

NOTAT



DEPARTEMENTET

Dato 6. marts 2007
J. nr. 140-2

Erhvervs- og Færdselskontoret

Supplerende grundnotat om Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, som ændret ved direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 om ændring af direktiv 97/67/EF, for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester, KOM (2006) 594. (3. Postdirektiv)

Dette notat supplerer notat af 28. november 2006.

Forslaget er parallelfremsendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Forslaget er offentliggjort af Europa-kommissionen den 18. oktober 2006 - dansk sprogversion af forslaget er dateret den 26. oktober 2006.

Resumé

Forslaget er en videreførelse af liberaliseringen af fællesskabets indre marked for posttjenester, som blev igangsat med vedtagelsen af direktiv 97/67/EF (1. postdirektiv). Direktivet stiller forslag om, at konkurrencen gives fri på EU's postmarkeder i 2009. Forslaget fastholder medlemslandenes pligt til at sikre, at hele samfundet bliver betjent med gode posttjenester til overkommelige priser – bl.a. ved at befordringspligten opfyldes ved udpegning af en eller flere befordringspligtige virksomheder. Med forslaget gives der forbrugerne mulighed for også at kunne klage til en uwildig instans over andre postvirksomheder end den befordringspligtige virksomhed.

Med afskaffelsen af eneretsområdet og konkurrencen fra nye markedsaktører kan brugerne af posttjenesterne forvente, at der sker en yderligere udvikling af de tjenester, de kan benytte sig af.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er fremsat i henhold til Traktaten, særlig artikel 47 (2), artikel 55 og artikel 95 og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet).



Forslaget er en videreførelse af liberaliseringen af fællesskabets indre marked for posttjenester, der blev igangsat med Rådets og Europa-Parlamentets vedtagelse af direktiv 97/67/EF (1. postdirektiv), som efterfølgende er ændret ved direktiv 2002/39/EF (2. postdirektiv).

Europa-kommissionen stiller i direktivet forslag om, at konkurrencen gives fri på EU's postmarkeder i 2009 (eneretten for de befordringspligtige postvirksomheder afskaffes). Dermed vil den måldato, der er fastsat i det nuværende postdirektiv (97/67/EF og 2002/39/EF), blive overholdt. Det foreslåede nye direktiv er sidste skridt i en lang reformproces, der gradvis har indskrænket eneretten. Processen har endvidere tilskyndet enkelte medlemslande til helt at ophæve eneretten, medens andre medlemslande har offentliggjort planer om at indføre fri konkurrence på postmarkederne inden 2009.

Posttjenesterne i Europa er omfattet af postdirektivet fra 1997 og 2002. Direktivet indeholder rammebestemmelser, som sikrer borgerne et vist serviceniveau (postvirksomhederne pålægges befordringspligt), samtidig med at eneretsområdet gradvist er blevet reduceret. I starten omfattede eneretten alle forsendelser under 350 gram, en grænse der i 2002 blev sat ned til 100 gram og 1. januar 2006 til 50 gram (Danmark reducerede allerede 1. januar 2005 eneretten til 50 gram).

- Forslaget fastholder medlemsstaternes pligt til at sikre, at hele samfundet kan betjenes med gode posttjenester, herunder mindst én omdeling og indsamling fem dage om ugen for alle EU's borgere. Forslaget fastslår, at befordringspligten bør opfyldes ved obligatorisk forudgående udpegning (tidsbegrænset) af en eller flere befordringspligtige postvirksomheder.

Medlemslandene er samtidig forpligtet til ubegrænset at give andre postvirksomheder licenser eller tilladelser til på nærmere vilkår til at operere inden for det befordringspligtige område. Der er således mulighed for, at serviceydelser, som ligger indenfor det befordringspligtige område, og som udføres af andre postvirksomheder kan gøres til genstand for licensudstedelse under passende kriterier og procedurer. Licensmodtagere kan således kræves underlagt krav vedrørende kvalitet, tilgængelighed og udførelse.

- Forslaget fastholder det nugældende direktivs krav om, at befordringspligten som minimum skal omfatte postbefordring i indlandet og til udlandet af breve op til 2 kg og pakker op til 10 kg (i Danmark 20 kg), samt postbefordring af rekommanderede og forsikrede forsendelser (forsendelser med angiven værdi). Endvidere præciserer forslaget, at taksterne for de befordringspligtige tjenester skal stå i forhold til omkostningerne (omkostningsægthed), herunder at taksterne skal stimulere effektivitetsgevinster, der bliver til gavn for brugerne. Pligten til at



sørge for, at posttjenesterne kan benyttes til overkommelige takster, fastholdes i forslaget, ligesom medlemsstaterne over for den/de udpegede befordringspligtige virksomheder kan forlange, at der skal gælde landsdækkende enhedstakster for enkeltforsendelser - ”en landsdækkende styktakst” for eksempelvis et brev der er frankeret med et frimærke.

- Med indførelsen af fri konkurrence på EU’s postmarkeder giver forslaget medlemslandene mulighed for, når det er nødvendigt for at beskytte brugernes interesser og/eller fremme effektiv konkurrence, og når de nationale forhold tilsiger det, at give andre postvirksomheder adgang på gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår til følgende dele af den postale infrastruktur hhv. posttjenesterne: postnummersystem, adressedatabase, postbokse, postkasser og brevindkast samt oplysninger om adresseforandring, eftersendelse og returnering.
- Forslaget giver endvidere medlemsstaterne en række muligheder for, såfremt dette måtte vise sig nødvendigt, at støtte befordringspligten på områder, hvor befordringspligten udgør en urimelig økonomisk byrde for den/de befordringspligtige postvirksomheder – f.eks. via statsstøtte, offentlige udbud, kompensationsfonde og udligning af omkostningerne mellem operatørerne.
- EU-reguleringen stiller i dag krav om, at der skal være interne regnskabsystemer/produktøkonomiopgørelser hos den befordringspligtige postvirksomhed for at sikre gennemsigtighed og med henblik på at undgå ulovlig krydssubsidiering. Hvis en medlemsstat ikke har givet eneret på nogen posttjenester og ikke har oprettet en udligningsfond for at sikre de befordringspligtige tjenester, kan medlemsstaten beslutte ikke at stille de nævnte krav til den befordringspligtige virksomheds regnskaber.

Regnskabsreglerne i forslaget er nu tilpasset en situation, hvor eneretten er afskaffet. Det indebærer, at såfremt en medlemsstat ikke har oprettet en mekanisme f.eks. en udligningsfond, der kan finansiere varetagelsen af de befordringspligtige posttjenester, og konkurrencen på markedet fungerer effektivt, kan medlemsstaten beslutte at undlade at anvende de førnævnte regnskabsopgørelser. I modsat fald skal der efter forslaget udarbejdes interne regnskabsopgørelser, som gør det muligt at sondre mellem befordringspligtige posttjenester, som støttes økonomisk via eksempelvis en udlignings- eller kompensationsfond og andre posttjenester. Den befordringspligtige virksomhed vil, som hidtil, i lighed med andre erhvervsvirksomheder, være omfattet af de almindelige konkurrenceretlige regler.



- Forslaget indebærer, at brugerne får adgang til også at klage over postservicen hos andre postvirksomheder end de befordringspligtige postvirksomheder. Samtidig styrker forslaget de relevante myndighedsorganers rolle i de enkelte lande, idet forslaget bl.a. kræver samarbejde mellem de nationale forvaltningsmyndigheder og forbrugerbeskyttelsesorganerne.
- Endelig foreskriver forslaget, at medlemslandene etablerer én eller flere forvaltningsmyndigheder for postsektoren. Forslaget stiller i den forbindelse krav om – i lighed med hvad der gælder på andre områder i netværksindustrien - at myndigheds/tilsynsopgaven varetages af en myndighed, der er garanteret uafhængighed, ikke mindst i forhold til de ejerskabsrelaterede opgaver, for således at sikre upartiske afgørelser. Endvidere foreskriver forslaget, at den/de nationale forvaltningsmyndigheder samarbejder med de national forbruger- og konkurrencemyndigheder samt de postale forvaltningsmyndigheder i EU.

Med afskaffelsen af eneretsområdet kan brugerne af posttjenesterne ifølge forslaget forvente, at der sker en yderligere udvikling af de tjenester, de kan benytte sig af. De befordringspligtige virksomheder motiveres til at blive mere pålidelige og effektive og yderligere lytte til kundernes behov, fordi de bliver udsat for konkurrence fra nye markedsaktører. Desuden vil den fulde åbning af markederne skabe nye arbejdspladser, direkte i nye postvirksomheder og indirekte i de brancher der er afhængige af postsektoren.

Forslaget forventes præsenteret på EU Rådsmødet den 11. december 2006.

2. Gældende dansk ret

- Lov nr. 472 af 9. juni 2004 om postbefordring.

- Bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S.

- Bekendtgørelse nr. 1313 af 14. december 2004 om postvirksomhed og postbefordring.

Gennemførelsen af direktivforslaget (3. postdirektiv) kræver ændringer i lov om postbefordring samt de tilhørende bekendtgørelser.

3. Høring

Meddelelsen er sendt i høring hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer med frist 17. november 2006 og er endvidere sendt i ekstra høring med frist den 6. december 2006:



Amtsrådsforeningen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsgiverforeningen for Handel, Transport og Service (AHTS), Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Jernbaneforbund, Dansk Transport og Logistik, Danske Busvognmænd, Danske Speditører, Det Kommunale Kartel, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark/Service, HK Trafik og Jernbane, International Transport Danmark, Kommunernes Landsforening, Dansk Industri, Danmarks Reederiforening, FDM, Bilimportørerne, Landsorganisationen i Danmark, Fagforbundet 3 F, Post Danmark A/S, CityMail Denmark A/S, Danske Dagblades Forening, HK Post & Kommunikation, HK/STAT, Posttilsynet, Statsansattes Kartel.

Forslaget er sendt i ekstra høring til følgende modtagere:

Dansk Fagpresse, Det centrale Handicapråd, Dansk Blindesamfund, Dansk Postordre Handel, Dansk Magasinpresses Ud giverforening, Håndværksrådet, Danske Fragtmænd, Landsforeningen Landsbyerne i Danmark, Landsforeningen af Landsbysamfund, Danske Lokaltidninger/Provinsens Distriktsblade, Branche foreningen af Danske Distributionsvirksomheder, Distributions Services A/S, Forbruger-Kontakt a-s, Bladkompagniet, Danske Distriktsblade ApS, Ugeaviserne - Foreningen af danske lokale ugeaviser

Af høringssvarene fremgår følgende:

Post Danmark A/S anfører, at det indgår i grundlaget for den nuværende postlov, at koncessionshaveren skal kompenseres for de byrder, befordringspligten indebærer, med værdien af tildelte rettigheder. Befordringspligten i Danmark er imidlertid væsentlig mere vidtgående end den tilsvarende europæiske, og det er som konsekvens bl.a. heraf Post Danmarks opfattelse, at lov om postbefordring samt Post Danmarks koncession i forbindelse med en eventuel implementering af det nye direktiv må ændres væsentligt, således at en ligevægt mellem pligter og rettigheder kan opretholdes.

Indledningsvis fastslås det, at Post Danmark ikke er nogen infrastrukturvirksomhed. Selskabet benytter den offentlige infrastruktur (veje, baner, havne, lufthavne, el- og telenet mv.), som tillige står til rådighed for deres konkurrenter. Opstartsomkostningerne for postale forretninger er beskedne, og alle disse forhold peger i retning af, at hver operatør må etablere sine egne produktionsanlæg frem for – med myndighedernes bistand – at søge at tiltvinge sig adgang til andres. Med hensyn til direktivforslagets vage bestemmelser om en mulig etablering af adgang til visse elementer af Post Danmarks produktionsapparat, er det således selskabets principielle standpunkt, at andre postvirksomheder må etablere deres eget produktionsapparat.

I artikel 12 foreslås det, at landsdækkende ensartede priser skal begrænses til udelukkende at omfatte forsendelser der betales stykvis, f.eks. forsendelser frankeret med frimærker. Det fastslås endvidere, at priserne skal være omkost-



ningsbestemte. Post Danmark kan fuldt ud tilslutte sig dette, idet det er selskabets opfattelse, at taksterne for de respektive produktvarianter skal relatere sig til de processer og dermed omkostninger, der er forbundet med dem. En omkostningsrelateret prissætning af brevprodukterne, vil tillige være nødvendig for at Post Danmark kan konkurrere på lige vilkår med de konkurrenter, der vil entrere markedet.

Det er endvidere Post Danmarks principielle opfattelse, at der i et liberaliseret marked ikke skal gælde andre reguleringer end de, der følger af den almindelige konkurrencelovgivning. Et prisloft, som det nu gældende, bør derfor afskaffes sammen med eneretten.

Vedrørende de i direktivforslagets artikel 7 angivne finansieringsmodeller for befordringspligten skal det anføres, at Post Danmark ikke er interesseret i, at befordringspligten finansieres ved statstilskud eller gennem etableringen af en fond, som modtager tilskud fra andre postoperatører.

For det første er det i praksis umuligt, at foretage en beregning af meromkostningerne ved befordringspligten, idet dette ville kræve, at der tages stilling til, hvorledes Post Danmark ville agere, såfremt selskabet ikke var pålagt særlige pligter. Hertil kommer, at der ville skulle foretages skøn over kundernes og konkurrenternes reaktioner på de påtænkte teoretiske ændringer i Post Danmarks markedsadfærd. Beregningerne ville være af ren spekulativ karakter, og de ville ikke være egnede som grundlag for udmåling af statstilskud eller lignende.

Post Danmark hæfter sig tillige ved, at sådanne tilskudsordninger forudsætter opretholdelsen af særskilte foranstaltninger vedrørende de befordringspligtige virksomheders regnskabsførelse. Sådanne foranstaltninger er fornuftigvis ikke pligtige, dersom der ikke ydes stats- eller fondstilskud.

I henhold til direktivforslagets artikel 9 gives der mulighed for, at serviceydelser, som ligger indenfor det befordringspligtige område kan gøres til genstand for licensudstedelse under passende kriterier og procedurer. Licensmodtagere kan således kræves underlagt krav vedrørende kvalitet, tilgængelighed og udførelse. Post Danmark kan støtte, at distribution af breve under 50 gram kræver licens med tilhørende krav om et veldefineret serviceområde og betinget af universelle serviceforpligtelser, kvalitetskrav etc.

Som modydelse for pålagte pligter skal andre postoperatører naturligvis tildeles samme rettigheder som Post Danmark, dvs.

- Adgang til at trække på CPR-data.
- Momsfritagelse (breve under 50 gram).

I henhold til direktivforslagets artikel 11a åbnes der mulighed for, at der kan gi-



ves andre operatører adgang til visse elementer i Post Danmarks produktionsapparat, herunder adressedatabase, postnummersystem og postbokse.

Emnet vedrørende Post Danmarks adressedatabase blev behandlet grundigt ved seneste lovrevision. Post Danmarks ret til at oprette og anvende en modtagerdatabase er givet som kompensation for, at selskabet, modsat andre postvirksomheder, er pålagt en befordringspligt. Post Danmark vil ikke have indvendinger imod, at andre postvirksomheder får en tilsvarende adgang til offentlige registre, som selskabet har.

Generelt er det dog Post Danmarks principielle standpunkt, at andre postvirksomheder må etablere deres eget produktionsapparat.

Det fremgår af direktivforslagets artikel 14, at hvis man fravælger de finansieringsmodeller, som tillades i henhold til artikel 7, kan det besluttes, at kravet om udarbejdelse af særlige regnskaber i henhold til et regnskabsreglement bortfalder. Post Danmark kan bifalde et bortfald af et særligt regnskabsreglement. Dette vil være en helt naturlig beslutning, idet der ikke længere er en eneret, der kan krydssubsidieres fra, og da der ikke er behov for at opgøre og kontrollere opgørelsen af tilskud. Der vil været tale om et fuldt liberaliseret marked, hvor Post Danmark er underlagt de almindelige konkurrenceretlige regler i lighed med andre operatører på markedet.

Post Danmark gør opmærksom på vigtigheden af, at der politisk aftales en samlet plan i forbindelse med en stillingtagen til direktivet. Der skal således tages stilling til en udmøntning af direktivet i Danmark, før dette er vedtaget i EU-regi.

Under hensyntagen til de ovenfor givne bemærkninger og under forbehold for at alle "betydelige" lande liberaliserer samtidig kan Post Danmark give sin støtte til direktivforslaget.

Dansk Industri (DI) kan overordnet støtte det fremsendte direktivforslag og ser frem til det videre arbejde med direktivet og dets implementering i dansk ret.

DI har følgende mere detaljerede kommentarer til direktivforslaget:

- DI er enig med EU-Kommissionen i, at tvungen brug af ensartede priser i et konkurrencepræget marked ikke vil være hensigtsmæssig. DI kan således tilslutte sig forslaget om, at landsdækkende ensartede priser begrænses til at omfatte forsendelser, der betales stykvis, f.eks. forsendelser frankeret med frimærker. Der kan således ske en markedsbaseret prisfastsættelse for forsendelser, der eksempelvis afsendes i større volumen eller forbehandles af afsender. Der vil dog næppe være grundlag for en geografisk baseret prisdifferentiering.



- DI anser det ikke for hensigtsmæssigt, at finansieringen af befordringspligten sker gennem statstilskud eller gennem etableringen af en fond, som modtager tilskud fra andre postoperatører. Det vil i praksis være særdeles vanskeligt at foretage en beregning af meromkostningerne ved befordringspligten, idet dette ville kræve, at der opstilles en model for, hvorledes operatøren optimalt ville agere, såfremt selskabet ikke var pålagt nogle pligter.
- DI støtter, at distribution af breve under 50 gram kræver licens med tilhørende krav om et veldefineret serviceområde og betinget af universelle serviceforpligtelser, kvalitetskrav etc. Ved denne model sikres det, at der er lige konkurrencevilkår mellem de operatører, som vil operere på markedet for breve under 50 gram.
- I henhold til direktivforslagets artikel 11a skal medlemsstaterne sikre, at der skabes lige adgang til en række elementer i den postale infrastruktur, herunder adressedatabase, postnummersystem og postbokse. Det er, ifølge DI, afgørende at denne forpligtelse, som det også nævnes i direktivforslaget, ses i lyset af de nationale forhold. Her er det særlig relevant at se på, hvilke infrastrukturelementer, der i særlig grad er knyttet til befordringspligten.
- Direktivforslaget levner medlemsstaterne en betydelig frihed til at implementere i overensstemmelse med nationale forudsætninger. Gennemførelsen i Danmark kan derfor være af stor betydning for udviklingen af postsektoren. DI skal på den baggrund opfordre til, at der tages stilling til udmøntning af direktivet i Danmark, før dette er vedtaget i EU-regi.

CityMail Denmark A/S hilser initiativet fra Kommissionen velkommen. En ændring af de nugældende regler på det postale område med henblik på senest i 2009 at fjerne de mange barrierer, som der i dag forvrider konkurrencen, er den eneste farbare vej til sikring af en effektiv og konkurrencedygtig postsektor i EU. En effektiv og konkurrencedygtig postsektor er forudsætningen for at der fortsat kan leveres høj kvalitetstjenester til en overkommelig pris til gavn for borgere og virksomheder i EU.

CityMail Denmark's opfattelse er, at en dansk implementering af tiltag, som effektivt fjerner hindringerne for skabelsen af et konkurrencekraftigt og effektivt postmarked i Danmark, bør ske hurtigst muligt. Man bør fra dansk side ikke afvente en fælleseuropæisk implementering i 2009, men allerede nu foretage de fornødne ændringer for at positionere alle danske postaktører bedst muligt på fremtidens europæiske postmarked.



Med hensyn til direktivforslagets regulering af både beforderingspligtens omfang og standarderne herfor er det CityMail Danmarks opfattelse, at man bør overveje mere fleksible regler, der er bedre tilpasset den dynamik og de ændringer, som kommunikations- og logistikmarkederne har undergået siden begyndelsen af 90'erne. For eksempel bør man nøje overveje om der faktisk er behov for en minimum omdeling på 5 dage i hele EU. Tilsvarende må det være tilstrækkeligt, at man fastsætter krav til beforderingshastigheden, hvorfor krav til uddelingsfrekvensen er overflødige. Endelig er det CityMail Denmark's standpunkt, at fastsættelsen af enhedstakster indskrænkes til kun at omfatte enkeltforsendelser.

Hvad angår finansieringen af beforderingspligten bør det nøje undersøges, hvorvidt der overhovedet består et behov for at finansiere udbuddet af tjenester under beforderingspligten på anden måde end gennem almene markedsmekanismer. Den svenske regering har foretaget undersøgelser heraf, og har konkluderet at en beforderingspligt baseret på EU's standarder i sig selv generer tilstrækkelig indkomst for en operatør (Ds 1997:58), og at anden form for finansiering og subsidiering er unødvendig. Den i direktivforslaget omtalte løsning, hvorefter alle postoperatører skal bidrage til at finansiere nettoomkostningerne forbundet med beforderingspligten vil derfor næppe være aktuel for Danmarks vedkommende, da Danmarks infrastruktur og geografi må anses at give en postoperatør mere fordelagtige betingelser end tilfældet er i Sverige. En eventuel subsidiering af beforderingspligten bør dog under ingen omstændigheder omfatte ydelser, som en postoperatør i alle tilfælde ville vælge at udbyde som en del af vedkommende operatørs basale forretningsmodel.

En eventuel finansiering af nettoomkostningerne i Danmark forbundet med services udover EU's minimums standarder bør ikke på nogen måde belaste andre operatører, som ikke tager del i den beforderingspligtige servicering. Løsninger, hvor der pålægges de postbefordrende virksomheder en pligt til i fællesskab at finansiere nettoomkostningerne forbundet med beforderingspligten – uanset dens omfang – vil ikke føre til et mere konkurrencedygtigt og effektivt marked.

I det omfang der kan påvises et behov for at afdække en nettoomkostning gennem en fondsetablering eller lignende tiltag, er det CityMail Danmarks vurdering, at sådanne løsninger altid forinden bør forelægges Kommissionen, for at tilsi-
kres at fremgangsmåden ikke har en konkurrencedæmpende effekt.

Med hensyn til de enkelte operatørers adgang til postal infrastruktur er det opfattelsen hos CityMail Denmark, at myndighederne i den enkelte medlemsstat må have en pligt til at sikre, at der skabes adgang til disse faciliteter. En effektiv, ligeværdig og kostbaseret adgang til faciliteter som postnummerbaser, postboks, adresseændringer etc. er en absolut forudsætning for at der kan skabes et dynamisk, konkurrencedygtigt og effektivt postmarked i EU. Det bør



ikke være op til den enkelte medlemsstat at afgøre, hvorvidt der skal være adgang til disse faciliteter.

Endelig er det glædeligt at konstatere, at man fra Kommissionens side ønsker at sikre indførelsen af effektive og gennemskuelige regnskabssystemer og regler for de befordringspligtige virksomheder. Det er væsentligt at sådanne regnskabssystemer er gennemskuelige for at forhindre at den befordringspligtige virksomhed misbruger sin dominerende stilling.

Dansk Handel og Service – Industri (HTSI) hilser Kommissionens forslag om liberalisering af postmarkedet den 1. januar 2009 velkomment.

De finder det afgørende for leverancen af prisbillig post af høj kvalitet, at markedet konkurrenceudsættes. Erfaringerne fra blandt andet Sverige, der har et liberaliseret postmarked, viser tydeligt, at dette er til gavn for både forbrugere og virksomheder.

Det fremgår af forslaget, at Kommissionen søger at finde en balance mellem sikring af, at alle EU-borgere har en regelmæssig leverance af postforsendelser og at skabe en basis for fri konkurrence.

Det er HTSIs opfattelse, at Kommissionen særligt i artikel 7, stk. 3 samt artikel 9, stk. 2, 1. i for høj grad giver adgang til etablering af nationale særordninger for sikring af stabile posttjenester. Et liberaliseret marked etableret i overensstemmelse med de i direktivforslaget angivne rammer vil få en så forskelligartet gennemførelse i de enkelte lande, at markedsadgangen for internationale postvirksomheder i alvorlig grad hæmmes, idet disse risikerer at skulle etablere et særligt system i hvert enkelt land. Dermed mister disse virksomheder en lang række stordriftsfordele og bliver mindre effektive, hvilket er skadeligt for både borgere og erhvervsliv.

HTSI anerkender Kommissionens tydelige intention om at skabe transparens for de støtteordninger med videre, der kan etableres til sikring af, at befordringspligten opfyldes. Samtidig finder de dog, at man i højere grad bør indføre EU-regulering af de nærmere betingelser for opsplitning af de aktiviteter i en postvirksomhed, der er omfattet af offentlig støtte under én eller anden form og de ydelser, der tilbydes på et konkurrenceudsat marked. Dette vil igen medføre et mere ensartet marked over landegrænserne, hvilket vil styrke den internationale konkurrence.

HTSI kan på den baggrund anbefale, at den danske holdning til direktivforslaget bliver positiv, men at man i det videre arbejde fokuserer på at etablere en ordning, der i højere grad muliggør international konkurrence på området baseret på ensartede, sammenlignelige og gennemsigtige gennemførelsesforanstaltninger på nationalt niveau.



Handel, Transport og Service - Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen (HTS-A) går ind for en fuld liberalisering af markedet for posttjenester. Det er afgørende, at EU og medlemslandene lægger de nødvendige kræfter i at fuldende etableringen af et indre marked for posttjenester – og ikke mindst sikrer en gennemsigtig, fri og lige konkurrence mellem alle aktører på postmarkedet.

HTS-A ønsker på nuværende tidspunkt at koncentrere bemærkningerne om særligt to spørgsmål:

1. Fremtiden for befordringspligten

HTS-A mener, at det bør analyseres nærmere, om der også i fremtiden er grundlag for at opretholde befordringspligten. Dette skal ikke mindst ses i lyset af postmarkedets udvikling og de stadig flere aktører på postmarkedet.

Hvis der – på grundlag af analysearbejdet – træffes beslutning om fortsat at opretholde befordringspligten, bør der åbnes op for, at alle aktører på postmarkedet kan byde ind på befordringspligten.

HTS-A mener, at grundlaget for en fri og lige adgang for alle markedsaktører til at byde ind på befordringspligten skal være forankret i det eksisterende fælles regelsæt for posttjenester.

Det er derfor af afgørende betydning, at spørgsmålet om befordringspligten og de fremtidige perspektiver for at opretholde befordringspligten afklares hurtigst muligt – og ikke mindst at rammerne for en fri og lige adgang for alle aktører til at byde ind på befordringspligten også reguleres i det foreliggende ændringsforslag fra Kommissionen.

2. Moms på postydelser

Aktørerne på postmarkedet er i dag undergivet forskellige vilkår, når det gælder moms på postydelser. Postmarkedet er under fortsat liberalisering, og postydelser er ikke længere en service, som alene leveres fra statsejede monopoler. Det er således alt andet end udtryk for frie og lige konkurrencevilkår, at Post Danmark A/S – i modsætning til andre aktører på det danske postmarked – i dag er fritaget for moms på postydelser, der er omfattet af befordringspligten.

Også Kommissionen er opmærksom på problemstillingen og overvejer for øjeblikket muligheder og konsekvenser af fælles regler for moms på samtlige postydelser.

HTS-A skal hermed opfordre medlemslandene og EU til at opstille en klar og fælles målsætning om, at problemstillingen om forskelsbehandling af aktører, når det gælder om moms på postydelser, finder sin afklaring hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden den fulde liberalisering af postmarkedet træder i kraft fra 2009.



HTS-A ser en løsning af spørgsmålet om moms på postydelser som afgørende for opfyldelse af succeskriteriet om at skabe et indre marked for posttjenester med en gennemsigtig, fri og lige adgang for alle aktører.

Danske Dagblades Forening ser en effektiv og billig distribution som en reel nødvendighed for overhovedet at kunne udgive dagblade herhjemme.

Branchen hilser derfor alle tiltag velkomne, der kan skabe øget konkurrence på distributionsmarkedet med faldende priser og bedre service til følge.

Det har altid fra politisk hold været et ønske, at tilgængeligheden af danske dagblade skal være høj og uanset, hvor i landet man bor, skal det være muligt at kunne modtage ikke én, men alle de aviser, man ønsker.

Det er derfor ikke nok alene at se på de konkurrencemæssige forbedringer, der kan ske i kølvandet på en liberalisering af den danske postbefordring, det er også nødvendigt at forhindre, at dele af landet vil få en ringere service og/eller et højere prisniveau.

Under den nuværende ordning koster omdeling af breve og aviser det samme, uanset hvor i landet det sker. Den ens pris opretholdes gennem Post Danmarks befordringspligt og de urbane områder betaler således til, at tyndt befolkede egne/landsbysamfund kan modtage post til den samme takst, som er gældende i byer.

Hvis liberaliseringen af posttjenesterne resulterer i en fri prissætning, vil der blive en voldsom forskel på priserne for at modtage post i byerne henholdsvis på landet. En fri prissætning vil således øge konkurrencen i byområderne, mens den fri prissætning vil resultere i en prisdiskriminering af tyndere beboede egne og modvirke de tiltag, der ellers sættes i værk for at bevare liv og arbejdspladser på landet og i landsbyerne. Danske Dagblades Forening vil derfor opfordre til, at der opretholdes en lige prissætning mellem land og by.

Der har tidligere fra Post Danmarks side været rejst ønske om at sænke omdelingsfrekvensen i tyndere beboede områder og undlade at omdele post på alle hverdage. Hvis postomdelingsfrekvensen bliver lavere på landet og i tyndt bebyggede områder, vil borgerne dér opleve en geografisk diskrimination, og deres mulighed for at kommunikere vil sammenlignet med 'byboere' være ringere.

For de danske dagblade er de eksisterende servicemål for Post Danmark ikke optimale, da mange husstande oplever at få posten så sent, at de allerede er taget på arbejde, men morgenaviser bliver trods alt stadig leveret samme dag.

Hvis omdelingsfrekvensen sænkes til færre dage end ugens hverdage, vil efterspørgslen efter dagblade naturligt falde, da de færreste ønsker at købe daggam-



le aviser, endsige modtage to på én gang. Det vil ikke kun berøre dagbladene, men i høj grad også lokalsamfundene, da formidling af lokale nyheder og debat i høj grad sker gennem aviserne.

Som nævnt indledningsvis hilser de danske dagblade alle tiltag der øger konkurrencen inden for distribution velkommen. De mener dog samtidigt, at en øgning af konkurrencen ikke må ske på bekostning af landsbyerne og de tyndt befolkede egne. Det er derfor i alles interesse, at det kommende liberaliseringsarbejde bliver til glæde for alle og ikke blot sker på bekostning af nogen, for eksempel landsbefolkningen.

Fagligt Fælles Forbund (Industrigruppen 3 F) anfører, at man i forbindelse med de tidligere gennemførte høringer om direktiv 97/67 og tillægsdirektiv 2002/39/EF har taget afstand fra en fuld åbning af det indre marked for posttjenester, idet 3F finder, at en sådan åbning vil skade mulighederne for at finansiere den universelle service og føre til forringelse af dennes omfang og kvalitet.

Kommissionen foreslår nu en fuld åbning af posttjenesterne til trods for, at der ikke er gennemført fyldestgørende studier af, hvilke konsekvenser en fuld liberalisering vil have for den universelle service i de enkelte medlemsstater.

I stedet for at foreslå nye fælleseuropæiske bestemmelser for, hvordan den universelle service fremover skal finansieres, overlader Kommissionen det til den enkelte medlemsstat at træffe beslutning om, hvorvidt der skal ydes tilskud til finansiering af den universelle service, omfanget og formen heraf, om der skal ske finansiering via en såkaldt fondsmodel eller, om der i evt. i stedet skal anvendes en procedure for udstedelse af autorisation betinget af f.eks. universel serviceforpligtelse.

3 F mener, at frem for at bidrage til en harmonisering af vilkårene i postsektoren – som var en af begrundelserne for gennemførelse af det oprindelige postdirektiv – fører Kommissionens forslag til, at vilkårene for adgang til de enkelte nationale markeder gøres fuldstændigt uigennemskuelige.

Kommissionens forslag bidrager efter 3 F's opfattelse ikke til etableringen af et indre marked for posttjenesterne. Reguleringen af de nationale markeder må forudses yderligere differentieret. Samtidig afviger den universelle serviceforpligtelse ikke fra de forpligtelser, der allerede følger af UPU-konventionen og alle hidtidige erfaringer med de foreslåede modeller til finansiering af den universelle forpligtelse har været negative.

Forslaget bidrager således alene til en afvikling af brevmonopolet, uden der anvises tilfredsstillende alternative finansieringsformer eller garantier for videreførelsen af en universel service af høj kvalitet og til overkommelige priser. Og forslaget indebærer samtidig en begrænsning af muligheden for – som det el-



lers har været princippet siden postvæsnernes fødsel – at operere med enhedstakster, idet disse vil virke konkurrenceforstyrrende.

Forslaget bygger på den antagelse, at markedet i vidt omfang selv vil være i stand til at sikre den universelle service. Alle hidtidige erfaringer viser det modsatte. Der er ifølge 3 F ikke nogen kommerciel interesse for at yde universel service – tværtimod viser undersøgelser blandt potentielle konkurrerende operatører, at der alene er kommercielt grundlag for at konkurrere på udvalgte delmarkeder. Erfaringer fra f.eks. Sverige har vist, at det er meget svært at opnå en fornuftig økonomisk balance, selv på afgrænsede delmarkeder, og de konkurrerende udbydere har da også gennem år opereret med underskud, som har måttet finansieres af ejerne – i det svenske eksempel af de britiske og efterfølgende de norske postkunder.

3F anfører, at Kommissionen da også erkender, at den reelle konkurrence har trange kår og har derfor i artikel 11a indarbejdet bestemmelser om ”open access/down stream access” til de postale produktionssystemer. Forslaget virker ude af proportion, er stærkt konkurrenceforvridende og vil medvirke til at øge presset på den universelle service.

Efter 3F’s opfattelse forekommer det ganske enkelt ikke logisk på den ene side, at ville liberalisere det postale marked, mens man på den anden side foreslår særlige bestemmelser om adgang til konkurrerende produktionssystemer i et omfang, der ligger ud over de generelle konkurrencebestemmelser. Eventuelle konkurrenters adgang til de postale produktionssystemer må naturligvis baseres på rent kommercielle vilkår.

3F finder, at opretholdelsen af et brevmonopol af en passende størrelse, fortsat er den bedste metode til at garantere universelle tjenester af høj kvalitet og til overkommelige priser.

Konkurrencestyrelsen finder det positivt, at tidsfristen for den fulde liberalisering senest 1. januar 2009 hermed bekræftes, og at forslagene til de overordnede rammer for et liberaliseret postmarked skitseres.

På den ene side er det en forbedring, at medlemsstaterne får forskellige valgmuligheder med hensyn til at vælge de mest passende midler for at sikre opretholdelse af en befordringspligt. På den anden side, er det også af stor betydning, at det sikres, at de forskellige reguleringsmodeller ikke skaber så store forskelle mellem medlemsstaterne, at det hindrer udviklingen af grænseoverskridende posttjenester og hæmmer postvirksomheders udvikling. For at undgå at en sådan situation udvikler sig, kunne direktivet tillægge Kommissionen en mere overordnet kontrolfunktion, hvorved Kommissionen tillægges en vetoet, der kan anvendes, hvis reguleringen i medlemsland ud fra en samlet betragtning udvikler sig, så direktivets målsætning om udvikling af et indre marked for posttjenester bringes i fare.



Forslaget stiller krav til medlemsstaterne om, at de vurderer, om der i en liberaliseret postsektor kan identificeres en række postinfrastrukturer eller -tjenester, som den befordringspligtige virksomhed udbyder, der bør gøres tilgængelige for andre operatører, som udbyder tilsvarende tjenester. Det drejer sig fx om adgang til hhv.: postnummer system, adressedatabase, postboks, postkasser, oplysninger om adresseændringer og returservice.

I direktivforslaget begrænses dette krav til medlemsstaterne til, at de alene skal træffe en informeret beslutning om behovet for og udstrækningen af en sådan regulering. Efter Konkurrencestyrelsens vurdering bør det drøftes, om man på EU-plan skulle overveje modeller for tredjeparts adgang til den befordringspligtige virksomheds postboks, adressedatabase mv. Det skyldes, at det udover eneretten i høj grad er problemer med adgang til ovennævnte infrastrukturer/tjenester, som fra konkurrenternes side hævdes at hindre deres adgang til markedet.

Det Centrale Handicapråd mener, at det må sikres, at der fortsat kan tages hensyn til de særlige forhold for blinde i relation til posttjenester. Dette er allerede nævnt i direktivudkastet men på en måde, som kan vise sig at være utilstrækkelig i en situation, hvor der bliver fri konkurrence på markedet.

En generel hjemmel til at videreføre eksisterende ordninger, som direktivforslaget foreslår, tager ikke højde for de vanskeligheder, der vil være ved at fastholde nationale ordninger, hvor en bestemt leverandør er forpligtet på at levere blindeforsendelser gratis, når andre leverandører, som skal indgå i den fri konkurrence, ikke har tilsvarende forpligtelser.

Rådet vil derfor anbefale, at interessenter på dette område inviteres til dialog om, hvordan man fortsat kan sikre gratis blindeforsendelser i en situation, hvor markedet for posttjenester gives helt frit.

Dansk Blindesamfund hilser det velkommen, at muligheden for at opretholde og indføre gratis postbefordring for blinde og svagsynede nu er medtaget i direktivets artikel 12. Der er imidlertid flere forhold som gør, at direktivteksten ikke sikrer en videreførelse af blindeforsendelsesordningen i et liberaliseret marked.

Direktivforslaget omtaler en mulighed, men ikke en forpligtelse til at opretholde eksisterende ordninger med blindeforsendelser. Dansk Blindesamfund har gennem European Blind Union påpeget nødvendigheden af at forpligte EU's medlemslande til at sikre, at gratis postservice er til rådighed for blinde og svagsynede og de organisationer, som servicere dem, for på den måde at kompensere blinde og svagsynede, som er afhængige af at modtage trykt materiale på alternative medier.



Blindesamfundet henviser til, at blindeforsendelser i dag er en del af koncessionsvilkårene for Post Danmark A/S, som finansierer ordningen over den øvrige postvirksomhed. Som konsekvens af konkurrencen på et liberaliseret marked, er det nærliggende at mene, at der vil blive tale om en anden finansieringsform i fremtiden. Blindesamfundet frygter således, at det vil medføre forringet service for blinde og svagsynede, når ordningen underlægges markedsvilkår, uden at der samtidig stilles garanti for ordningens videreførelse i den form, som kendes i dag.

Det nævnes, at det forhold, at Danmark sammen med de fleste andre lande har tiltrådt Verdenspostkonventionens artikel 8.4., ikke er en sikkerhed mod forringelser af den nationale ordning med blindeforsendelser, da konventionen alene omfatter grænseoverskridende post. Ifølge Dansk Blindesamfund understreges denne tvivl af forslaget indledende bemærkninger, pkt. 3.3.4 om styrkelse af forbrugerbeskyttelsen samt forudsætningernes pkt. 23, lægger de internationale forpligtelser i henhold til postkonventionen til grund for bevarelsen af ordningen med blindeforsendelser. Desuden peges der på, at konventionen i øvrigt udløber med udgangen af 2009.

Dansk Fagpresse hilser liberaliseringen velkommen og ser det som et væsentligt skridt frem mod at få skabt en hårdt tiltrængt konkurrence på distributionsmarkedet. Derfor kan man fuldt ud tilslutte sig, at alle ene- og særrettigheder i postsektoren bliver afskaffet fra 2009.

Foreningen finder det vigtigt, at befordringspligten opretholdes, og at den bl.a. kommer til at omfatte blade, tidsskrifter og aviser.

Foreningen mener videre, at det ligeledes er af afgørende betydning, at den befordringspligtige virksomhed anvender de samme takster over hele landet, så man ikke kommer i en situation, hvor taksterne for blade, tidsskrifter og aviser bliver betydeligt højere ved forsendelse til tyndt befolkede områder end til byområderne. Både mediepolitisk og regionalpolitisk vil det være et uheldigt signal, hvis det bliver dyrere at modtage trykte medier i de tyndt befolkede områder.

Dansk Fagpresse ser med tilfredshed på, at direktivet giver mulighed for, at der kan ske alternativ finansiering af befordringspligten – herunder at det er muligt gennem statsstøtte at holde det befordringspligtige selskab skadesløs for de ekstra omkostninger herved.

Foreningen finder det desuden væsentligt, at der fortsat ikke opkræves moms af de befordringspligtige ydelser. Et stort antal uge- og månedsblade udgives af foreninger, der ikke er momspligtige, og derfor ikke kan modregne momsen fuldt ud. En beslutning om i forbindelse med liberaliseringen at lægge moms på befordringspligtige ydelser vil være et hårdt slag for foreningsDanmark, der al-



lerede er økonomisk hårdt ramt som følge af portostøttens afskaffelse 1. marts 2004.

Dansk Fagpresse kan også støtte, at der – som foreslået i direktivet – sker en styrkelse af tilsynet og behandlingen af klager over den befordringspligtige virksomhed.

HK/Post & Kommunikation anfører, at UNI-Europa Postal, der repræsenterer mere end 1 mio. postansatte inden for EU, har opfordret Ministerrådet og EU-Parlamentet til at afvise forslaget om fuld liberalisering fra 2009 som uforvarsligt med den begrundelse, at det vil undergrave postservicens hovedopgave: en effektiv og landsdækkende postbetjening af høj kvalitet til en overkommelig pris for alle borgere.

HK/Post & Kommunikation deler UNI-Europa Postal's synspunkter på området og henviser til en udtalelse af 19. oktober 2006 fra denne organisation. Til lige deler HK/Post & Kommunikation også de synspunkter, som 3F har givet udtryk for i denne sag.

Herudover stiller HK/Post & Kommunikation sig undrende over for, at en gennemførelse af forslaget forventes at have positiv indflydelse på beskæftigelsen, da hidtidig erfaring taler for det modsatte, og organisationen mener derfor ikke, at der er belæg for denne påstand.

Af den medsendte udtalelse af 19. oktober 2006 fra UNI -Europa Postal fremgår det bl.a., at uagtet Kommissionen til stadighed lovpriser princippet om en universel befordringspligt, giver Kommissionen ikke noget brugbart svar på spørgsmålet om, hvordan det garanteres, at denne befordringspligt finansieres. Der peges på, at finansieringen af pligten i dag er garanteret af et meget begrænset monopol (breve op til 50 gram), et monopol som Kommissionen vil afskaffe, men som er den eneste finansieringsmetode, som har vist sig anvendelig.

Desuden peges på, at alle erfaringer med kompensationsfonde til finansiering af befordringspligten indtil nu har vist, at disse fonde ikke fungerer. UNI-Europa Postal anfører desuden, at man finder, at flere virksomheder ikke skal dele befordringspligten. Private postvirksomheder er alene interesseret i at få overskud og ikke i at varetage postbefordring, som giver underskud.

UNI-Europa Postal er især bekymret for de beskæftigelsesmæssige konsekvenser, som forslaget medfører – både i antallet og kvaliteten i arbejdspladserne. Det nævnes, at siden liberaliseringen af postmarkedet begyndte, er der for hver 10 tabte arbejdspladser kun etableret en eller to nye. Der er en række årsager hertil, herunder ny teknologi, men hovedårsagen har været liberaliseringen og erfaringerne hermed har været usikre arbejdsbetingelser med dårlige løn- og



arbejdsforhold. I længden vil denne udvikling have meget mere vidtrækkende negative konsekvenser for EU.

Da Kommissionens forslag ikke giver svaret på, hvordan befordringspligten finansieres, er det opfattelsen, at Kommissionen bør genoverveje sagen og fremkomme med et forslag til regulering af posttjenesterne, som lever op til forventningerne hos den brede offentlighed.

Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder byder en fuld liberalisering af postsektoren velkommen, og er derfor positivt stemt over for det overordnede formål med Kommissionens udkast til nyt postdirektiv.

Kommissionens forslag synes efter foreningens opfattelse imidlertid at overse, at en forudsætning for en reel liberalisering af postsektoren og opnåelse af de samfundsøkonomiske gevinster, dette kan medføre, er, at private virksomheder kan konkurrere med de gamle statsmonopoler på lige og fair konkurrencevilkår, hvilket blandt andet omfatter fravær af krydssubsidiering.

En reel liberalisering forudsætter lige konkurrencevilkår

Kommissionen ønsker med forslaget til nyt postdirektiv at gennemføre en fuld liberalisering af postsektoren. Brancheforeningen byder et sådant initiativ velkommen og er enig i 5. betragtning til direktivets præambel, hvorefter fuldførelse af et indre marked for posttjenester er et middel til at fremme væksten og skabe flere og bedre jobs. Disse samfundsøkonomiske gevinster ved en liberalisering vil dog kun kunne realiseres, hvis der gennemføres en *reel* liberalisering af postsektoren. En reel liberalisering forudsætter, at private virksomheder vil være i stand til at konkurrere med de gamle statsmonopoler på lige konkurrencevilkår.

Så længe de gamle statsmonopoler på den ene eller den anden måde stadig har nogle konkurrencemæssige fordele i kraft af at være det gamle statsmonopol, vil en reel liberalisering af postsektoren være i fare, og dermed vil også de potentielle samfundsøkonomiske fordele være i fare. Det forhold, at de tidligere statsmonopoler ikke længere vil have et lukrativt eneretsområde, medfører ikke samtidigt, at de særlige fordele, disse virksomheder har, forsvinder. Dette er desto mere tilfældet, hvor de gamle statsmonopoler i fremtiden vil modtage en finansiel kompensation for udførelse af public service-opgaver.

Brancheforeningen mener derfor, at Kommissionens forslag i højere grad, end tilfældet er, bør bidrage til at sikre, at de gamle statsmonopoler ikke kan anvende deres specielle fordele til at konkurrere med private virksomheder, men at der i stedet eksisterer lige konkurrenceforhold i postsektoren uden mulighed for krydssubsidiering.



Det anføres, at direktivets artikel 14 ikke afspejler retspraksis, for så vidt angår beregning af nettoomkostninger ved befordringspligten

Det fremgår af forslaget artikel 7, stk. 1, at "*[m]ed virkning fra 1. januar 2009 undlader medlemsstaterne at udstede eller opretholde ene- eller særrettigheder til opretholdelse og drift af postbefordrende virksomheder. [...]*"

Af stk. 3 fremgår, at "*[h]vis en medlemsstat fastslår, at befordringspligten som omhandlet i dette direktiv medfører en nettoomkostning og udgør en urimelig økonomisk byrde for den eller de befordringspligtige virksomheder, kan den: a) indføre en mekanisme, hvorefter den eller de pågældende virksomheder kompenseres med offentlige midler b) fordele nettoomkostningerne ved befordringspligten mellem postbefordrende virksomheder og/eller brugere.*"

I forlængelse heraf indeholder artikel 14 de principper, som skal anvendes til fordeling af omkostninger mellem tjenester og produkter relateret til befordringspligten (public service-opgaven) og tjenester og produkter, som ikke er relateret til befordringspligten. Det fremgår direkte af artikel 14, at formålet med denne artikel er at kunne beregne nettoomkostningerne ved opfyldelse af befordringspligten.

Brancheforeningen er enig med Kommissionen i, at der er brug for at kunne beregne nettoomkostningerne ved befordringspligten, samt at det er en fordel, at alle postvirksomheder med en befordringspligt foretager en ensartet fordeling af omkostninger.

En korrekt beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten forudsætter imidlertid, at de fordelingsprincipper, som anvendes, reelt kan anvendes til at opgøre disse omkostninger. Det er derfor nødvendigt, at de i postdirektivet foreslåede fordelingsprincipper ikke er "tilfældige", men at de tjener til at opfylde de krav til omkostningsfordeling, som er krævet i retspraksis.

Det er ikke forklaret nærmere i forslaget, hvorfor Kommissionens ønsker at anvende den metode, der er valgt i artikel 14, herunder om Kommissionen måtte mene, at denne metode er specielt godt egnet til at opgøre omkostningerne ved befordringspligten (og eventuelt sikre mod krydssubsidiering).

De i artikel 14 beskrevne principper til fordeling af omkostninger er for det første ikke i overensstemmelse med retspraksis vedrørende beregning af omkostningerne ved udførelse af en tjeneste af almen økonomisk interesse, og for det andet er disse principper ikke i overensstemmelse med forslaget betragtning 20, hvorefter nettoomkostningerne ved befordringspligten skal beregnes som "*forskellen mellem nettoomkostningerne for en udpeget virksomhed ved drift med og uden denne pligt*".



EF-Domstolen har i Altmark-dommen af 24. juli 2003¹ fastlagt, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at offentligt tilskud til levering af ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte. Tredje betingelse vedrører kompensationens størrelse:

"For det tredje overstiger kompensationen ikke, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist af dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelse af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelse af forpligtelserne."

Hvis bestemmelsen i postdirektivet vedrørende beregning af nettoomkostninger ved befordringspligten skal have nogen praktisk anvendelse, herunder bidrage til at sikre mod overkompensation, bør disse nettoomkostninger beregnes med udgangspunkt i det tredje kriterium i Altmark-dommen. Det tredje kriterium lægger op til, at der skal kompenseres for yderligere nettoomkostninger, virksomheden må afholde ved opfyldelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste, hvilket er i overensstemmelse med præambelens 20. betragtning i direktivforslaget:

"[...] Nettoomkostningerne ved at opfylde befordringspligten bør således, på den nationale forvaltningsmyndigheds ansvar, beregnes som forskellen mellem nettoomkostningerne for en udpeget virksomhed ved drift med og uden denne pligt. Ved beregningen skal der tages hensyn til alle andre relevante elementer, herunder markeds-mæssige fordele, som en virksomhed får ved at være udpeget til at varetage den fortjeneste, der er omfattet af befordringspligten, retten til en rimelig fortjeneste og incitamenter til omkostningseffektivitet."

20. betragtning i direktivforslaget synes dermed at være i overensstemmelse med EF-Domstolens praksis, mens artikel 14, som udover at opgøre de direkte omkostninger også fordeler fællesomkostninger, synes at stride direkte mod retspraksis.

Direktivets artikel 14 findes allerede i det eksisterende direktiv og blev indsat i direktivet på et tidspunkt, hvor Altmark-dommen endnu ikke var blevet afsagt. Det er derfor beklageligt, at direktivets artikel 14 ikke er blevet taget op til fornyet overvejelse i lyset af senere udvikling i retspraksis.

Det er derfor Brancheforeningens opfordring, at Folketinget arbejder for, at formuleringen i artikel 14 ændres således at den bringe i overensstemmelse med retspraksis for beregning af nettomeromkostninger, således som udtrykt i Altmark-dommen. Kun herved sikres det, at der ikke forekommer overkompensation.

Kommissionens forslag synes at negligere krydssubsidieringsproblematikken

¹ EF-Domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00, *Altmark*.



Det er Brancheforeningens opfattelse, at overvågning af krydssubsidiering i medlemsstaterne ikke bør foretages af medlemsstaterne selv.

Det fremgår af 25. betragtning i præamblen til Kommissionens forslag til nyt postdirektiv, at medlemsstater selv frit bør kunne afgøre, hvordan krydssubsidiering skal overvåges. Denne betragtning skal ses i sammenhæng med det nedenfor anførte vedrørende fjernelse af henvisningen til "krydssubsidiering" i det eksisterende direktivs 28. betragtning.

Brancheforeningen mener, at det er højst betænkeligt at lade de enkelte medlemsstater selv overvåge krydssubsidiering i deres medlemsstater.

Overvågningen af krydssubsidiering bør – ligesom enhver anden monitorering af statsstøttereglerne overholdelse – ligge hos Kommissionen. At overlade det til medlemsstaterne selv at overvåge, om der foregår krydssubsidiering, vil være som at sætte ræven til at vogte gæs.

Overdragelse af overvågningen til medlemsstaterne vil kunne medføre uensartede konkurrencesituationer i de enkelte medlemsstater, hvilket vil lægge hindringer i vejen for fuldførelse af et indre marked for posttjenester.

Afskaffelsen af al krydssubsidiering er en afgørende forudsætning for, at der kan ske en reel liberalisering af postsektoren, og dette er for vigtig en opgave til at blive overladt til medlemsstaterne.

På denne baggrund er præambelens 25. betragtning såvel i strid med tankerne bag direktivet og en markant fravigelse fra de almindelige principper, der gælder inden for statsstøtteområdet.

Det er derfor Brancheforeningens opfordring, at Folketinget arbejder for, at præambelens 25. betragtning udgår, og at det således er de almindelige statsstøtteretlige principper, der gælder. Disse tilsiger, at det overlades til Kommissionen at overvåge krydssubsidiering i de enkelte medlemsstater.

Den eksisterende præambels sammenkædning mellem krydssubsidiering og opdeling af regnskaber bør ikke fjernes

En reel liberalisering af postsektoren og realisering af de potentielle samfundsøkonomiske gevinster forudsætter lige konkurrencevilkår, herunder fravær af krydssubsidiering.

Det er derfor overraskende for Brancheforeningen at kunne konstatere, at det eksisterende direktivs 28. betragtning, hvorefter regnskabsmæssig adskillelse er et middel til at *undgå krydssubsidiering*, er fjernet. Ligeledes er bemærkningen om den konkurrenceskadelige effekt af krydssubsidiering fjernet. Tilbage står kun en ny artikel 26, hvorefter der stadig skal opretholdes en vis regn-



skabsmæssig adskillelse. Enhver omtalt af krydssubsidiering er således gledet ud af direktivet.

Både de fordele, de gamle statsmonopoler på den ene eller anden måde har, herunder momsfrigtagelsen, og den kompensation, nogle gamle statsmonopoler vil modtage for udførelse af public service-opgaver/befordringspligten, kan potentielt anvendes til at krydssubsidiere andre forretningsområder. Der er derfor også efter en *de jure* liberalisering - og for at sikre en *de facto* liberalisering - behov for bestemmelser i postdirektivet, som sikrer mod og forbyder krydssubsidiering. Brancheforeningen er derfor også enig i, at artikel 12, 6. led, bør udgå.

Det er derfor Brancheforeningens opfordring, at Folketinget arbejder for, at præambelen fortsat skal indeholde en betragtning, som understreger, at krydssubsidiering ikke er tilladt, eftersom krydssubsidiering er konkurrenceforvridende.

Direktivet, herunder artikel 14, tager ikke højde for krydssubsidiering

I forlængelse af Brancheforeningens konstatering af, at en reel liberalisering af postsektoren forudsætter lige konkurrencevilkår, herunder at de gamle postmonopoler ikke på nogen måde krydssubsidierer visse konkurrenceudsatte aktiviteter, står Brancheforeningen uforstående over for, at forslaget ikke søger at sikre mod krydssubsidiering fra forretningsområder med befordringspligt til andre forretningsområder. Her tænkes også på, at Post Danmark A/S har nogle særlige fordele i kraft af at være det tidligere statsmonopol. Det havde været nærliggende - og i overensstemmelse med den eksisterende betragtning 28 - at tilføje en bestemmelse, fx i forlængelse af artikel 14, om, at krydssubsidiering ikke er tilladt og samtidig fastsætte principper for, hvilken pris det rene konkurrenceområde² skal betale ved køb af ydelser fra forretningsområderne omfattet af befordringspligten.

Brancheforeningen vil i den forbindelse henlede opmærksomheden på EF-Domstolens dom af 3. juli 2003 i *Chronopost-sagen*,³ som vedrører statsstøtte. Af dommens præmis 40 fremgår, at afregningsprisen som udgangspunktet er markedsprisen. Hvis der imidlertid ikke er en markedspris, er statsstøtte udelukket, hvis afregningsprisen dækker følgende omkostninger:

"de variable yderligere omkostninger, der følger af ydelsen af den logistiske og forretningsmæssige bistand" (dvs. de inkrementelle omkostninger), og "et passende tilskud til de faste omkostninger, der følger af anvendelsen af postnettet", samt

² Det rene konkurrenceområde defineres i denne sammenhæng som produkter, der på ingen måde er omfattet af befordringspligten, og som i et vist omfang kan have behov for at købe ydelser af forretningsområder omfattet af befordringspligten.

³ EF-Domstolens dom af 3. juli 2003 i de forenede sager C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, *Chronopost*.



"en passende egenkapitalforrentning".

Herudover skal det sikres, at

(4) "der ikke er noget, der tyder på, at disse faktorer er undervurderet eller vilkårligt fastsat".

Hvis de samme principper anvendes i postdirektivet til at opgøre afregningsprisen mellem forretningsområder omfattet af befordringspligten og forretningsområder, som ikke er omfattet af befordringspligten (det rene konkurrenceområde), vil der være sikret mod krydssubsidiering samtidig med, at fordelingsprincipperne bygger på gældende retspraksis. Hvis Kommissionen ikke mener, at kriterierne i Chronopost er tilstrækkeligt præcise til at kunne anvendes i praksis, kan Kommissionen præcisere, hvad Kommissionen mener med de enkelte omkostningselementer.

Det er derfor Brancheforeningens opfordring, at Folketinget arbejder for, at der i postdirektivet indarbejdes principper for opgørelse af afregningspriser ved salg fra forretningsområder omfattet af befordringspligten til forretningsområder, der ikke er omfattet af befordringspligten, samt at disse principper skal være i overensstemmelse med EF-domstolens dom i Chronopost-sagen, eventuelt med yderligere præciseringer.

Artikel 14 strider med retspraksis for så vidt angår beregning af nettoomkostninger ved befordringspligten

Det fremgår af forslaget artikel 7, stk. 1, at "[m]ed virkning fra 1. januar 2009 undlader medlemsstaterne at udstede eller opretholde ene- eller særrettigheder til opretholdelse og drift af postbefordrende virksomheder. [...]"

Af stk. 3 fremgår, at "[h]vis en medlemsstat fastslår, at befordringspligten som omhandlet i dette direktiv medfører en nettoomkostning og udgør en urimelig økonomisk byrde for den eller de befordringspligtige virksomheder, kan den: a) indføre en mekanisme, hvorefter den eller de pågældende virksomheder kompenseres med offentlige midler b) fordele nettoomkostningerne ved befordringspligten mellem postbefordrende virksomheder og/eller brugere."

I forlængelse heraf indeholder artikel 14 de principper, som skal anvendes til fordeling af omkostninger mellem tjenester og produkter relateret til befordringspligten (public service-opgaven) og tjenester og produkter, som ikke er relateret til befordringspligten. Det fremgår direkte af artikel 14, at formålet med denne artikel er at kunne beregne nettoomkostningerne ved opfyldelse af befordringspligten.

Brancheforeningen er enig med Kommissionen i, at der er brug for at kunne beregne nettoomkostningerne ved befordringspligten, samt at det er en fordel, at alle postvirksomheder med en befordringspligt foretager en ensartet fordeling af omkostninger.



En korrekt beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten forudsætter imidlertid, at de fordelingsprincipper, som anvendes, reelt kan anvendes til at opgøre disse omkostninger. Det er derfor nødvendigt, at de i postdirektivet foreslåede fordelingsprincipper ikke er, så at sige, "tilfældige", men at de tjener til at opfylde de krav til omkostningsfordeling, som er krævet i retspraksis.

Det er ikke forklaret nærmere i forslaget, hvorfor Kommissionens ønsker at anvende den metode, der er valgt i artikel 14, herunder om Kommissionen måtte mene, at denne metode er specielt godt egnet til at opgøre omkostningerne ved befordringspligten (og eventuelt sikre mod krydssubsidiering).

De i artikel 14 beskrevne principper til fordeling af omkostninger er for det første ikke i overensstemmelse med retspraksis vedrørende beregning af omkostningerne ved udførelse af en tjeneste af almen økonomisk interesse, og for det andet er disse principper ikke i overensstemmelse med forslagets betragtning 20, hvorefter nettoomkostningerne ved befordringspligten skal beregnes som *"forskellen mellem nettoomkostningerne for en udpeget virksomhed ved drift med og uden denne pligt"*.

EF-Domstolen har i Altmark-dommen af 24. juli 2003⁴ fastlagt, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at offentligt tilskud til levering af ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte. Tredje betingelse vedrører kompensationens størrelse:

"For det tredje overstiger kompensationen ikke, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist af dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelse af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelse af forpligtelserne."

Hvis bestemmelsen i postdirektivet vedrørende beregning af nettoomkostninger ved befordringspligten skal have nogen praktisk anvendelse, herunder bidrage til at sikre mod overkompensation, bør disse nettoomkostninger beregnes med udgangspunkt i det tredje kriterium i Altmark-dommen. Det tredje kriterium lægger op til, at der skal kompenseres for yderligere nettoomkostninger, virksomheden må afholde ved opfyldelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste, hvilket er i overensstemmelse med præambelens 20. betragtning i direktivforslaget:

"[...] Nettoomkostningerne ved at opfylde befordringspligten bør således, på den nationale forvaltningsmyndigheds ansvar, beregnes som forskellen mellem nettoomkostningerne for en udpeget virksomhed ved drift med og uden denne pligt. Ved beregningen skal der tages hensyn til alle andre relevante elementer, herunder markeds-mæssige fordele, som en virksomhed får ved at være udpeget til at varetage

⁴ EF-Domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00, *Altmark*.



den fortjeneste, der er omfattet af befordringspligten, retten til en rimelig fortjeneste og incitamenter til omkostningseffektivitet."

20. betragtning i direktivforslaget synes dermed at være i overensstemmelse med EF-Domstolens praksis, mens artikel 14, som udover at opgøre de direkte omkostninger også fordeler fællesomkostninger, synes at stride direkte mod retspraksis.

Direktivets artikel 14 findes allerede i det eksisterende direktiv og blev indsat i direktivet på et tidspunkt, hvor Altmark-dommen endnu ikke var blevet afsagt. Det er derfor beklageligt, at direktivets artikel 14 ikke er blevet taget op til fornyet overvejelse i lyset af senere udvikling i retspraksis.

Det er derfor Brancheforeningens opfordring, at Folketinget arbejder for, at formuleringen i artikel 14 ændres således at den bringe i overensstemmelse med retspraksis for beregning af nettomeromkostninger, således som udtrykt i Altmark-dommen. Kun herved sikres det, at der ikke forekommer overkompensation.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af, hvordan man i Danmark vælger at implementere direktivet med hensyn til finansiering af befordringspligten.

Det forventes, at en fuldstændig markedsåbning vil medføre, at postmarkederne vil ekspandere generelt, og at det vil blive lettere for posten at integrere sig og konkurrere med alternative metoder til kommunikation og transport. Dette forventes at bidrage til, at beskæftigelsen hos de befordringspligtige virksomheder kan opretholdes og til, at der lettere kan opstå nye arbejdspladser hos andre operatører og nytillkommende aktører på postmarkedet.

Forslaget øger forbrugerbeskyttelsen, idet brugernes adgang til at klage over postservicen også skal omfatte andre end de befordringspligtige postvirksomheder. Samtidig styrker forslaget de relevante myndighedsorganers rolle i de enkelte lande, idet forslaget bl.a. kræver samarbejde mellem de nationale forvaltningsmyndigheder og forbrugerbeskyttelsesorganerne.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet, fremgår det af Kommissionens forklarende memorandum, at målet med forslaget er at tilvejebringe et indre marked for posttjenester ved afskaffelse af de befordringspligtige postvirksomheders eneret, herunder afskaffelse af eksklusive rettigheder som findes i sektoren. Forslaget sikrer universel postservice til rimelige priser til alle



brugere i fællesskabet og fastsætter harmoniserede principper for regulering af den postale service i et åbent marked.

Disse mål kan ikke tilstrækkelig effektivt gennemføres af medlemslandene alene. De meste slående eksempler er bl.a., at et antal medlemslande har opretholdt postmonopoler af varierende størrelse til sikring af den universelle service, medens andre medlemslande helt eller delvist har afskaffet monopolerne eller har faste planer for at afskaffe disse inden 2009. Målene kan på grund af omfanget og virkningerne af det foreslåede direktiv bedre opnås på fællesskabsniveau, hvorfor fællesskabet kan vedtage regler i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt. Borgernes og virksomhedernes daglige forsyning med post er såvel et nationalt som et internationalt anliggende, hvorfor fælles regler er en hensigtsmæssig måde at varetage forsyningspligten (befordringspligten) på. Regeringen finder endvidere, at fælles regler på området skaber gennemsigtighed og i øvrigt gør det indre marked mere sammenhængende og fremmer konkurrencen blandt postvirksomhederne i fællesskabet.

6. Regeringens generelle foreløbige holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet til fortsat liberalisering af postmarkedet, hvilket også er kommet til udtryk i forbindelse med arbejdet i Globaliseringsrådet. Samtidig er det regeringens holdning, at liberaliseringen skal ske under hensyn til forsyningssikkerheden.

Regeringen hæfter sig særligt ved, at det gældende direktivs minimumskrav til den landsdækkende befordringspligt fastholdes.

Endvidere finder regeringen det positivt, at forslaget fortsat giver medlemslandene mulighed for at fastholde, at bl.a. breve kan befordres landsdækkende til ensartede takster – en landsdækkende styktakst.

Regeringen har noteret sig forslagets bestemmelse, der giver medlemsstaterne mulighed for, såfremt dette måtte vise sig nødvendigt, at støtte befordringspligten på områder, hvor befordringspligten udgør en urimelig økonomisk byrde for den/de befordringspligtige postvirksomheder – f.eks. via statsstøtte, offentlige udbud, kompensationsfonde og udligning af omkostningerne mellem operatørerne. Hvorvidt der vil blive behov for eventuelle støtteforanstaltninger vedrørende befordringspligten må bero på konkrete analyser og videre overvejelser om implementeringen af direktivet i dansk lovgivning.

Regeringen har endvidere noteret sig, at det er muligt at give andre postvirksomheder licenser eller tilladelser til på nærmere vilkår til at operere inden for det befordringspligtige område. Der er i den sammenhæng mulighed for, at ser-



viceydelse, som ligger inden for det befordringspligtige område, og som udføres af andre postvirksomheder, kan gøres til genstand for licensudstedelse under passende kriterier og procedurer. Ligeledes at licensmodtagerne kan kræves underlagt krav vedrørende kvalitet, tilgængelighed og udførelse.

Forslaget sætter ikke klare og specifikke grænser for de vilkår, der fra myndighedernes side kan knyttes til licenser/tilladelser. Regeringen finder, at rækkevidden af bestemmelsen bør afdækkes nærmere, så kriterierne for postvirksomhedernes adgang til markedet er gennemsigtige og ikke udgør unødige barrierer.

Regeringen har i forbindelse med drøftelsen af strategien for Danmark i den globale økonomi "Fremgang, fornyelse og tryghed" fra april 2006 tilkendegivet, at der - når der på EU-niveau var skabt større klarhed om de fremtidige rammebetingelser - ville blive igangsat et analysearbejde med henblik på forslag til beslutningsgrundlag for den fortsatte liberalisering af postmarkedet i Danmark. Dette analysearbejde vil nu blive igangsat.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Et mindre antal medlemslande stiller sig overvejende positivt til forslaget, mens et andet mindre antal er mere skeptiske. Adskillige medlemslande har endnu ikke tilkendegivet deres position. De fleste lande havde dog undersøgelsesforbehold særligt i forhold til finansieringen af befordringspligten.

Der er i Rådets arbejdsgruppe indledt en teknisk drøftelse af direktivforslaget, men forslaget er ikke færdigbehandlet.

De tekniske drøftelser afspejler, at der blandt landene er forskellige opfattelser. Et betydeligt mindretal af delegationer stiller sig skeptisk til den tekniske gennemgang og er kritiske over for afskaffelse af eneretten. Det tilkendegives endvidere, at forslaget ikke tager fornødent hensyn til de forskellige markeders modenhed i relation til fuld liberalisering. Endvidere lægger flere lande vægt på sociale problemstillinger, såsom beskæftigelsesmæssige konsekvenser.

Et par delegationer er midtsøgende, og stiller sig trods en vis skepsis positiv overfor en markedsåbning, men på et senere tidspunkt.

Et mindre antal lande efterspørger forslaget ud fra den opfattelse, at den fulde markedsåbning vil gavne postsektoren, sikre dens fortsatte trivsel og gavne brugerne.

Et andet mindretal af lande, herunder Danmark, er generelt positiv over for liberalisering af postmarkedet.

8. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget



Sagen er tidligere forelagt Europaudvalget den 8. december 2006.

Side 28/28