antallet af medarbejdere, der er beskæftiget med e-handel i de virksomheder, der har svaret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens elektroniske spørgsmål, varierer fra 1 eller færre til over 50, jf. bilagsfigur 1.1.

Bilagsfigur 1.1 Andel fuldtidsbeskæftigede med e-handel i 2011 i undersøgelsen

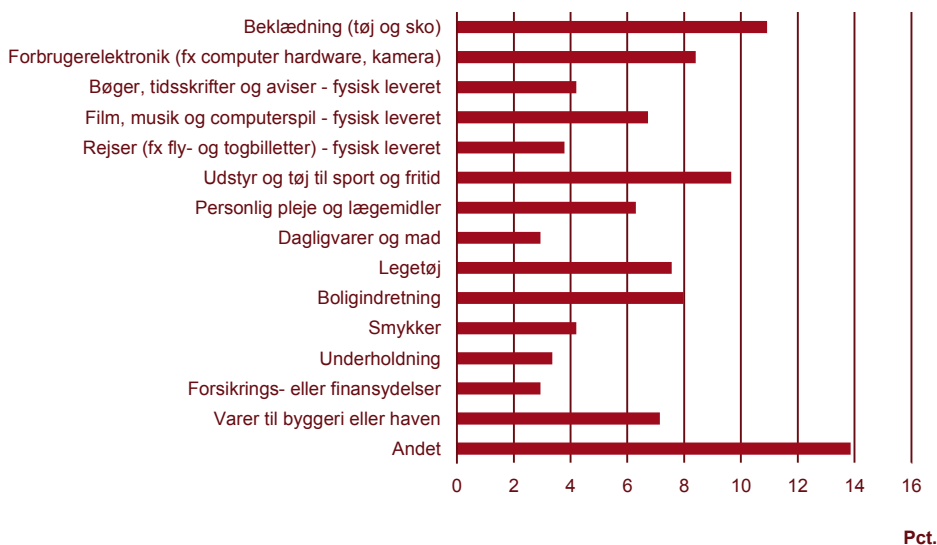


Anm.: Virksomhederne har besvaret spørgsmålet: "Hvor mange fuldtidsansatte var beskæftiget med e-handel i 2011?"

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens e-handlerundersøgelse.

Virksomhederne sælger en bred vifte af varer, som i vidt omfang omfatter nogle af de mest e-handlede varer, jf. bilagsfigur 1.2.

Bilagsfigur 1.2 Varer forhandlet af e-handlere i undersøgelsen



Anm.: Virksomhederne er blevet bedt om at angive "Hvilke typer af produkter sælger e-butikken?". Det har været muligt at give mere end ét svar. I kategorien "andet" er blandt andet telekommunikation, hobbymaterialer, belysning, tilbehør til kæledyr, babyudstyr mv.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen e-handlerundersøgelse.

Spørgeskemaet omhandlede virksomhedernes fragtydelser ved salg til forbrugere og erhvervsdrivende. Spørgeskemaet bestod af 65 spørgsmål, der varierede mellem typerne singlechoice, multiplechoice og kommentarfelder. Spørgsmålene drejede sig primært om e-handlernes fragtydelser, -strategi, rabatordninger og forretningsmodel. Spørgsmålene vedrørte forretningsåret 2011.

Bilag 2

Udvælgelse af varer hos en mindre e-handler

Dette bilag indeholder baggrunden for udvælgelsen af de varer, som en mindre e-handler sælger. Der er taget udgangspunkt i de mest udbredte e-handledede varer målt både på omsætning og på antal varer.

Mest udbredte e-handelsvarer, målt på omsætning

FDIH – Dansk e-handelsanalyse 2011⁷¹:

1. Computerhardware og elektronik (14 pct.)
2. Beklædning (tøj og sko) (9 pct.)
3. Bolig (9 pct.)

Mest udbredte e-handelsvarer, målt på antal af varer

FDIH - Dansk E-handelsanalyse 2011:

1. Beklædning (tøj og sko) (12 pct.)
2. Computerhardware og elektronik (9 pct.)
3. Film/musik/spil – fysisk leveret (6 pct.)
 1. *Bøger har også 6 pct. af markedet*

Postnord – E-handel i Norden 2012 (tal for 2011)⁷²:

1. Forbrugerelektronik, inkl. computer og tilbehør (gns. ca. 47pct. af dem, der e-handlede)
2. Bøger inkl. lydbøger (gns. ca. 42 pct. af dem, der e-handlede)
3. Tøj og sko (gns. ca. 41 pct. af dem, der e-handlede)

Consumer Market Scoreboard 2011 (hvilken type gode/service har du købt på internettet i de sidste 12 mdr.?)⁷³:

1. Film, musik eller bøger/magasiner eller computer software (57 pct. af dem, der e-handlede)
2. Rejser og rejseophold (52 pct. af dem, der e-handlede)
3. Tøj, inkl. sportstøj (52 pct. af dem, der e-handlede)

⁷¹ http://www.fdi.dk/media/335242/dansk-ehandelsanalyse-2011-final_korr_.pdf s. 5+6.

⁷² Postnord: E-handel i Norden 2012 s. 8.

⁷³ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/7th_edition_scoreboard_en.pdf s. 19.

Bilag 3

E-handlernes oplevelse af internationale fragtpriser

Et spørgsmål i undersøgelsen blandt e-handlere handlede om, hvilke forhold e-handlerne ser som begrænsende for konkurrencen på markedet for brev- og pakkedistribution.

Nogle af e-handlerne har peget på, at det er billigere at sende en pakke fra udlandet til Danmark, end det er at sende en tilsvarende pakke fra Danmark til Danmark, jf. følgende citater fra udvalgte e-handlerne, som har deltaget i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens survey:

- » "Hvis man aflevere sine pakker til afsendelse i Sverige er det billigere pr. pakke end at afsende pakkerne fra Danmark."
- » "det er billigere at sende fra fx England eller Tyskland til Danmark end det er at sende fra dk-dk."
- » "det er billigere for udenlandske virksomheder at sende til DK end det er at sende fra DK til DK. Eks. Sverige og Tyskland."
- » "Det er dyrere for os at sende til en dansk forbruger end det er for udenlandske e-shop – Post Danmark er en ufleksibel stopklods for vores udvikling."

Det er både store og små e-handlere, og e-handlere med store eller små rabatter, som har angivet prisen som værende et problem. Hvorvidt der er en sammenhæng mellem størrelsen på forsendelserne og udtalelserne har ikke været muligt at afdække.

Prissammenligningen i figur 2.4 og 2.5 kan ikke anvendes til at undersøge e-handlernes udsagn, da den grænseoverskridende pris for forsendelser er udregnet som et vægtet gennemsnit baseret på, hvor meget salg der har været til de enkelte lande.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har taget kontakt til de fire e-handlere, som har angivet, at det er billigere at sende pakker fra udlandet til Danmark. Formålet var at få bekræftet udsagnene. Ingen af e-handlerne kunne dokumentere deres udsagn. Flere e-handlere henviste til muligheden for at anvende såkaldte lagerhoteller ved grænsen til Danmark, dog uden selv at have benyttet dem. Et lagerhotel står for al logistik i forbindelse med forsendelser, og de har typisk et samarbejde med mange e-handlere på én gang.

Styrelsen har endvidere været i kontakt med en e-handler, som har været i stand til at opnå lavere priser på forsendelser af pakker til Danmark fra et lagerhotel i Tyskland.⁷⁴ E-handleren anvender dog ikke længere lagerhotellet i Tyskland, da priserne steg som følge af at lagerhotellet skiftede distributør.

⁷⁴ Telefonsamtale med E-voks.dk den 10. januar 2013.

For at undersøge e-handlernes udsagn har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen undersøgt priserne på fragt af pakker på hhv. 500 g, 1 kg, 2 kg, 5 kg, 10 kg og 20 kg, som sendes til Danmark fra Storbritannien, Sverige eller Tyskland.

Prisen for at sende fra udlandet til Danmark er sammenlignet med den danske pris for at sende internt i Danmark. Undersøgelsen viser, at brevforsendelser på 500 g fra Tyskland er billigere end den indenlandske danske pris. Det er billigere at sende en hvilken som helst af de øvrige forsendelsestyper inden for Danmark, end det er at sende fra udlandet til Danmark, om end prisforskellen er mindre for forsendelser op til 2 kg, jf. bilagstabel 3.1.

Bilagstabel 3.1 Pris på forsendelser fra udlandet til Danmark

Pris i kr.	Danmark		UK	Sverige	Tyskland	
Vægt i kg	Post Danmark	Royal Mail	DPD	Posten	Deutsche Post	DHL
0,5	35	39	-	69	26	-
1	46	67	-	130	52	-
2	58	127	181 ¹	195	126 ²	64 ¹
5	86	309	309	391	124	112
10	114	478	479	556	159	149
20	170	565	566	890	234	224

Note 1: Pakkeforsendelse.

Note 2: Prisen ved at sende en pakke på 2 kg er 111,2 kr., og dermed lavere end en brevforsendelse.

Anm.: For forsendelser på 0,5, 1 og 2 kg er prisen opgjort for en brevforsendelse, dog med undtagelse af 2 kg forsendelser fra DPD og DHL. Der er regnet med Nationalbankens middeltkurs pr. 10. januar 2013. Data er offentlig tilgængelige på postvirksomhedernes hjemmesider og indhentet d. 10. januar 2013.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen undersøgelse

Da en stor del af e-handlen er mindre forsendelser, kan det betyde, at prisen i visse tilfælde kan være lavere for en forsendelse fra Tyskland til Danmark end det er at sende inden for Danmarks grænser.

Det skal desuden bemærkes, at priserne i sammenligningen ikke indeholder rabatter, mens e-handlerne formentlig har forholdt sig til den faktiske pris inklusiv eventuelle rabatter. Udenlandske e-handlere kan desuden have brugt forsendelsesprisen som et konkurrenceparameter og således i en periode tilbudt lav eller måske endda gratis forsendelse til udlandet.

Bilag 4

Konkurrencemæssig fordel ved momsfrigtagelse

1. Indledning

Post Danmark skal som udgangspunkt ikke opkræve moms ved salg af befordringspligtige ydelser. Dette bilag indeholder en detaljeret beskrivelse af Post Danmarks konkurrencemæssige fordele ved at være momsfrigtaget ved salg af befordringspligtige ydelser.

Momsfrigtagelsen påvirker konkurrencen på markedet forskelligt alt efter hvilke aktører, der køber post- og pakkeleverancer. Omfanget af den konkurrencemæssige fordel af momsfrigtagelsen afhænger af flere forhold bl.a. om køberen af en pakkeleverance selv skal opkræve udgående moms.

Overordnet set kan køberne af post- og pakkeleverandører opdeles i 3 grupper:

1. *Forbrugere* kan *ikke* fratrække den salgsmoms, som betales i forbindelse med køb af varer og tjenesteydelser.

Momsfrigtagelsen af befordringspligtige ydelser giver dermed Post Danmark en direkte konkurrencemæssig fordel ved salg til private forbrugere. Se eksempel i afsnit 2.

2. *Momspligtige virksomheder* skal løbende udarbejde et momsregnskab for dermed at kunne afregne moms til staten. De centrale elementer i en virksomheds momsregnskab er indgående moms (købsmoms) og udgående moms (salgsmoms):

- » Når en momspligtig virksomhed køber varer af leverandører, betaler virksomheden moms af leverancen til sælger. Momsen fratrækkes som købsmoms.
- » Når en momspligtig virksomhed sælger en vare, skal virksomheden opkræve moms hos køber.

I virksomhedens momsregnskab trækkes den indgående moms fra den udgående moms. Forskellen mellem den udgående moms og den indgående moms betales til staten.

Momsfrigtagelsen af befordringspligtige ydelser giver *ikke* Post Danmark en direkte konkurrencemæssig fordel ved salg til momspligtige virksomheder, da disse virksomheder kan trække moms fra i deres momsregnskab. Post Danmark kan imidlertid ikke selv fratrække den indgående moms på disse ydelser og for at dække omkostninger, lægges indgående moms oven i salgsprisen. Dermed bliver den indgående moms en "skjult" moms i salgsprisen. Momsregistrerede virksomheder kan ikke fratrække den skjulte moms som købsmoms. Se eksempel i afsnit 3.

3. *Ikke-momspligtige virksomheder* omfatter bl.a. forsikringsselskaber, banker, NGO'er samt en række offentlige institutioner. En ikke-momspligtig virksomhed skal hverken opkræve udgående moms eller lave et momsregnskab. Imidlertid skal en ikke-momspligtig virksomhed betale indgående moms ved køb af varer og tjenesteydelser. Den moms, som en ikke-momspligtig virksomhed betaler ved køb af varer, bliver dermed en omkostning for de ikke-momspligtige virksomheder.

Momsfrigtagelse af befordringspligtige ydelser giver dermed som udgangspunkt Post Danmark en konkurrencemæssig fordel ved salg til ikke-momspligtige virksomheder. Hvis en

ikke-momspligtig virksomhed har indgået en aftale om fragtydelser med individuelt forhandlede vilkår, skal der dog opkræves moms. I så fald har Post Danmark ikke en direkte fordel, jf. punkt 2 ovenfor. Se eksempel i afsnit 4.

2. Salg til forbrugere

Hvis Post Danmark og en alternativ leverandør er lige effektive, og dermed har de samme omkostninger til at levere en pakke til en privat forbruger, kan de to selskaber eksempelvis begge have betalt 5 kr. i indgående moms ved varekøb og have øvrige omkostninger for 50 kr. til at levere pakken.

Post Danmarks momsfritagelse gør, at selskabet *ikke* skal opkræve udgående moms. Dermed bliver de 5 kr., som Post Danmark har betalt i indgående moms, til en *omkostning* for Post Danmark, da de 5 kr. ikke kan trækkes fra i momsregnskabet. For at få dækket sine omkostninger opkræver Post Danmark dermed 55 kr. for at sende forsendelsen for forbrugeren.

Den alternative operatør kan trække de 5 kr. betalt i indgående moms fra i momsregnskabet, da selskabet opkræver udgående moms. Dermed vil den alternative operatør opkræve 50 kr. plus moms, dvs. i alt 62,50 kr. inkl. moms for at sende forsendelse for en forbruger, jf. bilagstabel 4.1.

Bilagstabel 4.1 Effekt af momsfritagelse ved salg til forbrugere

Kr.	Post Danmark	Alternativ leverandør
Omkostninger til varekøb, lønninger mv.	50,00	50,00
Indgående moms betalt ved varekøb mv.	5,00	5,00
Opkrævning af udgående moms	0,00	12,50
Samlet pris for levering	55,00	62,50

Anm.: Hvis den alternative leverandør har flere omkostninger, der indeholder fradragsberettiget moms, kan forskellen mellem Post Danmark og den alternative leverandør godt blive mindre end angivet i tabellen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eget eksempel

Grundet momsfritagelsen vil Post Danmark være den billigste leverandør. Momsfritagelsen giver dermed Post Danmark en konkurrencemæssig fordel ved salg af befordringspligtige post- og pakkeforsendelser til private forbrugere i forhold til konkurrerende leverandører som eksempelvis Bring og GLS.

3. Salg til momspligtige virksomheder

En momspligtig virksomhed, der køber en standardydelse omfattet af befordringspligten hos Post Danmark, bliver ikke opkrævet salgsmoms af ydelsen.

Antages det, at virksomheden køber den samme ydelse som en forbruger, jf. bilagstabel 4.1, vil den momspligtige virksomhed blive opkrævet hhv. 55 kr. af Post Danmark (ingen salgsmoms) eller 62,50 kr. inkl. moms af en alternativ leverandør.

Imidlertid vil en momspligtig virksomhed ved køb hos en alternativ operatør kunne fratrække de 12,50 kr. i indgående moms fra selskabets udgående moms. Dermed bliver den momspligtige virksomheds faktiske omkostninger til fragt 50 kr. ved køb hos en alternativ operatør og 55 kr. ved køb hos Post Danmark, jf. bilagstabel 4.2.

Virksomheden vil i dette eksempel foretrække at købe en transportydelse med moms i stedet for at købe det momsfritagne produkt af Post Danmark. Det skyldes, at Post Danmarks indgående moms (den skjulte moms) er en omkostning for Post Danmark. Denne omkostning viderefaktureres til den momspligtige virksomhed gennem en lidt højere pris.

Bilagstabel 4.2 Salg til momspligtige virksomheder

Del 1 – Omkostninger for en postleverandør	Post Danmark	Alternativ leverandør
Omkostninger til varekøb, lønninger mv.	50,00	50,00
Indgående moms betalt ved varekøb mv.	5,00	5,00
Optrækning af udgående moms	0,00	12,50
Samlet pris for levering	55,00	62,50

Del 2 – Omkostninger for en e-handler	Post Danmark	Alternativ leverandør
Indgående moms til fragt	0,00	12,50
Omkostninger til fragt, ekskl. moms	55,00	50,00
Øvrige omkostninger til salg	100,00	100,00
Samlet pris, ekskl. Udgående moms	155,00	150,00
Samlet pris som en e-handler kan tilbyde en forbruger inkl. moms	193,75	187,50

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eget eksempel

I dette tilfælde er momsfritagelsen således tilsyneladende en konkurrencemæssig *ulempe* for Post Danmark. Det er dog her vigtigt at bemærke to forhold.

For det første står det Post Danmark frit for at indgå en aftale med individuelt forhandlede vilkår med en virksomhed. Hvis der indgås en aftale med individuelt forhandlede vilkår, er ydelsen ikke omfattet af momsfritagelsen. Post Danmark vil dermed kunne trække den indgående moms, som Post Danmark har betalt, fra den salgsmoms, som Post Danmark opkræver, jf. bilagstabel 4.2.

I dette tilfælde kan Post Danmark trække de 5 kr. i indgående moms fra den udgående moms. De to postoperatører vil dermed – alt andet lige - være lige gode alternativer for den momspligtige virksomhed.

Konkurrencemæssig fordel ved anvendelse af udlægsreglerne

For det andet kan e-handleren vælge at anvende momslovens regler om udlæg.⁷⁵ Udlægsreglen indebærer, at e-handleren kan holde omkostninger forbundet med fragtydelsen helt uden

⁷⁵ Se bilag 5 for en uddybende beskrivelse af retsgrundlaget for udlægsreglerne

for momsgrundlaget. I så fald betragtes e-handlerens udgift til fragt som et beløb eller udlæg, som e-handleren har afholdt i købers navn og for dennes regning.

En e-handler, der vælger at anvende udlægsreglen, skal sørge for at overholde visse krav til faktureringen af fragtydelsen over for køberen. Gebyrer, der opkræves til dækning af e-handlerens fragtudgifter, skal anføres særskilt over for kunden, uden angivelse af, at gebyret indeholder moms. En e-handler kan således ikke anvende udlægsreglen, hvis vedkommende over for køberen angiver en samlet pris for varen inklusiv forsendelsesomkostninger.

En e-handler, der køber en *momsfri* fragtydelse fra Post Danmark og overholder faktureringskravene forbundet med anvendelsen af udlægsreglen, kan holde betalingen for fragtydelsen helt uden for sin momspligtige omsætning. Udgiften for fragt betalt hos Post Danmark overvæltes på køberen i form af et standardgebyr. Hverken e-handleren eller køberen kommer i dette tilfælde således til at betale købsmoms af fragten.

En e-handler, der køber en *momspligtig* fragtydelse fra en anden postvirksomhed end Post Danmark, kan tilsvarende ved anvendelsen af udlægsreglen, holde betalingen for fragtydelsen helt uden for sin momspligtige omsætning. Det vil dog ikke være en fordel for e-handleren, fordi e-handleren i dette tilfælde ikke kan fratrække købsmomsen på fragtydelsen i selskabets momsregnskab, da denne skal holdes uden for selskabets momspligtige regnskab. E-handleren vil derfor ikke foretrække at anvende udlægsreglen ved køb af momspligtige fragtydelser.

Denne forskel stiller en momsfrigtaget postvirksomhed bedre i konkurrencen med ikke-momsfritagne postvirksomheder, da den momsfrigtagne postvirksomhed kan drage en direkte fordel af momsfrigtagelsen i forhold til e-handlerne.

Antages det, at en e-handler fx sælger sin vare for 125 kr. inkl. moms plus et fragtgebyr, vil en e-handler uden en aftale med individuelle vilkår altså kunne få leveret varen for 55 kr. jf. bilagstabel 4.3. Dermed vil den samlede pris for forbrugeren være 180 kr.

Bilagstabel 4.3 En e-handlers omkostninger ved salg til private forbrugere

Del 1 – Omkostninger for en postleverandør	Post Danmark	Alternativ leverandør
Omkostninger til varekøb, lønninger mv.	50,00	50,00
Indgående moms betalt ved varekøb mv.	5,00	5,00
Opkrævning af udgående moms	0,00	12,50
Samlet pris for levering	55,00	62,50

Del 2 – Omkostninger for en e-handler	Post Danmark	Alternativ leverandør
Indgående moms til fragt	0,00	12,50
Omkostninger til fragt, ekskl. moms	55,00	50,00
Øvrige omkostninger til salg	100,00	100,00
Samlet pris, ekskl. Udgående moms	155,00	150,00
Udgående moms	25,00	37,50
Samlet pris som en e-handler kan tilbyde en forbruger inkl. moms	193,75	187,50

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eget eksempel.

Hvis e-handleren handler med den alternative leverandør, skal der opkræves udgående moms af fragten, hvilket gør prisen højere for forbrugerne. Hermed bliver den samlede pris 187,50 kr., jf. bilagstabel 4.3.

Delkonklusion

Ved salg til momspligtige virksomheder har Post Danmark ikke umiddelbart en konkurrencemæssig fordel. Dog kan Post Danmark vælge at indgå en aftale med individuelt forhandlede vilkår og dermed være lige så godt stillet i konkurrencen som en alternativ leverandør. Hvis e-handlerne anvender udlægsreglen, vil Post Danmark have en konkurrencemæssig fordel som ved salg direkte til forbrugere, jf. afsnit 2.

4. Salg til ikke-momspligtige virksomheder

Hvis en ikke-momspligtig virksomhed *ikke* har indgået en individuelt forhandlet kontrakt med Post Danmark, og dermed sender sine breve og pakker fra postkasser og postbetjeningssteder, vil situationen være den samme som ved salg til private forbrugere.

I så fald har Post Danmark en konkurrencemæssig fordel i forhold til konkurrerende leverandører, der således skal være billigere end Post Danmark i forhold til momsfrigtagelsen, for at kunne konkurrere om kunderne på markedet, jf. eksemplet i bilagstabel 4.1 ovenfor.

Når en ikke-momspligtig virksomhed og Post Danmark indgår en aftale med individuelt forhandlede vilkår, skal Post Danmark opkræve moms af de ydelser, som indgår i aftalen mellem den ikke-momspligtige virksomhed og Post Danmark. Dermed bliver den indgående moms en omkostning for den ikke-momspligtige virksomhed, og Post Danmark har dermed ikke en direkte fordel af momsfrigtagelsen.

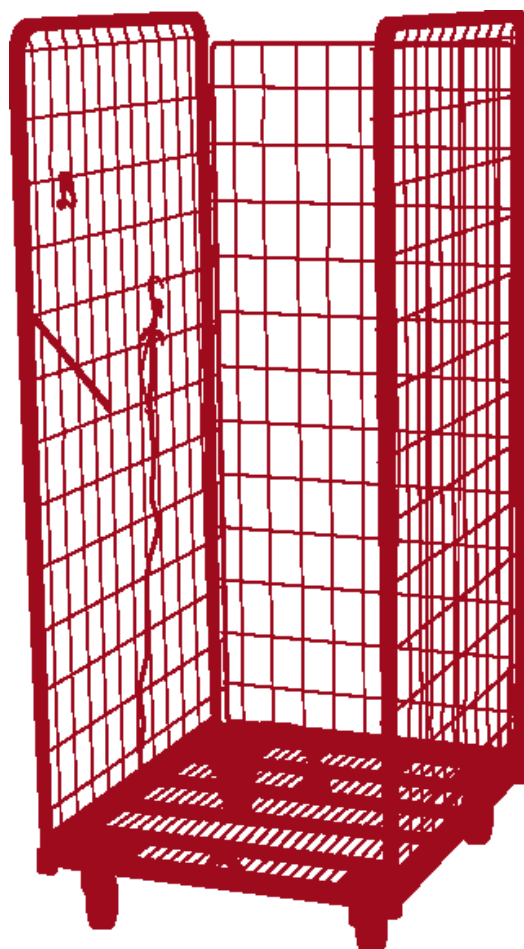
Helt overordnet set har Post Danmark dog den konkurrencemæssige fordel, at selskabet selv kan vælge om det er mest fordelagtigt at tilbyde en ikke-momspligtig virksomhed produkter omfattet af befordringspligten og dermed af momsfrigtagelse eller en individuelt forhandlet ordning.

5. Konklusion

Momsfrigtagelsen kan umiddelbart give Post Danmark en konkurrencemæssig fordel ved salg til forbrugere og ikke-momspligtige virksomheder uden individuelt forhandlede vilkår.

Indgår Post Danmark en aftale med individuelt forhandlede vilkår med en momspligtig virksomhed, vil Post Danmark være lige så godt stillet i konkurrencen som konkurrenterne. Hvis

en momspligtig virksomhed, fx en e-handler, anvender udlægsreglen, vil Post Danmark alt andet lige være bedre stillet end selskabets konkurrenter.



Bilag 5

Retsgrundlaget for udlægsreglen

Retsgrundlaget

I dansk ret gælder en hovedregel om, at en virksomhed skal betale en afgift (moms) til staten af varer og ydelser, der leveres mod vederlag. Grundlaget for beregningen af momsen er vederlaget for leverancen.

Denne hovedregel indebærer, at eksempelvis e-handlere, der videresælger fragtydelser til forbrugerne, skal inkludere vederlaget herfor i virksomhedens samlede momspligtige indtægt.

Momsloven indeholder imidlertid en bestemmelse om, at beløb, som en virksomhed "lægger ud" for køberen, under visse forudsætninger kan udgå af virksomhedens afgiftsgrundlag.

Reglen fremgår af momslovens § 27, stk. 3, nr. 3, som fastslår, at følgende beløb ikke medregnes i en virksomheds afgiftsgrundlag:

Beløb, som en virksomhed modtager fra aftager som godtgørelse af omkostninger afholdt i aftagers navn og for dennes regning, og som i virksomheden registreres på en udlægskonto. Virksomheden skal kunne gøre rede for de enkelte beløb for disse udgifter og kan ikke fradrage udgiften heraf.

Udlæg er således et beløb, som en sælger modtager fra køber som godtgørelse af omkostninger, som sælger har afholdt i købers navn og for dennes regning. Udlægget betragtes derfor ikke som en del af det vederlag, der skal danne grundlag for virksomhedens momspligt.

Et eksempel på ydelser, der kan afregnes efter udlægsreglerne, er virksomheders betaling af afgifter til offentlige myndigheder (stempelafgifter, registreringsafgifter, mv.). Disse ydelser har tilknytning til sælgers leverance uden egentlig at indgå i leverancen.

Idet udlægget holdes helt uden for virksomhedens momsregnskab, kan virksomheden ikke fradrage moms, som virksomheden måtte have betalt for køb af ydelser, i virksomhedens endelige momsregnskab.

Kan e-handlere anvende udlægsreglen i forhold til fragtydelser?

Retspraksis fastslår klart, at udlægsreglen kan anvendes af postordrevirksomheder for så vidt angår virksomhedens udgifter til fragt af de bestilte varer.

En postordrevirksomhed er i klassisk forstand en virksomhed, der efter bestilling sender varer med posten til køberen.

Der foreligger ikke praksis, der entydigt fastslår, at e-handlere er sidestillet med postordrevirksomheder for så vidt angår benyttelse af udlægsreglen.

Der er imidlertid meget, der tyder på, at også e-handlere er omfattet af adgangen til at anvende udlægsreglen for så vidt angår deres fragtomkostninger:

- » I 2011 tiltræder Skatterådet en udtalelse fra Skatteministeriet om, at udlægsreglen finder anvendelse for "homeshoppingvirksomheder" (postordrefirmaer). Virksomhedstypen defi-

neres ikke særskilt, men det anføres, at sådanne virksomheders kunder "typisk er forbrugere, der bestiller varer på internettet."

- » I 2012 stadfæster Landsskatteretten en afgørelse truffet af SKAT vedrørende en e-handlers klage om tilbagebetaling af moms af portoudgifter under henvisning til udlægsreglen. I afgørelsen henvises til de retningslinjer, der gælder for postordrevirksomheders brug af udlægsreglen.

Der er endvidere meget der tyder på, at e-handelsbranchen faktisk anser det som en mulighed at anvende udlægsreglen. På FDIH's (Foreningen for Dansk Internet Handel) hjemmeside gøres e-handlerne opmærksomme på, at det kan betale sig for e-handleren at anvende udlægsreglen, når de videresælger ydelser fra Post Danmark.
