

## Byrden ved befodringspligt til enhedstakster

Journal nr. 4/0106-0402-0006/ISA/CHJ

### 1.1. Definition

Byrden ved befodringspligten opstår, når postoperatøren er forpligtet til at udbyde en tjeneste, hvor indtægterne er mindre end udgifterne, fordi operatørens frihed til at fastsætte priserne og serviceniveauet er begrænset fx som følge af krav om enhedstakster og prisloft.

I det omfang sådanne tabsgivende tjenester ikke vil blive udført af en kommerciel virksomhed uden befodringspligt og uden enhedstakster er der tale om en regulatorisk byrde. Byrden ved befodringspligten kan derfor opgøres som postoperatørens tab i de områder og for de produkter, hvor priserne ikke dækker omkostningerne.

I Danmark er befodringspligten pålagt Post Danmark, som har pligt til at omdele befodringspligtige forsendelser over hele landet til landsdækkende enhedstakster.

### 1.2 Metode og datagrundlag

NERA har udarbejdet en række økonomiske analyser af regulerede sektorer, og har bl.a. analyseret virkningerne af EU's reformer for postsektoren[1]. NERA har fx udarbejdet en økonomisk analyse af, hvilke byrder befodringspligten indebærer for den befodringspligtige virksomhed i en række af EU's medlemsstater. Analysen indeholder anbefalinger vedr. den metodiske fremgangsmåde, som kan anvendes til at opgøre de omkostninger, som bør indgå i skøn for den økonomiske byrde ved at varetage befodringspligten.

Tabet ved befodringspligten opgøres ved hjælp af "net avoidable cost" (NAC) metoden[2]. Ved NAC-metoden opgøres de nettomkostninger, der kunne undgås, hvis en specifik tjeneste/aktivitet ikke udføres. Der kan sondres mellem tilpasninger på kort sigt (hvor en række omkostninger betragtes som faste), og tilpasninger på lang sigt (hvor alle omkostninger varierer). NERA tager udgangspunkt i NAC-metoden på lang sigt.

I Deutsche Post-afgørelsen anvendte Kommissionen inkrementelle omkostninger (IC) som det relevante omkostningsbegreb ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt der forelå predatory pricing og krydssubsidiering[3]. I afgørelsen anvendte Kommissionen en tidshorisont på 3-5 år ved opgørelsen af inkrementelle omkostninger (IC)[4]. Som følge af Kommissionens Deutsche Post afgørelse har Post Danmark opstillet et såkaldt konkurrenceregnskab for alle hovedforretningsområder opgjort på basis af de inkrementelle omkostninger som omkostningsbegreb.

IC-opgørelsesmetoden i konkurrenceregnskabet svarer stort set til NERA's NAC-metode på mellemlang sigt. Post Danmarks konkurrenceregnskab kan derfor lægges til grund for opgørelsen af byrden ved befodringspligten.

Hvis Post Danmark ikke var underlagt landsdækkende enhedstakster, kunne selskabet differentiere priserne og sætte dem op for de tabsgivende tjenester/områder og derved reducere eller eliminere byrden ved befodringspligten.

Til brug for at beregne byrden har styrelsen indhentet indtægter og omkostninger for hvert af de fem befodringspligtige produkter fra Post Danmarks konkurrenceregnskab for 2005. De 5 produkter er: (1) breve under 50 gram, (2) breve over 50 gram, (3) magasinpost, (4) befodringspligtige pakker samt (5) dagblade.

NERA opdelte i sin analyse omkostningerne på de væsentligste omkostningselementer, som NERA fandt relevante ud fra studier af postsektoren i flere lande. Disse var: (1) indsamling, (2) sortering, (3) transport, (4) distribution og (5) overhead.

Post Danmarks konkurrenceregnskab leverer mere detaljerede data for omkostningerne end NERA.

Post Danmark opdeler således omkostningerne på følgende elementer, nemlig: filial, salg, indsamling, sortering, transport, distribution og overhead.

De samlede omkostninger for hvert produkt fra Post Danmarks konkurrenceregnskab (2005) er i tabel 1 fordelt procentvist på de syv omkostningselementer.

Analyser af postsektoren har vist, at distributionsomkostningerne udgør den største andel af de samlede omkostninger. Post Danmarks data bekræfter dette undtagen for [...], idet distributionsomkostningernes andel er størst for de øvrige forsendelsestyper og [...] [5].

**Tabel 1. Post Danmarks omkostninger procentvis fordelt efter omkostningselementer (2005)**

	Breve under 50g	Breve over 50g	Magasinpost	Pakker	Dagblade
Filial	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Salg	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Indsamling	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Sortering	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Transport	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Distribution	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Overhead	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%	[..]%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Kilde: Post Danmarks tal fra konkurrenceregnskab 2005 og styrelsens beregninger. Pakker er kun de befordringspligtige pakker

### By og land

Tidligere undersøgelser af postsektoren har vist, at omkostningerne til distribution generelt er større pr. forsendelse i land-zoner end i by-zoner[6].

Post Danmark anvender særlige landpostbudsruter i tyndere befolkede områder. Postbudene på disse ruter står både for distribution og indsamling af forsendelser. Indtil 1. januar 2005 opgjorde Post Danmark procentfordelingen imellem disse ruter, og det i følgende vil opdelingen mellem by- og landområder blive foretaget på baggrund af denne opgørelse, hvori landområder omfatter husstande i egentlig landzone samt endvidere mindre bysamfund. Fordelingen af forsendelser på land og by er vist i tabel 2.

**Tabel 2. Procentvis fordeling af antal forsendelser på land og by (2005).**

	Land	By
Breve under 50g	[..]%	[..]%
Breve over 50g	[..]%	[..]%
Magasinpost	[..]%	[..]%
Pakker	[..]%	[..]%
Dagblade	[..]%	[..]%

Det ses, at [...] ]

### Omkostningselementernes variation mellem by og land.

Post Danmark foretager ruteundersøgelser for at vurdere omkostningerne ved distribution af

selskabets produkter. [ ]

I NERA's undersøgelse blev de øvrige omkostningselementer indenfor de forskellige produkter fordelt ligeligt i forhold til antallet af forsendelser i by og på land. En tilsvarende fordeling efter antal forsendelser er lagt til grund ved fordelingen af øvrige omkostningselementer på by og på land i denne analyse. Ifølge Post Danmark er den eneste omkostningsmæssige forskel på land- og byområder distributionsomkostningerne. Alle andre funktioner giver anledning til de samme omkostninger på by og land.

Ud fra Post Danmarks oplysninger om antallet af forsendelser og fordelingen af omkostningerne i 2005 vises i tabel 3a de stykvisse omkostninger for de fem produkter, for så vidt angår distributionsomkostninger og øvrige omkostninger såvel som i alt fordelt på by og på land.

**Tabel 3a. Omkostninger pr. forsendelse (2005)**

Omkostning pr forsendelse	Distribution		Øvrige funktioner		I alt		
	kr.	land	by	land	by	land	by
Breve under 50g		[..]	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Breve over 50g		[..]	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Magasinpost		[..]	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Pakker		[..]	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Dagblade		[..]	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]

Kilde: Post Danmarks Konkurrenceregnskab 2005.

[..]

De angivne distributionsomkostninger for [..] kan også skyldes, at fordelingen af distributionsomkostninger ikke er 100 pct. retvisende, når disse omkostninger fordeles ned på de enkelte forsendelsestyper, jf. ovenstående.

Tabel 3b viser, at [..].

**Tabel 3.b. Indtægter pr. forsendelsen (2005)**

Indtægter pr. forsendelse.		
Kr.	Land	By
Breve under 50g	[..]	[..]
Breve over 50g	[..]	[..]
Magasinpost	[..]	[..]
Pakker	[..]	[..]
Dagblade	[..]	[..]

### 1.3 Byrden ved befordringspligt i 2005

På baggrund af Post Danmarks oplysninger er indtægterne og omkostningerne ved hvert produkt fordelt på by- og landzone. I tabel 4 vises Post Danmarks indtægter. I 2005 modtog Post Danmark bladtillskud til distribution af dagblade. Bladtillskuddet er holdt ude af følgende beregningerne, fordi bladstøtten fra 1. januar 2007 er bortfaldet for Post Danmark.

**Tabel 4. Indtægter for produkter fordelt på land og by (2005)**

mio kr.	Indtægter		
	Land	By	Total
Breve under 50g	[..]	[..]	[..]
Breve over 50g	[..]	[..]	[..]
Magasinpost	[..]	[..]	[..]
Pakker	[..]	[..]	[..]
Dagblade	[..]	[..]	[..]
<b>Total</b>	[..]	[..]	[..]

I tabel 5 vises Post Danmarks omkostninger fordelt på produkter og land og by.

**Tabel 5. Omkostninger for produkter fordelt på land og by (2005)**

mio kr.	Omkostninger		
	Land	By	Total
Breve under 50g	[..]	[..]	[..]
Breve over 50g	[..]	[..]	[..]
Magasinpost	[..]	[..]	[..]
Pakker	[..]	[..]	[..]
Dagblade	[..]	[..]	[..]
<b>Total</b>	[..]	[..]	[..]

Ved at trække omkostningerne i tabel 5 fra indtægterne i tabel 4 opgøres nettofortjenesten for de enkelte områder, jf. tabel 6. Det fremgår heraf, at der trods en betydelig samlet fortjeneste var en række områder, som gav tab. Af tabellen fremgår, at [..]. Herudover er der [..] på land. Det skal ses i forhold til [..] i byområderne, som er et direkte resultat af [..]. [..].

**Tabel 6. Nettofortjeneste fordelt på land- og byzone (2005)**

mio kr.	Fortjeneste		
	Land	By	Total
Breve under 50g	[..]	[..]	[..]
Breve over 50g	[..]	[..]	[..]
Magasinpost	[..]	[..]	[..]
Pakker	[..]	[..]	[..]
Dagblade	[..]	[..]	[..]
<b>Total</b>	[..]	[..]	[..]

Konkurrencestyrelsen har beregnet et skøn for, hvor stor en byrde befordringspligten udgør for Post Danmark under den nuværende regulering. Beregningerne er foretaget på grundlag af Post Danmarks regnskabstal for 2005.

I et fremtidigt postmarked, hvor alle områder er fuldt liberaliseret, men kravet om landsdækkende enhedstakster for befordringspligtige forsendelser er fastholdt, vil konkurrenter til Post Danmark kunne bortkonkurrere den overnormale fortjeneste, som Post Danmark har på breve og magasinpost navnlig i byområder.

Tabet ved befordringspligten opgøres som summen af alle tabsgivende produkter på land og i by. Udover den således beregnede byrde har Post Danmark også en forpligtelse til at befordre blindeforsendelser til tabsgivende takster [7]. Post Danmark har opgjort nettotabet herved til 18 mio. kr. i 2005. Den samlede byrde ved befordringspligten kan herefter opgøres til ca. 700 mio. kr. baseret på 2005-data, jf. tabel 7. Byrden er primært forårsaget af de landsdækkende

enhedstakster og prisreguleringen af breve under 50 g.

**Tabel 7. Byrden ved enhedstakster for det befordringspligtige område (2005)**

(mio kr.)	Fortjeneste		
	Land	By	Total
Breve under 50g	[..]	[..]	[..]
Breve over 50g	[..]	[..]	[..]
Magasinpost	[..]	[..]	[..]
Pakker	[..]	[..]	[..]
Dagblade	[..]	[..]	[..]
Blindeforsendelser			[..]
<b>Summen af under- skudsgivende ydelser (byrden)</b>	[..]	[..]	[..]

Den beregnede befordringspligtbyrde på ca. 700 mio. kr. finansieres gennem de overskud, som Post Danmark har på de ydelser, hvor konkurrencesituationen tillader dette.

[1] NERA Economic Consulting, <http://www.nera.com/>, har afdelinger i USA og Europa og har udarbejdet analyser til en række konkurrencesager, som blev behandlet af Kommissionen og nationale myndigheder.

[2] NERA, Costing and financing of Universal service obligations in the Postal sector in the European Union, (1998).

[3] Kilde: Kommissionens afgørelse af 20. marts 2001, COMP/35.141 – Deutsche Post AG, L 125/27.

[4] Tilman Lüder: Artikel om Deutsche Post afgørelsen i European State Aid Law Quarterly 3/2004, side 385-391.

[5] I tidligere analyser udført af Konkurrencestyrelsen for både breve og adresseløse forsendelser udgjorde distributionsomkostninger også den største andel af de totale omkostninger [..], jf. Konkurrencerådets afgørelse vedr. Forbruger-Kontakts klage over misbrug af dominerende stilling (predatory pricing) af 24. november 2004.

[6] NERA henviser bl.a. til " Study on the Impact of liberalisation of Inward Cross-Border Mail on the Provision of the Universal Postal Service and the Options for Progressive Liberalisation Study.

[7] Post Danmark har pligt til gratis at befordre blindeforsendelser. Blindeforsendelser er adresserede forsendelser, som indeholder kommunikationsmateriale til brug for blinde.