KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(91) 476 endelig udg.

Bruxelles, den 11. june 1992

GRØNBOG
OM UDVIKLING AF DET INDRE MARKED
FOR POSTTJENESTER

(Meddelelse fra Kommissionen)

RESUME

1. INDLEDNING

En grønbog er et diskussionsoplæg. Denne Grønbog søger at skabe debat om Fællesskabets postsektor og har med dette for øje følgende formål:

- at give en grundig gennemgang af den nuværende situation
- at drøfte, hvilke mål EF bør opstille for sin postsektor, og om det kræver indsats på EF-plan at nå dem
- og (hvis EF-indsats er påkrævet) at drøfte, hvorledes disse mål kan nås og opridse hovedlinjerne for forslag.

Under Grønbogens udarbejdelse har der været omfattende drøftelser med navnlig medlemsstaternes regeringer. Offentliggørelsen vil blive fulgt af endnu mere omfattende drøftelser, hvor Kommissionen vil indhente udtalelser fra alle berørte parter - heriblandt repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, brugerne (fra de individuelle forbrugere til store brugere), virksomhederne (både offentlige og private) og fagforeningerne. Alle parter vil blive opfordret til at overveje, om analysen af den nuværende situation er korrekt, om EF's mål er de rigtige, og om de midler, hvorved de skal nås, er effektive. Der vil desuden blive opfordret til udførlige drøftelser af de mulige forslags eventuelle økonomiske og sociale virkninger.

EF's postsektor er udsat for mange påvirkninger. Den teknologiske udvikling i andre sektorer har medført indirekte konkurrence med posttjenesterne. I postsektoren selv har der været en række konkurrencesager. Det vigtigste er imidlertid, at kundernes behov ændrer sig og måske ændrer sig hurtigere end tidligere. Det er derfor absolut nødvendigt at gøre noget, ellers vil udviklingen selv føre ændringerne med sig, og det vil blive mere og mere vanskeligt for EF at være med til at forme denne sektor, hvis rolle for dets erhvervs- og samfundsliv er så vigtig.

Når drøftelserne er overstået vil Kommissionen på grundlag af de udtalelser og oplysninger, den har modtaget, gøre rede for, hvilke forslag den selv mener skal fremsættes. I givet fald vil den udarbejde direktivudkast. Det betyder, at der stadig skal gøres et udførligt arbejde. Så udførlig kan Grønbogen ikke være, men er som diskussionsoplæg et passende grundlag for mere generelle forslag.

Det ledende princip for, hvilke foranstaltninger der skal træffes, må være opretholdelse og eventuelt udvikling af en universel posttjene-

ste, der varetager indsamling og omdeling i hele EF til priser, der er overkommelige for alle, og med en tilfredsstillende servicekvalitet. Når blot den universelle tjeneste er sikret, bør der være så stor valgfrihed som muligt.

2. POSTSEKTOREN

Postsektorens bidrag til EF's BNP var i 1983 næsten 1,3%, og den beskæftiger på nuværende tidspunkt 1,7 millioner mennesker. De vigtigste data er følgende:

Størrelse: Når postvæsenets finansielle tjenesteydelser medregnes, tegner postvirksomhederne (offentlige og private tilsammen) sig for ca. 59 mia. ECU om året.

Postbesørgelse sker både i den monopoliserede sektor (breve) og udenfor (pakker og ekspresspost). Inden for alle tre produktafsnit er tendensen stigende (en vækstrate på 3%-10% om året).

Forholdet mellem postvæsenernes og de private forsendelsesfirmaers omsætning er ca. 60:40. Postvæsenernes andel af EF's BNP svarer til det amerikanske postvæsens andel af USA's BNP. De private firmaers andel er imidlertid betydeligt mindre i Europa.

Markedsafsnit: Sektorens vigtigste markedsafsnit er udgivervirksomhed, postordrer og postreklame, hvoraf de to sidste tegner sig for 0,7% af EF's BNP. Andre vigtige afsnit er erhvervslivet i almindelighed og sektoren for finansielle tjenesteydelser (herunder bankvirksomhed) i særdeleshed.

Virksomheder: Postvæsenerne leverer tjenesteydelser inden for alle tre produktområder - dvs. brev-, ekspres- og pakkepost. De private firmaer beskæftiger sig navnlig med pakke- og ekspresspost, men besørger i visse tilfælde også tværnational brevpost (somme tider i åbenlys modstrid med den nationale postlov).

De sektorer, som ikke er behæftet med monopol, er meget indbringende, det gælder især ekspresspost. I de tilfælde, hvor brevpost er indbringende, fastsættes prisen på grundlag af omkostninger + fortjeneste. Besørgelse af tryksager er imidlertid i mange tilfælde stærkt tabsgivende.

3. HVORFOR BØR EF INDDRAGES?

Gennemgangen af den nuværende situation blotlægger adskillige problemer, der kunne berettige en EF-indsats. Mange af disse problemer drejer sig om de universelle tjenesters varierende kvalitet. En løsning på disse kvalitetsproblemer er af altoverskyggende betydning.

I store træk er der fem områder, der kan betragtes som EF-anliggender.

3.1 Den nuværende mangel på harmonisering

De universelle tjenester i de enkelte medlemsstater har udviklet sig uafhængigt af hinanden med den følge, at der nu er stor forskel på deres drift. Det kan skabe alvorlige vanskeligheder for post, som passerer fra en medlemsstat til en anden, og det kan medføre offeromkostninger. Mere iøjnefaldende er det dog, at universel tjeneste defineres forskelligt i de forskellige medlemsstater, således at kunderne ikke kan indlevere de samme forsendelser med samme fortrøstning i forskellige medlemsstater. Der findes imidlertid driftskompatibilitetsproblemer på alle niveauer. Går man mere i detaljer, kan der f.eks. opstå problemer, fordi der ikke findes harmoniserede standarder for konvolutter.

3.2 Følgerne af det indre marked

Den universelle tjenestes servicepræstation varierer betydeligt fra det ene postvæsen til det andet. I nogle medlemsstater opnår omdeling den følgende dag det almindeligt accepterede mål 90%, i andre er præstationen på 15%/16%, og i atter andre ligger den midt imellem (men tenderende mod det første). Det almindeligt anerkendte, men ikke særlig krævende præstationsmål for tværnational post er ombæring inden tre arbejdsdage. Den nuværende præstation er blevet målt til kun ca. 40% i gennemsnit med store forskelle på de enkelte postvæsener.

Disse forskelle har især følger for de dele af EF's erhvervs- og samfundsliv, som er særlig afhængige af posttjenesterne. Blandt de store postleverandører er nøglesektorer som udgivervirksomhed, finansielle tjenesteydelser, postordrevirksomhed og reklame. For disse sektorer kan de universelle tjenesters præstationsforskelle føre til markedsfordrejninger. Det vil f.eks. være meget lettere at sælge forsikringer til enkelte husstande i en medlemsstat, hvor præstationen er 90%, end i en medlemsstat, hvor den kun er 16%. Det kan være vanskeligere for et firma at markedsføre sine produkter i en anden medlemsstat, end det er for et firma, der har hjemsted i denne medlemsstat.

Det er f.eks. næppe tilfældigt, at postordresektorens størrelse i en medlemsstat med meget ringe posttjeneste kun er en femtedel af postordresektoren i en anden medlemsstat af tilsvarende økonomisk størrelse. Det skader postordrefirmaernes muligheder og indskrænker desuden de enkelte forbrugeres valgmuligheder. Forbrugerne i regioner med dårlige posttjenester - og dem er der mange af - afskæres derfor ikke blot fra de personlige kontakter, der kan opnås gennem post, men også fra de tjenesteydelser, som kan leveres pr. post.

Sådanne afbræk i det indre marked berører ikke blot postens afsendere, men også dens modtagere. Hvis en bestemt region menes at have en upålidelig universel tjeneste, vil virksomhederne (f.eks. postordrefirmaer) være mindre interesserede i at prøve at afsætte deres produkter dér. Forbrugerne (de potentielle modtagere) ville derfor have begrænsede valgmuligheder.

3.3 Den tværnationale postbesørgelses præstationer

Beregnet efter det antal dage, der går fra indsamling til omdeling, kræver en indenlandsk forsendelse i gennemsnit 1,5-2,0

arbejdsdage, mens der til en tværnational forsendelse i EF kræves gennemsnitligt 4,0 dage. En mindre del af denne forskel kan forklares ved hjælp af driftspraksis, men størstedelen kan ikke forklares på denne måde. Kvalitetsforskellen skaber faktisk en "grænseeffekt". Set i forhold til det opstillede mål er postvæsenernes servicepræstation for tværnational brevpost i EF blevet målt til 40% i gennemsnit. Bag dette gennemsnit ligger betydelige forskelle.

Dette præstationsniveau lever næppe op til brugernes forventninger. Det bør huskes, at brugernes forventninger sandsynligvis vil blive større, efterhånden som den tværnationale kommunikation øges. Brugerne vil opfatte en statisk præstation som en forværring i forhold til deres krav. Der synes ganske vist at være sket en vis forbedring, navnlig som følge af konkurrencen (der tildels er opstået, fordi monopolrettigheder ikke blev håndhævet). Der er imidlertid stadig stor uoverensstemmelse mellem de mål, postvæsenerne har sat sig (enten på grundlag af kundernes krav eller deres egen driftspraksis), og virkeligheden.

Da effektiv tværnational kommunikation er afgørende for EF's erhvervs- og samfundsliv, er det vigtigt for EF, at den tværnationale postbesørgelses præstationer er pålidelige.

3.4 Uoverensstemmelser

Et af EF's mål er at sikre samhørigheden. De store uoverensstemmelser, der findes inden for postsektoren, bidrager naturligvis ikke til at nå dette mål. Posttjenesterne er et af de midler, hvormed budskaber og varer kan befordres. Regioner, som har upålidelige posttjenester, bliver derfor ugunstigt stillet, når det gælder befordring af budskaber og varer. Både virksomheder og enkeltpersoner i sådanne regioner vil føle sig afskåret.

Denne ugunstige stilling er ikke blot ugunstig i forhold til regionens egne krav. Den er også ugunstig i sammenligning med andre dele af EF, hvor den universelle tjenestes præstationer er mere pålidelige.

3.5 Markedsfordrejning

I bemærkningerne om følgerne af det indre marked blev det påpeget, at forskellene på den universelle tjenestes præstationer i de forskellige regioner kan medvirke til at fordreje markedet i andre sektorer, som er afhængige af posttjenesterne. Det bør imidlertid bemærkes, at der også er potentielle markedsfordrejninger i selve postsektoren. De kan opstå, hvis de eksklusive rettigheders omfang er større end nødvendigt for at sikre den universelle tjeneste. For at forhindre denne forvridning må medlemsstaterne derfor benytte proportionalitetsprincippet. Et eksempel herpå er, at nogle medlemsstater har overført adresserede reklameforsendelser (direct mail) til det ikke-monopoliserede område.

4. GRØNBOGENS FORMÅL

Grønbogen har derfor to generelle formål.

- At gøre status over den nuværende situation og påvise de problemer og udfordringer, der allerede findes, og dem, der kan opstå i fremtiden.

- At behandle mulige løsninger og reaktioner og opstille detaljerede fremgangsmåder med henblik på fremtiden, idet de endelige forslag skal bekræftes efter de drøftelser, som følger på Grønbogens offentliggørelse.

Grønbogen er derfor opdelt i fire afsnit:

1. beskrivelse af postsektoren (kapitel 2-6),

2. oversigt over problemer og udfordringer (kapitel 7),

3. mulige løsninger på problemer og udfordringer (kapitel 8),

4. forslag til en politik (kapitel 9).

Det må understreges, at Grønbogen er et diskussionsoplæg. Den repræsenterer Kommissionens synspunkter, således som de tager sig ud på nuværende tidspunkt efter omfattende drøftelser med medlemsstaterne og andre berørte parter. Grønbogens offentliggørelse er indledningen til en række endnu bredere drøftelser, hvor alle berørte parter indbydes til at deltage. Når drøftelserne er afsluttet, vil Kommissionen udarbejde sine endelige forslag med de eventuelle ændringer, drøftelserne fører med sig.

5. GRUNDLAGET FOR EN POLITIK

Der er almindelig enighed om, at det vigtigste grundtræk i den politik, der skal føres, er behovet for at sikre, at den universelle tjeneste videreføres, og at postvæsenerne sikres mulighed for at udføre deres samfundsopgave under gode økonomiske og finansielle vilkår. Det vigtigste konkrete formål med denne universelle tjeneste er, at der stadig skal være posttjenester i hele EF, både nationale tjenester i de enkelte medlemsstater og tværnationale tjenester, som forbinder dem. Denne universelle tjeneste skal leveres til en overkommelig pris, være af god kvalitet og stå til rådighed for alle. Når blot den universelle tjeneste er sikret, bør der være den størst mulige valgfrihed, forudsat samfundsopgaven respekteres i overstemmelse med nærhedsprincippet.

Grønbogen må naturligvis behandle disse grundtræk samt eventuelle underordnede målsætninger på grundlag af EF's lovgivning og politik. Der må tages hensyn til følgerne af det indre marked og til eventuelle følger af både den politiske og den økonomiske union. Også anvendelsen af de relevante artikler i Rom-Traktaten bør behandles.

6. FREMGANGSMÅDER

Disse generelle mål kan nås på flere forskellige måder. (Der bør naturligivs også gøres rede for, hvad der vil ske, hvis der ikke gøres noget.) Stort set er der to muligheder - liberalisering og harmonisering.

Sektoren er allerede liberaliseret i betydelig grad - ca. 50% af indtægterne stammer fra tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede. Den nuværende situation er resultatet af en langvarig tendens mod markedsåbning, og Grønbogens forslag søger yderligere at lette restriktionerne. Harmoniseringen er derimod (i forhold til mulige EF-målsætninger) temmelig ringe. Fællesskabet har derfor en postsektor med mange modsætninger - ikke blot når det gælder regler og forskrifter, men også når der er tale om vigtige kundeaspekter som adgang, leverede tjenesteydelser og takster.

Når reformmulighederne skal undersøges, kan man begynde med at betragte de to modsætninger fuldstændig liberalisering og fuldstændig harmonisering. Disse to fremgangsmåder befinder sig faktisk i hver sin ende af et spektrum af vidt forskellige scenarier. Den mulighed, at der ikke gøres noget, bør også undersøges. Den sidste mulighed, som skal behandles, er den, som går ud på at forene fordelene ved både en gradvis markedsåbning og en selektiv harmonisering. Her er der mange forskellige varianter, og nogle af dem behandles i punkt 6.4.

6.1. Fuldstændig liberalisering

Et normalt marked er et frit marked. En fuldstændig liberalisering af postsektoren ville imidlertid medføre, at den universelle tjeneste gik tabt eller ihvertfald ikke kunne fås til overkommelige priser. Til at begynde med havde denne løsning nogle få talsmænd, men nu er der ingen, der for alvor tror, at kravet om universel tjeneste ville blive opfyldt ved fuldstændig liberalisering. Ingen private virksomheder synes at være interesserede i at levere standardbrevpost til alle dele af et nationalt territorium.

6.2. Fuldstændig harmonisering

Hvis postsektoren skulle harmoniseres fuldstændigt, ville man være nødt til at indføre et enkelt ansvarligt organ, som kunne sikre, at harmoniseringen blev gennemført. Et sådant organ - faktisk et samlet postvæsen for hele EF - skulle være ansvarligt for alt, hvad der kunne betragtes som offentlig administration af EF's postsektor.

Fuldstændig harmonisering ville indebære, at der var samme takster i hele EF, samme adgangsbetingelser og samme servicestandard. En enkelt takst (som ingen synes at ønske) ville skabe store problemer. Den ville desuden være upraktisk, fordi den kræver enorme krydssubsidier. (På nuværende tidspunkt varierer taksterne med en faktor på helt op til 3.) Central samordning af politik for områder som markedsføring eller personale ville sandsynligvis betyde en usmidig struktur, der ikke kunne tage hensyn til lokale forhold. Desuden ville det ansvarlige organ, det fælles postvæsen, betyde store ekstra omkostninger.

Fuldstændig harmonisering ville kort sagt indebære mange restriktioner og få fordele. Endelig skal det undestreges, at ingen på nuværende tidspunkt mener, der bør oprettes et organ af den type, en harmonisering i denne størrelsesorden ville kræve.

6.3. Status quo

Hvis denne teoretiske mulighed virkelig blev valgt, ville kløften mellem de allerede vidt forskellige forhold blive endnu større, og det ville blive vanskeligere for det indre marked at fungere, jf. punkt 3. Det ville føre til, at Europa fik en posttjeneste med to hastigheder. Det indre marked for posttjenester ville kort sagt ikke kunne gennemføres, og det ville få alvorlige indirekte følger for andre sektorer, som er afhængige af posttjenesterne. Desuden ville det næppe være det rigtige svar på de krav, den politiske og økonomiske union stiller.

6.4. Afvejning: yderligere åbning af markedet/styrkelse af den universelle tjeneste

Efter denne fremgangsmåde erkendes det, at det for at sikre den universelle tjeneste er nødvendigt at sætte visse begrænsninger for det frie marked. Det skal ske ved, at der oprettes en række monopoliserede tjenester, som giver de nationale postvæsener visse særlige og eksklusive rettigheder. Monopolets omfang skal imidlertid stå i nøje forhold til den universelle tjenestes formål. Samtidig vil en lovbefæstet beherskelse af en del af markedet (monopol for at sikre universel tjeneste) muliggøre en række harmoniseringsforanstaltninger, der kan sikre, at den universelle tjeneste fungerer effektivt i alle 12 medlemsstater.

Alle medlemsstater har allerede indført monopol på en række tjenesteydelser for at sikre universel tjeneste, men disse monopolers omfang er som regel større - i nogle tilfælde endda betydelig større - end formålet kræver. Desuden skal den faktiske målsætning (herunder også servicepræstationer) opfyldes i praksis. Der kan tilmed opnås fordele ved blot at præcisere, hvad der er monopoliseret, og hvad der ikke er.

Det foreslås, at der for hele EF skal være en fælles definition på monopoltjeneste. Denne definition er endnu ikke blevet udarbejdet, men der kan allerede nu gives retningslinjer for, hvorledes markedet efter denne fremgangsmåde gradvist skal liberaliseres, uden at den universelle tjeneste bringes i fare.

Efter denne fremgangsmåde bør nogle tjenesteydelser undtages fra monopolet (hvis de på nuværende tidspunkt omfattes af det). Det drejer sig om eksprespost og publikationer. (Pakkepost er allerede blevet liberaliseret i samtlige 12 medlemsstater.) På grundlag af de hidtige analyser bør liberalisering af tværnationale breve og, ifølge sagens natur, af adresserede reklameforsendelser (direct mail) også overvejes. I begge tilfælde vil det være nødvendigt at sikre, at en passende kontrol er tilstede for at forhindre, at liberaliseringen medfører, at monopolindehavernes lovlige rettigheder omgås. Ikke mindst når det gælder adresserede reklameforsendelser, kræves der en gennemgribende analyse af liberaliseringens økonomiske følger for den universelle tjeneste.

Liberaliseringsprocessen bør gennemføres gradvis. Den bør tage hensyn til de nødvendige tilpasningsfaser, så den økonomiske og

finansielle ligevægt, den universelle tjeneste kræver, kan opretholdes.

For de tjenesteydelser, der stadig kan være monopoliserede - det vil stort set sige privat korrespondance og forretningskorrespondance - kan der opstilles klare grænser, der angiver monopolets nøjagtige omfang. Disse grænser skal udtrykkes i vægt og pris.

Det skal understreges, at enhver medlemsstat, som mener, at bestemte forslag kan skade dets universelle tjeneste, kan overveje en mere restriktiv løsning, forudsat den stadig står i forhold til formålet og er i overensstemmelse med EF's lovgivning.

De harmoniseringsforanstaltninger, der skal gennemføres samtidig med denne liberalisering, skal bygge på det grundliggende fælles princip, at der skal være en universel tjeneste af tilstrækkelig kvalitet og til overkommelige priser. Som allerede nævnt findes der endnu ikke nogen definition på universel tjeneste, som er fælles for hele EF. Det er klart, at der er behov for en sådan definition, og at alle potentielle brugere - også forbrugernes repræsentanter - bør tages med på råd, når den skal udarbejdes. Nogle af harmoniseringsbehovene er imidlertid fuldstændig oplagte.

Universalitet indebærer let adgang, hvad der på nuværende tidspunkt langtfra altid er tilfældet. På grund af de nuværende forskelle på servicepræstation er en vis harmonisering påkrævet også i denne henseende. Skønt taksterne stort set er overkommelige, afspejler de i visse tilfælde ikke omkostningerne, og sådanne takstfastsættelsesprincipper kan på længere sigt bringe det universelle tjenestenetværks økonomiske bæredygtighed i fare. Desuden bør postvæsenet kunne benytte den universelle tjenestes netværk til tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede, men der er på nuværende tidspunkt ingen fælles regler herom.

På baggrund af disse nuværende og fremtidige problemer vil det være hensigtsmæssigt at træffe harmoniseringsforanstaltninger på følgende områder:

adgang: reglerne skal være de samme for alle brugere, som opfylder de samme betingelser. Hvad andre tjenesteydelseleverandørers adgang angår (det kan være andre postvæsener eller private virksomheder), kan der blive brug for særlige tekniske foranstaltninger for at sikre driftskompatibilitet,

tjeneste: der bør fastsættes standarder for alle universelle tjenester. Præstationerne bør måles efter et fælles system, som er en nøjagtig afspejling af brugernes erfaringer med tjenesten. Resultaterne bør offentliggøres,

takster: priserne for de enkelte tjenester bør stå i forhold til omkostningerne. De nuværende forskelle i takststrukturer bør indskrænkes for at formindske markedsforvridningerne.

Disse harmoniseringsforanstaltninger kan indføres ud fra bevidstheden om, at kundernes behov er nogenlunde ens i alle medlemsstaterne.

7. FORESLÅET SCENARIO

Den sidste fremgangsmåde foretrækkes som scenario, fordi den skaber en passende balance. Den betyder, at EF's mål skal nås ved at markedet åbnes gradvis, samtidig med at der indføres harmoniseringsforanstaltnigner. Den sikrer således den universelle tjeneste passende vilkår, mens brugerne får den størst mulige valgfrihed. Det bør bemærkes, at der ikke er tale om en enkelt løsning, men snarere om en række foranstaltninger, der skaber den fælles struktur, som kræves. De enkelte forslag er derfor led i et sammenhængende hele. Samtidig tager de sigte på ganske bestemte problemer.

Ifølge Grønbogen kan den universelle tjeneste kort sagt retfærdiggøre oprettelsen af en række monopoliserede tjenester, som kan medvirke til at sikre det universelle tjenestenetværks økonomiske bæredygtighed. På denne måde vil den samfundsopgave, der er og bliver den universelle posttjenestes vigtigste formål, blive sikret. Monopolet giver den universelle tjenestes leverandør en række særlige og eksklusive rettigheder, og dets omfang bør stå i direkte forhold til formålet. Således sikres den universelle tjeneste, og de potentielle brugere får så stor valgfrihed som muligt.

Det bør nævnes, at der ved den seneste udarbejdelse af disse fremgangsmåder er indløbet visse foreløbige kommentarer. På grundlag af disse kommentarer ser det ud til, at der er enighed om hovedlinjerne. Dog er der visse punkter, der vækker bekymring hos nogle af de berørte parter. Det drejer sig om behovet for tilpasningsperioder og om visse liberaliseringsforslag, f.eks. for adresserede reklameforsendelser, tværnational post i EF og international post. Drøftelserne efter Grønbogens offentliggørelse kan meget vel komme til at dreje sig om sådanne punkter. Dog bør balancen i hele rækken af politiske forslag tages i betragtning.

Det bør understreges, at denne generelle fremgangsmåde, som kombinerer yderligere markedsåbning med styrkelse af den universelle tjeneste, selv kan gennemføres på en række forskellige måder. Det er meningen, at de vigtigste af de øvrige valgmuligheder skal opstilles på baggrund af de drøftelser, som følger efter Grønbogens offentliggørelse. Der kræves således et mere udførligt arbejde, inden iværksættelsen kan finde sted. Meget af det indebærer drøftelser med brugergrupperne for at få fastlagt deres behov i nærmere enkeltheder, ikke mindst i hvilken retning de har brug for større valgfrihed. Som allerede nævnt er der behov for en EF-definition på universel tjeneste. Der kræves yderligere undersøgelser, før det monopoliserede områdes vægt- og prisgrænser kan fastsættes. Der skal skabes enighed om grænserne for den universelle tjenestes tjenesteydelser. Der kræves desuden mere udførligt arbejde for at få knæsat det princip, at taksterne skal stå i forhold til de gennemsnitlige omkostninger.

Skønt der således stadig skal gøres en del, fremsættes forslagene i tillid til, at den foreslåede fælles struktur, som forener liberalisering og harmonisering, vil sikre den universelle tjeneste og give den størst mulige valgfrihed.

De vigtigste forslag for EF's postsektor er opstillet i tabellen på næste side.

1. **At sikre universel posttjeneste over hele EF til priser, som er overkommelige for alle, ved at give den monopol på en række tjenestetydelser (for så vidt som der er behov for det i de enkelte medlemsstater) for at den kan sikre sig de ressourcer, der kræves for at kunne udføre en samfundsopgave under forsvarlige forhold; at lade den størst mulige del af sektoren drive sin virksomhed på frie konkurrencevilkår i overensstemmelse med denne målsætning.**

2. **At pålægge de virksomheder, der i EF forestår den universelle tjeneste, fælles forpligtelser til gengæld for de særlige og eksklusive rettigheder, som monopolet giver dem for at de kan levere denne universelle tjeneste, ikke mindst med hensyn til tjenesteydelsernes kvalitet.**

3. **At yde ethvert nødvendigt bidrag til EF's samhørighed ved hjælp af passende harmoniseringsforanstaltninger.**

Hovedforslagene til en postpolitik drejer sig således om spørgsmål i forbindelse med de generelle regler og forskrifter, om monopolindehaverens forpligtelser og om harmonisering og samhørighed. De opdeles derpå i mere detaljerede forslag under tre overskrifter, som hver især henviser til et af hovedforslagene:

DEL I: *SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED DE GENERELLE REGLER OG FORSKRIFTER*

DEL II: *FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL TJENESTE*

DEL III: *HARMONISERING OG SAMHØRIGHED*

Disse forslag fremsættes i tillid til, at de vil få en positiv virkning på EF's postsektor - til gavn for alle kunder, store som små, og alle virksomheder, offentlige som private. De vil kort sagt skabe et dynamisk indre marked for postsektoren.

DEL I: SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED DE GENERELLE REGLER OG FORSKRIFTER

1. AT OPRETTE UNIVERSELLE TJENESTER

Det vigtigste sociale krav til posttjenesterne er opretholdelse af den universelle tjeneste. Universel tjeneste kan, hvis der ikke tages hensyn til prisen, leveres på konkurrencevilkår (dvs. uden for den monopoliserede sektor). Men for at tjenesteydelserne kan leveres til en pris, som er overkommelig for alle, må indtægterne være tilstrækkelig store. Det kan kun opnås ved hjælp af visse særlige eller eksklusive rettigheder - og derfor er der behov for monopoliserede tjenester. (Der kan godt være mere end én leverandør af monopoliserede tjenesteydelser i den enkelte medlemsstat, men det er ikke særlig sandsynligt. For ikke at komplicere tingene regnes der i forslagene kun med en enkelt leverandør af monopoliserede tjenesteydelser i hver medlemsstat - og det antages at være postvæsenet).

2. AT UDARBEJDE DEFINITIONEN PÅ UNIVERSELLE OG MONOPOLISEREDE TJENESTER

Der kræves et udførligt arbejde, før en sådan EF'definition af de eventuelt monopoliserede tjenester kan opstilles. Formålet med hele denne analyse er at finde frem til den mindst restriktive løsning. Forholdene i nogle medlemsstater tillader muligvis, at monopolerne kan få et mindre omfang end det, der fastsættes på EF-plan, men det skal stadig kunne sikre den universelle tjeneste. Hvad end resultatet bliver, må definitionen opstilles således, at der skelnes skarpt mellem det, der tilhører den monopoliserede sektor, og det, der ikke gør.

3. AT SIKRE OVERENSSTEMMELSE MELLEM MEDLEMSSTATERNES ØVRIGE FORPLIGTELSER OG EF'S LOVGIVNING OG POLITIK

Som i alle andre sektorer skal der gøres en indsats for at mindske eventuelle spændinger mellem EF's forskrifter og politik på den ene side og forpligtelser i henhold til konventioner, som er blevet underskrevet af medlemsstaterne, på den anden.

4. AT ADSKILLE MYNDIGHEDSFUNKTIONEN OG DE DRIFTSMÆSSIGE FUNKTIONER

For at sikre, at brugernes interesser tjenes på bedst mulig måde ved objektiv behandling af alle virksomheder, er det vigtigt, at myndighedsfunktionen og de driftsmæssige funktioner adskilles. Hvis myndighedsfunktionen er uafhængig, vil den bedre kunne skabe balance mellem offentlige og private virksomheder og mellem virksomheder med og uden monopol. Den vil kunne overvåge de monopoliserede tjenesters effektivitet og påse, at leverandøren både sikrer en god universel tjeneste og opfylder de øvrige forpligtelser i forslagene 5, 6 og 8. I givet fald må den overveje, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvis præstationerne ikke lever op til forpligtelserne.

DEL II: FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED LEVERING AF UNIVERSEL TJENESTE

5. **BETINGELSERNE FOR ADGANG TIL UNIVERSEL TJENESTE SKAL VÆRE ENS FOR ALLE**

Reglen må være, at alle den universelle tjenestes brugere (kunder) behandles ens. Når det er slået fast, må det erkendes, at kunderne har forskellige behov og kan samarbejde med den universelle tjenestes leverandør i forskelligt omfang. Det er til dels et spørgsmål om størrelse, men især et spørgsmål om evne til at klargøre posten på en sådan måde, at den letter postbehandlingen for den universelle tjenestes leverandør og sætter ham i stand til at tilbyde rabatter.

6. **DE UNIVERSELLE TAKSTER SKAL STÅ I FORHOLD TIL DE GENNEMSNITLIGE OMKOSTNINGER**

Det ledende princip bør være, at taksterne skal stå i forhold til de gennemsnitlige omkostninger. Konsekvent anvendelse af dette princip er den bedste garanti for posttjenesternes økonomiske sundhed. Krydssubsidiering kan tillades i geografiske områder af hensyn til takstudligningen og fra det ikke-monopoliserede område til det monopoliserede. Der kan også foretages krydssubsidiering fra det monopoliserede område til det ikke monopoliserede, hvis det er nødvendigt for at sikre den universelle tjeneste, eller hvis det er foreneligt med konkurrencereglerne. For at sikre, at alle får en reel behandling, bør krydssubsidiering fra en tjenestegren til en anden eller på grund af rabatter fra en kundegruppe til en anden med de nævnte undtagelser indskrænkes til det mindst mulige og gradvis afskaffes.

7. **KOMPENSATIONSORDNINGER MELLEM POSTVÆSENERNE SKAL AFSPEJLE UDLEVERINGSOMKOSTNINGERNE**

De nuværende ordninger for betaling mellem postvæsenerne (kaldt terminalafgifter) bygger ikke på omkostningerne og fører således til betydelige misforhold mellem godtgørelsen og de faktiske udleveringsomkostninger. Det princip, at takster skal bygge på omkostningerne, bør også gælde for postvæsenernes indbyrdes kompensationsordninger.

8. **DER SKAL OPSTILLES SERVICESTANDARDER FOR DE UNIVERSELLE TJENESTER, OG DERES PRÆSTATIONER SKAL OVERVÅGES**

Begrundelsen for at oprette monopoliserede tjenester er de samfundsmæssige behov for universel tjeneste. Den faktiske servicepræstation er derfor afgørende, når det gælder om at sikre, at de samfundsmæssige behov opfyldes. Der må derfor opstilles standarder, præstationerne må overvåges, og der må udarbejdes kontrolsystemer. Det skal understreges, at disse standarder kun er tærskler - men den universelle tjenestes leverandører bør alligevel forsøge at opnå præstationer, som ligger over standarderne.

DEL III: HARMONISERING OG SAMHØRIGHED

9. **HARMONISERING ER HENSIGTSMÆSSIG, NÅR DEN ER TIL GAVN FOR KUNDERNE**

Jo større den konkrete fordel er for kunderne, desto stærkere er argumentet for harmonisering. De mest oplagte fordele nås ved en vis harmonisering af adgangsbetingelserne og harmonisering af service-standarderne og overvågning af præstationerne (beskrevet i forslag 8).

10. **SAMHØRIGHEDSHENSYNET SKAL TILGODESES**

Det er vigtigt hele tiden at være opmærksom på behovet for at sikre en effektiv postsektor, som opfylder postbehovene over hele EF. De fleste af de nødvendige forbedringer kan opnås ved hjælp af bedre drift. Dog kan en vis kapitalinvestering være nødvendig og navnlig i ugunstigt stillede regioner blive en stor økonomisk byrde.

G R Ø N B O G

Sammenfattende indholdsfortegnelse

KAPITEL 1. Indledning

KAPITEL 2. Postsektoren

KAPITEL 3. Regler og forskrifter

KAPITEL 4. Kommercielle aspekter

KAPITEL 5. Økonomiske og operationelle aspekter

KAPITEL 6. Sociale aspekter

KAPITEL 7. Den nuværende situation: Problemer og udfordringer

KAPITEL 8: Gennemgang af de mulige løsninger

KAPITEL 9: Forslag til en politik

BILAG

GLOSSAR

Komplet indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: INDLEDNING

KAPITEL 2: POSTSEKTOREN

1. GENERELT

2. BETYDNING FOR FÆLLESSKABET

3. TENDENSER I KUNDEUNDERLAGET

4. NUVÆRENDE LOVGIVNING

5. TJENESTEYDELSER

6. ØKONOMI

7. BESKÆFTIGELSE

8. EF-DIMENSIONEN

KAPITEL 3: REGLER OG FORSKRIFTER

1. INDLEDNING

2. TERMINOLOGI

3. MEDLEMSSTATERNES NUVÆRENDE LOVGIVNING

3.1. GENERELT

3.2. POSTVÆSENERNES RETSSTILLING

3.3. MONOPOLERNES OMFANG

3.4. DEFINITION AF DE FORSKELLIGE TJENESTEYDELSER

3.5. POSTKLARGØRING VED MELLEMLED

3.6. BESØRGELSE AF EGEN POST

3.7. HYBRIDE TJENESTEYDELSER

3.8. TVÆRNATIONAL POST

3.9. SÆRTRÆK I DE NATIONALE LOVGIVNINGER

4. MYNDIGHEDSFUNKTIONEN

4.1. ADSKILLELSE MELLEM MYNDIGHEDSFUNKTIONEN OG DE DRIFTSMÆSSIGE FUNKTIONER

4.2. MYNDIGHEDERNES ANSVAR

4.3. VIRKSOMHEDENS ANSVAR

5. DE INTERNATIONALE REGLER

5.1. VERDENSPOSTFORENINGEN (UPU)

5.2. DEN ALMINDELIGE OVERENSKOMST OM TOLD OG UDENRIGSHANDEL (GATT)

5.3. DEN EUROPÆISKE KONFERENCE AF POST- OG TELEADMINISTRATIONER (CEPT)

6. EF'S REGLER

6.1. ROM-TRAKTATEN

6.2. ANVENDELSE AF KONKURRENCEREGLERNE

6.3. ROM-TRAKTATEN OG UPU-KONVENTIONEN

6.4. ANDRE FORMER FOR EF-POLITIK

KAPITEL 4: KOMMERCIELLE ASPEKTER

1. INDLEDNING

2. MARKEDSOVERSIGT

3. KUNDERNE

3.1. KUNDEKRAV

3.2. UDNYTTELSESGRAD

3.3. MARKEDER

3.4. SEKTORER

4. POSTKATEGORIER OG VIRKSOMHEDER

4.1. BREVE

4.2. PAKKER

4.3. EKSPRESPOST

5. FINANSIELLE TAL

5.1. DEN NUVÆRENDE SITUATON

5.2. TENDENSER

6. TJENESTEYDELSERNES KARAKTER - ADGANG

6.1. PRIVATE FIRMAER

6.2. POSTVÆSENERNE

7. SERVICEKVALITET

7.1. NATIONAL KVALITET

7.2. KVALITET I FORBINDELSE MED TVÆRNATIONAL POST

8. TAKSTER

8.1. GRUNDTAKSTER

8.2. PRISSTRUKTURER

8.3. RABATORDNINGER

8.4. TAKSTFORDELE

9. FØLGERNE AF DET INDRE MARKED

9.1. ALMINDELIGE ØKONOMISKE FØLGER

9.2. KUNDESTRATEGI

9.3. KUNDERNES FORVENTNINGER TIL POSTTJENESTERNE

9.4. SÆRLIGE FØLGER FOR POSTBESØRGELSEN

KAPITEL 5: ØKONOMISKE OG OPERATIONELLE ASPEKTER

1. INDLEDNING

2. UNIVERSEL SERVICE

3. POSTVIRKSOMHED - GENEREL BESKRIVELSE

3.1. SALG AF TJENESTEYDELSER

3.2. INDSAMLING

3.3. AFSENDELSESSORTERING

3.4. BEFORDRING

3.5. MODTAGELSESSORTERING

3.6. OMDELING

3.7. DIVERSE

4. TVÆRNATIONALE TJENESTEYDELSER

4.1. UDGÅENDE POST

4.2 . INDGÅENDE POST

5. OMKOSTNINGER

6. RENTABILITET OG TAKSTFASTSÆTTELSE

6.1. TAKSTUDLIGNING

6.2. REGNSKABSFØRELSE

6.3. SÆRTAKSTER

7. FINANSIERING

7.1. KRYDSSUBSIDIERING

7.2. CENTRAL FINANSIERING

8. TERMINALAFGIFTER

9. REMAIL-FORSENDELSE

9.1. A-B-C-REMAIL

9.2. A-B-B-REMAIL

9.3. A-B-A-REMAIL

10. INVESTERINGER OG TEKNOLOGI

10.1. TEKNOLOGI

10.2. INVESTERINGER - POSTVÆSENERNE

10.3. PRIVATE VIRKSOMHEDERS INVESTERINGER OG MULIGHEDER

KAPITEL 6: SOCIALE ASPEKTER

1. INDLEDNING

2. KUNDEASPEKTER

2.1. DET NUVÆRENDE BEHOV

2.2. DEN NUVÆRENDE SERVICE

2.3. KUNDERNES FREMTIDIGE BEHOV

2.4. EF-DIMENSIONEN

3. BESKÆFTIGELSE

3.1. NUVÆRENDE FORHOLD

3.2. ARBJEDSKRAFTSEFTERSPØRGSEL

3.3. UDVIKLING I PERSONALEPOLITIK OG ARBEJDSFORHOLD

3.4. ERHVERVSUDDANNELSE

4. UDFORDRINGEN

KAPITEL 7: DEN NUVÆRENDE SITUATION: PROBLEMER OG UDFORDRINGER

1. INDLEDNING

2. KUNDENS SYNSVINKEL

2.1. DEFINITIONER

2.2. ADGANG

2.3. TJENESTEYDELSE

2.4. TAKSTER

2.5. KUNDENS TILFREDSHED

3. VIRKSOMHEDERNES SYNSPUNKT

3.1. RETSSTILLING

3.2. ADGANG

3.3. SERVICEKVALITET

3.4. TAKSTER

3.5. BESKÆFTIGELSE

3.6. TEKNOLOGI

4. MYNDIGHEDERNES SYNSVINKEL

4.1. MONOPOL

4.2. UNIVERSELLE TJENESTERS FORPLIGTELSER

5. FØLGERNE AF 1992

6. HVAD VIL DER SKE, HVIS DER IKKE GØRES NOGET?

7. EF's SYNSVINKEL

7.1. ADSKILLELSE MELLEM MYNDIGHEDSFUNKTIONEN OG DEN DRIFTSMÆSSIGE FUNKTION

7.2. DEFINITION AF UNIVERSIELLE TJENESTEYDELSER

7.3. MONOPOLETS OMFANG

7.4. ANVENDELSEN AF MONOPOLRETTIGHEDER

7.5. ADGANGSBETINGELSER

7.6. SERVICEPRÆSTATION

7.7. TAKSTER

7.8. HARMONISERING

7.9. SAMHØRIGHED

7.10. PROBLEMER PÅ LÆNGERE SIGT

KAPITEL 8: GENNEMGANG AF DE MULIGE LØSNINGER

1. INDLEDNING

2. BEHOVET FOR EN INDSATS PÅ EF-PLAN

3. FÆLLESSKABETS MÅL

3.1. DE GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

3.2. GENNEMFØRELSE

4. INDKREDSNING AF MONOPOLOMRÅDET

5. EGEN POSTOMDELING OG POSTNING

5.1. KUNDENS EGEN OMDELING

5.2. EGEN POSTNING

6. OBLIGATORISKE TJENESTEYDELSER

6.1. OBLIGATORISKE TJENESTEYDELSER PÅ EF-PLAN

6.2. OBLIGATORISKE TJENESTER PÅ NATIONALT PLAN

6.3. FINANSIERING

7. NYE TJENESTEYDELSER

8. TVÆRNATIONALE POSTFORSENDELSER

8.1. FÆLLESSKABSFORSENDELSER

8.2. INTERNATIONAL POST

8.3. ANDRE SPØRGSMÅL

9. MONOPOLTJENESTERNES OMFANG - SÆRLIGE SPØRGSMÅL

9.1. DEFINITIONSPROBLEMER

9.2. LANGSOMMERE POSTSTRØMME

9.3. ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

9.4. POSTKLARGØRING

10. FORESLÅEDE KRITERIER

10.1. PÅ MELLEMLANG SIGT

10.2. PÅ KORT SIGT

10.3. PÅ LÆNGERE SIGT

11. POSTLOVGIVNINGENS KOMPATIBILITET MED EF-TRAKTATERNE OG EF's POLITIK

12. DE REGULERENDE MYNDIGHEDERS ROLLE

13. FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL SERVICE: ADGANG

13.1. BESØRGELSESBETINGELSER

13.2. KONTRAKTBETINGELSER FOR STORE KUNDER

13.3. FORBEHANDLING AF POST

13.4. ADGANG FOR PRIVATE TJENESTER

13.5. ADGANG FOR ANDRE POSTVÆSENER

14. FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL SERVICE: SERVICESTANDARD

14.1. STANDARDFASTSÆTTELSE

14.2. TILSYN MED PRÆSTATIONEN

14.3. STYRING

15. FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL SERVICE: TAKSTER (INKL. TERMINALAFGIFTER)

15.1. OMKOSTNINGER

15.2. SUBSIDIER

15.3. TERMINALAFGIFTER

16. IKKE-MONOPOLISEREDE TJENESTEYDELSER

16.1. PRISER

16.2. ANDET

17. MULIGE HARMONISERINGSOMRÅDER

17.1. ADGANGSBETINGELSER/KONTRAKTVILKÅR

17.2. SERVICEKVALITET

17.3. TAKSTSTRUKTURER

17.4. KUNDEKONTAKT

17.5. OPERATIONELLE STANDARDER

17.6. BESKÆFTIGELSE

18. KOHÆSION PÅ EF-PLAN

19. GENNEMFØRELSEN AF EF's POLITIK

20. POSTALE FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

21. ANDRE SPØRGSMÅL

21.1. ET FÆLLES POSTVÆSEN

21.2. FÆLLES TAKSTER

21.3. FÆLLES FRIMÆRKER

KAPITEL 9: FORSLAG TIL EN POLITIK

INDLEDNING

DEL I: SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED DE GENERELLE REGLER OG FORSKRIFTER

DEL II: FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED LEVERING AF UNIVERSEL TJENESTE

DEL III: HARMONISERING OG SAMHØRIGHED

B I L A G

1. Oversigt over posttjenester

2. Postsektoren rent statistisk

3. Postbesørgelsen og postnettet

4. Oversigt over lovgivningen i EF-landene

5. EF-retsakter om postsektoren

6. Verdenspostkonventionen - De vigtigste artikler

7. Kvaliteten af posttjenesten

8. Terminalafgifter

9. Remail

10. Postnumre og postkoder

11. Postmaterielindustrien

12. Postvæsenets elektroniske post

13. Postforsendelser af oplysende og kulturel karakter

14. Takster

15. Postbesørgelsen inden for EF

16. Kriterier for afgrænsning af monopolområdet

G L O S S A R

KAPITEL 1: INDLEDNING

En grønbog er et diskussionsoplæg. Meningen med denne grønbog om posttjenester er derfor at skabe et grundlag for drøftelserne om, hvilke ændringer der skal ske i EF's postsektor for at oprette et indre marked for posttjenester.

Kommissionen har i samarbejde med medlemsstaterne investeret megen tid og mange kræfter i dette dokuments udarbejdelse. Denne investering har været nødvendig på grund af postsektorens betydning for EF's økonomiske og sociale trivsel. Det indre marked kan kun fungere, hvis det har gode kommunikations- og distributionskanaler. Effektive posttjenester spiller en væsentlig rolle for, at sådanne kanaler kan stå til rådighed.

En analyse af de nuværende posttjenester i EF afslører en sektor med mange spændinger og indre modsætninger. Hvis der ingenting gøres, vil disse problemer efter 1992 vokse til et omfang, som ikke kan forenes med det indre markeds målsætninger.

Den afgørende vanskelighed er, at der ikke på nuværende tidspunkt findes nogen EF-holdning til problemerne. Grønbogen er det første forsøg på at afhjælpe denne mangel. Den indeholder forslag, som vil medvirke til at give EF de effektive posttjenester, det har behov for.

For at der kan opstilles forslag, må den foreliggende situation analyseres i enkeltheder, så de afgørende problemer kan påvises. Eventuelle løsninger skal drøftes, og forslag fremsættes. Da nogle af grønbogens læsere muligvis ikke er særlig fortrolige med postsektoren, indledes analysen med en generel indførelse i sektoren.

Til udarbejdelse af grønbogen har Kommissionen modtaget oplysninger og udtalelser fra alle medlemsstaterne. Postvæsenerne har også bidraget, ligesom de erhvervsorganisationer, der repræsenterer de større, private firmaer. Visse brugergrupper har fremsat deres synspunkter. Desuden har adskillige rapporter, hvoraf nogle er blevet til på Kommissionens initiativ, bidraget til dokumentets udarbejdelse.

Et par bemærkninger må knyttes til dokumentets omtale af medlemsstaterne. I alle tilfælde benyttes de danske navne. Hvor medlemsstaterne er opført i tabeller, svarer rækkefølgen til EF's praksis med at anbringe dem i alfabetisk orden efter deres navne på originalsproget. Specielt med hensyn til Tyskland bør det bemærkes, at alle tal gælder Forbundsrepublikken før genforeningen.

KAPITEL 2: POSTSEKTOREN - KORT BESKRIVELSE

1. GENERELT

Posttjenesterne er en af de kanaler, hvorigennem meddelelser kan sendes og varer leveres. De spiller derfor en afgørende rolle i det moderne samfund og vil også gøre det fremover. Gode posttjenester er en af drivkræfterne bag økonomisk vækst. Dårlige posttjenester har en afsvækkende virkning, både økonomisk og socialt.

Posttjenesternes rolle vil imidlertid ændre sig, efterhånden som samfundets krav til formidling af meddelelser og forsendelse af varer ændrer sig. Efterspørgslen på deres tjenesteydelser vil blive berørt af konkurrence fra andre kommunikationsmidler og forsendelseskanaler. Den vil desuden være afhængig af samfundets syn på posttjenesternes servicekvalitet.

2. BETYDNING FOR FÆLLESSKABET

I EF har postvæsenets og de private forsendelsesfirmaers postvirksomhed en anslået samlet omsætning på ca. 46 mia. ECU om året, hvoraf postvæsenet bidrager med 26 mia. ECU og de private firmaer med 20 mia. ECU. Postvæsenets finansielle tjenesteydelser og ekspeditioner direkte fra skranken tegner sig desuden for yderligere 13 mia. ECU. EF's posttjenester har derfor en samlet omsætning på 59 mia. ECU eller 13% af EF's bruttonationalprodukt (BNP).

Postordre- og postreklamefirmaerne, som er nøje knyttet til posttjenesterne, tegner sig for henholdsvis 26,4 mia. ECU og 6,4 mia. ECU. Tilsammen er der tale om 0,87% af Fællesskabets BNP.

Sammenlægges disse tal med posttjenesternes egne indtægter (hvor der dog er tale om en vis overlapning), bliver resultatet en andel af BNP på 2,0%. Dette tal er ikke udtryk for posttjenesternes kommercielle værdi. En effektiv postinfrastruktur er ikke blot et mål i sig selv, men også en nødvendig støtte for handel og administration. Postmængden og postindtægterne er vokset konstant i de seneste år og holder ganske afgjort trit med væksten i EF's BNP.

Desuden bør man huske, at posttjenesterne indebærer fordele, der ikke kan gøres op i tal. De er et vigtigt middel, hvorigennem enkeltpersoner kan kommunikere med hinanden eller modtage oplysninger. Den universelle dækning betyder, at posttjenesterne leverer et betydeligt bidrag til EF's sociale samhørighed.

Posttjenesterne er kort sagt et vigtigt led i EF's økonomiske og sociale liv.

3. TENDENSER I KUNDEUNDERLAGET

Den gennemsnitlige EF-borger modtager hvert år 260 forsendelser, hvoraf størstedelen kommer fra virksomheder eller andre foretagender.

Over 80% af de almindelige postforsendelser kommer fra virksomheder eller andre foretagender. Tabel 1 er en tilnærmelsesvis oversigt over, hvorledes brevpostens afsendere og modtagere fordeler sig. Den viser, at næsten halvdelen af posten leveres til enkeltpersoner. Posttjenesternes "kunder" er i en meget direkte betydning såvel forsendelsens modtager som dens afsender.

Tabel 1: *Oversigt over brevpostens brugere*

TIL / FRA	FORETAGENDER	ENKELTPERSONER
FORETAGENDER	35%	45%
ENKELTPERSONER	10%	10%

Kilde: KEF-vurdering (1990)

Behovet for postforsendelser mellem virksomheder eller foretagender vil muligvis blive noget mindre på grund af de nye kommunikationsteknologier, men den samlede postmængde vil sandsynligvis forblive den samme på grund af vækst i andre sektorer, det gælder navnlig forsendelser fra virksomheder til enkeltpersoner (og de forsendelser fra enkeltpersoner til virksomheder, som bliver følgen).

På det mere detaljerede plan er nogle markedssektorer særligt afhængige af posttjenesterne. Som navnet siger er postordrer (del af distributions-/salgssektoren) og postreklame ("direct mail" - en form for reklamevirksomhed) stærkt afhængige af dem. Andre sektorer som udgiver- og finansieringsvirksomhed er også vigtige brugere. I nogle tilfælde - især når det gælder udgivervirksomhed - varierer brugen fra den ene medlemsstat til den anden på grund af de forskellige takster. Alle tre sektorer vil ifølge prognoserne fortsætte deres vækst.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at kundens (brugerens) opfattelse af posttjenestens effektivitet påvirker opfattelsen af, hvad posttjenesterne kan bruges til. Hvis en kunde i ét land er næsten sikker på, at en forretningsmeddelelse ankommer næste dag, kan han udmærket benytte almindelig brevpostforsendelse til sådan en meddelelse. En kunde i et andet land har måske ikke samme tillid til posttjenesten og vælger derfor at sende meddelelsen ad andre kanaler.

4. NUVÆRENDE LOVGIVNING

Postlovgivningen er ikke ens i to medlemsstater. Der er imidlertid i hele EF en voksende tendens til at adskille myndighedsfunktionen og de driftsmæssige funktioner. Postvæsenerne bør således blot være offentlige virksomheder. Myndighedsfunktionen ligger hos et regeringsorgan, selv om dette organ organisatorisk set somme tider er anbragt under samme hat som postvæsenet.

I ingen af medlemsstaterne findes der monopol på pakkepost. Ekspres-tjenester er kun underkastet monopol i tre ud af tolv medlemsstater.

Skønt retsstillingen stadig udvikler sig, er indenrigsbreve op til en bestemt vægt eller en bestemt pris behæftet med statsmonopol. Dette monopol indebærer forpligtelse til at ekspedere alle de pågældende forsendelser på det territorium, monopolet gælder.

Foruden den brevpostbefordring, postvæsenerne er forpligtet til at levere, skal de ofte levere visse andre universelle tjenesteydelser - f.eks. besørgelse af pakkepost op til en bestemt vægt - selv om disse tjenesteydelser er underkastet konkurrence.

Hvor tjenesteydelserne ikke er monopoliseret (dvs. ikke underkastet konkurrence), kan postvæsenerne og de private forsendelsesfirmaer konkurrere. De private forsendelsesfirmaer omfatter bl.a. ekspresforsendelsesselskaber (herunder ekspreslevering af dokumenter og/eller pakker), speditører og internationale brevpostselskaber.

Pakker og (navnlig) ekspresforsendelser er to markeder, som er vokset betydeligt. Den praktiske virkning af, at disse markeder ikke er monopoliseret, er, at ca. 43% af postsektorens indtægter nu skabes af private firmaer. Hvis postvæsenernes indtægt for tjenesteydelser, der ikke er monopoliseret, lægges til, tegner de ikke-monopoliserede tjenesteydelser sig for lidt over halvdelen af postsektorens indtægter.

Retsforskrifterne for postsektoren behandles i enkeltheder i kapitel 3.

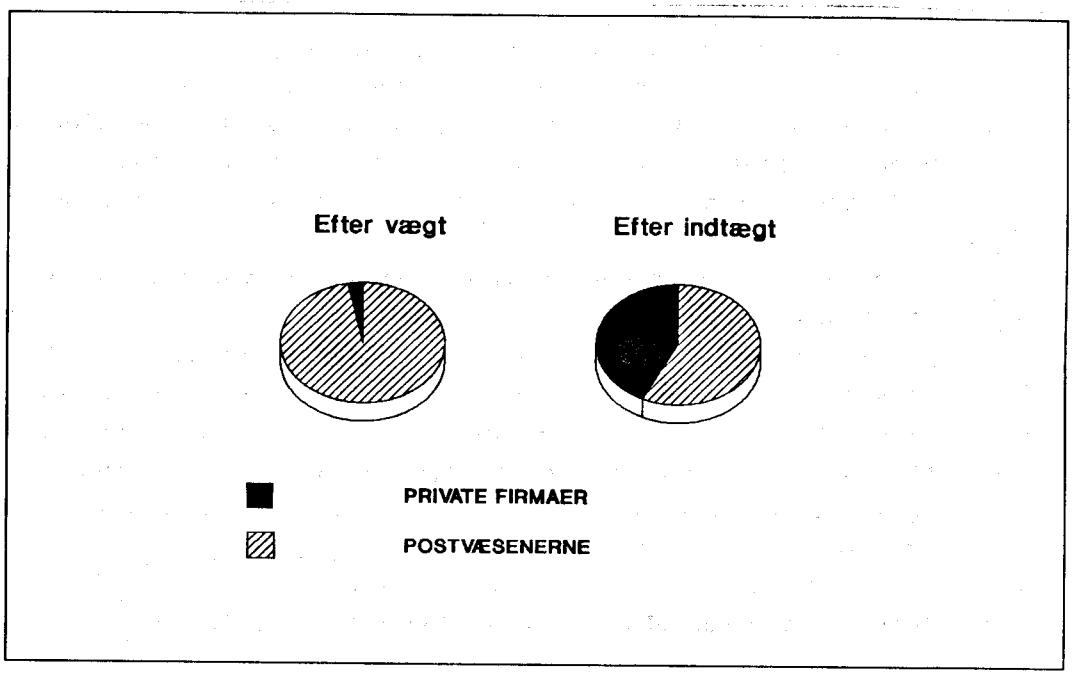
5. TJENESTEYDELSER

Postvæsenernes tjenesteydelser kan deles i postbesørgelse og ekspeditioner ved posthusenes skranker. De sidste består i tjenesteydelser, som letter postbesørgelsen (frimærkesalg osv.), og finansielle tjenesteydelser som giro eller finansielle transaktioner for regeringen og offentligheden. Tjenesteydelserne ved skranken er imidlertid underkastet konkurrence (og bør desuden snarere betragtes som del af markedet for finansielle tjenesteydelser). Grønbogen koncentrerer sig derfor om postbesørgelsen.

Postbesørgelsen kan på nuværende tidspunkt opdeles i produktafsnittene breve, eksprespost og pakker (selv om andre er ved at dukke op). Brev- og ekspresposttjenesterne besørger meddelelser, og pakke- og eksprespakketjenesterne besørger varer. Disse tjenester overlapper hinanden i betydelig grad. Brevforsendelserne leveres næsten udelukkende af postvæsenerne. Med nogle få undtagelser er pakke- og ekspresposten underkastet fri konkurrence. Der er tendens til, at postvæsenerne fører på markedet for pakkepost, men ikke på markedet for ekspresposten. Figur 1 viser de private firmaers andel af postsektoren, opgjort efter postmængde og indkomst.

Inden for alle kategorier finder størstedelen af udleveringerne sted i den medlemsstat, meddelelsen eller varerne stammer fra. Adgang til posttjenester betyder adgang til en vigtig kanal for formidling af meddelelser og distribuering af varer. Det er derfor betænkeligt, at adgangsbetingelserne varierer så meget fra den ene medlemsstat til den anden. Grunden er i lige så høj grad myndighedernes afgørelser, som det er forskelle i postvæsenernes forsendelsesregler.

Figur 1: *Andele af postsektoren*



Tjenesteydelser og udviklinger i kundeunderlaget behandles i nærmere enkeltheder i kapitel 4.

6. ØKONOMI

Brugen af posttjenesterne er nøje forbundet med den almindelige økonomiske situation - både når der er tale om brugstendenser, og når brugen i de forskellige medlemsstater sammenlignes.

Postvæsenernes produktivitet varierer betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden, tildels fordi de anvendes i forskelligt omfang, men også fordi deres effektivitetsniveau er forskelligt. Disse produktivitetsforskelle er en af årsagerne til, at der er stor forskel på de enkelte medlemsstaters takster for stort set de samme tjenesteydelser. En anden årsag er de forskellige arbejdskraftomkostninger, da personaleomkostningerne tegner sig for ca. 70% af omkostningerne ved besørgelse af brevpost.

Det er klart, at der også er store forskelle på de principper, hvorefter taksterne fastsættes. Det fremgår f.eks. af de forskellige holdninger til subsidier og krydssubsidier. De tilsyneladende store takstforskelle, som alle disse faktorer er skyld i, bliver imidlertid mindre markante, hvis borgernes forholdsmæssige købekraft i de forskellige medlemsstater tages i betragtning. Desuden fastlægger postvæsenerne i de enkelte medlemsstater deres takster som enhedstakster for hele deres territorium.

Selv om det netværk, der leverer de universelle tjenesteydelser, ikke er fysisk sammenkoblet på samme måde som et telekommunikationsnet, har den universelle posttjeneste alligevel betydelige nettoomkostninger, der ikke ændrer sig med postmængden. For at de universelle tjenesteydelser kan leveres til en acceptabel pris, skal der sendes store mængder gennem netværket, og der skal skabes tilstrækkelige indtægter til at sikre netværkets økonomiske bæredygtighed.

Alle medlemsstater har vedtaget, at nogle tjenesteydelser skal være monopoliseret for at sikre tilstrækkelige mængder og har derfor givet postvæsenerne visse særlige og eksklusive rettigheder. Der er imidlertid stor forskel på monopoliseringsgraden i de forskellige medlemsstater. En bruger med de samme behov for postbesørgelse i de forskellige medlemsstater vil opdage, at både de lovgivningsmæssige og de administrative regler for opfyldelse af disse behov er forskellige.

Posttjenesternes økonomi behandles i kapitel 5.

7. BESKÆFTIGELSE

Posttjenesterne hører til EF's store arbejdsgivere. De offentlige postvæsener beskæftiger 1,35 mio. mennesker, og de private forsendelsesfirmaer beskæftiger 0,35 mio. Da posttjenesterne er så arbejdskraftkrævende, er de særlig følsomme over for personaleudviklinger. De demografiske ændringer i EF kan få stor indflydelse på posttjenesternes mulighed for at hverve det personale, de har brug for. De kan så påvirke sektorens prisniveau og sammen med markedsudviklingen og de nye teknologiske udviklinger skabe et endnu større behov for effektiv uddannelse.

Postsektorens sociale aspekter behandles yderligere i kapitel 6.

8. EF-DIMENSIONEN

Det er nu almindeligt anerkendt, at EF må gøre noget for at oprette et indre marked for posttjenester. Det er nødvendigt, hvis sektorens nuværende og fremtidige problemer skal løses. Det skal desuden sikres, at den politik, der føres for postsektoren, kan være til støtte for gennemførelsen af det indre marked i andre sektorer, som er særlig afhængige af den - det gælder f.eks. trykkeri-, udgiver- og reklamevirksomhed.

Grønbogens formål er kort sagt at være et forslag til, hvorledes den dynamiske, kundeorienterede postsektor, som EF har brug for, skal skabes.

KAPITEL 3: REGLER OG FORSKRIFTER

1. INDLEDNING

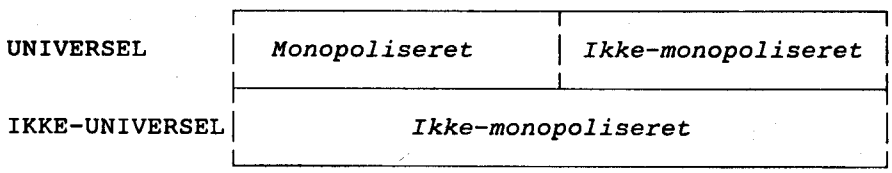
Formålet med dette kapitel er at undersøge de nuværende regler og forskrifter i medlemsstaterne og se dem i international sammenhæng og EF-sammenhæng. Kapitlet vil især beskæftige sig med forskelle og ligheder i medlemsstaternes lovgivning. Om den nuværende lovgivning er i stand til at opfylde EF's fremtidige forskrifter, vil blive behandlet nærmere i kapitel 7 og 8.

2. TERMINOLOGI

I alle lande findes der tjenesteydelser, som visse offentlige foretagender har monopol på at levere. Sådanne tjenesteydelser kaldes "monopoltjenester", og hermed menes, at levering af dem er forbeholdt et eller flere foretagender. Disse monopoltjenester er som regel genstand for en række særlige og eksklusive rettigheder (som i realiteten indskrænker det frie markeds normale virksomhed). I de enkelte medlemsstater er monopoltjenesterne i postsektoren forbeholdt postvæsenet.

Overdragelsen af disse særlige og eksklusive rettigheder kaldes ofte en koncession, og deri ligger, at det privilegium at få overdraget monopoltjenesterne også indebærer forpligtelser, f.eks. med hensyn til tjenesteydelsernes standard.

Figur 1: *Fordeling mellem monopoliserede og ikke-monopoliserede tjenesteydelser og mellem obligatoriske, universelle tjenesteydelser og tjenesteydelser, som hverken er obligatoriske eller universelle.*



De tjenesteydelser, der ikke omfattes af noget monopol, kaldes naturligvis ikke-monopoliserede. Sådanne tjenesteydelser leveres derfor på konkurrencemæssige vilkår og er underkastet markedslovene.

Hvis en tjenesteydelse er monopoliseret, er monopolindehaveren forpligtet til at levere den. I postsektoren er monopoliserede tjenesteydelser forbundet med et krav om, at de skal leveres universelt til en overkommelig pris på hele det territorium, monopolet omfatter.

Alle de tjenesteydelser, en virksomhed er forpligtet til at levere universelt, kaldes derfor obligatoriske. Nogle af disse tjenesteydelser kan leveres som monopoltjenester. Andre er ikke-monopoliserede - dvs. obligatoriske, men ikke monopliserede tjenesteydelser, der skal leveres af den virksomhed, som er forpligtet til det, men på markedets konkurrencevilkår.

I postsektoren er alle postvæsener ifølge internationale aftaler forpligtet til at levere tjenesteydelser uden for monopoltjenesterne. Det bør bemærkes, at nogle medlemsstater stiller krav til andre foretagender end postvæsenerne (f.eks. de nationale jernbaneselskaber) om visse obligatoriske tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede.

Disse obligatoriske posttjenesteydelser, som ikke er monopoliserede, skal leveres universelt af de virksomheder, der er forpligtet til det. Konkurrenterne har imidlertid ikke en sådan universel forpligtelse (selv om de kan beslutte at levere universelle tjenesteydelser af forretningsmæssige hensyn).

Alle andre tjenesteydelser (som derfor ikke er obligatoriske) leveres på konkurrencemæssige vilkår. Postvæsenerne kan konkurrere på dette område, hvis de vælger at gøre det.

3. MEDLEMSSTATERNES NUVÆRENDE LOVGIVNING

Der foretages her en sammenligning mellem medlemsstaternes postlovgivning med særligt henblik på postvæsenernes stilling og omfanget af deres monopoler. Postvæsenerne har desuden deres egne reglementer, som er en mere udførlig gengivelse af den nationale lovgivning eller endog en udvidelse af den. Også virkningerne af disse postreglementer tages op til behandling.

3.1. GENERELT

De enkelte medlemsstater har hver især afgjort, at det vigtigste formål er at kunne levere en universel posttjeneste til overkommelige priser på hele deres territorium. Desuden forlanger de hver især, at der er universel tjeneste for visse for-

sendelser, der indsamles på deres eget territorium, men omdeles i et andet land, og for samme forsendelser, som indsamles i et andet land, men omdeles på deres eget territorium.

For at sikre den universelle tjeneste har de enkelte medlemsstater atter hver især besluttet, at forpligte deres postvæsen til at levere den universelle tjeneste. For at støtte den universelle tjeneste økonomisk eller sikre dens økonomiske bæredygtighed har de enkelte medlemsstater desuden besluttet at indføre en række monopoliserede tjenester, som giver postvæsenet visse særlige og eksklusive rettigheder.

Det må understreges, at den universelle tjeneste ikke (eller ikke nødvendigvis) har samme omfang som de monopoliserede tjenester. I praksis forpligter alle medlemsstaterne deres postvæsen til at levere en universel tjeneste, hvis omfang er større end deres monopoliserede tjenester.

De monopoliserede tjenesters omfang er imidlertid forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden. I alle tilfælde er monopoltjenesterne fastsat ved lov. De fleste nationale postlove angiver imidlertid ikke, hvorledes definitionerne er blevet opstillet. Skønt monopolerne er nøje forbundet med forpligtelsen til at levere universel tjeneste, er denne forbindelse i nogle medlemsstaters postlove kun underforstået, mens andre nævner den udtrykkeligt.

3.2. POSTVÆSENERNES RETSSTILLING

Tabel 1 indeholder en oversigt over postvæsenernes retsstilling (en mere detaljeret oversigt findes i bilag 4).

Tabel 1: *Postvæsenernes retsstilling (1991)*

STILLING	FINANSIEL MYNDIGHED	MEDLEMSSTAT
Offentligt aktieselskab	Uafhængig	Irland Nederlandene
Offentlig virksomhed	Finansiel uafhængighed	Belgien Tyskland Grækenland Portugal Det Forenede Kongerige
Uafhængig offentlig institution	Finansiel uafhængighed	Belgien Frankrig
Statsadministration	Særskilt budget	Danmark Spanien
	Ingen finansiel uafhængighed	Italien

Kilde: Undersøgelse fra European Research Associates (med ajourføringer)

3.3. MONOPOLERNES OMFANG

Tabel 2 indeholder en oversigt over monopolernes omfang i de enkelte medlemsstater. Det bør understreges, at der udelukkende er tale om den retslige stilling. I praksis er forholdene somme tider mindre restriktive (denne tabel giver kun en generel oversigt. Den gengives med de nødvendige kommentarer i bilag 4).

Tabel 2: *Medlemsstaternes monopoliserede tjenester (1990)*

MEDLEMS-STAT	BREVE INDTIL	ANDRE MONOPOLISEREDE TJENESTER					
		TRYK-SAGER(1)	SMÅ-PAKKER	TELEFAX (OFFENT-LIG)	EKSPRES-POST	PAKKER	FRIMÆRKE-SALG
Belgien	2 kg	■	-	-	-	-	■
Danmark	1 kg	N/a (2)	-	-	-	-	-
Tyskland	1 kg	■	-	■	-	-	-
Grækenland	2 kg	■	-	-	-	-	-
Spanien	2 kg (3)	-	-	-	■ (4)	-	-
Frankrig	2 kg	■	■	■	-	-	-
Irland	2 kg	■	■	-	■	-	-
Italien	2 kg	-	-	■	-	■ (5)	-
Luxembourg	2 kg	-	-	-	-	-	-
Nederlandene	500 g (6)	-	-	-	-	-	-
Portugal	2 kg	N/a (2)	-	■	■	-	■
Det Forenede Kongerige	£1 (7)	N/a (2)	-	-	-	-	-

Note 1: Denne spalte henviser til postvæsener, der skelner mellem breve og tryksager.

Note 2: Ikke relevant, da postvæsenet benytter A- og B-klassificering.

Note 3: Breve, som indsamles og omdeles i samme by (indenbys forsendelser) er ikke monopoliserede i Spanien. Postkort er heller ikke monopoliserede.

Note 4: Indenbys ekspréspost er monopoliseret, mellembys og tværnational ekspréspost er ikke.

Note 5: Pakkepost er ikke monopoliseret i Italien, det er transport af pakker mellem de store byer derimod.

Note 6: Der er også en prisgrænse i forbindelse med vægtgrænsen på 500 g (den nuværende prisgrænse er 8,20 HFL (3,60 ECU) for indenrigsforsendelser, men den behandles for tiden af Domstolen i Luxembourg). Postkort er ikke monopoliserede.

Note 7: Prisgrænsen på 1£ (1,45 ECU) er gældende (uden vægtgrænser). En nedsættelse af grænsen til ca. 0,33£ (0,48 ECU) overvejes.

Kilde: Undersøgelser fra European Research Associates.

I alle medlemsstaterne er der monopol på brevpost (op til bestemte grænser, som varierer fra den ene medlemsstat til den anden). Nogle medlemsstater (Belgien, Tyskland, Grækenland, Frankrig og Irland) monopoliserer til en vis grad tryksager, mens andre (Spanien, Irland og Portugal) monopoliserer ekspresforsendelser eller nogle af dem. Efter spansk lov er eksprespost mellem spanske byer monopoliseret, mens tværnational ekspresposst ikke er. I Irland håndhæves monopolet på ekspresspost efter sigende ikke. På nuværende tidspunkt er der ikke monopol på pakkepost i nogen af medlemsstaterne.

Det bør understreges, at tabel 2 kun er en oversigt over de forskellige postvæseners nuværende tjenesteydelser. Drejer det sig om den eventuelle udnyttelse af disse ydelser, kan situationen vise sig at være mere kompliceret. Et eksempel herpå er postreklamer. I de medlemsstater, der skelner mellem breve og tryksager, hører postreklamer normalt til kategorien tryksager. I fem af disse medlemsstater har postvæsenet monopol på denne kategori. Desuden betragter de tre postvæsener, der opdeler posten i A- og B-post, simpelthen denne form for post som "breve": Opfylder postreklamerne de normale kriterier, omfattes de af monopolet.

Den nuværende situation skyldes tendenser, som stadig fører til ændring af postsektorens retsstilling. Italien var den sidste medlemsstat, som ophævede monopolet på pakkepost (selv om transport af pakker ifølge italiensk lovgivning mærkeligt nok stadig betragtes som et monopol). I flere medlemsstater var ekspresposst tidligere et monopol, men kun tre fastholder endnu denne tilstand. Kommissionen har spillet en vigtig rolle for disse ændringer af medlemsstaternes postlove ved hjælp af administrative indgreb og formelle beslutninger - se punkt 6.2).

For at fastlægge monopolernes grænser benytter medlemsstaterne en række forskellige kriterier. Skønt det er vanskeligt at kontrollere i praksis, benytter alle medlemsstaterne en eller anden form for indholdskriterium. Pakker defineres som forsendelser, der indeholder varer, og forsendelser, der indeholder varer, omfattes derfor ikke af monopolet. (Nogle medlemsstater betragter imidlertid en pakke, der ledsages af en individuel meddelelse, som et brev.)

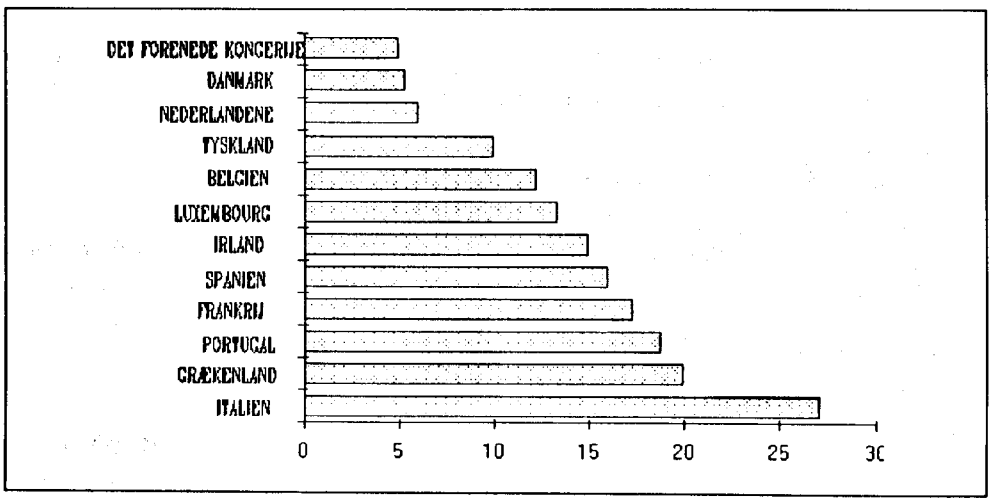
Til afgrænsning af monopolet benytter de fleste medlemsstater desuden et vægtkriterium. Grænsen varierer fra 500 g (i Nederlandene) til 2 kg (i flere af de andre medlemsstater).

Andre medlemsstater benytter et priskriterium. I Det Forenede Kongerige er monopolets øvre grænse f.eks. sat ved en værdi på 1£. (Den britiske regering overvejer efter forlydende at sætte denne grænse betydeligt ned.) I Nederlandene er der en prisgrænse i forbindelse med en vægtgrænse. I Tyskland er der fastsat en vægtgrænse på 1 kg (den bliver sandsynligvis sat ned til 500 g) og en prisgrænse på 10 gange taksten for almindelig brevforsendelse.

Tabel 3 viser de praktiske virkninger af disse forskellige grænser i form af indgangspristærskler for ekspresspost (eller andre tjenesteydelser, som kunden anser for at være af højere kvalitet end den normale besørgelse af brevpost). I de tilfælde, hvor medlemsstaterne har officielt fastsatte prisniveauer som monopolgrænser, er grænserne blevet delt med grundtaksten for at finde faktoren. (F.eks. deles Det Forenede Kongeriges grænse på 1£ med grundtaksten på 0,20£ og giver en faktor på 5). For andre medlemsstater antages prisgrænsen at være taksten for et brev på 2 kg, der betragtes som brevmonopolets praktiske grænse, selv om et postvæsen hævder, at det har eneret på alle breve uanset vægt. For at finde faktoren deles taksten for 2 kg med grundtaksten.

Forskelligartetheden viser, hvor uharmonisk sektoren er i retslig henseende - selv om man normalt ville gå ud fra, at postsektoren i en medlemsstat ikke adskilte sig synderlig fra postsektoren i en anden.

Tabel 3: *Monopolgrænser som faktor af basistaksten (1990-takster)*



Kilde: Kommissionen (på grundlag af oplysninger fra postvæsenerne).

3.4. DEFINITION AF DE FORSKELLIGE TJENESTEYDELSER

Alle medlemsstaterne angiver, at deres monopoler omfatter breve eller nogle breve, men ikke alle definerer, hvad der skal forstås ved "brev". De af dem, som gør det, har ikke altid en klar definition, og desuden er definitionerne forskellige. Problemet er, at man i postsektoren udmærket kan have en anden opfattelse af dette ords betydning, end folk har i almindelighed.

For det første skelnes der ikke klart mellem et brev og en pakke. Efter forsendelsesfirmaernes definition omfatter begrebet "breve" også småpakker. Men det er ikke klart, hvorledes en småpakke adskiller sig fra en pakke, da begge indeholder varer. Besørgelse af pakker og besørgelse af småpakker er stort set den samme tjenesteydelse. Hvis en kunde lader en forsendelse ekspedere som småpakke, er den omfattet af monopolet, men hvis den samme forsendelse ekspederes som pakke, er den ikke.

Ekspresposten er et andet problem. Kort beskrevet drejer ekspresposten sig om hurtig forsendelse af dokumenter og pakker, ofte i forbindelse med yderligere tjenesteydelser som specialindsamling og sporing af forsendelsen under transit.

De fleste medlemsstater hævder, at ekspresposten efter deres opfattelse ikke skal være et monopol. Ingen postlov indeholder imidlertid nogen definition på, hvad ekspresposten er. Det er faktisk vanskeligt at afgøre klart, hvad der adskiller besørgelse af ekspresposten fra besørgelse af almindelig brev- eller pakkepost.

Nogle medlemsstater forsøger overhovedet ikke at definere ekspresposten, men benytter simpelthen en prisgrænse (som nævnt i punkt 3.3) for at sikre, at disse tjenesteydelser ikke falder ind under monopolet.

3.5. POSTKLARGØRING VED MELLEMLED

Nogle postvæsener indgår kontrakter med firmaer, som indsamler post hos kunderne, klargør den og indleverer den hos postvæsenet. Sådanne firmaer kaldes indsamlings-, forbehandlings- eller klargøringsfirmaer.

Denne forbehandlingsproces kan gå ud på at trykke forsendelserne og gøre dem klar til afsendelse eller blot dreje sig om at lægge dem i konvolutter. Hvis forsendelsen er omfattet af monopol, vil det formidlende firma ifølge loven være forpligtet til at indlevere den til endelig ekspedition hos postvæsenet.

Da de aktiviteter, som udføres af formidleren, som regel sparer postvæsenet for en række omkostninger, indeholder kontrakterne sædvanligvis rabatordninger.

Andre postvæsener tillader i modsætning hertil ikke andre firmaer at optræde som mellemled på denne måde.

Mindst ét postvæsen kræver forbehandling som forudsætning for visse former for postbesørgelse, men hævder samtidig, at loven ikke tillader rabatordninger. De pågældende ekspeditioner drejer sig imidlertid om tryksager, der alligevel omfattes af særlige takster. (Disse takster behandles i nærmere enkeltheder i kapitel 4, punkt 8.4 og kapitel 5, punkt 6.3).

Det er ikke altid klart, om disse forskelle skyldes forskellige retsforhold i de forskellige medlemsstater eller forskellig forretningsmæssig indstilling til postbesørgelse.

3.6. BESØRGELSE AF EGEN POST

Det ser nu ud til at være accepteret i alle medlemsstater (i praksis, men ikke altid i lovgivningen), at enhver borger eller ethvert foretagende har ret til at levere sin egen post til adressaterne. Samtidig er der en forståelig betænkelighed med hensyn til, hvorledes dette princip skal fortolkes, når det drejer sig om datterselskaber, der besørger post for moderselskabet. F.eks. kunne en række moderselskaber hver have en andel på kun 10% i et selskab, der havde specialiseret sig i postbesørgelse.

Denne principielle ret til egen postbesørgelse kan udøves enten på det nationale territorium eller på tværs af grænserne (således at postens ophavsmand leverer den til en adresse i et andet land). Når det drejer sig om retten til at besørge forsendelser, der ville være omfattet af monopol, hvis de skulle leveres på det nationale territorium, synes nogle medlemsstater at skelne mellem postbesørgelse i ophavsmandens eget land og postbesørgelse andre steder.

Afhængigt af kontraktbetingelserne kan enhver besørge sin post overalt på det nationale territorium, hvis forsendelsen også skal afleveres dér. Nogle nationale lovgivninger indeholder imidlertid forbud mod, at den samme forsendelse føres over grænsen til et andet land og indleveres til postbesørgelse og udlevering dér. (De medlemsstater, som indtager denne stilling, er blandt dem, der betragter tværnational post som omfattet af monopol - se punkt 3.8.)

Når nogle medlemsstaters lovgivning forbyder sådanne aktiviteter, forbyder den samme lovgivning også postens ophavsmand at tage den med over grænsen til et andet land og indlevere den dér med henblik på postbesørgelse til sit eget land eller til et tredje - uanset om begrundelsen er at reducere forsendelsesomkostningerne eller at få en tjenesteydelse af højere kvalitet.

Sådanne restriktioner skal ses i forhold til de forpligtelser, der pålægges i Rom-Traktaten. Navnlig forpligtelsen til at tillade fri ret til levering af tjenesteydelser og forpligtelsen til at afstemme begrænsninger af det frie marked efter den offentlige virksomheds formål er relevante i denne forbindelse (se punkt 6.1).

3.7. HYBRIDE TJENESTEYDELSER

Der findes eller kan forekomme visse tjenesteydelser, som forener træk fra den almindelige brevpostbesørgelse med træk fra en anden tjenesteydelse, der eventuelt berører den samme forsendelse i samme fysiske tilstand.

Postvæsenerne tilbyder en tjenesteydelse, som kaldes "postvæsenets elektroniske post". Denne tjenesteydelse og dens økonomiske bæredygtighed behandles i nærmere enkeltheder i bilag 12. Den går i korthed ud på, at et dokument konverteres til et elektronisk billede eller til digital form og transmitteres til et andet sted, hvor billedet skrives ud, lægges i en konvolut og sendes til adressaten (eller adressaterne, hvis det samme billede sendes til flere adressater).

Postvæsenets elektroniske post er derfor et eksempel på en hybrid tjenesteydelse, som indebærer, at forsendelsens fysiske form ændres: Når den lægges i konvolut og adresseres, bliver den til en postforsendelse. Der føjes en udleveringsfacilitet til en tjenesteydelse, som ikke er monopoliseret.

Myndighederne skal derfor først afgøre, om postvæsenets elektroniske post er en integreret tjenestegren. Er den det, må den juridisk set enten være helt omfattet af monopolet eller helt undtaget fra det. På den anden side kan myndighederne bestemme, at de to elementer juridisk set skal betragtes som adskilte. I så fald kan udleveringen, hvis forsendelsen opfylder kriterierne for at komme ind under monopolet, være postvæsenets monopol. På denne måde kan en hybrid tjenesteydelse forene monopoliserede tjenesteydelser med tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede.

3.8. TVÆRNATIONAL POST

I de fleste medlemsstaters lovgivning skelnes der ikke mellem bestemmelsesstederne for de forsendelser, lovgivningen drejer sig om - dvs. om disse bestemmelsessteder befinder sig på det nationale territorium (indenlandsk post) eller udenfor (tværnational post).

Bortset fra nogle mindre restriktioner er denne post imidlertid ikke monopoliseret i Nederlandene og Det Forenede Kongerige. To andre postvæsener (Belgiens, og Danmarks) tillader private firmaer, som tilbyder international brevpostbesørgelse, at benytte postvæsenets forsendelsessystemer.

I ti medlemsstater (herunder Belgien og Danmark) er brevpost til udlandet ifølge lovgivningen omfattet af monopol, hvis den opfylder de samme kriterier (vægt og/eller pris), som gælder for monopoliseret indenlandsk post. De fleste af disse medlemsstater (eller deres postvæsener) har imidlertid valgt ikke at håndhæve postvæsenets eksklusive ret til at besørge denne post eller har ikke gjort det effektivt.

3.9. SÆRTRÆK I DE NATIONALE LOVGIVNINGER

3.9.1 INDENBYS POST

"Indenbys post" betyder besørgelse af post i en bestemt by, dvs., at posten både indsamles og omdeles i den samme by. I de fleste lande er sådanne aktiviteter ulovlige, men ifølge den spanske postlov er de udtrykkeligt tilladt.

Nogle af de private firmaer, som tilbyder international brevpostbesørgelse, benytter sådanne indenbys postsystemer til omdeling af post i bestemte byer. (Det behandles nærmere i kapitel 5, punkt 9.2).

3.9.2. DOKUMENTUDVEKSLING

Dokumentudveksling betyder, at posten leveres direkte, ved at brugerne selv anbringer den i andre brugeres postbokse, som stilles til rådighed i et postkontors boksanlæg. En sådan form for udveksling mellem private tillades af nogle nationale lovgivninger. F.eks. er denne form for udveksling og overførsel af post mellem private udtrykkeligt tilladt i Det Forenede Kongeriges lovgivning.

3.9.3. TRANSPORT

Ifølge de fleste nationale lovgivninger er transporten af post monopoliseret (i de tilfælde, hvor omdeling af post også er det).

I praksis giver alle postvæsener en del af posttransporten i underentreprise til andre transportører - f.eks. til de nationale jernbaneselskaber, når det drejer sig om indenlandsk post, og til søtransport- eller luftfartsselskaber, når det drejer sig om post til udlandet.

Desuden tillader alle nationale lovgivninger som nævnt i punkt 3.6 kunden at indlevere sin post, hvor han ønsker det (i det mindste inden for sit eget nationale territorium). Hvis mellemled er tilladt, kan der indgås kontrakt om at indlevere posten hvor som helst på det nationale territorium. I begge tilfælde kan kunden eller formidleren vælge at indlevere posten på det sted, som ligger nærmest udleveringsstedet, således at postvæsenet ikke behøver at transportere posten mellem sorteringscentrene.

I mindst én medlemsstat (Det Forenede Kongerige) er transport af post ifølge lovgivningen ikke omfattet af monopol.

3.9.4. ANDET

Adresseløse forsendelser er ikke ifølge de nationale lovgivninger omfattet af monopol. Desuden kan medlemsstaterne undtage visse særlige forsendelser fra monopolet. Et eksempel er omdelingen af julekort, som efter nederlandsk lov sker på konkurrencevilkår.

4. MYNDIGHEDSFUNKTIONEN

De fleste markeder er selvregulerende. Der, hvor der er et monopol, skal der imidlertid være en eller anden myndighed, som er ansvarlig for markedsreguleringen. Det er vigtigt at skelne mellem denne myndighedsfunktion og de driftsmæssige funktioner - navnlig da det ofte har været det samme organ, som udførte begge funktioner.

4.1. ADSKILLELSE MELLEM MYNDIGHEDSFUNKTIONEN OG DE DRIFTSMÆSSIGE FUNKTIONER

Indtil for nylig var postvæsenerne både offentlig virksomhed og ansvarlige for styringen af postsektoren. Flere og flere medlemsstater har imidlertid erkendt, at denne situation er u-

holdbar. De fleste medlemsstater har derfor adskilt myndighedsfunktionen og de driftsmæssige funktioner.

I nogle medlemsstater er de driftsmæssige funktioner organisatorisk set fundstændig adskilt fra det ministerium, som varetager styringen. I andre er både myndigheds- og driftsfunktionerne anbragt under samme ministerium. Denne situation vækker betænkelighed hos de private firmaer, fordi der er risiko for gensidig påvirkning.

Myndighedsfunktionen ligger i de enkelte medlemsstater hos en afdeling under det pågældende ministerium. Den britiske regering overvejer for tiden at oprette en afdeling for posttjenester. Denne afdeling skal være et halvofficielt organ ligesom afdelingen for telekommunikation, der er organ for Det Forenede Kongeriges telekommunikationssektor. Hvis denne afdeling for posttjenester oprettes, bliver dens vigtigste opgaver at overvåge de universelle tjenesters kvalitet og rådgive ministeren om det rimelige omfang af postvæsenets monopol.

4.2. MYNDIGHEDERNES ANSVAR

De forskellige nationale myndigheders funktioner varierer, men en række bestemte opgaver skulle være fælles for dem alle:

- at rådgive regeringen om behovet for universelle tjenester og om, hvorledes dette behov opfyldes (f.eks. ved hjælp af visse monopoliserede tjenester)
- at sikre, at monopolindehaverens særlige rettigheder respekteres
- at sikre, at monopolindehaveren leverer tjenesteydelser af tilfredsstillende kvalitet
- at sikre loyal konkurrence på de områder, som ikke er monopoliserede.

Alle disse opgaver er vigtige, men den sidste er blevet altafgørende.

Nogle nationale myndigheder overvåger, at monopolindehaveren overholder sine forpligtelser. Disse forpligtelsers omfang er forskelligt, hvorfor også myndighedernes opgaver adskiller sig fra hinanden.

Der er således forskel på, hvorledes myndighederne stiller sig til overvågning af f.eks. adgangsbetingelser. Hvad fastsættelse af takster angår, forlanger ingen af dem at blive involveret. Det er den officielle holdning, men det er ikke usandsynligt, at nogle af de nationale myndigheder har en vis indflydelse.

I mange medlemsstater har postvæsenet også en officiel forpligtelse til at fastsætte taksterne for almindelig brevpostbesørgelse og en række andre tjenesteydelser som en enhedstakst for levering over hele det nationale territorium (i stedet for takster, som afhænger af afstanden til adressatens hjemsted). Dette princip kaldes "takstudligning" og behandles i kapitel 5, punkt 6.1. (I 1979 vedtog Kommissionen en henstilling om, at dette princip også burde gælde almindelige breve - dvs. op til 20 g - til andre EF-lande - se bilag 5).

På nuværende tidspunkt synes ingen af de nationale myndigheder at stille krav til monopolindehaverens præstationer. De fleste postvæsener opstiller selv officielle mål og offentliggør derpå oplysninger om deres præstation i forhold til disse mål. Der foreligger intet om, hvorledes myndighederne betragter disse mål eller postvæsenets præstationer.

4.3. VIRKSOMHEDENS ANSVAR

De forpligtelser, som pålægges den offentlige virksomhed (dvs. postvæsenet), er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. I nogle medlemsstater skal den blot sørge for landsdækkende tjenesteydelser og lige adgang for brugerne (forudsat alle betingelser er de samme). Andre har mere omfattende forpligtelser. Nogle har også særlige opgaver - f.eks. i forbindelse med omdeling af publikationer.

De fleste offentlige virksomheder deler desuden ansvaret for håndhævelse af de særlige, eksklusive rettigheder med de nationale myndigheder. Denne situation kan udvikle sig, efterhånden som myndighedernes opgave blive nærmere fastlagt.

Uden for den monopoliserede sektor har de offentlige virksomheder et særligt ansvar for at sikre, at den magt, de får i kraft af monopolet, ikke giver dem urimelige fordele på markedet for de tjenesteydelser, der ikke omfattes af monopolet.

5. DE INTERNATIONALE REGLER

Reglerne i postsektoren har en vigtig international og EF-dimension. Her skal den internationale dimension, som forbinder EF-lande og tredjelande, behandles først. EF-dimensionen og forholdet til den internationale dimension behandles i punkt 6.

5.1. VERDENSPOSTFORENINGEN (UPU)

UPU er en af FN's særorganisationer. Alle medlemsstaterne er medlemmer af UPU, da de alle har underskrevet FN's charter. UPU afholder en kongres hvert 5. år, hvor konventionen genbehandles, og artiklerne, hvis de bibeholdes, stadfæstes på ny.

Efter hver kongres underskrives den ny konvention af UPU's medlemmer. De enkelte underskrivere skriver under som repræsentanter for deres lands regering. Tidligere underskrev postvæsenerne alene, nu er der tendens til, at både postvæsenerne og de nationale myndigheder underskriver sammen.

Konventionen danner grundlaget for den praktiske udveksling af post mellem de forskellige postvæsener i verden. Konventionens artikler er opdelt i regler og henstillinger. Da konventionen har status som en traktat, der er tiltrådt af de enkelte UPU-medlemmers regeringer, er reglerne bindende for dem.

Her er der kun grund til at fremhæve de artikler, som eventuelt skal behandles yderligere i en senere grønbog. F.eks. drejer konventionens artikel 20 sig om, hvor meget forsendelser, der skal accepteres af postvæsenerne i det internationale brevpostsystem (og som indgangspostvæsenet derfor er forpligtet til at ekspedere), må veje. (Både her og andetsteds benyttes 1989-koventionens artikelnummerering. De nævnte artiklers tekst gengives i sin helhed i bilag 5).

Artikel 25 drejer sig om internationale forsendelser, som indleveres til postbesørgelse uden for deres hjemland. Denne artikel er derfor vigtig for behandlingen af et af de områder i EF's postsektor, som er underkastet konkurrencevilkår eller kan blive det. Artikel 25's overensstemmelse med Rom-Traktaten behandles i punkt 6.3 (der gøres nærmere rede for den eventuelle anvendelse af artikel 25 i bilag 6).

Artikel 25 er snævert forbundet med artikel 73, som indeholder de normale regler for erstatningsordninger i forbindelse med de forskellige postvæseners besørgelse af brevpost for hinanden.

5.2. DEN ALMINDELIGE OVERENSKOMST OM TOLD OG UDENRIGSHANDEL (GATT)

GATT blev oprettet efter anden verdenskrig for gradvis at få begrænset de protektionistiske foranstaltninger, der skaber hindringer for samhandelen. EF forhandler som samlet handelsområde med de øvrige handelspartnere.

Handelen søges liberaliseret gennem regelmæssige forhandlingsrunder. Den nuværende Uruguay-runde, som blev indledt i Punta del Este i 1986, skulle have været afsluttet i Bruxelles i december 1990. Det var imidlertid ikke muligt på grund af en række uoverensstemmelser mellem deltagerne, især når det gjaldt landbrugssektoren.

Uruguay-runden er det første forsøg på at udvide GATT's grundlæggende principper for liberalisering af handelen til også at omfatte international handel med tjenesteydelser. Grundlaget for inddragelse af tjenesteydelser vil blive kaldt den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS). Skønt forhandlingerne endnu ikke er færdige, er hovedprincipperne i GATS allerede klarlagt.

Hovedprincippet for leverandører, som har monopol på bestemte tjenesteydelser, er, at brugerne skal have adgang til disse tjenesteydelser på samme vilkår, uanset deres nationale hjemsted. I postsektoren betyder det f.eks., at et postvæsen, der giver en stor kunde i sit eget hjemland takstfordele, skal give en tilsvarende udenlandsk kunde, som opfylder de samme betingelser, adgang på de samme vilkår.

Hvis særlige forhold i nogle sektorer kræver ændring eller særlig fortolkning af nogle af disse grundlæggende regler, vil disse sektorer blive behandlet i et bilag til GATS. Uanset om et sådant sektorbilag vedtages, vil GATS's grundregler gælde for alle tjenesteydelsessektorer - og dermed også for postsektoren.

Den største betænkelighed i forbindelse hermed går ud på, at eventuelle ændringer af terminalafgiftsordningerne i EF kan give private firmaer en urimelig fordel, hvis de indsamler tværnational post i et EF-land, fører den uden for EF til et tredjeland og dér indleverer den til postbefordring til et andet EF-land.

EF må nødvendigvis afgøre, hvorledes det skal reagere over for en sådan praksis, hvis den opstår. EF kan blive nødt til at drøfte disse problemer med sine handelspartnere inden for rammerne af GATS, men uden at søge at få det behandlet i et sektorbilag.

5.3. DEN EUROPÆISKE KONFERENCE AF POST- OG TELEADMINISTRATIONER (CEPT)

CEPT er et organ, som repræsenterer de fleste europæiske landes post- og teleadministrationer. Også EFTA-landene samt Tjekkoslovakiet, Ungarn, Jugoslavien og Tyrkiet og mindre lande som Monaco, San Marino og Vatikanet er medlemmer. Andre central- og østeuropæiske lande har udtrykt ønske om at blive medlemmer.

Som angivet i forordet til vedtægterne blev CEPT oprettet med henblik på de vanskelige og tungtvejende problemer, som er fælles for de forskellige europæiske post- og teleadministrationer, og for at skabe et bredt samarbejde imellem dem. CEPT er nu delt i en post- og en telekommunikationssektion.

CEPT (post) udfører sine opgaver i overensstemmelse med UPU-konventionens artikel 8, som giver UPU's medlemmer ret til at danne grupper til egne formål, forudsat de kan forenes med deres forpligtelser over for UPU. (Sådanne grupper kaldes "unions restreintes"). Siden 1969 har der været en formel forbindelse mellem CEPT og UPU.

CEPT er for tiden i færd med at foretage en organisatorisk omlægning, til dels som reaktion på EF's udarbejdelse af en postpolitik. CEPT er først og fremmest forum for de offentlige virksomheder. CEPT kan imidlertid også fastsætte regler i visse tilfælde og vil måske finde det hensigtsmæssigt at adskille disse to sider af sit virke i overensstemmelse med den tendens, der i medlemsstaterne er til at adskille de driftsmæssige og myndighedsfunktionen.

6. EF'S REGLER

Skønt grønbogen ikke søger at give en udtømmende redegørelse for retsgrundlaget for eventuelle forslag i postsektoren, vil det alligevel være på sin plads at fremhæve nogle af de mest relevante regler og at gengive tidligere domme, som også har betydning for den igangværende debat. Det vil desuden være hensigtsmæssigt at gøre rede for, om de forpligtelser, der følger med andre traktater, er forenelige med forpligtelserne i henhold til Rom-Traktaten.

Skønt EF hidtil ikke har udarbejdet forskrifter for postsektoren, er de generelle principper blevet anvendt i forbindelse med afgørelser og indgreb, som berørte posttjenesterne. Et resumé af disse afgørelser og af Europa-Parlamentets vigtigste beslutninger findes i bilag 5.

6.1. ROM-TRAKTATEN

To af Rom-Traktatens grundlæggende principper går ud på, at der ikke må være restriktioner for handelen med varer mellem medlemsstaterne (artikel 30), og at målet er, at der skal være fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet (artikel 59). Nøje forbundet hermed er EF-borgeres ret til frit at etablere sig i andre medlemsstater end deres egen (artikel 52).

Domstolen erkender dog, at medlemsstaterne i visse tilfælde kan indrømme særlige eller eksklusive rettigheder af hensyn til offentlige interesser, som ikke er af økonomisk art. Sådanne rettigheder er undtagelser fra retten til frit at handle med varer og levere tjenesteydelser.

Disse undtagelser er afvigelser fra artikel 30, og 59 og tillades kun, hvis to yderligere betingelser opfyldes. For det første skal det godtgøres, at det samme formål ikke kan opnås med mindre restriktive midler. For det andet må de særlige eller eksklusive rettigheder ikke være mere omfattende end formålet kræver (proportionalitetsreglen). Når de eksklusive eller særlige rettigheder først er givet, skal de naturligvis udøves i fuld overensstemmelse med Traktatens bestemmelser.

Medlemsstaterne bør derfor søge disse hensyn tilgodeset med de mindst mulige indskrænkninger. Navnlig må indskrænkninger af princippet fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser kun gælde det "relevante" marked.

Virksomheder, der har fået eneret på at levere sådanne tjenesteydelser "af almindelig økonomisk interesse", skal dog overholde konkurrencereglerne, som forbyder kartelagtig adfærd (artikel 85) og misbrug af dominerende markedsstilling (artikel 86). Desuden er enhver statsstøtte, som kan fordreje konkurrencen, uforenelig med fællesmarkedet (artikel 92).

Artikel 90 henviser til offentlige virksomheder og virksomheder, som medlemsstaterne indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder. Ifølge artikel 90, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at deres lovgivning for sådanne virksomheder er i overensstemmelse med Traktaten, navnlig dens konkurrenceregler (artikel 85-94) og forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (artikel 7).

I artikel 90, stk. 2, hedder det imidlertid, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet Traktatens bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, idet omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.

Ifølge artikel 90, stk. 3, skal Kommissionen påse, at artiklens bestemmelser anvendes korrekt og i givet fald udstede direktiver eller beslutninger til dette formål. Den skal navnlig fastlægge de generelle retningslinjer for medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 90, stk. 1, for at sikre, at eksklusive rettigheder, som tildeles virksomhederne, svarer til formålet og er i overensstemmelse med Rom-Traktaten. Er det ikke tilfældet, kan Kommissionen, under henvisning til medlemsstaternes forpligtelser ifølge artikel 90, stk. 1, vedtage beslutninger, som indskrænker de eksklusive rettigheder. Kommissionens ret til at anvende artikel 90, stk. 1, blev i marts 1991 understøttet af Domstolens dom i sagen om levering af telekommunikationsterminaler.

Samtidig skal Rådet på Kommissionens forslag vedtage de harmoniseringsforanstaltnigner, som det indre markeds oprettelse kræver (artikel 100A). Det indre marked beskrives som et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital (artikel 8A).

I artikel 222 anerkendes medlemsstaternes ret til at udforme de ejendomsretlige ordninger på deres eget territorium, idet dette område ikke beføres af Traktaten. Medlemsstaterne kan derfor vælge en ordning med offentligt eller privatejede virksomheder. Artikel 222 fritager imidlertid ingen af dem fra Traktatens regler. Dette er blevet bekræftet af Domstolen i en række domme, hvori det understreges, at sådanne virksomheder forbliver underlagt gældende fællesskabslov.

En anden vigtig artikel er artikel 234, hvori det hedder, at rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før Rom-Traktatens ikrafttræden blev indgået mellem én eller flere medlemsstater på den ene side og ét eller flere tredjelande på den anden, ikke berøres af Rom-Traktatens bestemmelser.

Det hedder endvidere, at den eller de pågældende medlemsstater, i det omfang disse konventioner er uforenelige med Rom-Traktaten, bringer alle midler i anvendelse med henblik på at fjerne de konstaterede uoverensstemmelser.

6.2. ANVENDELSE AF KONKURRENCEREGLERNE

En fortolkning af, hvorledes konkurrencereglerne (dvs. artikel 85-94) skal anvendes på postsektoren, er blevet opbygget ved hjælp af Domstolens retspraksis.

Siden 1984 har Kommissionen undersøgt, hvilken retsstilling eksprestjenesterne har i Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland og Italien. Disse medlemsstater havde tidligere betragtet ekspréspost som del af postvæsenets monopol. Efter Kommissionens indgreb blev monopolet på ekspréspost ophævet.

Postvæsenerne har betragtet disse tjenesteydelser som almindelig postbesørgelse, der var omfattet af de nationale monopoler. Afgørelsen var i hvert enkelt tilfælde, at disse tjenesteydelser var anderledes (skabte merværdi), og derfor skulle betragtes som undtaget fra monopolet. Beslutninger, som blev truffet på et lignende grundlag, er blevet rettet til de nederlandske og de spanske myndigheder med henblik på deres postloves bestemmelser for ekspréspost. Domstolen omstødte den første af disse beslutninger af proceduregrunde uden at bestride dens indhold.

Kommissionen lægger navnlig vægt på, at prisgrænser, der benyttes til afgrænsning af monopolet, også benyttes af konkurrenterne uden for monopolet - dvs. postvæsenet og de private firmaer. For at kunne håndhæve dette princip skal den regulerende myndighed have nøje kendskab til konkurrencen i den sektor, den er ansvarlig for. Konkurreres der om tjenesteydelser, som er næsten ens, vil det være urimeligt, hvis en af de konkurrerende leverandører kan betragtes som monopolindehaver. Det ville sætte denne leverandør i stand til at benytte takster, som er lavere end den prisgrænse, der er den nederste for den konkurrerende leverandør.

Et andet spørgsmål, som for tiden behandles af Kommissionen, drejer sig om den danske postlov, der undersøges efter artikel 90-proceduren for at få fastslået, om loven kan forbyde private firmaer at tilbyde remail i konkurrence med postvæsenet, når postvæsenet samtidig tilbyder remail af post fra udlandet.

Den anden sag drejer sig om en klage fra International Express Carriers' Conference (IECC), et selskab, som repræsenterer flere private firmaer. IECC klagede over, at en ny ordning for terminalafgifter, som var blevet vedtaget af postvæsenet i flere forskellige medlemsstater (og lande uden for EF), og visse fortolkninger af UPU-konventionens artikel 25 havde til formål at hindre deres medlemmers remail-aktiviteter og derfor var misbrug af en dominerende stilling (i modstrid med Rom-Traktatens artikel 85 og 86). Efter at have foretaget en undersøgelse besluttede Kommissionen at indlede formel procedure i henhold til konkurrencereglerne.

(Terminalafgifter og remail beskrives i bilag 8 og 9 og behandles i nærmere enkeltheder i kapitel 5, punkt 8 og 9).

6.3. ROM-TRAKTATEN OG UPU-KONVENTIONEN

Som nævnt i punkt 5.1 fornyer de nationale regeringer deres tilslutning til UPU-konventionen hvert 5. år. Det har naturligvis betydning for anvendelsen af Rom-traktatens artikel 234.

Debatten om UPU-koventionens forenelighed med Rom-Traktaten er især koncentreret om UPU-konventionens artikel 25 (tidligere artikel 23). Denne artikel indeholder to særskilte bestemmelser:

- Ifølge artikel 25, stk. 1, er ingen af UPU's medlemslande forpligtet til at besørge postforsendelser, der transporteres ud af ét land og indleveres til postbesørgelse i et andet for at blive sendt tilbage til det første land og udleveret dér (en praksis, der ofte beskrives A-B-A-remail)

- ifølge artikel 25, stk. 4, kan UPU's medlemslande tilbagesende post, de modtager fra et andet postvæsen, hvis forsendelserne stammer fra et tredje land, men ikke er blevet indleveret til postbesørgelse dér (sædvanligvis kaldt A-B-C-remail).

Formålet med artikel 25, stk. 1, er at beskytte UPU-medlemslandenes egne postmonopoler. Om artikel 25, stk. 1, er forenelig med Rom-Traktaten, afhænger af en række bestemte forhold og fortolkninger.

For det første er det vigtigt at vide, om det er myndighederne alene, der er ansvarlige for monopolets beskyttelse. Ifølge artikel 25 stk. 1, er det "medlemsstaten", der træffer foranstaltninger for at beskytte monopolet. Spørgsmålet er så, hvem der for hvert enkelt land er den vigtigste underskriver af UPU-koventionen - den nationale regering eller postvæsenet? Desuden ville man på grundlag af artikel 25, stk. 1, kunne tilbagesende forsendelser, der ikke omfattes af indgangspostvæsenets eget monopol.

Spørgsmålet om forenelighed med Rom-Traktaten er mere klart i forbindelsemed artikel 25, stk. 4. Denne artikel indebærer, at et postvæsen, hvis eksklusive rettigheder ikke er blevet krænket, hjælper et postvæsen, hvis monopol er blevet det. I andre tilfælde kan anvendelse af artikel 25, stk. 4, imidlertid godt betyde, at handelslovgivningen i det land, hvor den oprindelige kunde har hjemsted, overtrædes.

Som eksempel kan tages en kunde med hjemsted i et land, hvor der ikke er monopol på international post. Hvis hans post sendes som remail-forsendelse via et andet land, kan den tænkes at blive forøget med forsendelser fra tredjelande, hvor international post ifølge postloven er omfattet af monopol. I sådanne tilfælde er det temmelig usandsynligt, at posttjenesten i udleveringslandet vil kunne skelne mellem post fra lande, som (når det gælder holdning til den internationale posts retsstilling) stiller sig mindre restriktivt, og fra lande, som stiller sig mere restriktivt.

6.4. ANDRE FORMER FOR EF-POLITIK

Nogle af Rom-Traktatens artikler blev formelt ændret ved den Fælles Europæiske Akt. Dette førte til initiativer på flere områder, som berører postsektoren. (Desuden skal det indre marked som allerede nævnt også indføres i postsektoren). De vigtigste af disse områder behandles i det følgende. (Det indre markeds eventuelle følger for posttjenesternes kunder behandles i nærmere enkeltheder i kapitel 4, punkt 9.)

6.4.1. TRANSPORT

Kommissionen har for nylig udarbejdet forordninger og desuden fremsat yderligere forslag om lufttransportindustrien. Initiativerne for markedsadgang har til at begynde med udelukkende drejet sig om de transporttjenster, der kun medtager luftfragt (kendt som "full freighters"). Det er meningen, at de samme principper skal udvides til også at omfatte passagerfly, der medtager fragt.

Disse forordninger kommer navnlig til at berøre postsektorens eksprestjenester. De kan desuden føre til øget fleksibilitet for breve og pakker, der sendes som luftpost, og til lavere omkostninger.

Kommissionen foreslår i den tredje pakke, at der skal være fri adgang til luftfartsvirksomhed på EF-markedet. Med tilslutning fra landene uden for EF vil der blive frihed til at flyve fra et EF-land til et tredjeland (dvs. et land uden for EF) - den såkaldte "femte frihed". Bortset fra sikkerheds- og sundhedskrav skal der ikke være restriktioner, når det gælder tjenestehyppighed, flytype eller lastens størrelse.

På nuværende tidspunkt er den internationale luftfart uden for EF underkastet mange restriktioner. EF bliver nødt til at forhandle om lempelse af disse restriktioner og selv tilbyde tilsvarende lempelser i EF. Den nuværende liberalisering gælder derfor kun luftfartsselskaber med hjemsted i en af medlemsstaterne. .

Samtidig med disse foranstaltninger for lufttransporten er der også blevet indført en vis liberalisering af landevejstransporten. Navnlig er der nu større frihed til at foretage cabotagekørsel, således at en speditør både kan indsamle og aflevere fragt på forbindelsesture uden for sit hjemland. Disse liberaliseringsforanstaltninger er vigtige for postforsendelsesfirmaer, der ønsker at oprette lastbilnet uden for deres eget lands grænser.

6.4.2. TOLD OG MOMS

Forenklingen af toldprocedurerne og den endelige ophævelse af de indre grænser vil fremme hurtig forsendelse af al post mellem medlemsstaterne.

På længere sigt går momsforslagene ud på, at momsen opkræves i afsendermedlemsstaten og fratrækkes i modtagermedlemsstaten, og at medlemsstaternes momsindtægter derefter udlignes ved hjælp af en afregningsordning. I mellemtiden opkræves momsen efter gældende sats i det land, som modtager varerne eller tjenesteydelserne.

For fjernsalg (herunder postordresalg) inden for EF til private eller til institutioner eller personer, som er fritaget for skat, opkræves momsen i princippet efter momssatsen i kundens land. Varernes eller tjenesteydelsernes leverandør må i så fald enten lade sig indregistrere i det pågældende land eller udpege en repræsentant over for skatte- og afgiftsmyndighederne.

For private bliver momsen i alle andre tilfælde den sats, som gælder i afsendermedlemsstaten.

Momsen for transport af varer eller breve fra tredjelande til EF vil stadig blive opkrævet på samme måde som nu. Moms for transport i forbindelse med samhandel i EF pålægges i princippet i afsendermedlemsstaten. Er kunden momspligtig i en

anden medlemsstat end afsendermedlemsstaten, skal han dog betale efter den gældende sats i den medlemsstat, hvor han er momspligtig. Det ottende direktivs procedure for momsrefusion bliver derfor ikke nødvendig.

Kommissionen har erkendt, at hverken moms eller toldafgifter må give de forskellige offentlige eller private postvirksomheder konkurrencefordele eller stille dem ugunstigt, når de konkurrerer på områder, der ikke omfattes af monopol. Kommissionen vil derfor undersøge det konkurrenceprægede berøringsområde mellem de offentlige virksomheders og de private ekspres-postfirmaers tjenesteydelser for at sikre, at den afgiftsmæssige behandling i de tilfælde, hvor der er direkte konkurrence, er ens.

6.4.3. DATABESKYTTELSE

I 1990 offentliggjorde Kommissionen et udkast til et direktiv om databeskyttelse, som den nu er i færd med at ændre efter at have indhentet udtalelser fra forskellig side. Direktivet, som navnlig kommer til at berøre postreklame og postordrefirmaer, drejer sig om indsamling, opbevaring, behandling og transmission af personlige data.

Når ændringerne er foretaget, vil direktivet sandsynligvis tillade firmaerne at behandle og overføre sådanne data, forudsat det ikke drejer sig om følsomme data, og forudsat den person, dataene vedrører, er blevet underrettet om deres indsamling og har fået mulighed for eventuelt at forhindre yderligere benyttelse af dem.

6.4.4. DRIFTSKOMPABILITET

Kommissionen er i færd med at udarbejde forslag til tekniske standarder inden for telekommunikations- og informationsteknologi. Blandt de allerede udarbejdede standarder, der kan have betydning for postsektoren, er standarder for EDI. Udviklingen har været langsommere, når det gælder driftskompatible standarder for stregkodningssystemer til distribution. Andre steder udarbejdes der forslag for at få postvæsenets elektroniske post standardiseret efter X-400 standarden.

KAPITEL 4: KOMMERCIELLE ASPEKTER

1. INDLEDNING

I dette kapitel, som handler om posttjenesternes kommercielle forhold, beskrives postsektoren fra brugernes synspunkt: Der lægges derfor størst vægt på de sider, som er mest "synlige" for brugerne. Kapitlet knytter sig naturligvis umiddelbart til det følgende kapitel, som beskæftiger sig med de økonomiske og driftsmæssige forhold - dvs. de sider, som ganske vist er "usynlige" for brugerne, men danner grundlaget for de tjenesteydelser, de får leveret.

Kapitlet behandler det samlede marked og kundernes behov. Det giver en oversigt over de posttjenester, som har til formål at opfylde disse markedsbehov, og kommer også ind på den indirekte konkurrence (navnlig fra telekommunikation), som forsøger at opfylde de samme behov.

Et kapitel om postsektorens kommercielle aspekter ville være ufuldstændigt uden en undersøgelse af de følger, 1992 vil få for postsektoren. En sådan undersøgelse findes derfor i sidste afsnit.

Kapitlet drejer sig kort sagt om forholdet mellem posttjenesterne og deres kunder. Det næste kapitel går bag om de aktiviteter, levering af tjenesteydelserne kræver, og behandler navnlig deres omkostninger og rentabilitet.

2. MARKEDSOVERSIGT

Posttjenesterne opererer på kommunikations- og distributionsmarkedet. Postsektoren leverer også finansielle tjenesteydelser, men det sker på markedet for finansielle tjenesteydelser, som er fuldt ud konkurrencedygtigt, og de behøver derfor ikke at undersøges nærmere (de ville under alle omstændigheder kræve en mere specialiseret analyse i deres naturlige sammenhæng). Grønbogen om posttjenester - og derfor også dette kapitel - koncentrerer sig om de egentlige posttjenester.

Kommunikationsmarkedet omfatter alle de muligheder, foretagender og/eller privatpersoner har for at kommunikere med hinanden - telekommunikation, tv, radio, trykte medier og post. Blandt disse mediers brugere er også reklameindustrien.

Distributionsmarkedet er anderledes, især når det gælder kundeunderlag. Distribution indebærer transport af varerne og aflevering hos adressaten. Pakkepostdistribution er en specialafdeling inden for

postsektoren og koncentrerer sig navnlig om levering af almindelige pakker, men tager sig også af større forsendelser.

Denne samlede beskrivelse af de markeder, posttjenesterne opererer på, er vigtig for at forstå de forskellige former for indirekte konkurrence, posttjenesterne udsættes for. Således kan f.eks. en annoncør vælge at bruge et af de nævnte kommunikationsmidler, eller dem alle (eller en kombination af dem), for at bringe sit budskab ud til de potentielle forbrugere: Posttjenesterne er kun et af de medier, der kan benyttes til dette budskab (i form af postreklamer). Et firma, som ønsker at sende et forretningsbrev, kan sende det ved hjælp af telefaksimile (som regel kaldt telefax), med eksprespost eller som almindelig brevpost.

Disse mange valgmuligheder gælder også andre kommunikationsbehov. Figur 1 på næste side viser nogle, om ikke alle, af de muligheder, forskellige brugere kan vælge til deres kommunikationsbehov.

Figuren viser de forskellige kommunikationsbehov og nogle af de midler, hvormed disse behov kan opfyldes. Midlerne opdeles i postfunktioner og andre funktioner (mange af de sidstnævnte er baseret på telekommunikation): den sidste spalte viser udviklingen i efterspørgslen på postfunktioner i forhold til de forskellige kommunikationsbehov.

Figuren opdeler de potentielle kunder i tre grupper: Store foretagender (dvs. foretagender med betydelige kommunikationsbehov), små foretagender og privatpersoner.

Det bør nævnes, at valget af kommunikationsmidler ikke blot afhænger af de midler, der står til rådighed for meddelelsens afsender, men også af de faciliteter, dens modtager råder over. For at sige det så enkelt som muligt kan der kun kommunikeres ved hjælp af en telefon, hvis meddelelsens modtager også har adgang til en telefon.

Noget lignende gælder de valg, som træffes af store foretagender med store kommunikationsbehov. Ofte er det et spørgsmål om størrelse, hvilke midler meddelelsens modtager har adgang til. En privatperson har adgang til post og sandsynligvis også til telefon. Et mindre firma kan desuden have en telefaxterminal, hvormed det kan modtage meddelelser fra større foretagender.

Figur 1: *Kommunikationsmatrix*

KUNDE-SEKTOR	KOMMUNIKATIONS-BEHOV	KOMMUNIKATIONSMIDLER		UDVIKLING I EFTERSPØRGSEL PÅ POSTTJENESTER
		ANDRE FUNKTIONER	POSTFUNKTIONER	
STORE FORE-TAGENDER	FINANSIELLE TJENESTE-YDELSER	Automatiseret bankvirksomhed telefax Eletronisk post EDI	Breve	(Til store firmaer) i tilbagegang (Til små firmaer/ privatpersoner) stabil
	FORRETNINGS-KORRESPONDANCE	Telefon Telefax	Breve Ekspres	Stabil - men kan aftage Stærk vækst
	REKLAME	Tv Radio Plakater Telemarketing Aviser Blade	Post-reklamer Kataloger	Stærk vækst
SMÅ FORE-TAGENDER	FINANSIELLE TJENESTE-YDELSER	Telefax	Breve	Vækst
	FORRETNINGS-KORRESPONDANCE	Telefax Telefon	Breve Ekspres	Vækst
	REKLAME	Aviser Blade	Post-reklamer Kataloger	Vækst
PRIVAT-PERSONER	TIL VIRKSOM-HEDER	Telefon	Breve Svarbrevkort	Vækst
	TIL PRIVAT-PERSONER	Telefon	Breve Kort	Stabil

Et stort foretagende har alle disse faciliteter og kan desuden have andre, højt udviklede systemer for overførsel af data eller betalinger (herunder automatiserede bankfunktioner og måske elektronisk dataudveksling - EDI).

Når det gælder distribution af varer, er konkurrencen mindre indirekte, fordi varerne under alle omstændigheder skal ankomme fysisk til det ønskede sted. På dette marked konkurrerer eller samarbejder posttjenesterne imidlertid med andre transportvirksomheder - herunder speditører og andre almindelige transportfirmaer. Inden for posttjenesterne er der betydelig konkurrence mellem pakkeforsendelsesvirksomhederne, både om ekspresspakker og almindelige pakker, og mellem offentlige og private virksomheder.

Postfunktionerne kan opdeles i tre hovedtyper: breve, pakker og ekspresspost. Da definitionerne ikke er entydige, er der betydelige overlapninger mellem disse funktioner (se kapitel 3, punkt 3.4). Hvor sådanne overlapninger forekommer, er der konkurrence mellem postfunktionerne (f.eks. mellem brev-/småpakketjenesten og den egentlige pakketjeneste). Desuden konkurrerer eksprestjenesterne direkte med brevtjenesterne (om forsendelse af dokumenter) og med de almindelige pakketjenester (om befordring af varer).

3. KUNDERNE

Kunderne har hver især deres egne behov, men der er en tilbøjelighed til, at disse behov formes af de tjenesteydelser, der faktisk tilbydes. Tjenesteydelserne kan være reaktion på en aktiv efterspørgsel, som allerede forefindes, eller de kan, hvis der er tale om nye tjenesteydelser, fremkalde en efterspørgsel, der allerede var latent til stede.

3.1. KUNDEKRAV

Det mest fundamentale krav er, at alle skal have adgang til posttjenester. For de potentielle brugere er det vigtigt at vide, at alle potentielle adressater kan nås gennem det universelle system.

Alle kunder går efter en kombination af god service og pris. For en universel tjeneste omfatter dette loyal levering af tjenesteydelserne, let adgang og enkle takststrukturer.

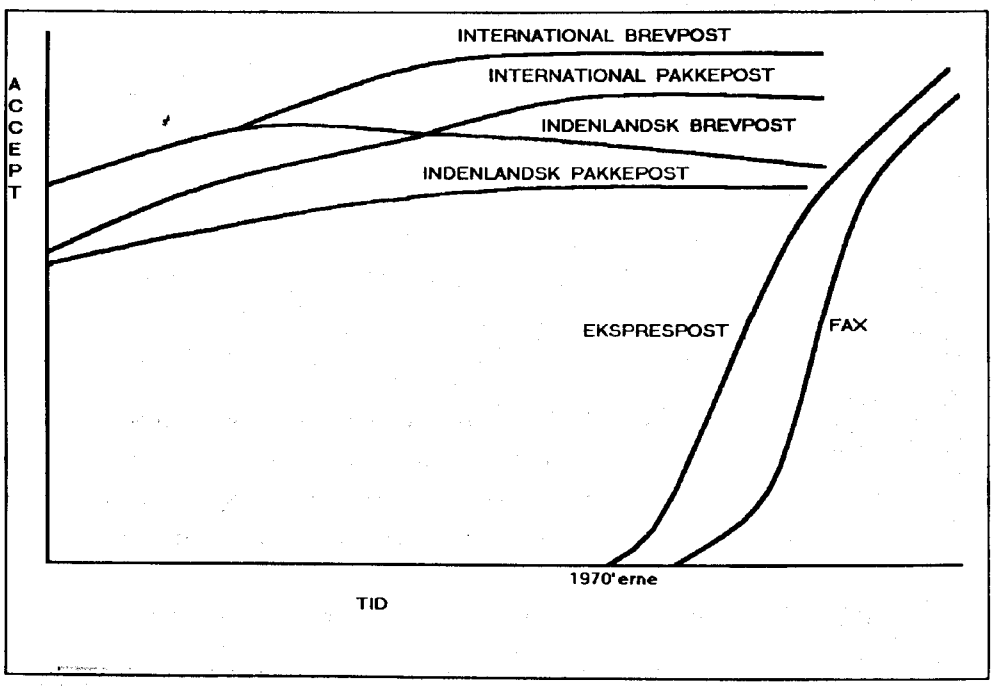
Store kunder ønsker, at leverandørerne skal være fleksible og i givet fald lave tjenesteydelsesarrangementer, som er afpasset efter deres behov.

3.2. UDNYTTELSESGRAD

De fleste produkter og tjenesteydelser har en livscyklus. Efter en blomstringsperiode er der tilbøjelighed til tilbagegang. Alligevel ser brugernes accept af posttjenesterne ud til at være stabil, selv om mange af dem har eksisteret længe. Men netop fordi de allerede er veletablerede, vil der næppe indtræffe en eksplosiv brugeraccept, sådan som man for nylig har oplevet det med telefaxmaskiner. Figur 2 er en grafisk fremstilling af disse tendenser.

Den stabile brugeraccept kan tilsløre behovet for, at de "traditionelle" posttjenester stadig udvikler sig (det gælder f.eks. den måde, de markedsføres på), og at andre tjenester - f.eks. eksprestjenester - også gør det.

Figur 2: *Tendenser inden for brugeraccept*

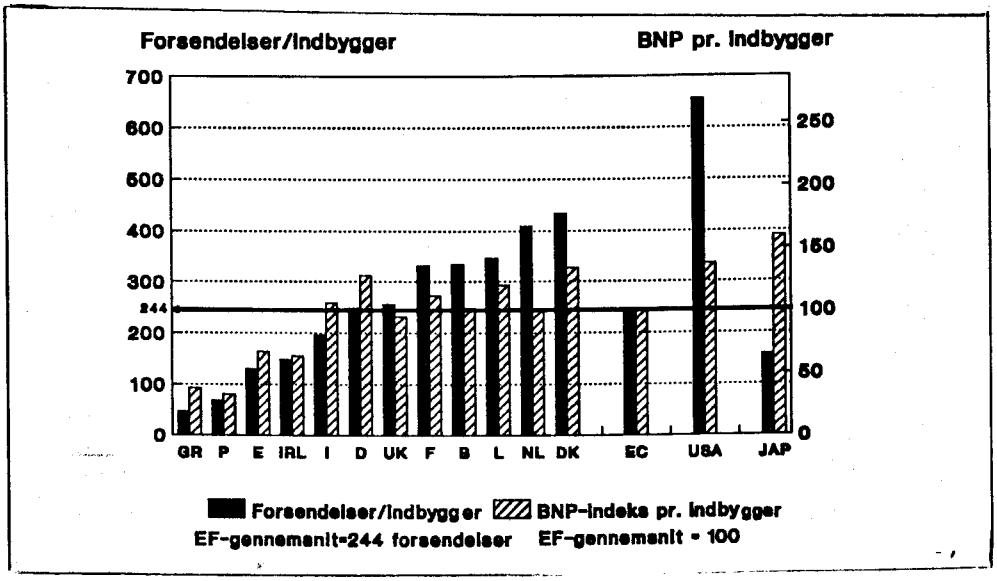


At post accepteres som et vigtigt kommunikationsmiddel og en vigtig distributionskanal fremgår af, at den gennemsnitlige EF-borger i 1990 modtog 260 postforsendelser (243 i 1988). I sammenligning hermed modtager den gennemsnitlige borger i USA 650 postforsendelser om året.

Inden for EF varierer udnyttelsesgraden meget. Figur 3 viser udnyttelsen pr. indbygger i de enkelte medlemsstater. Den bliver

sammenlignet med bruttonationalproduktet pr. indbygger. Der er en vis sammenhæng mellem BNP pr. indbygger og udnyttelsesgraden. (De benyttede tal findes i bilag 2, Tabel 6)

Figur 3: *Postudnyttelsesgrad/BNP pr. indbygger (1988)*



Kilde: Sofres undersøgelse og KEF's økonomiske beretning nr. 38.

3.3. MARKEDER

Tabel 1 og 2 viser i brede træk, hvem der sender postforsendelser, og hvem der modtager dem. Den første matrix viser, hvorledes brevpostens afsendere og modtagere fordeler sig, den anden viser det samme for pakkers vedkommende.

Tabel 1: *Matrix over brevpostens brugere*

TIL / FRA	FORETAGENDER	PRIVATPERSONER
FORETAGENDER	35%	45%
PRIVATPERSONER	10%	10%

Kilde: KEF-vurdering (1990).

Tabel 2: *Matrix over pakkepostbrugere*

TIL / FRA	FORETAGENDER	PRIVATPERSONER
FORETAGENDER	25%	60%
PRIVATPERSONER	5%	10%

Kilde: KEF-vurdering (1990).

Disse oversigter over den gennemsnitlige fordeling dækker over ganske betydelige variationer mellem medlemsstaterne. Tabel 3 viser den procentvise fordeling af breve fra foretagender (undertiden vagt beskrevet som forretningsmarkedet) og fra privatpersoner.

Tabel 3: *Brevpostens oprindelse*

BREVPOSTENS PROCENTVISE FORDELING		
Medlemsstat	Foretagender	Privatpersoner
Belgien	71%	29%
Danmark	60%	40%
Tyskland	76.4%	23.6%
Grækenland	50.5%	49.5%%
Spanien	75.0%	25.0%
Frankrig	81.5%	18.5%
Irland	69.0%	31.0%
Italien	56.2%	43.8%
Luxembourg	71.0%	29.0%
Nederlandene	86.0%	14.0%
Portugal	79.9%	20.1%
Det Forenede Kongerige	74.5%	25.5%

Kilde: Sofres undersøgelse - 1988.

3.4. SEKTORER

Ovenstående oversigt giver et samlet billede. tabel 4 viser derimod i nærmere enkeltheder, hvorledes kundeforetagenderne fordeler sig på de forskellige forretningssektorer. Der sammenlignes mellem postvæsenernes erfaringer på markedet (først og fremmest brevpost) og de private forsendelsesfirmaers (hovedsagelig pakke- og ekspresspost).

Tabel 4: *De vigtigste kunder på EF's postmarked - procentvis andel*

KUNDEKATEGORI	POSTVÆSENERNE	PRIVATE FORSENDELSESFIRMAER
Postordrer	15%	20%
Reklame	12%	15%
Presse	20%	5%
Bankvæsen	10%	14%
Forsikring	10%	9%
Offentlige tjenester (Note 1)	10%	N/a
Industrien (Note 2)	5%	25%
Andet	18%	12%
I ALT	100%	100%

Note 1 De offentlige administrationer benytter i visse tilfælde private tjenester, men den samlede procentdel er for lille til at gøre sig gældende.

Note 2 De vigtigste industrikunder er bilsektoren, datamatsektoren og benzinsektoren.

Kilde: Sofres undersøgelse.

Som det fremgår af tabellen, er postordrevirksomhed, reklamevirksomhed (det vil i dette tilfælde sige postreklame) og udgivervirksomhed posttjenesternes tre største brugere. Disse sektorer behandles enkeltvis i det følgende.

3.4.1. POSTORDRER

Postordrer er "fjernsalg" af varer og benyttes som alternativ til detailsalg. Det er en virksomhed, som er nøje knyttet til postsektoren. Posttjenesterne er nemlig det formidlende led for postordrefirmaernes forretningsaktiviteter - dvs. kommunikation

med kunderne, distribution af kataloger, udsendelse af afregninger og distribution af varer (det sidste varetages nu i stigende grad af den private sektor).

Postordresalg begyndte som afsætningsmulighed for beklædningsindustrien. Det har nu bredt sig til andre områder med størst vækst inden for salg af musik (compact disks), film (video) og datamatprogrammel (floppy disks). Et beslægtet område er "fjernstudier", som forestås af korrespondancekurser.

Postordrefirmaer konkurrerer med detailsalgsfirmaerne. For det indre marked er det af voksende betydning, at de kan tilbyde let adgang til udenlandske varer, som måske ikke kan fås lokalt.

For postordrevirksomheden i EF foreligger der tal fra de syv medlemsstater, hvor postordremarkedet er størst (Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige). Den samlede indtægt fra postordresalg i disse lande var i 1989 på ca. 26 mia. ECU. Det svarer til 0,7% af disse medlemsstaters BNP. I sammenligning hermed blev der i EFTA-landene i 1989 indtjent ca. 3,6 mia. ECU på postordresalg, i USA 123 mia. ECU og i Japan 12,6 mia. ECU.

Tabel 5, som bygger på oplysninger fra European Mail Order Trader Association (EMOTA), er en oversigt over tallene for de syv medlemsstater, som har den største omsætning, og en sammenligning mellem disse tal og tallene for EFTA, Japan og USA.

Tabel 5: *Postordreomsætning i 1989*

LAND	SAMLET OMSÆTNING (mio. ECU)	OMSÆTNING PR. INDBYGGER (ECU)
Belgien	535	55
Danmark	522	102
Tyskland	12 284	199
Frankrig	5 585	100
Italien	1 127	20
Nederlandene	780	53
Det Forenede Kongerige	5 585	96
I ALT (De syv medlemsstater tilsammen)	26 418	102
EFTA i alt	3 651	111
USA	122 850	508
Japan	12 640	104

Kilde: EMOTA

3.4.2. POSTREKLAME ("DIRECT MAIL")

Postreklame indebærer, at der sendes en bestemt meddelelse til en enkeltperson (i dennes egenskab af privatperson eller indehaver af en bestemt stilling i et foretagende) som led i en strategi, der går ud på at sende den samme eller lignende meddelelser til andre udvalgte personer. (Der findes en anden form for postreklame, som indtægtsmæssigt set spiller en mindre rolle, men alligevel har betydning - det drejer sig om uadresserede forsendelser, der leveres til bestemte områder i stedet for bestemte personer.) Det er derfor en virksomhed, som hører til på markedet for reklame/kommunikation.

Postreklame tegnede sig i 1989 for 11,7% af reklameudgifterne - dvs. 6,4 mia. ECU af et samlet beløb på 54,5 mia. ECU. (Dette tal omfatter ikke indtægterne fra uadresseret postreklame.) Der er stort set tale om samme procentdel som i 1984, selv om de samlede reklameudgifter er vokset med 87% i mellemtiden. Tallene viser, at postreklame på nuværende tidspunkt tegner sig for 0,15% af EF's BNP (fraregnet ekstra indtægt til annoncørerne).

I 1989 modtog den gennemsnitlige EF-borger 43 postreklameforsendelser. I sammenligning hermed modtog hans amerikanske modstykke ca. 170 - eller næsten 4 gange så mange.

Ud fra et driftsmæssigt synspunkt er postreklame meget vigtig for EF's postvæsener. Postreklame tegner sig for næsten 18,5% af forsendelserne. De vil sandsynligvis få stigende betydning, da efterspørgslen fra andre sektorer, måske især til forretningskorrespondance, kan gå tilbage. (Se punkt 2, figur 1.)

3.4.3. UDGIVERVIRKSOMHED

Brevposttjenesterne er også vigtige for udgivervirksomheden. Alle slags publikationer kan sendes med post - både aviser, blade og bøger. Postomdelingen af publikationer konkurrerer med detailsalgskanaler som boghandler og aviskiosker og med lokal omdeling af aviser.

Fédération Internationale de la Presse Periodique (FIPP) anslår, at det samlede antal postomdelte presseforsendelser i EF på nuværende tidspunkt er på 15,2 mia. om året. Heraf omdeles ca. 92% i selve udgivelseslandet.

Foruden postbesørgelse af presseforsendelser på tværs af EF's grænser (anslået til 1,1 mia. forsendelser) er der også et betydeligt internationalt element. Navnlig går der en bred strøm af blade og tidsskrifter i begge retninger mellem Europa og Nordamerika.

Benyttelsen af post til distribution af publikationer varierer fra den ene medlemsstat til den anden og afhænger som regel af de takstfordele, der knytter sig dertil (se punkt 8.4 og bilag 13). Postbesørgelse er ofte mindre effektiv, når det gælder dagblade, hvor udgiveren forlanger, at distributionen er fuldstændig pålidelig.

I nogle tilfælde - det gælder således tekniske publikationer - distribueres de fleste af eksemplarerne imidlertid pr. post. I almindelighed er postbesørgelse den mest effektive distributionsmåde for publikationer, især hvis abonnentantallet er lille, eller abonnenterne bor spredt.

4. POSTKATEGORIER OG VIRKSOMHEDER

De vigtigste postkategorier er breve (herunder tryksager), pakker og eksprespost. Der findes visse andre, som enten befinder sig mellem disse kategorier (f.eks. særlige brevforsendelser - "lettre exprès") eller er blandingskategorier, som forener postbesørgelse med andre kommunikationsformer (et eksempel er postvæsenets elektroniske post - se bilag 12). Disse andre kategorier er ikke særlig betydningsfulde, når de måles efter den indtægt, de skaber (men de kan blive det).

Hovedkategoriernes anslåede indtægt fremgår af tabel 6.

Tabel 6: *Postbesørgelse - anslået indtægt pr. postkategori*

POSTKATEGORI	POSTVÆSENERNE (mia. ECU)	PRIVATE FORSENDELSES-FIRMAER (mia. ECU)	I ALT (mia. ECU)
BREVE	21.0	1.0	22.0
PAKKER	3.0	5.0	8.0
EKSPRES	2.0	14.0	16.0
I ALT	26.0	20.0	46.0

Kilde: KEF (fra flere kilder)

Postbesørgelse betyder befordring af alle typer forsendelser op til 30 kg. De omfatter breve, dokumenter, småpakker, pakker osv. En mere detaljeret liste findes i bilag 1.

Postvæsenerne er de enkelte medlemsstaters offentlige forsendelses-firmaer. Beskrivelsen "private forsendelsesfirmaer" er mere omfat-tende. Den dækker store virksomheder, som har betydelige interna-tionale forsendelsesmængder - f.eks. DHL, Federal Express, TNT og UPS. Den dækker også andre virksomheder - f.eks. speditørfirmaer - for hvem postarbejde er noget perifert i forhold til deres egentlige beskæftigelse. En tredje kategori er de private pakke- og ekspres-forsendelsesfirmaer, der som regel koncentrerer deres aktiviteter inden for et enkelt land. Den sidste kategori skaber formentlig den største indtægt, men er også meget forskelligartet, og mange firmaer deler markedet.

Man bør være opmærksom på, at forskellen på eksprespost- og pakke-markedet er ret utydelig. Det samlede tal for sektoren som helhed er nøjagtigt, mens tallene for ekspres- og pakketjenesterne enkeltvis (især hvis der er tale om private firmaer) er mere tilnærmelsesvise.

4.1. BREVE

Brevpostbesørgelse hører som regel til postvæsenets eksklusive rettigheder. Den lille del af de private forsendelsesfirmaers indtægt, som stammer fra breve, skyldes remailforsendelser, indenbys post og dokumentudveksling - uanset om disse aktiviteter er lovlige eller ej. (De første to af de nævnte aktiviteter behandles i artikel 5, punkt 9. Dokumentudveksling blev omtalt i kapitel 3, punkt 3.9.)

På grundlag af særlige undersøgelser i de forskellige medlemsstater viser en fordeling af den almindelige brevposts afsendere og modtagere på foretagender eller privatpersoner, at foretagenderne tegner sig for lidt over 80% af de afsendte breve (en mere detaljeret fordeling findes i punkt 3.3, tabel 1), men kun for 45% af de modtagne.

Tabel 7 viser de grunde til forsendelse pr. post, som blev fundet ved en stikprøveundersøgelse i 1989. (Resultaterne er ikke repræsentative, men ment som en illustration.)

Tabel 7: *Årsagerne til forsendelse pr. post*

23,6%	Postreklame
18,4%	Penge-/checkforsendelser
17,9%	Forretningskorrespondance
12,3%	Indbydelser/meddelelser
10,6%	Personlige meddelelser/hilsner
17,2%	Andet (herunder tryksager)

Kilde: Postvæsenets stikprøveundersøgelse.

Når det gælder tværnational post, stammede ca. 5% af postvæsenernes omsætning i 1990 fra brevpost mellem EF-landene. Det svarer til en værdi på ca. 1,5 mia. ECU. Hvis den post, der går til tredjelande, tilføjes, kommer postvæsenernes besørgelse af tværnational post til at svare til en værdi på ca. 3,2 mia. ECU i alt. Hertil skal lægges den indtægt, de private firmaer tjener ved at befordre tværnational brevpost. Det drejer sig sandsynligvis om yderligere 0,4 mia. ECU.

for det amerikanske erhvervslivs funktion, fordi den overvinder de vigtigste centres geografiske spredning. Hvad afstande angår, kan mange af bevægelserne på det amerikanske marked sammenlignes med de grænseoverskridende bevægelser i Europa. Det amerikanske markeds størrelse og stadige vækst viser, at EF-markedet langt fra har udnyttet sit potentiel.

På de indenlandske ekspresmarkeder er firmaerne spredt i forskellig grad. De tværnationale aktiviteter er langt mere koncentrerede. På europæisk plan er DHL det største firma med 26% af markedet. Derefter kommer TNT, som, hvis datterselskabet XP medregnes, har ca. 22% af markedet, fulgt af Federal Express og UPS med hver ca. 10% af markedet. De private firmaer er tilbøjelige til at specialisere sig i enten dokumenter eller varer. F.eks. har DHL specialiseret sig i dokumenter og TNT i varer.

Når det gælder tværnational ekspresposst, har EF's postvæsener en forholdsvis lille markedsandel. For tiden ligger gennemsnittet på ca. 10% af den internationale ekspresposst fra det enkelte postvæsens hjemland. De håber at øge deres andel, og en af måderne er Unipost, et uafhængigt selskab, som blev grundlagt i 1989 af en række CEPT-medlemmer og associerede postvæsener og skal centralisere forvaltningen af den tværnationale trafik.

På hjemmebane har EF's postvæsener haft større held med sig - en markedsandel på 15% eller derover er ikke usædvanlig. Postvæsenerne besørger deres ekspresforsendelser på forskellige måder. Nogle leverer ekspresposstbesørgelse, som er fuldstændig afhængig af den almindelige brevpostbesørgelses netværk. Andre har ekspresnetværk, som er næsten uafhængige af det almindelige netværk.

5. FINANSIELLE TAL

I kapitel 5 behandles de driftsmæssige og økonomiske forhold bag de tjenesteydelser, som leveres til kunderne. Tjenesteydelserne opsummeres i postmængder og i de indtægter, firmaerne har opnået. Først opgives tallene for den nuværende situation, og i punkt 5.2 behandles de mærkbare tendenser og deres eventuelle følger.

5.1. DEN NUVÆRENDE SITUATON

Tabel 8 viser de mængder, EF's postvæsener modtog i 1988, og de indtægter de opnåede herved. (5 mia. adresseløse forsendelser, som også blev ekspederet dette år, er udeladt, da de ville give et fortegnet billede.)

Tabel 8: *Postvæsenernes postmængder og postindtægter (1988)*

MEDLEMSSTAT	BREVE (herunder tryksager)	PAKKER	EKSPRES	INDTÆGTER
	mio.	mio.	mio.	mio. ECU
Belgien	3 145	3	4.5	824
Danmark	1 573	33	0.4	806
Tyskland	14 262	500	8.0	7 000
Grækenland	451	1	3.2	100
Spanien	5 014	9	0.8	692
Frankrig	15 894	311	6.2	7 340
Irland	494	4	1.5	188
Italien	10 534	49	5.4	2 651
Luxembourg	168	1	0.2	42
Nederlandene	5 408	110	3.3	1 778
Portugal	596	6	0.3	135
Det Forenede Kongerige	13 774	191	11.95	4 643
I ALT	71 313	1 216	45.75	26 199

Kilde: Sofres undersøgelse.

Foruden de her viste 26 mia. ECU, som er postindtægter, tjente postvæsenerne yderligere 13 mia. ECU på deres finansielle tjenesteydelser. (Se kapitel 5, punkt 7.1).

De private firmaer i postsektoren har en anslået indtægt på 20 mia. ECU. Tabel 9 viser, hvorledes dette tal fordeler sig på de største firmaer og sammenligner indtægterne i EF med indtægterne på verdensplan.

Tabel 9: *Fire private firmaers samlede omsætning i mia. ECU (1990)*

FIRMA	PÅ VERDENSPLAN	I EF
DHL	2	0.5
TNT	3	1
UPS	12	4
Federal Express	7	1.5
Andet	16	13
I ALT	40	20

NB: De markedsandele, der omtales i punkt 4.3, gælder kun det tværnationale ekspresmarked: de svarer derfor ikke til de her viste tal.

Kilde: Forskellige

5.2. TENDENSER

Post vil sandsynligvis vedblive at være massekommunikationsmidlet for ethvert firma, som har behov for at sende et stort antal individuelle meddelelser til indland og udland. Det gælder især sektoren for finansielle tjenesteydelser (hvoraf postvæsenets finansielle tjenesteydelser kun er en lille del), hvor opgørelser, fornyelse af stående ordrer, meddelelser om bonus, dividendeudbetalinger osv. skal sendes til de enkelte adressater.

De seneste årlige vækstrater for de mængder, postvæsenerne modtager, fremgår af tabel 10.

Tabel 10: *Postvæsenerne: den årlige postmængdes seneste udvikling (1985-1989)*

MEDLEMSSTAT		PROCENTDEL
Belgien		+ 5.1%
Danmark		+ 3.2%
Tyskland	Note 1	+ 3.5%
Grækenland		+ 3.1%
Spanien	Note 2	+ 6.7%
Frankrig		+ 5.1%
Irland		+ 2.1%
Italien		+ 7.8%
Luxembourg		+ 4.8%
Nederlandene	Note 1	+ 5.7%
Portugal		+ 7.6%
Det Forenede Kongerige		+ 6.8%
GENNEMSNIT		+ 6.1%

Note 1: Fuldstændige tal foreligger ikke for Tyskland og Nederlandene: det angivne tal er ekstrapoleret fra en kortere periode og derfor ikke medtaget i gennemsnittet.

Note 2: Den spanske udvikling ekstrapoleret fra perioden 1984-1988.

Kilde: Postvæsenerne

Tallene for de private firmaer er ikke så let tilgængelige, da de er fortrolige. Alle firmaer i EF, som besørger tværnational ekspréspost, både offentlige og private, erklærer imidlertid, at de regner med store indtægtsstigninger. Disse vækstprognoser ligger mellem 15 og 25% om året.

På grundlag af alle disse tendenser i postsektorens forskellige dele kan der opstilles prognoser for sektorens indtægter som helhed. Tendenserne har hidtil peget nedad. F.eks. antages brevposten kun at ville vokse med 3% om året (det er mindre end den seneste vækst, og der tages desuden højde for indtægtsnedgang pr. enhed). For ekspréspost forventes en årlig vækst på 10%. De indenlandske markeder for ekspréspost antages at få en lavere vækst end den, der forventes for tværnational ekspréspost. Den virkning, disse tendenser forventes at få tilsammen, fremgår af tabel 11. (Det antages, at tjenesternes juridiske stilling ikke ændrer sig.)

Tabel 11: *De nuværende og de anslåede indtægtsandele (mia. ECU og procent)*

SEKTOR	VIRKSOMHED	NUVÆRENDE	ANSLÅET - 5 ÅR	ANSLÅET - 10 ÅR
BREVE	- PV	21.0	24.3	28.2
	- PF	1.0	1.2	1.3
PAKKER	- PV	3.0	4.2	5.9
	- PF	5.0	7.0	9.8
EKSPRESPOST	- PV	2.0	3.2	5.2
	- PF	14.0	22.6	36.3
I ALT	- PV	26.0	31.7	39.3
	- PF	20.0	30.8	47.4
ANDEL	- PV	57.0%	51.0%	45.0%
	- PF	43.0%	49.0%	55.0%

Note 1 PV = Postvæsenerne
PF = Private firmaer

Kilde: Forskellige

6. TJENESTEYDELSERNES KARAKTER - ADGANG

Adgangsbetingelser betyder betingelserne for de potentielle brugeres adgang til posttjenesterne. Tre vigtige forhold gør sig gældende:

- kundernes adgang til oplysninger om, hvilke tjenester der står til rådighed, og hvordan de skal benyttes
- betalingsmåden for de leverede tjenesteydelser
- den metode, hvorefter forsendelserne faktisk besørges.

I visse henseender afviger betingelserne for adgang til private firmaers tjenesteydelser fra betingelserne for adgang til postvæsenets. Da de private firmaer er underkastet konkurrence, er deres adgangsbetingelser resultatet af konkurrencevilkår og tjenesteydelsernes lønsomhed.

I nogle tilfælde gælder dette også postvæsenets tjenesteydelser. Imidlertid har betingelserne for adgang til mange af postvæsenets tjenesteydelser udviklet sig over længere tid og kan i højere grad være resultatet af en udvikling end af konkurrencevilkår.

6.1. PRIVATE FIRMAER

Skønt det er vanskeligt at generalisere, skal oplysningerne om de private firmaers tjenesteydelser i det mindste være fyldestgørende, ellers vil kunderne ikke benytte dem eller ikke blive ved at benytte dem.

Tjenesteydelserne tager gerne sigte på erhvervslivet (og da som regel de store kunder). De private firmaer indsamler forsendelserne hos disse kunder, og betalingen sker sædvanligvis a konto. Nogle private firmaer er begyndt at give mere generel adgang til deres tjenesteydelser ved at lade offentligheden indlevere forsendelser på deres kontorer. (I USA er indlevering på sådanne "indsamlingssteder" meget mere almindelig.)

I nogle lande tilbyder nogle private firmaer deres kunder almindelig indsamling og udbringning. Ellers kan de indgå kontrakt med andre private firmaer om at levere en del af deres "netværk". Gælder det mere afsides liggende områder, kan de lade postvæsenet besørge deres forsendelser, som regel til normale takster.

6.2. POSTVÆSENERNE

Postvæsenerne er begyndt at investere mere i at give kunderne øget oplysning om deres tjenesteydelser. Det er således lettere at få brochurer, og der oprettes kundeoplysningstjenester. For den enkelte kunde er den vigtigste kilde til oplysninger om postvæsenets tjenesteydelser imidlertid stadig skranken på postkontoret.

Adgangen til postvæsenets tjenesteydelser afhænger derfor, ikke mindst for den enkelte kunde, i høj grad af faktorer som kødannelsen ved skranken og måske navnlig af personalets venlighed.

Store kunder, der har besluttet at benytte en af postvæsenets tjenesteydelser, kan få samme adgangsbetingelser som de private forsendelsesfirmaer. Store kunder kan normalt få en kontrakt, således at deres post afhentes, og i de fleste lande kan de også betale a konto for en stor del af de tjenesteydelser, de benytter.

Andre kunder betaler for deres postforsendelser på forhånd. Virksomhederne kan benytte frankeringsmaskiner, hvormed der sættes et frankeringsstempel på konvolutten, mens andre bruger frimærker.
Kredit for frankeringsmaskinerne købes som regel på posthuset.

Privatpersoner bruger næsten altid frimærker. Frimærker kan nu købes på mange forskellige detailsalgssteder - ikke blot på postkontorerne. (Den nuværende situation er resultatet af en langvarig udvikling. Mange af postvæsenerne tillod tidligere kun frimærkesalg fra deres egne kontorer, men det er nu kun tilfældet i Belgien og i Portugal).

Hvis kunderne selv skal indlevere deres post, kan de enten gøre det på postkontorerne eller ved at lægge den i postkasser, som er opstillet på offentlige steder. Universel tjeneste indbærer, at der skal være adgang til postkontorer og postkasser over hele landet. (Den forholdsmæssige fordeling af disse indleveringssteder behandles i kapitel 6, punkt 2.2.)

Der er to særlige forhold i forbindelse med adgang til postvæsenets tjenesteydelser, som bør behandles nærmere. Det første er postens klargøring og brugen af private firmaer til dette arbejde. Det andet drejer sig om tryksager og rabatordninger.

6.2.1 POSTENS KLARGØRING

Næsten alle postvæsener tilskynder kunderne til at påtage sig aktiviteter, der begrænser postvæsenernes egen arbejdsbyrde. Det mest oplagte eksempel på en sådan aktivitet, som er arbejdsbesparende for postvæsenet, er forhåndssortering af post. Det indebærer, at man udfører hele afgangssorteringsprocessen eller det meste af den (og endda en del af indgangssorteringsprocessen). Disse processer er normalt led i postvæsenets "usynlige" aktiviteter og behandles derfor nærmere i kapitel 5, punkt 3.

Som nævnt i kapitel 3, punkt 5, tillader nogle postvæsener private firmaer at optræde som mellemled mellem dem selv og afsenderne. De private firmaer påtager sig forskellige aktiviteter, som kunden måske ikke selv er i stand til at udføre, inden forsendelserne afleveres hos postvæsenet (i hvert fald hvis de er omfattet af monopol). Postvæsenet udfører derpå de øvrige postaktiviteter.

Nogle postvæsener tillader imidlertid ikke sådanne firmaer at optræde som mellemled. Hvorfor er ikke helt klart. De mener muligvis, at postprocessen omfatter en række forskellige aktiviteter, som ikke kan adskilles. På den anden side kan det være, at de forsøger at maksimalisere deres egne sorteringscentres produktivitet - især hvis de er mekaniserede. Hvad grunden end er, kan forbud mod sådanne mellemled betyde ringere fleksibilitet for kunderne og hindre dem i at få del i visse rabatordninger.

6.2.2 FORSENDELSESBETINGELSER

Alle postvæsener har et klassificeringssystem, hvorefter de opdeler brevposten i to kategorier. I de fleste tilfælde drejer det sig om en opdeling i breve og kort (på fransk "lettres et cartes" eller LC) på den ene side og tryksager og småpakker (på fransk "autres objets" eller AO) på den anden.

Denne opdeling sker således på grundlag af forsendelsernes indhold. I andre EF-lande (Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) og i adskillige tredjelande bygger klassificeringen på de forskellige forsendelseshastigheder, som tilbydes kunden. Kategorierne kaldes som regel første og andenklasses post (A- og B-post).

Andre vigtige spørgsmål i forbindelse med forsendelsesbetingelserne er de forskellige definitioner på tryksager, og hvilke publikationer der omfattes af bestemte rabatter.

En ofte benyttet definition på tryksager går ud på, at teksten i alle forsendelser, der afleveres på én gang, skal være ens. Efter denne definition ville fakturaer og bankopgørelser (hvor tallene henviser til adressatens personlige konto) skulle anbringes i kategorien breve. Imidlertid betragter nogle postvæsener sådanne forsendelser som tryksager.

Sagen drejer sig ikke blot om, at kunderne skal betale forskellige takster, eller at postvæsenet får forskellige indtægter. I de fleste lande er det også et spørgsmål om, hvorvidt posten er omfattet af monopol eller ikke (se tabel 2 i kapitel 3, punkt 3.3).

Alle postvæsener har en definition på, hvad en avis er, og afgør derudfra, hvilken rabat en publikaton kan få. De to vigtigste kriterier er publikationens indhold af redigeret stof og dens udkomsthyppighed. Dog anvendes disse kriterier uhyre forskelligt i medlemsstaterne. Hvad der således betragtes som en avis i ét land, gør det ikke i et andet.

Muligheden for at få rabat (for aviser eller andre forsendelser) afhænger ofte af den mængde, der sendes. Men også her er der forskel på, hvilke mængder der kræves i de forskellige medlemsstater. (Rabatordningernes struktur vil næsten uundgåeligt være forskellig på grund af de forskellige driftssystemer. Den vigtigste faktor er den grad af forhåndssortering, som muliggøres af de forskellige postnummersystemer - se bilag 10.)

7. SERVICEKVALITET

Kvalitet kan defineres som det at give kunden, hvad kunden ønsker. Det kan imidlertid være uhyre forskelligt, hvad kunderne ønsker. Som nævnt andetsteds er kundens forventninger resultatet af en udvikling, som i nogen grad kører i ring. Hvis postvæsenet leverer god kvalitet, bliver den taget for givet, og kunderne betror derfor både vigtige og hastende forsendelser til brevtjenesten.

Hvis postvæsenet på et senere tidspunkt ikke kan leve op til de forventninger, dets præstationer tidligere har skabt, vil kunderne være så meget mere opmærksomme på manglerne. Hvis kunderne derimod opfatter tjenesteydelserne som dårlige, vil de sandsynligvis stille færre og færre krav til dem.

Traditionelt måles posttjenesternes servicekvalitet på den hurtighed, hvormed en forsendelse gennemløber processen fra indsamling til aflevering eller en del af denne proces. Det erkendes imidlertid i stadig højere grad, at det giver et ufuldstændigt billede af tjenestens pålidelighed, hvis dette er det eneste kvalitetskriterium. Hvis f.eks. 90% af forsendelserne leveres inden for den frist, der opstilles som mål, leveres de øvrige 10% så dagen efter eller i løbet af de næste 10 dage?

En anden side af posttjenesternes servicekvalitet drejer sig om forholdet til kunderne. Dette forhold kan måles på flere måder. F.eks. hvor lang tid tager det at købe et frimærke (eller blive betjent på anden måde), hvor let er det at få oplysninger om, hvorledes tjenesterne skal benyttes, hvor beredvilligt besvares forespørgsler eller klager?

Skønt kun få myndigheder stiller kvalitetskrav til monopolindehaverne (dvs. postvæsenerne), hvis nogen gør det i det hele taget, er det klart, at postvæsenerne selv føler sig forpligtet til ikke blot at opstille mål, men (i de fleste tilfælde) også til at oplyse offentligheden om deres præstationer.

Denne forpligtelse gælder imidlertid kun de monopoliserede tjenesteydelser. Hverken de private firmaer eller de postvæsener, som konkurrerer med dem, offentliggør oplysninger om deres pakke- eller eksprestjenesters præstationer. (Det er forbavsende få ekspresforsendelsesfirmaer, der garanterer forsendelsestiden.) Det følgende gælder derfor udelukkende brevpost.

7.1. NATIONAL KVALITET

Bilag 7 handler om, hvorledes der opstilles mål, og hvorledes præstationerne måles på baggrund af disse mål.

Forbrugergrupper eller andre uafhængige foretagender har i upartiske undersøgelser målt postvæsenernes præstationer i de fleste EF-lande.

Disse resultater kan sammenlignes med dem, postvæsenerne selv offentliggør (resultaterne gælder i hvert enkelt tilfælde postvæsenets præstation på baggrund af de mål, det selv har opstillet). Som nævnt i bilag 7 benytter postvæsenerne en række forskellige målesystemer, hvoraf de fleste kun måler de interne processers tidsforløb.

Tabel 12 viser postvæsenernes præstation over for de mål, de har offentliggjort for den hurtige brevpostbesørgelse (breve eller A-breve). Målet for levering er den følgende dag, undtagen i Spanien. En af årsagerne til de forskellige resultater i tabel 12 er, at de uafhængige undersøgelser måler hele processen fra indsamling til aflevering (og afspejler således kundens erfaringer med brevpostbesørgelsen), hvorimod de fleste af postvæsenerne ikke gør det.

Problemer med servicekvaliteten, som opleves af kunderne, bliver ikke løst, før de også erkendes af virksomheden. I denne forbindelse har nogle postvæsener måttet konstatere, at indførelse af målesystemer, der omfatter hele forløbet, fører til smertelig konfrontation med en virkelighed, som er langt barskere, end de hidtil havde troet, men at denne konfrontation ikke desto mindre er nødvendig for at forbedre servicekvaliteten. Da det irske postvæsen f.eks. lod et eksternt bureau foretage sådanne målinger i slutningen af 1988, viste de første resultater (som blev offentliggjort) en præstation på 52% i forhold til de opstillede mål. Målt efter samme metode er præstationerne nu på 94%.

Tabel 12: *Mål og præstationer*

MEDLEMSSTAT	MÅL	RESULTAT IFØLGE POST-VÆSENERNES OPGIVELSER	RESULTAT IFØLGE UAFHÆNGIGE UNDERSØGELSER (Note 1)
Belgien	90%	83%	68%
Danmark (Note 2)	97%	97%	N/a
Tyskland	90%	91%	81%
Grækenland	90%	44%	N/a
Spanien (Note 3)	100%	80%	38%
Frankrig	81%	78%	70%
Irland	90%	90%	84%
Italien	90%	55%	17%
Luxembourg	100%	97%	N/a
Nederlandene	94%	93%	93%
Portugal	92%	85%	N/a
Det Forenede Kongerige (Note 2)	90%	80%	80%

Noter: 1. De uafhængige resultater skyldes i de fleste tilfælde nationale forbrugerorganisationer. Resultater fra en undersøgelse, som blev udført af Research International, er også blevet benyttet. Der foreligger ikke uafhængige undersøgelsesresultater for Danmark, Grækenland, Luxembourg og Portugal.

2. Tabellen viser præstationerne inden for brevpostbesørgelse (A-breve i Danmark og Det Forenede Kongerige).

3. I Spanien er målet for aflevering to dage efter indleveringen. I alle andre tilfælde er målet dagen efter.

Kilde: KEF fra forskellige kilder

Som allerede nævnt er et enkelt tal, som viser præstationen i forhold til det opstillede mål, ikke tilstrækkeligt. Det viser ikke, hvor langt eller kort "efterslæbet" er - dvs, den (sædvanligvis) faldende procentdel i de nærmest følgende dage.

Tabel 13 viser den procentdel af posten, som endnu ikke var blevet afleveret 1, 2 og 5 arbejdsdage efter indleveringen. (I den sidste spalte foreligger resultaterne kun i nogle tilfælde. Det bør også bemærkes, at Spanien regner med D + 2 som mål.)

Tabel 13: *"Efterslæb" (1988/89)*

MEDLEMSSTAT	PROCENTDEL POST, SOM IKKE ER AFLEVERET INDEN		
	Dag + 1	Dag + 2	Dag + 5
Belgien	23.5%	3.5%	0.2%
Danmark	3.0%	0.5%	*
Tyskland	10.0%	*	*
Grækenland	56.0%	20.0%	N/a
Spanien (Note 1)	44.0%	15.0%	22.6%
Frankrig	23.5%	6.5%	*
Irland	15.0%	1.0%	*
italien	83.0%	63.3%	18.8%
Luxembourg	1.0%	*	*
Nederlandene	4.0%	*	*
Portugal	20.0%	4.0%	*
Det Forenede Kongerige	23.5%	6.0%	*

* = Ubetydelig F.i = Foreligger ikke

Note 1: Tallene for Spanien er i de to første spalter de officielt offentliggjorte tal og stammer i tredje spalte fra en forbrugergruppe. Forbrugergruppens tal er 96,5% uafleveret post inden D + 1 og 62% inden D + 2.

Kilde: KEF fra forskellige kilder

Det fremgår, at de postvæsener, der har gode tal for præstationer i forhold til mål, som regel også har et kortvarigt "efterslæb".

7.2. KVALITET I FORBINDELSE MED TVÆRNATIONAL POST

Kun ca. halvdelen af EF's postvæsener offentliggør mål for post til og fra andre EF-lande eller tredjelande. De fleste postvæsener har imidlertid interne mål, som måske bygger på CEPT's henstillinger.

I princippet skal ekspeditionen af indgående og udgående tværnational post være af samme kvalitet som ekspeditionen af indenlandsk post. Det sædvanlige mål for indgående tværnational brevpost er, at 90% bør afleveres den første arbejdsdag (D + 1) efter modtagelse hos indgangspostvæsenet.

CEPT står for en undersøgelse af den internationale brevpostbesørgelses kvalitet. Målet aflevering inden den 3. arbejdsdag efter indleveringen er sammensat af D + 1 i både afsender- og modtagerlandet + 1 dag til transport mellem dem.

Interessant nok benytter CEPT et udenforstående firma, som ved hjælp af stikprøveundersøgelser måler befordringstiden fra begyndelse til ophør. Resultaterne har hidtil ikke været gode. Kun 40% af posten opfylder målsætningen, eller udtrykt på en anden måde, den gennemsnitlige leveringstid er 4,05 dage.

En mere detaljeret redegørelse for undersøgelsesresultaterne foreligger ikke. Imidlertid foretog en gruppe, som repræsenterer forbrugersammenslutningerne i Europa, Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC), en lignende undersøgelse i marts 1990. Ved hjælp af stikprøveprocedurer, som var til postvæsenets fordel (f.eks. ved kun at sende post mellem hovedstæder), nåede man frem til præstationstal på henholdsvis 51% og 3,96 dage. Prøvens resultater er gengivet i tabel 14. (Ekspeditionerne til og fra Luxembourg blev ikke målt. Forholdene i Grækenland var unormale i en del af prøveperioden, og resultaterne for Grækenland er derfor ikke medtaget.)

Tabel 14: *Gennemsnitlig leveringstid (dage) for standardbreve i EF (1990)*

		BESTEMMELSESLAND										Gennemsnit
		B	DK	D	E	F	IRL	I	NL	P	UK	FRA
OPRINDELSESLAND	B	–	2.1	2.6	3.0	2.2	3.7	3.1	2.0	4.6	2.4	2.9
	DK	2.1	—	3.8	4.2	3.8	4.1	5.3	2.7	4.6	3.0	3.7
	D	2.6	2.6	—	3.2	2.7	4.8	5.1	2.1	4.3	3.0	3.4
	E	3.5	3.3	4.8	—	4.2	4.2	7.9	4.1	4.4	5.7	4.7
	F	3.0	3.8	3.2	4.8	—	4.8	5.0	2.7	4.6	4.0	4.0
	IRL	3.0	2.9	4.6	4.8	4.5	—	9.2	3.3	4.0	2.1	4.3
	I	4.5	4.1	5.4	6.3	6.5	5.6	—	5.1	5.0	5.1	5.3
	NL	2.8	2.1	2.2	3.0	3.0	4.1	7.1	—	4.5	3.9	3.6
	P	3.4	3.0	4.4	3.6	3.6	4.2	8.0	4.1	—	3.9	4.2
	UK	2.7	3.2	4.6	4.3	3.8	2.7	4.4	2.8	4.0	—	3.6
Gennemsnit TIL		3.1	3.0	4.0	4.1	3.8	4.2	6.1	3.2	4.4	3.7	3.96

Kilde: BEUC

8. TAKSTER

Spørgsmålet om takster kan behandles fra to forskellige synsvinkler. De priser, kunden betaler, er "synlige" (når man skelner som i indledningens punkt 1). Hvad kunden ikke ser, er hvorledes omkostninger spiller ind, og takstprincipper benyttes. Omkostninger og takstprincipper fører tilsammen til de priser, kunden betaler.

Her skal taksternes "synlige" aspekter behandles. De elementer, som er "usynlige" for kunden - dvs. omkostninger og takstfastsættelsespolitik - vil blive behandlet i kapitel 5, punkt 5 og 6.

Det følgende gælder udelukkende tjenesteydelser, som er monopoliserede eller underkastet en særlig takstpolitik. De vigtigste aspekter er fra kundens synspunkt grundtaksternes størrelse, takststrukturen og muligheden for rabatter og takstfordele.

8.1. GRUNDTAKSTER

I EF varierer taksterne for almindelig brevpost (dvs. breve op til 20 g) med en faktor på over 3 - nemlig fra 0,14 ECU til 0,50 ECU). Hvis disse priser afpasses efter købekraften i de enkelte medlemsstater, bliver prisspredningen lidt mindre, således som det fremgår af tabel 15.

Om kunderne/borgerne i de enkelte medlemsstater finder disse priser rimelige, er aldrig blevet undersøgt særlig godt.

Alle postvæsener benytter enhedstakst for breve, således at der betales samme pris for levering overalt på territoriet. (Undtagelsen er det spanske postvæsen, som også tilbyder særlige lokale takster for lokale forsendelser.)

Dette princip, som kaldes "takstudligning", er af 9 af de 12 medlemsstater blevet udvidet til at omfatte post til andre EF-lande. (Af disse postvæsener tilbyder de 8 takstudligning for almindelige breve op til 20 g. Frankrig tilbyder takstudligning for breve indtil 100 g.) Som nævnt i kapitel 5, punkt 6.1, kan takstudligning imidlertid indebære, at der må indføres regler for at forhindre, at nogle render med andres fortjeneste. Det bliver så et spørgsmål, om den potentielle liberalisering af international trafik har større eller mindre betydning end takstudligningsprincippet.

Tabel 15: *1990-takster i ECU for breve fra 0-20 g*

LAND	INDENLANDSK BREVPOST	TILPASSET KØBEKRAFTEN (Note 1)
Belgien	0.33	0.31
Danmark	0.47	0.50
Tyskland	0.50	0.45
Grækenland	0.17	0.30
Spanien (Note 2)	0.15	0.19
Frankrig	0.33	0.31
Irland	0.36	0.57
Italien	0.50	0.56
Luxembourg	0.28	0.24
Nederlandene	0.32	0.31
Portugal	0.18	0.31
Det Forenede Kongerige (Note 3)	0.28	0.26
EF'gennemsnit	0.32	0.32
Japan	0.34	0.40
USA	0.19	0.36

Note 1: Tilpasningen til købekraften er foretaget på grundlag af standardindekset for privat forbrug/købekraft (se EF's økonomiske beretning nr. 42, tabel 16)

2: Spanien: 0,15 ECU er prisen for et brev, som sendes mellem to byer (mellembys). Prisen for et brev, som sendes inden for den samme by (indenbys), er 0,08 ECU.

3: Prisen for et A-brev op til 60 g.

Kilde: Postvæsenerne (1990).

8.2. PRISSTRUKTURER

Foruden taksterne for almindelige breve er de øvrige priser også "synlige" for kunderne. Det er påfaldende, at prisforhøjelserne for højere vægt varierer betydeligt mellem de forskellige postvæsener. Tabel 16 viser taksterne på de højere vægttrin, men udtrykt som faktor af grundtaksten for breve (indtil 20 g).

Tabel 16: *1990-takster for højere vægt - faktor af grundtaksten*

MEDLEMSSTAT	PRIS SOM FAKTOR AF GRUNDTAKSTEN		
	100g	250g	500g
Belgien	2.40	3.30	5.80
Danmark	1.36	2.40	4.00
Tyskland	2.40	3.20	4.00
Grækenland	1.40	2.00	4.00
Spanien	1.95	4.25	8.50
Frankrig	2.50	5.20	6.50
Irland	1.50	2.20	3.70
Italien	2.70	5.10	8.90
Luxembourg	2.10	4.20	5.80
Nederlandene	3.00	4.00	6.00
Portugal	3.75	6.88	12.34
Det Forenede Kongerige	1.50	2.70	5.10

Kilde: Postvæsenerne

8.3. RABATORDNINGER

Holdningen til rabatordninger varierer betydeligt. I hvert fald ét postvæsen tillader ikke rabatter på grund af lovrestriktioner. Andre gør det, men rabatstruktkurerne vil være forskellige af to grunde. For det første drives de forskellige landes postvæsener forskelligt, således at en rabatordning, som ét postvæsen tilbyder for at spare omkostninger, ikke kan benyttes af et andet. F.eks. giver man i Det Forenede Kongerige rabat, hvis adressen kan læses af en optisk læser. Andre lande tilbyder ikke en sådan rabat, enten fordi deres rabatkriterier er anderledes, eller fordi de ikke råder over den samme teknik.

Et andet vigtigt punkt er, om rabatstrukturen offentliggøres, og om der kan opnås yderligere rabat. Også her er der forskellige holdninger. Ca. halvdelen af postvæsenerne offentliggør ufravigelige rabatordninger for breve og tryksager, mens andre foretrækker at forhandle med de enkelte kunder.

Problemet med den sidste fremgangsmåde er, at den kan føre til store rabatter i den monopoliserede sektor. Hvis rabatten til en enkelt kunde når over en bestemt størrelse, skal den måske krydssubsidieres af indtægten fra en anden. Det ville f.eks. være følgen af en rabat på 76% til et ministerium.

En sådan takst må siges at være særdeles fordelagtig. Imidlertid bruges udtrykket "takstfordele" sædvanligvis om de særlige takster, der benyttes over for forlag og udgiver-

virksomheder, og som behandles i det følgende.

8.4. TAKSTFORDELE

Mange EF-lande giver særlige forsendelser, navnlig publikationer, takstfordele. Flere oplysninger om denne form for "kulturpost" findes i bilag 13. Det skal nævnes, at disse takster som regel får statsstøtte eller krydssubsidieres af postvæsenet. Tanken er, at de skal fremme kommunikationen. Adressaterne skal ved hjælp af de lave priser opmuntres til at skaffe sig mere af den slags kommunikationsmateriale.

Det skulle derfor være helt i overensstemmelse med disse målsætninger, at udgivere i andre lande (ikke blot EF-lande), som ønsker at sende aviser og blade til de samme adressater, også bør kunne få denne støtte.

Der er imidlertid ikke nogen klar holdning, når det gælder takstfordele for international post. Det politiske motiv ser ud til at være et andet: formentlig ønsket om at udbrede sit eget sprogs publikationer i andre lande. Det bør imidlertid nævnes, at private firmaer hjælper udgivere fra andre lande med at drage fordel af sådanne takster.

De private firmaer (ekspréspost- eller remailfirmaer eller speditører) indsamler posten i ét land og transporterer den til et andet, hvor taksterne er lavere, og sender den derfra til et tredje. I nogle tilfælde opmuntrer postvæsenet i land nr. 2 denne trafik, fordi den er indbringende. Hvis de fordelagtige takster er lavere end omkostningerne, er en sådan trafikforøgelse dog uvelkommen for postvæsenet.

Nogle af de lande, som tilbyder takstfordele, har udviklet taksterne over en længere periode. Andre søger at regulere forskellen mellem takstfordelene og de almindelige brevtakster ved hjælp af faste rabatter. UPU anbefaler f.eks. en 50% rabat for international forsendelse af visse typer tryksager.

Tingenes tilstand er derfor i det store og hele, at nogle postvæsener tilbyder takstfordele, mens andre ikke gør det. De, der gør, har udviklet deres priser uafhængigt af hinanden. De, hvis rabatpriser ikke udelukkende er et spørgsmål om indholdet, har som regel særpriser, der bygger på publikationernes klargøring til postforsendelse.

Disse forskellige fremgangsmåder har medført, at der betales en lang række forskellige priser for den samme tjenesteydelse. Tabel 17 viser prisen for indenlandsk forsendelse af et blad på 350 g i syv af medlemsstaterne. (Tallene for de øvrige fem medlemsstater foreligger ikke.) Desuden angives priserne som faktor af grundtaksten.

Tabel 17: *Postvæsenernes priser: indenlandsk forsendelse af et blad på 350 g (1989)*

POSTVÆSEN	NOTER	PRIS NATIONAL VALUTA	PRIS ECU	PRIS SOM FAKTOR AF GRUNDTAKSTEN FOR BREVE	ALMINDELIG BREVTAKST (Note 1) ECU
Danmark	2	Kr 2.90	0.37	0.79	1.41
Tyskland	3	DM 1.50	0.74	1.48	1.96
Spanien		Pta 2	0.02	0.13	0.53
Frankrig		FF 1.79	0.26	0.79	2.22
Italien	4	Lirc 39	0.03	0.07	3.86
Nederlandene		Dfl 0.64	0.28	0.88	1.96
Det Forenede Kongerige	5	GBL 0.38	0.51	1.82	0.96

Note 1: Denne spalte viser brevtaksten for et brev på 350 g. Der kan dog ikke foretages nogen direkte sammenligning, da der er tale om prisen for en hurtigere besørgelse uden forhåndssortering.

2: Takst ved udgivelse af mere end 30 numre om året.

3: Takst for Streifbandzeittung. Taksten på 0,45 DM (0,22 ECU) for Postvertriebstück kan også benyttes.

4: For månedsskrifter.

5: Groft forhåndssorterede publikationer sendt som B-post.

Kilde: Periodical Publishers Association (UK)

Næsten alle postvæsener, som tilbyder tabsgivende takstfordele, prøver at hæve de faktiske priser for at begrænse tabet eller gøre tjenesteydelsen rentabel (men stadig med mindre overskud end den almindelige brevpost). På grund af de rabatter, man tidligere har givet, kan det være en langvarig proces. F.eks. er Deutsche Bundespost nu nået til enighed med de tyske udgivere om, at 60% af omkostningerne skal dækkes inden 1994. I sammenligning hermed blev kun 28% af omkostningerne dækket i 1974 - 20 år tidligere.

Udgiverne ønsker naturligvis, at enhver reel prisstigning skal ske gradvis. De er imidlertid villige til at indrømme, at postvæsenets priser er lave i forhold til detailpriserne. Hvis et blad sælges via engros/detailkæden, er udgiverens omkostninger sædvanligvis en procentdel af løssalgsprisen. Denne procentdel er, selv for et blad i den mellemste prisklasse, ofte højere end standardbrevtaksten. Til gengæld kan håndomdelingsfirmaer, som kun leverer deres tjenesteydelser i tætbefolkede områder, ofte underbyde postvæsenernes enhedspris.

I mange tilfælde er det klart, at udgiverne kun benytter posttjenesternes takstfordele for at skaffe deres publikationer landsdækning. En undersøgelse har således vist, at 7,5% af de dagblade, som leveres til en bestemt adresse, leveres pr. post.

Postvæsenet får nemt det problem, at disse aviser kun skal omdeles i mindre bypræged (og derfor mere omkostningskrævende) områder. Jo mere bypræget området er, og jo lavere omkostningerne, desto mere fordelagtigt vil det være for udgiveren at arrangere omdelingen selv. Hvis indtægten pr. enhed af sådanne forsendelser, som distribueres med takstfordele i byområder, er større end de marginale omkostninger pr. enhed, vil denne selektive udnyttelse af posttjenesterne til avisomdeling gøre postvæsenernes tab på disse takster så meget større.

Det er tilsyneladende vanskeligt for postvæsenerne at pålægge deres kunder eksklusivitetsklausuler, selv om kunderne har takstfordele. Desuden er det ikke muligt for postvæsenerne at kontrollere, hvor meget tjenesterne benyttes. Hvis indtægten pr. forsendelse inden for en bestemt postkategori er mindre end grænseomkostningerne i forbindelse med den, er det kundernes samlede brug, som er afgørende for tabene.

Det er heller ikke muligt for postvæsenerne at forhindre, at udgivere, som takstfordelene ikke var tiltænkt, også får adgang.

Det sker især i forbindelse med tværnational postvirksomhed, hvor udgivere fra et land afsender publikationerne til udlandet fra et andet land for at udnytte dette lands tabsgivende takstfordele. (Denne virkning af taksterne behandles igen i kapitel 5, punkt 9.1).

Nogle postvæsener er også forpligtet til at besørge visse former for materiale gratis for staten. F.eks. besørger de fleste postvæsener valgmateriale gratis.

9. FØLGERNE AF DET INDRE MARKED

Nogle det af indre markeds følger er allerede begyndt at gøre sig gældende. Firmaerne er begyndt at omlægge deres strategi for at kunne udnytte de potentielle fordele i forbindelse med især markedsføring og distribution. De investeringer, som foretages for at iværksætte disse strategier, har allerede haft en stimulerende virkning på den økonomiske vækst.

Posttjenesterne vil blive direkte berørt af de ændringer, det indre marked fører med sig. Vigtigere er imidlertid, at kundernes og de potentielle kunders krav vil ændre sig og indirekte påvirke posttjenesterne.

9.1. ALMINDELIGE ØKONOMISKE FØLGER

Det anslås, at det indre marked vil medføre en reduktion af de nuværende omkostninger i alle sektorer på mellem 4,5% og 7% i gennemsnit. Da de omkostninger, der spares, ikke fører til nogen merværdi (de skyldes ekstra dokumentation, manglende evne til at opnå rimelige indtægter og lignende), skulle disse omkostningers bortfald resultere i lavere priser. Det skulle så skabe øget økonomisk aktivitet, som på sin side vil stimulere en multiplikatoreffekt.

Denne øgede økonomiske aktivitet vil skabe større efterspørgsel på postvirksomhed. "1992-effekten" vil muligvis især berøre servicefagene, og de er allerede i uforholdsmæssig grad posttjenesternes storforbrugere. Desuden er der en rimelig sandsynlighed for, at firmaernes fordele af det indre marked vil

stå i forhold til deres størrelse - jo større firma, desto større fordele. Det er især de store firmaer, som benytter posttjenesterne (og ser sig om efter erstatningstjenester). Hvis 1992 derfor skaber en særlig stor aktivitetsforøgelse hos de store firmaer, kan det få betydelige følger for efterspørgslen på postvirksomhed.

9.2. KUNDESTRATEGI

Når toldkontrollen afskaffes, og de tekniske hindringer for adgang til de nationale markeder fjernes, vil firmaernes fleksibilitet, når det gælder valg af hjemsted, blive stærkt forøget. Valget vil på sin side blive påvirket af behovet for at koncentrere aktiviteterne og derved opnå en større indtægt.

Følgen er, at firmaerne kan anbringe deres aktiviteter længere borte fra de markeder, de betjener, og fra andre afdelinger af firmaet, som betjenes af disse aktiviteter.

Hvis sådanne placeringsstrategier bliver følgen af 1992, vil mange tjenesteydelser, som nu er indenlandske, blive udført på tværs af medlemsstaternes grænser. Til denne udvikling skal føjes, at 1992 med sikkerhed vil øge samhandelen mellem medlemsstaterne og gøre alle hjemmemarkeder mere konkurrencedygtige.

Et godt eksempel på, hvordan disse placeringsstrategier sandsynligvis vil blive anvendt, er de finansielle tjenesteydelser, uanset om det drejer sig om at sælge tjenesteydelser til kunderne eller sende dem fakturaer, opgørelser osv. Firmaerne vil i stadig højere grad være tilbøjelige til at centralisere deres finansielle tjenesteydelser samtidig med, at de sikrer, at der fra centralt hold stadig kan kommunikeres effektivt med personer eller virksomheder (andre foretagender, andre informationskilder, kunder) i alle nødvendige tilfælde.

For at disse strategier kan fungere, er kommunikationskanaler - herunder tværnationale kommunikationskanaler - en absolut betingelse. For producenter og for "fjernsælgere" (navnlig postordrefirmaer) er effektive distributionskanaler også afgørende.

9.3. KUNDERNES FORVENTNINGER TIL POSTTJENESTERNE

For at det kan lade sig gøre at opfylde de øgede kommunikations- og distributionskrav, som virksomhedernes politik for 1992 fører med sig, er der behov for effektive og tilstrækkeligt fleksible posttjenester over hele Fællesskabet.

Inden for distribution (som er pakke- og ekspresspakke-tjenesternes område) vil rettidighedspolitik f.eks. blive mere og mere udbredt, efterhånden som strategien "placering på afstand", der beskrives i pkt. 9.2, øger behovet for at holde lagrene på det mindst mulige niveau.

Der har i længere tid været tendens til, at tværnationale tjenesteydelser ikke længere blev opfattet som noget ganske særligt. Det indre markeds gennemførelse vil øge denne tendens. Hvis de tværnationale tjenesteydelser er ringere end de indenlandske, vil kunderne miste tålmodigheden og søge andre kommunikations- eller distributionskanaler.

Det indre marked vil kort sagt øge kundernes krav til post-tjenesterne (uanset om det drejer sig om breve, pakker eller ekspresspost). Postfirmaerne må opfylde disse øgede krav eller tage skade for hjemgæld.

9.4. SÆRLIGE FØLGER FOR POSTBESØRGELSEN

Ud over denne forøgelse af kundernes krav, vil der sandsynligvis ske en ændring af trafikprofilen. Udgangspunktet for trafik, som nu er indenlandsk, kan flytte til udlandet.

Det vil få store økonomiske følger for de firmaer, som giver distributionen uden for deres eget territorium i underentreprise (det er i nogen grad tilfældet med postvæsenernes indbyrdes postudveksling). Disse firmaer vil opdage, at deres internationale trafik vokser, og at den tilsyneladende øger deres variable omkostninger (dvs. den takst/kompensation, der betales til distributionsfirmaet).

Samtidig har firmaerne (nogenlunde) samme faste omkostninger i forbindelse med deres eget netværk og bliver derfor i stigende grad afhængige af, at der er tilstrækkelig stor trafik af forsendelser, som kommer udefra og skal distribueres i territoriet.

Afskaffelsen af toldkontrol i det indre marked bliver en ekstra gevinst for samtlige transportører. Besparelserne kan videregives til kunderne i form af nedsatte takster. Det er dog mere sandsynligt, at de geninvesteres for at give tjenesterne større værdi. Et eksempel kunne være udvidelse af "netprincippet", således at distribution (på kontrakt eller gennem et virksomhedsorgan) ikke betragtes som en påhæftet aktivitet, men derimod som en integreret del af processen.

Evnen til at klare toldbehandlingen hurtigt er en evne, som giver firmaer, der er effektive i så henseende, en konkurrencefordel.
I forbindelse med varebevægelser på det indre marked vil denne evne imidlertid være overflødig. De pågældende firmaer må derfor søge at bevare deres konkurrencefordel på anden måde. Ellers vil deres tjenesteydelser udvikle sig til en salgsvare, som sælges til varepris med svindende rentabilitet.

Posttjenesterne (offentlige eller private) bliver kort sagt nødt til at oprette effektive tværnationale tjenester. Distributionsnettets voksende afhængighed af trafik udefra vil gøre indførelse af tilstrækkelige takst/kompensationsordninger absolut nødvendig.

KAPITEL 5 ØKONOMISKE OG OPERATIONELLE ASPEKTER

1. INDLEDNING

I det foregående kapitel blev forholdet mellem posttjenesterne og deres kunder behandlet. I dette kapitel beskrives aktiviteterne bag tjenesteydelserne og økonomien bag disse aktiviteter.

Det søges fastlagt, hvori de primære tjenesteydelser - breve, pakker og ekspresforsendelser - ligner hinanden, og hvori de adskiller sig fra hinanden. Der lægges særlig vægt på de tjenesteydelser, der er et universelt behov for.

Det er ikke hensigten at foretage en detaljeret teoretisk behandling af økonomien i postvirksomhed, men derimod at behandle generelle spørgsmål i den udstrækning, de har indflydelse på udarbejdelsen af forslagene i grønbogen.

Det skulle derfor være ligetil at forstå de økonomiske termer, som anvendes i teksten. Ved rentabilitet forstås således forskellen mellem indtægter og omkostninger uanset, om resultatet er positivt eller negativt. Omkostningerne opdeles i faste og variable omkostninger.

Faste omkostninger defineres som omkostninger, der ikke ændrer sig, selv om mængden ændres. De variable omkostninger varierer derimod. Det er omkostninger, som kan undgås, hvis den ekstra mængde ikke behandles (en generel behandling af denne karakter tillader ikke en mere nuanceret fremstilling med halvvariable omkostninger og de ændringer i omkostningernes status, som kan finde sted i løbet af en given periode).

Marginalomkostninger er omkostninger, som opstår, hvis der udfoldes flere aktiviteter (eller sælges mere): de dækker derfor de variable omkostninger og eventuelle kapitalomkostninger, der er forbundet med aktivitetsforøgelsen.

2. UNIVERSEL SERVICE

Som angivet i kapitel 4, afsnit 3 udgør behovet for at sikre en universel service overalt grundlaget for politikken på postområdet - både på nationalt plan og EF-plan.

På nuværende tidspunkt mener alle medlemsstater, at dette behov skal sikres dækket ved at forbeholde postvæsenet visse tjenesteydelser. Disse særlige og eksklusive rettigheder giver postvæsenet den beskyttelse, det skal have for også at præstere de monopoliserede tjenesteydelser i områder, hvor det sker med tab. Med en sådan beskyttelse på et givet område kan postvæsenet normalt også yde en universel service på ikke-monopoliserede områder.

Det afgørende er, at den universelle service bør ydes til en pris, som alle kan betale, således at alle borgere og foretagender i EF kan få deres postale kommunikationsbehov dækket til overkommelige priser (normalt i form af en enhedstakst for hele det pågældende område). Hvis brugeren således skal sikres rimelige takster, skal den tjeneste, som yder den pågældende universelle service, garanteres en rimelig omsætning og tilstrækkelige indtægter. De derved opnåede lavere omkostninger pr. enhed kan videregives i form af rimelige priser.

Selv om postvæsenet kan øge indtægterne ved en større omsætning (for indenlandsk post, men i betydelig mindre udstrækning for tværnational post - se afsnit 3 og 4 nedenfor) er der ikke tale om et naturligt monopol. Det er grunden til, at der må ydes en sådan beskyttelse. Uden denne beskyttelse ville konkurrenter kunne koncentrere sig om overskudsgivende områder med lave omkostninger og overlade resten til postvæsenet.

Postvæsenet kunne eventuelt reagere herpå ved at tilbyde tjenesteydelser til cost-plus-priser i hver enkelt område. Da der imidlertid er behov for en takst, som alle brugere kan forstå, ville det ikke være let for postvæsenet at fastsætte forskellige takster. Postvæsenet ville derfor ønske i det mindste lokale takster, som dækker flere byer og landdistrikter. Da det imidlertid i en vis udstrækning ville medføre gennemsnitlige priser, kunne konkurrenterne stadig gå ind på markedet og skumme fløden med de tjenesteydelser, som giver den største fortjeneste.

Anvendelsen af cost-plus princippet for mindre områder ville tillige betyde, at prisen i nogle områder ville stige meget markant. I så fald ville der ikke blive tale om rimelige priser, som alle kan betale. Dette ville reelt være en uacceptabel diskriminering af de borgere, som tilfældigvis bor i de dele af EF, som det er dyrt for posttjenesterne at betjene. Problemet kunne afbødes ved at reducere serviceniveauet i de urentable områder, men med noget sådant ville man fjerne sig mere og mere fra det grundlæggende princip om universel service.

Man kunne måske mene, at dette problem kunne løses ved, at der blev ydet tilskud fra centralt hold. I så fald måtte det imidlertid overvejes, om denne fremgangsmåde ville skabe flere problemer, end den løser. Hvordan skulle man definere de støtteberettigede områder? Hvordan skulle tilskuddets størrelse beregnes, og hvilke kontrolforanstaltninger ville være påkrævet for at forhindre en unfair manipulering med støtten, specielt med hensyn til de tjenesteydelser, som er underlagt den frie konkurrence? Det må antages, at tilskudsordningen ville variere fra år til år og tillige variere fra medlemsstat til medlemsstat.

Hvis grønbogens forslag skal ses i det rette lys, må sektorens økonomiske forhold behandles i enkeltheder. Denne behandling foretages i de følgende afsnit. Inden da skal der fremsættes to yderligere bemærkninger til den universelle service.

For det første skal postvæsenet modtage al slags post. Det skal derfor være fleksibelt nok til at klare både spidsbelastningsperioder og døde perioder. I spidsbelastningsperioder kan et mindre fald i serviceniveauet muligvis ikke undgås, generelt skal serviceniveauet dog holdes.

For det andet er den almindelige brevomdeling ganske vist den centrale universelle tjenesteydelse, men hvis andre tjenesteydelser kan stilles til rådighed universelt ved en mere intensiv udnyttelse af brevomdelingsnettet, er det værd at tage med som biprodukt. På den måde kan pakker og ekspresforsendelser måske besørges universelt. Konsekvensen af at udnytte dette net mere intensivt er, at det bliver mere produktivt og medfører lavere omkostninger pr. enhed samt en forøgelse af de samlede indtægter. Dermed kunne omfanget af og/eller prisen på en sådan række monopoliserede tjenesteydelser måske reduceres (hvis det altså blev besluttet at monopolisere en sådan række tjenesteydelser).

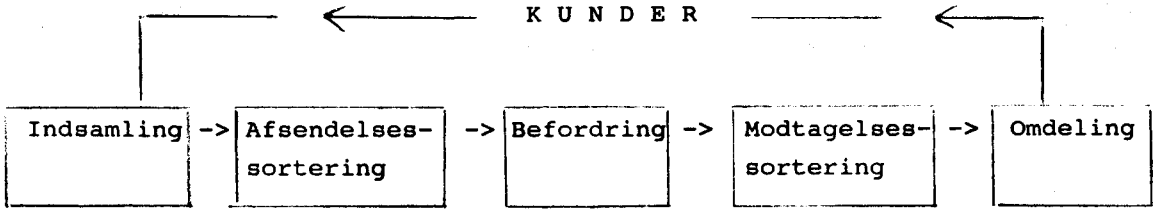
De stordriftsfordele, der kunne opnås herved, kunne komme kunderne til gode. Hvis et net, der er etableret til monopoliserede tjenesteydelser, også anvendes til ikke-monopoliserede tjenesteydelser, kan der dog samtidig finde en unfair krydssubsidiering sted, som vil ødelægge den fri konkurrence på det ikke-monopoliserede område. Dette spørgsmål behandles nærmere i afsnit 7.1.

3. POSTVIRKSOMHED - GENEREL BESKRIVELSE

Næsten al postvirksomhed omfatter fem operationelle faser, nemlig: indsamling, afsendelsessortering og afsendelse, befordring, modtagelsessortering og omdeling. Indsamling samt afsendelsessortering

kan også kaldes afsendelsesbehandling og modtagelsessortering samt omdeling modtagelsesbehandling. Til disse fem faser kommer en sjette, som går forud for hele processen, og det er salget af tjenesten til kunden. Hele processen er fremstillet grafisk i figur 1:

Figur 1: *Forbindelsen mellem forskellige operationelle faser*



Alle disse faser er operationelt set forskellige, dog muligvis ikke for den forsendelsesvirksomhed, som forestår hele processen. Faserne følger efter hinanden, men udgør ikke et kontinuerligt forløb. Det fremgår af, at fem forskellige tjenester kunne stå for de forskellige faser (hvis ét foretagende står for alle faser, vil det ofte anvende forskelligt personale til hver enkelt fase).

Ved en så kompleks virksomhed må der anvendes et net. Bilag 3 beskriver postvirksomheden og analyserer derved de forskellige typer net inden for postsektoren. Disse net udgør forbindelsesleddet mellem de forskellige faser i virksomheden. Ved brevbesørgelsen kræves der et net med en høj grad af samspil mellem de forskellige punkter i nettet. De operationelle faser, som forbindes via nettet, er dog stadig forskellige både for denne tjenesteydelses og alle de andre tjenesteydelsers vedkommende.

De enkelte postvæsener er udmærket klar over, at disse operationelle faser i realiteten er forskellige. I de fleste tilfælde kan kunderne aftale med postvæsenet, at de selv på en eller anden måde deltager i postbehandlingen og dermed reducerer det arbejde, som ellers skulle have været udført af postvæsenet. Nogle postvæsener lader en del af befordringsvirksomheden udføre af andre (f.eks. af det nationale jernbaneselskab).

Når det drejer sig om tværnational post (som behandles nærmere i afsnit 4), overlades befordringen normalt til en speditør og modtagelsesbehandlingen til et andet postvæsen.

De relative omkostninger ved de forskellige faser i brevbesørgelsesprocessen er angivet i meget grove tal i tabel 1 (et gennemsnit af tallene fra flere postvæsener).

Tabel 1: *Driftsomkostningerne ved brevbesørgelse i omtrentlige tal*

Indsamling		10%
Afsendelsessortering	18%	25%
Befordring	2%	
Modtagelsessortering	5%	
Omdeling		65%

Kilde: Flere postvæsener

Opdelingen er i meget grove tal og vil variere fra tjeneste til tjeneste; afsendelsessortering og befordring af ekspres- og pakkeforsendelser har måske en noget større andel af omkostningerne end tallene viser. Bortset fra omdelingsfasen kunne alle faser - men først og fremmest afsendelsessortering - udføres af kunden inden postningen. Procentsatsen for postbehandlingen skulle imidlertid generelt set være rimeligt præcis, uanset om behandlingen finder sted før eller efter postning.

De angivne procentsatser omfatter postbesørgelsen som sådan og medtager derfor ikke den forudgående salgspostningsfase. Tjenestens omkostninger ved denne forudgående virksomhed kan variere fra stort set nul til 10% af de samlede omkostninger.

De forskellige faser og deres økonomiske konsekvenser diskuteres kort nedenfor (en mere detaljeret beskrivelse af brevbesørgelsen findes i bilag 3). Der skelnes i behandlingen mellem faste og variable omkostninger. Man bør hele tiden holde sig for øje, at størstedelen af driftsomkostningerne er lønomkostninger (70% i gennemsnit for postvæsener og lidt mindre for private tjenester). Sektorens beskæftigelsesmæssige aspekter behandles i kapitel 6.

3.1. SALG AF TJENESTEYDELSER

Kunden kan betale for postale tjenesteydelser på tre forskellige måder: efter aftale med efterfølgende fakturering, ved brug af frankeringsmaskine (som påtrykker konvolutterne den takst, som kunden skal betale) eller ved køb af frimærker.

Betaling efter aftale udgør en fast omkostning for både private og offentlige posttjenester, og deres omkostninger ved kreditgivningen er variable i forhold til indtægterne. For brevforsendelsers vedkommende udgør omkostningerne ved denne betalingsform normalt en ubetydelig del af de samlede omkostninger.

For pakke- og ekspresforsendelsers vedkommende kan forholdet være et andet. Betaling ved brug af frankeringsmaskine har samme økonomiske karakter (bortset fra, at betalingsfaciliteten betales på forhånd) og udgør også en ubetydelig del af de samlede omkostninger.

Betaling ved brug af frimærker udgør en mere betydelig andel af postomkostningerne. Hvis frimærkerne sælges på kontrakt af en anden forhandler, er salgsomkostningerne variable for postvæsenet. Selv hvis salget sker igennem postvæsenets egen salgstjeneste, kan disse omkostninger internt figurere som variable omkostninger for posttjenesten.

3.2. INDSAMLING

Posten indsamles tre forskellige steder. Både postvæsenet og de private tjenester indsamler post direkte hos kunden. Omkostningerne ved sådanne regelmæssige indsamlinger er faste og (i hvert fald for postvæsenet) lave pr. enhed.

Postvæsenet indsamler også post ved egne skranker og fra postkasser. Der er her også tale om faste omkostninger. Da der imidlertid er tale om mindre mængder, er omkostningerne pr. enhed større (og ved indsamling fra postkasser endda meget større).

Hvis efterspørgslen øges i et bestemt område, skal indsamlingen måske udbygges - der skal måske opstilles nye postkasser eller køres en ny indsamlingsrunde. En sådan kraftig stigning i omkostningerne som følge af en markant stigning i postmængden kaldes på engelsk ofte "lumpy inputs".

Når først udbygningen har fundet sted, bliver driftsomkostningerne en del af de faste omkostninger. Sådanne udbygninger (eller indskrænkninger) af indsamlingsnettet vil påvirke efterspørgslen ved andre indsamlingssteder, men påvirker ikke nødvendigvis resten af indsamlingsnettets struktur. Indsamlingsnet adskiller sig i så henseende fra net af sorteringskontorer, som i sagens natur påvirker hinanden mere - hvilket behandles nærmere i afsnit 3.3.

Det bør bemærkes, at indsamlingen i landdistrikter (eller områder med mindre bymæssig bebyggelse) ofte kombineres med omdelingen. Uanset om dette er tilfældet eller ikke, er postmængden ved indsamlingsstederne i landdistrikterne oftest meget lille, hvilket medfører høje omkostninger pr. indsamlet enhed.

3.3. AFSENDELSESSORTERING

Afsendelsessorteringen omfatter modtagelsen af den indsamlede post og den nødvendige behandling heraf, inden posten sendes videre til omdelingskontoret (eller det mellemled, som er ansvarlig for videreforsendelse af posten til det endelige omdelingskontor).

En del af disse aktiviteter er særdeles variable. Det gælder specielt for den post, som kan behandles dagen efter indsamlingen. Ved post, som skal videresendes med det samme, er den faste del af aktiviteterne måske større, da postmængden ikke kan forudsiges (men selv her vil overtid nok blive brugt som ekstra kapacitet for at skabe balance mellem antal arbejdstimer og postmængde).

Det bemærkes, at mekanisering øger de faste omkostningers andel. Mekanisk sortering medfører regelmæssig teknisk service og maskinelle driftsomkostninger, som er uafhængige af postmængden.

Der er et meget snævert samspil mellem nettet af sorteringskontorer (eller private tjenesters afsendelsesafdelinger) og nettet af omdelingskontorer. Hvis et kontor fjernes fra eller tilføjes nettet, skal alle andre kontorer informeres herom, således at de kan ændre deres sortering i overensstemmelse hermed.

3.4. BEFORDRING

Hvis en tjeneste forestår sin egen befordring (mellem afsendelses- og modtagelsesbehandlingen), er omkostningerne ikke afhængige af postmængden (undtagen ved "lumpy inputs", altså ved kraftige stigninger eller fald i postmængden). Hvis andre imidlertid udfører befordringen på kontrakt, er omkostningerne variable for posttjenesten, hvis betalingen i henhold til kontraktbetingelserne sker efter mængde.

For lette forsendelser (såsom breve) er befordringsomkostningerne pr. enhed ubetydelige. Selv for tunge forsendelser er det afsendelse og aflæsning, der er den dyre del af befordringen: Meromkostningerne ved en forøgelse af befordringsafstanden er meget små.

En forøgelse af afstanden kan imidlertid medføre en indirekte forøgelse af omkostningerne. Jo større afstand der er mellem modtageradressen og indsamlingsstedet, jo mere kompleks vil forsendelsesvejen sandsynligvis være.

Hvis en forsendelse således skal omdeles i det område, hvor den er indsamlet, vil den tilgå afsendelsessorteringskontoret, som også er det modtagelsessorteringskontor, der skal levere posten til det relevante omdelingskontor.

Hvis et brev sendes fra én storby til en anden, vil der være involveret to sorteringskontorer. Hvis et brev sendes fra et landdistrikt til et fjerntliggende område, er der større sandsynlighed for, at forsendelsen vil tilgå et andet sorteringskontor som mellemled, hvorved den samlede postbehandling øges.

Al ekstra behandling (såvel som ekstra tid til befordring mellem behandlingskontorerne) indebærer en risiko for et fald i serviceniveauet.

Det fremhæves ofte, at der er omkostninger ved postale tjenesteydelser, som ikke er afhængige af afstanden. I udsagnets egentlige forstand er dette korrekt (for så vidt angår befordringsomkostningernes andel af de samlede omkostninger). Praktisk set medfører større afstande imidlertid større operationel kompleksitet og højere omkostninger - målt i både penge og kvalitet.

3.5. MODTAGELSESSORTERING

Modtagelsessorteringens økonomiske profil ligner i meget stor udstrækning afsendelsessorteringens. Arbejdsbyrden skulle i teorien være mere forudsigelig, hvis afsendelseskontoret informerer modtagelseskontoret om, hvor meget post der er afsendt derfra. En del af sorteringen vil være meget variabel. Det gælder specielt for ikke-hastende post - som f.eks. tryksager (AO-forsendelser) eller B-post - hvis den ikke skal sorteres omgående.

Det bør bemærkes, at modtagelsessorteringen normalt ikke sker på automatiske sorteringsmaskiner. Det gælder dog ikke i Nederlandene og Det Forenede Kongerige, hvor postkodesystemet tillader automatisk modtagelsessortering (men selv i disse lande - først og fremmest i Det Forenede Kongerige - er det kun en mindre del af modtagelsessorteringen, der foregår automatisk). Som nævnt ovenfor i afsnit 3.3 er de faste omkostninger højere ved mekanisk sortering end ved manuel sortering - hvilket er mindre relevant ved modtagelsessortering.

3.6. OMDELING

Omdelingsomkostningerne er for det meste faste omkostninger. Omkostningerne varierer ikke, hvis der i stedet for én forsendelse skal afleveres to på en af postrutens adresser. Hvis den større postmængde skyldes et nyt leveringssted, vil omkostningerne ikke stige, når der er tale om brevomdeling i byer.

Selv i de tilfælde, hvor ekstra leveringssteder vil være mere mærkbare (på f.eks. småpakke- og eksprestjenesters omdelingsrunder), er der sandsynligvis en reservekapacitet, som kan dække de ekstra leveringssteder. Selv ved brevomdeling i landdistrikterne kan der tilføjes et par ekstra adresser, uden at omkostningerne vil øges.

Det er tillige vigtigt at se på, hvordan et eventuelt fald i antallet af postforsendelser vil påvirke omdelingsomkostningerne. Der vil sandsynligvis heller ikke i dette tilfælde ske noget fald i omkostningerne, medmindre der er tale om betydelige ændringer i postmængden.

Man vurderer, at ca. 65% af driftsomkostningerne er omdelingsomkostninger (noget mindre for ekspresforsendelser), som næsten alle er faste omkostninger. I landdistrikterne, hvor omdelingsproduktiviteten uundgåeligt er lav, er omkostningerne pr. enhed markant højere end gennemsnittet.

3.7. DIVERSE

Ikke-driftsomkostningerne er indirekte omkostninger, der med henblik på fastsættelsen af takster skal fordeles på de enkelte postale serviceydelser og ikke mindst på de enkelte faser i den virksomhed, som præsterer serviceydelserne. Der er relativt få engangsomkostninger (i forbindelse med lokaler, maskiner og operationel planlægning), idet postsektoren - i hvert fald sammenlignet med andre kommunikationssektorer - er en "lavteknologisektor". På kort eller mellemlang sigt er de indirekte driftsomkostninger imidlertid mere eller mindre "faste".

4. TVÆRNATIONALE TJENESTEYDELSER

Den virksomhed, som er beskrevet ovenfor i afsnit 3, udøves primært af en tjeneste (f.eks. et postvæsen), som præsterer indenlandske tjenesteydelser på et nationalt territorium. Når post krydser en grænse, ændres de økonomiske forhold normalt. Udtrykt i (både offentlige og private tjenesters) indtægter er fordelingen på de enkelte tjenesteydelser følgende (i cirkatal):

Tabel 2: *Andele af postmængde og indtægter*

Tjenesteydelser	Postmængde	Indtægter
Indenlandske	93%	90%
Fællesskabsinterne	4%	5%
Internationale	3%	5%

Kilder: Flere

Ved en analyse af de relevante økonomiske forhold bør det bemærkes, at der forekommer to forskellige former for tværnational postvirksomhed: En og samme tjeneste tager sig af alle faserne lige fra indsamling til omdeling, eller tjenesten i "afsenderlandet" overgiver posten til en anden tjeneste, der sørger for omdelingen i "modtagerlandet".

I det første af disse eksempler (som beskriver situationen i visse store private eksprestjenester) er de økonomiske forhold stort set de samme som ved indenlandsk virksomhed, dvs., at der er betydelige faste omkostninger ved nettet, hvormed stigninger eller fald i postmængden kun har en mindre marginal virkning.

Da sådanne tjenester sandsynligvis har lokale datterselskaber i alle de pågældende lande, har de muligvis et internt faktureringssystem, som fordeler omkostningerne med det resultat, at direktørerne i modtagerlandet betragter omkostningerne som variable.

Det andet eksempel beskriver omstændighederne ved næsten al tværnational brevbesørgelsesvirksomhed og en stor del af pakkebesørgelsesvirksomheden (uanset om denne er privat eller offentlig). Her indgår afsendertjenesten en aftale med en anden tjeneste, som skal sørge for omdelingen i modtagelseslandet.

Når der er tale om postvæsener, som omdeler post på andre postvæseners vegne, fastlægges "kontraktbestemmelserne" af Verdenspostforeningen UPU (se kapitel 3, afsnit 5.1). De økonomiske forhold omkring denne udveksling af post må betragtes både fra afsendelses- og modtagelsessiden.

4.1. UDGÅENDE POST

Ved en sådan udveksling af post er det beløb, som omdelingstjenesten opkræver, en variabel omkostning for afsendertjenesten. Denne opkrævning kan have forskellige former. Ved udveksling af brevpost mellem postvæsener sker opkrævningen i form af terminalafgifter, som i sig selv er et komplekst emne, der behandles nærmere nedenfor i afsnit 8. Der opkræves normalt terminalafgifter efter samme sats hos de to postvæsener, der udveksler post med hinanden.

Ved udveksling af pakker mellem postvæsener anvendes et andet system. Her opkræver de enkelte postvæsener landegebyrer af hinanden, men disse fastsættes af det postvæsen, der forestår omdelingen, og er ikke det samme i begge retninger. Det system, der anvendes, når postvæsener omdeler hinandens ekspresforsendelser, svarer til landegebyrsystemet, hvor det også er det postvæsen, der forestår omdelingen, der fastlægger gebyrets størrelse.

Omdelingsomkostningerne er ofte variable for private tjenester, som indgår aftale med en anden tjeneste om omdelingen, og det uanset om dens pågældende tjeneste er privat eller postvæsenet i omdelingslandet.

4.2. INDGÅENDE POST

I alt væsentligt har modtagertjenesten fortsat de samme faste omkostninger ved nettet. Hvis postmængden øges i det pågældende omdelingsområde, vil omkostningerne altså ikke stige proportionelt hermed. Omvendt medfører et fald i den mængde af tværnationale postforsendelser, som den pågældende tjeneste modtager i sit hjemland, ikke tilsvarende besparelser.

Det er måske netop af særlig stor betydning for postvæsenets brevomdelingsnet. Den tværnationale brevbesørgelse udgør gennemsnitlig 7% af den samlede brevbesørgelse (op til 47% i Luxembourg). Lidt mere end halvdelen heraf er postbesørgelse mellem EF-landene.

Denne brevbesørgelse bidrager altså til, at omkostningerne pr. enhed kan holdes på et overkommeligt niveau. På grund af misforholdet mellem omkostningerne pr. enhed ved omdeling og den kompensation der betales herfor i det nuværende terminalafgiftssystem (som behandles nærmere i afsnit 8), mener de fleste medlemsstater dog, at omkostningerne pr. enhed ved omdeling af denne post ikke bliver dækket.

Situationen er knap nok acceptabel med den nuværende mængde tværnational post (hvor en del af indtægterne fra den udgående post bruges til krydssubsidiering af tabene på den indgående). Som det fremgår af afsnit 3 i kapitel 4 forventes endda en - måske ligefrem kraftig - stigning i den tværnationale postbesørgelse som et resultat af store kunders strategier for det indre marked.

En stor del af denne stigning kan finde sted på den indenlandske postbesørgelses bekostning. Denne ændring i omdelingsstrukturen vil få en meget markant virkning på takstpolitikken. Hvis terminalafgifterne stadig ikke dækker omdelingsomkostningerne pr. enhed, kan det blive nødvendigt at forhøje taksterne for indenlandsk post.

5. OMKOSTNINGER

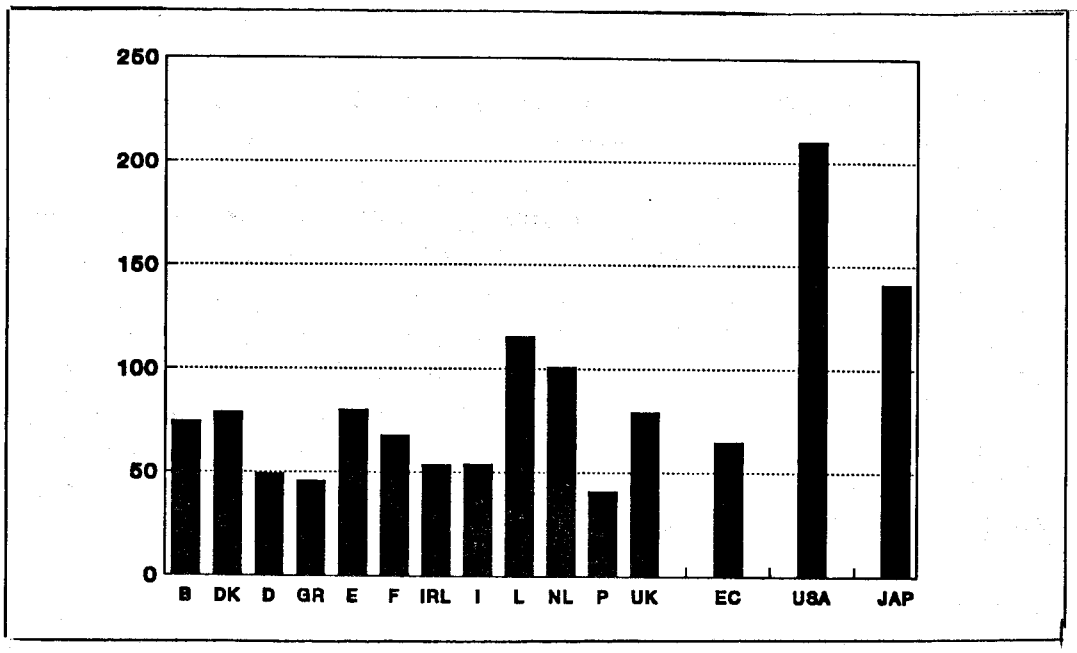
Hvilke faktorer påvirker så egentlig omkostningerne for de forskellige tjenester i EF? Hvis man ser på postvæsenerne, må man konstatere, at lønomkostninger udgør ca. 75% af driftsomkostningerne. Omkostningerne pr. arbejdsenhed (dvs. lønomkostningerne pr. arbejdstime) varierer naturligvis fra land til land.

De bliver påvirket af forholdene på det lokale arbejdsmarked, som så igen påvirkes af den øjeblikkelige økonomiske situation såvel som den forudgående udvikling i hver enkelt medlemsstat (selv ved en forsigtig vurdering af ændringerne må man således konstatere, at reallønnen i Nederlandene var konstant i 1980'erne, hvorimod den i Det Forenede Kongerige steg med 23%).

Lønomkostningerne påvirkes også af postpersonalets placering i det informelle hierarki i de forskellige erhverv. Der vil derfor uundgåeligt være forskelle i omkostningerne pr. arbejdstime.

Produktiviteten i en arbejdstime vil også variere alt afhængigt af, hvor store gennemløbsmængder der opnås. Gennemløbsmængderne udregnes ved at dividere antallet af forsendelser (eller indtægten fra samme) med antallet af arbejdsenheder (det samlede personale/det samlede antal arbejdstimer eller lønomkostningerne herved). Figur 2 nedenfor viser en enkelt produktivitetsmåling, hvor det samlede antal af postforsendelser (ekskl. adresseløse direct mail-forsendelser, men inkl. ekspresforsendelser som enkeltstående forsendelser) divideres med det samlede antal ansatte i postvæsenets posttjenester.

Figur 2: *Forsendelser pr. postansat i tusinde (1988)*



Bem.: Tallene for antal ansatte omfatter kun postansatte og ikke den del af personalet, som beskæftiger sig med finansielle tjenesteydelser.

Kilde: Sofres undersøgelse

Det tal for antal ansatte, der anvendes som nævner i beregningen, omfatter kun det personale i postvæsenet, der er ansat inden for postområdet. Det drejer sig om omkostninger, der (som beskrevet ovenfor i afsnit 3) for størstedelens vedkommende er faste. Svingninger i gennemløbsmængden kan derfor i vidt omfang afhænge af postmængden. Det skal fremhæves, at denne tabel kun skal give et generelt indtryk: Det er klart, at produktiviteten påvirkes af andre faktorer såsom den relative befolkningstæthed og den grad af forudgående sortering, som kunden foretager. Der er desuden ikke taget hensyn til tjenesteydelsens kvalitet.

Nu melder et vigtig spørgsmål sig: I hvilken udstrækning afhænger "gennemsnitsborgerens" brug af postvæsenet af eksterne økonomiske forhold, og i hvilken udstrækning er den afhængig af faktorer, som postvæsenet har indflydelse på?

Figur 3 i kapitel 4, afsnit 3.2, viser, at der er en direkte forbindelse mellem den generelle økonomiske aktivitet og brugen af postale tjenesteydelser. Hvis man imidlertid kun ser på faktorer, som

postvæsenet har indflydelse på, er nogle mere effektive end andre. Alle postvæsener vil selvfølgelig kunne reducere deres omkostninger. Hvis disse reduktioner omsættes til lavere realpriser, vil konsekvensen være en stigning i postmængden. Dermed kan der opstå en "god" cirkel, hvor en større postmængde medfører lavere omkostninger pr. enhed, som så igen begrænser behovet for prisstigninger.

Et andet vigtigt punkt er, at kvaliteten af den tilbudte tjenesteydelse - som den opfattes af kunden - direkte påvirker postforsendelsernes karakter. Jo bedre kvaliteten i kundens øjne er, jo mere sandsynligt er det, at kunden vil sende vigtige postforsendelser igennem det almindelige system - forsendelser som f.eks. forretningsbreve, fakturaer, kontoudtog osv. Sådanne forsendelser kan medføre større omkostninger, idet de skal prioriteres højere, men taksterne er så sat tilsvarende højere med passende fortjenestemargener.

Det modsatte gælder også. Jo dårligere kvaliteten i kundens øjne er, jo mere vil postvæsenet blive brugt som sidste udvej. Det vil modtage flere og flere masseforsendelser af lav værdi, som ofte tiltrækkes af - tabsgivende - særtakster (se nedenfor i afsnit 6.3).

Produktivitetsfremmende foranstaltninger er kort sagt ikke nok. Postforsendelsernes karakter er altafgørende for indtægts-/omkostningsstrukturen og påvirkes direkte af den kvalitet, tjenesteydelsen har i køberens øjne.

6. RENTABILITET OG TAKSTFASTSÆTTELSE

Tabel 3 viser rentabiliteten i EF's postvæsener på basis af overskud og underskud. Postvæsenets finansielle tjenesteydelser, som normalt er overskudsgivende, er ikke medtaget i disse tal (se nedenfor i afsnit 7.1). (Der foreligger ikke tal for private tjenesters EF-virksomhed).

Tabel 3: *Rentabiliteten i EF's postvæseners posttjenester* (1988)

Medlemsstater	Samlede omkostninger	Samlede indtægter	Overskud/ Underskud	Overskud/ Underskud som procent af indtægterne
	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	%
Belgien (note 1)	745.9	503.1	- 242.8	- 48.3
Danmark	840.9	806.4	- 34.5	- 4.3
Tyskland	8 210.0	7 000.0	- 1,210.0	-17.3
Grækenland	123.5	100.3	- 23.2	- 23.1
Spanien	1 000.0	692.3	- 307.7	- 44.4
Frankrig	7 838.0	7 340.0	- 498.0	- 6.8
Irland	189.0	187.7	- 1.3	- 0.7
Italien	3 709.5	2 651.1	- 1,058.4	- 39.9
Luxembourg	45.0	42.3	- 2.7	- 6.4
Nederlandene	1 731.0	1 778.0	+ 47.0	+ 2.6
Portugal	169.8	134.0	-35.8	- 26.7
Det Forenede Kongerige	4 484.0	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4
I alt	29 086.1	25 878.0	3 208.4	- 12.4

Note 1: Indkomsten under Belgien indeholder ikke et beløb på 321 mio. ECU, som postvæsenet har modtaget fra regeringen til dækning af tabsgivende tjenester (se afsnit 7.2 nedenfor).

Kilde: Sofres undersøgelse

Hvad er grunden til disse forskelle i rentabiliteten? Forskelle i den kommercielle ekspertise og i effektiviteten spiller en vigtig rolle, men det gør de forskellige takstpolitikker også.

Der synes at være en direkte sammenhæng mellem indtægt pr. forsendelse og den relative rentabilitet i de forskellige postvæsener. I tabel 4 nedenfor sammenlignes den statistiske rækkefølge ved rentabilitetsmargener og den gennemsnitlige indtægt pr. forsendelse.

Rentabilitetsmargenerne, der fremkommer ved at overskud/underskud sættes i forhold til udgifterne, angives i statistisk rækkefølge. Tillige angives den gennemsnitlige indtægt pr. forsendelse. Denne beregnes ved at dividere de samlede indtægter med antallet af forsendelser (ekskl. adresseløse forsendelser).

Tabel 4: *Potentiel forbindelse mellem rentabilitet og takstfastsættelse*

Medlemsstat	Indtægter	Overskud/ Underskud	Procentuel margen	Statistisk rækkefølge	Indtægt pr. forsendelse	Statistisk rækkefølge
	(Mio. ECU)	(Mio. ECU)			(ECU)	
Belgien	503.1	- 242.8	- 48.3%	12	0.26	7
Danmark	806.4	- 34.5	- 4.3%	4	0.50	1
Tyskland	7 000.0	- 1 210.0	- 17.3%	7	0.47	2
Grækenland	100.3	- 23.2	- 23.1%	8	0.21	10
Spanien	692.3	- 307.7	- 44.4%	11	0.14	12
Frankrig	7 340.0	- 498.0	- 6.8%	6	0.45	3
Irland	187.7	- 1.3	- 0.7%	3	0.36	4
Italien	2 651.1	- 1 058.4	- 39.9%	10	0.25	8=
Luxembourg	42.3	- 2.7	- 6.4%	5	0.25	8=
Nederlandene	1 778.0	+47.0	+ 2.6%	2	0.31	6
Portugal	134.9	- 35.8	- 26.5%	9	0.19	11
Det Forenede Kongerige	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4%	1	0.33	5

Kilde: EF-Kommissionens analyse

Hvad er årsagen til disse takstforskelle? Der er selvfølgelig omkostningsforskelle, som postvæsenerne ikke er herrer over. Hovedårsagen er imidlertid forskellige holdninger til takstfastsættelse. Det belyses i tabel 5 nedenfor, som sammenligner den gennemsnitlige indtægt pr. forsendelse med grundtaksten for breve.

Det er ikke forbavsende, at nogle postvæsener har en gennemsnitlig indtægt pr. forsendelse, som ligger under grundtaksten. Alle postvæsener har store kunder, som nok fortjener at få visse rabatter som modydelse for arbejde, som sparer postvæsenet for visse omkostninger. Den egentlige forklaring ligger imidlertid i de særtakster, som tilbydes ud fra forsendelsernes indhold (for Italiens vedkommende er det spørgsmålet, om tallene er præcise, eller om der er problemer med indtægtssikringen).

Der lægges tillige i forskellig udstrækning pres på postvæsenerne, for at de skal holde priserne nede - også selv om priserne måske burde sættes op for at dække omkostningerne. Over en periode medfører den kumulative effekt betydelige tab. Det kan være nødvendigt at forhøje realprisen gradvist over en meget lang periode for igen at skabe balance i postvæsenets regnskaber.

Tabel 5: *Postvæsenets indtægt pr. postforsendelse*

Medlemsstat	1 Indtægt pr. forsendelse (ECU)	2 Grundtakst for breve (ECU)	Indeks [Spalte 1/Spalte 2]
Belgien	0.26	0.33	0.788
Danmark	0.50	0.47	1.064
Tyskland	0.47	0.50	0.940
Grækenland	0.21	0.17	1.235
Spanien	0.14	0.15	0.823
Frankrig	0.45	0.33	1.360
Irland	0.36	0.36	1.000
Italien	0.25	0.50	0.500
Luxembourg	0.25	0.28	0.890
Nederlandene	0.31	0.32	0.969
Portugal	0.22	0.18	1.244
Det Forenede Kongerige	0.33	0.28	1.179

Kilde: EF-Kommissionens analyse

I det følgende behandles takstudligning, regnskabsprincipper, gennemsigtighed og særtakster.

6.1. TAKSTUDLIGNING

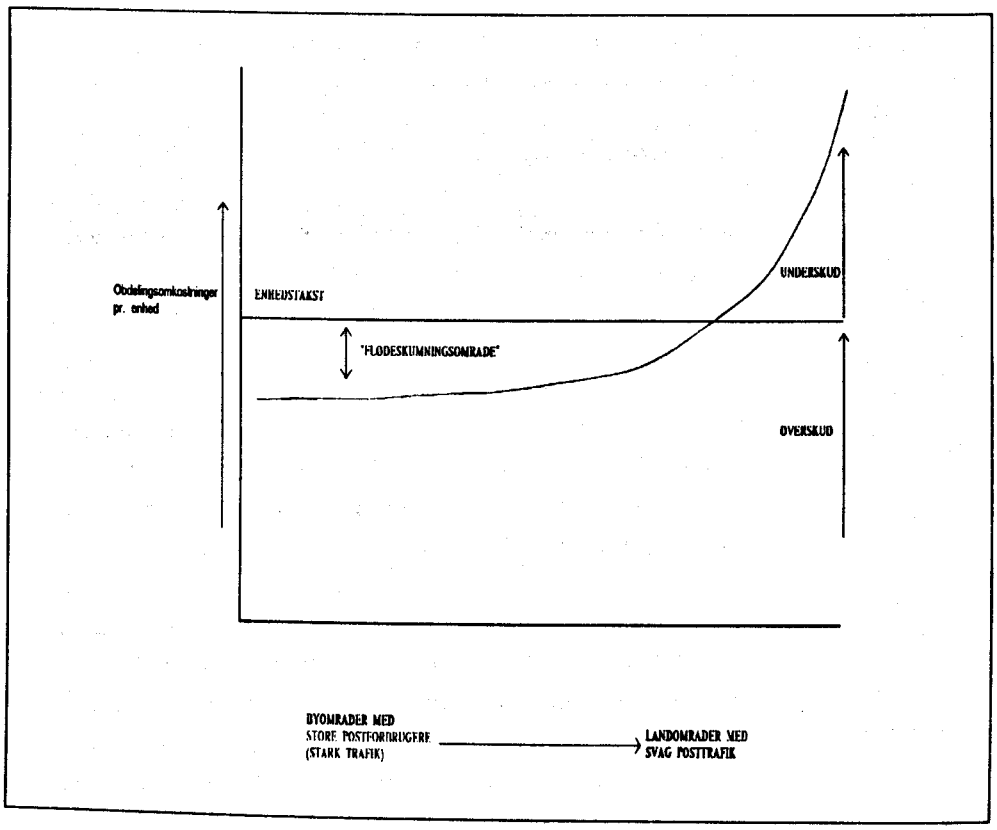
Som alment gældende takst for brevbesørgelse på de nationale territorier anvender alle EF-postvæsener én enkelt enhedstakst, hvor der kun sondres mellem forskellige vægtklasser og ikke mellem afsendernes eller modtagernes forskelligartede geografiske placering (udover den enkelte takst for hele det nationale territorium tilbyder det spanske postvæsen også en særlig takst for omdeling i indsamlingsbyen). Denne enhedstakst betegnes ofte med det franske udtryk "péréquation tarifaire" og kunne på dansk kaldes "takstudligning".

Princippet bag takstudligning er, at de forskellige omkostninger ved indsamlingen og omdelingen i de forskellige områder bør udlignes til et gennemsnit. Alternativet ville være at fastsætte cost-plus-priser på grundlag af de faktiske omkostninger i de forskellige geografiske områder. Dette ville medføre en mangfoldighed af priser og ville nok blive betragtet som unfair over for dem, som postteknisk set bor i områder med højere omkostninger.

Gennemsnittet ved takstudligningen vil naturligvis ligge højere end de faktiske omkostninger i områder med lave omkostninger såsom bycentre. Det vil også ligge under omkostningerne i områder med mere landlig (eller mindre bymæssig) karakter. Omkostningerne plejer i sidstnævnte tilfælde at være højere, idet postmængderne er mindre (f.eks. ved indsamling), men også fordi adgangsstederne (postkasser ved indsamlingen eller postadresser ved omdelingen) ganske enkelt ligger mere spredt og derfor er dyrere at nå.

Det bør bemærkes, at omkostningernes yderpunkter varierer markant, når de udtrykkes i forhold til gennemsnittet. Et postvæsen har udregnet, at den billigste samlede proces (fra indsamling til omdeling) ligger på 70% af gennemsnitsomkostningerne, hvorimod den dyreste ligger på mere end 10 gange gennemsnittet. I modsætning hertil er postmængden i områder med lavere omkostninger betydelig større end i områder med høje omkostninger.

Figur 3: *Udligning mellem overskuds- og underskudsgivende områder*



Kilde: EF-Kommissionen

Gennemsnitsprincippet, der anvendes til at fastsætte samme takst for en forsendelse på hele det nationale territorium, indebærer en risiko for den tjeneste, der tilbyder universel service med takstudligning, hvis andre virksomheder kan etablere sig på markedet og udvælge de områder, de ønsker at betjene. Risikoen for at andre således "skummer fløden" og render med profitten illustreres grafisk i figur 3.

Ud af X-aksen er de forskellige indsamlings- og omdelingsområder angivet, og op ad Y-aksen omdelingsomkostningerne pr. enhed. Omdelingsomkostningerne udgør en kurve, der er lavest i tætbefolkede byområder, stiger svagt efterhånden som den bymæssige bebyggelse aftager for endelig at stige kraftigt i landdistrikterne. Takstudligningen er angivet som en horisontal linje. En tjeneste, der ønsker at etablere sig på markedet, vil sandsynligvis ikke være interesseret i det område, der ligger over denne linje, og hvor indtægterne pr. enhed ikke dækker omkostningerne. Området under linjen, hvor omkostningerne er under gennemsnittet, er sandsynligvis mere tillokkende (hvor tillokkende afhænger af, om postvæsenets aktiviteter som helhed gav overskud eller underskud, og af, hvilke forskelle der er i offentlige og private tjenesters driftsomkostninger ved direkte sammenlignelige ydelser).

Hvis en anden tjeneste kommer ind på markedet og koncentrerer sig om de områder, hvor postvæsenets faktiske omkostninger ligger under de gennemsnitlige (dvs. de overskudsgivende områder), vil postvæsenets gennemsnitsomkostninger øges. Hvis alle omkostninger var variable, ville der være tale om en ret jævn stigning. Da en stor del af omkostningerne imidlertid er faste, vil stigningen i gennemsnitsomkostningerne være meget markant.

Det er for at sikre universel service, at de enkelte medlemsstater har monopoliseret en række tjenesteydelser. Normalt betragtes det i hvert fald som et nyttigt biprodukt, at postvæsnerne, som præsterer de monopoliserede tjenesteydelser, kan tilbyde en takstudligning for indenlandske tjenester (visse medlemsstater går videre og fastsætter, at postvæsenet som monopoltjeneste er forpligtet til at foretage en takst-udligning).

For indenlandske tjenesteydelser er det måske i mindre grad nødvendigt at sondre mellem de mulige årsager til, at man skal have en sådan række monopoliserede tjenesteydelser (altså sondre mellem en sikring af en universel service og et

eventuelt behov for takstudligning). Det er imidlertid vigtigere at foretage en sådan sondring ved tværnational post. Den universelle betjening ved tværnational post mellem medlemsstater sikres i øjeblikket faktisk ved at indenlandske tjenesteydelser (inkl. omdeling af indgående tværnational post) ligger inden for monopolområdet.

Alle postvæsener tilbyder andre EF-lande sådanne tjenesteydelser til en enhedstakst (i øjeblikket er forskellene i omkostninger mellem de forskellige destinationer sandsynligvis mindre end for indenlandsk post, hvilket ville ændre sig, hvis terminalafgifterne blev knyttet snævrere sammen med de indenlandske takster). Ni af de tolv medlemsstaters postvæsener tilbyder at besørge 20-grams breve til andre EF-lande til samme takst, som gælder for indenlandsk postbesørgelse (dette initiativ var faktisk en reaktion på Kommissionens henstilling i 1979 om, at indenlandske takster burde anvendes på Fællesskabets interne brevforsendelse i det mindste inden for den første vægtklasse). Et af de ni postvæsener, nemlig det franske, tilbyder samme takster for indenlandsk og fællesskabsintern postbesørgelse af breve indtil 100 g.

6.2. REGNSKABSFØRELSE

Ligesom inden for andre sektorer er der i de forskellige medlemsstater forbundet forskellige regnskabsprincipper med de forskellige holdninger til takstfastsættelse. Det ser også ud til, at de forskellige postvæsener opfatter omkostninger på forskellige måder. Det er specielt ikke klart, i hvilken udstrækning de faste omkostninger fordeles korrekt på de forskellige poststrømme (eller posttjenester), som bruger det net, der skaber de faste omkostninger.

I tilknytning hertil dukker spørgsmålet om gennemsigtighed op. Uden en vis gennemsigtighed kan man ikke identificere de tab, som mange postvæsener har på særtakster for tryksager (se nedenfor i afsnit 6.3).

Det vil nok også være rimeligt med en vis gennemsigtighed i forbindelse med de ikke-monopoliserede tjenesteydelser, som delvis præsteres ved anvendelse af monopoltjenestens net. De nationale myndigheder kunne måske tænkes at ville undersøge, hvordan taksterne fastsættes, for at sikre, at de ihvertfald dækker marginalomkostningerne.

6.3. SÆRTAKSTER

Ved særtakster forstås her takster, som indeholder rabatter, der ydes uafhængigt af eventuelle omkostningsbesparelser som følge af karakteren af den afsendte post. I afsnit 8.4 i det foregående kapitel beskrives den politik (de nationale regeringers eller postvæsenernes egen), som har ført til særtakster. Her skal blot den økonomiske virkning af en sådan postpolitik behandles.

Det er en politisk afgørelse, om der skal tilbydes særtakster. De medfører betydelige tab for de postvæsener, der tilbyder dem. Disse tab skal dækkes ind på anden vis - enten ved krydssubsidier fra andre postkunder (og sommetider telekommunikationskunder) eller ved direkte subsidier fra regeringen. De skaber et alvorligt styringsproblem: det samlede tabs størrelse er afhængigt af, hvilken brug kunderne gør af taksterne, og er ikke underlagt postvæsenernes egen kontrol.

Postvæsenernes særtakster skal også ses ud fra de private tjenesters synsvinkel. Tabel 6 nedenfor viser forholdet mellem rabatniveauet og publikationers procentvise andel af den samlede brevpost.

Tabel 6: *Postvæsener - omkostningsdækning ved distribution af tryksager*

Medlemsstater	Omkostningsdækning %	Avisers og blades procentvise andel af den samlede brevpost %
Belgien	18.5	22
Danmark	51.9	29.3
Tyskland	56	11.5
Grækenland	98	24.5
Spanien	5	3.1
Frankrig	33	11.8
Irland	80	n/a
Italien	6	35.7
Luxembourg	19.3	23.5
Nederlandene	75	13.7
Portugal	40	11.0
Det Forenede Kongerige	100	3.0

Kilde: Verdenspostforeningen UPU (1989)

Der synes for alle lande - med undtagelse af Grækenland og Spanien (måske på grund af kvalitetskrav) - at være en snæver forbindelse mellem omkostningsdækning og avisers og blades andel af den samlede brevpost. Hvis særtaksterne får brugerne til at lade private tjenester ude af betragtning, er konsekvensen, at de afholder andre fra at etablere mulige alternative net til distribution af aviser og blade.

Hvis kvaliteten er i højsædet, vil postvæsenets lavere priser ikke afholde en udgiver (f.eks. af en avis) fra at søge en hurtigere levering sikret på alternativ vis, selv om det er dyrere. For andre publikationers vedkommende (som f.eks. månedlige udgivelser eller reklamer) er kvaliteten ikke så vigtig, hvorfor prisen er den afgørende faktor ved valg af tjeneste.

I sådanne tilfælde er postvæsenets lave priser attraktive. Da sådanne priser normalt er tabsgivende for postvæsenet, afholder de forskellige subsidier og krydssubsidier, som finansierer tabene, reelt andre tjenester fra at komme ind på markedet.

Disse tjenester skal nemlig opnå en fortjeneste, og selv om de måske har lavere omkostninger pr. enhed end postvæsenet, kan de måske ikke konkurrere på de priser, som de faktisk må markedsføre deres produkter til.

7. FINANSIERING

Hvordan finansieres tabene på de enkelte tjenesteydelser, specielt på tjenesteydelser med særtakster? Og hvordan finansieres tabene på posttjenesteydelserne (på i alt 3,2 mia. ECU i 1988), sml. tabel 3? Der er to muligheder: Krydssubsidiering eller central finansiering.

7.1. KRYDSSUBSIDIERING

Det er klart, at de tjenesteydelser, der ikke tilbydes til særtakster, krydssubsidierer tjenesteydelser, der præsteres til sådanne særtakster. Men som tabel 3 viser, er enten taksterne for førstnævnte kategori af tjenesteydelser ikke høje nok til at bære denne krydssubsidiering og samtidig give et nettooverskud, eller også er rabatterne ved særtaksterne så høje, at de ikke kan dækkes ved hjælp af overskuddet fra de almindelige takster (der er egentlig tale om to sider af samme sag).

En anden vigtig indtægtskilde er postvæsenets finansielle tjenesteydelser. De er generelt overskudsgivende og - som det ses af tabel 7 nedenfor - med til at reducere det samlede underskud eller vende det til et nettooverskud.

Generelt set reducerer overskuddet på de finansielle tjenesteydelser EF's postvæseners samlede underskud på alle aktivitetsområder fra 3,2 mia. ECU til 1,95 mia. ECU. Tabet reduceres således fra 12,4% af omsætningen til 5,1%.

Tabel 7: *Postvæsener: Finansiering via finansielle tjenesteydelser (for 1988 i mio. ECU).*

Medlemsstater	Finansielle tjenesteydelser			Post-tjenesteydelser	Nettoresultat
	Omkostninger	Indtægter	Overskud	Overskud/ Underskud (Note 1)	Overskud/ Underskud
Belgien	299.8	270.3	- 29.5	+ 78.2	+ 48.7
Danmark	271.5	350.0	+ 78.5	- 34.5	+ 44.0
Tyskland	2,180.0	2,180.0	---	- 1,210.0	-1,210.0
Grækenland	30.0	35.7	+ 5.7	- 23.2	- 17.5
Spanien	300.0	488.0	+ 188.0	- 307.7	- 119.7
Frankrig	4,381.0	5,026.0	+ 645.0	- 498.0	+ 147.0
Irland	56.0	59.0	+ 3.0	- 1.3	+ 1.7
Italien	1,422.0	1,436.0	+ 14.0	- 1,058.4	- 1,044.4
Luxembourg	8.0	10.4	+ 2.4	- 2.7	- 0.3
Nederlandene	1,070.0	1,320.0	+ 250.0	+ 47.0	+ 297.0
Portugal	19.0	20.0	+ 1.0	- 35.8	- 34.8
Det Forenede Kongerige	1,684.0	1,783.0	+ 99.0	+ 159.0	+ 258.0
I alt	11,721.3	12,978.4	+ 1,257.1	- 2,887.4	- 1,630.3

Note 1: Overskuddet på de postale tjenesteydelser for Belgien viser resultatet efter modtagelse af en statsstøtte på 321 mio. ECU.

Kilde: Sofres undersøgelse

Nogle postvæsener anvender en anden kilde til krydssubsidiering inden for samme organisation, nemlig overskuddet fra deres teletjenester (i de fleste medlemsstater refererer teletjenesten og postvæsenet til samme ministerium). Sådanne krydssubsidieringer forventes at ophøre i den nærmeste fremtid, da

de enkelte regeringer i større og større udstrækning ønsker at sikre, at teletjenesterne operationelt set fungerer som selvstændige enheder.

I forbindelse med sådanne krydssubsidier (fra en tjenesteydelse til en anden, fra en operationel funktion inden for postvæsenet til en anden eller fra teletjenesten til postvæsenet) melder det samme fundamentale spørgsmål sig: I hvilken udstrækning har de krydssubsidierende enheder mandat til at forlange unødvendigt høje priser for deres tjenesteydelser for at kunne krydssubsidiere andre? Et sådant mandat kan bygge på en politisk beslutning eller på en klar kommerciel konstatering af, at krydssubsidier finansieres på denne måde.

I de tilfælde hvor de krydssubsidierende tjenesteydelser præsteres på det konkurrencebaserede, ikke-monopoliserede område (som ved postvæsenets eksprestjenester og finansielle tjenester), vil markedskræfterne udgøre en tilstrækkelig kontrol. Det er så en intern afgørelse, om det overskud, der er opnået på det konkurrencebaserede marked, skal anvendes til finansiering af tab på andre områder.

Der melder sig imidlertid en række spørgsmål, hvis de krydssubsidierende tjenesteydelser præsteres på monopolområdet - specielt hvis de tabsgivende tjenesteydelser, som skal modtage krydssubsidierne, præsteres på det ikke-monopoliserede område (som det i den eksisterende nationale lovgivning oftest er tilfældet, når det drejer sig om tryksager).

Som nævnt ovenfor i afsnit 6.1 medfører takstudligningen en geografisk krydssubsidiering. Det gøres i den forbindelse imidlertid normalt helt klart, at en beskyttelse af monopoltjenesten er nødvendig, hvis omkostningerne skal kunne deles mellem overskuds- og underskudsgivende områder. De fleste kunder har desuden behov for at få omdelt post på begge områder.

Det forhold er et andet, end når en kunde hos én tjeneste betaler en højere pris end nødvendigt for at krydssubsidiere en anden tjenestes kunde (enten afsender eller modtager).

7.2. CENTRAL FINANSIERING

Hvis postvæsenet på trods af krydssubsidiering stadig er tabsgivende, fungerer regeringen som finansieringskilde.

I mindst ét tilfælde, nemlig i Belgien, gennemføres denne finansiering på kommercielt grundlag. Regeringen pålægger postvæsenet at udføre visse opgaver, som den ved er tabsgivende. Antallet af forsendelser forbundet hermed udregnes en gang om året, og prisen herfor beregnes på grundlag af en given takst. Derefter betaler regeringen det pågældende beløb til postvæsenet. Således betalte den belgiske regering i 1988 321 mio. ECU til postvæsenet.

Andre postvæsener modtager midler på en mindre gennemsigtig måde. Det må antages at de årligt forhandler med deres respektive regeringer om, hvor store centrale subsidier, der er nødvendige. Den type beregninger, som det belgiske postvæsen anvender, indgår sandsynligvis også i forhandlingerne.

I modsætning hertil er nogle postvæsener nettobidragydere til deres regeringer. Således måtte f.eks. det danske postvæsen i 1988 betale 86 mio. ECU af sine indtægter til den danske regering, hvilket vendte et overskud på 44,1 mio. ECU til et samlet tab på 41,4 mio. ECU. Det britiske postvæsen skal ikke blot betale selskabsskat af sit overskud, men også købe en vis (varierende) mængde statsobligationer hvert år (som giver postvæsenet en renteindtægt).

8. TERMINALAFGIFTER

Tværnational brevpost omfatter breve som indleveres i et land til omdeling i et andet. Når en kunde indleverer et sådant brev, får afsenderpostvæsenet indtægterne fra kunden, mens modtagerpostvæsenet intet får. Det er imidlertid modtagerpostvæsenet som har omkostningerne ved omdelingen af forsendelsen, og disse omkostninger kan meget vel udgøre mere end halvdelen af hele processens samlede omkostninger (ved afsendelsesbehandling, befordring og modtagelsesbehandling).

I lang tid gik UPU's medlemmer som princip ud fra, at den tværnationale post var i balance, idet man antog, at samme postmængde og samme posttype gik i begge retninger ved en udveksling mellem to postvæsener. Det blev imidlertid klart, at et sådant princip, som sikkert aldrig har været korrekt, førte til, at nogle postvæsener fik en alt for lav kompensation for omdelingen.

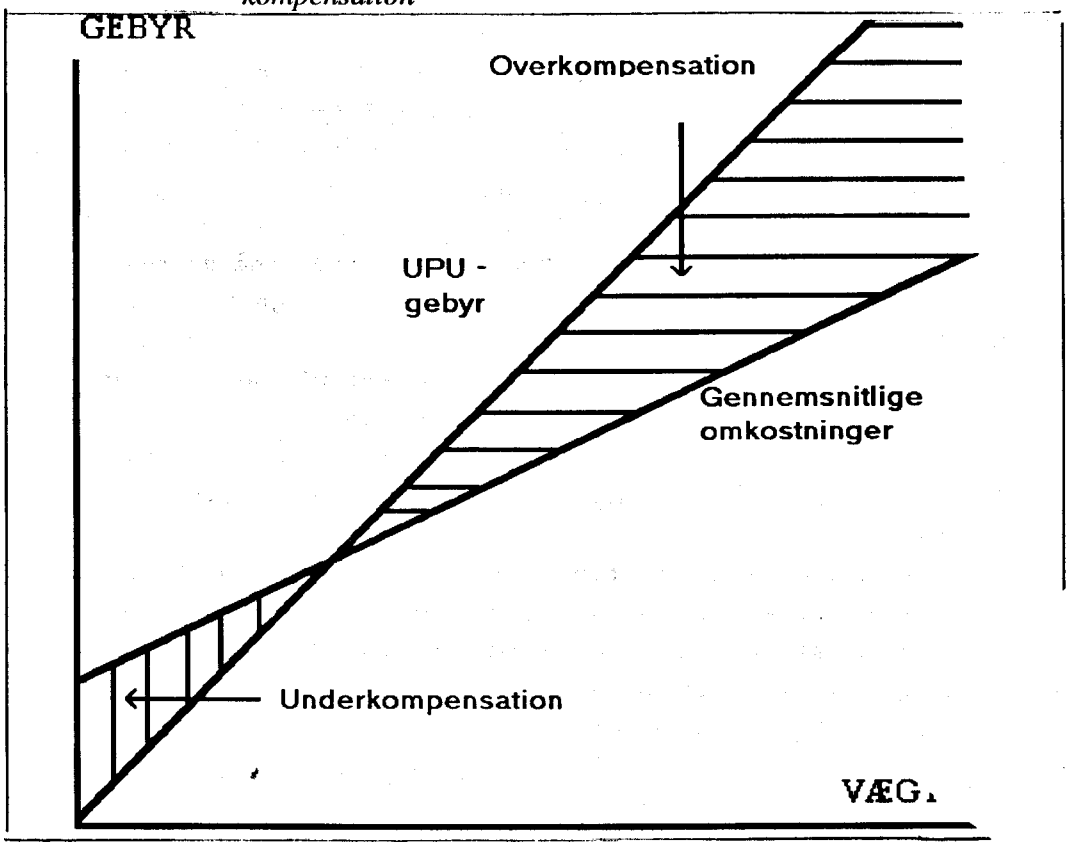
Derfor indførte UPU i 1969 et kompensationssystem ved navn terminalafgifter, som yder det postvæsen, som forestår omdelingen, kompensation på grundlag af forsendelsernes samlede vægt. Disse gebyrer, som i en vis udstrækning favoriserede mindre udviklede lande (som der er flest af i UPU), blev på de efterfølgende konferencer øget i faktiske priser.

Terminalafgifterne er en kompleks sag. En mere fuldstændig beskrivelse findes i bilag 8. Her skal blot nævnes, at et system, der ene og alene er bygget på vægt, uundgåeligt vil føre til forskelle mellem de reelle omdelingsomkostninger og den kompensation, som betales herfor. For det første hænger omdelingsomkostningerne snævrere sammen med antallet af forsendelser end med deres samlede vægt. For det andet blev der betalt samme kompensation uanset, hvilken omdelingsservice der blev krævet. For det tredje ignorerer et enkelt universelt gældende system det forhold, at omkostningerne pr. enhed vil variere - for det meste af andre grunde end effektivitetsgrunde.

Figur 4 nedenfor angiver misforholdet mellem et vægtbaseret system og de gennemsnitlige omkostninger. Linjen for de vægtbaserede terminalafgifter stiger stejlt fra nul, hvorimod linjen for gennemsnitsomkostninger viser, hvordan omkostningerne pr. forsendelse stiger noget svagere efterhånden som vægten øges. Konsekvensen er, at der ved meget lav vægt er tale om underkompensering og ved større vægt om overkompensering.

Disse misforhold er af betydning ved remail-forsendelser (som beskrives nærmere i afsnit 9). Med risiko for at overforenkle kan man sige, at der i det underkompenserede område er skabt omkostningsbetingelser, som fremmer A-B-C-remail, og i det overkompenserede område betingelser, som fremmer A-B-B-remail.

Figur 4: *Terminalafgifter: sammenligning af omkostninger og kompensation*



Konsekvensen var faktisk, at mange postvæsener pådrog sig omdelingsomkostninger, som var en hel del højere end de terminalafgifter de modtog (det gælder for størstedelen af EF's postvæsener). De måtte finansiere disse tab via en højere fortjenestemargen på udgående post. Hvis postvæsenerne fortsat havde haft en rimelig mængde udgående post, ville situationen måske fortsat have været acceptabel.

Det uretfærdige i selve terminalafgiftsystemet gjorde imidlertid remail-forsendelse til en konkurrencefaktor, som begyndte at reducere de fleste postvæseners indtægter fra udgående post.

Misforholdet ved terminalafgifterne skulle og skal naturligvis tages op. I 1987 var der flere CEPT-postvæsener, der oprettede et andet terminalafgiftsystem med et gebyr pr. forsendelse (samt et vægtgebyr, som er lavere end UPU-vægtgebyret). Kompensationsydelsen skulle derfor ligge tættere på de reelle omdelingsomkostninger.

Mange af de største postvæsener samarbejder inden for CEPT-ordningen. Den omfatter nu seks af de største EF-stater (i forhold til mængden af international post), alle EFTA-landene (med undtagelse af Østrig) samt Australien, Canada og USA.

Det bør imidlertid fremhæves, at en sammenslutning af flere private tjenester, nemlig International Express Carriers Conference (IECC), har indgivet en klage til EF-Kommissionen, hvori de hævder, at denne ordning er konkurrencebegrænsende, for så vidt den forsøger at begrænse remail-aktiviteterne. Kommissionen har foretaget en undersøgelse i overensstemmelse med EF's konkurrenceregler og har indledt formel procedure.

Selv om CEPT-systemet stadig ligger tættere på de reelle omkostninger end UPU-systemet, bygger det stadig på et gennemsnit for de involverede postvæsener. Det har den fordel, at det er lettere at administrere og samtidig stimulerer landene til at forbedre omkostningseffektiviteten i omdelingssystemet. Det tager imidlertid ikke højde for de markante omkostnings- og takstforskelle, der eksisterer de enkelte postvæsener imellem (sågar europæiske postvæsener imellem).

Postvæsenerne i de fem lande i Nordisk Råd (inkl. Danmark) har gennemført et system, som yder kompensation til omdelingspostvæsenet i form af en vis procent af sidstnævntes faktiske takster. Visse andre postvæsener undersøger parvis muligheden for at anvende nationale takster som grundlag for opkrævning af gebyrer hos hinanden.

I mellemtiden har UPU også taget en del af problemet med terminalafgifterne op. For de fleste poststrømmes vedkommende er der (medmindre andet er aftalt) forskellige gebyrer for breve og tryksager. Systemet bygger stadig på vægt og er derfor i meget stor udstrækning afhængig af den generelle gennemsnitsvægt pr. forsendelse inden for de to posttyper (dvs. breve og tryksager).

UPU har også lavet et andet gebyrsystem for poststrømme, hvor gennemsnitsvægten afviger markant fra det generelle gennemsnit. Dette system bygger på et gebyr pr. forsendelse samt et vægtgebyr. Det er imidlertid ikke klart, hvordan dette system skulle kunne anvendes i praksis.

Det står således klart, at der helt tydeligt er vilje til at forbedre terminalafgiftssystemet. Det er alment anerkendt, at der fortsat vil være behov for et eller andet terminalafgiftssystem som kompensationsordning for de 170 lande, som er medlemmer af UPU. Dertil kommer, at det næppe vil være praktisk at opkræve betaling ved at anvende omdelingspostvæsenets takster på hver enkelt forsendelse; ved kompenseringen vil der stadig være behov for en eller anden form for "bundtning". Hvis det altså er nødvendigt at anvende terminalafgifter, må man forsøge at finde det eller de optimale systemer.

I den forbindelse vil det blive endnu mere presserende at oprette et terminalafgiftssystem, som yder den rette kompensation til omdelingspostvæsenet. De forskellige remail-systemer (som beskrives nedenfor) har allerede vist, hvor svaghederne i UPU-systemet er. Nogle af de konsekvenser, som det indre marked vil få for poststrømmens karakter (se kapitel 4, afsnit 9), vil virke forstærkende på dette forhold, idet de vil gøre den centrale del af den nuværende indenlandske poststrøm til en tværnational poststrøm.

Det kan meget vel vise sig nødvendigt at indføre et system, som er tættere knyttet til hver enkelt postvæsens indenlandske adgangsbetingelser for at vise, at adgangsbetingelserne er ens for alle postafsendere, uanset hvordan de ønsker at få adgang til omdelingslandets monopoliserede tjenesteydelser (enten ved at gå direkte ind i det indenlandske system eller indirekte via et tværnationalt system).

9. REMAIL-FORSENDELSE

Remail-forsendelse er en tværnational tjenesteydelse, som private tjenester tilbyder i konkurrence med de tjenesteydelser, som postvæsenet i kundens land tilbyder. Normalt kræver remail-virksomhed et samarbejde med postvæsenet - enten i omdelingslandet eller et tredjeland.

I bilag 9 beskrives remail-forsendelsens historiske udvikling. Deraf kan man se, hvorledes remail-forsendelse har udviklet sig delvis som resultat af et markeds behov (besørgelsen af tryksager fra USA var af dårlig kvalitet) og delvis som et resultat af en udnyttelse af UPU's terminalafgiftssystem. Som andre tjenesteydelser sælges remail-forsendelse på en kombination af pris og service. Den indbyrdes vægtning af disse faktorer afhænger af, hvilken type remail-tjenesteydelse der anvendes. Det siges sommetider, at remail-forsendelse er en prisreducerende tjenesteydelse. Det er korrekt, at priserne for remail-forsendelse ofte er lavere end for de tilsvarende tjenesteydelser hos postvæsenet, men remail-forsendelse kan også samtidig give bedre service og bedre muligheder.

Der findes normalt tre typer remail-forsendelse. Den oprindelige og stadig vigtigste er A-B-C-remail. Her indsamler en privat tjeneste international brevpost hos en stor kunde (i land A), befordrer det til et andet land (land B) og indleverer det hos postvæsenet dér til videreforsendelse til og omdeling i et tredjeland (land C).

Ved A-B-C-remail er priserne baseret på de terminalafgifter, som betales af postvæsenet i land B til postvæsenet i land C. En anden type remail-forsendelse bygger på omdelingspostvæsenets indenlandske takster. Ved denne type remail-forsendelse (ved navn A-B-B) indsamler den private tjeneste posten i land A, befordrer det til omdelingslandet (land B) og indleverer den dér hos omdelingspostvæsenet (land B).

En tredje type remail-forsendelse omfatter post, som befordres fra land A til land B med henblik på remail-forsendelse tilbage til land A. Hvis posten fysisk set befordres ud ad land A og den falder ind under bestemmelserne om monopoliserede tjenesteydelser, er dette remail-system (som benævnes A-B-A) i modstrid med land A's monopol (som behandlet ovenfor i kapitel 3, afsnit 5.1 og 6.3). Der forekommer imidlertid visse variationer af dette remail-system, for hvilke de juridiske forhold ikke er helt så klare.

De nuværende juridiske forhold i forbindelse med remail-forsendelse behandles i kapitel 3, afsnit 3.8. Her behandles også spørgsmålet om post, som indsamles i én medlemsstat, sendes som remail-forsendelse via et ikke EF-lands postvæsen tilbage til EF til levering i en anden medlemsstat (en sådan praksis kan blive mere udbredt alt afhængig af, hvilke beslutninger der træffes om det terminalafgiftssystem, der skal finde anvendelse inden for EF - se kapitel 3, afsnit 5.2).

De tre remail-systemer behandles nærmere nedenfor.

9.1. A-B-C-REMAIL

Det siges, at det erhvervsmæssigt tiltrækkende ved A-B-C-remail primært er de omkostningsbesparelser, som kan tilbydes kunderne ved udnyttelsen af misforholdene i terminalafgiftssystemet. Dette udsagn er generelt set korrekt, men skal nuanceres noget.

9.1.1. OMKOSTNINGER OG PRISER

Hvis man direkte sammenligner omkostningerne hos et postvæsen og en privat tjeneste, som tilbyder konkurrerende remail-tjenesteydelser, bør postvæsenets omkostninger være de laveste - ihvertfald i teorien.

Den væsentligste variable omkostning er terminalafgifterne. De var tidligere et UPU-gebyr, som var ens for alle - for postvæsenet i land A og for remail-postvæsenet i land B, men i dag kan de variere. Fragtomkostningerne burde være højere for den private tjeneste, idet den skal befordringere posten til remaillandet samt betale remail-postvæsenets transportomkostninger.

Et andet væsentligt variabelt element, nemlig behandling og sortering, skulle også tælle til fordel for postvæsenet, som burde kunne udnytte de (ganske vist begrænsede) stordriftsfordele ved sorteringen. Desuden skulle remail-postvæsenet logisk set øge prisen på sine tjenesteydelser med en vis fortjeneste, som så igen skulle overvæltes på remail-tjenestens kunder.

Hvordan kan det så være, at remail-tjenesterne er billigere? Som nævnt ovenfor har postvæsenerne traditionelt set sat priserne på deres udgående tværnationale tjenesteydelser op for via krydssubsidiering at finansiere de tab, de får på indgående tværnationale tjenesteydelser (sidstnævnte er den negative forskel mellem terminalafgiftskompensationen og de reelle omdelingsomkostninger). Disse tab kan være meget store.

Således er et EF-postvæsens gennemsnitlige omdelingsomkostninger ved et 20 grams brev ca. 0,25 til 0,28 ECU. UPU-kompensationen er 0,18 ECU (indtil 1991 var den kun 0,06 ECU). Eksempler på omkostningerne ved letvægtsforsendelser viser måske misforholdets yderpunkter. Et af postvæsenerne har imidlertid beregnet, at dets samlede tab på indgående post udgjorde langt over 10% af dets samlede internationale indtægter.

Disse tab skal finansieres. Hverken den private tjeneste eller det remail-postvæsen, som den private tjeneste bruger, foretager reelt nogen omdeling. Omdelingen overlades til postvæsenet i land C og betales via terminalafgiftssystemet til en fast sats.

En anden grund til at remail-virksomhed muligvis er billigere, er at remail-postvæsenet til tider tilbyder priser, som ligger under omkostningerne. Dette skyldes enten manglende viden om de faktiske omkostninger (og især en mangel på kendskab til marginalomkostningsprincippet) eller en takstpolitik, som trykker priserne. Sidstnævnte gælder især tryksagspriser.

De fleste postvæsener har lave priser for tværnationale tryksager, hvilket skyldes politisk pres fra den indenlandske trykkeri- og forlagssektor (og somme tider også UPU-henstillinger). Ofte ligger priserne under omkostningerne. Mindst ét EF-postvæsen tilbyder besørgelse af tryksager til takster, der ligger under omkostningerne til terminalafgifter - og faktisk slet ikke tager hensyn til andre variable omkostninger.

Private tjenester kan udnytte de forskellige priser. De forskellige postvæseners forskellige priser bliver til et spotmarked for den vare, som postbesørgelsen af tryksager er. På den måde kan postvæsener - ofte utilsigtet - blive remailpostvæsener (måske endda uden at vide det).

9.1.2. SERVICE

Det må generelt set forventes, at A-B-C-remail vil give en længere transittid, end hvis besørgelsen sker med postvæsenet i land A . Der er helt klart tale om en ekstra befordring (mellem land A og land B).

For luftpostens vedkommende gælder, at de direkte flyruter fra land A vil være opstået af handelstekniske og historiske grunde og normalt må forventes at svare bedre til kundens forsendelsesdestinationer end de direkte flyveruter fra land B.

Det vil imidlertid være forkert at generalisere med hensyn til remail-tjenesternes relative servicekvalitet. Den varierer alt afhængigt af antallet af remail-centre og deres placering i forhold til den endelige destination. Hvis der således f.eks. foretages en remail-forsendelse via Puerto Rico af post fra USA til Europa, vil der være tale om dårlig service, sker remailforsendelsen derimod via Amsterdam, vil der sikkert være tale om en god service.

Det forhold, at kunder udenfor EF ønsker at få omdelt post overalt i EF, er vigtigt: Det kan meget vel være, at de foretrækker at lade distributionen i Europa ske fra et sted i Europa i stedet for gennem en tjeneste i Nordamerika, som i så fald befordrer posten til de enkelte europæiske lande hver for sig.

I alle disse tilfælde foretages der primært en sammenligning med det konkurrerende postvæsen, og det bør i den sammenhæng tilføjes, at nogle postvæsener er værre end andre, når det drejer sig om transittider (i kapitel 4, afsnit 7.2 sammenlignes disse forhold hos EF's postvæsener).

Generelt set gælder det, at et postvæsen skulle kunne komme under en privat tjenestes transittider, hvis det har en effektiv afsendelsesbehandling. Det fremgår af nogle større kunders sammenlignende undersøgelser. I de tilfælde hvor postvæsenet imidlertid har en mindre effektiv afsendelsesbehandling, er den private tjeneste ofte overlegen. Det fremgår

af, at private tjenester i nogle lande kan sælge deres produkter til priser, der er højere end det konkurrerende postvæsens, og stadig fastholde en markedsandel.

Her som for de andre remailing-systemer gælder naturligvis, at service er mere end blot transittider. Service omfatter alle de aspekter, som kunden lægger mærke til - såsom indsamlingsfleksibilitet, beregningsmetoder, kreditmuligheder, klagebehandling, effektivitet ved styring af salgskonti osv. (den kunne også omfatte andre supplerende tjenesteydelser, såsom en svartjeneste for erhvervslivet - en privat tjeneste har etableret en service, som dækker visse lande, der ikke er dækket af postvæsenernes egen svartjeneste).

Med hensyn til sådanne aspekter er det på ingen måde klart, at postvæsenet er bedre stillet. I nogle tilfælde er postvæsenet måske endda helt klart dårligere stillet. Nogle postvæsener tilbyder f.eks. ikke kredit, hvilket remail-postvæsener ofte gør. En kunde kan således måske kun opnå kredit, hvis han benytter sig af en privat tjeneste. Generelt set er der imidlertid ingen grund til, at postvæsenet ikke skulle tilbyde samme forhold som private tjenester på disse områder - og rent faktisk er der da også nogle, som gør det.

9.2. A-B-B-REMAIL

Som beskrevet ovenfor vælges A-B-C-remail på grund af forskellen mellem omdelingsomkostninger og terminalafgifter. A-B-B-remail vælges på grund af forskellen mellem de indenlandske takster og terminalafgifterne. Omkostningerne i form af terminalafgifter stiger kraftigere ved hvert vægttrin end de fleste indenlandske brevtakster. Det opmuntrer private tjenester til at indsamle tungere tværnational post og afsende den fra omdelingslandet. På samme måde kan særtakster for tryksager gøre det billigere at afsende sådanne forsendelser indenlands.

Udviklingen af A-B-B-remail skyldes også ønsket om at yde en bedre service. Al post, der går igennem det traditionelle internationale brevpostsystem mellem postvæsenerne (inkl. A-B-C-remail), skal passere igennem mindst to udvekslingskontorer. Det er specielle kontorer, som postvæsenerne bruger til afsendelse og modtagelse af tværnational post. For at kunne udnytte stordriftsfordelene - også i forbindelse med behandling af international post - har hvert enkelt postvæsen kun ganske få udvekslingskontorer, hvorfor der kan opstå flaskehalse.

Private tjenester kan derimod afsende A-B-B-remail fra et hvilket som helst kontor - et, der er ganske nær ved og har en god servicekvalitet. Om de vil, kan de afsende posten til et bestemt land fra flere forskellige kontorer og derved forbedre transittiderne yderligere. De kan måske også fremskynde besørgelsen ved at befordre posten fra afsenderlandet til modtagerlandet ved hjælp af egen luftfragttjeneste (hvis de allerede råder over en sådan til deres ekspresforsendelser).

Nogle private tjenester vil måske foretrække selv at omdele al tværnational post eller en del heraf, når de har fragtet den til et andet land. Denne omdeling kaldes også "city-mailing" og blev nævnt i kapitel 3, afsnit 3.9.1. Sådanne omdelingssystemer kan meget vel være hurtigere (forsendelserne skal ikke overføres fra en tjeneste til en anden) og billigere (forsendelserne omdeles hovedsageligt kun i byområder med høj befolkningstæthed), men en del af de omdelte breve falder ganske givet ind under det lokale postvæsens monopol.

Når en sådan tjeneste kun foretager omdeling i visse områder og indleverer forsendelser med højere omdelingsomkostninger til postvæsenet, skummer den reelt fløden ved kun selv at tage sig af den overskudsgivende del. Hvad der i øjeblikket måske kun er et relativt lille irritationsmoment for postvæsenet, kunne blive et stort problem, hvis den indenlandske postbesørgelse bliver en tværnational postbesørgelse (som nævnt i kapitel 4, afsnit 9).

En anden variant af A-B-B-remail er indlevering til lokal postbesørgelse inden for et og samme land. I et sådant system indsamler en privat tjeneste posten fra kunderne og sorterer den op efter de større byer. Derefter befordres posten til disse byer og indleveres hos postvæsenet til omdeling i lokalområdet.

Baggrunden for dette system er, at servicekvaliteten tenderer til at være meget god på lokalt plan, mindre god på regionalt plan og endnu mindre god over store afstande. Hvis en sådan tjenesteydelse imidlertid skal være konkurrencedygtig på grund af enten servicekvalitet eller pris (den må antages at ville blive dyrere end postvæsenets traditionelle tjenesteydelse), må der være en bred opfattelse af, at postvæsenets servicekvalitet er dårlig. Sådanne systemer har fundet bred anvendelse i USA og er ifølge annekdoter i vækst i Italien.

9.3. A-B-A-REMAIL

Som beskrevet ovenfor medfører "fysisk" A-B-A-remail, at en postforsendelse transporteres ud af ét land og indleveres hos et andet lands postvæsen til tilbageforsendelse til (og omdeling i) førstnævnte land. Hvis man antager,at sådanne postforsendelser opfylder kriterierne for at falde ind under omdelingslandets monopolområde, er en sådan praksis i modstrid med den pågældende monopoltjenestes eksklusive rettigheder.

En sådan praksis er særlig farlig for postvæsener med høje takster, hvis priser let kan underbydes af konkurrencedygtige priser, som bygger på et system af gennemsnitsberegnede terminalafgifter. Underligt nok eksisterer denne praksis fortsat, selv om alle private tjenester og alle remail-postvæsener afskyr den.

Der er imidlertid også andre postbevægelser, som har givet anledning til lignende kontroverser, men som skal ses i et andet lys. Det er ikke usædvanligt, at forlag centraliserer trykningen af et blad, der sælges overalt i Europa, på ét sted, også selv om det udgives på flere sprog. Hvis bladet derefter indleveres til postbesørgelse i det land, hvor det trykkes, bør modtagerpostvæsenet behandle det som almindelig tværnational post - selvom det ellers kan fremtræde som indenlandsk post i omdelingslandet.

En sådan centralisering af produktionen, som kan omdanne indenlandsk post til tværnational post, vil sandsynligvis tage til i styrke, efterhånden som kunderne ændrer deres placerings- og købsstrategier som et resultat af det indre marked. En bank vil måske lave alle sine kontoudtog ét bestemt sted (i stedet for at lave kontoudtogene i hver enkelt af de lande, som den dækker), og så lade alle postforsendelser besørge derfra. På samme måde vil en annoncør måske fremstille alle sine direct mail-forsendelser på ét bestemt sted og lade dem postbesørge derfra.

Sådanne postforsendelser har måske tidligere været indenlandske postforsendelser og derfor været underlagt de indenlandske monopoler, hvilket får nogle til at spekulere på, om sådanne postbevægelser skal betragtes som en krænkelse af de indenlandske monopoler, hvis ikke forsendelserne afsendes i omdelingslandet. Det spørgsmål, der melder sig, er kort sagt følgende: Skal det fælles marked inden for trykning, elektroniske data og annoncering tilpasse sig mulige fortolkninger af postregler eller omvendt?

Et andet spørgsmål dukker op i forbindelse med de konsekvenser, som det fælles marked inden for distribution muligvis får. Et eksempel herpå kunne være et reklamebureau, som ønsker at sende post til hele Europa, inkl. det land, i hvilket det selv har hjemsted. Hvordan skal de forsendelser, som skal omdeles i reklamebureauets eget land, behandles, hvis bureauet trykker alle forsendelserne lokalt og derefter indgår en distributionsaftale med et andet lands postvæsen? Falder sådanne postforsendelser ind under postvæsenets monopolområde eller ikke?

10. INVESTERINGER OG TEKNOLOGI

Investeringer inden for monopolområdet foretages for at forbedre serviceniveauet og/eller reducere omkostningerne. Inden for det ikke-monopoliserede område er der et yderligere incitament i at forsøge at øge eller opretholde en konkurrencefordel og derved forbedre fortjenesten; her gennemføres investeringer også med henblik på at lancere nye tjenesteydelser, udvide eksisterende net og overtage andre firmaer.

I det følgende behandles de teknologiske behov i postsektorens forskellige led. Postvæsenernes (navnlig som leverandører af monopoliserede tjenester) og de private virksomeheders investeringsperspektiver behandles efter tur. For de sidstes vedkommende kræves også en vis undersøgelse af markedstrukturen.

10.1. TEKNOLOGI

For alle produktafsnit - breve, pakker og eksprespost - gælder det, at indsamlings- og omdelingsfasen, der tilsammen tegner sig for den største del af driftsomkostningerne, vanskeligt kan mekaniseres. Disse tjenester vil derfor stadig i høj grad være præget af manuelt arbejde.

Bortset herfra er der i postsektoren betydelige forskelle på de grundlæggende teknologiske behov i ekspres- og pakkeposttjenesten på den ene side og brevtjenesten på den anden.

Den vigtigste teknologiske investering i brevpostafsnittet er investering i automatisk sorteringsmaskineri. Resultatet har været blandet, og det er oplagt, at denne teknologi har langt mindre betydning end behovet for effektiv driftsledelse. For merværditjenester som ekspresposten synes den derimod at være en væsentlig forudsætning for succes. For tværnational post kan teknologisk udstyr komme til at spille en vigtig rolle som fremtidigt bidrag til forbedring af den ringe servicekvalitet.

10.1.1. BEHOV I EKSPRES- OG PAKKEPOSTSEKTOREN

Ekspres- og pakkeposttjenesterne kræver mere teknologisk udstyr, til en vis grad på grund af deres karakter (forsendelserne er større), men mest fordi tjenesteleverandørerne er nødt til at skaffe sig konkurrencefordele ved hjælp af forskellige faciliteter, som bygger på teknologi. (Ekspres- og pakkepost er ikke monopoliseret.) Hertil hører opsporing og lokalisering (tracking and tracing), som på længere sigt kan blive en afgørende faktor for de større virksomheders succes.

10.1.2. BREVPOST - DEN NATIONALE TJENESTES BEHOV

For den almindelige indenlandske brevtjeneste er teknologisk udstyr derimod langt mindre nødvendigt. Skønt de fleste postvæsener har investeret i mekaniseret sorteringsteknologi, vil brevpostbesørgelsen stadig være stærkt arbejdskraftkrævende: personaleomkostningerne tegner sig for 75% af de samlede omkostninger, mens investeringerne i mekaniseret udstyr svarer til mindre end 1% af indtægterne. Det afspejler den kendsgerning, at standardbrevtjenesten også fremover fortrinsvis vil bygge på manuelt arbejde. Vigtigere er imidlertid, at investeringerne har haft blandede resultater, når det gælder reduktion af omkostningerne, og ikke mindst når det gælder forbedring af servicekvaliteten.

Der findes adskillige eksempler på, at store teknologiske investeringer ikke har ført til god kvalitet (det klareste kommer fra Italien). Andre eksempler (f.eks. fra Irland) viser, at man godt kan have et højt serviceniveau uden den slags investeringer. Det tyder på, at effektiv drift af netværket er den vigtigste forudsætning for succes.

Et yderligere bevis herfor kan hentes i Det Forenede Kongerige, hvor postvæsenet, som tidligere har foretaget store investeringer i mekaniske sorteringsanlæg, for nylig har opnået betydelige kvalitetsforbedringer næsten uden ekstra mekaniseringsinvesteringer.

10.1.3. BREVPOST - DEN TVÆRNATIONALE TJENESTES BEHOV

I forbindelse med tværnational brevpost kan teknologien bedst benyttes til at sikre effektiv vekselvirkning mellem to forskellige tjenesteydelsesleverandørers (som regel to postvæseners) netværk. Det vigtigste behov er her diagnostiske værktøjer, hvormed det kan påvises, hvilken servicekvalitet der opnås hvor. Hertil ville teknologisk udstyr, der minder om de

opsporings- og lokaliseringssystemer, der benyttes af eksprespostvirksomhederne, kunne bidrage til at skaffe den nødvendige netværksinformation.

Unipost, der hører under CEPT, har for nylig under European Nervous System (ENS) programmet opnået den første godkendelse af et pilotprojekt for et informationsnetværk, der skal overvåge brevpostens bevægelser mellem fem lande. Projektets omkostniger er på 48 mio. ECU fordelt på to til tre år.

For den almindelige indenlandske brevposts vedkommende er der kort sagt ingen væsentlige teknologiske behov (selvom mange postvæsener måske vil søge at udnytte de teknologiske muligheder).

10.1.4. FREMTIDIGE ANVENDELSER

Investering er en cyklisk proces. Uden for den monopoliserede sektor vil virksomheder, der endnu ikke har investeret i ny teknologi, sandsynligvis gøre det for ikke at blive bagefter. I mellemtiden vil de virksomheder, der nu har fået en konkurrencefordel i kraft af tidligere investeringer, utvivlsomt søge at finde områder, hvor de kan opnå nye fordele ved hjælp af teknologi, som derpå skal udvikles.

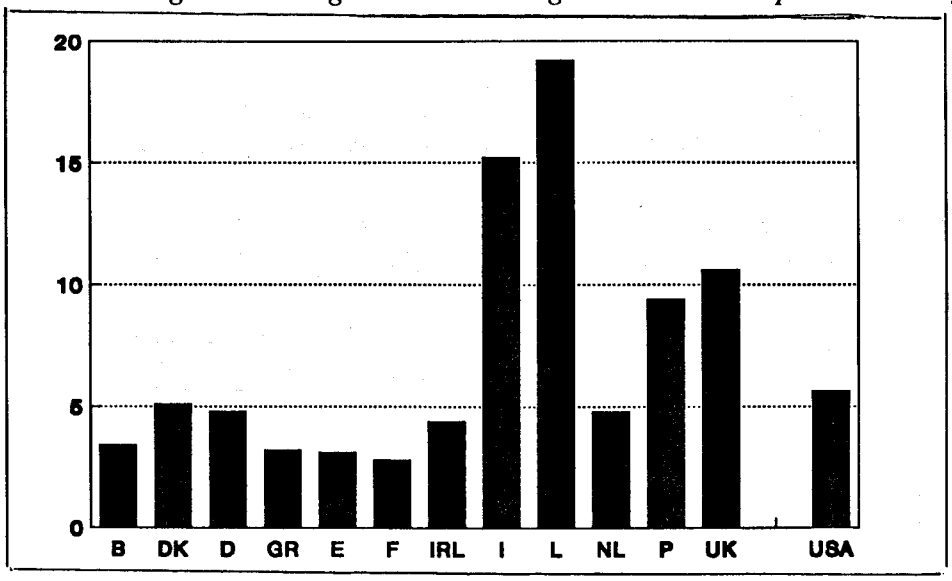
Inden for det monopoliserede område, der står for besørgelsen af standardbrevpost, vil den teknologiske udvikling sandsynligvis ske langsommere. Mange postvæsener synes at befinde sig i den sidste fase af en investeringscyklus, hvor de allerede har investeret i det automatiseringsudstyr, der på nuværende tidspunkt kan fås til behandling af brevpost. På kort eller mellemlang sigt vil postvæsenerne kunne opdage, at det bedste er at investere i selektiv anvendelse af informationsteknologi, som kan modernisere brevpostnettets drift og dermed forbedre servicekvaliteten.

10.2. INVESTERINGER - POSTVÆSENERNE

Som nævnt foretager monopoltjenester investeringer for at reducere omkostningerne eller forbedre servicen. Ved en reduktion af omkostningerne bør der lægges forretningsmæssige principper til grund, når forrentningen af kapitalen skal vurderes. Man bør i den forbindelse holde sig for øje, at omkostningerne (især lønomkostningerne) vil variere betydeligt fra land til land. Disse variationer bør påvirke investeringsbeslutningerne.

Figur 5 illustrerer postvæsenernes gennemsnitlige investeringer i årene 1985-1988 (udtrykt som % af omsætningen). Grafen bør fortolkes med en vis forsigtighed, idet visse udgifter - f.eks. til ansættelse af mere personale - meget vel kan øges med henblik på en forbedring af serviceniveauet, uden at det fremtræder som investeringer (de tal, som grafen bygger på, fremgår af bilag 11, afsnit 4).

Figur 5: *Postvæsenernes investeringer (1985-1988) - gennemsnitlige investeringer som procent af*



Det bør bemærkes, at der ikke er nogen direkte statistisk forbindelse mellem på den ene side de relative investeringer i nævnte periode og på den anden side kvaliteten af den service, der ydes kunderne. Som eksempler til påvisning heraf tjener to modsætninger. Italien, som er en af de største investorer, har den dårligste servicekvalitet, hvorimod Danmark, som er en af de mindste investorer, har den næsthøjeste servicekvalitet i EF.

Der synes på tilsvarende vis ikke at være nogen forbindelse mellem servicekvalitet og investeringer i mekaniserede sorteringskontorer (tallene for sidstnævnte fremgår af bilag 2). Det bør tillige nævnes, at der tilsyneladende ikke er nogen forbindelse mellem de foretagne investeringer og omkostninger pr. forsendelse (heller ikke selvom forskelle i lønomkostninger udelades).

Alle postvæsener med undtagelse af et enkelt (Irland) har tidligere investeret betydelige summer i postnummersystemer (postnumre behandles nærmere i bilag 10). Investeringen fandt og finder sted i form af postnummerplanlægning, kampagner til oplysning af borgerne og opdatering af databaser. For at kunne

gennemføre sorteringen ved hjælp af mekaniske sorteringssystemer var postnummersystemet nødvendigt. Den nyere generation af maskiner, som foretager en sortering på grundlag af systemer til optisk læsning af bogstaver, vil imidlertid være i stand til at læse hele adresser og vil derfor kun bruge postnumrene som kontrolmulighed.

Investeringer i postnummersystemer er selvfølgelig stadig værdifulde - både i kvalitets- og reklamehenseende. Det vil derfor være nødvendigt at bibeholde de eksisterende systemer. Det forekommer imidlertid ikke nødvendigt at omdanne de nuværende systemer til et integreret europæisk system. Opbygningen af et mere detaljeret system i de lande, som for øjeblikket ikke har et sådant, ville til gengæld gøre det muligt for de pågældende postvæsener at stille bedre forsorteringsfaciliteter til rådighed for deres kunder.

Alle posttjenesters væsentligste investering i fremtiden synes at blive i netværksstyring og systemer, der letter en sådan styring.

10.3. PRIVATE VIRKSOMHEDERS INVESTERINGER OG MULIGHEDER

Forestillingen om den ikke-monopoliserede del af postsektoren går ud på, at den domineres af nogle få store selskaber, der alle har moderselskaber uden for EF. Faktisk er det selskaber fra EF, som er i besiddelse af den største del af markedet. Desuden er der for nylig blevet solgt aktier i de selskaber, der har moderselskaber uden for EF, til grupper, som omfatter betydelige EF-interesser. Endvidere er de ny teknikker, de store virksomheder har bragt med sig til EF, og de store investeringer, det har krævet at indføre dem, kun til EF's fordel.

10.3.1. Markedssammensætning

Mens nogle få af de virksomheder, som ikke er af europæisk oprindelse (f.eks. DHL, Federal Express, TNT og UPS), er velkendte internationale selskaber, er det en kendsgerning, at størstedelen af EF's pakke- og ekspræspostmarked ligger i hænderne på mindre virksomheder, der næsten alle er af europæisk oprindelse. De få selskaber, som nævnes ovenfor, har i virkeligheden kun en samlet markedsandel på 23%, hvoraf en stor del udgøres af tværnational postbesørgelse.

10.3.2. Nye teknikker

Disse store selskaber har leveret effektiv tværnational postbesørgelse ved at benytte integratorbegrebet på tværnational postbesørgelse i Europa. Begrebet går ud på, at en enkelt virksomhed selv står for hele forløbet uden at benytte andre virksomheder som underkontrahenter. De har indført lufttransportbaserede netværk, som dækker hele Europa og oprindelig blev udviklet af Federal Express i USA. Sporings- og lokaliseringsteknologi, der først blev indført af henholdsvis DHL og UPS, er nu ved at blive almindelig i Europa.

Kundeservicefaciliteter på grundlag af datamater blev især udviklet af luftfartsselskaberne, men Federal Express var den første virksomhed, der havde held med omfattende anvendelse af princippet i den amerikanske postsektor og siges nu at overveje lignende investeringer i Europa. Det var også Federal Express, der udviklede teknikker, som gør det muligt for ekspresspostvirksomhederne at tilbyde integrerede oplagrings- og distributionsfaciliteter. Disse fornyelser har i fællesskab været til gavn for det europæiske erhvervsliv, navnlig for den tværnationale samhandel.

10.3.3. Investeringstendenser

Alle de store selskaber har desuden foretaget betydelige investeringer i netværksinfrastruktur. Af hensyn til forretningshemmeligheden er investeringstallene ikke blevet offentliggjort, men det menes, at kun ét ud af fire selskaber har fortjeneste af investeringerne på nuværende tidspunkt. Nogle af disse investeringer er imidlertid oplagte. F.eks. har TNT investeret meget i indkøb af fragtfly fra British Aerospace. Sporings- og lokaliseringsteknologi har også medført store udgifter.

Der foretages endvidere store investeringer i Central- og Østeuropa for at sikre omfattende ekspresnetværk over hele kontinentet.

10.3.4. Omstrukturering af markedet

Der har været en lang række overtagelser, således at der nu er fire vigtige private virksomheder tilbage på markedet for tværnational ekspresspost (DHL, Federal Express, TNT og UPS) foruden postvæsenerne (de fleste af dem er med i et fælles selskab, Unipost).

For at reducere den finansielle byrde har nogle selskaber søgt investeringer udefra. DHL (Europa) har således solgt 58% af sine aktier til to luftfartsselskaber (Lufthansa og Japan Airlines). TNT Worldwide Express er i færd med at tilslutte sig et nyt joint venture, hvoraf 50% ejes af fem postvæsener, heriblandt Frankrigs, Tysklands og Nederlandenes postvæsen.

10.3.5. Fremtidige udviklinger

Den fremtidige markedsudvikling vil sandsynligvis udsætte de private virksomheder, store som små, for både muligheder og risici. Liberaliseringen af den tværnationale postbesørgelse vil åbne en række nye muligheder, hvis de private virksomheder kan tilbyde tjenesteydelser, som er bedre end postvæsenernes. De øgede muligheder i forbindelse med den formelle liberalisering kan imidlertid vise sig at være få, da dette markedsafsnit faktisk allerede er liberaliseret i betydelig grad.

På samme måde vil liberaliseringen af adresserede reklameforsendelser næppe medføre, at de private virksomheder overtager store dele af denne post. Det er uklart, om ret mange private virksomheder ønsker at foretage de investeringer i universelle netværk, som kræves for at kunne konkurrere direkte med postvæsenerne. Desuden skulle de private virksomheder konkurrere med priser, der som regel nedsættes betydeligt på grund af indhold, mængde og forhåndssortering. (Både når det gælder tværnational post og adresserede reklameforsendelser skal der indføres tilstrækkelig kontrol for at beskytte den brevpost, som stadig er monopoliseret.)

Stillet over for disse tilsyneladende begrænsede muligheder kan de private virksomheder endda komme ud for, at deres ekspresstjenesters tiltrækningskraft gradvis undergraves, fordi forskellen på deres egne præstationer og den almindelige brevtjenestes efterhånden bliver mindre. Dette kan ske både for deres indenlandske tjenester og måske især for deres tværnationale eksprestjenester. Hvad det sidste angår, vil de foranstaltninger, der foreslås i Grønbogen, medføre en betydelig forbedring af den almindelige brevtjenestes kvalitet.

KAPITEL 6: SOCIALE ASPEKTER

1. INDLEDNING

I dette kapitel behandles postsektorens sociale aspekter ud fra to synsvinkler.

For det første vil sektoren blive betragtet udefra, dvs. fra kundens synsvinkel. Som nævnt i kapitel 4 kan kunderne være lige fra store foretagender med meget store kommunikationsbehov til enkeltindivider, der sender en enkelt meddelelse. Selvom store foretagender giver den største mængde forsendelser, går den her anlagte synsvinkel mere på den individuelle kundes eller den lille virksomheds behov. Man må samtidig holde sig for øje, at alle kunder (men især større kunder) har behov, som går ud over de grundlæggende tjenesteydelser.

For at fuldstændiggøre billedet vil de sociale aspekter dernæst blive behandlet indefra, dvs. de beskæftigelsesmæssige aspekter set i forhold til posttjenesterne og deres ansatte.

Det er posttjenesternes opgave at stille tjenesteydelser til rådighed for kunderne. De to synsvinkler har derfor samme brændpunkt og bliver således to sider af samme sag. Ændringer i samfundet - det være sig økonomisk (inkl. konsekvenserne af det indre marked) eller socialt - påvirker de krav, der stilles til posttjenesterne, f.eks. med hensyn til kundernes adgang til tjenesteydelserne, servicekvaliteten eller tjenesternes evne til at stille skræddersyede tjenesteydelser til rådighed.

Tjenesterne må tilpasse sig disse behov efterhånden som de ændres. Det betyder også, at deres ansatte bør tilpasse sig ændringer i efterspørgslen. Samtidig vil den sociale udvikling i forbindelse med arbejdsforholdene inden for EF også påvirke den måde, hvorpå posttjenesterne fungerer.

2. KUNDEASPEKTER

Det er selvfølgelig ikke muligt på omfattende vis at beskrive kundernes behov og analysere, i hvilken udstrækning de nuværende tjenesteydelser dækker disse behov. To ting er imidlertid sikre: For det første kræver kunderne en universel betjening, og for det andet har de behov for fleksibilitet fra posttjenestens side. Dette behov for fleksibilitet må antages at vokse i fremtiden.

2.1. DET NUVÆRENDE BEHOV

Som nævnt i kapitel 4 skal alle landes politik på postområdet sikre, at der ydes en universel service til en pris, som alle kan betale. Den universelle service skal desuden være af en kvalitet, som kunderne betragter som tilfredsstillende.

Udover den universelle service er der et behov for særlige tjenesteydelser. En langt fra udtømmende liste skulle omfatte særlige tjenesteydelser som udskudt omdeling, lørdagsomdeling for postordrefirmaer, omdeling til virksomheder før kl. 7.30 på arbejdsdage, særtakster for masseforsendelser, målrettede kampagner med adresseløse forsendelser, resultatanalyse ved direkte markedsføring (posttjenesten analyserer på direct mail-brugerens vegne, hvor effektivt en given reklamekampagne har været), databaseleasing, osv.

2.2. DEN NUVÆRENDE SERVICE

Selvom det er blevet nævnt, at behovet for at sikre en universel service til priser, som alle kan betale, er fundamentet for politikken på postområdet, angives det ofte ikke eksplicit, hvad denne universelle service betyder for adgangen for og til kunderne, dvs., hvor let kunderne skal kunne afsende postforsendelser og hvor hyppigt den universelle tjeneste bør opsøge omdelingsstederne.

Termen "adgang" skal altså i denne forbindelse forstås meget bredt, idet der dermed refereres til, hvor let kunderne kan få oplysninger om postale tjenesteydelser, mere specifikt til, hvilke muligheder der er for at købe det til postbesørgelsen nødvendige (hvilket for de fleste mennesker er frimærker) og derefter afsende forsendelsen.

Postkontorer (som drives af postvæsenet selv eller i underentreprise af en selvstændig tjeneste) er en vigtig kilde til informationer om postale tjenesteydelser (kunderne skal naturligvis også have mulighed for at indhente oplysninger om de forskellige tjenesteydelser telefonisk eller ved skriftlig henvendelse). På postkontorerne kan man købe frimærker samt indlevere postforsendelser i de dertil indrettede postkasser. Der er tillige opsat postkasser på offentlig gade og vej (post indsamles også direkte hos større kunder).

Nogle aspekter ved adgangen til postale tjenesteydelser er sammenfattet nedenfor i tabel 1.

Tabel 1: *Antallet af postkontorer - postvæsenerne (1989)*

Medlemsstater	Antal postkontorer (Note 1)	Antal indbyggere pr. postkontor i gennemsnit	Antal postkontorer pr. 100 km^2
Belgien	1 850	5 330	6.07
Danmark	1 300	3 939	3.02
Tyskland	17 500	3 489	7.04
Grækenland	929	10 728	0.70
Spanien	12 985	2 978	2.57
Frankrig	17 000	3 258	3.10
Irland	2 075	1 711	2.95
Italien	14 353	3 987	4.76
Luxembourg	106	3 472	4.08
Nederlandene	2 624	5 550	6.28
Portugal	1 050	9 881	1.14
Det Forenede Kongerige	21 000	2 704	8.60
EF-gennemsnit	92 772	3 484	4.10

Note 1: Antallet af postkontorer for Irland og Det Forenede Kongerige omfatter postkontorer i underentreprise. Andre lande menes at have lignende kontorer i underentreprise. Hvis disse udelades for Irland og Det Forenede Kongerige, vil antallet af kontorer blive henholdsvis 124 og 1 500.

Kilde: Sofres undersøgelse

Når der tales om at have adgang til posttjenester, tænkes der imidlertid ikke kun på den universelle service, men også på behovet for en lang række forskellige tjenesteydelser. En rimelig let adgang er derfor også vigtig i forbindelse med ikke-obligatoriske tjenesteydelser (tjenesteydelser, som en given posttjeneste ikke er forpligtet til at præstere universelt).

Sådanne tjenesteydelser kan præsteres enten af postvæsenet eller af private tjenester. Det er klart, at disse tjenesteydelsers geografiske spredning vil afhænge af lønsomheden i de forskellige områder, og at der derfor vil være færre til rådighed i de mindre stærkt befolkede områder. Det er også klart, at det vil være mere lønsomt at betjene nogle kunder end andre uanset, hvor de bor (denne type kunder er imidlertid normalt koncentreret i større byers forretningsområder).

2.3. KUNDERNES FREMTIDIGE BEHOV

Grundlaget for kundernes fremtidige behov vil stadig være en universel service af tilstrækkelig høj kvalitet til en pris, som alle kan betale. Herudover må det indrømmes, at ingen kender kundernes behov i detaljer. Konsekvensen synes derfor at være, at der inden for postområdet bør være mulighed for i så stor udstrækning som muligt at vælge frit (samtidig med at den universelle service opretholdes), således at posttjenesterne kan dække kundernes behov, efterhånden som de opstår.

På mellemlang og lang sigt forventer kunderne, at tjenesteydelsernes kvalitet øges og priserne reduceres (i hvert fald i reelle tal) eller holdes på samme niveau. De vil altså automatisk med tiden stille større krav til det, de betragter som en "normal" service.

Kunderne forventer at blive behandlet mere individuelt. Jo større kunderne er, jo mere forventer de, at tjenesteydelserne skræddersys efter deres behov.

Kunderne ønsker at vide, hvilken servicekvalitet de køber - ikke kun med hensyn til hastighed og pålidelighed, men også med hensyn til regelmæssighed. De forventer også, at der er let adgang til tjenesteleverandøren (der tænkes her ikke på de regelbestemte aspekter af adgangen, men snarere på kundernes muligheder for at finde ud af, hvilke tjenesteydelser der bedst dækker deres behov, og på, at tjenesteleverandøren skal være lydhør, efter at tjenesteydelsen er købt). Kunderne forventer en forøgelse af valgmulighederne og regelmæssige fornyelser på markedet med henblik på at forbedre serviceniveauet og øge valgmulighederne.

Ændringer i samfundet vil medføre ændringer i kommunikationsmønstret. De nye generationer vil måske f.eks. være mindre villige til at skrive breve, men mere villige til at eksperimentere med tekniske kommunikationsformer. De ældres voksende andel af den samlede befolkning vil måske øge efterspørgslen efter direct mail, livsforsikring og andre finansielle tjenesteydelser samt indkøb pr. postordre.

Demografiske ændringer kan også påvirke postvirksomheden. I de fleste lande er bevægelsen fra landdistrikterne mod byområderne blevet bragt til standsning, og i nogle lande er den endda vendt.

Den generelle økonomiske udvikling vil påvirke efterspørgslen efter postprodukter. De underliggende tendenser i udviklingen inden for de forskellige markedssektorer vil imidlertid måske være mere markante. Hvis for eksempel postordresektoren skulle vokse hurtigere end det økonomiske gennemsnit, vil væksten inden for postsektoren givetvis blive påvirket på en bestemt måde.

2.4. EF-DIMENSIONEN

2.4.1. SOCIALE KRAV PÅ EF-PLAN

Det, der skal opnås, er en universel service af tilstrækkelig høj kvalitet til en pris, som alle kan betale. Hvis dette er et EF-mål (og det synes indlysende, at det bør det være), skal det nås overalt i EF. Samtidig skal de midler, ved hjælp af hvilke dette mål nås, give så megen fleksibilitet som muligt, således at alle de særlige tjenesteydelser, som markedet måtte efterspørge, også kan stilles til rådighed.

EF må derfor definere, hvilken universel service det kræver. Denne definition skal indeholde de forskellige relevante serviceaspekter, især kvalitetaspektet. EF må også oplyse, hvorledes dette mål skal nås, og hvilket område, der vil være tilbage til de særlige tjenesteydelser.

2.4.2. SAMHØRIGHED

Som konkluderet ovenfor er der ikke megen mening i at have en universel service, hvis der ikke er tilstrækkelig let adgang hertil på hele territoriet. Universel service bliver på samme måde et tomt udtryk, hvis der ikke samtidig kommer til at gælde visse kvalitetsstandarder overalt i EF. Hvis post, der har været en uge undervejs, kun leveres en gang ugentligt til postboksene på et postkontor, der ligger 10 km væk, lever postbesørgelsen ikke op til den standard for universel service, som EF må formodes at kræve.

EF må derfor sikre, at alle regioner er tilstrækkeligt dækket af et universelt servicenet. Rent operationelt vil servicekvaliteten i landdistrikter uundgåeligt være dårlige end i byområder, hvorfor det er vigtigt at sikre, at landdistrikterne - eller hele regioner - ikke lider under en urimelig dårlig kvalitet. I modsat fald ville de måske blive marginaliseret. Som nævnt andetsteds er en god posttjeneste altafgørende for erhvervslivets effektivitet, for uden en tjeneste af denne karakter kunne den økonomiske vækst i visse af EF's regioner blive bremset.

I kapitel 4 blev spørgsmålet om servicekvalitet i de forskellige medlemsstater behandlet, (se f.eks. tabel 12-14 i kapitel 4). Det bør imidlertid erindres, at der er tale om nationale gennemsnitsresultater. Der er forskel på servicepræstationen i de forskellige områder i det samme land, og nogle af disse forskelle kan være store. Det betyder, at i de lande, hvis egne præstationer hører til de mindste, kan de områder, hvis præstationer er mindst, være yderst fattige.

Hvordan skal man få bugt med sådanne forhold? Den bedste løsning synes at være en forbedring af den måde, hvorpå den pågældende tjeneste organiserer sit arbejde. Truslen om, at der vil blive foretaget lovgivningsindgreb, hvis servicen ikke forbedres, vil virke stimulerende. Det er da også muligt, at tjenesten i den region, som er dårligere stillet på grund af en meget dårligere postservice, ikke har de - ledelsesmæssige eller økonomiske - ressourcer til at foretage de nødvendige forbedringer.

Der bør derfor foretages en vurdering af problemerne i de områder, hvis præstationer er mindst. Resultaterne kunne være en yderligere tilskyndelse til de ansvarlige postvæsener til at gøre deres yderste for at komme på højde med den gennemsnitlige servicepræstation i EF og således forbedre EF's samhørighed.

3. BESKÆFTIGELSE

Postsektoren er arbejdsintensiv. Alt afhængigt af kapitalafkastet er det muligt at mekanisere nogle af faserne i postforløbet - især i sorteringscentrene. Selv de faser, der er mekaniserede, er ret så arbejdsintensive.

Andre faser kan stort set ikke mekaniseres. Det er de faser, som kunden ser, nemlig indsamling og omdeling. Disse to faser udgør sandsynligvis omkring 75% af tjenesternes samlede driftsomkostninger og er som sådan specielt arbejdsintensive. Som nævnt i kapitel 5 påvirkes omkostningerne kun i meget begrænset omfang af variationer i postmængden.

3.1. NUVÆRENDE FORHOLD

Postsektoren er en af de største arbejdsgivere i EF. Tabel 2 viser beskæftigelsen i de enkelte medlemsstaters postvæsener.

Tabel 2: *Beskæftigelse inden for postvæsenet (1988)*

Medlemsstat	Posttjeneste-ydelser (i tusinde)	Finansielle tjeneste-ydelser (i tusinde)	I alt (i tusinde)
Belgien	45.2	3.5	48.6
Danmark	27.6	2.2	29.8
Tyskland	313.8	27.0	340.8
Grækenland	10.2	1.3	11.5
Spanien	63.5	4.2	67.7
Frankrig	269.8	29.5	299.3
Irland	9.7	1.2	10.9
Italien	208.2	25.4	233.6
Luxembourg	1.5	0.1	1.6
Nederlandene	58.9	10.5	69.4
Portugal	14.5	1.8	16.3
Det Forenede Kongerige	184.8	45.5	230.3
EF I ALT	1 207.7	152.2	1 359.9

Kilde: Sofres undersøgelse

Private posttjenester er også vigtige arbejdsgivere i EF. De beskæftiger hen ved 350 000 personer inden for EF. Størstedelen er ansat i mindre ekspres- og pakketjenester, som kun arbejder på det indenlandske marked. De fire største tjenester (DHL, Federal Express, TNT og UPS) beskæftiger henved 87 000 personer inden for EF, hvoraf mange er beskæftiget med tværnational virksomhed.

Den samlede beskæftigelse inden for postsektoren udgør henved 1% af hele EF's arbejdsstyrke. Ca. 70% af postvæsenernes samlede omkostninger er lønomkostninger. Denne procentsats er noget mindre for private tjenester, men stadig meget høj.

Produktiviteten hos de ansatte i både offentlige og private tjenester stiger med en forøgelse af postmængden (antallet af ansatte hos postvæsenet var f.eks. det samme i de fire år op til 1989, mens postmængden steg med henved 13% i gennemsnit). Samtidig har en øget fleksibilitet skabt virksomheder, som har tilpasset sig kundernes behov bedre.

Der synes imidlertid at være betydelige forskelle i de almindelige beskæftigelsesforhold. For postvæsenernes vedkommende har der hidtil været en tendens til at lægge vægt på det, der normalt betragtes som de sociale fordele ved at arbejde i den offentlige sektor - f.eks. fuldtidsbeskæftigelse og jobsikkerhed. Lønniveauet ligger oftest over gennemsnittet for industrisektoren. Sammenlignet hermed gør private tjenester normalt i større udstrækning brug af deltidsbeskæftigede. De forventer normalt også en større udskiftning i personalet.

Disse arbejdsgiverholdninger er enten en reaktion på eller årsagen til de forskellige holdninger til færdighedsniveauer inden for arbejdet. Det er normalt sådan, at der i postvæsenets stillinger stilles større krav til færdighederne og forventes et større engagement hos den ansatte. De private tjenester har ganske vist højt specialiseret teknisk personale, men bruger i meget stor udstrækning ufaglært - men pålidelig - arbejdskraft, som kan uddannes hurtigt.

Private tjenester mener som regel, at de ansatte i postvæsenet er overbeskyttede. Postvæsenet (og frem for alt de fagforeninger, som repræsenterer de ansatte) mener derimod som regel, at størstedelen af de private tjenester giver deres ansatte mindst mulig tryghed (med hensyn til de almindelige arbejdsforhold, pensioner, sygesikring, forfremmelsesmuligheder osv.).

I en vis udstrækning er begge typer tjenesters beskæftigelsespolitik en reaktion på de forskellige omstændigheder, der gør sig gældende. Begge typer tjenester vil i fremtiden imidlertid nok foretrække at nærme sig hinanden (mens de stadig vil føre en forskelligartet politik i den udstrækning, det er nødvendigt).

3.2. ARBEJDSKRAFTEFTERSPØRGSEL

De seneste erfaringer har vist, at voksende postmængder har medført en generel beskæftigelsesstigning i sektoren, selvom produktiviteten er steget.

Det er vanskeligt at sige noget om de fremtidige tendenser for beskæftigelsen i postsektoren. Der er en almindelig tendens til, at postmængderne vokser. Samtidig vil de enkelte postvirksomheder, uanset udviklingen på EF-plan, være tilbøjelige til at søge produktivitetsforbedringer. Over for en langtidstendens for postmængdens vækst på 6% om året, kan beskæftigelsen således forventes at vokse med måske 2-3% om året (forskellen skyldes øget produktivitet).

Med til dette generelle billede af stabil eller voksende beskæftigelse hører, at forholdet mellem de offentlige og private ansatte sandsynligvis vil ændre sig. En del af baggrunden for denne forskydning er den igangværende liberalisering, der dels skyldes lovgivning, dels den hastigere vækst i den ikke-monopoliserede sektor.

Lovgivning om indførelse af liberaliseringsforanstaltninger får ikke sin maksimale virkning lige med det samme. Postvæsenerne har derfor tid til at foretage de justeringer, sådanne foranstaltninger kræver. Det kan her være nyttigt at betragte det britiske postvæsen, der vist har længere erfaring med konkurrence end de fleste andre. Skønt liberaliseringen har medført øget konkurrence i de sidste 5 år, er antallet af ansatte faktisk vokset med 10% i samme tidsrum, selv om produktiviteten er steget med 15% pr. ansat. Det spanske postvæsen har været stillet over for en langt mere radikal liberalisering (monopolet på lokal postombæring blev ophævet), men opretholder stadig en universel tjeneste.

De private virksomheder bliver nødt til at oprette nye net (eller udvide de bestående) for at kunne udnytte liberaliseringens fordele. Til at begynde med vil disse net ikke indebære samme stordriftsfordele som postvæsenernes. Resultatet bliver, at de sandsynligvis faktisk vil øge beskæftigelsen i postsektoren. (Det vil også ske, selvom postmængden mod alle forventninger ikke skulle stige.)

Skønt den samlede beskæftigelse i postsektoren, ikke mindst hos postvæsenerne, således nok vil forblive stabil, vil sektorens udvikling dog medføre en række vanskeligheder. Der vil naturligvis blive brug for en række nye færdigheder, mens andre traditionelle færdigheder bliver mindre nødvendige. Da arbejdsgiverne formentlig foretrækker at beholde det nuværende personale til de nye opgaver, vil der blive lagt særlig vægt på effektiv uddannelse.

3.3. UDVIKLING I PERSONALEPOLITIK OG ARBEJDSFORHOLD

Demografi

Mange lande oplever nu en nulvækst i befolkningen, hvormed de ældre kommer til at udgøre en stadig større andel af befolkningen og de unge en stadig mindre. Det er særligt betydningsfuldt for posttjenesterne, som normalt rekrutterer et stort antal unge ufaglærte eller delvis faglærte medarbejdere. Det har i flere medlemsstater ikke været særligt vanskeligt hidtil, idet arbejdsløsheden har været meget høj - arbejdsløsheden i EF var i 1991 9,5%.

Konkurrence om arbejdskraften

I fremtiden vil postvæsenet imidlertid få mere konkurrence fra deres traditionelle rivaler, når det drejer sig om denne type arbejdskraft. De vil tillige kunne konstatere, at andre virksomheder (især på kontorområdet) vil begynde at rekruttere i stor målestok fra denne del af arbejdsmarkedet for selv at uddanne de nyansatte (tidligere har de nok være mere tilbøjelige til at rekruttere et personale, som allerede var delvis uddannet).

Det kan få betydelige konsekvenser for posttjenesterne. Man kan endda udmærket forestille sig, at den universelle service - som har været nævnt som EF's vigtigste programpunkt på postområdet - vil blive truet i visse regioner, hvis der ikke findes en løsning.

Omkostningsudviklingen

Den mest indlysende måde, hvorpå en arbejdsgiver kan gøre sig mere attraktiv, når udbuddet af arbejdskraft falder, er ved at sætte lønnen i vejret. Da lønomkostningerne imidlertid udgør en betydelig del af posttjenesternes samlede omkostninger, kan det være meget vanskeligt at gøre noget sådant. Tjenesterne ville i givet fald ikke bryde sig om at sætte de reelle priser op, idet de så kunne risikere at modvirke en vækst i postmængden og således komme ind i en ond cirkel.

Det står ikke klart, hvor mange muligheder posttjenesterne har for at gøre sig mere kapitalintensive (og mindre arbejdsintensive). De vil måske investere kraftigt i nyt udstyr, hvis det antages at give et rimeligt kapitalafkast eller en kvalitetsforbedring. Som allerede nævnt vil de dyreste faser, nemlig indsamling og omdeling, imidlertid fortsat være arbejdsintensive. Postsektoren er af operationelle årsager nødvendigvis mindre kapitalintensiv end mange andre virksomheder inden for servicesektoren.

Vægten ændres

Problemerne med udbuddet af arbejdskraft vil også gøre det vigtigere at holde på personalet. I den forbindelse vil lønnen være vigtig, men også andre faktorer spiller ind - som f.eks. uddannelse, jobfornyelse, forfremmelsesmuligheder og intern kommunikation.

Den samlede beskæftigelse forventes i det mindste at være stabil. Der kan imidlertid ske visse skift i dette generelle billede.

For det første vil der sandsynligvis blive stillet større krav om færdigheder. For det andet vil nogle arbejdsopgaver måske overgå fra postvæsenet til kunderne/partnerne (som f.eks. postbehandlende samarbejdspartnere). I andre tilfælde vil antallet af stillinger måske blive reduceret i postafdelingerne hos de enkelte posttjenesters kunder, efterhånden som posttjenesterne overtager nogle af de opgaver, som kunden tidligere selv udførte. For det tredje ønsker alle tjenester at sikre en optimal udnyttelse af deres ressourcer og dermed en maksimering af effektiviteten.

Det må antages, at beskæftigelsen hos de private tjenester som f.eks. kurér-tjenester og pakkeposttjenester vil stige, måske delvis på bekostning af beskæftigelsen i postvæsenet. Men nu som tidligere vil mange af de nye job hos de private tjenester skabe yderligere beskæftigelse i sektoren. Disse nye beskæftigelsesmuligheder vil især være et resultat af, at posttjenesterne finder nye nicher på markedet.

Posttjenester: den økonomiske sammenhæng

Det kan være lærerigt at sammenligne et postvæsen i en medlemsstat med en relativ høj bruttofaktorindkomst pr. indbygger og en meget stor postmængde med et postvæsen i en anden medlemsstat, som i disse henseender ikke er så heldigt stillet. Udelukkende for illustrationens skyld sammenlignes en række centrale statistiske tal for Grækenland og Nederlandene i tabellen nedenfor.

Tabel 3: *Illustrerende sammenligning mellem to postvæsener*

Parametre	Enheder	Grækenland	Nederlandene
Eksterne økonomiske faktorer			
Bruttofaktorindkomsten pr. indbygger	EF-indeks	38	100
Postmængde pr. indbygger	Forsendelser	47	409
Personalestatistik			
Indtægter pr. ansat	ECU	8 722	29 202
Postmængde pr. ansat	Forsendelser	40.5	100.7
Postvæsenets net			
Mekaniserede sorterings-kontorer	%	0%	100%
Automatiserede postkontorer	%	0%	99%

Kilde: EF-Kommissionens analyse

I bredere forstand skal personale have et vist kendskab til markedsføring, og skrankepersonalet skal være fuldt fortroligt med den lange (og sandsynligvis mere komplekse) række af tjenesteydelser, som skal dække nye kundebehov.

I fremtiden kan behovet for flere færdigheder også være en reaktion på et strategisk ønske om at gøre tjenesterne mere fleksible. Dette ønske om fleksibilitet kan meget vel gøre tjenesterne mere kapitalintensive (inden for de praktiske grænser, som aktiviteten som sådan skaber).

3.4. ERHVERVSUDDANNELSE

Flere af de udviklingstendenser, som er nævnt ovenfor - især behovet for mere og ny viden om markedsføringsforhold og tekniske forhold - vil medføre, at der lægges endnu større vægt på erhvervsuddannelse. Der vil sandsynligvis blive tale om flere former for erhvervsuddannelse:

Kundeorienteret erhvervsuddannelse

I de senere år er der sket betydelige ændringer inden for postsektoren. I fremtiden, hvor der vil finde en mere indirekte konkurrence sted (f.eks. fra telekommunikations-området), vil ændringerne sandsynligvis tage fart. Kundernes forventninger vil ændre sig hurtigt, og de vil kræve, at tjenesterne reagerer hurtigere på deres behov, efterhånden som de opstår.

Hvis personalet derfor skal være helt og holdent kunde-orienteret, må det nødvendigvis være fleksibelt. En sådan fleksibilitet er ikke let at opnå. Her vil uddannelsen af personalet samt en effektiv intern kommunikation være afgørende.

Erhvervsuddannelse i forbindelse med nyt maskinel

Det står klart, at postvirksomhed teknisk set vil blive mere kompliceret. Det vil ikke alene være meget vigtigt at lære at bruge nyt maskinel, men også at lære at udnytte personalet mere effektivt ved hjælp af moderne arbejdsmetoder.

Erhvervsuddannelse i forbindelse med nye tjenester

Det afhænger af det pågældende personales færdigheder, om nye tjenesteydelser bliver en succes . Den elektroniske post er et eksempel på, at nye tjenesteydelser vil kræve færdigheder, som ligger langt fra de traditionelle færdigheder på postområdet.

Ændringer i ledelsen

Der vil sandsynligvis blive lagt større vægt på ændringer i ledelsen, især i forbindelse med specialiseringer (f.eks. det operationelle område, finansiering, markedsføring eller personaleområdet). Ledelsens vigtigste egenskab vil måske være dens evne til at styre ændringer.

4. UDFORDRINGEN

EF skal altså sikre, at der er en tilstrækkelig god service overalt, dvs. i alle områder af EF. Derudover bør der være en så omfattende handlefrihed som muligt, således at kundernes mindste ønsker kan blive opfyldt.

Det har konsekvenser for alle dem, der har noget at gøre med tjenesteydelser inden for postsektoren, dvs. de regulerende myndigheder, tjenesterne og deres personale samt EF. Kommissionen vil i grønbogen ikke fremsætte specifikke forslag vedrørende beskæftigelsesaspekterne, men har dog oprettet et rådgivende udvalg, Comité Paritaire, hvorigennem repræsentanter for arbejdsgivere og arbejdstagere løbende kan fremsætte deres holdninger til de mulige konsekvenser af EF's politik på postområdet.

Med hensyn til kundeaspekterne rejser de sociale behov samt markedets krav en række spørgsmål om, hvordan forholdene skal reguleres: Hvilken form for universel service er påkrævet, og hvordan skal man under hensyntagen til de sociale behov og markedets krav garantere en sådan og samtidig sikre størst mulig fleksibilitet? Der skal også ses nærmere på spørgsmålet om EF-samhørigheden, herunder nødvendigvis også, om det er nødvendigt at investere EF-midler på området for at forbedre servicen i regioner, der på nuværende tidspunkt er forfordelt på grund af postale tjenesteydelser af ringe kvalitet.

KAPITEL 5 ØKONOMISKE OG OPERATIONELLE ASPEKTER

1. INDLEDNING

I det foregående kapitel blev forholdet mellem posttjenesterne og deres kunder behandlet. I dette kapitel beskrives aktiviteterne bag tjenesteydelserne og økonomien bag disse aktiviteter.

Det søges fastlagt, hvori de primære tjenesteydelser - breve, pakker og ekspresforsendelser - ligner hinanden, og hvori de adskiller sig fra hinanden. Der lægges særlig vægt på de tjenesteydelser, der er et universelt behov for.

Det er ikke hensigten at foretage en detaljeret teoretisk behandling af økonomien i postvirksomhed, men derimod at behandle generelle spørgsmål i den udstrækning, de har indflydelse på udarbejdelsen af forslagene i grønbogen.

Det skulle derfor være ligetil at forstå de økonomiske termer, som anvendes i teksten. Ved rentabilitet forstås således forskellen mellem indtægter og omkostninger uanset, om resultatet er positivt eller negativt. Omkostningerne opdeles i faste og variable omkostninger.

Faste omkostninger defineres som omkostninger, der ikke ændrer sig, selv om mængden ændres. De variable omkostninger varierer derimod. Det er omkostninger, som kan undgås, hvis den ekstra mængde ikke behandles (en generel behandling af denne karakter tillader ikke en mere nuanceret fremstilling med halvvariable omkostninger og de ændringer i omkostningernes status, som kan finde sted i løbet af en given periode).

Marginalomkostninger er omkostninger, som opstår, hvis der udfoldes flere aktiviteter (eller sælges mere): de dækker derfor de variable omkostninger og eventuelle kapitalomkostninger, der er forbundet med aktivitetsforøgelsen.

2. UNIVERSEL SERVICE

Som angivet i kapitel 4, afsnit 3 udgør behovet for at sikre en universel service overalt grundlaget for politikken på postområdet - både på nationalt plan og EF-plan.

På nuværende tidspunkt mener alle medlemsstater, at dette behov skal sikres dækket ved at forbeholde postvæsenet visse tjenesteydelser. Disse særlige og eksklusive rettigheder giver postvæsenet den beskyttelse, det skal have for også at præstere de monopoliserede tjenesteydelser i områder, hvor det sker med tab. Med en sådan beskyttelse på et givet område kan postvæsenet normalt også yde en universel service på ikke-monopoliserede områder.

Det afgørende er, at den universelle service bør ydes til en pris, som alle kan betale, således at alle borgere og foretagender i EF kan få deres postale kommunikationsbehov dækket til overkommelige priser (normalt i form af en enhedstakst for hele det pågældende område). Hvis brugeren således skal sikres rimelige takster, skal den tjeneste, som yder den pågældende universelle service, garanteres en rimelig omsætning og tilstrækkelige indtægter. De derved opnåede lavere omkostninger pr. enhed kan videregives i form af rimelige priser.

Selv om postvæsenet kan øge indtægterne ved en større omsætning (for indenlandsk post, men i betydelig mindre udstrækning for tværnational post - se afsnit 3 og 4 nedenfor) er der ikke tale om et naturligt monopol. Det er grunden til, at der må ydes en sådan beskyttelse. Uden denne beskyttelse ville konkurrenter kunne koncentrere sig om overskudsgivende områder med lave omkostninger og overlade resten til postvæsenet.

Postvæsenet kunne eventuelt reagere herpå ved at tilbyde tjenesteydelser til cost-plus-priser i hver enkelt område. Da der imidlertid er behov for en takst, som alle brugere kan forstå, ville det ikke være let for postvæsenet at fastsætte forskellige takster. Postvæsenet ville derfor ønske i det mindste lokale takster, som dækker flere byer og landdistrikter. Da det imidlertid i en vis udstrækning ville medføre gennemsnitlige priser, kunne konkurrenterne stadig gå ind på markedet og skumme fløden med de tjenesteydelser, som giver den største fortjeneste.

Anvendelsen af cost-plus princippet for mindre områder ville tillige betyde, at prisen i nogle områder ville stige meget markant. I så fald ville der ikke blive tale om rimelige priser, som alle kan betale. Dette ville reelt være en uacceptabel diskriminering af de borgere, som tilfældigvis bor i de dele af EF, som det er dyrt for posttjenesterne at betjene. Problemet kunne afbødes ved at reducere serviceniveauet i de urentable områder, men med noget sådant ville man fjerne sig mere og mere fra det grundlæggende princip om universel service.

Man kunne måske mene, at dette problem kunne løses ved, at der blev ydet tilskud fra centralt hold. I så fald måtte det imidlertid overvejes, om denne fremgangsmåde ville skabe flere problemer, end den løser. Hvordan skulle man definere de støtteberettigede områder? Hvordan skulle tilskuddets størrelse beregnes, og hvilke kontrolforanstaltninger ville være påkrævet for at forhindre en unfair manipulering med støtten, specielt med hensyn til de tjenesteydelser, som er underlagt den frie konkurrence? Det må antages, at tilskudsordningen ville variere fra år til år og tillige variere fra medlemsstat til medlemsstat.

Hvis grønbogens forslag skal ses i det rette lys, må sektorens økonomiske forhold behandles i enkeltheder. Denne behandling foretages i de følgende afsnit. Inden da skal der fremsættes to yderligere bemærkninger til den universelle service.

For det første skal postvæsenet modtage al slags post. Det skal derfor være fleksibelt nok til at klare både spidsbelastningsperioder og døde perioder. I spidsbelastningsperioder kan et mindre fald i serviceniveauet muligvis ikke undgås, generelt skal serviceniveauet dog holdes.

For det andet er den almindelige brevomdeling ganske vist den centrale universelle tjenesteydelse, men hvis andre tjenesteydelser kan stilles til rådighed universelt ved en mere intensiv udnyttelse af brevomdelingsnettet, er det værd at tage med som biprodukt. På den måde kan pakker og ekspresforsendelser måske besørges universelt. Konsekvensen af at udnytte dette net mere intensivt er, at det bliver mere produktivt og medfører lavere omkostninger pr. enhed samt en forøgelse af de samlede indtægter. Dermed kunne omfanget af og/eller prisen på en sådan række monopoliserede tjenesteydelser måske reduceres (hvis det altså blev besluttet at monopolisere en sådan række tjenesteydelser).

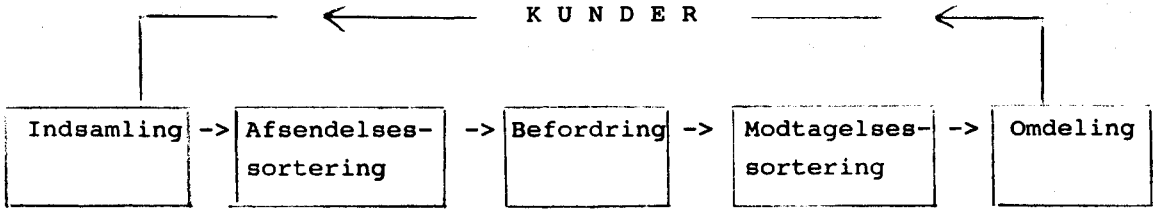
De stordriftsfordele, der kunne opnås herved, kunne komme kunderne til gode. Hvis et net, der er etableret til monopoliserede tjenesteydelser, også anvendes til ikke-monopoliserede tjenesteydelser, kan der dog samtidig finde en unfair krydssubsidiering sted, som vil ødelægge den fri konkurrence på det ikke-monopoliserede område. Dette spørgsmål behandles nærmere i afsnit 7.1.

3. POSTVIRKSOMHED - GENEREL BESKRIVELSE

Næsten al postvirksomhed omfatter fem operationelle faser, nemlig: indsamling, afsendelsessortering og afsendelse, befordring, modtagelsessortering og omdeling. Indsamling samt afsendelsessortering

kan også kaldes afsendelsesbehandling og modtagelsessortering samt omdeling modtagelsesbehandling. Til disse fem faser kommer en sjette, som går forud for hele processen, og det er salget af tjenesten til kunden. Hele processen er fremstillet grafisk i figur 1:

Figur 1: *Forbindelsen mellem forskellige operationelle faser*



Alle disse faser er operationelt set forskellige, dog muligvis ikke for den forsendelsesvirksomhed, som forestår hele processen. Faserne følger efter hinanden, men udgør ikke et kontinuerligt forløb. Det fremgår af, at fem forskellige tjenester kunne stå for de forskellige faser (hvis ét foretagende står for alle faser, vil det ofte anvende forskelligt personale til hver enkelt fase).

Ved en så kompleks virksomhed må der anvendes et net. Bilag 3 beskriver postvirksomheden og analyserer derved de forskellige typer net inden for postsektoren. Disse net udgør forbindelsesleddet mellem de forskellige faser i virksomheden. Ved brevbesørgelsen kræves der et net med en høj grad af samspil mellem de forskellige punkter i nettet. De operationelle faser, som forbindes via nettet, er dog stadig forskellige både for denne tjenesteydelses og alle de andre tjenesteydelsers vedkommende.

De enkelte postvæsener er udmærket klar over, at disse operationelle faser i realiteten er forskellige. I de fleste tilfælde kan kunderne aftale med postvæsenet, at de selv på en eller anden måde deltager i postbehandlingen og dermed reducerer det arbejde, som ellers skulle have været udført af postvæsenet. Nogle postvæsener lader en del af befordringsvirksomheden udføre af andre (f.eks. af det nationale jernbaneselskab).

Når det drejer sig om tværnational post (som behandles nærmere i afsnit 4), overlades befordringen normalt til en speditør og modtagelsesbehandlingen til et andet postvæsen.

De relative omkostninger ved de forskellige faser i brevbesørgelsesprocessen er angivet i meget grove tal i tabel 1 (et gennemsnit af tallene fra flere postvæsener).

Tabel 1: *Driftsomkostningerne ved brevbesørgelse i omtrentlige tal*

Indsamling		10%
Afsendelsessortering	18%	25%
Befordring	2%	
Modtagelsessortering	5%	
Omdeling		65%

Kilde: Flere postvæsener

Opdelingen er i meget grove tal og vil variere fra tjeneste til tjeneste; afsendelsessortering og befordring af ekspres- og pakkeforsendelser har måske en noget større andel af omkostningerne end tallene viser. Bortset fra omdelingsfasen kunne alle faser - men først og fremmest afsendelsessortering - udføres af kunden inden postningen. Procentsatsen for postbehandlingen skulle imidlertid generelt set være rimeligt præcis, uanset om behandlingen finder sted før eller efter postning.

De angivne procentsatser omfatter postbesørgelsen som sådan og medtager derfor ikke den forudgående salgspostningsfase. Tjenestens omkostninger ved denne forudgående virksomhed kan variere fra stort set nul til 10% af de samlede omkostninger.

De forskellige faser og deres økonomiske konsekvenser diskuteres kort nedenfor (en mere detaljeret beskrivelse af brevbesørgelsen findes i bilag 3). Der skelnes i behandlingen mellem faste og variable omkostninger. Man bør hele tiden holde sig for øje, at størstedelen af driftsomkostningerne er lønomkostninger (70% i gennemsnit for postvæsener og lidt mindre for private tjenester). Sektorens beskæftigelsesmæssige aspekter behandles i kapitel 6.

3.1. SALG AF TJENESTEYDELSER

Kunden kan betale for postale tjenesteydelser på tre forskellige måder: efter aftale med efterfølgende fakturering, ved brug af frankeringsmaskine (som påtrykker konvolutterne den takst, som kunden skal betale) eller ved køb af frimærker.

Betaling efter aftale udgør en fast omkostning for både private og offentlige posttjenester, og deres omkostninger ved kreditgivningen er variable i forhold til indtægterne. For brevforsendelsers vedkommende udgør omkostningerne ved denne betalingsform normalt en ubetydelig del af de samlede omkostninger.

For pakke- og ekspresforsendelsers vedkommende kan forholdet være et andet. Betaling ved brug af frankeringsmaskine har samme økonomiske karakter (bortset fra, at betalingsfaciliteten betales på forhånd) og udgør også en ubetydelig del af de samlede omkostninger.

Betaling ved brug af frimærker udgør en mere betydelig andel af postomkostningerne. Hvis frimærkerne sælges på kontrakt af en anden forhandler, er salgsomkostningerne variable for postvæsenet. Selv hvis salget sker igennem postvæsenets egen salgstjeneste, kan disse omkostninger internt figurere som variable omkostninger for posttjenesten.

3.2. INDSAMLING

Posten indsamles tre forskellige steder. Både postvæsenet og de private tjenester indsamler post direkte hos kunden. Omkostningerne ved sådanne regelmæssige indsamlinger er faste og (i hvert fald for postvæsenet) lave pr. enhed.

Postvæsenet indsamler også post ved egne skranker og fra postkasser. Der er her også tale om faste omkostninger. Da der imidlertid er tale om mindre mængder, er omkostningerne pr. enhed større (og ved indsamling fra postkasser endda meget større).

Hvis efterspørgslen øges i et bestemt område, skal indsamlingen måske udbygges - der skal måske opstilles nye postkasser eller køres en ny indsamlingsrunde. En sådan kraftig stigning i omkostningerne som følge af en markant stigning i postmængden kaldes på engelsk ofte "lumpy inputs".

Når først udbygningen har fundet sted, bliver driftsomkostningerne en del af de faste omkostninger. Sådanne udbygninger (eller indskrænkninger) af indsamlingsnettet vil påvirke efterspørgslen ved andre indsamlingssteder, men påvirker ikke nødvendigvis resten af indsamlingsnettets struktur. Indsamlingsnet adskiller sig i så henseende fra net af sorteringskontorer, som i sagens natur påvirker hinanden mere - hvilket behandles nærmere i afsnit 3.3.

Det bør bemærkes, at indsamlingen i landdistrikter (eller områder med mindre bymæssig bebyggelse) ofte kombineres med omdelingen. Uanset om dette er tilfældet eller ikke, er postmængden ved indsamlingsstederne i landdistrikterne oftest meget lille, hvilket medfører høje omkostninger pr. indsamlet enhed.

3.3. AFSENDELSESSORTERING

Afsendelsessorteringen omfatter modtagelsen af den indsamlede post og den nødvendige behandling heraf, inden posten sendes videre til omdelingskontoret (eller det mellemled, som er ansvarlig for videreforsendelse af posten til det endelige omdelingskontor).

En del af disse aktiviteter er særdeles variable. Det gælder specielt for den post, som kan behandles dagen efter indsamlingen. Ved post, som skal videresendes med det samme, er den faste del af aktiviteterne måske større, da postmængden ikke kan forudsiges (men selv her vil overtid nok blive brugt som ekstra kapacitet for at skabe balance mellem antal arbejdstimer og postmængde).

Det bemærkes, at mekanisering øger de faste omkostningers andel. Mekanisk sortering medfører regelmæssig teknisk service og maskinelle driftsomkostninger, som er uafhængige af postmængden.

Der er et meget snævert samspil mellem nettet af sorteringskontorer (eller private tjenesters afsendelsesafdelinger) og nettet af omdelingskontorer. Hvis et kontor fjernes fra eller tilføjes nettet, skal alle andre kontorer informeres herom, således at de kan ændre deres sortering i overensstemmelse hermed.

3.4. BEFORDRING

Hvis en tjeneste forestår sin egen befordring (mellem afsendelses- og modtagelsesbehandlingen), er omkostningerne ikke afhængige af postmængden (undtagen ved "lumpy inputs", altså ved kraftige stigninger eller fald i postmængden). Hvis andre imidlertid udfører befordringen på kontrakt, er omkostningerne variable for posttjenesten, hvis betalingen i henhold til kontraktbetingelserne sker efter mængde.

For lette forsendelser (såsom breve) er befordringsomkostningerne pr. enhed ubetydelige. Selv for tunge forsendelser er det afsendelse og aflæsning, der er den dyre del af befordringen: Meromkostningerne ved en forøgelse af befordringsafstanden er meget små.

En forøgelse af afstanden kan imidlertid medføre en indirekte forøgelse af omkostningerne. Jo større afstand der er mellem modtageradressen og indsamlingsstedet, jo mere kompleks vil forsendelsesvejen sandsynligvis være.

Hvis en forsendelse således skal omdeles i det område, hvor den er indsamlet, vil den tilgå afsendelsessorteringskontoret, som også er det modtagelsessorteringskontor, der skal levere posten til det relevante omdelingskontor.

Hvis et brev sendes fra én storby til en anden, vil der være involveret to sorteringskontorer. Hvis et brev sendes fra et landdistrikt til et fjerntliggende område, er der større sandsynlighed for, at forsendelsen vil tilgå et andet sorteringskontor som mellemled, hvorved den samlede postbehandling øges.

Al ekstra behandling (såvel som ekstra tid til befordring mellem behandlingskontorerne) indebærer en risiko for et fald i serviceniveauet.

Det fremhæves ofte, at der er omkostninger ved postale tjenesteydelser, som ikke er afhængige af afstanden. I udsagnets egentlige forstand er dette korrekt (for så vidt angår befordringsomkostningernes andel af de samlede omkostninger). Praktisk set medfører større afstande imidlertid større operationel kompleksitet og højere omkostninger - målt i både penge og kvalitet.

3.5. MODTAGELSESSORTERING

Modtagelsessorteringens økonomiske profil ligner i meget stor udstrækning afsendelsessorteringens. Arbejdsbyrden skulle i teorien være mere forudsigelig, hvis afsendelseskontoret informerer modtagelseskontoret om, hvor meget post der er afsendt derfra. En del af sorteringen vil være meget variabel. Det gælder specielt for ikke-hastende post - som f.eks. tryksager (AO-forsendelser) eller B-post - hvis den ikke skal sorteres omgående.

Det bør bemærkes, at modtagelsessorteringen normalt ikke sker på automatiske sorteringsmaskiner. Det gælder dog ikke i Nederlandene og Det Forenede Kongerige, hvor postkodesystemet tillader automatisk modtagelsessortering (men selv i disse lande - først og fremmest i Det Forenede Kongerige - er det kun en mindre del af modtagelsessorteringen, der foregår automatisk). Som nævnt ovenfor i afsnit 3.3 er de faste omkostninger højere ved mekanisk sortering end ved manuel sortering - hvilket er mindre relevant ved modtagelsessortering.

3.6. OMDELING

Omdelingsomkostningerne er for det meste faste omkostninger. Omkostningerne varierer ikke, hvis der i stedet for én forsendelse skal afleveres to på en af postrutens adresser. Hvis den større postmængde skyldes et nyt leveringssted, vil omkostningerne ikke stige, når der er tale om brevomdeling i byer.

Selv i de tilfælde, hvor ekstra leveringssteder vil være mere mærkbare (på f.eks. småpakke- og eksprestjenesters omdelingsrunder), er der sandsynligvis en reservekapacitet, som kan dække de ekstra leveringssteder. Selv ved brevomdeling i landdistrikterne kan der tilføjes et par ekstra adresser, uden at omkostningerne vil øges.

Det er tillige vigtigt at se på, hvordan et eventuelt fald i antallet af postforsendelser vil påvirke omdelingsomkostningerne. Der vil sandsynligvis heller ikke i dette tilfælde ske noget fald i omkostningerne, medmindre der er tale om betydelige ændringer i postmængden.

Man vurderer, at ca. 65% af driftsomkostningerne er omdelingsomkostninger (noget mindre for ekspresforsendelser), som næsten alle er faste omkostninger. I landdistrikterne, hvor omdelingsproduktiviteten uundgåeligt er lav, er omkostningerne pr. enhed markant højere end gennemsnittet.

3.7. DIVERSE

Ikke-driftsomkostningerne er indirekte omkostninger, der med henblik på fastsættelsen af takster skal fordeles på de enkelte postale serviceydelser og ikke mindst på de enkelte faser i den virksomhed, som præsterer serviceydelserne. Der er relativt få engangsomkostninger (i forbindelse med lokaler, maskiner og operationel planlægning), idet postsektoren - i hvert fald sammenlignet med andre kommunikationssektorer - er en "lavteknologisektor". På kort eller mellemlang sigt er de indirekte driftsomkostninger imidlertid mere eller mindre "faste".

4. TVÆRNATIONALE TJENESTEYDELSER

Den virksomhed, som er beskrevet ovenfor i afsnit 3, udøves primært af en tjeneste (f.eks. et postvæsen), som præsterer indenlandske tjenesteydelser på et nationalt territorium. Når post krydser en grænse, ændres de økonomiske forhold normalt. Udtrykt i (både offentlige og private tjenesters) indtægter er fordelingen på de enkelte tjenesteydelser følgende (i cirkatal):

Tabel 2: *Andele af postmængde og indtægter*

Tjenesteydelser	Postmængde	Indtægter
Indenlandske	93%	90%
Fællesskabsinterne	4%	5%
Internationale	3%	5%

Kilder: Flere

Ved en analyse af de relevante økonomiske forhold bør det bemærkes, at der forekommer to forskellige former for tværnational postvirksomhed: En og samme tjeneste tager sig af alle faserne lige fra indsamling til omdeling, eller tjenesten i "afsenderlandet" overgiver posten til en anden tjeneste, der sørger for omdelingen i "modtagerlandet".

I det første af disse eksempler (som beskriver situationen i visse store private eksprestjenester) er de økonomiske forhold stort set de samme som ved indenlandsk virksomhed, dvs., at der er betydelige faste omkostninger ved nettet, hvormed stigninger eller fald i postmængden kun har en mindre marginal virkning.

Da sådanne tjenester sandsynligvis har lokale datterselskaber i alle de pågældende lande, har de muligvis et internt faktureringssystem, som fordeler omkostningerne med det resultat, at direktørerne i modtagerlandet betragter omkostningerne som variable.

Det andet eksempel beskriver omstændighederne ved næsten al tværnational brevbesørgelsesvirksomhed og en stor del af pakkebesørgelsesvirksomheden (uanset om denne er privat eller offentlig). Her indgår afsendertjenesten en aftale med en anden tjeneste, som skal sørge for omdelingen i modtagelseslandet.

Når der er tale om postvæsener, som omdeler post på andre postvæseners vegne, fastlægges "kontraktbestemmelserne" af Verdenspostforeningen UPU (se kapitel 3, afsnit 5.1). De økonomiske forhold omkring denne udveksling af post må betragtes både fra afsendelses- og modtagelsessiden.

4.1. UDGÅENDE POST

Ved en sådan udveksling af post er det beløb, som omdelingstjenesten opkræver, en variabel omkostning for afsendertjenesten. Denne opkrævning kan have forskellige former. Ved udveksling af brevpost mellem postvæsener sker opkrævningen i form af terminalafgifter, som i sig selv er et komplekst emne, der behandles nærmere nedenfor i afsnit 8. Der opkræves normalt terminalafgifter efter samme sats hos de to postvæsener, der udveksler post med hinanden.

Ved udveksling af pakker mellem postvæsener anvendes et andet system. Her opkræver de enkelte postvæsener landegebyrer af hinanden, men disse fastsættes af det postvæsen, der forestår omdelingen, og er ikke det samme i begge retninger. Det system, der anvendes, når postvæsener omdeler hinandens ekspresforsendelser, svarer til landegebyrsystemet, hvor det også er det postvæsen, der forestår omdelingen, der fastlægger gebyrets størrelse.

Omdelingsomkostningerne er ofte variable for private tjenester, som indgår aftale med en anden tjeneste om omdelingen, og det uanset om dens pågældende tjeneste er privat eller postvæsenet i omdelingslandet.

4.2. INDGÅENDE POST

I alt væsentligt har modtagertjenesten fortsat de samme faste omkostninger ved nettet. Hvis postmængden øges i det pågældende omdelingsområde, vil omkostningerne altså ikke stige proportionelt hermed. Omvendt medfører et fald i den mængde af tværnationale postforsendelser, som den pågældende tjeneste modtager i sit hjemland, ikke tilsvarende besparelser.

Det er måske netop af særlig stor betydning for postvæsenets brevomdelingsnet. Den tværnationale brevbesørgelse udgør gennemsnitlig 7% af den samlede brevbesørgelse (op til 47% i Luxembourg). Lidt mere end halvdelen heraf er postbesørgelse mellem EF-landene.

Denne brevbesørgelse bidrager altså til, at omkostningerne pr. enhed kan holdes på et overkommeligt niveau. På grund af misforholdet mellem omkostningerne pr. enhed ved omdeling og den kompensation der betales herfor i det nuværende terminalafgiftssystem (som behandles nærmere i afsnit 8), mener de fleste medlemsstater dog, at omkostningerne pr. enhed ved omdeling af denne post ikke bliver dækket.

Situationen er knap nok acceptabel med den nuværende mængde tværnational post (hvor en del af indtægterne fra den udgående post bruges til krydssubsidiering af tabene på den indgående). Som det fremgår af afsnit 3 i kapitel 4 forventes endda en - måske ligefrem kraftig - stigning i den tværnationale postbesørgelse som et resultat af store kunders strategier for det indre marked.

En stor del af denne stigning kan finde sted på den indenlandske postbesørgelses bekostning. Denne ændring i omdelingsstrukturen vil få en meget markant virkning på takstpolitikken. Hvis terminalafgifterne stadig ikke dækker omdelingsomkostningerne pr. enhed, kan det blive nødvendigt at forhøje taksterne for indenlandsk post.

5. OMKOSTNINGER

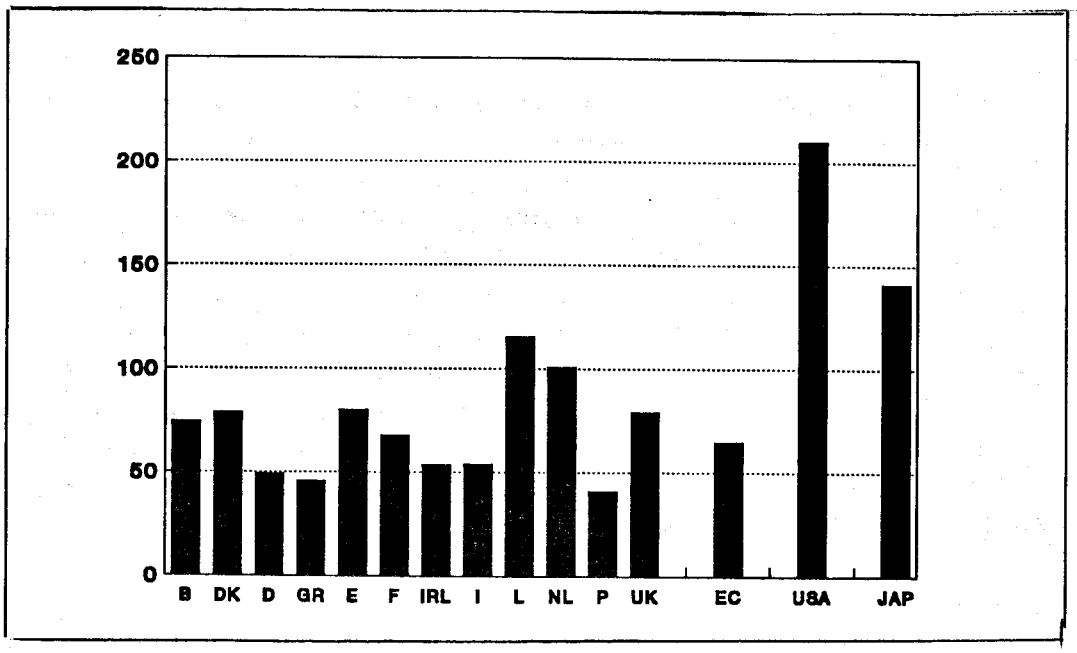
Hvilke faktorer påvirker så egentlig omkostningerne for de forskellige tjenester i EF? Hvis man ser på postvæsenerne, må man konstatere, at lønomkostninger udgør ca. 75% af driftsomkostningerne. Omkostningerne pr. arbejdsenhed (dvs. lønomkostningerne pr. arbejdstime) varierer naturligvis fra land til land.

De bliver påvirket af forholdene på det lokale arbejdsmarked, som så igen påvirkes af den øjeblikkelige økonomiske situation såvel som den forudgående udvikling i hver enkelt medlemsstat (selv ved en forsigtig vurdering af ændringerne må man således konstatere, at reallønnen i Nederlandene var konstant i 1980'erne, hvorimod den i Det Forenede Kongerige steg med 23%).

Lønomkostningerne påvirkes også af postpersonalets placering i det informelle hierarki i de forskellige erhverv. Der vil derfor uundgåeligt være forskelle i omkostningerne pr. arbejdstime.

Produktiviteten i en arbejdstime vil også variere alt afhængigt af, hvor store gennemløbsmængder der opnås. Gennemløbsmængderne udregnes ved at dividere antallet af forsendelser (eller indtægten fra samme) med antallet af arbejdsenheder (det samlede personale/det samlede antal arbejdstimer eller lønomkostningerne herved). Figur 2 nedenfor viser en enkelt produktivitetsmåling, hvor det samlede antal af postforsendelser (ekskl. adresseløse direct mail-forsendelser, men inkl. ekspresforsendelser som enkeltstående forsendelser) divideres med det samlede antal ansatte i postvæsenets posttjenester.

Figur 2: *Forsendelser pr. postansat i tusinde (1988)*



Bem.: Tallene for antal ansatte omfatter kun postansatte og ikke den del af personalet, som beskæftiger sig med finansielle tjenesteydelser.

Kilde: Sofres undersøgelse

Det tal for antal ansatte, der anvendes som nævner i beregningen, omfatter kun det personale i postvæsenet, der er ansat inden for postområdet. Det drejer sig om omkostninger, der (som beskrevet ovenfor i afsnit 3) for størstedelens vedkommende er faste. Svingninger i gennemløbsmængden kan derfor i vidt omfang afhænge af postmængden. Det skal fremhæves, at denne tabel kun skal give et generelt indtryk: Det er klart, at produktiviteten påvirkes af andre faktorer såsom den relative befolkningstæthed og den grad af forudgående sortering, som kunden foretager. Der er desuden ikke taget hensyn til tjenesteydelsens kvalitet.

Nu melder et vigtig spørgsmål sig: I hvilken udstrækning afhænger "gennemsnitsborgerens" brug af postvæsenet af eksterne økonomiske forhold, og i hvilken udstrækning er den afhængig af faktorer, som postvæsenet har indflydelse på?

Figur 3 i kapitel 4, afsnit 3.2, viser, at der er en direkte forbindelse mellem den generelle økonomiske aktivitet og brugen af postale tjenesteydelser. Hvis man imidlertid kun ser på faktorer, som

postvæsenet har indflydelse på, er nogle mere effektive end andre. Alle postvæsener vil selvfølgelig kunne reducere deres omkostninger. Hvis disse reduktioner omsættes til lavere realpriser, vil konsekvensen være en stigning i postmængden. Dermed kan der opstå en "god" cirkel, hvor en større postmængde medfører lavere omkostninger pr. enhed, som så igen begrænser behovet for prisstigninger.

Et andet vigtigt punkt er, at kvaliteten af den tilbudte tjenesteydelse - som den opfattes af kunden - direkte påvirker postforsendelsernes karakter. Jo bedre kvaliteten i kundens øjne er, jo mere sandsynligt er det, at kunden vil sende vigtige postforsendelser igennem det almindelige system - forsendelser som f.eks. forretningsbreve, fakturaer, kontoudtog osv. Sådanne forsendelser kan medføre større omkostninger, idet de skal prioriteres højere, men taksterne er så sat tilsvarende højere med passende fortjenestemargener.

Det modsatte gælder også. Jo dårligere kvaliteten i kundens øjne er, jo mere vil postvæsenet blive brugt som sidste udvej. Det vil modtage flere og flere masseforsendelser af lav værdi, som ofte tiltrækkes af - tabsgivende - særtakster (se nedenfor i afsnit 6.3).

Produktivitetsfremmende foranstaltninger er kort sagt ikke nok. Postforsendelsernes karakter er altafgørende for indtægts-/omkostningsstrukturen og påvirkes direkte af den kvalitet, tjenesteydelsen har i køberens øjne.

6. RENTABILITET OG TAKSTFASTSÆTTELSE

Tabel 3 viser rentabiliteten i EF's postvæsener på basis af overskud og underskud. Postvæsenets finansielle tjenesteydelser, som normalt er overskudsgivende, er ikke medtaget i disse tal (se nedenfor i afsnit 7.1). (Der foreligger ikke tal for private tjenesters EF-virksomhed).

Tabel 3: *Rentabiliteten i EF's postvæseners posttjenester* (1988)

Medlemsstater	Samlede omkostninger	Samlede indtægter	Overskud/ Underskud	Overskud/ Underskud som procent af indtægterne
	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	%
Belgien (note 1)	745.9	503.1	- 242.8	- 48.3
Danmark	840.9	806.4	- 34.5	- 4.3
Tyskland	8 210.0	7 000.0	- 1,210.0	-17.3
Grækenland	123.5	100.3	- 23.2	- 23.1
Spanien	1 000.0	692.3	- 307.7	- 44.4
Frankrig	7 838.0	7 340.0	- 498.0	- 6.8
Irland	189.0	187.7	- 1.3	- 0.7
Italien	3 709.5	2 651.1	- 1,058.4	- 39.9
Luxembourg	45.0	42.3	- 2.7	- 6.4
Nederlandene	1 731.0	1 778.0	+ 47.0	+ 2.6
Portugal	169.8	134.0	-35.8	- 26.7
Det Forenede Kongerige	4 484.0	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4
I alt	29 086.1	25 878.0	3 208.4	- 12.4

Note 1: Indkomsten under Belgien indeholder ikke et beløb på 321 mio. ECU, som postvæsenet har modtaget fra regeringen til dækning af tabsgivende tjenester (se afsnit 7.2 nedenfor).

Kilde: Sofres undersøgelse

Hvad er grunden til disse forskelle i rentabiliteten? Forskelle i den kommercielle ekspertise og i effektiviteten spiller en vigtig rolle, men det gør de forskellige takstpolitikker også.

Der synes at være en direkte sammenhæng mellem indtægt pr. forsendelse og den relative rentabilitet i de forskellige postvæsener. I tabel 4 nedenfor sammenlignes den statistiske rækkefølge ved rentabilitetsmargener og den gennemsnitlige indtægt pr. forsendelse.

Rentabilitetsmargenerne, der fremkommer ved at overskud/underskud sættes i forhold til udgifterne, angives i statistisk rækkefølge. Tillige angives den gennemsnitlige indtægt pr. forsendelse. Denne beregnes ved at dividere de samlede indtægter med antallet af forsendelser (ekskl. adresseløse forsendelser).

Tabel 4: *Potentiel forbindelse mellem rentabilitet og takstfastsættelse*

Medlemsstat	Indtægter	Overskud/ Underskud	Procentuel margen	Statistisk rækkefølge	Indtægt pr. forsendelse	Statistisk rækkefølge
	(Mio. ECU)	(Mio. ECU)			(ECU)	
Belgien	503.1	- 242.8	- 48.3%	12	0.26	7
Danmark	806.4	- 34.5	- 4.3%	4	0.50	1
Tyskland	7 000.0	- 1 210.0	- 17.3%	7	0.47	2
Grækenland	100.3	- 23.2	- 23.1%	8	0.21	10
Spanien	692.3	- 307.7	- 44.4%	11	0.14	12
Frankrig	7 340.0	- 498.0	- 6.8%	6	0.45	3
Irland	187.7	- 1.3	- 0.7%	3	0.36	4
Italien	2 651.1	- 1 058.4	- 39.9%	10	0.25	8=
Luxembourg	42.3	- 2.7	- 6.4%	5	0.25	8=
Nederlandene	1 778.0	+47.0	+ 2.6%	2	0.31	6
Portugal	134.9	- 35.8	- 26.5%	9	0.19	11
Det Forenede Kongerige	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4%	1	0.33	5

Kilde: EF-Kommissionens analyse

Hvad er årsagen til disse takstforskelle? Der er selvfølgelig omkostningsforskelle, som postvæsenerne ikke er herrer over. Hovedårsagen er imidlertid forskellige holdninger til takstfastsættelse. Det belyses i tabel 5 nedenfor, som sammenligner den gennemsnitlige indtægt pr. forsendelse med grundtaksten for breve.

Det er ikke forbavsende, at nogle postvæsener har en gennemsnitlig indtægt pr. forsendelse, som ligger under grundtaksten. Alle postvæsener har store kunder, som nok fortjener at få visse rabatter som modydelse for arbejde, som sparer postvæsenet for visse omkostninger. Den egentlige forklaring ligger imidlertid i de særtakster, som tilbydes ud fra forsendelsernes indhold (for Italiens vedkommende er det spørgsmålet, om tallene er præcise, eller om der er problemer med indtægtssikringen).

Der lægges tillige i forskellig udstrækning pres på postvæsenerne, for at de skal holde priserne nede - også selv om priserne måske burde sættes op for at dække omkostningerne. Over en periode medfører den kumulative effekt betydelige tab. Det kan være nødvendigt at forhøje realprisen gradvist over en meget lang periode for igen at skabe balance i postvæsenets regnskaber.

Tabel 5: *Postvæsenets indtægt pr. postforsendelse*

Medlemsstat	1 Indtægt pr. forsendelse (ECU)	2 Grundtakst for breve (ECU)	Indeks [Spalte 1/Spalte 2]
Belgien	0.26	0.33	0.788
Danmark	0.50	0.47	1.064
Tyskland	0.47	0.50	0.940
Grækenland	0.21	0.17	1.235
Spanien	0.14	0.15	0.823
Frankrig	0.45	0.33	1.360
Irland	0.36	0.36	1.000
Italien	0.25	0.50	0.500
Luxembourg	0.25	0.28	0.890
Nederlandene	0.31	0.32	0.969
Portugal	0.22	0.18	1.244
Det Forenede Kongerige	0.33	0.28	1.179

Kilde: EF-Kommissionens analyse

I det følgende behandles takstudligning, regnskabsprincipper, gennemsigtighed og særtakster.

6.1. TAKSTUDLIGNING

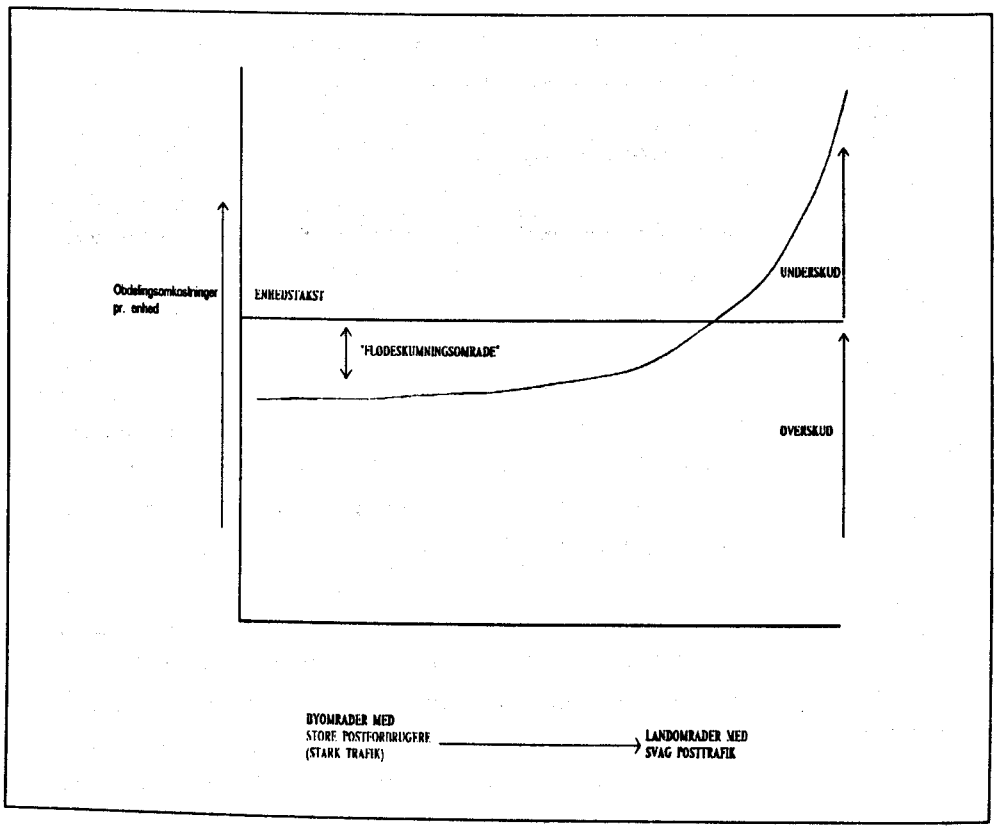
Som alment gældende takst for brevbesørgelse på de nationale territorier anvender alle EF-postvæsener én enkelt enhedstakst, hvor der kun sondres mellem forskellige vægtklasser og ikke mellem afsendernes eller modtagernes forskelligartede geografiske placering (udover den enkelte takst for hele det nationale territorium tilbyder det spanske postvæsen også en særlig takst for omdeling i indsamlingsbyen). Denne enhedstakst betegnes ofte med det franske udtryk "péréquation tarifaire" og kunne på dansk kaldes "takstudligning".

Princippet bag takstudligning er, at de forskellige omkostninger ved indsamlingen og omdelingen i de forskellige områder bør udlignes til et gennemsnit. Alternativet ville være at fastsætte cost-plus-priser på grundlag af de faktiske omkostninger i de forskellige geografiske områder. Dette ville medføre en mangfoldighed af priser og ville nok blive betragtet som unfair over for dem, som postteknisk set bor i områder med højere omkostninger.

Gennemsnittet ved takstudligningen vil naturligvis ligge højere end de faktiske omkostninger i områder med lave omkostninger såsom bycentre. Det vil også ligge under omkostningerne i områder med mere landlig (eller mindre bymæssig) karakter. Omkostningerne plejer i sidstnævnte tilfælde at være højere, idet postmængderne er mindre (f.eks. ved indsamling), men også fordi adgangsstederne (postkasser ved indsamlingen eller postadresser ved omdelingen) ganske enkelt ligger mere spredt og derfor er dyrere at nå.

Det bør bemærkes, at omkostningernes yderpunkter varierer markant, når de udtrykkes i forhold til gennemsnittet. Et postvæsen har udregnet, at den billigste samlede proces (fra indsamling til omdeling) ligger på 70% af gennemsnitsomkostningerne, hvorimod den dyreste ligger på mere end 10 gange gennemsnittet. I modsætning hertil er postmængden i områder med lavere omkostninger betydelig større end i områder med høje omkostninger.

Figur 3: *Udligning mellem overskuds- og underskudsgivende områder*



Kilde: EF-Kommissionen

Gennemsnitsprincippet, der anvendes til at fastsætte samme takst for en forsendelse på hele det nationale territorium, indebærer en risiko for den tjeneste, der tilbyder universel service med takstudligning, hvis andre virksomheder kan etablere sig på markedet og udvælge de områder, de ønsker at betjene. Risikoen for at andre således "skummer fløden" og render med profitten illustreres grafisk i figur 3.

Ud af X-aksen er de forskellige indsamlings- og omdelingsområder angivet, og op ad Y-aksen omdelingsomkostningerne pr. enhed. Omdelingsomkostningerne udgør en kurve, der er lavest i tætbefolkede byområder, stiger svagt efterhånden som den bymæssige bebyggelse aftager for endelig at stige kraftigt i landdistrikterne. Takstudligningen er angivet som en horisontal linje. En tjeneste, der ønsker at etablere sig på markedet, vil sandsynligvis ikke være interesseret i det område, der ligger over denne linje, og hvor indtægterne pr. enhed ikke dækker omkostningerne. Området under linjen, hvor omkostningerne er under gennemsnittet, er sandsynligvis mere tillokkende (hvor tillokkende afhænger af, om postvæsenets aktiviteter som helhed gav overskud eller underskud, og af, hvilke forskelle der er i offentlige og private tjenesters driftsomkostninger ved direkte sammenlignelige ydelser).

Hvis en anden tjeneste kommer ind på markedet og koncentrerer sig om de områder, hvor postvæsenets faktiske omkostninger ligger under de gennemsnitlige (dvs. de overskudsgivende områder), vil postvæsenets gennemsnitsomkostninger øges. Hvis alle omkostninger var variable, ville der være tale om en ret jævn stigning. Da en stor del af omkostningerne imidlertid er faste, vil stigningen i gennemsnitsomkostningerne være meget markant.

Det er for at sikre universel service, at de enkelte medlemsstater har monopoliseret en række tjenesteydelser. Normalt betragtes det i hvert fald som et nyttigt biprodukt, at postvæsnerne, som præsterer de monopoliserede tjenesteydelser, kan tilbyde en takstudligning for indenlandske tjenester (visse medlemsstater går videre og fastsætter, at postvæsenet som monopoltjeneste er forpligtet til at foretage en takst-udligning).

For indenlandske tjenesteydelser er det måske i mindre grad nødvendigt at sondre mellem de mulige årsager til, at man skal have en sådan række monopoliserede tjenesteydelser (altså sondre mellem en sikring af en universel service og et

eventuelt behov for takstudligning). Det er imidlertid vigtigere at foretage en sådan sondring ved tværnational post. Den universelle betjening ved tværnational post mellem medlemsstater sikres i øjeblikket faktisk ved at indenlandske tjenesteydelser (inkl. omdeling af indgående tværnational post) ligger inden for monopolområdet.

Alle postvæsener tilbyder andre EF-lande sådanne tjenesteydelser til en enhedstakst (i øjeblikket er forskellene i omkostninger mellem de forskellige destinationer sandsynligvis mindre end for indenlandsk post, hvilket ville ændre sig, hvis terminalafgifterne blev knyttet snævrere sammen med de indenlandske takster). Ni af de tolv medlemsstaters postvæsener tilbyder at besørge 20-grams breve til andre EF-lande til samme takst, som gælder for indenlandsk postbesørgelse (dette initiativ var faktisk en reaktion på Kommissionens henstilling i 1979 om, at indenlandske takster burde anvendes på Fællesskabets interne brevforsendelse i det mindste inden for den første vægtklasse). Et af de ni postvæsener, nemlig det franske, tilbyder samme takster for indenlandsk og fællesskabsintern postbesørgelse af breve indtil 100 g.

6.2. REGNSKABSFØRELSE

Ligesom inden for andre sektorer er der i de forskellige medlemsstater forbundet forskellige regnskabsprincipper med de forskellige holdninger til takstfastsættelse. Det ser også ud til, at de forskellige postvæsener opfatter omkostninger på forskellige måder. Det er specielt ikke klart, i hvilken udstrækning de faste omkostninger fordeles korrekt på de forskellige poststrømme (eller posttjenester), som bruger det net, der skaber de faste omkostninger.

I tilknytning hertil dukker spørgsmålet om gennemsigtighed op. Uden en vis gennemsigtighed kan man ikke identificere de tab, som mange postvæsener har på særtakster for tryksager (se nedenfor i afsnit 6.3).

Det vil nok også være rimeligt med en vis gennemsigtighed i forbindelse med de ikke-monopoliserede tjenesteydelser, som delvis præsteres ved anvendelse af monopoltjenestens net. De nationale myndigheder kunne måske tænkes at ville undersøge, hvordan taksterne fastsættes, for at sikre, at de ihvertfald dækker marginalomkostningerne.

6.3. SÆRTAKSTER

Ved særtakster forstås her takster, som indeholder rabatter, der ydes uafhængigt af eventuelle omkostningsbesparelser som følge af karakteren af den afsendte post. I afsnit 8.4 i det foregående kapitel beskrives den politik (de nationale regeringers eller postvæsenernes egen), som har ført til særtakster. Her skal blot den økonomiske virkning af en sådan postpolitik behandles.

Det er en politisk afgørelse, om der skal tilbydes særtakster. De medfører betydelige tab for de postvæsener, der tilbyder dem. Disse tab skal dækkes ind på anden vis - enten ved krydssubsidier fra andre postkunder (og sommetider telekommunikationskunder) eller ved direkte subsidier fra regeringen. De skaber et alvorligt styringsproblem: det samlede tabs størrelse er afhængigt af, hvilken brug kunderne gør af taksterne, og er ikke underlagt postvæsenernes egen kontrol.

Postvæsenernes særtakster skal også ses ud fra de private tjenesters synsvinkel. Tabel 6 nedenfor viser forholdet mellem rabatniveauet og publikationers procentvise andel af den samlede brevpost.

Tabel 6: *Postvæsener - omkostningsdækning ved distribution af tryksager*

Medlemsstater	Omkostningsdækning %	Avisers og blades procentvise andel af den samlede brevpost %
Belgien	18.5	22
Danmark	51.9	29.3
Tyskland	56	11.5
Grækenland	98	24.5
Spanien	5	3.1
Frankrig	33	11.8
Irland	80	n/a
Italien	6	35.7
Luxembourg	19.3	23.5
Nederlandene	75	13.7
Portugal	40	11.0
Det Forenede Kongerige	100	3.0

Kilde: Verdenspostforeningen UPU (1989)

Der synes for alle lande - med undtagelse af Grækenland og Spanien (måske på grund af kvalitetskrav) - at være en snæver forbindelse mellem omkostningsdækning og avisers og blades andel af den samlede brevpost. Hvis særtaksterne får brugerne til at lade private tjenester ude af betragtning, er konsekvensen, at de afholder andre fra at etablere mulige alternative net til distribution af aviser og blade.

Hvis kvaliteten er i højsædet, vil postvæsenets lavere priser ikke afholde en udgiver (f.eks. af en avis) fra at søge en hurtigere levering sikret på alternativ vis, selv om det er dyrere. For andre publikationers vedkommende (som f.eks. månedlige udgivelser eller reklamer) er kvaliteten ikke så vigtig, hvorfor prisen er den afgørende faktor ved valg af tjeneste.

I sådanne tilfælde er postvæsenets lave priser attraktive. Da sådanne priser normalt er tabsgivende for postvæsenet, afholder de forskellige subsidier og krydssubsidier, som finansierer tabene, reelt andre tjenester fra at komme ind på markedet.

Disse tjenester skal nemlig opnå en fortjeneste, og selv om de måske har lavere omkostninger pr. enhed end postvæsenet, kan de måske ikke konkurrere på de priser, som de faktisk må markedsføre deres produkter til.

7. FINANSIERING

Hvordan finansieres tabene på de enkelte tjenesteydelser, specielt på tjenesteydelser med særtakster? Og hvordan finansieres tabene på posttjenesteydelserne (på i alt 3,2 mia. ECU i 1988), sml. tabel 3? Der er to muligheder: Krydssubsidiering eller central finansiering.

7.1. KRYDSSUBSIDIERING

Det er klart, at de tjenesteydelser, der ikke tilbydes til særtakster, krydssubsidierer tjenesteydelser, der præsteres til sådanne særtakster. Men som tabel 3 viser, er enten taksterne for førstnævnte kategori af tjenesteydelser ikke høje nok til at bære denne krydssubsidiering og samtidig give et nettooverskud, eller også er rabatterne ved særtaksterne så høje, at de ikke kan dækkes ved hjælp af overskuddet fra de almindelige takster (der er egentlig tale om to sider af samme sag).

En anden vigtig indtægtskilde er postvæsenets finansielle tjenesteydelser. De er generelt overskudsgivende og - som det ses af tabel 7 nedenfor - med til at reducere det samlede underskud eller vende det til et nettooverskud.

Generelt set reducerer overskuddet på de finansielle tjenesteydelser EF's postvæseners samlede underskud på alle aktivitetsområder fra 3,2 mia. ECU til 1,95 mia. ECU. Tabet reduceres således fra 12,4% af omsætningen til 5,1%.

Tabel 7: *Postvæsener: Finansiering via finansielle tjenesteydelser (for 1988 i mio. ECU).*

Medlemsstater	Finansielle tjenesteydelser			Post-tjenesteydelser	Nettoresultat
	Omkostninger	Indtægter	Overskud	Overskud/ Underskud (Note 1)	Overskud/ Underskud
Belgien	299.8	270.3	- 29.5	+ 78.2	+ 48.7
Danmark	271.5	350.0	+ 78.5	- 34.5	+ 44.0
Tyskland	2,180.0	2,180.0	---	- 1,210.0	-1,210.0
Grækenland	30.0	35.7	+ 5.7	- 23.2	- 17.5
Spanien	300.0	488.0	+ 188.0	- 307.7	- 119.7
Frankrig	4,381.0	5,026.0	+ 645.0	- 498.0	+ 147.0
Irland	56.0	59.0	+ 3.0	- 1.3	+ 1.7
Italien	1,422.0	1,436.0	+ 14.0	- 1,058.4	- 1,044.4
Luxembourg	8.0	10.4	+ 2.4	- 2.7	- 0.3
Nederlandene	1,070.0	1,320.0	+ 250.0	+ 47.0	+ 297.0
Portugal	19.0	20.0	+ 1.0	- 35.8	- 34.8
Det Forenede Kongerige	1,684.0	1,783.0	+ 99.0	+ 159.0	+ 258.0
I alt	11,721.3	12,978.4	+ 1,257.1	- 2,887.4	- 1,630.3

Note 1: Overskuddet på de postale tjenesteydelser for Belgien viser resultatet efter modtagelse af en statsstøtte på 321 mio. ECU.

Kilde: Sofres undersøgelse

Nogle postvæsener anvender en anden kilde til krydssubsidiering inden for samme organisation, nemlig overskuddet fra deres teletjenester (i de fleste medlemsstater refererer teletjenesten og postvæsenet til samme ministerium). Sådanne krydssubsidieringer forventes at ophøre i den nærmeste fremtid, da

de enkelte regeringer i større og større udstrækning ønsker at sikre, at teletjenesterne operationelt set fungerer som selvstændige enheder.

I forbindelse med sådanne krydssubsidier (fra en tjenesteydelse til en anden, fra en operationel funktion inden for postvæsenet til en anden eller fra teletjenesten til postvæsenet) melder det samme fundamentale spørgsmål sig: I hvilken udstrækning har de krydssubsidierende enheder mandat til at forlange unødvendigt høje priser for deres tjenesteydelser for at kunne krydssubsidiere andre? Et sådant mandat kan bygge på en politisk beslutning eller på en klar kommerciel konstatering af, at krydssubsidier finansieres på denne måde.

I de tilfælde hvor de krydssubsidierende tjenesteydelser præsteres på det konkurrencebaserede, ikke-monopoliserede område (som ved postvæsenets eksprestjenester og finansielle tjenester), vil markedskræfterne udgøre en tilstrækkelig kontrol. Det er så en intern afgørelse, om det overskud, der er opnået på det konkurrencebaserede marked, skal anvendes til finansiering af tab på andre områder.

Der melder sig imidlertid en række spørgsmål, hvis de krydssubsidierende tjenesteydelser præsteres på monopolområdet - specielt hvis de tabsgivende tjenesteydelser, som skal modtage krydssubsidierne, præsteres på det ikke-monopoliserede område (som det i den eksisterende nationale lovgivning oftest er tilfældet, når det drejer sig om tryksager).

Som nævnt ovenfor i afsnit 6.1 medfører takstudligningen en geografisk krydssubsidiering. Det gøres i den forbindelse imidlertid normalt helt klart, at en beskyttelse af monopoltjenesten er nødvendig, hvis omkostningerne skal kunne deles mellem overskuds- og underskudsgivende områder. De fleste kunder har desuden behov for at få omdelt post på begge områder.

Det forhold er et andet, end når en kunde hos én tjeneste betaler en højere pris end nødvendigt for at krydssubsidiere en anden tjenestes kunde (enten afsender eller modtager).

7.2. CENTRAL FINANSIERING

Hvis postvæsenet på trods af krydssubsidiering stadig er tabsgivende, fungerer regeringen som finansieringskilde.

I mindst ét tilfælde, nemlig i Belgien, gennemføres denne finansiering på kommercielt grundlag. Regeringen pålægger postvæsenet at udføre visse opgaver, som den ved er tabsgivende. Antallet af forsendelser forbundet hermed udregnes en gang om året, og prisen herfor beregnes på grundlag af en given takst. Derefter betaler regeringen det pågældende beløb til postvæsenet. Således betalte den belgiske regering i 1988 321 mio. ECU til postvæsenet.

Andre postvæsener modtager midler på en mindre gennemsigtig måde. Det må antages at de årligt forhandler med deres respektive regeringer om, hvor store centrale subsidier, der er nødvendige. Den type beregninger, som det belgiske postvæsen anvender, indgår sandsynligvis også i forhandlingerne.

I modsætning hertil er nogle postvæsener nettobidragydere til deres regeringer. Således måtte f.eks. det danske postvæsen i 1988 betale 86 mio. ECU af sine indtægter til den danske regering, hvilket vendte et overskud på 44,1 mio. ECU til et samlet tab på 41,4 mio. ECU. Det britiske postvæsen skal ikke blot betale selskabsskat af sit overskud, men også købe en vis (varierende) mængde statsobligationer hvert år (som giver postvæsenet en renteindtægt).

8. TERMINALAFGIFTER

Tværnational brevpost omfatter breve som indleveres i et land til omdeling i et andet. Når en kunde indleverer et sådant brev, får afsenderpostvæsenet indtægterne fra kunden, mens modtagerpostvæsenet intet får. Det er imidlertid modtagerpostvæsenet som har omkostningerne ved omdelingen af forsendelsen, og disse omkostninger kan meget vel udgøre mere end halvdelen af hele processens samlede omkostninger (ved afsendelsesbehandling, befordring og modtagelsesbehandling).

I lang tid gik UPU's medlemmer som princip ud fra, at den tværnationale post var i balance, idet man antog, at samme postmængde og samme posttype gik i begge retninger ved en udveksling mellem to postvæsener. Det blev imidlertid klart, at et sådant princip, som sikkert aldrig har været korrekt, førte til, at nogle postvæsener fik en alt for lav kompensation for omdelingen.

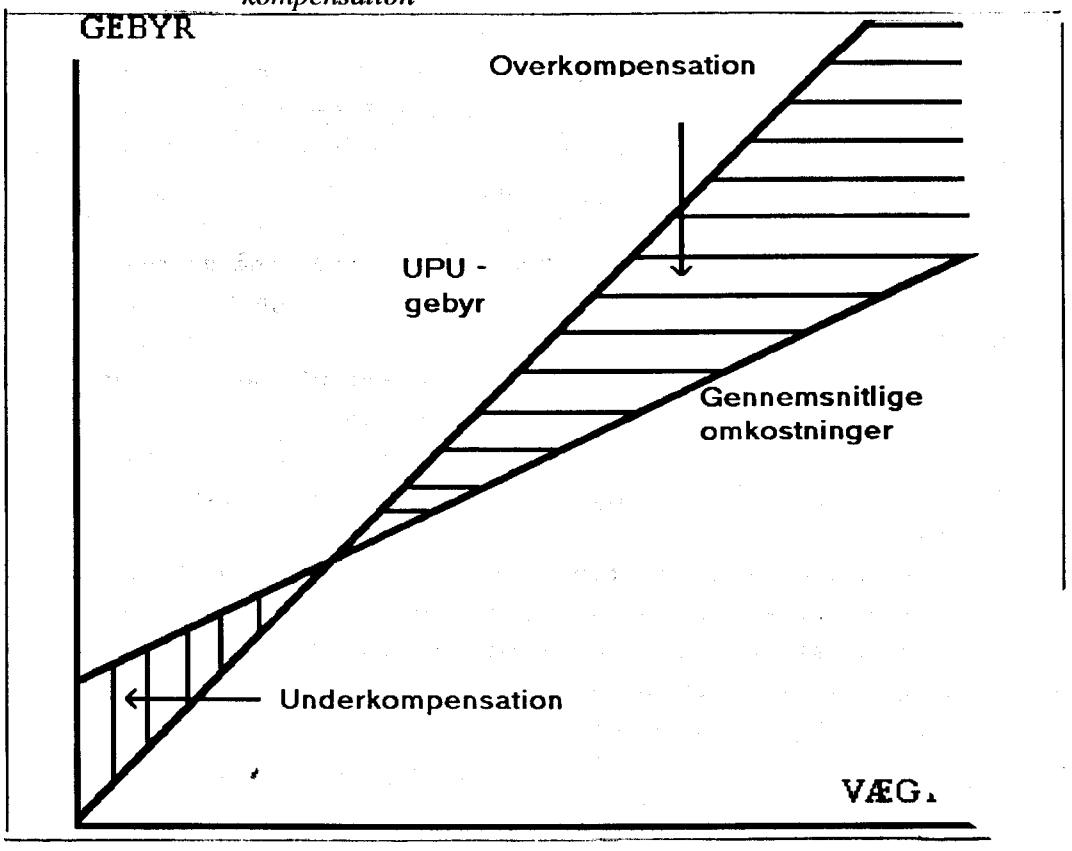
Derfor indførte UPU i 1969 et kompensationssystem ved navn terminalafgifter, som yder det postvæsen, som forestår omdelingen, kompensation på grundlag af forsendelsernes samlede vægt. Disse gebyrer, som i en vis udstrækning favoriserede mindre udviklede lande (som der er flest af i UPU), blev på de efterfølgende konferencer øget i faktiske priser.

Terminalafgifterne er en kompleks sag. En mere fuldstændig beskrivelse findes i bilag 8. Her skal blot nævnes, at et system, der ene og alene er bygget på vægt, uundgåeligt vil føre til forskelle mellem de reelle omdelingsomkostninger og den kompensation, som betales herfor. For det første hænger omdelingsomkostningerne snævrere sammen med antallet af forsendelser end med deres samlede vægt. For det andet blev der betalt samme kompensation uanset, hvilken omdelingsservice der blev krævet. For det tredje ignorerer et enkelt universelt gældende system det forhold, at omkostningerne pr. enhed vil variere - for det meste af andre grunde end effektivitetsgrunde.

Figur 4 nedenfor angiver misforholdet mellem et vægtbaseret system og de gennemsnitlige omkostninger. Linjen for de vægtbaserede terminalafgifter stiger stejlt fra nul, hvorimod linjen for gennemsnitsomkostninger viser, hvordan omkostningerne pr. forsendelse stiger noget svagere efterhånden som vægten øges. Konsekvensen er, at der ved meget lav vægt er tale om underkompensering og ved større vægt om overkompensering.

Disse misforhold er af betydning ved remail-forsendelser (som beskrives nærmere i afsnit 9). Med risiko for at overforenkle kan man sige, at der i det underkompenserede område er skabt omkostningsbetingelser, som fremmer A-B-C-remail, og i det overkompenserede område betingelser, som fremmer A-B-B-remail.

Figur 4: *Terminalafgifter: sammenligning af omkostninger og kompensation*



Konsekvensen var faktisk, at mange postvæsener pådrog sig omdelingsomkostninger, som var en hel del højere end de terminalafgifter de modtog (det gælder for størstedelen af EF's postvæsener). De måtte finansiere disse tab via en højere fortjenestemargen på udgående post. Hvis postvæsenerne fortsat havde haft en rimelig mængde udgående post, ville situationen måske fortsat have været acceptabel.

Det uretfærdige i selve terminalafgiftsystemet gjorde imidlertid remail-forsendelse til en konkurrencefaktor, som begyndte at reducere de fleste postvæseners indtægter fra udgående post.

Misforholdet ved terminalafgifterne skulle og skal naturligvis tages op. I 1987 var der flere CEPT-postvæsener, der oprettede et andet terminalafgiftsystem med et gebyr pr. forsendelse (samt et vægtgebyr, som er lavere end UPU-vægtgebyret). Kompensationsydelsen skulle derfor ligge tættere på de reelle omdelingsomkostninger.

Mange af de største postvæsener samarbejder inden for CEPT-ordningen. Den omfatter nu seks af de største EF-stater (i forhold til mængden af international post), alle EFTA-landene (med undtagelse af Østrig) samt Australien, Canada og USA.

Det bør imidlertid fremhæves, at en sammenslutning af flere private tjenester, nemlig International Express Carriers Conference (IECC), har indgivet en klage til EF-Kommissionen, hvori de hævder, at denne ordning er konkurrencebegrænsende, for så vidt den forsøger at begrænse remail-aktiviteterne. Kommissionen har foretaget en undersøgelse i overensstemmelse med EF's konkurrenceregler og har indledt formel procedure.

Selv om CEPT-systemet stadig ligger tættere på de reelle omkostninger end UPU-systemet, bygger det stadig på et gennemsnit for de involverede postvæsener. Det har den fordel, at det er lettere at administrere og samtidig stimulerer landene til at forbedre omkostningseffektiviteten i omdelingssystemet. Det tager imidlertid ikke højde for de markante omkostnings- og takstforskelle, der eksisterer de enkelte postvæsener imellem (sågar europæiske postvæsener imellem).

Postvæsenerne i de fem lande i Nordisk Råd (inkl. Danmark) har gennemført et system, som yder kompensation til omdelingspostvæsenet i form af en vis procent af sidstnævntes faktiske takster. Visse andre postvæsener undersøger parvis muligheden for at anvende nationale takster som grundlag for opkrævning af gebyrer hos hinanden.

I mellemtiden har UPU også taget en del af problemet med terminalafgifterne op. For de fleste poststrømmes vedkommende er der (medmindre andet er aftalt) forskellige gebyrer for breve og tryksager. Systemet bygger stadig på vægt og er derfor i meget stor udstrækning afhængig af den generelle gennemsnitsvægt pr. forsendelse inden for de to posttyper (dvs. breve og tryksager).

UPU har også lavet et andet gebyrsystem for poststrømme, hvor gennemsnitsvægten afviger markant fra det generelle gennemsnit. Dette system bygger på et gebyr pr. forsendelse samt et vægtgebyr. Det er imidlertid ikke klart, hvordan dette system skulle kunne anvendes i praksis.

Det står således klart, at der helt tydeligt er vilje til at forbedre terminalafgiftssystemet. Det er alment anerkendt, at der fortsat vil være behov for et eller andet terminalafgiftssystem som kompensationsordning for de 170 lande, som er medlemmer af UPU. Dertil kommer, at det næppe vil være praktisk at opkræve betaling ved at anvende omdelingspostvæsenets takster på hver enkelt forsendelse; ved kompenseringen vil der stadig være behov for en eller anden form for "bundtning". Hvis det altså er nødvendigt at anvende terminalafgifter, må man forsøge at finde det eller de optimale systemer.

I den forbindelse vil det blive endnu mere presserende at oprette et terminalafgiftssystem, som yder den rette kompensation til omdelingspostvæsenet. De forskellige remail-systemer (som beskrives nedenfor) har allerede vist, hvor svaghederne i UPU-systemet er. Nogle af de konsekvenser, som det indre marked vil få for poststrømmens karakter (se kapitel 4, afsnit 9), vil virke forstærkende på dette forhold, idet de vil gøre den centrale del af den nuværende indenlandske poststrøm til en tværnational poststrøm.

Det kan meget vel vise sig nødvendigt at indføre et system, som er tættere knyttet til hver enkelt postvæsens indenlandske adgangsbetingelser for at vise, at adgangsbetingelserne er ens for alle postafsendere, uanset hvordan de ønsker at få adgang til omdelingslandets monopoliserede tjenesteydelser (enten ved at gå direkte ind i det indenlandske system eller indirekte via et tværnationalt system).

9. REMAIL-FORSENDELSE

Remail-forsendelse er en tværnational tjenesteydelse, som private tjenester tilbyder i konkurrence med de tjenesteydelser, som postvæsenet i kundens land tilbyder. Normalt kræver remail-virksomhed et samarbejde med postvæsenet - enten i omdelingslandet eller et tredjeland.

I bilag 9 beskrives remail-forsendelsens historiske udvikling. Deraf kan man se, hvorledes remail-forsendelse har udviklet sig delvis som resultat af et markeds behov (besørgelsen af tryksager fra USA var af dårlig kvalitet) og delvis som et resultat af en udnyttelse af UPU's terminalafgiftssystem. Som andre tjenesteydelser sælges remail-forsendelse på en kombination af pris og service. Den indbyrdes vægtning af disse faktorer afhænger af, hvilken type remail-tjenesteydelse der anvendes. Det siges sommetider, at remail-forsendelse er en prisreducerende tjenesteydelse. Det er korrekt, at priserne for remail-forsendelse ofte er lavere end for de tilsvarende tjenesteydelser hos postvæsenet, men remail-forsendelse kan også samtidig give bedre service og bedre muligheder.

Der findes normalt tre typer remail-forsendelse. Den oprindelige og stadig vigtigste er A-B-C-remail. Her indsamler en privat tjeneste international brevpost hos en stor kunde (i land A), befordrer det til et andet land (land B) og indleverer det hos postvæsenet dér til videreforsendelse til og omdeling i et tredjeland (land C).

Ved A-B-C-remail er priserne baseret på de terminalafgifter, som betales af postvæsenet i land B til postvæsenet i land C. En anden type remail-forsendelse bygger på omdelingspostvæsenets indenlandske takster. Ved denne type remail-forsendelse (ved navn A-B-B) indsamler den private tjeneste posten i land A, befordrer det til omdelingslandet (land B) og indleverer den dér hos omdelingspostvæsenet (land B).

En tredje type remail-forsendelse omfatter post, som befordres fra land A til land B med henblik på remail-forsendelse tilbage til land A. Hvis posten fysisk set befordres ud ad land A og den falder ind under bestemmelserne om monopoliserede tjenesteydelser, er dette remail-system (som benævnes A-B-A) i modstrid med land A's monopol (som behandlet ovenfor i kapitel 3, afsnit 5.1 og 6.3). Der forekommer imidlertid visse variationer af dette remail-system, for hvilke de juridiske forhold ikke er helt så klare.

De nuværende juridiske forhold i forbindelse med remail-forsendelse behandles i kapitel 3, afsnit 3.8. Her behandles også spørgsmålet om post, som indsamles i én medlemsstat, sendes som remail-forsendelse via et ikke EF-lands postvæsen tilbage til EF til levering i en anden medlemsstat (en sådan praksis kan blive mere udbredt alt afhængig af, hvilke beslutninger der træffes om det terminalafgiftssystem, der skal finde anvendelse inden for EF - se kapitel 3, afsnit 5.2).

De tre remail-systemer behandles nærmere nedenfor.

9.1. A-B-C-REMAIL

Det siges, at det erhvervsmæssigt tiltrækkende ved A-B-C-remail primært er de omkostningsbesparelser, som kan tilbydes kunderne ved udnyttelsen af misforholdene i terminalafgiftssystemet. Dette udsagn er generelt set korrekt, men skal nuanceres noget.

9.1.1. OMKOSTNINGER OG PRISER

Hvis man direkte sammenligner omkostningerne hos et postvæsen og en privat tjeneste, som tilbyder konkurrerende remail-tjenesteydelser, bør postvæsenets omkostninger være de laveste - ihvertfald i teorien.

Den væsentligste variable omkostning er terminalafgifterne. De var tidligere et UPU-gebyr, som var ens for alle - for postvæsenet i land A og for remail-postvæsenet i land B, men i dag kan de variere. Fragtomkostningerne burde være højere for den private tjeneste, idet den skal befordringere posten til remaillandet samt betale remail-postvæsenets transportomkostninger.

Et andet væsentligt variabelt element, nemlig behandling og sortering, skulle også tælle til fordel for postvæsenet, som burde kunne udnytte de (ganske vist begrænsede) stordriftsfordele ved sorteringen. Desuden skulle remail-postvæsenet logisk set øge prisen på sine tjenesteydelser med en vis fortjeneste, som så igen skulle overvæltes på remail-tjenestens kunder.

Hvordan kan det så være, at remail-tjenesterne er billigere? Som nævnt ovenfor har postvæsenerne traditionelt set sat priserne på deres udgående tværnationale tjenesteydelser op for via krydssubsidiering at finansiere de tab, de får på indgående tværnationale tjenesteydelser (sidstnævnte er den negative forskel mellem terminalafgiftskompensationen og de reelle omdelingsomkostninger). Disse tab kan være meget store.

Således er et EF-postvæsens gennemsnitlige omdelingsomkostninger ved et 20 grams brev ca. 0,25 til 0,28 ECU. UPU-kompensationen er 0,18 ECU (indtil 1991 var den kun 0,06 ECU). Eksempler på omkostningerne ved letvægtsforsendelser viser måske misforholdets yderpunkter. Et af postvæsenerne har imidlertid beregnet, at dets samlede tab på indgående post udgjorde langt over 10% af dets samlede internationale indtægter.

Disse tab skal finansieres. Hverken den private tjeneste eller det remail-postvæsen, som den private tjeneste bruger, foretager reelt nogen omdeling. Omdelingen overlades til postvæsenet i land C og betales via terminalafgiftssystemet til en fast sats.

En anden grund til at remail-virksomhed muligvis er billigere, er at remail-postvæsenet til tider tilbyder priser, som ligger under omkostningerne. Dette skyldes enten manglende viden om de faktiske omkostninger (og især en mangel på kendskab til marginalomkostningsprincippet) eller en takstpolitik, som trykker priserne. Sidstnævnte gælder især tryksagspriser.

De fleste postvæsener har lave priser for tværnationale tryksager, hvilket skyldes politisk pres fra den indenlandske trykkeri- og forlagssektor (og somme tider også UPU-henstillinger). Ofte ligger priserne under omkostningerne. Mindst ét EF-postvæsen tilbyder besørgelse af tryksager til takster, der ligger under omkostningerne til terminalafgifter - og faktisk slet ikke tager hensyn til andre variable omkostninger.

Private tjenester kan udnytte de forskellige priser. De forskellige postvæseners forskellige priser bliver til et spotmarked for den vare, som postbesørgelsen af tryksager er. På den måde kan postvæsener - ofte utilsigtet - blive remailpostvæsener (måske endda uden at vide det).

9.1.2. SERVICE

Det må generelt set forventes, at A-B-C-remail vil give en længere transittid, end hvis besørgelsen sker med postvæsenet i land A . Der er helt klart tale om en ekstra befordring (mellem land A og land B).

For luftpostens vedkommende gælder, at de direkte flyruter fra land A vil være opstået af handelstekniske og historiske grunde og normalt må forventes at svare bedre til kundens forsendelsesdestinationer end de direkte flyveruter fra land B.

Det vil imidlertid være forkert at generalisere med hensyn til remail-tjenesternes relative servicekvalitet. Den varierer alt afhængigt af antallet af remail-centre og deres placering i forhold til den endelige destination. Hvis der således f.eks. foretages en remail-forsendelse via Puerto Rico af post fra USA til Europa, vil der være tale om dårlig service, sker remailforsendelsen derimod via Amsterdam, vil der sikkert være tale om en god service.

Det forhold, at kunder udenfor EF ønsker at få omdelt post overalt i EF, er vigtigt: Det kan meget vel være, at de foretrækker at lade distributionen i Europa ske fra et sted i Europa i stedet for gennem en tjeneste i Nordamerika, som i så fald befordrer posten til de enkelte europæiske lande hver for sig.

I alle disse tilfælde foretages der primært en sammenligning med det konkurrerende postvæsen, og det bør i den sammenhæng tilføjes, at nogle postvæsener er værre end andre, når det drejer sig om transittider (i kapitel 4, afsnit 7.2 sammenlignes disse forhold hos EF's postvæsener).

Generelt set gælder det, at et postvæsen skulle kunne komme under en privat tjenestes transittider, hvis det har en effektiv afsendelsesbehandling. Det fremgår af nogle større kunders sammenlignende undersøgelser. I de tilfælde hvor postvæsenet imidlertid har en mindre effektiv afsendelsesbehandling, er den private tjeneste ofte overlegen. Det fremgår

af, at private tjenester i nogle lande kan sælge deres produkter til priser, der er højere end det konkurrerende postvæsens, og stadig fastholde en markedsandel.

Her som for de andre remailing-systemer gælder naturligvis, at service er mere end blot transittider. Service omfatter alle de aspekter, som kunden lægger mærke til - såsom indsamlingsfleksibilitet, beregningsmetoder, kreditmuligheder, klagebehandling, effektivitet ved styring af salgskonti osv. (den kunne også omfatte andre supplerende tjenesteydelser, såsom en svartjeneste for erhvervslivet - en privat tjeneste har etableret en service, som dækker visse lande, der ikke er dækket af postvæsenernes egen svartjeneste).

Med hensyn til sådanne aspekter er det på ingen måde klart, at postvæsenet er bedre stillet. I nogle tilfælde er postvæsenet måske endda helt klart dårligere stillet. Nogle postvæsener tilbyder f.eks. ikke kredit, hvilket remail-postvæsener ofte gør. En kunde kan således måske kun opnå kredit, hvis han benytter sig af en privat tjeneste. Generelt set er der imidlertid ingen grund til, at postvæsenet ikke skulle tilbyde samme forhold som private tjenester på disse områder - og rent faktisk er der da også nogle, som gør det.

9.2. A-B-B-REMAIL

Som beskrevet ovenfor vælges A-B-C-remail på grund af forskellen mellem omdelingsomkostninger og terminalafgifter. A-B-B-remail vælges på grund af forskellen mellem de indenlandske takster og terminalafgifterne. Omkostningerne i form af terminalafgifter stiger kraftigere ved hvert vægttrin end de fleste indenlandske brevtakster. Det opmuntrer private tjenester til at indsamle tungere tværnational post og afsende den fra omdelingslandet. På samme måde kan særtakster for tryksager gøre det billigere at afsende sådanne forsendelser indenlands.

Udviklingen af A-B-B-remail skyldes også ønsket om at yde en bedre service. Al post, der går igennem det traditionelle internationale brevpostsystem mellem postvæsenerne (inkl. A-B-C-remail), skal passere igennem mindst to udvekslingskontorer. Det er specielle kontorer, som postvæsenerne bruger til afsendelse og modtagelse af tværnational post. For at kunne udnytte stordriftsfordelene - også i forbindelse med behandling af international post - har hvert enkelt postvæsen kun ganske få udvekslingskontorer, hvorfor der kan opstå flaskehalse.

Private tjenester kan derimod afsende A-B-B-remail fra et hvilket som helst kontor - et, der er ganske nær ved og har en god servicekvalitet. Om de vil, kan de afsende posten til et bestemt land fra flere forskellige kontorer og derved forbedre transittiderne yderligere. De kan måske også fremskynde besørgelsen ved at befordre posten fra afsenderlandet til modtagerlandet ved hjælp af egen luftfragttjeneste (hvis de allerede råder over en sådan til deres ekspresforsendelser).

Nogle private tjenester vil måske foretrække selv at omdele al tværnational post eller en del heraf, når de har fragtet den til et andet land. Denne omdeling kaldes også "city-mailing" og blev nævnt i kapitel 3, afsnit 3.9.1. Sådanne omdelingssystemer kan meget vel være hurtigere (forsendelserne skal ikke overføres fra en tjeneste til en anden) og billigere (forsendelserne omdeles hovedsageligt kun i byområder med høj befolkningstæthed), men en del af de omdelte breve falder ganske givet ind under det lokale postvæsens monopol.

Når en sådan tjeneste kun foretager omdeling i visse områder og indleverer forsendelser med højere omdelingsomkostninger til postvæsenet, skummer den reelt fløden ved kun selv at tage sig af den overskudsgivende del. Hvad der i øjeblikket måske kun er et relativt lille irritationsmoment for postvæsenet, kunne blive et stort problem, hvis den indenlandske postbesørgelse bliver en tværnational postbesørgelse (som nævnt i kapitel 4, afsnit 9).

En anden variant af A-B-B-remail er indlevering til lokal postbesørgelse inden for et og samme land. I et sådant system indsamler en privat tjeneste posten fra kunderne og sorterer den op efter de større byer. Derefter befordres posten til disse byer og indleveres hos postvæsenet til omdeling i lokalområdet.

Baggrunden for dette system er, at servicekvaliteten tenderer til at være meget god på lokalt plan, mindre god på regionalt plan og endnu mindre god over store afstande. Hvis en sådan tjenesteydelse imidlertid skal være konkurrencedygtig på grund af enten servicekvalitet eller pris (den må antages at ville blive dyrere end postvæsenets traditionelle tjenesteydelse), må der være en bred opfattelse af, at postvæsenets servicekvalitet er dårlig. Sådanne systemer har fundet bred anvendelse i USA og er ifølge annekdoter i vækst i Italien.

9.3. A-B-A-REMAIL

Som beskrevet ovenfor medfører "fysisk" A-B-A-remail, at en postforsendelse transporteres ud af ét land og indleveres hos et andet lands postvæsen til tilbageforsendelse til (og omdeling i) førstnævnte land. Hvis man antager,at sådanne postforsendelser opfylder kriterierne for at falde ind under omdelingslandets monopolområde, er en sådan praksis i modstrid med den pågældende monopoltjenestes eksklusive rettigheder.

En sådan praksis er særlig farlig for postvæsener med høje takster, hvis priser let kan underbydes af konkurrencedygtige priser, som bygger på et system af gennemsnitsberegnede terminalafgifter. Underligt nok eksisterer denne praksis fortsat, selv om alle private tjenester og alle remail-postvæsener afskyr den.

Der er imidlertid også andre postbevægelser, som har givet anledning til lignende kontroverser, men som skal ses i et andet lys. Det er ikke usædvanligt, at forlag centraliserer trykningen af et blad, der sælges overalt i Europa, på ét sted, også selv om det udgives på flere sprog. Hvis bladet derefter indleveres til postbesørgelse i det land, hvor det trykkes, bør modtagerpostvæsenet behandle det som almindelig tværnational post - selvom det ellers kan fremtræde som indenlandsk post i omdelingslandet.

En sådan centralisering af produktionen, som kan omdanne indenlandsk post til tværnational post, vil sandsynligvis tage til i styrke, efterhånden som kunderne ændrer deres placerings- og købsstrategier som et resultat af det indre marked. En bank vil måske lave alle sine kontoudtog ét bestemt sted (i stedet for at lave kontoudtogene i hver enkelt af de lande, som den dækker), og så lade alle postforsendelser besørge derfra. På samme måde vil en annoncør måske fremstille alle sine direct mail-forsendelser på ét bestemt sted og lade dem postbesørge derfra.

Sådanne postforsendelser har måske tidligere været indenlandske postforsendelser og derfor været underlagt de indenlandske monopoler, hvilket får nogle til at spekulere på, om sådanne postbevægelser skal betragtes som en krænkelse af de indenlandske monopoler, hvis ikke forsendelserne afsendes i omdelingslandet. Det spørgsmål, der melder sig, er kort sagt følgende: Skal det fælles marked inden for trykning, elektroniske data og annoncering tilpasse sig mulige fortolkninger af postregler eller omvendt?

Et andet spørgsmål dukker op i forbindelse med de konsekvenser, som det fælles marked inden for distribution muligvis får. Et eksempel herpå kunne være et reklamebureau, som ønsker at sende post til hele Europa, inkl. det land, i hvilket det selv har hjemsted. Hvordan skal de forsendelser, som skal omdeles i reklamebureauets eget land, behandles, hvis bureauet trykker alle forsendelserne lokalt og derefter indgår en distributionsaftale med et andet lands postvæsen? Falder sådanne postforsendelser ind under postvæsenets monopolområde eller ikke?

10. INVESTERINGER OG TEKNOLOGI

Investeringer inden for monopolområdet foretages for at forbedre serviceniveauet og/eller reducere omkostningerne. Inden for det ikke-monopoliserede område er der et yderligere incitament i at forsøge at øge eller opretholde en konkurrencefordel og derved forbedre fortjenesten; her gennemføres investeringer også med henblik på at lancere nye tjenesteydelser, udvide eksisterende net og overtage andre firmaer.

I det følgende behandles de teknologiske behov i postsektorens forskellige led. Postvæsenernes (navnlig som leverandører af monopoliserede tjenester) og de private virksomeheders investeringsperspektiver behandles efter tur. For de sidstes vedkommende kræves også en vis undersøgelse af markedstrukturen.

10.1. TEKNOLOGI

For alle produktafsnit - breve, pakker og eksprespost - gælder det, at indsamlings- og omdelingsfasen, der tilsammen tegner sig for den største del af driftsomkostningerne, vanskeligt kan mekaniseres. Disse tjenester vil derfor stadig i høj grad være præget af manuelt arbejde.

Bortset herfra er der i postsektoren betydelige forskelle på de grundlæggende teknologiske behov i ekspres- og pakkeposttjenesten på den ene side og brevtjenesten på den anden.

Den vigtigste teknologiske investering i brevpostafsnittet er investering i automatisk sorteringsmaskineri. Resultatet har været blandet, og det er oplagt, at denne teknologi har langt mindre betydning end behovet for effektiv driftsledelse. For merværditjenester som ekspresposten synes den derimod at være en væsentlig forudsætning for succes. For tværnational post kan teknologisk udstyr komme til at spille en vigtig rolle som fremtidigt bidrag til forbedring af den ringe servicekvalitet.

10.1.1. BEHOV I EKSPRES- OG PAKKEPOSTSEKTOREN

Ekspres- og pakkeposttjenesterne kræver mere teknologisk udstyr, til en vis grad på grund af deres karakter (forsendelserne er større), men mest fordi tjenesteleverandørerne er nødt til at skaffe sig konkurrencefordele ved hjælp af forskellige faciliteter, som bygger på teknologi. (Ekspres- og pakkepost er ikke monopoliseret.) Hertil hører opsporing og lokalisering (tracking and tracing), som på længere sigt kan blive en afgørende faktor for de større virksomheders succes.

10.1.2. BREVPOST - DEN NATIONALE TJENESTES BEHOV

For den almindelige indenlandske brevtjeneste er teknologisk udstyr derimod langt mindre nødvendigt. Skønt de fleste postvæsener har investeret i mekaniseret sorteringsteknologi, vil brevpostbesørgelsen stadig være stærkt arbejdskraftkrævende: personaleomkostningerne tegner sig for 75% af de samlede omkostninger, mens investeringerne i mekaniseret udstyr svarer til mindre end 1% af indtægterne. Det afspejler den kendsgerning, at standardbrevtjenesten også fremover fortrinsvis vil bygge på manuelt arbejde. Vigtigere er imidlertid, at investeringerne har haft blandede resultater, når det gælder reduktion af omkostningerne, og ikke mindst når det gælder forbedring af servicekvaliteten.

Der findes adskillige eksempler på, at store teknologiske investeringer ikke har ført til god kvalitet (det klareste kommer fra Italien). Andre eksempler (f.eks. fra Irland) viser, at man godt kan have et højt serviceniveau uden den slags investeringer. Det tyder på, at effektiv drift af netværket er den vigtigste forudsætning for succes.

Et yderligere bevis herfor kan hentes i Det Forenede Kongerige, hvor postvæsenet, som tidligere har foretaget store investeringer i mekaniske sorteringsanlæg, for nylig har opnået betydelige kvalitetsforbedringer næsten uden ekstra mekaniseringsinvesteringer.

10.1.3. BREVPOST - DEN TVÆRNATIONALE TJENESTES BEHOV

I forbindelse med tværnational brevpost kan teknologien bedst benyttes til at sikre effektiv vekselvirkning mellem to forskellige tjenesteydelsesleverandørers (som regel to postvæseners) netværk. Det vigtigste behov er her diagnostiske værktøjer, hvormed det kan påvises, hvilken servicekvalitet der opnås hvor. Hertil ville teknologisk udstyr, der minder om de

opsporings- og lokaliseringssystemer, der benyttes af eksprespostvirksomhederne, kunne bidrage til at skaffe den nødvendige netværksinformation.

Unipost, der hører under CEPT, har for nylig under European Nervous System (ENS) programmet opnået den første godkendelse af et pilotprojekt for et informationsnetværk, der skal overvåge brevpostens bevægelser mellem fem lande. Projektets omkostniger er på 48 mio. ECU fordelt på to til tre år.

For den almindelige indenlandske brevposts vedkommende er der kort sagt ingen væsentlige teknologiske behov (selvom mange postvæsener måske vil søge at udnytte de teknologiske muligheder).

10.1.4. FREMTIDIGE ANVENDELSER

Investering er en cyklisk proces. Uden for den monopoliserede sektor vil virksomheder, der endnu ikke har investeret i ny teknologi, sandsynligvis gøre det for ikke at blive bagefter. I mellemtiden vil de virksomheder, der nu har fået en konkurrencefordel i kraft af tidligere investeringer, utvivlsomt søge at finde områder, hvor de kan opnå nye fordele ved hjælp af teknologi, som derpå skal udvikles.

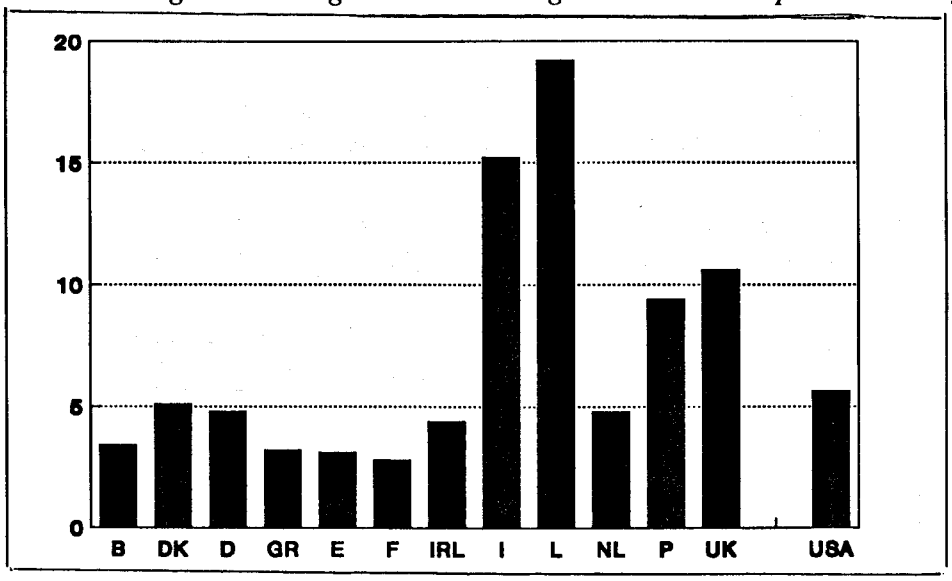
Inden for det monopoliserede område, der står for besørgelsen af standardbrevpost, vil den teknologiske udvikling sandsynligvis ske langsommere. Mange postvæsener synes at befinde sig i den sidste fase af en investeringscyklus, hvor de allerede har investeret i det automatiseringsudstyr, der på nuværende tidspunkt kan fås til behandling af brevpost. På kort eller mellemlang sigt vil postvæsenerne kunne opdage, at det bedste er at investere i selektiv anvendelse af informationsteknologi, som kan modernisere brevpostnettets drift og dermed forbedre servicekvaliteten.

10.2. INVESTERINGER - POSTVÆSENERNE

Som nævnt foretager monopoltjenester investeringer for at reducere omkostningerne eller forbedre servicen. Ved en reduktion af omkostningerne bør der lægges forretningsmæssige principper til grund, når forrentningen af kapitalen skal vurderes. Man bør i den forbindelse holde sig for øje, at omkostningerne (især lønomkostningerne) vil variere betydeligt fra land til land. Disse variationer bør påvirke investeringsbeslutningerne.

Figur 5 illustrerer postvæsenernes gennemsnitlige investeringer i årene 1985-1988 (udtrykt som % af omsætningen). Grafen bør fortolkes med en vis forsigtighed, idet visse udgifter - f.eks. til ansættelse af mere personale - meget vel kan øges med henblik på en forbedring af serviceniveauet, uden at det fremtræder som investeringer (de tal, som grafen bygger på, fremgår af bilag 11, afsnit 4).

Figur 5: *Postvæsenernes investeringer (1985-1988) - gennemsnitlige investeringer som procent af*



Det bør bemærkes, at der ikke er nogen direkte statistisk forbindelse mellem på den ene side de relative investeringer i nævnte periode og på den anden side kvaliteten af den service, der ydes kunderne. Som eksempler til påvisning heraf tjener to modsætninger. Italien, som er en af de største investorer, har den dårligste servicekvalitet, hvorimod Danmark, som er en af de mindste investorer, har den næsthøjeste servicekvalitet i EF.

Der synes på tilsvarende vis ikke at være nogen forbindelse mellem servicekvalitet og investeringer i mekaniserede sorteringskontorer (tallene for sidstnævnte fremgår af bilag 2). Det bør tillige nævnes, at der tilsyneladende ikke er nogen forbindelse mellem de foretagne investeringer og omkostninger pr. forsendelse (heller ikke selvom forskelle i lønomkostninger udelades).

Alle postvæsener med undtagelse af et enkelt (Irland) har tidligere investeret betydelige summer i postnummersystemer (postnumre behandles nærmere i bilag 10). Investeringen fandt og finder sted i form af postnummerplanlægning, kampagner til oplysning af borgerne og opdatering af databaser. For at kunne

gennemføre sorteringen ved hjælp af mekaniske sorteringssystemer var postnummersystemet nødvendigt. Den nyere generation af maskiner, som foretager en sortering på grundlag af systemer til optisk læsning af bogstaver, vil imidlertid være i stand til at læse hele adresser og vil derfor kun bruge postnumrene som kontrolmulighed.

Investeringer i postnummersystemer er selvfølgelig stadig værdifulde - både i kvalitets- og reklamehenseende. Det vil derfor være nødvendigt at bibeholde de eksisterende systemer. Det forekommer imidlertid ikke nødvendigt at omdanne de nuværende systemer til et integreret europæisk system. Opbygningen af et mere detaljeret system i de lande, som for øjeblikket ikke har et sådant, ville til gengæld gøre det muligt for de pågældende postvæsener at stille bedre forsorteringsfaciliteter til rådighed for deres kunder.

Alle posttjenesters væsentligste investering i fremtiden synes at blive i netværksstyring og systemer, der letter en sådan styring.

10.3. PRIVATE VIRKSOMHEDERS INVESTERINGER OG MULIGHEDER

Forestillingen om den ikke-monopoliserede del af postsektoren går ud på, at den domineres af nogle få store selskaber, der alle har moderselskaber uden for EF. Faktisk er det selskaber fra EF, som er i besiddelse af den største del af markedet. Desuden er der for nylig blevet solgt aktier i de selskaber, der har moderselskaber uden for EF, til grupper, som omfatter betydelige EF-interesser. Endvidere er de ny teknikker, de store virksomheder har bragt med sig til EF, og de store investeringer, det har krævet at indføre dem, kun til EF's fordel.

10.3.1. Markedssammensætning

Mens nogle få af de virksomheder, som ikke er af europæisk oprindelse (f.eks. DHL, Federal Express, TNT og UPS), er velkendte internationale selskaber, er det en kendsgerning, at størstedelen af EF's pakke- og ekspræspostmarked ligger i hænderne på mindre virksomheder, der næsten alle er af europæisk oprindelse. De få selskaber, som nævnes ovenfor, har i virkeligheden kun en samlet markedsandel på 23%, hvoraf en stor del udgøres af tværnational postbesørgelse.

10.3.2. Nye teknikker

Disse store selskaber har leveret effektiv tværnational postbesørgelse ved at benytte integratorbegrebet på tværnational postbesørgelse i Europa. Begrebet går ud på, at en enkelt virksomhed selv står for hele forløbet uden at benytte andre virksomheder som underkontrahenter. De har indført lufttransportbaserede netværk, som dækker hele Europa og oprindelig blev udviklet af Federal Express i USA. Sporings- og lokaliseringsteknologi, der først blev indført af henholdsvis DHL og UPS, er nu ved at blive almindelig i Europa.

Kundeservicefaciliteter på grundlag af datamater blev især udviklet af luftfartsselskaberne, men Federal Express var den første virksomhed, der havde held med omfattende anvendelse af princippet i den amerikanske postsektor og siges nu at overveje lignende investeringer i Europa. Det var også Federal Express, der udviklede teknikker, som gør det muligt for ekspresspostvirksomhederne at tilbyde integrerede oplagrings- og distributionsfaciliteter. Disse fornyelser har i fællesskab været til gavn for det europæiske erhvervsliv, navnlig for den tværnationale samhandel.

10.3.3. Investeringstendenser

Alle de store selskaber har desuden foretaget betydelige investeringer i netværksinfrastruktur. Af hensyn til forretningshemmeligheden er investeringstallene ikke blevet offentliggjort, men det menes, at kun ét ud af fire selskaber har fortjeneste af investeringerne på nuværende tidspunkt. Nogle af disse investeringer er imidlertid oplagte. F.eks. har TNT investeret meget i indkøb af fragtfly fra British Aerospace. Sporings- og lokaliseringsteknologi har også medført store udgifter.

Der foretages endvidere store investeringer i Central- og Østeuropa for at sikre omfattende ekspresnetværk over hele kontinentet.

10.3.4. Omstrukturering af markedet

Der har været en lang række overtagelser, således at der nu er fire vigtige private virksomheder tilbage på markedet for tværnational ekspresspost (DHL, Federal Express, TNT og UPS) foruden postvæsenerne (de fleste af dem er med i et fælles selskab, Unipost).

For at reducere den finansielle byrde har nogle selskaber søgt investeringer udefra. DHL (Europa) har således solgt 58% af sine aktier til to luftfartsselskaber (Lufthansa og Japan Airlines). TNT Worldwide Express er i færd med at tilslutte sig et nyt joint venture, hvoraf 50% ejes af fem postvæsener, heriblandt Frankrigs, Tysklands og Nederlandenes postvæsen.

10.3.5. Fremtidige udviklinger

Den fremtidige markedsudvikling vil sandsynligvis udsætte de private virksomheder, store som små, for både muligheder og risici. Liberaliseringen af den tværnationale postbesørgelse vil åbne en række nye muligheder, hvis de private virksomheder kan tilbyde tjenesteydelser, som er bedre end postvæsenernes. De øgede muligheder i forbindelse med den formelle liberalisering kan imidlertid vise sig at være få, da dette markedsafsnit faktisk allerede er liberaliseret i betydelig grad.

På samme måde vil liberaliseringen af adresserede reklameforsendelser næppe medføre, at de private virksomheder overtager store dele af denne post. Det er uklart, om ret mange private virksomheder ønsker at foretage de investeringer i universelle netværk, som kræves for at kunne konkurrere direkte med postvæsenerne. Desuden skulle de private virksomheder konkurrere med priser, der som regel nedsættes betydeligt på grund af indhold, mængde og forhåndssortering. (Både når det gælder tværnational post og adresserede reklameforsendelser skal der indføres tilstrækkelig kontrol for at beskytte den brevpost, som stadig er monopoliseret.)

Stillet over for disse tilsyneladende begrænsede muligheder kan de private virksomheder endda komme ud for, at deres ekspresstjenesters tiltrækningskraft gradvis undergraves, fordi forskellen på deres egne præstationer og den almindelige brevtjenestes efterhånden bliver mindre. Dette kan ske både for deres indenlandske tjenester og måske især for deres tværnationale eksprestjenester. Hvad det sidste angår, vil de foranstaltninger, der foreslås i Grønbogen, medføre en betydelig forbedring af den almindelige brevtjenestes kvalitet.

KAPITEL 6: SOCIALE ASPEKTER

1. INDLEDNING

I dette kapitel behandles postsektorens sociale aspekter ud fra to synsvinkler.

For det første vil sektoren blive betragtet udefra, dvs. fra kundens synsvinkel. Som nævnt i kapitel 4 kan kunderne være lige fra store foretagender med meget store kommunikationsbehov til enkeltindivider, der sender en enkelt meddelelse. Selvom store foretagender giver den største mængde forsendelser, går den her anlagte synsvinkel mere på den individuelle kundes eller den lille virksomheds behov. Man må samtidig holde sig for øje, at alle kunder (men især større kunder) har behov, som går ud over de grundlæggende tjenesteydelser.

For at fuldstændiggøre billedet vil de sociale aspekter dernæst blive behandlet indefra, dvs. de beskæftigelsesmæssige aspekter set i forhold til posttjenesterne og deres ansatte.

Det er posttjenesternes opgave at stille tjenesteydelser til rådighed for kunderne. De to synsvinkler har derfor samme brændpunkt og bliver således to sider af samme sag. Ændringer i samfundet - det være sig økonomisk (inkl. konsekvenserne af det indre marked) eller socialt - påvirker de krav, der stilles til posttjenesterne, f.eks. med hensyn til kundernes adgang til tjenesteydelserne, servicekvaliteten eller tjenesternes evne til at stille skræddersyede tjenesteydelser til rådighed.

Tjenesterne må tilpasse sig disse behov efterhånden som de ændres. Det betyder også, at deres ansatte bør tilpasse sig ændringer i efterspørgslen. Samtidig vil den sociale udvikling i forbindelse med arbejdsforholdene inden for EF også påvirke den måde, hvorpå posttjenesterne fungerer.

2. KUNDEASPEKTER

Det er selvfølgelig ikke muligt på omfattende vis at beskrive kundernes behov og analysere, i hvilken udstrækning de nuværende tjenesteydelser dækker disse behov. To ting er imidlertid sikre: For det første kræver kunderne en universel betjening, og for det andet har de behov for fleksibilitet fra posttjenestens side. Dette behov for fleksibilitet må antages at vokse i fremtiden.

2.1. DET NUVÆRENDE BEHOV

Som nævnt i kapitel 4 skal alle landes politik på postområdet sikre, at der ydes en universel service til en pris, som alle kan betale. Den universelle service skal desuden være af en kvalitet, som kunderne betragter som tilfredsstillende.

Udover den universelle service er der et behov for særlige tjenesteydelser. En langt fra udtømmende liste skulle omfatte særlige tjenesteydelser som udskudt omdeling, lørdagsomdeling for postordrefirmaer, omdeling til virksomheder før kl. 7.30 på arbejdsdage, særtakster for masseforsendelser, målrettede kampagner med adresseløse forsendelser, resultatanalyse ved direkte markedsføring (posttjenesten analyserer på direct mail-brugerens vegne, hvor effektivt en given reklamekampagne har været), databaseleasing, osv.

2.2. DEN NUVÆRENDE SERVICE

Selvom det er blevet nævnt, at behovet for at sikre en universel service til priser, som alle kan betale, er fundamentet for politikken på postområdet, angives det ofte ikke eksplicit, hvad denne universelle service betyder for adgangen for og til kunderne, dvs., hvor let kunderne skal kunne afsende postforsendelser og hvor hyppigt den universelle tjeneste bør opsøge omdelingsstederne.

Termen "adgang" skal altså i denne forbindelse forstås meget bredt, idet der dermed refereres til, hvor let kunderne kan få oplysninger om postale tjenesteydelser, mere specifikt til, hvilke muligheder der er for at købe det til postbesørgelsen nødvendige (hvilket for de fleste mennesker er frimærker) og derefter afsende forsendelsen.

Postkontorer (som drives af postvæsenet selv eller i underentreprise af en selvstændig tjeneste) er en vigtig kilde til informationer om postale tjenesteydelser (kunderne skal naturligvis også have mulighed for at indhente oplysninger om de forskellige tjenesteydelser telefonisk eller ved skriftlig henvendelse). På postkontorerne kan man købe frimærker samt indlevere postforsendelser i de dertil indrettede postkasser. Der er tillige opsat postkasser på offentlig gade og vej (post indsamles også direkte hos større kunder).

Nogle aspekter ved adgangen til postale tjenesteydelser er sammenfattet nedenfor i tabel 1.

Tabel 1: *Antallet af postkontorer - postvæsenerne (1989)*

Medlemsstater	Antal postkontorer (Note 1)	Antal indbyggere pr. postkontor i gennemsnit	Antal postkontorer pr. 100 km^2
Belgien	1 850	5 330	6.07
Danmark	1 300	3 939	3.02
Tyskland	17 500	3 489	7.04
Grækenland	929	10 728	0.70
Spanien	12 985	2 978	2.57
Frankrig	17 000	3 258	3.10
Irland	2 075	1 711	2.95
Italien	14 353	3 987	4.76
Luxembourg	106	3 472	4.08
Nederlandene	2 624	5 550	6.28
Portugal	1 050	9 881	1.14
Det Forenede Kongerige	21 000	2 704	8.60
EF-gennemsnit	92 772	3 484	4.10

Note 1: Antallet af postkontorer for Irland og Det Forenede Kongerige omfatter postkontorer i underentreprise. Andre lande menes at have lignende kontorer i underentreprise. Hvis disse udelades for Irland og Det Forenede Kongerige, vil antallet af kontorer blive henholdsvis 124 og 1 500.

Kilde: Sofres undersøgelse

Når der tales om at have adgang til posttjenester, tænkes der imidlertid ikke kun på den universelle service, men også på behovet for en lang række forskellige tjenesteydelser. En rimelig let adgang er derfor også vigtig i forbindelse med ikke-obligatoriske tjenesteydelser (tjenesteydelser, som en given posttjeneste ikke er forpligtet til at præstere universelt).

Sådanne tjenesteydelser kan præsteres enten af postvæsenet eller af private tjenester. Det er klart, at disse tjenesteydelsers geografiske spredning vil afhænge af lønsomheden i de forskellige områder, og at der derfor vil være færre til rådighed i de mindre stærkt befolkede områder. Det er også klart, at det vil være mere lønsomt at betjene nogle kunder end andre uanset, hvor de bor (denne type kunder er imidlertid normalt koncentreret i større byers forretningsområder).

2.3. KUNDERNES FREMTIDIGE BEHOV

Grundlaget for kundernes fremtidige behov vil stadig være en universel service af tilstrækkelig høj kvalitet til en pris, som alle kan betale. Herudover må det indrømmes, at ingen kender kundernes behov i detaljer. Konsekvensen synes derfor at være, at der inden for postområdet bør være mulighed for i så stor udstrækning som muligt at vælge frit (samtidig med at den universelle service opretholdes), således at posttjenesterne kan dække kundernes behov, efterhånden som de opstår.

På mellemlang og lang sigt forventer kunderne, at tjenesteydelsernes kvalitet øges og priserne reduceres (i hvert fald i reelle tal) eller holdes på samme niveau. De vil altså automatisk med tiden stille større krav til det, de betragter som en "normal" service.

Kunderne forventer at blive behandlet mere individuelt. Jo større kunderne er, jo mere forventer de, at tjenesteydelserne skræddersys efter deres behov.

Kunderne ønsker at vide, hvilken servicekvalitet de køber - ikke kun med hensyn til hastighed og pålidelighed, men også med hensyn til regelmæssighed. De forventer også, at der er let adgang til tjenesteleverandøren (der tænkes her ikke på de regelbestemte aspekter af adgangen, men snarere på kundernes muligheder for at finde ud af, hvilke tjenesteydelser der bedst dækker deres behov, og på, at tjenesteleverandøren skal være lydhør, efter at tjenesteydelsen er købt). Kunderne forventer en forøgelse af valgmulighederne og regelmæssige fornyelser på markedet med henblik på at forbedre serviceniveauet og øge valgmulighederne.

Ændringer i samfundet vil medføre ændringer i kommunikationsmønstret. De nye generationer vil måske f.eks. være mindre villige til at skrive breve, men mere villige til at eksperimentere med tekniske kommunikationsformer. De ældres voksende andel af den samlede befolkning vil måske øge efterspørgslen efter direct mail, livsforsikring og andre finansielle tjenesteydelser samt indkøb pr. postordre.

Demografiske ændringer kan også påvirke postvirksomheden. I de fleste lande er bevægelsen fra landdistrikterne mod byområderne blevet bragt til standsning, og i nogle lande er den endda vendt.

Den generelle økonomiske udvikling vil påvirke efterspørgslen efter postprodukter. De underliggende tendenser i udviklingen inden for de forskellige markedssektorer vil imidlertid måske være mere markante. Hvis for eksempel postordresektoren skulle vokse hurtigere end det økonomiske gennemsnit, vil væksten inden for postsektoren givetvis blive påvirket på en bestemt måde.

2.4. EF-DIMENSIONEN

2.4.1. SOCIALE KRAV PÅ EF-PLAN

Det, der skal opnås, er en universel service af tilstrækkelig høj kvalitet til en pris, som alle kan betale. Hvis dette er et EF-mål (og det synes indlysende, at det bør det være), skal det nås overalt i EF. Samtidig skal de midler, ved hjælp af hvilke dette mål nås, give så megen fleksibilitet som muligt, således at alle de særlige tjenesteydelser, som markedet måtte efterspørge, også kan stilles til rådighed.

EF må derfor definere, hvilken universel service det kræver. Denne definition skal indeholde de forskellige relevante serviceaspekter, især kvalitetaspektet. EF må også oplyse, hvorledes dette mål skal nås, og hvilket område, der vil være tilbage til de særlige tjenesteydelser.

2.4.2. SAMHØRIGHED

Som konkluderet ovenfor er der ikke megen mening i at have en universel service, hvis der ikke er tilstrækkelig let adgang hertil på hele territoriet. Universel service bliver på samme måde et tomt udtryk, hvis der ikke samtidig kommer til at gælde visse kvalitetsstandarder overalt i EF. Hvis post, der har været en uge undervejs, kun leveres en gang ugentligt til postboksene på et postkontor, der ligger 10 km væk, lever postbesørgelsen ikke op til den standard for universel service, som EF må formodes at kræve.

EF må derfor sikre, at alle regioner er tilstrækkeligt dækket af et universelt servicenet. Rent operationelt vil servicekvaliteten i landdistrikter uundgåeligt være dårlige end i byområder, hvorfor det er vigtigt at sikre, at landdistrikterne - eller hele regioner - ikke lider under en urimelig dårlig kvalitet. I modsat fald ville de måske blive marginaliseret. Som nævnt andetsteds er en god posttjeneste altafgørende for erhvervslivets effektivitet, for uden en tjeneste af denne karakter kunne den økonomiske vækst i visse af EF's regioner blive bremset.

I kapitel 4 blev spørgsmålet om servicekvalitet i de forskellige medlemsstater behandlet, (se f.eks. tabel 12-14 i kapitel 4). Det bør imidlertid erindres, at der er tale om nationale gennemsnitsresultater. Der er forskel på servicepræstationen i de forskellige områder i det samme land, og nogle af disse forskelle kan være store. Det betyder, at i de lande, hvis egne præstationer hører til de mindste, kan de områder, hvis præstationer er mindst, være yderst fattige.

Hvordan skal man få bugt med sådanne forhold? Den bedste løsning synes at være en forbedring af den måde, hvorpå den pågældende tjeneste organiserer sit arbejde. Truslen om, at der vil blive foretaget lovgivningsindgreb, hvis servicen ikke forbedres, vil virke stimulerende. Det er da også muligt, at tjenesten i den region, som er dårligere stillet på grund af en meget dårligere postservice, ikke har de - ledelsesmæssige eller økonomiske - ressourcer til at foretage de nødvendige forbedringer.

Der bør derfor foretages en vurdering af problemerne i de områder, hvis præstationer er mindst. Resultaterne kunne være en yderligere tilskyndelse til de ansvarlige postvæsener til at gøre deres yderste for at komme på højde med den gennemsnitlige servicepræstation i EF og således forbedre EF's samhørighed.

3. BESKÆFTIGELSE

Postsektoren er arbejdsintensiv. Alt afhængigt af kapitalafkastet er det muligt at mekanisere nogle af faserne i postforløbet - især i sorteringscentrene. Selv de faser, der er mekaniserede, er ret så arbejdsintensive.

Andre faser kan stort set ikke mekaniseres. Det er de faser, som kunden ser, nemlig indsamling og omdeling. Disse to faser udgør sandsynligvis omkring 75% af tjenesternes samlede driftsomkostninger og er som sådan specielt arbejdsintensive. Som nævnt i kapitel 5 påvirkes omkostningerne kun i meget begrænset omfang af variationer i postmængden.

3.1. NUVÆRENDE FORHOLD

Postsektoren er en af de største arbejdsgivere i EF. Tabel 2 viser beskæftigelsen i de enkelte medlemsstaters postvæsener.

Tabel 2: *Beskæftigelse inden for postvæsenet (1988)*

Medlemsstat	Posttjeneste-ydelser (i tusinde)	Finansielle tjeneste-ydelser (i tusinde)	I alt (i tusinde)
Belgien	45.2	3.5	48.6
Danmark	27.6	2.2	29.8
Tyskland	313.8	27.0	340.8
Grækenland	10.2	1.3	11.5
Spanien	63.5	4.2	67.7
Frankrig	269.8	29.5	299.3
Irland	9.7	1.2	10.9
Italien	208.2	25.4	233.6
Luxembourg	1.5	0.1	1.6
Nederlandene	58.9	10.5	69.4
Portugal	14.5	1.8	16.3
Det Forenede Kongerige	184.8	45.5	230.3
EF I ALT	1 207.7	152.2	1 359.9

Kilde: Sofres undersøgelse

Private posttjenester er også vigtige arbejdsgivere i EF. De beskæftiger hen ved 350 000 personer inden for EF. Størstedelen er ansat i mindre ekspres- og pakketjenester, som kun arbejder på det indenlandske marked. De fire største tjenester (DHL, Federal Express, TNT og UPS) beskæftiger henved 87 000 personer inden for EF, hvoraf mange er beskæftiget med tværnational virksomhed.

Den samlede beskæftigelse inden for postsektoren udgør henved 1% af hele EF's arbejdsstyrke. Ca. 70% af postvæsenernes samlede omkostninger er lønomkostninger. Denne procentsats er noget mindre for private tjenester, men stadig meget høj.

Produktiviteten hos de ansatte i både offentlige og private tjenester stiger med en forøgelse af postmængden (antallet af ansatte hos postvæsenet var f.eks. det samme i de fire år op til 1989, mens postmængden steg med henved 13% i gennemsnit). Samtidig har en øget fleksibilitet skabt virksomheder, som har tilpasset sig kundernes behov bedre.

Der synes imidlertid at være betydelige forskelle i de almindelige beskæftigelsesforhold. For postvæsenernes vedkommende har der hidtil været en tendens til at lægge vægt på det, der normalt betragtes som de sociale fordele ved at arbejde i den offentlige sektor - f.eks. fuldtidsbeskæftigelse og jobsikkerhed. Lønniveauet ligger oftest over gennemsnittet for industrisektoren. Sammenlignet hermed gør private tjenester normalt i større udstrækning brug af deltidsbeskæftigede. De forventer normalt også en større udskiftning i personalet.

Disse arbejdsgiverholdninger er enten en reaktion på eller årsagen til de forskellige holdninger til færdighedsniveauer inden for arbejdet. Det er normalt sådan, at der i postvæsenets stillinger stilles større krav til færdighederne og forventes et større engagement hos den ansatte. De private tjenester har ganske vist højt specialiseret teknisk personale, men bruger i meget stor udstrækning ufaglært - men pålidelig - arbejdskraft, som kan uddannes hurtigt.

Private tjenester mener som regel, at de ansatte i postvæsenet er overbeskyttede. Postvæsenet (og frem for alt de fagforeninger, som repræsenterer de ansatte) mener derimod som regel, at størstedelen af de private tjenester giver deres ansatte mindst mulig tryghed (med hensyn til de almindelige arbejdsforhold, pensioner, sygesikring, forfremmelsesmuligheder osv.).

I en vis udstrækning er begge typer tjenesters beskæftigelsespolitik en reaktion på de forskellige omstændigheder, der gør sig gældende. Begge typer tjenester vil i fremtiden imidlertid nok foretrække at nærme sig hinanden (mens de stadig vil føre en forskelligartet politik i den udstrækning, det er nødvendigt).

3.2. ARBEJDSKRAFTEFTERSPØRGSEL

De seneste erfaringer har vist, at voksende postmængder har medført en generel beskæftigelsesstigning i sektoren, selvom produktiviteten er steget.

Det er vanskeligt at sige noget om de fremtidige tendenser for beskæftigelsen i postsektoren. Der er en almindelig tendens til, at postmængderne vokser. Samtidig vil de enkelte postvirksomheder, uanset udviklingen på EF-plan, være tilbøjelige til at søge produktivitetsforbedringer. Over for en langtidstendens for postmængdens vækst på 6% om året, kan beskæftigelsen således forventes at vokse med måske 2-3% om året (forskellen skyldes øget produktivitet).

Med til dette generelle billede af stabil eller voksende beskæftigelse hører, at forholdet mellem de offentlige og private ansatte sandsynligvis vil ændre sig. En del af baggrunden for denne forskydning er den igangværende liberalisering, der dels skyldes lovgivning, dels den hastigere vækst i den ikke-monopoliserede sektor.

Lovgivning om indførelse af liberaliseringsforanstaltninger får ikke sin maksimale virkning lige med det samme. Postvæsenerne har derfor tid til at foretage de justeringer, sådanne foranstaltninger kræver. Det kan her være nyttigt at betragte det britiske postvæsen, der vist har længere erfaring med konkurrence end de fleste andre. Skønt liberaliseringen har medført øget konkurrence i de sidste 5 år, er antallet af ansatte faktisk vokset med 10% i samme tidsrum, selv om produktiviteten er steget med 15% pr. ansat. Det spanske postvæsen har været stillet over for en langt mere radikal liberalisering (monopolet på lokal postombæring blev ophævet), men opretholder stadig en universel tjeneste.

De private virksomheder bliver nødt til at oprette nye net (eller udvide de bestående) for at kunne udnytte liberaliseringens fordele. Til at begynde med vil disse net ikke indebære samme stordriftsfordele som postvæsenernes. Resultatet bliver, at de sandsynligvis faktisk vil øge beskæftigelsen i postsektoren. (Det vil også ske, selvom postmængden mod alle forventninger ikke skulle stige.)

Skønt den samlede beskæftigelse i postsektoren, ikke mindst hos postvæsenerne, således nok vil forblive stabil, vil sektorens udvikling dog medføre en række vanskeligheder. Der vil naturligvis blive brug for en række nye færdigheder, mens andre traditionelle færdigheder bliver mindre nødvendige. Da arbejdsgiverne formentlig foretrækker at beholde det nuværende personale til de nye opgaver, vil der blive lagt særlig vægt på effektiv uddannelse.

3.3. UDVIKLING I PERSONALEPOLITIK OG ARBEJDSFORHOLD

Demografi

Mange lande oplever nu en nulvækst i befolkningen, hvormed de ældre kommer til at udgøre en stadig større andel af befolkningen og de unge en stadig mindre. Det er særligt betydningsfuldt for posttjenesterne, som normalt rekrutterer et stort antal unge ufaglærte eller delvis faglærte medarbejdere. Det har i flere medlemsstater ikke været særligt vanskeligt hidtil, idet arbejdsløsheden har været meget høj - arbejdsløsheden i EF var i 1991 9,5%.

Konkurrence om arbejdskraften

I fremtiden vil postvæsenet imidlertid få mere konkurrence fra deres traditionelle rivaler, når det drejer sig om denne type arbejdskraft. De vil tillige kunne konstatere, at andre virksomheder (især på kontorområdet) vil begynde at rekruttere i stor målestok fra denne del af arbejdsmarkedet for selv at uddanne de nyansatte (tidligere har de nok være mere tilbøjelige til at rekruttere et personale, som allerede var delvis uddannet).

Det kan få betydelige konsekvenser for posttjenesterne. Man kan endda udmærket forestille sig, at den universelle service - som har været nævnt som EF's vigtigste programpunkt på postområdet - vil blive truet i visse regioner, hvis der ikke findes en løsning.

Omkostningsudviklingen

Den mest indlysende måde, hvorpå en arbejdsgiver kan gøre sig mere attraktiv, når udbuddet af arbejdskraft falder, er ved at sætte lønnen i vejret. Da lønomkostningerne imidlertid udgør en betydelig del af posttjenesternes samlede omkostninger, kan det være meget vanskeligt at gøre noget sådant. Tjenesterne ville i givet fald ikke bryde sig om at sætte de reelle priser op, idet de så kunne risikere at modvirke en vækst i postmængden og således komme ind i en ond cirkel.

Det står ikke klart, hvor mange muligheder posttjenesterne har for at gøre sig mere kapitalintensive (og mindre arbejdsintensive). De vil måske investere kraftigt i nyt udstyr, hvis det antages at give et rimeligt kapitalafkast eller en kvalitetsforbedring. Som allerede nævnt vil de dyreste faser, nemlig indsamling og omdeling, imidlertid fortsat være arbejdsintensive. Postsektoren er af operationelle årsager nødvendigvis mindre kapitalintensiv end mange andre virksomheder inden for servicesektoren.

Vægten ændres

Problemerne med udbuddet af arbejdskraft vil også gøre det vigtigere at holde på personalet. I den forbindelse vil lønnen være vigtig, men også andre faktorer spiller ind - som f.eks. uddannelse, jobfornyelse, forfremmelsesmuligheder og intern kommunikation.

Den samlede beskæftigelse forventes i det mindste at være stabil. Der kan imidlertid ske visse skift i dette generelle billede.

For det første vil der sandsynligvis blive stillet større krav om færdigheder. For det andet vil nogle arbejdsopgaver måske overgå fra postvæsenet til kunderne/partnerne (som f.eks. postbehandlende samarbejdspartnere). I andre tilfælde vil antallet af stillinger måske blive reduceret i postafdelingerne hos de enkelte posttjenesters kunder, efterhånden som posttjenesterne overtager nogle af de opgaver, som kunden tidligere selv udførte. For det tredje ønsker alle tjenester at sikre en optimal udnyttelse af deres ressourcer og dermed en maksimering af effektiviteten.

Det må antages, at beskæftigelsen hos de private tjenester som f.eks. kurér-tjenester og pakkeposttjenester vil stige, måske delvis på bekostning af beskæftigelsen i postvæsenet. Men nu som tidligere vil mange af de nye job hos de private tjenester skabe yderligere beskæftigelse i sektoren. Disse nye beskæftigelsesmuligheder vil især være et resultat af, at posttjenesterne finder nye nicher på markedet.

Posttjenester: den økonomiske sammenhæng

Det kan være lærerigt at sammenligne et postvæsen i en medlemsstat med en relativ høj bruttofaktorindkomst pr. indbygger og en meget stor postmængde med et postvæsen i en anden medlemsstat, som i disse henseender ikke er så heldigt stillet. Udelukkende for illustrationens skyld sammenlignes en række centrale statistiske tal for Grækenland og Nederlandene i tabellen nedenfor.

Tabel 3: *Illustrerende sammenligning mellem to postvæsener*

Parametre	Enheder	Grækenland	Nederlandene
Eksterne økonomiske faktorer			
Bruttofaktorindkomsten pr. indbygger	EF-indeks	38	100
Postmængde pr. indbygger	Forsendelser	47	409
Personalestatistik			
Indtægter pr. ansat	ECU	8 722	29 202
Postmængde pr. ansat	Forsendelser	40.5	100.7
Postvæsenets net			
Mekaniserede sorterings-kontorer	%	0%	100%
Automatiserede postkontorer	%	0%	99%

Kilde: EF-Kommissionens analyse

I bredere forstand skal personale have et vist kendskab til markedsføring, og skrankepersonalet skal være fuldt fortroligt med den lange (og sandsynligvis mere komplekse) række af tjenesteydelser, som skal dække nye kundebehov.

I fremtiden kan behovet for flere færdigheder også være en reaktion på et strategisk ønske om at gøre tjenesterne mere fleksible. Dette ønske om fleksibilitet kan meget vel gøre tjenesterne mere kapitalintensive (inden for de praktiske grænser, som aktiviteten som sådan skaber).

3.4. ERHVERVSUDDANNELSE

Flere af de udviklingstendenser, som er nævnt ovenfor - især behovet for mere og ny viden om markedsføringsforhold og tekniske forhold - vil medføre, at der lægges endnu større vægt på erhvervsuddannelse. Der vil sandsynligvis blive tale om flere former for erhvervsuddannelse:

Kundeorienteret erhvervsuddannelse

I de senere år er der sket betydelige ændringer inden for postsektoren. I fremtiden, hvor der vil finde en mere indirekte konkurrence sted (f.eks. fra telekommunikations-området), vil ændringerne sandsynligvis tage fart. Kundernes forventninger vil ændre sig hurtigt, og de vil kræve, at tjenesterne reagerer hurtigere på deres behov, efterhånden som de opstår.

Hvis personalet derfor skal være helt og holdent kunde-orienteret, må det nødvendigvis være fleksibelt. En sådan fleksibilitet er ikke let at opnå. Her vil uddannelsen af personalet samt en effektiv intern kommunikation være afgørende.

Erhvervsuddannelse i forbindelse med nyt maskinel

Det står klart, at postvirksomhed teknisk set vil blive mere kompliceret. Det vil ikke alene være meget vigtigt at lære at bruge nyt maskinel, men også at lære at udnytte personalet mere effektivt ved hjælp af moderne arbejdsmetoder.

Erhvervsuddannelse i forbindelse med nye tjenester

Det afhænger af det pågældende personales færdigheder, om nye tjenesteydelser bliver en succes . Den elektroniske post er et eksempel på, at nye tjenesteydelser vil kræve færdigheder, som ligger langt fra de traditionelle færdigheder på postområdet.

Ændringer i ledelsen

Der vil sandsynligvis blive lagt større vægt på ændringer i ledelsen, især i forbindelse med specialiseringer (f.eks. det operationelle område, finansiering, markedsføring eller personaleområdet). Ledelsens vigtigste egenskab vil måske være dens evne til at styre ændringer.

4. UDFORDRINGEN

EF skal altså sikre, at der er en tilstrækkelig god service overalt, dvs. i alle områder af EF. Derudover bør der være en så omfattende handlefrihed som muligt, således at kundernes mindste ønsker kan blive opfyldt.

Det har konsekvenser for alle dem, der har noget at gøre med tjenesteydelser inden for postsektoren, dvs. de regulerende myndigheder, tjenesterne og deres personale samt EF. Kommissionen vil i grønbogen ikke fremsætte specifikke forslag vedrørende beskæftigelsesaspekterne, men har dog oprettet et rådgivende udvalg, Comité Paritaire, hvorigennem repræsentanter for arbejdsgivere og arbejdstagere løbende kan fremsætte deres holdninger til de mulige konsekvenser af EF's politik på postområdet.

Med hensyn til kundeaspekterne rejser de sociale behov samt markedets krav en række spørgsmål om, hvordan forholdene skal reguleres: Hvilken form for universel service er påkrævet, og hvordan skal man under hensyntagen til de sociale behov og markedets krav garantere en sådan og samtidig sikre størst mulig fleksibilitet? Der skal også ses nærmere på spørgsmålet om EF-samhørigheden, herunder nødvendigvis også, om det er nødvendigt at investere EF-midler på området for at forbedre servicen i regioner, der på nuværende tidspunkt er forfordelt på grund af postale tjenesteydelser af ringe kvalitet.

KAPITEL 7: DEN NUVÆRENDE SITUATION: PROBLEMER OG UDFORDRINGER

1. INDLEDNING

Dette kapitel forsøger først at give en oversigt over de problemer, den nuværende situation indebærer. Hertil anlægges forskellige synsvinkler, som benyttes i denne rækkefølge: Kundens, virksomhedens og myndighedernes. Undersøgelsen vil, når den skal påvise de problemer, der skal tages op, koncentrere sig om forskellene mellem medlemsstaterne. Det bør imidlertid hele tiden huskes, at der allerede er visse fælles punkter, som giver EF's postsektor sammenhæng. Blandt de vigtigste er, at alle medlemsstater tilslutter sig den polkitik, at der over hele EF bør være en universel tjeneste af tilstrækkelig kvalitet og til priser, som er overkommelige for alle. (Samtidig vil undersøgelsen vise, at der er stor forskel på, hvorledes denne politik udføres på nuværende tidspunkt.)

Virkningerne af 1992 og det indre marked stilles derpå op over for denne undersøgelses resultater. Dernæst behandles muligheden for at vælge status quo ved at undersøge, hvad der vil ske, hvis der ikke gøres noget for at ændre den nuværende situation. Endelig betragtes det hele fra Fællesskabets synsvinkel.

Eventuelle løsninger på de forskellige problemer behandles i næste kapitel sammen med følgerne af de vilkår, postsektoren sandsynligvis kommer til at arbejde under.

2. KUNDENS SYNSVINKEL

Det bedste indtryk af de problemer, kunderne kan komme ud for under de nuværende forhold, fås ved at tage en person, der ønsker at sende post til forskellige steder i EF-landene, som eksempel.

Ved hjælp af denne persons synsvinkel kan der foretages en sammenligning mellem de forskellige medlemsstaters tjenesteydelser. (Meningen er især at sammenligne de indenlandske tjenesteydelser. De tværnationale tjenesteydelser får stadig større betydning, men tegner sig for øjeblikket kun for ca. 10% af sektorens omsætning.)

2.1. DEFINITIONER

Definitionerne på de forskellige postforsendelser varierer - der findes ikke nogen EF-definition på et standardbrev.

Nogle medlemsstater opdeler deres post i breve og tryksager, andre i A- og B-post. (I begge tilfælde foruden opdeling i pakker og eksprespost.)

I de fleste medlemsstater defineres grænserne ved hjælp af vægtkriteriet, i andre benyttes værdikriteriet og i atter andre begge dele. Den faktiske anvendelse af de enkelte kriterier kan variere: således varierer anvendelsen af vægtkriteriet mellem 500 g og 2 kg.

Hvis kunden skal sende en pakke (en forsendelse, som indeholder varer), har han mulighed for at vælge, i den udstrækning, markedet uden for den monopoliserede sektor tillader det. Den maksimale vægt på den pakke, han kan sende til samtlige adresser, varierer imidlertid.

I alle medlemsstaterne omfatter muligheden for at vælge, hvorledes en pakke skal sendes, også muligheden for at sende den som brevpakke (inden for den maksimalvægt, brevtjenesten tillader). En forsendelse, som ikke omfattes af monopol, kan således sendes af en monopolindehaver.

Hvad ekspresposten angår, vil kunden opdage, at den er postvæsenets monopol i tre medlemsstater. I seks andre, hvor de tjenesteydelser, som ikke omfattes af monopol, ikke er klart afgrænsede, kan det være uklart, om en bestemt forsendelse omfattes af monopolet eller ikke.

Medlemsstaterne har ikke nogen bestemt holdning, når det gælder regler for nye tjenester i postsektoren. Der bliver muligvis behov for en ny fremgangsmåde i forbindelse med hybride tjenesteydelser som f.eks. postvæsenets elektroniske post.

2.2. ADGANG

Betingelserne for kundernes adgang til at benytte posttjenesterne ligger på to planer. På regel- eller forskriftsplanet er det et spørgsmål om de pågældende medlemsstaters postlovgivning. På det driftsmæssige plan bestemmer de enkelte postvæsener selv, på hvilke betingelser kunderne kan afsende deres post.

2.2.1. REGLER OG FORSKRIFTER

Det er forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden, om private firmaer må optræde som mellemled mellem kunden og postvæsenet.

Næsten alle medlemsstaterne hævder, at tværnational post (i eller uden for EF) omfattes af postvæsenets monopol, selv om de fleste myndigheder og/eller postvæsener har valgt ikke at håndhæve dette monopol eller ikke har gjort det effektivt.

Alle medlemsstaterne er i besiddelse af en universel tjeneste. Der er visse forskelle med hensyn til tjenesteydelser, der letter postbesørgelsen, f.eks. frimærkesalg. Indsamlingsfaciliteter i form af postkasser og antal indsamlinger er også varierende. Forskellene er færre, når det gælder udlevering. Alle postvæsener i EF omdeler post fem eller seks dage om ugen, og nogle har endda mere end én ombæring om dagen, i det mindste i nogle områder.

2.2.2. FORSENDELSESBETINGELSER

Kunden vil sandsynligvis blive forvirret over de mange forskellige forsendelsesregler, der benyttes. Navnlig reglerne for tryksager kan være forskellige, f.eks. når det drejer sig om kriterierne for klassificering som avis (og dermed kriterierne for at opnå takstfordele).

Forskellige forsendelsesbetingelser kan (vilkårligt eller uvilkårligt) virke som en hindring for adgangen til at benytte postsystemet. Fra kundens synspunkt er sådanne hindringer noget relativt: hvis et postvæsen tilbyder færre faciliteteter end et andet, vil det forekomme restriktivt i sammenligning hermed. Dette kan fordreje markedet og få nogle kunder til at sende deres post til (eller via) nogle lande, men ikke til andre.

2.3. TJENESTEYDELSE

Kunderne søger naturligvis en kombination af servicekvalitet, pris og udbud. Inden for de monopoliserede tjenester er der for øjeblikket store variationer.

2.3.1. PRÆSTATION

Den betjening, kunderne får, varierer fra det ene postvæsen til det andet. Et postvæsen kan notere en præstation på 99% for indenlandsk post, et andet 15%. For tværnational post foreligger der ingen tal (selv om postvæsenerne også her foretager målinger af interne hensyn).

2.3.2. MÅLESYSTEMER

Kunden vil konstatere, at næsten alle postvæsener har erklærede (men ikke obligatoriske) målsætninger for indenlandsk post, men ikke for tværnational post eller EF-post. Målsætningerne for indenlandsk post drejer sig om transporthastighed, men ikke om andre kvalitetsaspekter.

Af de forskellige systemer, der benyttes til måling af præstationer, er måling af hele forløbet fra afsender til modtager den mest relevante, fordi den svarer til kundens erfaringer. Undersøgelser af hele forløbet har til en vis grad vist, at de andre målesystemer, som postvæsenet har benyttet, har haft tendens til at overvurdere den faktiske præstation. Kunderne har muligvis større tillid til uafhængige målinger.

2.4. TAKSTER

Kunden vil konstatere, at grundtaksterne for et indenlandsk brev på 20 g varierer fra 0,15 ECU til 0,50 ECU. Måske vil han ikke finde det særlig overraskende, da de laveste takster findes i de lande, hvor leveomkostningerne er lavest.

Det kan imidlertid være vanskeligere for ham at forstå prisvariationerne uden for grundtaksten. Navnlig kan de forskellige takstfordele i nogle tilfælde øge prisforskellene og i andre gøre dem uventet små (så et land med høje leveomkostninger bliver billigere end et, hvor de traditionelt er lave).

2.5. KUNDENS TILFREDSHED

På baggrund af denne uensartethed er det klart, at en kunde, som skal sende post til adressater i alle EF-landene, næppe vil finde den nuværende situation særlig tilfredsstillende. Det betyder dog ikke, at kunderne overalt er utilfredse med posttjenestens kvalitet.

Tilfredsheden afhænger af, hvorledes kunderne definerer kvalitet, og af, om posttjenesterne i den offentlige eller private sektor kan levere den kvalitet, kunderne ønsker. Tilfredsheden vil sandsynligvis variere efter kundens hjemsted. Desuden afhænger den af, hvor meget postvæsenet gør for at vejlede kunderne i brugen af de forskellige tjenesteydelser.

Kundernes brug af de forskellige posttjenester vil naturligvis afhænge af, hvor effektivt kunderne mener, disse tjenester opfylder deres krav. Erfaringerne med en tjeneste giver kort sagt visse forventninger til den, og dette vil i sig selv diktere brugen af den. Disse erfaringer og forventninger er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden og kan endda variere mellem EF's forskellige regioner.

En kunde, som bor i en medlemsstat, hvor postvæsenet er 99% pålideligt (se pkt. 2.3.1), kan udmærket betro et vigtigt forretningsbrev til almindelig postbesørgelse. En kunde, som bor i en medlemsstat, hvor pålideligheden kun er 15%, vil næppe gøre det.

Forskellige forventninger fører således til forskellige brugsmønstre og dermed til forskellige opfattelser af, hvad posttjenesterne skal benyttes til. Også konkurrence (navnlig indirekte konkurrence) kan føre til ændring af disse opfattelser.

2.5.1. TVÆRNATIONALE TJENESTEYDELSER

Kunder, som har tværnationale forsendelsesbehov, vil næppe finde de tjenester, som søger at opfylde disse behov, særlig tilfredsstillende.

Det skyldes dels, at det er vanskeligt at have med flere postvæsener at gøre - hvis kunden vælger denne løsning for at få sine forsendelser leveret til modtagere i forskellige medlemsstater, som betjenes af de pågældende postvæsener. Det skyldes desuden til en vis grad, at ekspeditionen af sådan post er af ringe kvalitet (hvad der er skadeligt for Fællesmarkedets idé).

2.5.2. HOLDNING TIL KONKURRENCE

Hvis kunden føler, at hans rimelige forventninger til postbesørgelsen aldrig opfyldes, vil han foretrække, at der indføres konkurrence, eller at konkurrencen skærpes. Dog vil han næppe bifalde, at der gøres noget, som kan bringe den universelle tjeneste i fare.

Kunderne har adgang til at benytte eksprespost (som i de fleste medlemsstater er underkastet fri konkurrence) i de fleste af EF's regioner. De foretrækker muligvis at benytte denne forsendelsesform, når de har særlige behov, som ikke opfyldes af en i øvrigt effektiv standardposttjeneste.

Andre steder vil de imidlertid give sig til at benytte en sådan tjeneste, hvis standardbrevtjenesten ikke er god nok til at tilfredsstille almindelige forsendelsesbehov. I sådanne tilfælde vil ekspresforsendelsesfirmaerne sandsynligvis kunne tage højere priser, fordi standardbrevtjenesterne ikke er i stand til at konkurrere.

2.5.3. ÆNDRINGER I KUNDERNES FORVENTNINGER

Kundernes forventninger er altid tilbøjelige til at stige. Der er desuden sandsynlighed for, at de i stadig større grad bliver individualiserede. I det store og hele vil sådanne "foranderlige" forventninger sikkert kunne opfyldes langt bedre, hvis den størst mulige konkurrence tillades (dog således, at universel tjeneste bevares). At dette ikke for øjeblikket er tilfældet, kan være kilde til en vis frustration hos mange kunder.

3. VIRKSOMHEDERNES SYNSPUNKT

Det følgende drejer sig om postvæsenernes stilling som monopolindehavere over for de problemer, de nu vil blive nødt til at beskæftige sig med.

3.1. RETSSTILLING

Det er ikke klart, at det i højere grad er medlemsstaterne end postvæsenerne, der indgår aftaler inden for UPU, selv når aftalerne har lovgyldighed.

Det bør nævnes, at UPU's beslutninger (og måske også CEPT's henstillinger) kan komme i modstrid med Rom-Traktaten.

3.2. ADGANG

Det skulle ikke være noget større problem at foretage visse ændringer og forenklinger, som gør adgangsbetingelserne i EF mere ensartede - i det mindste når det gælder standardtjenesterne. Mere vidtrækkende harmoniseringsforsøg kan imidlertid møde modstand fra postvæsenerne og forbrugerne, medmindre der er tale om klare fordele for begge parter.

Blandt eksemplerne kunne være forsøg på at indføre en standard, så alle EF's postvæsener opdeler posten i enten LC/AO eller i A- og B-post - i stedet for at nogle benytter den ene og andre den anden klassificeringsform. Et andet eksempel kunne være at indføre obligatoriske standardstørrelser for breve i standardiserede vægtklasser.

Et andet område, som kræver en ensartet politik, er private firmaers adgang til at benytte de monopoliserede net. Nogle postvæsener søger at hindre dem adgang, mens andre behandler dem som store kunder (som indenlandske "konsolidatorer").

3.3. SERVICEKVALITET

Alle kunder betragter servicekvalitet, uanset hvordan de definerer den, som den vigtigste egenskab. På nuværende tidspunkt varierer den betjening, de får af de universelle tjenesteydelsers leverandører, og mange kunder anser ikke alle de offentliggjorte præstationsresultater for pålidelige.

3.3.1. PRÆSTATIONER

Nogle postvæseners officielle tal viser, at de opfylder de målsætninger, de har sat for den indenlandske postbesørgelses kvalitet (selv om nogle af disse postvæsener påtænker at gå over til det mere krævende system, hvor hele forløbet måles). Andre postvæsener har i større eller mindre grad uopfyldte målsætninger.

Problemet med at forbedre præstationerne vanskeliggøres af behovet for at holde omkostningerne nede. Alle postvæsener kommer regelmæssigt ud for spændingen mellem presset for at holde omkostningerne nede og kravet om at forbedre kvaliteten.

At forbedre kvaliteten kan være vanskeligere for tjenester, som ikke kan kontrollere efterspørgslen, men i stedet må reagere på den. Det er først og fremmest tilfældet med postvæsenerne, som er forpligtet til at modtage al post, der indleveres hos dem. De er derfor nødt til at klare stigende og faldende efterspørgsel på bedste måde, uden unødvendige omkostningsforøgelser eller uacceptable kvalitetsforringelser.

Opfyldelse af målsætningerne kan i nogle postvæsener være blevet hindret af utilstrækkelige eller forsinkede investeringer i mekaniske anlæg eller informationsteknologi. Sådanne investeringer er imidlertid ikke nogen garanti for bedre servicekvalitet eller lavere omkostninger.

CEPT's medlemmer har opstillet D+3 (tredje arbejdsdag efter indleveringen) som uofficiel målsætning for tværnational post (herunder post til og fra EF-lande). Tallene for EF, som dog ikke er offentliggjort endnu, viser, at kun ca. 40% af forsendelserne opfylder denne målsætning på nuværende tidspunkt. Det tyder på en præstation, som lader en del tilbage at ønske og derfor må forbedres.

3.3.2. MÅLING

Der benyttes tre forskellige målesystemer i EF (for slet ikke at tale om de forskellige former for stikprøveteknik). Der synes at være almindelig enighed om, at det system, hvorefter hele forløbet måles, er det eneste effektive.

Postvæsenerne har hidtil ikke været villige til at offentliggøre deres præstationsresultater, når det gælder post til og fra EF-lande.

3.4. TAKSTER

Taksterne varierer på grund af de forskellige omkostningsbetingelser i EF-landene og på grund af de forskellige prisfastsættelsesprincipper (herunder forskellige indstillinger til rentabilitetsniveau og krydssubsidier).

3.4.1. REGNSKABSMETODER

Der benyttes forskellige regnskabsmetoder i de forskellige EF-lande. Dette forhold påvirker enhver sammenligning i postsektoren. Forskellene fører til forskelle i takstfastsættelse og styring. De gør det også vanskeligere at benytte ensartede takstprincipper.

Inden for grænserne af de nationale regnskabsmetoder er der desuden stor forskel på de omkostningsdata, som foreligger fra postvæsenerne i de forskellige medlemsstater.

3.4.2. OMKOSTNINGER

De forskellige postvæseners omkostningsstrukturer kan være forskellige fra hinanden. De er imidlertid alle udsat for det samme pres for at holde priserne nede og undgå stigende omkostninger.

Forskellene i omkostningsstruktur har forskellige årsager. De vigtigste ydre faktorer, som påvirker produktiviteten, er befolkningstæthed og transportinfrastrukturens effektivitet. Produktiviteten påvirkes desuden af kundernes tilbøjelighed til at benytte posttjenesterne og af tidligere investeringer i effektive systemer eller mekaniserede anlæg. Omkostningerne i forbindelse med den vigtigste ressource - arbejdskraften - påvirkes i høj grad af lønforholdene, som er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.

Postvæsenerne vil imidlertid stadig stå over for et voksende omkostningspres på grund af de faktiske stigninger i arbejdskraftomkostningerne. Dette pres vil sandsynligvis blive forøget af den forventede nedgang i arbejdskraftudbuddet.

På længere sigt kan det indre marked formindske nogle af forskellene i omkostningsstrukturen. Der er imidlertid som allerede nævnt en række faktorer (f.eks. befolkningstæthed), som postvæsenerne ikke er herre over. I en række andre tilfælde (det gælder f.eks. lønforhold) bliver omkostningsforskellene næppe mindre foreløbig.

3.4.3. RABATORDNINGER

De fleste postvæsener giver tryksager takstfordele, og taksterne er som regel tabsgivende. Postvæsenerne kan derfor ikke forudse deres tab og har heller ingen magt over dem, da de afhænger af den mængde, udgiverne indleverer til forsendelse.

De fleste postvæsener (men ikke nødvendigvis de samme) tilbyder også rabatter i forbindelse med monopoliserede tjenesteydelser, hvis afsenderne selv udfører en del af arbejdet. I nogle tilfælde viser det sig, at rabatterne er større end de omkostninger, der spares. Foruden de indtægtsmæssige problemer er der fare for, at sådanne rabatordninger inden for den monopoliserede sektor kan skabe præcedens for de sektorer, som ikke er monopoliserede.

3.4.4. KRYDSSUBSIDIERING

Alle postvæsener søger at markedsføre deres indenlandske brevtpostbesørgelse på grundlag af en enhedstakst, som kræver en vis geografisk krydssubsidiering. Yderligere krydssubsidiering fremmes af presset fra opgaver, der pålægges nogle postvæsener i kraft af den lovgivning, som har givet dem deres eneret, eller som resultat af regeringens politiske afgørelser.

I nogle tilfælde er krydssubsidieringen (eller den kan være) følgen af takstfastsættelsesprocedurer, som ikke er fleksible nok. Hvis der endvidere ikke foretages en regelmæssig regulering af rabatordningerne, kan der med tiden opstå uoverensstemmelse mellem dem og de omkostninger, der spares.

3.4.5. TERMINALAFGIFTER

I korthed kan det siges, at UPU's terminalafgiftsordning har tre vigtige ulemper:

- der betales samme kompensation pr. kg, uanset hvor mange forsendelser der indgår i dette kilo
- standardterminalafgiftsordningen tager ikke hensyn til de forskellige ekspeditionsniveauer, forsendelserne kræver
- ordningen er universel og har derfor problemet med at skulle holde bestemte gennemsnit.

Uanset hvad man mener om værdien af den remail-tjeneste, som er opstået på baggrund af disse uoverensstemmelser, er en ordning som terminalafgiftsordningen med et så fordrejet finansielt grundlag ikke noget sikkert underlag for posttrafikken i EF eller på internationalt plan. Da navnlig EF-trafikken vil få større og større betydning, må kompensationsordningen tages op til grundig revision.

En revideret ordning, hvorefter der opkræves en afgift pr. forsendelse, er blevet indført af flere CEPT-postvæsener, heriblandt syv fra EF.

Om denne ordning kan betragtes som et acceptabelt mellemstadium på vejen mod den endelige løsning, overvejes andetsteds. Her stilles også det spørgsmål, om CEPT-ordningen er et uacceptabelt brud på konkurrencereglerne (og om det derfor er vigtigt at få den revideret).

3.5. BESKÆFTIGELSE

Posttjenesterne (både offentlige og private) er ikke ubetydelige som arbejdsgivere og beskæftiger tilsammen ca. 1,7 mio. mennesker i EF. Derfor er beskæftigelsen i postsektoren (især i dens offentlige del) af stor betydning i en bredere social sammenhæng.

I postsektoren har driftsændringer, som skyldes forskellige efterspørgselsudviklinger hos forbrugerne, en vis indflydelse på beskæftigelsesbehovet. Samtidig er postvirksomhederne nødt til at reagere på de sociale og ikke mindst de demografiske forhold.

3.5.1. DEN DEMOGRAFISKE UDVIKLING

Den demografiske udvikling ændrer kundeunderlaget, men vigtigere er måske, at den påvirker det arbejdskraftudbud, virksomhederne skal trække på.

3.5.2. SKÆVHEDER I ARBEJDSKRAFTUDBUDDET

Postsektorens samlede arbejdskraftbehov (i den offentlige og private sektor tilsammen) vil sandsynligvis forblive stabilt. Der kan imidlertid opstå tilfælde, hvor nye personalebehov ikke svarer helt til det tidligere arbejdskraftudbud.

3.5.3. UDDANNELSE

De omtalte udviklinger vil føre til øget vægt på uddannelse. Uddannelsen vil sandsynligvis komme til at dreje sig om bedre kundevejledning, anvendelse af nyt maskineri, drift af nye tjenester og administrationsudvikling.

3.6. TEKNOLOGI

Enhver form for harmonisering må kunne begrundes ved henvisning til de fordele, kunderne vil få. Enhver ændrings eventuelle betydning for kunderne må derfor vurderes.

De private firmaer har været tilbøjelige til at investere en større del af deres indtægter i ny teknologi og mekanisering end postvæsenerne. Det har især været nødvendigt i forbindelse med oprettelsen af nye tjenester (f.eks. eksprestjenester).

Nu er der imidlertid et vist "investeringspres", som skyldes ønsket om at opnå konkurrencefordele ved hjælp af teknologi-udnyttelse (f.eks. tracking og tracing eller EDI) og bedre driftskontrol ved hjælp af bedre netværksdriftssystemer.

4. MYNDIGHEDERNES SYNSVINKEL

I de fleste af medlemsstaterne er myndighedsfunktionen og de driftsmæssige funktioner blevet adskilt. I andre medlemsstater har man planer om at gøre det.

4.1. MONOPOL

I alle medlemsstaterne er nogle af postsektorens tjenesteydelser monopoliserede, således at de nationale postvæsener har visse former for eneret. Formålet hermed er:

- at sikre universel tjeneste
- at sikre de monopoliserede tjenesteydelser tilstrækkelig kvalitet (uden for den monopoliserede sektor stimuleres kvaliteten af konkurrencen)
- at sikre lave, almindeligt overkommelige takster i den monopoliserede sektor.

Myndighederne i de forskellige lande er ikke nødvendigvis enige om, hvorledes disse mål (dvs. monopolernes omfang) skal nås, men der er nu almindelig enighed om, at monopolet ikke skal have større omfang, end den universelle tjeneste kræver.

Monopolernes forskellige omfang skyldes sandsynligvis ikke så meget forskellige forhold i medlemsstaterne, men er snarere resultatet af, at medlemsstaterne analyserer behovet for monopoler på forskellig måde.

Der er en række særlige problemer, som skal løses. Hver især rummer de et definitionsspørgsmål.

4.1.1. PAKKER

I mange medlemsstater omfatter monopolet forsendelser i den mellemste vægtklasse. Disse forsendelser er ikke længere, hvad man normalt forstår ved "breve". Alligevel anbringes sådanne "småpakker" af postvæsenerne i rubrikken "breve".

Til trods herfor er det en kendsgerning, at disse småpakketjenester konkurrerer med pakketjenesterne. Den praktiske følge heraf er, at postmonopolets grænse i mange medlemsstater ligger lavere, end det fremgår af deres postlovgivning.

Nogle myndigheder forlanger desuden, at deres postvæsen også skal levere tjenesteydelser, som ligger uden for monopolet, men kun op til en bestemt vægtgrænse. En sådan forpligtelse påhviler imidlertid ikke alle postvæsener, og når den gør, er der forskel på den maksimalvægt, myndighederne har fastsat.

4.1.2. TRYKSAGER

Der er ikke nogen klar definition på, hvad der skal forstås ved "tryksager", selv ikke i de medlemsstater, hvis postvæsener benytter et klassificeringssystem, hvorefter forsendelserne opdeles i kategorierne "lettres et cartes" og "autres objets", hvoraf den sidste omfatter tryksager. For disse postvæsener er spørgsmålet, om trykte formularer, som indeholder individuel tekst eller individuelle tal (f.eks. fakturaer eller bankopgørelser), skal klassificeres som tryksager.

Endelig er der det mere vidtrækkende problem med postreklamer. De fleste medlemsstater mener, at trykte publikationer ikke skal være omfattet af monopol. Myndighederne har imidlertid forskelligt syn på postreklamer. Over halvdelen af medlemsstaterne synes at betragte dem som omfattet af monopolet.

Noget af forklaringen er, at mindst tre medlemsstater ikke skelner mellem breve og postreklamer. Desuden er der en vis ængstelse for, at en stor del af postreklamerne vil gå uden om den universelle tjenestes netværk, hvis de undtages fra monopolet. Det vil måske kunne bringe netværkets økonomi og de lave enhedsomkostninger i fare.

4.1.3. EKSPRESPOST

Et særligt problem drejer sig om ekspresposten. Ni ud af tolv medlemsstater henregner på nuværende tidspunkt ekspresposten til det frie marked. Imidlertid har meget få givet en tilfredsstillende definition på, hvad der skal forstås ved "eksprespost".

4.1.4. "A-B-A-REMAIL"

Postvæsenernes eneret skal beskytte dem mod, at andre skummer fløden. Når forsendelser, som i oprindelseslandet ville have været omfattet af monopolet, føres til et andet land, hvorfra de sendes tilbage til det første som post, er det et klart brud på oprindelseslandets monopol.

Der er imidlertid andre tilfælde, hvor forsendelserne ikke fysisk føres ud af oprindelseslandet for at blive sendt tilbage. Et firma kan f.eks. beslutte at få sine postreklamer trykt og afsendt i et andet land med henblik på uddeling i sit eget (eller som led i en større postforsendelse, der skal uddeles i andre lande).

4.2. UNIVERSELLE TJENESTERS FORPLIGTELSER

De vigtigste spørgsmål i forbindelse med fastsættelse af regler drejer sig naturligvis om de monopoliserede tjenesteydelser. Myndighederne er imidlertid også nødt til at tage hensyn til, hvilke regler der skal fastsættes for obligatoriske tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede.

I det følgende gennemgås de vigtigste spørgsmål i forbindelse med de forpligtelser, der kan pålægges monopolindehaverne. Myndighederne må også undersøge, om de kan pålægges leverandører, som leverer tjenesteydelser, der ikke er monopoliserede.

4.2.1. ADGANGSBETINGELSER

Myndighederne er nødt til at betragte postvæsenet på baggrund af det større internationale marked. Adgangsreglerne kan lette eller hæmme kundernes adgang til at benytte tjenesten.

De fleste myndigheder går uden tøven ind for gennemsigtighedsprincippet. Der skulle heller ikke være de storeproblemer med den generelle anvendelse af det - f.eks. når det gælder offentliggørelse af indleveringsbetingelser, takster og (eventuelt) oplysninger om tjenestens målsætninger og præstationer. Der kan imidlertid stadig være spørgsmål i forbindelse med den videre anvendelse, ikke mindst når det gælder oplysninger om takster og rabatordninger i forbindelse med kontrakter.

Et særlig vigtigt spørgsmål er postvæsenernes brug af samme netværk til monopoliserede tjenesteydelser og tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede. Der vil her være en klar risiko for urimelig krydssubsidiering fra den monopoliserede sektor, således at postvæsenerne uden for den monopoliserede sektor ville kunne tilbyde tjenester til priser, der ligger under de faktiske omkostninger.

Som det fremgår, bør der være tilstrækkelig kontrol til at forhindre muligheden for en sådan illoyal praksis. Det er vigtigt, at postvæsenerne er i stand til at kunne bruge det monopoliserede netværk på denne måde. For det første øger det netværkets brug og dermed også indtægten. Det vil medføre fordele enten i form af et mindre monopol eller i form af lavere priser på monopoliserede tjenesteydelser. For det andet vil en sådan parallel udnyttelse næsten uundgåeligt øge udbuddet af ikke-monopoliserede tjenesteydelser. I mange medlemsstater har det sat postvæsenet i stand til at tilbyde universel besørgelse af ekspespost.

4.2.2. SERVICESTANDARD

I nogle medlemsstater mener myndighederne, at servicepræstation er en sag mellem postvæsenet og dets kunder.

Hvis myndighederne derimod mener, at en tilfredsstillende servicekvalitet (hvordan den så end skal defineres) hører til de væsentlige forpligtelser i forbindelse med postvæsenets eneret, er den nødt til at godkende tjenestens målsætninger og føre tilsyn med præstationsovervågningssystemet (bl.a. godkende det system, der skal bruges).

Under halvdelen af EF's postvæsener opfylder deres målsætninger for servicekvalitet (hvis resultaterne af de for det meste interne målinger kan tages for pålydende), og praktisk talt ingen af dem opfylder målsætningerne for international post. For myndighederne er spørgsmålet, hvorledes de nødvendige forbedringer skal foretages.

4.2.3. TAKSTER

Myndighederne godkender eller spørges i det mindste til råds om takstændringer. For at de kan udføre denne opgave, må de have adgang til detaljerede oplysninger om omkostningerne. Det er ikke altid en selvfølge, at de nødvendige oplysninger foreligger, ikke engang, at postvæsenet selv har dem.

Der er heller ikke altid nogen passende ligevægt mellem standardtaksterne og de rabatter, som nogle kunder får.

5. FØLGERNE AF 1992

Det indre marked vil påvirke postsektoren i ret betydelig grad. Det indre marked for postbefordring vil også få positive virkninger på alle andre sektorer, navnlig dem, der er stærkt afhængige af posttjenesterne. Kort sagt kan det indre markeds mål ikke nås uden en effektiv kommunikationsinfrastruktur, og posttjenesterne er en del af denne struktur.

Den økonomiske vækst, som det indre marked vil skabe i EF, kan føre til voksende postmængder, men derudover vil nogle dele af postsektoren kunne få særlig fremgang. Postordrer, postreklamer og finansielle tjenesteydelser, som ekspederes pr. post, vil sandsynligvis vinde terræn.

Postsektoren vil desuden blive nødt til at reagere på ændrede krav fra kunderne. Den vigtigste faktor ser ud til at blive kundernes placering. Lokaliseringspolitikken vil sandsynligvis blive påvirket af distributionens og kommunikationens udvikling. Der vil blive lagt større vægt på tværnational post (der under alle omstændigheder vil vokse i omfang, efterhånden som virksomhederne begynder at udnytte de større muligheder uden for hjemmemarkedet).

Betydningen heraf bør ikke undervurderes. Den tværnationale posts forholdsmæssige vækst og den indenlandske trafiks forholdsmæssige tilbagegang vil få postvirksomhederne til at prioritere anderledes. Det kan også betyde en alvorlig skærpelse af spændinger, som allerede findes - ikke mindst i forbindelse med postvæsenernes indbyrdes kompensationsordning for tværnational post.

Når disse problemer skal løses, må de implicerede sørge for, at løsningerne bidrager til det indre marked (eller i det mindste ikke lægger hindringer i vejen for det) i andre sektorer, hvoraf nogle hører til posttjenesternes store kunder. Blandt disse sektorer er trykkeri- og udgivervirksomhed, reklame, finansielle tjenesteydelser og telekommunikation.

Postsektoren vil desuden blive udsat for særlige påvirkninger på grund af udviklingen inden for en række andre nøgleområder. Heriblandt er lufttransport, told og moms, konkurrencepolitik, tekniske standarder og databeskyttelse.

6. HVAD VIL DER SKE, HVIS DER IKKE GØRES NOGET?

De omtalte problemer vil stort set forblive uændrede. Navnlig to følger bør nævnes:

- problemerne vil vokse. Uden EF-indsats vil forskellene (f.eks. når det gælder monopolernes omfang eller servicepræstationer) blive større

- der vil blive tale om offeromkostninger, navnlig i forbindelse med for det indre markeds målsætninger.

Der vil derfor inden for postsektoren være fare for et Europa i to hastigheder. Det ville være uacceptabelt. Posttjenesterne spiller en vigtig rolle i EF's kommunikationsinfrastruktur. Dårlige posttjenester kan bidrage til marginalisering af bestemte regioner.

Store virksomheder vil være mindre tilbøjelige til at slå sig ned i et bestemt område, hvis de ved, at postbesørgelsen i dette område er dårlig. Små og mellemstore virksomheder vil have færre muligheder for at trives.

På samme måde vil virksomheder andre steder være mindre tilbøjelige til at sende varer med posten til områder, hvis posttjenester er dårlige. Også postordrefirmaerne ville være utilbøjelige til at levere varer dertil.

Det indre marked vil skabe nye muligheder i postsektoren. Men med de nuværende forskelle, når det gælder forsendelsesbetingelser, servicepræstationer og takststrukturer, er det dog overvejende sandsynligt, at evnen til at udnytte disse muligheder ikke bliver jævnt fordelt.

Dette er til en vis grad naturligt. Det må dog undgås, at forskellig evne til at udnytte det indre postmarkeds muligheder begynder at få bivirkninger for det samfund, posttjenesterne betjener.

Der er kort sagt fare for et Europa med to hastigheder inden for postsektoren. Det må for enhver pris undgås.

Der må derfor sættes ind på at forhindre flere uoverensstemmelser og på at tilnærme de forskellige elementer til hinanden (men uden at det går ud over kvalitetsstandarderne).

7. EF's SYNSVINKEL

I forbindelse med det indre marked må EF søge at sikre, at postsektoren er tilstrækkelig harmoniseret til at kunne opfylde borgeres og foretagenders behov. Målet må være at sikre, at den monopoliserede sektor er så lille som mulig og svarer til sit formål, nemlig at sikre universel tjeneste.

For det andet må der være visse EF-standarder for monopolindehavernes forpligtelser. De skal dreje sig om adgang, takster og ikke mindst servicepræstationer.

Når EF skal repræsentere disse interesser, må det have en vis myndighedsfunktion. For nogle anliggenders vedkommende (især de driftsmæssige) vil det i højere grad være dets opgave at formidle oplysninger og ideer.

7.1. ADSKILLELSE MELLEM MYNDIGHEDSFUNKTIONEN OG DEN DRIFTSMÆSSIGE FUNKTION

Ikke alle medlemsstater har endnu adskilt myndighedsfunktionen fra det driftsmæssige ansvar, men der er en udpræget tendens til det, således som de seneste postlove i flere medlemsstater har vist. Det er imidlertid ikke klart, om alle medlemsstater har de samme forestillinger om myndighedernes opgave.

Et særligt problem er forholdet til UPU, hvor det er afgørende, at myndighederne underskriver aftaler på deres regerings vegne. Det rejser også spørgsmålet om postlovgivningens (herunder UPU's forskrifters) overensstemmelse med EF's lovgivning og politik.

7.2. DEFINITION AF UNIVERSIELLE TJENESTEYDELSER

I nogle medlemsstater er det ikke særlig godt defineret, i hvilket omfang der kræves universielle tjenesteydelser. Skønt det er indlysende, at monopoliserede tjenesteydelser skal leveres universielt, er det ikke altid klart, hvilke tjenesteydelser der skal leveres universielt uden for monopolet. Vigtigere er imidlertid, at der ikke findes nogen definition på, hvilke universielle tjenesteydelser der skal leveres over hele EF.

7.3. MONOPOLETS OMFANG

EF ønsker, at monopolerne skal være så lidt restriktive, som det kan lade sig gøre, når der samtidig skal opretholdes en universel tjeneste af tilfredsstillende kvalitet for hele EF.

Der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, når det gælder monopolernes afgrænsning. Det betyder for det første, at disseuoverensstemmelser må reduceres af hensyn til det indre marked. For det andet betyder det, at én postlovgivning kan være unødvendig stram, mens en anden måske er alt for "løs" (med det resultat, at den ikke med sikkerhed kan garantere den universelle tjeneste). De forskellige kriterier, hvorefter medlemsstaterne fastsætter deres monopoler, har bidraget til denne uensartethed.

For EF som sådan sløres perspektiverne af, at der ikke findes nogen fælles definition på et almindeligt brev. Det er ikke altid klart, hvad der i de enkelte medlemsstater er baggrunden for monopolernes nuværende afgrænsning. I de fleste tilfælde er

den blevet fastlagt engang i fortiden og må under alle omstændigheder revideres, fordi forholdene ændrer sig.

For at regel- og forskriftsgrundlaget kan blive stabilt, må der også findes frem til en holdning til nye tjenester, der eventuelt opstår (men ikke kendes endnu).

7.4. ANVENDELSEN AF MONOPOLRETTIGHEDER

Foruden forskellene på monopolernes juridiske afgrænsning er der også visse forskelle på, hvorledes de eksklusive rettigheder anvendes. Det bedste eksempel herpå er international post (herunder tværnational post i EF).

Næsten alle medlemsstater hævder, at denne post omfattes af monopolet. Grunden hertil er, at det betragtes som en udvidelse af den indenlandske trafiks principper for universalitet at lade EF-post indgå i de eksklusive rettigheder. I de fleste af disse medlemsstater bliver de eksklusive rettigheder imidlertid ikke håndhævet strengt.

7.5. ADGANGSBETINGELSER

Der er ikke de samme adgangsbetingelser i hele EF. Nogle postvæsener tillader private firmaer at optræde som klargørere, andre gør ikke.

De nærmere regler for forsendelse af post kan også variere betydeligt. Det gør det så meget vanskeligere for kunder, der har brug for at sende post fra flere medlemsstater eller fra dem alle, at opfylde kravene, medmindre de benytter det "internationale" postsystem (dvs., at posten afsendes gennem ét postvæsens internationale tjeneste og afleveres af et andet). Det er ikke nødvendigvis den mest effektive måde at sende posten på.

7.6. SERVICEPRÆSTATION

Det er vanskeligt at sammenligne servicepræstationerne, fordi der benyttes forskellige målesystemer. Desuden er de opstillede målsætninger også forskellige. Nogle postvæsener måler i forhold til målsætningen udlevering den følgende arbejdsdag, mens andre har målsætningen anden arbejdsdag.

De fleste postvæsener offentliggør kun præstationsresultater for hurtig besørgelse af standardbreve (LC eller A-breve), selv om nogle postvæsener ekspederer større postmængder efter den langsomme postbesørgelse (AO eller B-breve).

Forskellene på servicepræstationer er meget store og ligger på nuværende tidspunkt mellem 15 og 99% for de nationale tjenesters vedkommende.

Disse tal skjuler sandsynligvis, at præstationerne i nogle regioner kan være endnu dårligere. Der er en vis fare for, at nogle regioner, som allerede føler, at de ligger afsides (økonomisk eller kulturelt set) i forhold til centrene, kan blive yderligere marginaliseret, fordi de får en ringe betjening af dårlige posttjenester.

EF bør desuden interessere sig for den tværnationale brevpostbesørgelse i EF. Der kræves først og fremmest et ensartet, pålideligt målesystem. De resultater, som opnås ved hjælp af det, bør offentliggøres. Det skal desuden afgøres, hvorledes dette EF-tilsyn med den universelle tjenestes kvalitet skal udformes i praksis.

Det er imidlertid en kendt sag, at de nuværende resultater langt fra er opmuntrende. I forhold til målsætningen D+3 leveres kun 40% af posten til tiden. Præstationerne i forbindelse med visse andre forsendelsesruter (mellem EF og tredjelande) er også blevet målt - og atter med nedslående resultater.

7.7. TAKSTER

Der er forskel på de forskellige medlemsstaters prisfastsættelsesprincipper. Det skyldes til en vis grad forskellige regnskabsmetoder, men især forskellig takstfastsættelsespolitik.

I mange tilfælde står taksterne ikke i forhold til omkostningerne. Der findes adskillige eksempler på skjulte krydssubsidier. I andre tilfælde ydes der støtte til taksten for bestemte postforsendelser (sædvanligvis pressepublikationer) efter særlige politiske afgørelser. Det fører til vidt forskellige takster for den samme forsendelse. Endelig er der tilfælde, hvor regeringen yder støtte til postvæsenet for at dække dets tab.

UPU's almindelige terminalafgiftsordning vil stadig føre til fordrejninger. Så længe kompensationerne ikke bygger på de faktiske udleveringsomkostninger, vil der ikke kunne være noget sundt økonomisk grundlag.

Set fra EF's synspunkt må opgaven være at konstatere, om forbrugerne i de forskellige medlemsstater får noget for pengene. For at det kan lade sig gøre, må de eksterne faktorer, som gør omkostningerne større eller mindre, først fjernes fra analysen. Så kan den egentlige omkostningsstruktur sammenlignes med servicepræstationerne.

7.8. HARMONISERING

EF kan blive nødt til at optræde mere aktivt, når det gælder om at anbefale harmoniseringsforanstaltninger, der kan medvirke til at få tjenesterne i hele EF til at fungere mere effektivt. Der skal i denne forbindelse naturligvis tages skyldigt hensyn til nærhedsprincippet - således at afgørelser, der bedst kan træffes i medlemsstaterne, faktisk også træffes dér.

7.9. SAMHØRIGHED

Det må erkendes, at gode posttjenester spiller en væsentlig rolle for både den sociale og den økonomiske samhørighed. Som tidligere nævnt er posttjenesternes præstationer imidlertid ikke altid tilfredsstillende. Det er derfor nødvendigt at fremme denne samhørighedsskabende faktor, og det vil kræve en vurdering af de problemer, der skal overvindes, hvis der skal opnås et tilfredsstillende samhørighedsniveau.

7.10. PROBLEMER PÅ LÆNGERE SIGT

De problemer, som hidtil er blevet omtalt, drejer sig stort set om den nuværende situation eller om fremtidige situationer, som kan forventes at udvikle sig af den.

Men også mere dybtgående spørgsmål, der kan betragtes som potentielle løsninger på de foreliggende problemer eller som potentielle målsætninger i sig selv, bør tages op til overvejelse.

Sådanne spørgsmål kan dreje sig om, hvorvidt der bør oprettes et fælles postvæsen for hele EF, om målet skal være en fælles posttakst for hele EF, og om der bør være fælles frimærker.

Mulige løsninger på de problemer, som omtales i dette kapitel, behandles i det næste.

KAPITEL 8: GENNEMGANG AF DE MULIGE LØSNINGER

1. INDLEDNING

I det foregående kapitel gennemgik vi kort de problemer og udfordringer, der findes i Fællesskabets postsektor. I dette kapitel drøftes de mulige løsninger på disse problemer (og foranstaltninger til imødegåelse af udfordringerne).

2. HVORFOR BØR EF INDDRAGES?

Gennemgangen af den nuværende situation blotlægger adskillige problemer, der kunne berettige en EF-indsats. Mange af disse problemer drejer sig om de universelle tjenesters varierende kvalitet. En løsning på disse kvalitetsproblemer er af altoverskyggende betydning.

I store træk er der fem områder, der kan betragtes som EF-anliggender.

2.1 Den nuværende mangel på harmonisering

De universelle tjenester i de enkelte medlemsstater har udviklet sig uafhængigt af hinanden med den følge, at der nu er stor forskel på deres drift. Det kan skabe alvorlige vanskeligheder for post, som passerer fra en medlemsstat til en anden, og det kan medføre offeromkostninger. Mere iøjnefaldende er det dog, at universel tjeneste defineres forskelligt i de forskellige medlemsstater, således at kunderne ikke kan indlevere de samme forsendelser med samme fortrøstning i forskellige medlemsstater. Der findes imidlertid driftskompatibilitetsproblemer på alle niveauer. Går man mere i detaljer, kan der f.eks. opstå problemer, fordi der ikke findes harmoniserede standarder for konvolutter.

2.2 Følgerne af det indre marked

Den universelle tjenestes servicepræstation varierer betydeligt fra det ene postvæsen til det andet. I nogle medlemsstater opnår omdeling den følgende dag det almindeligt accepterede mål 90%, i andre er præstationen på 15%/16%, og i atter andre ligger den midt imellem (men tenderende mod det første). Det

almindeligt anerkendte, men ikke særlig krævende præstationsmål for tværnational post er ombæring inden tre arbejdsdage. Den nuværende præstation er blevet målt til kun ca. 40% i gennemsnit med store forskelle på de enkelte postvæsener.

Disse forskelle har især følger for de dele af EF's erhvervs- og samfundsliv, som er særlig afhængige af posttjenesterne. Blandt de store postleverandører er nøglesektorer som udgivervirksomhed, finansielle tjenesteydelser, postordrevirksomhed og reklame. For disse sektorer kan de universelle tjenesters præstationsforskelle føre til markedsfordrejninger. Det vil f.eks. være meget lettere at sælge forsikringer til enkelte husstande i en medlemsstat, hvor præstationen er 90%, end i en medlemsstat, hvor den kun er 16%. Det kan være vanskeligere for et firma at markedsføre sine produkter i en anden medlemsstat, end det er for et firma, der har hjemsted i denne medlemsstat.

Det er f.eks. næppe tilfældigt, at postordresektorens størrelse i en medlemsstat med meget ringe posttjeneste kun er enfemtedel af postordresektoren i en anden medlemsstat af stilsvarende økonomisk størrelse. Det skader postordrefirmaernes muligheder og indskrænker desuden de enkelte forbrugeres valgmuligheder. Forbrugerne i regioner med dårlige posttjenester - og dem er der mange af - afskæres derfor ikke blot fra de personlige kontakter, der kan opnås gennem post, men også fra de tjenesteydelser, som kan leveres pr. post.

Sådanne afbræk i det indre marked berører ikke blot postens afsendere, men også dens modtagere. Hvis en bestemt region menes at have en upålidelig universel tjeneste, vil virksomhederne (f.eks. postordrefirmaer) være mindre interesserede i at prøve at afsætte deres produkter dér. Forbrugerne (de potentielle modtagere) ville derfor have begrænsede valgmuligheder.

2.3 Den tværnationale postbesørgelses præstationer

Beregnet efter det antal dage, der går fra indsamling til omdeling, kræver en indenlandsk forsendelse i gennemsnit 1,5-2,0 arbejdsdage, mens der til en tværnational forsendelse i EF kræves gennemsnitligt 4,0 dage. En mindre del af denne forskel kan forklares ved hjælp af driftspraksis, men størstedelen kan ikke forklares på denne måde. Kvalitetsforskellen skaber faktisk en "grænseeffekt". Set i forhold til det opstillede mål er postvæsenernes servicepræstation for tværnational brevpost i EF blevet målt til 40% i gennemsnit. Bag dette gennemsnit ligger betydelige forskelle.

Dette præstationsniveau lever næppe op til brugernes forventninger. Det bør huskes, at brugernes forventninger sandsynligvis vil blive større, efterhånden som den tværnationale kommunikation øges. Brugerne vil opfatte en statisk præstation som en forværring i forhold til deres krav. Der synes ganske vist at være sket en vis forbedring, navnlig som følge af konkurrencen (der tildels er opstået, fordi monopolrettigheder ikke blev håndhævet). Der er imidlertid stadig stor uoverensstemmelse mellem de mål, postvæsenerne har sat sig (enten på grundlag af kundernes krav eller deres egen driftspraksis), og virkeligheden.

Da effektiv tværnational kommunikation er afgørende for EF's erhvervs- og samfundsliv, er det vigtigt for EF, at den tværnationale postbesørgelses præstationer er pålidelige.

2.4 Uoverensstemmelser

Et af EF's mål er at sikre samhørigheden. De store uoverensstemmelser, der findes inden for postsektoren, bidrager naturligvis ikke til at nå dette mål. Posttjenesterne er et af de midler, hvormed budskaber og varer kan befordres. Regioner, som har upålidelige posttjenester, bliver derfor ugunstigt stillet, når det gælder befordring af budskaber og varer. Både virksomheder og enkeltpersoner i sådanne regioner vil føle sig afskåret.

Denne ugunstige stilling er ikke blot ugunstig i forhold til regionens egne krav. Den er også ugunstig i sammenligning med andre dele af EF, hvor den universelle tjenestes præstationer er mere pålidelige.

2.5 Markedsfordrejning

I bemærkningerne om følgerne af det indre marked blev det påpeget, at forskellene på den universelle tjenestes præstationer i de forskellige regioner kan medvirke til at fordreje markedet i andre sektorer, som er afhængige af posttjenesterne. Det bør imidlertid bemærkes, at der også er potentielle markedsfordrejninger i selve postsektoren. De kan opstå, hvis de eksklusive rettigheders omfang er større end nødvendigt for at sikre den universelle tjeneste. For at forhindre denne forvridning må medlemsstaterne derfor benytte proportionalitetsprincippet. Et eksempel herpå er, at nogle medlemsstater har overført adresserede reklameforsendelser (direct mail) til det ikke-monopoliserede område.

3. FÆLLESSKABETS MÅL

Før vi drøfter de postpolitiske foranstaltninger, må vi først gennemgå, hvilke mål Fællesskabet har for sin postsektor.

3.1. DE GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

Det er et grundlæggende samfundskrav, at alle borgere, virksomheder og organisationer i Fællesskabet skal have adgang til kommunikationsmidlerne, hvoraf posttjenesterne udgør en del. Alle borgere, virksomheder og organisationer i Fællesskabet har derfor ret til en universel posttjeneste til overkommelige takster. Samtidig bør der være størst mulig valgfrihed, forudsat at den universelle service er sikret.

Ved en universel postservice har alle adgang til postsystemet gennem indsamlingsfaciliteter, som er lette at bruge. Den giver også alle adgang til postsystemet gennem postbesørgelse til alle adresser i Fællesskabet. En anden betingelse for, at der er adgang for alle, er overkommelige takster.

Der kan kræves universel besørgelse for forskellige servicetyper (eller forskellige anvendelser af tjenesteydelserne). Disse forskellige servicetyper kan naturligt opstilles i prioriteringsrækkefølge, alt efter hvor vigtig besørgelsen heraf anses for at være. I denne forbindelse er det et fundamentalt krav, at der skal sikres universel besørgelse af postforsendelser af personlig eller individualiseret art (nærmere defineret nedenfor i afsnit 9.1.2).

En beskrivelse af den universelle posttjeneste må også omfatte visse servicestandarder, f.eks. for hvor hyppigt der er adgang til indsamlings- og omdelingssteder. Beskrivelsen må også omfatte standarder for hurtighed og pålidelighed samt for erstatningsansvar (herunder undersøgelse af og besvarelse af klager), så forbrugernes rimelige forventninger til den almindelige brevposttjeneste kan imødekommes. Kravet til den universelle posttjeneste er derfor baseret på forbrugernes behov, som kan ændre sig med tiden.

3.2. GENNEMFØRELSE

Den universelle posttjeneste indebærer net-omkostninger, fordi det er nødvendigt at udligne de omkostningsforskelle, der er ved serviceydelser i forskellige områder. Sådanne universelle net indebærer betydelige omkostninger, som ikke afhænger af omfanget - navnlig for postindsamling og -omdeling.

For at sikre løbende rentabel drift af det universelle tjenestenet er der behov for beskyttelse, så det sikres, at de "faste" omkostninger ved disse net spredes over et tilstrækkeligt stort antal enheder, så de endelige enhedspriser er overkommelige for alle. Denne beskyttelse kan ydes i form af monopoltjenester, hvor en eller flere tjenesteydere tildeles særlige, eksklusive rettigheder.

Det ville være meget kostbart, hvis mere end én tjenesteyder oprettede parallelle net for standardtjenester. (Det vil også kunne betyde forringet service, hvis standarden blev sænket for at spare på omkostningerne). Det skal endvidere bemærkes, at postvæsenerne synes at være de eneste, der er interesseret i at yde universel service gennem et uafhængigt net. Hvis omkostningerne deles gennem fælles anvendelse af et enkelt universelt net, f.eks. af postvæsenet, der både yder monopol- og ikke-monopoltjenester via sit ene universelle net, er der på den anden side mulighed for et mindre monopolområde.

En af fordelene ved eksklusive rettigheder er, at det kan give monopoltjenesteyderen mulighed for fortsat at tilbyde en enkelt enhedstakst *(takstudligning)*. Dette er imidlertid ikke i sig selv nogen begrundelse for at etablere et sæt monopoltjenester.

Det er ingenlunde meningen, at alle forsendelser, som omdeles via det universelle net, skal være monopoliserede. Der vil være visse forsendelser, som, skønt de obligatorisk skal besørges universelt, ikke behøver at blive monopol-beskyttet.

Der er endvidere andre, mere specialiserede tjenester, som ganske vist kan besørges via det universelle net, men uden nogen tvingende grund. Sådanne tjenester (f.eks ekspres-tjenester, eller visse postale finansielle tjenester, såsom postanvisninger), der alle ydes på konkurrencevilkår, kan dele omkostningerne ved nettet og derved hjælpe til at mindske monopolsektoren.

Hvis forskellige tjenester, monopol- og ikke-monopoltjenester, deler det samme net, vil der være brug for særlige regnskabs-revisioner og -systemer. Nøjagtig hvad disse kontrolforan-staltninger skulle bestå i, må i givet fald vedtages nærmere.

4. INDKREDSNING AF MONOPOLOMRÅDET

Målet er at søge den mindst restriktive løsning, som kan sikre et standardtjenestenet, der yder universel service for alle borgere og foretagender i Fællesskabet.

Det generelle princip er, at der bør være grænser for monopolområdets omfang, fastsat på EF-plan. Monopolområdet i en medlemsstat vil imidlertid kunne fravige EF-grænserne på en eller to måder.

For det første er regeringen i de enkelte medlemsstater forpligtet til (i henhold til Rom-Traktaten og sandsynligvis i henhold til landets egen lovgivning) at afgrænse et monopolområde, så det er direkte proportionalt med de mål, som lå til grund for oprettelsen af monopoltjenester. (Dette proportionalitetsprincip kræver den størst mulige konkurrence, som kan forenes med målsætningernes opfyldelse). For nogle medlemsstater vil anvendelsen af dette proportionalitets-princip meget vel kunne medføre, at de ønsker et mindre monopolområde end fastsat på EF-plan.

For det andet ville andre medlemsstater, hvor anvendelse af Fællesskabets lovgivning ville hindre den universelle tjeneste i at opfylde sit formål, kunne få en undtagelse fra fællesskabslovgivnin-gen, i den udstrækning artikel 90, stk. 2, tillader det.

Med standardtjeneste menes den universelle besørgelse af grund-læggende postforsendelser. Heri indgår både meddelelser (breve, postkort og tryksager) og vareforsendelser (småpakker og pakker).

Standardtjenestens forskellige faser kan tilnærmelsesvis beskrives som indsamling, sortering, transport og omdeling til adressaten (eller overdragelse til en anden administration med henblik på

aflevering til adressaten). Disse faser er driftmæssigt adskilte. Også økonomien ved de forskellige faser varierer. Den økonomiske begrundelse for monopoltjenester er, at der skal være et tilstrækkeligt stort antal forsendelser, som de faste omkostninger ved nettet kan fordeles på, så enhedsomkostningerne bliver lave og priserne dermed overkommelige for alle. Den største faste omkostning ved brevpostbesørgelse er omdelingen. Der er også betydelige faste omkostninger ved indsamling fra postkasser på gader og veje.

Serviceniveauerne varierer, men der gives normalt ingen garanti for tjenesteydelsens kvalitet (ulig mange eksprestjenester). For breve omfatter standardtjenesten også mulighed for registrering og levering til en poste restante adresse.

Myndighederne bør sikre, at en sådan standardtjeneste fortsat ydes universelt op til en vis vægt. En del af denne tjeneste (f.eks. for pakker og tunge breve eller småpakker) vil ligge uden for monopolsektoren. (Sådanne obligatoriske ikke-monopoltjenester drøftes mere indgående i afsnit 7 nedenfor).

Skønt der endnu ikke er opstillet nogen EF-definition på, hvilken universel tjeneste der skal ydes obligatorisk, må det understreges, at de universelle tjenesters omfang næsten med sikkerhed vil være større end monopoltjenesternes. Det synes endvidere at være klart, at monopoltjenesterne bør koncentreres om de forsendelser, hvor der er absolut behov for universel udbringning - dvs. postmeddelelsesforsendelser af personlig eller individualiseret art. (Denne beskrivelse uddybes - jf. nedenfor afsnit 9.1.2).

Kriterierne (herunder vægt og pris) for fastlæggelse af, hvilken del af standard postmeddelelsesforsendelser af personlig eller individualiseret art der bør monopoliseres, drøftes mere indgående nedenfor i afsnit 10. Enhver form for tjeneste, der ikke stemmer med denne definition, falder uden for monopolområdet; i særlige tilfælde vil man imidlertid om nødvendigt kunne fastsætte restriktive betingelser for disse tjenester.

Monopolområdet omfatter derfor adresserede standardforsendelser, der ikke indeholder tryksager eller varer. En ikke-udtømmende liste over forsendelser, der ikke er monopoliseret:

- aviser, blade og bøger (fordi det er tryksager)
- pakker (fordi de indeholder varer)
- ekspresforsendelser (fordi de besørges med en ikke-standardservice)
- adresseløse forsendelser (fordi de ikke er adresserede).

For at belyse de generelle forslag, der er skitseret her, vil det være nyttigt at uddybe princippet med forbrugerens besørgelse af egen post (i afsnit 5), princippet med obligatoriske tjenesteydelser (afsnit 6) og nye tjenesteydelsers retlige stilling (afsnit 7). Det er endvidere nærliggende at overveje, om visse tværnationale tjenester bør omfattesaf monopol (afsnit 7). I denne forbindelse kan afgrænsningen af monopolområdet drøftes nærmere.

5. EGEN POSTOMDELING OG POSTNING

Kunder, der omdeler deres egen post, har rettigheder, som står over posttjenesternes rettigheder. Kunder har også visse særlige rettigheder, når de poster på egne vegne.

5.1. KUNDENS EGEN OMDELING

Man bør kunne omdele sin egen post, uanset om det er i ens eget land eller i en anden medlemsstat. Anvendelsen af princippet med egen postomdeling bliver noget mere kompliceret, når det drejer sig om virksomheders filialer. Det er også mindre klart, når det drejer sig om søsterselskaber i andre lande, der omdeler post på hinandens vegne.

Et andet interessant tilfælde er dokumentudveksling. Det er bygninger, hvor medlemmerne kan leje bokse, hvori andre medlemmer kan aflevere deres post direkte, og fra hvilke posten kan indsamles. (Det ville naturligvis være relativt simpelt - ihvertfald med hensyn til behovet for yderligere færdigheder, ikke nødvendigvis med hensyn til ekstra plads - for postvæsenerne at udvide deres postbokstjeneste eller poste restante-faciliteter med tilsvarende tjenesteydelser, i konkurrence med private udvekslingskontorer).

Medlemsstaterne bør derfor tillade dokumentudveksling som beskrevet ovenfor. For at yde kunderne større valgmulighed, bør hver enkelt medlemsstat endvidere tillade, at dokumentudvekslingskontorer overfører post indbyrdes, medmindre den pågældende medlemsstat mener, at et sådant skridt vil være til skade for postvæsenets universelle tjenesteydelse. Hvis forsendelserne i øvrigt opfylder monopolkriterierne, kan det forbydes, at forsendelserne enten indsamles hos afsenderen eller afleveres hos modtageren af en hvilken som helst anden end monopoltjenesteyderen (formodentlig postvæsenet) eller brevets ophavsmand.

5.2. EGEN POSTNING

Med hensyn til brugernes ret til at poste deres egne forsendelser må det nærmere uddybes, hvor de kan poste deres forsendelser og hvortil. Det skal understreges, at drøftelserne her vedrører kundens egen indlevering til postbesørgelse (i et postvæsen), uden at noget mellemled i kundens land er involveret.

Alle medlemsstaterne accepterer, at en kunde med hjemsted i det pågældende land kan poste en monopol-forsendelse hvor som helst på det nationale territorium, hvis forsendelsen skal omdeles inden for dette territorium. Alle postvæsenerne anvender dette princip, om nødvendigt på visse kontraktvilkår. (I kontrakterne angives normalt et nærmere aftalt postkontor).

Med hensyn til forsendelser, som kunderne medbringer til den anden side af en grænse for at poste det i postvæsenet til omdeling i det pågældende postvæsens territorium, har medlemsstaternes og postvæsenernes holdning tidligere været noget svingende. Hvert postvæsen har i praksis i sin egenskab af indgangspostvæsen accepteret denne praksis. Postvæsenerne i udgangslandet har dog til tider anset denne praksis for at være et brud på deres monopol. Denne praksis synes nu at være accepteret af samtlige postvæsener.

Det vil endvidere fremgå, at grønbogen behandler muligheden for at anbringe tværnationale tjenester i den ikke-monopoliserede sektor (se punkt 8). Kunden vil derfor også have mulighed for at levere sin tværnationale post til en privat posttjeneste i stedet for selv at poste det i et andet land. Reglerne for kunder, der selv poster deres forsendelser, bør naturligvis ikke være mere restriktive end for en privat posttjeneste, der driver virksomhed i kundens land.

Med hensyn til indenlandske forsendelser til omdeling i det territorium, hvor kunden har hjemsted, kan kunden ønske at have mulighed for at tage forsendelsen til et andet land og poste den dér med henblik på omdeling i sit eget land. Det er vigtigt, at eventuelle eksklusive rettigheder, der tildeles monopoltjenesteyderen, ikke indskrænker kundens mulighed for at udnytte denne udvej og derved drage fordel af princippet med fri udveksling af tjenesteydelser.

Der bør imidlertid træffes foranstaltninger til, at sådan praksis fra kundernes side ikke underminerer formålet med den universelle tjeneste i kundens land. Det skal derfor sikres, at postvæsenet i adressatens land faktisk omdeler disse forsendelser (hvis de i øvrigt opfylder monopolkriterierne). For det andet må den takst, der betales omdelingsadministrationen for at udføre arbejdet, til fulde dække dens omkostninger ved omdelingen.

Som allerede fastslået angår denne diskussion af forsendelser, der postes i et andet land med henblik på omdeling i kundens eget land, kundens ret til at poste egen post. Private posttjenester befinder sig i en anden retlig stilling, og dette drøftes mere indgående nedenfor i afsnit 8.3.

6. OBLIGATORISKE TJENESTEYDELSER

Hvis der er pligt til at yde en tjenesteydelse, kan dette kaldes en obligatorisk tjeneste. I postsektoren er dette begreb sædvanligvis knyttet til pligten til at yde universel service, så en obligatorisk tjeneste er sædvanligvis en tjeneste, som en instans (eller flere instanser sammen) skal yde i hele det pågældende territorium.

Som anført i afsnit 3, er den fundamentale årsag til at etablere et sæt monopoltjenester, at der skal ydes universel tjeneste i hele territoriet. Heraf følger, at alle monopoltjenester skal ydes universelt. Disse tjenester er derfor obligatoriske monopoltjenester.

Der vil sandsynligvis være andre tjenester, som er obligatoriske, men ikke monopoliserede. Sådanne forpligtelser kan være påkrævede af hensyn til Fællesskabets og/eller nationale målsætninger. De drøftes hver for sig nedenfor. Da disse ikke-monopoliserede tjenester er underkastet den fri konkurrence, bør også finansieringen heraf drøftes.

Monopoltjenester er obligatoriske og indebærer visse forpligtelser for monopoltjenesteyderen. Disse forpligtelser drøftes nedenfor i afsnit 13-15. Det bør overvejes, i hvor høj grad disse forpligtelser også bør gælde for obligatoriske tjenester. Afgørelsen kan afhænge af, om tjenesterne er obligatoriske på EF-plan eller på nationalt plan.

6.1. OBLIGATORISKE TJENESTEYDELSER PÅ EF-PLAN

Der vil blive opstillet en EF-dækkende definition på monopolområdet. Den baseres på en vægtgrænse, der gælder for hele EF, og en prisgrænse, som fastsættes i hver enkelt medlemsstat (dette drøftes nærmere i afsnit 10).

Hver medlemsstat vil for sit eget territorium have ret til at definere et monopolområde, der er mindre end det, der er fastlagt på EF-plan. Medlemsstaten skal imidlertid stadig sikre, at der på dens territorium mindst ydes universel tjeneste op til de af Fællesskabet fastlagte grænser.

Det fuldstændige sæt monopoltjenester, der fastsættes på EF-plan, udgør derfor en del af de obligatoriske tjenester. Medlemsstaterne kan vælge at ophæve monopolet for nogle af disse tjenester, men de vil fortsat være obligatoriske.

6.2. OBLIGATORISKE TJENESTER PÅ NATIONALT PLAN

En medlemsstat kan ønske at sikre en universel service, der går ud over de EF-fastsatte grænser. Denne forpligtelse kan pålægges en enkelt posttjeneste (sædvanligvis postvæsenet) eller flere posttjenester, der sammen præsterer den universelle tjenesteydelse.

Når medlemsstaterne afgør, om de vil have sådanne obligatoriske ikke-monopoltjenester, må de naturligvis undersøge, hvad deres nationale krav er. De vil også være nødsaget til at tage hensyn til de forpligtelser, der følger af UPU-konventionen. I denne forbindelse synes konventionens artikel 20 (tidligere artikel 19) at forpligte alle medlemspostvæsenerne til at yde universel service for op til 2 kg og op til 5 kg for visse tryksager. Fællesskabets vægtgrænse for monopolområdet vil klart komme til at ligge lavere.

6.3. FINANSIERING

Det er vigtigt at undersøge de finansielle følger af disse forpligtelser. De vil i høj grad afhænge af tjenesteydelsernes lønsomhed. Lønsomheden vil bl.a. afhænge af taksterne og markedsandele.

Med hensigtsmæssig prisfastsættelse er der ikke nogen grund til, at obligatoriske ikke-monopoltjenester ikke skulle være rentable. De vil kun blive en finansiel byrde, hvis prisniveauet sættes under omkostningsniveauet i form af særtakster, og/eller hvis andre "skummer fløden" i de tilfælde, hvor prisen er fastsat på basis af takstudligning.

Da disse tjenester ydes i ikke-monopolsektoren, synes det med hensyn til den sidstnævnte mulighed ikke urimeligt at tilbyde store kunder enten en differentieret takst efter region eller en enkelt landsdækkende takst, dog behæftet med en eneretsklausul.

Hvis de obligatoriske ikke-monopoltjenester på trods heraf stadig ikke er rentable, vil det som sidste løsning være nødvendigt at overveje finansiering fra andre kilder. Dette vil kunne tage form enten af ekstern støtte (helst fra den instans, som har pålagt forpligtelsen) eller krydssubsidiering.

Det vil i begge tilfælde være nødvendigt at finde ud af, hvor de obligatoriske tjenesteydelser er tabsgivende (i stedet for blot at beskrive dem som generelt tabsgivende). Det burde være muligt at lokalisere tabene til bestemte geografiske egne og kvantificere indtægterne af og omkostningerne ved ydelse af obligatoriske ikke-monopoltjenester i disse egne. (Det vil typisk være de egne, hvor de posttjenester, som ikke er forpligtet til at yde universel tjeneste, er mindre interesseret i at konkurrere.) Eventuelle subsidier eller krydssubsidier kan og bør derfor være gennemsigtige. (Jf. også afsnit 14.2 nedenfor.)

7. NYE TJENESTEYDELSER

Den overordnede målsætning, dvs. ydelse af universel tjeneste til rimelige priser, kan nås ved, at der gennem et begrænset antal monopoltjenester sikres tilstrækkeligt lave enhedsomkostninger. Dette indtægts/mængde-niveau vil formodentlig kunne nås med de nuværende og forudseelige mængder.

Nye tjenesteydelser, som medfører yderligere postmængder, bør derfor falde uden for monopolsektoren. I nogle tilfælde vil det imidlertid ikke være klart, om der er tale om yderligere mængder - en del af den postmængde, den nye tjeneste omfatter, kan være lokket væk fra den "traditionelle" tjeneste.

Situationen må defineres klart i juridisk henseende. Det er ikke nok, at en ny tjeneste er en anelse anderledes end monopoltjenesten (det skal bemærkes, at nogle af de postklargøringsaktiviteter, der er beskrevet nedenfor i afsnit 9.4, vil kunne opfylde et sådant begrænset kriterium.)

En ny tjeneste skal være væsentligt anderledes, før den kan falde uden for monopolet. En dokumentudvekslingstjeneste bør være ikke-monopoliseret, mens et almindeligt brev til indenlandsk omdeling, som indsamles hos kunden selv og ikke fra postkasse, fortsat skal være monopoliseret.

Myndighederne i hver medlemsstat (og muligvis Fællesskabet) skal i hvert enkelt tilfælde afgøre, om en tjenesteydelse er "væsentligt" anderledes. Alle sådanne afgørelser skal naturligvis træffes i henhold til Rom-Traktaten, navnlig princippet med fri udveksling af tjenesteydelser og Fællesskabets konkurrenceregler.

Hvis en ny tjeneste bliver nødvendig for at opnå universel tjeneste, vil den muligvis kunne indgå i det monopoliserede område efter kriterierne i punkt 4.

8. TVÆRNATIONALE POSTFORSENDELSER

Det må overvejes, om monopolet skal omfatte indenlandske og tværnationale tjenester på samme måde, eller om der skal skelnes mellem dem. I dette dokument drøftes tværnationale forsendelser i Fællesskabet og til tredjelande hver for sig.

8.1. FÆLLESSKABSFORSENDELSER

Den grundlæggende årsag til at etablere en række monopoltjenester er sociale hensyn, nemlig at sikre en universel service. Dette indebærer en økonomisk årsag - beskyttelse via eneret til sikring af det universelle tjenestenet. Der er faste omkostninger ved net. Betydelig mindskelse af postmængden vil øge enhedsomkostningerne og dermed gøre det dyrere at bruge systemet og i sidste ende gøre nettet urentabelt.

For tværnationale forsendelser i Fællesskabet er de økonomiske faktorer forskellige som følge af de variable omkostningers store andel. De faste net-elementer (indsamling fra postkasser i forsendelseslandet og omdeling i modtagerlandet) er beskyttede. I økonomisk henseende synes den eneste grund til at forhindre liberalisering at være, at omdelingstjenesten i givet fald ikke kompenseres tilstrækkeligt for sine omkostninger (skønt dette problem allerede forekommer UPU-systemet). Postvæsenerne har imidlertid allerede taget skridt til at løse dette problem, og i denne udredning foreslås yderligere reformer.

Der synes ikke at være væsentlige økonomiske årsager til at indlemme tværnationale EF-tjenester i monopolområdet, og der er af hensyn til serviceniveauet endog grunde til ikke at gøre dette.

Hvad serviceniveauet angår, er det en kendsgerning, at postvæsenernes præstationer, når det gælder tværnational postbesørgelse, er mindre tilfredsstillende, end når det gælder indenlandsk postbesørgelse. Fællesskabet ønsker at ophæve denne forskel (og derfor mindske grænseeffekten). Den ordning, der vælges, skal opfylde dette formål. Dette peger på en liberalisering af markedet som et middel, hvormed forbedring af tjenesten kan fremmes.

En sådan liberalisering kan give myndighederne anledning til en vis bekymring. Der kan navnlig være risiko for, at almindelig indenlandsk post, der opfylder kriterierne for at være monopoliseret, udgives for tværnational post for at omgå monopolet. En sådan omgåelse af den officielle politik kan være til fare for de økonomiske principper, den universelle tjeneste bygger på, og må forhindres.

Der er kort sagt overbevisende argumenter for at give kunderne bedre service på grundlag af flere valgmuligheder. Det bør derfor overvejes at undtage tværnational EF-post fra monopolet. Hvis en medlemsstat mener, at en sådan foranstaltning kan bringe dens universelle tjeneste i fare, kunne der indrømmes den en undtagelse fra Fællesskabets lovgivning i henhold til artikel 90, stk. 2. Behovet for kontrol må anerkendes, og der skal indføres tilfredsstillende kontrolordninger. Kommissionen vil med medlemsstaternes hjælp foreslå de nødvendige ordninger.

Det accepteres, at medlemsstater, hvor denne posttjeneste nu er monopoliseret, vil behøve en tilpasningsperiode for at gennemføre denne ændring. Tilpasningsperiodens længde skal fastsættes i hvert enkelt tilfælde.

Skønt grønbogen peger i retning af at anbringe tværnational EF-post uden for monopolet, skal der imidlertid stadig være pligt til at yde universel service for denne post. Postvæsenet i afsenderlandet vil være forpligtet til at yde universel service i form af indsamlingsfaciliteter for tværnational post, som kunderne vælger at indlevere til postbesørgelse dér. Postvæsenet i modtagerlandet vil stadig være nødsaget til at sørge for universel omdeling af post fra et andet EF-land, hvis dettekræves af kunden, den private posttjeneste eller postvæsenet i afsenderlandet.

Drøftelsen af, om tværnational post i EF bør monopoliseres eller ej, uddybes i bilag 15.

8.2. INTERNATIONAL POST

International post er post, der enten sendes fra EF til omdeling i et land uden for EF eller sendes fra lande uden for EF til omdeling i et EF-land (henholdsvis udgående og indgående international post). I begge tilfælde bør det overvejes at anbringe denne post i det ikke-monopoliserede område. Medlemsstater, der mener, at det kan skade deres universelle tjeneste, hvis denne post undtages fra monopolet, kan indrømmes en undtagelse fra Fællesskabets lovgivning i henhold til artikel 90, stk. 2. Liberaliseringen af indgående international post kan give anledning til de samme kontrolproblemer som i forbindelse med liberaliseringen af tværnational EF-post. Der må derfor indføres tilfredsstillende kontrolordninger for denne post.

For nogle medlemsstater, hvor denne post nu er monopoliseret, bliver der muligvis behov for en vis tilpasningsperiode. Det bør imidlertid bemærkes, at behovet for en sådan tilpasningsperiode sandsynligvis vil være mindre for international post end for tværnational EF-post.

8.2.1. UDGÅENDE POST

For udgående international post er de økonomiske omstændigheder næsten som for tværnational post i EF, dog med to undtagelser. For det første vil transportomkostningerne sandsynligvis være større (fordi en større procentdel transporteres ad luftvejen og afstandene er større); det skal bemærkes, at disse omkostninger næsten alle er variable.

For det andet er udgående international post som regel yderst rentabel, skønt en del af overskuddet anvendes af postvæsenerne til at finansiere underskud på indgående tværnational post, hvor omdelingsomkostningerne ofte ikke kompenseres tilstrækkeligt med terminalafgifterne. At der anvendes krydssubsidier, er naturligvis ikke nogen begrundelse for at vælge en bestemt ordning for fremtiden.

Mens de økonomiske omstændigheder ved international post altså stort set er de samme som for tværnational post i EF, er de politiske omstændigheder anderledes. Med hensyn til tværnational post i EF kan det fremføres, at post fra Paris til Marseille bør behandles på samme måde som post fra Paris til Bruxelles. Dette argument kan imidlertid ikke gøres gældende for international post.

Det kan tilføjes, at argumentet med ekspertise inden for luft-transport (vist i bilag 15, afsnit 2.3) i givet fald er stærkere, når det drejer sig om international post. Da en større andel af posten transporteres ad luftvejen, og da sorteringsarbejdet er mere komplekst, er det absolut muligt, at private tjenester , hvoraf mange er specialister i luft-transport, vil kunne yde en (måske betydeligt) bedre service end nogle postvæsener.

Skal Fællesskabets kunder nægtes mulighed for at anvende et privat postservicefirma til international post? Nogle post-væsener har måske mere effektive transportordninger for inter-nationale forsendelser end andre: også her ville det være nyttigt, hvis kunderne har adgang til de foretagender, som har vist sig at besidde større ekspertise og yde bedre service.

Vi kan konkludere, at der er meget tungtvejende argumenter for, at udgående internationale forsendelser ikke monopoliseres. Det bør derfor overvejes at undtage denne post fra monopolet.

8.2.2. INDGÅENDE POST

Spørgsmålet med indgående internationale forsendelser bør også tages op. Store postafsendere med hjemsted uden for Fælles-skabet kan måske ønske at koncentrere deres forsendelser til EF på ét distributionscenter i EF. Ligesom med andre tværnationale forsendelser, bør det overvejes at undtage denne post fra mono-polet. Imidlertid skal der, som nævnt i forbindelse med tværna-tional EF-post, indføres tilstrækkelige kontrolordninger for at forhindre, at indenlandsk, monopoliseret post sendes via det internationale postsystem for at omgå monopolindehaverens eks-klusive rettigheder.

Set fra den endelige bestemmelsesmedlemsstats side kan sådanne forsendelser se ud, som om de kom fra et andet EF-land. Den befordringstid, der er passende for udgående international post, bør imidlertid også gælde for indgående international post.

8.2.3. GATS

Gennemførelsen af de takst-forslag, der er beskrevet i afsnit 15 nedenfor, kan skabe et kunstigt problem: tværnationale forsendelser i EF vil kunne blive sendt uden for EF med henblik på tilbageforsendelse til UPU-takster med det formål at under-byde de EF-terminalafgifter, som ville gælde for alle EF-post-væsener. (For visse forsendelser vil UPU-taksterne være lavere end de takster, der betales mellem EF-postvæsenerne).

En sådan praksis, som ikke tilfører nogen værdi, men blot tager sigte på at omgå Fællesskabets politik, ville være uacceptabel.

De regler og forpligtelser, der for tiden overvejes i GATS, vil ikke forpligte Fællesskabet til at tillade, at dets politik omgås. Mulige løsninger bør drøftes med handelspartnerne, hvis denne situation ændrer sig i fremtiden. Bortset fra dette takst/terminalafgifts-spørgsmål vil medlemsstaterne være nødt til at foretage de tilpasninger, som kræves for at opfylde GATS-forpligtelserne, navnlig vedrørende adgang til monopoltjenesterne.

8.3. ANDRE SPØRGSMÅL

Der bør naturligvis generelt være fri udveksling af tjenesteydelser. Dette almene princip gælder også, hvis tredjeparts posttjenester transporterer forsendelser ud ad et land og indgiver dem til postbesørgelse i et andet land med henblik på tilbagesendelse til det første land (ofte kaldet A-B-A-remail), navnlig hvis der i det andet land ydes ekstra service, som øger den samlede tjenestes værdi betydeligt.

Hvis de således befordrede forsendelser ellers ville have opfyldt kriterierne for monopoliserede indenlandske forsendelser i det første land (land A), vil en sådan praksis imidlertid krænke de særlige, eksklusive rettigheder, der tilkommer monopoltjenesteyderen i det pågældende land. Grunden hertil er, at en privat posttjeneste, der indsamler sådanne forsendelser i land A, ville konkurrere med dette lands postvæsen på monopolområdet.

Dette vedrører specielt sådanne forsendelsers fysiske transport. Situationen er anderledes, hvis den første del af kæden (transport ud af land A) ikke er fysisk. Her er transporten "metaforisk": Der laves en kopi i land A, som dernæst sendes til land B. Materialet omdannes dernæst til direct mail (eller publikation til forsendelse) ved trykning og konvolutering. Materialet kan dernæst indleveres til postbesørgelse i det land, hvor trykningen er foretaget, til udlevering i det land, hvor originalkopien blev fremstillet.

I postal henseende bør forsendelsen imidlertid behandles som forsendelse fra det land, hvor materialet er trykt. Behandles forsendelsen ikke på denne måde, vil det åbne mulighed for, at nogle postvæsener kan påvirke Fællesskabets handel inden for trykkeri- og udgivervirksomhed.

Tilsvarende kan fremføres i tilfælde, hvor tekst, data eller billeder sendes elektronisk over en landegrænse med henblik på omdannelse til papirkopi, som dernæst kan sendes tilbage som brevforsendelse til det første land. Her må postreglerne ikke kunne indvirke på handelen med information eller telekommunikation. (Adgang til information kan være en vigtig faktor for virksomheders valg af placering.)

Det kan naturligvis være, at en del af den prispakke, som påvirkede placeringen af trykkeordren, var posttaksterne i det land, hvor trykningen foregår. Denne mulighed understreger blot, at terminalafgifterne skal være snævert knyttet til de faktiske omdelingsomkostninger.

9. MONOPOLTJENESTERNES OMFANG - SÆRLIGE SPØRGSMÅL

Nedenfor gennemgås nogle potentielt problematiske omstændigheder ved monopolområdets omfang.

9.1. DEFINITIONSPROBLEMER

Det blev nævnt ovenfor, at brevforsendelser kan være monopoltjenester, men at pakker og ekspresforsendelser ikke bør være det. I praksis er det imidlertid ikke altid enkelt at skelne mellem dem. Kunder og lægfolk betegner flere forskellige forsendelser som "breve"; for dem er det en generel beskrivelse af en meddelelse, som kan sendes på forskellig måde (herunder almindelig post, ekspres eller telefax). Her anvendes udtrykket "brev", som det anvendes af posttjenesterne - dvs. en meddelelse sendt som ordinær forsendelse.

Denne beskrivelse bør imidlertid uddybes nøjere.

Postmeddelelsesforsendelser omfatter breve og postkort, men ikke publikationer og vareforsendelser. De kan anvendes til personlig eller forretningsmæssig korrespondance. En postforsendelse kan ikke sendes via telekommunikation. En meddelelse, der oprindeligt er transmitteret via telekommunikation, kan imidlertid omdannes til en postforsendelse ved at blive trykt, lagt i konvolut og indgivet til postbesørgelse (se drøftelsen af "eletronisk transmission" nedenfor i afsnit 9.3).

I juridisk henseende kræves en mere præcis definition. Formålet her er imidlertid ikke at søge den endegyldige definition på et brev eller en postmeddelelsesforsendelse. Sigtet er mere generelt, nemlig at angive, hvilken generel indfaldsvinkel, der bør vælges. Analysen nedenfor belyser derudover en række særlige problemer med definitionen på breve. Der gås navnlig ind på tjenester, som ikke er almindelige breve.

9.1.1. BREVE/EKSPRESFORSENDELSER

Hvordan kan en ekspresforsendelse let skelnes fra et brev? Den kan have samme dimension, vægt og indhold. Selv besørgelsestiden kan være den samme.

En væsentlig forskel ligger i den værdi (uanset hvilken), som tilføjes af eksprestjenesteyderne og som opleves af kunderne. Den bedste måde til at bestemme, hvilken ekstra værdi kunderne oplever, er at se på den ekstra pris, de er rede til at betale.

9.1.2. INDIVIDUALISEREDE MEDDELELSER

Eftersom kriteriet for en forsendelses individualitet er så vigtigt for regelfastsættelsen, er det nødvendigt her at definere, hvad der menes med "individualiseret meddelelse". Det væsentlige punkt er, at meddelelsens tekst vedrører adressatens (en person, et foretagende eller en person med en bestemt funktion i et foretagende) forretninger eller personlige forhold med så stor individualitet, at det er klart, at teksten (ud over adressen og eventuel benævnelse) specifikt vedrører adressaten.

Direct mail bliver stadig mere "personaliseret". Da den samme eller næsten samme meddelelse sendes til andre adressater, er det imidlertid klart, at disse forsendelser ikke kan anses for specifikt at vedrøre adressatens forhold. Denne tendens til at personalisere direct mail medfører imidlertid, at det traditionelle kriterium til bestemmelse af, om teksten er identisk, sandsynligvis ikke længere er tilstrækkeligt.

Fakturaer og kontoudtog har tekst (de anførte tal), der veksler fra kopi til kopi. Deraf synes at følge, at de normalt er individualiserede efter den ovennævnte definition. Sådanne forsendelser betragtes i nogle medlemsstater som tryksager og kan derfor behandles som ikke-monopolforsendelser.

Ved vurderingen af, om en forsendelse er individualiseret eller ej, er det afgørende kriterium forsendelsens indhold og ikke fremstillingsmåden. Hvis en annoncør vælger at sende et antal håndskrevne forsendelser med identisk tekst, kan de ikke betragtes som individualiserede. En faktura, der indeholder oplysninger, der er specifikke for adressaten, er derimod individualiseret, uanset om tallene er printet ud på computer eller håndskrevne.

9.1.3. "TRYKSAGER"

Forslag om reglerne for tryksager bør udarbejdes under hensyntagen til de grundlæggende principper for ydelse af universel service. Det absolut fundamentale krav er, at postmeddelelser af personlig eller individualiseret art indsamles og omdeles universelt. Denne universelle service skulle omfatte alle forsendelser, hvor teksten ikke er identisk, dvs. al personlig korrespondance og individualiseret forretningskorrespondance (jf. ovenfor afsnit 9.1.2). Det forekommer rimeligt, at det sæt monopoltjenester, der skal oprettes til beskyttelse af den universelle postservice, bør baseres på sådanne forsendelser af individualiseret art.

Dette vil automatisk udelukke alle tryksager fra monopolet. Dette vil på ingen måde skabe problemer for publikationer, da publikationer (blade, aviser og bøger) i de fleste medlemsstater ikke er monopoliserede. I de få medlemsstater, hvor publikationer henhører under monopolområdet i henhold til postlovgivningen, er den faktiske situation formodentlig, at omdelingen heraf ikke længere udelukkende foretages af postvæsenet.

Der er endvidere en generel vilje til at fremme pressens pluralitet. De betydelige rabatter, postvæsenet ofte giver ved forsendelse af publikationer, kan imidlertid give postvæsenet et faktisk monopol på omdeling af publikationer af bestemte typer eller til bestemte områder. Ved første øjekast kan disse rabatter synes at øge læserkredsen.

Over en længere periode kan de imidlertid afskrække andre posttjenester fra at præstere tjenesteydelser på, hvad der i de fleste medlemsstater er et ikke-monopolmarked. Disse rabatter kan derfor mindske udgivernes muligheder og dermed faktisk begrænse læserkredsen. Rabatterne er således ikke blot lidet nyttige for det universelle netværks økonomiske forhold, men kan også gøre en ikke-monopoltjeneste til et faktisk monopol, hvilket i sidste ende kan være til skade for alle.

Direct mails stilling med hensyn til det universelle tjenestenets økonomi vil være noget anderledes. Der ydes ofte tryksagsrabatter til direct mail - men på et langt lavere niveau end for publikationer. Direct mail udgør skønsvis 18,5% af EF-postvæsenernes indenlandske postmængde. Hvis liberalisering af denne postkategori medfører, at en betydelig del af postmængden unddrages det universelle tjenestenet, kan det true nettets økonomi og bringe virkeliggørelsen af det centrale mål i fare, nemlig at tilvejebringe rimelige priser for den universelle tjeneste.

Der er kort sagt stærke argumenter for at anbringe direct mail i den ikke-monopoliserede sektor. Det bør imidlertid erkendes, at der kan være vanskeligheder. For det første giver direct mails stadig mere personlige præg anledning til voksende vanskeligheder med at skelne direct mail fra almindelig brevpost. For det andet udgør direct mail på nuværende tidspunkt en betydelig og hastigt voksende del af postvæsenernes samlede virksomhed, og dens økonomiske betydning for forpligtelsen til universel tjeneste bør undersøges i enkeltheder.

Disse spørgsmål skal analyseres for at det kan bedømmes, om de her omtalte problemer - lovgivningsmæssige eller økonomiske - faktisk vil opstå i praksis. På baggrund af denne analyse må Kommissionen med medlemsstaternes hjælp foreslå særlige foranstaltninger, f.eks. med hensyn til passende kontrolordninger, der skal forhindre, at almindelig post udgives for direct mail. Medlemsstater, der mener, at disse foranstaltninger kan bringe deres universelle tjeneste i fare, kan desuden få indrømmet en undtagelse fra Fællesskabets lovgivning i henhold til artikel 90, stk. 2.

9.1.4. SMÅPAKKER/PAKKER

Et andet problem melder sig for pakkers vedkommende. Breve kan ifølge mange definitioner nå op på 2 kg. Denne definition på et brev omfatter "en lille pakke".

Hvad er forskellen mellem en lille pakke og en pakke? (I praksis skelnes der ikke så meget på grundlag af lovfæstede kriterier, men afgøres snarere af kunden selv, sædvanligvis på grundlag af prisen.)

Som kriterium bør indholdet anvendes. Hvis en småpakke indeholder varer og ikke nogen meddelelse, bør den behandles som ikke-monopoliseret ligesom en pakke (fordi kunden kan vælge forsendelsesform). Denne skelnen bør skærpes med en vægtgrænse. (Med en lav vægtgrænse ville problemet blive mindre).

9.2. LANGSOMMERE POSTSTRØMME

Der behøves en uddybning af, hvad der kan monopoliseres. Ikke blot de hurtigere forsendelser (LC i nogle medlemsstater, A-post i andre), men også de langsommere.

Sidstnævnte omfatter tryksager og B-post (afhængigt af, hvilke lande der tilbyder opdeling i LC/AO og i A- og B-post) såvel som rabatter (masseforsendelser med længere besørgelsestid) og udskudt postafsendelse.

Der er i alle disse tilfælde tale om forsætligt langsommere forsendelser, hvor den længere besørgelsestid er bekendtgjort. (Spørgsmålet med ringe serviceydelse sammenlignet med service-standarderne er derfor et helt andet spørgsmål og drøftes nedenfor i afsnit 14.3.)

9.3. ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

Meddelelser, der transmitteres elektronisk, ligger uden for postsektoren. Hvis de er kombineret med en eller anden form for service, der ydes af posttjenester, kaldes sådanne meddelser sædvanligvis postal elektronisk post.

En af disse tjenester går ud på at tilbyde offentligheden faciliteter til at sende en meddelelse fra en telefaxmaskine, der stilles til rådighed af en posttjeneste, hvorefter telefaxen hentes fra en fjerntliggende telefaxmaskine af meddelelsens modtager. Denne operation omfatter ikke nogen postbefordringsservice og bør klart betragtes som ikke-monopoliseret.

En anden form for elektronisk post kombinerer elektronisk post med postbesørgelse. Almindelig elektronisk post (faksimile-transmission eller afstandsprinting af individuelle meddelelser eller massemeddelelser) ligger uden for monopolområdet. Hvis papirkopien derefter skal leveres til en tredjemand som en separat omdelingsproces, kan dette ekstra element nok betragtes som en brevleveringstjeneste. Brevleveringselementet kan derfor betragtes som en monopoltjeneste (forudsat at alle de andre kriterier herfor er opfyldt), mens den elektroniske transmission ikke er det.

9.4. POSTKLARGØRING

Nogle postvæsener giver private tjenester adgang til at fungere som mellemled mellem afsenderen og dem selv. De fungerer først og fremmest som postklargørere, men tilbyder også andre tjenester, såsom kredit.

Disse firmaer konkurrerer indbyrdes, skønt de har visse særlige rettigheder, eftersom de enten skal godkendes af myndigheden eller indgå kontrakt med postvæsenet. Deres aktiviteter, inden posten faktisk indleveres til postbesørgelse i postvæsenet, betyder ikke, at denne post ikke er monopoliseret. Det er imidlertid interessant at bemærke, at postvæsenerne, når de tillader sådanne aktiviteter under kontrakt, accepterer, at postforsendelse ikke er en "sømløs" proces, hvor de forskellige komponenter ikke kan anskues hver for sig.

Disse "mellem"-aktiviteter kan betyde større fleksibilitet for postens ophavsmand. Det kan også spare postvæsenet omkostninger, hvilket vil kunne resultere i rabatter, som både kan komme kunden og mellemleddet tilgode.

Disse postklargøringstjenester konkurrerer ikke med de to af postadministrationernes aktiviteter, der er behæfter med store faste omkostninger - indsamling fra postkasser/posthuse og omdeling. Deres virksomhed er derfor ikke til skade for den universelle tjeneste.

Der er ikke nogen grund til, at denne service ikke skulle stå åben for alle brugere, og alle postvæsenerne bør derfor stille kontraktaftaler til rådighed for alle sådanne firmaer. I betragtning af lighedspunkterne mellem de forskellige postvæseners aktiviteter (og derfor det omkostningsbesparende arbejde, melleminstanserne kan udføre) synes der at være grund til at oprette et minimumssæt af EF-kontraktfaciliteter for sådanne firmaer (se nedenfor afsnit 17).

Det skal understreges, at de postaktiviteter, der udføres af disse firmaer, i de fleste tilfælde erstatter lignende aktiviteter udført af postvæserne. De tilføjer ikke nogen værdi, der er af betydning fra et lovgivningsmæssigt synspunkt. Postklargøringsestjenester udgør derfor normalt ikke "nye tjenesteydelser", som beskrevet ovenfor i afsnit 7.

Hvis post, der håndteres af disse firmaer, opfylder kriterierne for monopoltjeneste, vil posten forblive monopoliseret i den forstand, at den, efter melleminstansens aktiviteter, skal

indleveres til postvæsenet med henblik på de resterende postforretninger (herunder den endelige omdeling). Sådanne forsendelser kan derfor ikke transporteres ud af landet af en tredjepart med henblik på tilbageforsendelse under et A-B-A-remail system (jf. ovenfor i afsnit 8.3).

10. FORESLÅEDE KRITERIER

Som fastslået ovenfor (afsnit 4), kan visse forsendelser ikke monopoliseres, bl.a. tunge pakker, tunge publikationer, ekspresforsendelser og alle adresseløse forsendelser. Nogle forsendelser, for hvilke der kan fremsættes krav om universel service, kan heller ikke monopoliseres (f.eks. lette pakker og tryksager).

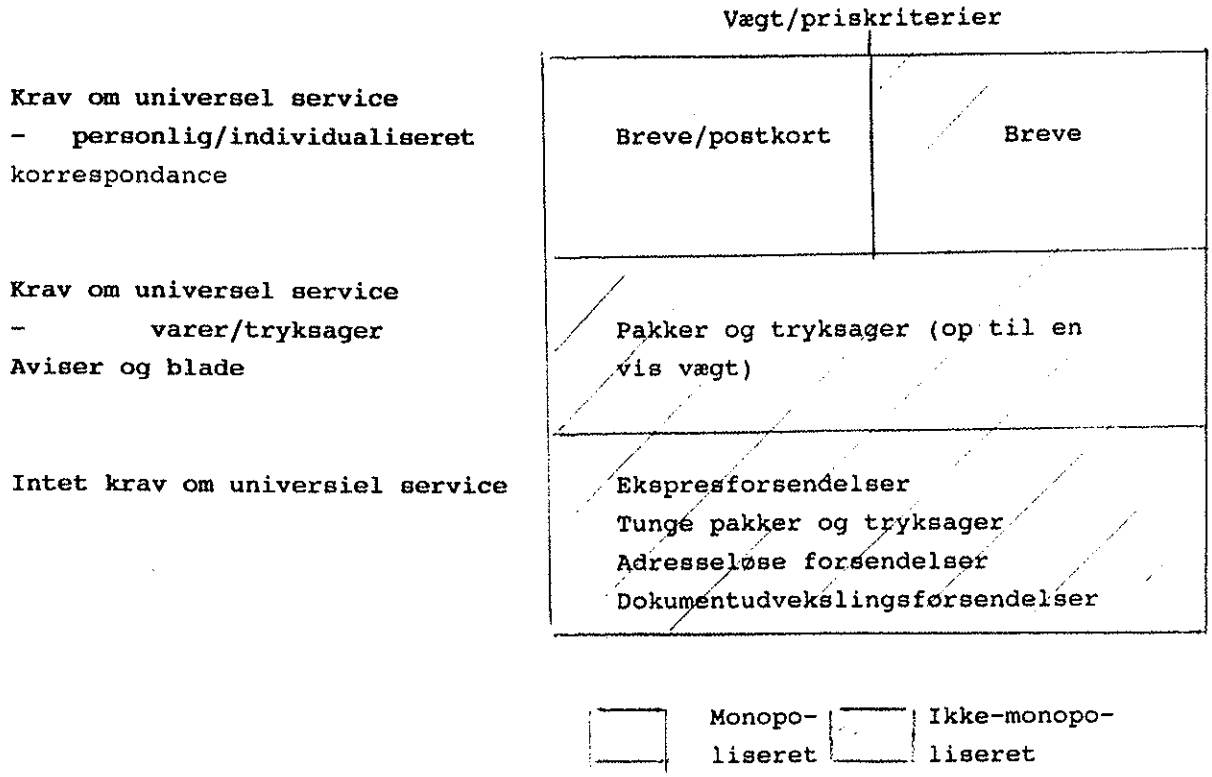
Monopolområdet er derfor begrænset til personlig korrespondance (jf. afsnit 9.1). Heri indgår breve og postkort. For at udelukke varer og publikationer fra monopolområdet er det nødvendigt først at anvende et kriterium baseret på indholdet.

Efter at have identificeret korrespondanceforsendelser af personlig eller individualiseret art, må monopolets omfang for disse forsendelser afgrænses ud fra andre kriterier. De andre kriteriers brugbarhed drøftes indgående i bilag 16. Kort sagt vil kun vægt- og priskriteriet kunne anvendes til at afgøre, hvilke personlige monopoliserbare korrespondanceforsendelser der bør monopoliseres. Disse kriterier bør anvendes sammen, med en vis tilknytning mellem vægtgrænsen (som bør være en enkelt øvre grænse i hele Fællesskabet) og prisgrænsen (som fastsættes særskilt i hvert enkelt land på grundlag af taksten for den højeste vægt).

Anvendelsen af indholdskriteriet og dernæst af pris- og vægtkriterierne vises som diagram i figur 1 nedenfor. Der er vist tre kategorier baseret på kravet om universel tjeneste. Som bemærket i punkt 9.1.3, bør det overvejes automatisk at placere adresseret direct mail i ikke-monopolområdet. Spørgsmålet skal analyseres for at bedømme, om denne foranstaltning kan bringe den universelle tjeneste i fare ved at svække dens økonomiske bæredygtighed eller ved misbrug af liberaliseringen, hvis der ikke findes passende kontrolordninger. Hvis det antages, at direct mails status som uden for monopolet bekræftes, hører den til i figurens anden linje.

Det skal bemærkes, at meningen med prisgrænsen ikke blot er at sikre, at ekspresforsendelser ikke monopoliseres. Dette ville være ensbetydende med udelukkende at anskue det fremtidige marked ud fra de aktuelle produkter. Meningen er snarere at sætte prisgrænsen på et niveau, der er tilstrækkeligt til at kun de tjenester, der bør beskyttes, omfattes heraf.

Figur 1: *Afgrænsning af monopolområdet - anvendelse af indholds-, vægt- og priskriterier*



På denne måde vil andre tjenesteydelser, som endnu ikke findes, men som prismæssigt ville befinde sig i midtergruppen (over prisen på den "grundlæggende" tjeneste, men under priserne på ekspresforsendelser), klart blive placeret i ikke-monopolsektoren. Dette vil gøre deres stilling klarere, end hvis det skal afgøres, om de er "væsentligt" anderledes (jf. afsnit 7 ovenfor). Men grafisk set bør pris-kriteriet ikke fremstilles "top-down" (dvs. med udgangspunkt i ekspresforsendelser), men "bottom-up" (set ud fra almindelige breve).

De forslag, der fremsættes her, vedrører måske mere udviklingen på mellemlang sigt. På længere sigt kan der meget vel være mulighed for yderligere liberalisering. På kortere sigt bør der sættes ind på at nå målet på mellemlang sigt, nemlig et sæt monopoliserede tjenester fastsat på EF-plan.

Under udarbejdelsen af Fællesskabets forslag på mellemlang og lang sigt vil Fællesskabets konkurrenceregler, baseret på principperne med fri udveksling af tjenesteydelser og forbud mod konkurrenceforvridninger, fortsat finde fuld anvendelse på tjenester, som ydes i

dag. Som bemærket ovenfor i afsnit 4, er de enkelte medlemsstater forpligtet til at søge den mindst restriktive løsning, der passer til deres postsektor, og dette kan betyde mindre monopolområde end fastsat på EF-plan. (Omvendt kan medlemsstater, som mener, at EF-grænserne vil være til fare for den universelle tjeneste på deres territorium få indrømmet en særlig undtagelse fra Fællesskabets lovgivning i henhold til artikel 90, stk. 2.

Når først kriterierne er valgt, må der foretages detaljerede undersøgelser af det universelle tjenestenets økonomi for at finde frem til, hvilke grænser der skal sættes for monopolområdet.

10.1. PÅ MELLEMLANG SIGT

Der bør anvendes et indholdskriterium til udelukkelse af alle forsendelser, der indeholder varer. Dernæst bør der anvendes et vægtkriterium, kombineret med et priskriterium. Vægtgrænsen bør sættes for hele EF. Myndighederne i de forskellige medlemsstater bør fastsætte prisgrænserne. Prisen bør under alle omstændigheder ikke overskride den offentlige takst for et almindeligt brev (dvs. LC eller A-post) inden for den vægtgrænse, der vil blive fastlagt.

10.2. PÅ KORT SIGT

På kortere sigt kan der være brug for en overgangsperiode til at nå det ovenfor beskrevne mål. Nedenfor følger en beskrivelse af, hvordan vægt- og prisgrænserne på EF-plan i givet fald vil blive fastsat og gennemført:

10.2.1. VÆGTGRÆNSE

EF-vægtgrænsen vil højst sandsynligt blive sat lavere end de aktuelle monopolvægtgrænser, der gælder i nogle af medlemsstaterne. Denne vægtgrænse bør derfor ikke nødvendigvis indføjes øjeblikkeligt, men efter en vis periode, så de berørte postvæsener har tid til at foretage de nødvendige tilpasninger (navnlig i taksterne for forsendelser, som nu er monopoliserede, men som vil overskride EF-grænserne og derfor falde uden for monopolområdet).

Dette kan i praksis vise sig at være et overkommeligt problem. De fleste af disse forsendelser - tunge småpakker - vil kunne sendes som pakker. I den forstand, at kunden kan vælge, hvordan disse forsendelser skal sendes, er de allerede uden for monopolområdet. Dette viser også, at vægtgrænsen for monopolområdet bør ligge under 500 g.

10.2.2. PRISGRÆNSE

Den omtalte prisgrænse, dvs. prisen svarende til vægtgrænsen, vil kunne betyde en væsentlig nedsættelse af de nuværende prisgrænser. Dette gælder naturligvis kun de lande, som allerede har sådanne grænser: Størstedelen af medlemsstaterne tillader konkurrerende kurér/eksprestjenester, men uden nogen kvantitativ definition af disse tjenester.

Det kan derfor være vanskeligt at indføre denne prisgrænse øjeblikkeligt. I overgangsperioden kan prisgrænsen f.eks. sættes på højst 1,5 eller endog to gange den pris, der svarer til vægtgrænsen. Hvis Fællesskabets vægtgrænse var på f.eks. X g og brevprisen for denne vægt var Y ECU, kunne den foreløbige prisgrænse for ikke-monopoliserede tjenester sættes på op til 1,5Y ECU eller 2Y ECU.

På længere sigt vil der som følge af udviklingen mod en valutaunion kunne fastsættes en fælles prisgrænse i ECU.

10.3. PÅ LÆNGERE SIGT

På længere sigt kan medlemsstaterne forventes at forsøge sig med at indføre mere konkurrence med henblik på gradvis at indskrænke omfanget af monopoliserede tjenester. Fællesskabet bør om nogle år vurdere forholdet mellem kravet om universel tjeneste og behovet for at åbne postsektoren op for større konkurrence. Denne vurdering bør foretages i lyset af udviklingen på markeds- eller tjenesteplan.

11. POSTLOVGIVNINGENS KOMPATIBILITET MED EF-TRAKTATERNE OG EF's POLITIK

Medlemsstaternes postlovgivning og EF's politik på postområdet skal være fuldt ud kompatibel med Rom-Traktaten. I de situationer, hvor det tidligere ikke har været tilfældet, har Kommissionen anset det for nødvendigt at træffe de nødvendige foranstaltninger, især med hensyn til eksprestjenester.

Til den nationale postlovgivning kommer imidlertid de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig ved underskrivningen af forskellige traktater. Det bør her især fremhæves, at alle medlemsstaterne på grund af deres FN-medlemskab er medunderskrivere af UPU-konventionen. UPU-konventionen er ganske vist betydelig ældre end Rom-Traktaten og GATT, men UPU-kongressen tager den op til revision hvert femte år. Hver udgave af konventionen løber, indtil den næste udgave sættes i kraft efter kongressen. Det kan få konsekvenser i forhold til Rom-Traktatens artikel 234.

Set i lyset af konkurrencelovgivningen er det primært terminalafgiftsniveauet, som der indgås aftale om hver femte år, og især anvendelsen af artikel 25 (jf. nummereringen i 1989-udgaven af UPU-konventionen), der giver anledning til bekymringer i forbindelse med UPU-konventionen. Anvendelsen af artikel 25 kan kun accepteres, hvis det sker med henblik på at beskytte de monopoliserede tjenesteydelser i den medlemsstat, hvis myndigheder gør brug af sanktionsmuligheden.

(Det siges, at artikel 25 anvendes til at give omdelingspostvæsenet en korrekt kompensation. Det synes imidlertid af to grunde ikke at være rigtigt. For det første er artikel 25 af meget ældre dato end terminalafgifterne. For det andet er artikel 25 tidligere blevet anvendt i situationer, hvor den kompensation, som omdelingspostvæsenet fik, ville have været den samme uanset, om postforsendelserne kom direkte fra oprindelseslandets postvæsen eller indirekte via et andet postvæsen.)

Set i lyset af konkurrencereglerne synes det kritisabelt, at et postvæsen returnerer postforsendelser afsendt af en privat tjeneste, som konkurrerer med et andet postvæsen, og det uanset om sidstnævntes enerettigheder krænkes eller ej. Hvis afsenderpostvæsenets enerettigheder krænkes, må det pågældende lands myndigheder gå rettens vej - og ikke søge hjælp hos et andet postvæsen, hvis enerettigheder ikke er krænket. Anvendelsen af artikel 25, stk. 4, (som omhandler A-B-C-remail) synes derfor helt klart kritisabel.

Hensigten med artikel 25, stk. 1, er, at den skal beskytte medlemslandenes legitime indenlandske monopol. Der er imidlertid tre problemer forbundet med anvendelsen heraf, når man skal se på, om den er forenelig med EF's politik og EF-reglerne.

Som det fremgår af afsnit 12, er det for det første op til de regulerende myndigheder til sidst at skride ind over for krænkelser af disse særlige rettigheder. Hvis postvæsenet modtager postforsendelser, som det formoder er A-B-A-remail, kan det vælge at forelægge beviser herfor for de regulerende myndigheder. Sidstnævnte kan så bemyndige postvæsenet (i land A) til at returnere forsendelserne til det postvæsen, som de blev afsendt fra (i land B). Ved en sådan returnering kan postvæsenet angive, at det sker i henhold til artikel 25, stk. 1.

Artikel 25, stk. 1, kan fortolkes således, at den kan anvendes i overensstemmelse med ovennævnte procedurer. Der tales i stykket om, at "et medlemsland" ikke er forpligtet til at videreekspedere eller omdele postforsendelser af denne karakter, hvilket kan opfattes som en henvisning til en afgørelse truffet af de regulerende myndigheder. Postvæsenerne har imidlertid tidligere ofte anvendt artikel 25 uden henvisning til de nationale regulerende myndigheder (hvis sådanne eksisterer).

Det andet problem i forbindelse med artikel 25, stk. 1, er, at artiklen synes at tillade et medlemsland at returnere forsendelser (som f.eks. tunge publikationer), også selv om disse forsendelser ikke falder ind under postvæsenets enerettigheder. Hvis den nationale lovgiver imidlertid reelt er inddraget i alle beslutninger om, hvad der skal gøres for at beskytte disse særlige rettigheder, er det usandsynligt, at den for bredt formulerede artikel vil blive misbrugt.

Artikel 25, stk. 1, ville for det tredje begrænse en kundes mulighed for selv at transportere sine postforsendelser til et andet land og afsende dem derfra til omdeling i sit eget land. Som det fremgår af afsnit 5.2, bør kunderne kunne gøre noget sådant, forudsat at postvæsenet i omdelingslandet modtager forsendelserne (hvis de falder inden for det monopoliserede område i kundens hjemland) og får tilstrækkelig kompensation for leveringsomkostningerne. Artikel 25, stk. 1, bør derfor begrænses til højst at omfatte A-B-A-remail - dvs. forsendelser, som tredjemand transporterer ud ad landet med henblik på tilbageforsendelse - hvis disse forsendelser normalt falder ind under de enerettigheder, som postvæsenet i land A har.

Hvis der tages skridt til at returnere postforsendelser, skal sådanne skridt helt klart kunne begrundes under henvisning til EF's konkurrenceregler. De regulerende myndigheder bør tillige sikre sig, at der ikke returneres postforsendelser, der er trykt i det land, hvorfra de afsendes, heller ikke selv om indholdet er udformet i et andet land, inden trykningen på den regulerende myndigheds territorium finder sted.

EF og de regulerende myndigheder skal sikre, at GATS-bestemmelserne anvendes på rette vis. EF ønsker måske samtidig at indføre regler, som forbyder en unfair udnyttelse af EF's takstprincipper (en mulighed, der blev behandlet i afsnit 8.2.3). Hvis der opstår problemer, skal dette spørgsmål tages op inden for rammerne af GATS. Det bør selvfølgelig også behandles i en bredere sammenhæng - helt klart inden for rammerne af UPU, men givetvis også under CEPT.

Det er et afgørende spørgsmål, om postforsendelser fra et EF-land, der sendes som remail-forsendelser via postvæsenet i et ikke EF-land med henblik på tilbageforsendelse til et andet EF-land til omdeling dér, skal betragtes som "A-B-A-lignende" remail.

Man bør i denne sammenhæng holde sig for øje, at posttakster kan være en afgørende faktor i visse virksomheders placeringsstrategi (f.eks. inden for postordreområdet, fakturering, trykning og direct mail). Der kunne være risiko for, at anvendelsen af princippet om, at priserne skal stå i forhold til omkostningerne, kunne forfordele afsendere inden for EF i forhold til afsendere uden for EF, hvis sidstnævnte skulle betale en lavere pris, blot fordi den var baseret på de traditionelle terminalafgifter, som ligger under omdelingsomkostningerne. Det kunne opmuntre visse erhvervsforetagender, som er meget afhængige af postale tjenesteydelser, til at slå sig ned uden for EF, ganske enkelt for at drage fordel af de priser, som ikke afspejler omkostningerne ved den samlede transaktion. Det vil helt klart ikke være i EF's interesse.

12. DE REGULERENDE MYNDIGHEDERS ROLLE

Postsektoren dækker på nuværende tidspunkt både et monopoliseret og et ikke-monopoliseret, konkurrencepræget område. I fremtiden vil der fortsat være to områder, men grænserne mellem dem vil nok afvige fra de nuværende.

De regulerende myndigheder har opgaver på begge områder:

- på det monopoliserede område vil de søge at begrænse enerettighederne i den udstrækning, det er foreneligt med ønsket om at sikre en universel service til priser, som alle kan betale (med andre ord anvendelsen af proportionalitetsprincippet); de skal også sikre, at monopoltjenesten lever op til sine forpligtelser;

- på det ikke-monopoliserede område skal myndighederne sikre, at grænsen mellem det monopoliserede og ikke-monopoliserede område defineres klart; de skal sikre, at monopoltjenesten ikke får en unfair konkurrencefordel på det ikke-monopoliserede område ved krydssubsidiering fra førstnævnte til sidstnævnte.

Når de regulerende myndigheder først har sikret, at grænsen mellem de to områder er klart defineret, vil deres hovedopgave bestå i at sikre, at monopoltjenesten lever op til sine forpligtelser. Disse forpligtelser behandles nedenfor i afsnit 13, 14 og 15.

Hvis man skal kunne opnå en sådan uvildighed, må de regulerende myndigheder helt klart ikke have nogen operationel funktion. En institution, der er helt uafhængig af monopoltjenesten vil nok være at foretrække (således at det f.eks. bliver almindeligt, at de ansatte i løbet af deres karriere hyppigt hopper fra den ene til den anden). Det er imidlertid vigtigere, at alle berørte parter (forbrugerne, monopoltjenesterne og de private tjenester) er sikre på, at de regulerende myndigheder er uvildige. Hvis det er tilfældet, vil der nok ikke være mange klager, også selv om monopoltjenesten og de regulerende myndigheder begge indgår i ét og samme foretagende.

Det er også en vigtig opgave, at håndhæve særlige og eksklusive rettigheder. I så henseende er det vigtigt, at de regulerende myndigheders og monopoltjenestens ansvarsområder er klart defineret. Monopoltjenesten kan tage de første skridt, dvs. indlede en undersøgelse (med de begrænsninger, som den nationale lovgivning fastsætter) af eventuelle krænkelser af tjenestens særlige rettigheder, og således indsamle bevismateriale, som derefter kan forelægges de regulerende myndigheder. Det er så op til de regulerende myndigheder at skride ind over for den tjeneste, som har krænket de særlige rettigheder.

Håndhævelsen af posthemmeligheden synes ikke at give nogen problemer. Da dette aspekt af privatlivets fred imidlertid er en af EF-borgerens grundlæggende rettigheder, forekommer det ønskeligt, at de regulerende myndigheder sikrer, at den universelle tjeneste forpligter sig til at beskytte posthemmeligheden.

13. FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL SERVICE: ADGANG

Tre principper danner grundlag for adgangen til monopoliserede tjenesteydelser. For det første bør adgangsbetingelserne være ens for alle, idet det antages, at brugerne indleverer deres forsendelser på samme måde. For det andet bør brugerne præcist vide, hvad de køber - ikke kun for så vidt angår de besørgelsesbetingelser, de skal opfylde, og de priser, de skal betale, men også for så vidt angår den service, de vil få. For det tredje bør adgangsbetingelserne give kunden størst mulig fleksibilitet (og samtidig sikre, at de monopoliserede tjenesteydelser beskyttes). Som det fremgår af det følgende, kan disse principper omformes til mere detaljerede forslag om, hvorledes adgangen til postbesørgelse kan udformes.

Der bør gælde samme adgangsbetingelser ved de obligatoriske, ikke-monopoliserede tjenesteydelser som ved de monopoliserede tjenesteydelser.

13.1. BESØRGELSESBETINGELSER

Alle postvæsener bør offentliggøre deres betingelser for besørgelse af post via deres net for monopoliserede tjenesteydelser. Betingelserne bør være så enkle som muligt. Det er afgørende, at de ikke på unfair vis søger at afholde kunder fra at bruge nettet (ved hjælp af takster eller på anden måde).

Kunden kan meget vel være en privat tjeneste, som postvæsenet (monopoltjenesten) måske konkurrerer med på det ikke-monopoliserede område. Det bør være en regel, at der for de monopoliserede tjenesteydelsers vedkommende ikke fastsættes særlige adgangsbetingelser, som stiller private tjenester i en dårligere situation på det ikke-monopoliserede område.

13.2. KONTRAKTBETINGELSER FOR STORE KUNDER

Alle postvæsener bør have kontraktfaciliteter til rådighed for store kunder. Der er gode muligheder for at tilpasse de forskellige postvæseners væsentligste kontraktbetingelser til hinanden (specielt med hensyn til, hvilken forbehandling kunden skal udføre for at opnå rabatter), se afsnit 17.1 nedenfor.

13.3. FORBEHANDLING AF POST

Flere postvæsener tillader allerede på nuværende tidspunkt, at private tjenester fungerer som mellemmænd mellem kunden, som postforsendelserne hidrører fra, og postvæsenet, som står for den sidste del af besørgelsesprocessen (inkl. omdeling).

Det er en positiv ting, at forbehandlingen af posten kan være udbudt som særskilte tjenesteydelser. Det giver kunderne større fleksibilitet og flere valgmuligheder, selv om postforsendelserne i sidste ende bliver en del af en monopoliseret tjenesteydelse (under antagelse af, at postforsendelserne opfylder kriterierne for at komme ind på det monopoliserede område). Da omdelingsfasen (som er den væsentligste faste omkostning i besørgelsesprocessen) stadig er beskyttet, og den mængde postforsendelser, som strømmer igennem denne fase, derfor stadig er den samme, er en sådan forbehandling af posten fuldt ud i overensstemmelse med målet om en universel service, jf. den mere indgående behandling i afsnit 9.4).

I lyset af de fordele, som kunderne således kan få, må det forventes, at medlemsstaterne tillader andre tjenester at fungere som sådanne mellemled, medmindre der er tvingende grunde, som taler imod. For at sikre, at de tjenesteydelser, som et mellemled yder, inden posten tilgår postvæsenet, er af tilstrækkelig høj kvalitet, kunne postvæsenet give autorisation til mellemleddene (de enkelte mellemled ville naturligvis konkurrere med hinanden). Reglerne for opnåelse af autorisation bør fastlægges klart og entydigt, så postvæsenet ikke beskyldes for at misbruge en dominerende stilling, hvis det giver autorisation til én tjeneste, men ikke til en anden.

13.4. ADGANG FOR PRIVATE TJENESTER

Hvis en bruger ønsker at gøre brug af de monopoliserede tjenesteydelser og opfylder betingelserne herfor, bør han have adgang hertil. Det betyder, at hvis en privat tjeneste vælger at bruge den monopoliserede tjeneste og dernæst tilføjer noget for at konkurrere på det ikke-monopoliserede område, skal han have lov til at gøre det.

13.5. ADGANG FOR ANDRE POSTVÆSENER

Det er almindeligt anerkendt, at der i forbindelse med den almindelige internationale postvirksomhed, hvor to postvæsener er involveret, er noget i forholdet mellem de pågældende postvæsener, der afviger fra det normale kommercielle forhold mellem et postvæsen og en stor kunde. Det følger heraf, at postvæsenerne ved en sådan virksomhed fortsat bør have adgang til hinandens omdelingsvirksomhed på særlige betingelser (inkl. kompensationsordninger, jf. afsnit 15.3 nedenfor).

Samtidig bør et afsenderpostvæsen imidlertid kunne få adgang på de betingelser, som gælder for andre store brugere, hvis det så måtte ønske. På denne måde kan ekspeditørerne, fra hvem posten udgår i afsenderlandet, eksempelvis få adgang til særtaksterne for omdeling i modtagerlandet (hvis sådanne takster eksisterer).

14. FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL SERVICE: SERVICESTANDARD

Det er alt for let at sige, at der skal præsteres en universel service. Kvaliteten af den universelle service skal også fastsættes, og det ved hjælp af de nødvendige kvalitetskriterier. Nedenfor

behandles den kvalitetsstandard, der må fastsættes for de monopoliserede tjenesteydelser, det system, der skal måle, om præstationerne svarer til denne standard, og de styringsmekanismer, som skal bruges, hvis præstationerne ikke svarer til den fastsatte standard.

Det bør også overvejes, om dette kvalitetsstyringssystem også bør finde anvendelse på obligatoriske, ikke-monopoliserede tjenesteydelser. Det er klart, at der for tjenesteydelser, som er obligatoriske, fordi de er en del af et på EF-plan fastlagt sæt afmonopoliserede tjenesteydelser, bør gælde samme serviceforpligtelser som for de monopoliserede tjenesteydelser. Disse forpligtelser omfatter også et krav om, at de skal være af samme standard som de monopoliserede tjenesteydelser.

De ikke-monopoliserede tjenesteydelser, som en medlemsstat har gjort obligatoriske, skulle også være forbundet med en forpligtelse til at fortælle kunden, hvilken servicestandard der gælder for dem. I sidstnævnte tilfælde er det imidlertid almindeligt anerkendt, at den fastsatte standard ikke nødvendigvis skal være den samme som for de monopoliserede tjenesteydelser.

Særlige forhold gør sig gældende for den interne EF-post. I henhold til konklusionen (i afsnit 8.1) bør det overvejes at placere den i det ikke-monopoliserede område (og samtidig kan det blive nødvendigt at indføre visse sikkerhedsforanstaltninger). Der ville imidlertid være en forpligtelse (som gælder for de to involverede postvæsener) til at yde en universel service for forsendelser med en lavere vægt end den, der fastsættes i EF's definition af sættet af monopoliserede tjenesteydelser. Denne forpligtelse til at yde en universel service forudsætter samme servicekvalitet som for sådanne indenlandske tjenesteydelser, som ifølge EF's beslutning vil være obligatoriske. Som det fremgår af det følgende, ville standarden selvfølgelig være en anden end den, der fastsættes for indenlandsk post.

14.1. STANDARDFASTSÆTTELSE

Alle medlemsstater er enige om, at man ikke kan give en tjeneste eneretten til at præstere en monopoliseret tjenesteydelse uden samtidig at pålægge den en forpligtelse til at foretage en god præstation. Der er imidlertid endnu ikke fastsat en standard for god præstation.

Der bør være en EF-standard, der skal gælde som minimum i alle medlemsstater (i de enkelte medlemsstater bør der måske være plads til en regional fleksibilitet, som kan afspejle forskelle mellem byområder og landdistrikter). Det bør fremhæves, at denne standard alene ville være et minimumsniveau for den acceptable præstation. For standardtjenesteydelser, som skal præsteres hurtigere (dvs. breve og postkort eller prioriteret post), vil det måske være passende som minimumsstandard at fastlægge, at 90% af postforsendelserne skal omdeles på den første arbejdsdag efter indleveringen (hvilket ofte betegnes D+1).

Der bør også være en standard for tværnationale forsendelser inden for EF. Den kunne i første omgang udregnes ved sammenlægning af servicestandarden for afsendelsesbehandling (ekspedition), befordring og omdeling. Denne foreløbige standard vil derfor medføre, at 81% af postforsendelserne skal omdeles på den tredje arbejdsdag efter indleveringen (hvilket ofte betegnes D+3 og beregnes ud fra, at 90% af den udgående post afsendes dagen efter indleveringen, og at 90% heraf omdeles i modtagerlandet senest to dage efter modtagelsen).

Der bør desuden fastsættes standarder for behandling af klager - både med hensyn til fastlæggelsen af en maksimumsfrist, inden for hvilken en klage skal behandles, og fastlæggelsen af en politik vedrørende de eventuelle retsmidler, som en kunde kan gøre brug af (UPU har selv foreslået sådanne standarder). Tidsfristen for behandling af klager forudsætter, at der fastsættes frister for, hvor hurtigt de enkelte postvæsener skal svare hinanden i forbindelse med klager over intern EF-post. Myndighederne må sikre, at der er klare procedurer for bilæggelse af uoverensstemmelser.

14.2. TILSYN MED PRÆSTATIONEN

Det er klart, at man i et tilsynssystem er nødt til at nå frem til resultater, der afspejler kundens erfaring så tydeligt som muligt.

Systemer til måling af den "operationelle" præstation giver ikke hele billedet. Der er tale om stikprøveundersøgelser, som gennemføres inden for det operationelle forløb (som går fra afsendelseskontorets modtagelse af forsendelsen til et eller andet sted, inden den omdeles af postbudet).

Kundens erfaring med de postale tjenesteydelser er en "dør-til-dør-erfaring" - dvs. en erfaring med, hvornår brevet er lagt i postkassen (eller indsamlet hos kunden), og hvornår brevet er omdelt til modtageren. Det eneste effektive målesystem, som helt præcist afspejler kundens erfaring, er således et system, der måler fra dør til dør, altså fra den ene ende til den anden.

For at opnå upartiskhed bør dette system kontrolleres af et udenforstående foretagende. Nogle af EF's postvæsener har allerede indført et sådant system, som andre alvorligt overvejer ligeledes at indføre. CEPT er gået ind på, at dette system bør anvendes til kvalitetsmåling ved tværnationale serviceydelser.

Det forekommer indlysende, at der vil blive behov for et organ, som kan føre tilsyn med serviceniveauet i hele EF. Ved første øjekast forekommer det ikke rimeligt at overlade en sådan opgave til CEPT, idet den snarere vil være regulerende end operationel. Hvis CEPT imidlertid engagerer et uvildigt, uafhængigt agentur til at føre tilsyn med præstationen og samtidig er villig til at offentliggøre agenturets resultater, synes det acceptabelt fortsat at anvende CEPT-systemet på forsøgsbasis.

Det er afgørende, at nuværende og potentielle kunder har adgang til informationer om posttjenesternes præstation af tjenesteydelserne, det er nemlig en del af de adgangsbetingelser, som den universelle tjeneste skal opfylde, for at kunderne kan vide, hvad de køber.

Postvæsenerne bør derfor kunne stille oplysninger til rådighed om de opstillede mål for og den faktiske præstation af tjenesteydelser omfattende national, EF-intern og international post.

For at kunne dække de forskellige kunders forskellige behov bør gennemsnitstal for præstationen suppleres med yderligere oplysninger - om f.eks. resultater ved besørgelsen af national post lokalt og regionalt og om den tværnationale postbesørgelse opdelt efter de primære bestemmelseslande.

De regulerende myndigheder bør desuden vare sig for at anvende gennemsnitlige transittider eller procentsatser som den eneste effektivitetsindikator for den universelle service. Det forekommer derfor ønskeligt, at alle regulerende myndigheder opretter en gruppe med brugerrepræsentanter (lige fra individuelle brugere til store brugere), som kan give dem et mere afrundet billede af servicen. Desuden må myndighederne i de enkelte medlemsstater sikre, at der er klare procedurer for krav og erstatning, f.eks. i tilfælde af tab.

14.3. STYRING

I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør styringsfunktionen primært ligge hos de nationale regulerende myndigheder. Hovedopgaven bør bestå i at opmuntre til forbedringer dér, hvor det er nødvendigt. Hvis der forekommer betydelige mangler ved præstationen, vil de regulerende myndigheder nok ønske at lave en aftale med postvæsenet om, at servicen skal forbedres over en periode bestående af forskellige faser med hver deres delmål.

Hvad sker der imidlertid, hvis en tjeneste aldrig når de mål, der er opstillet for serviceniveauet? Som sidste udvej ville de nationale regulerende myndigheder, måske under pres fra EF, skulle indhente tilbud fra forskellige tjenester (både postvæsenet og andre interesserede private tjenester), som så skulle præstere den pågældende tjenesteydelse. Der vil i så fald blive lavet en licitation over den tjenesteydelse, hvis udførelse var særlig dårlig. Hvis hele nettet imidlertid bryder sammen, kunne den nationale betjening som sådan blive udbudt i licitation.

Det bør fremhæves, at der her tegnes et pessimistisk billede. Man bør imidlertid altid huske på, at enerettighedsprivilegiet indeholder forpligtelser med hensyn til servicen. Kravet om kundeservice står i første række.

15. FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED UNIVERSEL SERVICE: TAKSTER (INKL. TERMINALAFGIFTER)

Det er markedskræfterne, der afgør priserne på obligatoriske ikkemonopoliserede tjenesteydelser, hvilket måske fører i retning af en regionaliseret prisfastsættelse. Postvæsenet eller andre tjenester, som er forpligtet til at yde den universelle service for disse

forsendelser, kan imidlertid af markedsføringsgrunde vælge at tilbyde disse tjenester til en enhedstakst på hele territoriet. En anden mulighed er, at de regulerende myndigheder eller regeringen træffer en politisk beslutning om, at der bør være en takstudligning for sådanne forsendelser, en såkaldt "péréquation tarifaire".

Selv hvis de (dvs. postvæsenerne og enhver anden tjeneste med en forpligtelse til universel service) havde muligheden for at vælge og besluttede ikke at tilbyde en takstudligning, ville de stadig være interesserede i en ukompliceret takststruktur, som er let at forstå for kunden. De ville samtidig prøve at beskytte sig imod risikoen for at blive brugt som sidste udvej af foretagender med behov for en universel service for pakker op til en bestemt vægt.

I parentes bemærket bør postvæsenerne opmuntres til at bruge ECU'en så meget som muligt i deres aktiviteter. Det synes hensigtsmæssigt på et så tidligt tidspunkt som muligt at diskutere anvendelsen af ECU'en til clearing af terminalafgifter.

Takstproblematikken, som behandles nedenfor, undersøges nærmere i bilag 14.

15.1. OMKOSTNINGER

Alle medlemsstaterne er enige om, at taksterne bør baseres på omkostningerne. Der må gennemføres detaljerede analyser med henblik på at opnå fælles forståelse af, hvilke forskellige omkostninger der findes, og på hvilke af dem dette takstprincip bør finde anvendelse. Den generelle regel bør være, at taksterne baseres på gennemsnitsomkostningerne; taksten for en given tjenesteydelse skal mindst dække marginalomkostningerne ved den pågældende tjenesteydelse.

Hvis den (almindelige) standardtakst skal være omkostningsrelateret, bør kontraktpriser, som følger heraf, ligeledes være det. Heraf følger også, at rabatter bør relateres til omkostningsbesparelser.

15.2. SUBSIDIER

Man skal også se på, hvordan subsidier bør ydes. Ved første øjekast vil man nok foretrække, at de subsidier, der betales til postvæsenet, sættes direkte i forhold til størrelsen af den poststrøm, der skal støttes. Et eksempel herpå er særtakster.

Som generel regel bør krydssubsidiering reduceres til et minimum. Den væsentligste undtagelse er den "naturlige" geografiske krydssubsidiering, som enhedstaksten åbner mulighed for. Som behandlet i afsnit 7 ovenfor kan det under visse begrænsede omstændigheder være nødvendigt at tillade krydssubsidiering fra det monopoliserede område, således at obligatoriske, ikke-monopoliserede tjenesteydelser, som skal være til rådighed universelt, kan præsteres ved tabsgivende aktivitet i visse lokalområder. En sådan krydssubsidiering skal være helt gennemsigtig.

Selvfølgelig kan overskud fra det ikke-monopoliserede område bruges til krydssubsidiering af monopoliserede tjenesteydelser. Krydssubsidiering fra det monopoliserede til det ikke-monopoliserede område med andre formål end at sikre universel tjeneste bør imidlertid afvikles gradvist, medmindre den er i overensstemmelse med konkurrencereglerne. Den form for krydssubsidiering, som gør det muligt at fastsætte underbudspriser på det ikke-monopoliserede område, er under alle omstændigheder ulovlig.

Det bliver endnu vigtigere at få reduceret krydssubsidieringen mest muligt, hvis terminalafgifterne - som nedenfor foreslået - baseres på de indenlandske takster.

15.3. TERMINALAFGIFTER

Anvendelsen af indenlandske takster som grundlag for kompensationssystemer for forsendelser, der udveksles mellem postvæsener, bygger på to principper: For det første at takster skal være omkostningsrelaterede, og for det andet at der bør gøres noget for at undgå konkurrenceforvridninger.

Uanset om EF-post betragtes som monopoliseret eller ej, vil det fortsat være meget vanskeligt at kontrollere private tjenesters internationale postaktiviteter (det antages, at en sådan kontrol er ønskelig). Det bliver desuden vanskeligere og vanskeligere at fastlægge grænsen mellem ægte internationale forsendelser og de forsendelser (A-B-A-remail), som udgør en overtrædelse af indenlandske monopoler.

Terminalafgifter, der bygger på indenlandske takster, vil fjerne de fleste af de uheldige finansielle virkninger, som opstår på grund af den manglende sondring.

Der bør være to mål. For det første bør omkostningsforvridninger fjernes. Ægte konkurrencebaserede forskelle bør imidlertid ikke påvirkes ved regulering. For det andet bør man trække den operationelle partner, som ikke deltager i konkurrencen på markedet i postforsendelsernes oprindelsesland - dvs. monopoltjenesten i omdelingslandet - ud af det konkurrencebaserede marked ved at yde en passende kompensation for hans udgifter (hvis omdelingsmonopoltjenesten imidlertid vælger at tilbyde særtakster, bør disse stå til rådighed for det afsenderpostvæsen, som bruger disse omdelingstjenesteydelser).

Der er også noget, som taler imod et sådant system. Det vil medføre en stigning i omkostningerne for nogle lande med visse særlige poststrømme og lavere takster, og det vil vare et stykke tid, inden de enkelte postvæsener forstår hinandens opkrævningssystemer fuldt ud. Det største problem på lang sigt kan meget vel være, at omkostningerne vil variere kraftigt mellem de forskellige destinationer, hvormed det bliver vanskeligere at fastsætte zonepriser for hele EF.

Fordelene ved at anvende indenlandske takster som grundlag for terminalafgifterne opvejer på lang sigt problemerne mere end rigeligt. Som altafgørende princip gælder, at taksterne skal være omkostningsrelaterede.

Der er ingen grund til ikke at anvende dette princip på tværnationale EF-forsendelser. De problemer, som er angivet ovenfor, taler snarere for en indkøringsperiode end en afvisning af princippet om at anvende indenlandske takster. Denne indkøringsperiode vil også tage højde for den tid, der er nødvendig ved overgangen til et korrekt omkostningsgrundlag for indenlandske takster. Der ville dermed også blive tid til at forberede en passende mekanisme til forhindring af, at de interne EF-priser underbydes på unfair vis, idet posten sendes som remail-forsendelse via et ikke-EF-land mod betaling af terminalafgifter, som ligger under de reelle omdelingsomkostninger (se afsnit 11 ovenfor).

16. IKKE-MONOPOLISEREDE TJENESTEYDELSER

Ved obligatoriske, ikke-monopoliserede tjenesteydelser pålægges den tjeneste, som har fået overdraget forpligtelsen til at præstere en universel service i forbindelse med disse tjenesteydelser, visse andre forpligtelser. Disse forpligtelser blev nævnt i afsnit 13-15.

Der vil være en noget enklere politik i forbindelse med ikkeobligatoriske tjenesteydelser. Det altafgørende princip bør være, at

de frie markedskræfter selv skal have lov til at arbejde. Det forekommer derfor unødvendigt at indføre autorisation med henblik på at garantere et vist serviceniveau. Hvis der blev indført autorisation, ville det være nødvendigt at oprette administrative systemer til måling af serviceniveauet.

Det synes derfor ikke hensigtsmæssigt at anvende autorisation på det ikke-monopoliserede område. Man bør kun anvende autorisation på det monopoliserede område, hvis man beslutter at tillade mere end én tjeneste.

Det kan imidlertid være nødvendigt med en vis grad af regulering. Nedenfor behandles de regulerende foranstaltninger kort, som kan tænkes at være hensigtsmæssige på det ikke-monopoliserede område.

16.1. PRISER

Hvis der bruges et prisloft til fastlæggelse af grænsen for de monopoliserede tjenesteydelser, vil der samtidig blive fastlagt en minimumspris for, hvad der kan forlanges på det ikke-monopoliserede område.

Priser afspejler ofte servicen (uanset hvordan denne opfattes af kunden). Hvis der indføres en pristærskel for ikke-monopoliserede tjenesteydelser, burde der ikke være behov for servicestandarder.

De regulerende myndigheder må vise speciel interesse i de tilfælde, hvor monopoltjenesten bruger sit universelle net til at præstere ikke-monopoliserede tjenesteydelser. De regulerende myndigheder må insistere på, at der er tilstrækkelig gennemsigtighed til at forhindre en krydssubsidiering fra det monopoliserede til det ikke-monopoliserede område, som giver mulighed for at fastsætte underbudspriser på det ikke-monopoliserede område.

16.2. ANDET

Tjenester, der præsterer ikke-monopoliserede tjenesteydelser, må naturligvis som alle andre tjenester overholde EF-bestemmelser og nationale bestemmelser om databeskyttelse. Herudover synes der ikke at være noget behov for at pålægge ikke-monopoltjenester forpligtelser i forbindelse med posthemmeligheden. Hvis der opstår rygter om, at en given tjeneste ikke respekterer posthemmeligheden, vil denne hurtigt miste kunder.

Desuden skal monopolindehavere, der selv driver transporttjeneste, overholde al nuværende og fremtidig EF- og national lovgivning, som direkte gælder transporttjeneste.

17. MULIGE HARMONISERINGSOMRÅDER

Harmoniseringen kan finde sted på forskellige niveauer, mellem kunder og tjenester eller blandt tjenesterne. De emner, som det er vigtigt at tage op i forbindelse med en eventuel harmonisering, berører især de universelle tjenesteydelser. Disse emner behandles i det følgende.

17.1. ADGANGSBETINGELSER/KONTRAKTVILKÅR

Det har tidligere være nævnt, at der bør gøres en indsats for at harmonisere adgangsbetingelserne i EF. Det skulle som følge heraf være muligt at gå lidt i retning af en harmonisering af kontraktvilkårene.

Nogle af kontraktvilkårene er naturligvis forbundet med specielle postaktiviteter, som varierer fra land til land. Generelt set er postaktiviteter imidlertid af samme karakter, hvorfor der i princippet skulle være et godt grundlag for at harmonisere vilkårene.

Som konsekvens heraf bør der foretages en vis harmonisering af definitionerne, hvilket under alle omstændigheder synes ønskeligt ud fra en reguleringssynsvinkel.

17.2. SERVICEKVALITET

Når det drejer sig om servicekvaliteten, er fastsættelsen af EF-standarder samt indførelsen af et fælles EF-målesystem de vigtigste harmoniseringstiltag (jf. afsnit 14).

Med henblik på at forbedre servicen ville det måske også være en ide med fælles operationelle standarder. Et eksempel herpå kunne være spørgsmålet om, hvor stor en mængde post, der skal til for at begrunde, at posten sendes direkte fra afsendelseskontoret til modtagelseskontoret. Hvis de mængder post, som sendes til yderligere sortering eller transitbehandling på andre postkontorer, der blot fungerer som mellemled, blev reduceret betydeligt, kunne kvaliteten forbedres markant.

17.3. TAKSTSTRUKTURER

I forbindelse med udviklingen af mere ensartede adgangsbetingelser ville det være fordelagtigt også at undersøge, i

hvilket omfang takststrukturerne kan gøres mere ensartede. Det vil blive lettere, når forslagene til en fælles takstprocedure (som behandlet i afsnit 10.2.2 ovenfor) indføres.

17.4. KUNDEKONTAKT

Mange fornyelser i forbindelse med kundekontakten kan lettest indføres i samarbejde med store kunder. Harmonisering er i sagens natur meget mere altomfattende, hvorfor indførelsen bliver vanskeligere og resultaterne muligvis dårligere.

En sådan harmonisering kan f.eks. finde sted i de tilfælde, hvor alle tolv medlemsstater:

- har et standardinddelingssystem med en opdeling i enten LC/AO-forsendelser eller A/B-forsendelser

- har samme standarder for brevformater

- har et ensartet postnummersystem.

Der skal være betydelige forbrugerfordele forbundet hermed (på kort eller lang sigt), før det vil kunne betale sig at tage en sådan harmonisering op. Denne slags harmonisering vil være svær at gennemføre. I forbindelse med udviklingen af en mere integreret EF-politik på postområdet vil det mest udbytterige af disse eksempler på harmoniseringstiltag nok være indførelsen af et standardinddelingssystem.

Når man analyserer, hvilke fordele der kan være, skal man også se på de virkninger, der opstår, efterhånden som forholdene udvikler sig. Et ensartet postnummersystem ser f.eks. måske ud til at være operationelt attraktivt på kort sigt. På mellemlang sigt vil fordelen ved indførelsen heraf reduceres betydeligt på grund af den næste generation optisk læsende sorteringsmaskiner, som læser hele adressen i stedet for blot postnummeret.

17.5. OPERATIONELLE STANDARDER

Generelt set bør EF have mindre at sige i forbindelse med det, der ligger uden for kundekontaktområdet. Normalt er det op til tjenesterne at opnå enighed om operationelle standarder - f.eks. for mekanisk udstyr i de tilfælde, hvor sådanne standarder kunne spare tjenesterne for nogle udgifter til forskning og udvikling.

I de tilfælde, hvor de anvendte standarder direkte kan påvirke forholdene til forbrugerens fordel, er der mere, der taler for, at EF opmuntrer til harmonisering. Som helt klare eksempler herpå kan nævnes en eventuel indførelse af en ensartet stregkode til maskinel sortering (hvormed forskellige tjenester kunne være involveret i fremsendelsen af en enkelt forsendelse) og X-400-standarden for elektronisk post (hvormed international fremsendelse af elektronisk post kunne fremmes).

De ensartede stregkoder kunne blive en del af en strategi for at skabe indbyrdes kompatibilitet mellem tjenesterne. Der er mere end én tjeneste involveret i tværnational brevforsendelse. Ved indenlandske forsendelser kobles der i stigende omfang mellemled ind (se afsnit 9.4). Hvorvidt EF's mål for service-kvaliteten kan nås, vil derfor delvis afhænge af, om de (eventuelt datamatbaserede) systemer, som de to tjenester anvender i et givet operationelt forhold, er i stand til at udveksle de relevante oplysninger.

17.6. BESKÆFTIGELSE

Udviklingen af EF's socialpolitik vil have en virkning på post-sektoren, hvilket sandsynligvis vil være det største incitament til at gøre beskæftigelsesformen og andre arbejdsbetingelser mere ensartede.

Det eventuelle behov for operationel harmonisering, som nævnes ovenfor, vil måske kræve en vis grad af samarbejde i erhvervs-uddannelsen. Således kan to tjenester (f.eks. to postvæsener, der udveksler store mængder postforsendelser), som beslutter at samarbejde om et informationssystem til operationel styring af postudvekslingen, eksempelvis have behov for en fælles erhvervsuddannelse.

18. KOHÆSION PÅ EF-PLAN

Når der oprettes et net til monopoliserede tjenesteydelser, ved hjælp af hvilket der skal ydes en universel service, skal der fastsættes visse servicestandarder. Det nødvendiggør vedligeholdelse og forbedringer af nettet samt udvikling af nye tjenesteydelser.

Den nuværende situation varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. Den grundlæggende infrastruktur varierer på grund af eksterne faktorer som f.eks. befolkningstæthed, geografiske forhold og økonomiske forskelle samt på grund af interne faktorer som f.eks. den tidligere investeringspolitik.

Et tydeligt tegn herpå er de forskellige grader af mekanisering i de enkelte medlemsstater. Det kan tyde på, at der i visse områder sandsynligvis ikke vil blive foretaget de nødvendige investeringer. Det bør imidlertid bemærkes, at der ikke nødvendigvis er en direkte forbindelse mellem investeringer i mekaniserede anlæg og servicekvalitet. Forbedringer kan opnås ved hjælp af bedre driftssystemer og passende kvalitetskontrol.

Hvis der generelt set ikke sker forbedringer af servicekvaliteten i sådanne områder, kan forskellen mellem dem og mere gunstigt stillede områder blive større, ikke blot med hensyn til de postale tjenesteydelsers kvalitet, men også med hensyn til den generelle erhvervsaktivitet, som gode postale tjenesteydelser virker stimulerende på. Manglen på en nutidig postservice i disse områder vil derfor have en uheldig virkning på især små og mellemstore virksomheder i de pågældende områder.

Man må desuden ikke glemme, at den fremtidige udvikling inden for postsektoren har store sociale konsekvenser, idet den må forventes at skabe en vis uligevægt mellem den eksisterende og fremtidige efterspørgsel efter personale, og det både med hensyn til geografisk fordeling og færdigheder.

Følgerne af, at den universelle tjenestes målsætninger ikke opfyldes i disse regioner, må derfor tages i betragtning, når EF skal udvikle en postpolitik.

19. GENNEMFØRELSEN AF EF's POLITIK

Grønbogen skal behandle spørgsmålet om, hvilken politik der skal føres, og indeholde forslag til den fremtidige udformning af EF's postsektor. Det forekommer derfor rimeligt på et meget generelt plan at tage de mulige juridiske instrumenter op, som kunne bruges til gennemførelse af EF's politik, som den udvikles efter offentliggørelsen af grønbogen, og efter at der har været gennemført en passende høring.

Forslagene kan i givet fald omformes til direktivudkast og forelægges Rådet som harmoniseringsforanstaltninger i henhold til artikel 100 (til enstemmig godkendelse) eller artikel 100A (til godkendelse med kvalificeret flertal af foranstaltninger, der vedrører oprettelsen af det indre marked). Forslagene om de aspekter, der berører konkurrencen eller oprettelsen af det fælles marked, vil kunne omformes til direktivudkast i medfør af artikel 90, stk. 3.

Da de enkelte aktiviteter har forskelligartet karakter, synes en kombination af disse procedurer mest sandsynlig.

20. POSTALE FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

De tjenesteydelser, som postvæsenet sælger ved sine skranker, konkurrerer i stort set alle tilfælde med de samme eller lignende tjenesteydelser solgt andetsteds.

Nettet af postkontorskranker har en anden dynamik end det postale net, som præsterer posttjenesteydelser. I sidstnævnte er de forskellige dele af nettet helt og holdent gensidigt afhængige af hinanden: et brev, der indsamles et sted i nettet, skal omdeles et andet sted i nettet.

Det samme gælder ikke for skrankeydelser: Man kan føje en enhed til eller fjerne en enhed fra nettet, uden at der er samme behov for at omlægge styringen af nettet. Som ved posttjenesteydelserne kan der være et problem med at identificere, hvem der er kunderne. Ved skrankeydelserne er det nemlig spørgsmålet, om kunden er den tjenesteyder, som præsterer sine tjenesteydelser via skranken, eller om det er brugeren af disse tjenesteydelser, der henvender sig ved skranken for at få adgang til disse tjenesteydelser?

Begge net (post- og skrankenettet) har store faste omkostninger (selv når noget af arbejdet er i underentreprise). Skrankenettet er et vigtigt aktiv for hele EF, især i landdistrikterne. Det er derfor i EF's interesse, at skrankenettet finansielt set er så levedygtigt som muligt. Hvis man i den forbindelse sammenligner de forskellige tjenesteydelser, som de enkelte postvæsener tilbyder ved skranken, vil man konstatere, at der er markante forskelle.

Da de postale finansielle tjenesteydelser forefindes på det ikke-monopoliserede område, er der et mindre behov for at udarbejde regulerende forslag herfor. Selv om disse ikke er genstand for formelle forslag, er der imidlertid nogle områder, hvor det kan være nyttigt med en større grad af ensartethed.

Det forekommer ønskeligt, at postvæsenet i så stor udstrækning som muligt - med visse begrænsninger (som f.eks. den nationale lovgivning om salg af lotterisedler) - skal have lov til at udføre flest mulige tjenesteydelser for deres kunder (dermed ikke sagt, at der skal oprettes en postbank, hvis en sådan ikke allerede eksisterer). Der synes ikke at være nogen grund til, som i visse medlemsstater, at begrænse skrankeydelserne til tjenesteydelser, som udføres på den offentlige sektors vegne. Disse tjenesteydelser præsteres normalt i konkurrence med andre, og en sådan spredning ville bidrage til sikring af, at skrankenettet finansielt set vil kunne overleve, forudsat at der ikke forekommer konkurrenceforvridning.

Der er også mulighed for at gøre nogle tjenesteydelser mere fleksible på tværs af grænserne. Således kan f.eks. postchecks, somudstedes i visse lande, indløses i nogle, men ikke alle medlemsstater. En større fleksibilitet på dette område kunne påføre bankernes tværnationale indløsningsfaciliteter en nyttig konkurrence. Sidstnævnte synes at være ret dyre, især når det drejer sig om mindre beløb.

Som opsummering kan det siges, at postale finansielle tjenesteydelser økonomisk set er vigtige for postvæsenet. Da de imidlertid næsten altid konkurrerer med de samme eller lignende tjenesteydelser fra andre kilder, er der ikke megen grund til at diskutere spørgsmål om regulering.

Det bør nævnes for den læser, som ønsker en mere detaljeret behandling af den finansielle sektor i EF, at Kommissionen i september 1990 offentliggjorde et debatoplæg KOM(90) 447 om "Betalingssystemer i det indre marked". Efter dette debatoplæg har Kommissionen forelagt et arbejdsprogram for forbedring af grænseoverskridende betalinger (SEC(92) 621).

21. ANDRE SPØRGSMÅL

De synspunkter, der kommer til udtryk i grønbogen, er nødvendigvis påvirket af de nuværende forhold. Situationen vil naturligvis ændre sig som følge af en fuld monetær union eller en fuld politisk union. Det er derfor vanskeligt at forudse, hvilke konsekvenser disse ændringer vil få. Nedenfor behandles nogle emner, som nødvendigvis må være af mere spekulativ karakter.

21.1. ET FÆLLES POSTVÆSEN

Det må anses for rigtigt at tage spørgsmålet om et fælles postvæsen for hele EF op, da emnet har været nævnt af nogle af aktørerne i debatten om den nuværende postsektor. Behandlingen af dette emne vil naturligvis blive noget "a priori".

Den første opgave i behandlingen heraf er at definere et sådant fælles postvæsens mål og struktur mere præcist. Der synes at være to muligheder - en mere kortsigtet (og derfor mere "taktisk") og en mere langsigtet (og derfor mere "strategisk").

Den mere taktisk prægede version består i at lade de nuværende postvæsener fortsætte og oprette et supplerende organ på EF-plan, som skal have til opgave at tage operationelle spørgsmål op, som individuelle postvæsener, der handler på egne vegne eller i et begrænset samarbejde med andre postvæsener, ikke ville kunne klare selv. I den mere strategisk prægede udgave vil der være tale om en mere integreret struktur med en fælles centralledelse på EF-plan.

Hvis et fælles postvæsen skulle blive oprettet, vil man sikkert til den tid betragte det som snævert forbundet med en fuld politisk union. Den anden - mere strategisk prægede - mulighed synes derfor at være den struktur, som bedst opfylder kravene, hvorfor hovedsageligt denne version behandles nedenfor. Inden da skal den taktiske versions format og mulige fordele imidlertid tages op.

Som nævnt ovenfor ville der være et relativt begrænset, hovedsageligt operationelt formål med den taktiske version. Det bør bemærkes, at et sådant supplerende organ (som ikke ville begrænse de enkelte postvæseners handlefrihed uden disses samtykke) kunne oprettes allerede nu, hvis der var et operationelt behov herfor (og det uden at kræve de nationale regeringers politiske godkendelse).

Unipost (som visse CEPT-medlemmer oprettede for at få en vis central operationel styring af visse tværnationale tjenesteydelser på postområdet) kan i en vis udstrækning fungere som eksempel på, hvordan et sådant organ kan fungere. Det vil naturligvis være afgørende, at oprettelsen af et sådant operationelt organ ikke kræver lovgivningen ændret.

Et sådant organ vil være udmærket, hvis målene hermed var begrænsede og udelukkende af operationel karakter. Det forekommer i den forbindelse en del vigtigere at analysere den mere strategisk prægede version af et fælles postvæsen.

Man må først spørge om, hvilke fordele der vil være ved et sådant fælles postvæsen. Det forekommer ikke indlysende at man ved oprettelsen af et fælles postvæsen ville kunne forbedre servicekvaliteten mere end ved at lade de nuværende (eller fremtidige) tjenester i postsektoren følge den bedste praksis.

Den bedste praksis tager på den ene side form af et forbedret samarbejde - f.eks. mellem et postvæsen og brugerne af dets serviceydelser (inkl. andre postvæsener) - og på den anden side form af et forsøg på at opnå konkurrencefordele - enten ved indførelse af foranstaltninger, som med held anvendes i andre foretagender (konkurrenter eller andre), eller ved nyskabelse.

Det forekommer heller ikke indlysende, at et fælles postvæsen skulle øge fællesskabsånden inden for EF på markant vis. Som det vil fremgå af det følgende, vil det ikke være muligt at indføre en fælles takst (selv om det var ønskværdigt), idet det ville medføre meget store problemer med krydssubsidiering og regnskabsførelse. Et fælles postvæsen ville faktisk være et supranationalt organ, som ville være nødt til i stor udstrækning at uddelegere opgaver til de nationale offentlige tjenester (som formodentlig fortsat vil ligne de nuværende postvæsener).

Det forekommer tillige usandsynligt, at oprettelsen af et fælles postvæsen vil medføre omkostningsbesparelser. Teoretisk set skulle et integreret fælles postvæsen kunne foretage visse strømliningsbesparelser - f.eks. ved at undgå, at de administrative funktioner varetages af alle postvæsener. Det er vanskeligt at forestille sig noget sådant i praksis, således ville f.eks. personaleadministrationen stadig skulle finde sted hos alle nationale tjenester, selv om der fandtes en supplerende personaleafdeling hos det fælles postvæsen.

Konsekvensen af at oprette et fælles postvæsen ville derfor være indførelsen af et administrationsniveau på højere niveau, uden at der som kompensation herfor ville kunne foretages åbenbare omkostningsbesparelser på et lavere niveau. Der vil være omkostninger forbundet med at oprette et hovedkvarter for det fælles postvæsen, at etablere de nødvendige kommunikationsforbindelser, at samordne de nationale systemer og blot at styre gennemførelsen af ensartede forhold. Hertil kommer, at der også vil være omkostninger for forbrugeren, hvis et forsøg på at give en helt ensartet EF-dækkende service medfører, at nationale tjenester i mindre udstrækning vil reagere på behovene hos kunderne på deres eget territorium.

I forbindelse med overvejelserne om et fælles postvæsen er det naturligvis stadig vigtigt, at man forsøger at finde den mindst restriktive løsning. Oprettelsen af et fælles postvæsen betyder helt klart ikke oprettelsen af et stort antal monopoliserede tjenesteydelser, som dækker alle tværnationale strømme af breve og tryksager. Som nævnt ovenfor ville det fælles postvæsen i stor udstrækning skulle uddelegere opgaver til hver enkelt national tjeneste. På grundlag af kendskabet til de forskelligartede forhold de forskellige steder ville de nationale regulerende myndigheder stadig have mulighed for at fastlægge et mindre monopoliseret område end fastsat på EF-plan.

Opsummerende kan man sige, at fordelene ved et fælles postvæsen ikke a priori synes afgørende, hvorimod omkostningerne, som skal overvæltes på kunderne eller skatteyderne, meget vel kunne blive betydelige.

Hvis ikke man anser en fælles posttjeneste som en mulig løsning, kan der være behov for et EF-organ til at føre tilsyn med servicekvaliteten.

21.2. FÆLLES TAKSTER

Hvis man fastsatte fælles takster i alle medlemsstater for nogle eller alle typer forsendelser, vil man skabe mange problemer, der - ihvertfald i overskuelig fremtid - er helt uovervindelige.

For det første skal man overvinde problemet med de forskellige beregningsmetoder, som ligger til grund for hvert enkelt postvæsens nuværende takster.

For det andet kan man kun nå frem til en fælles takst ved massiv krydssubsidiering. Der ville være tale om betydeligt større krydssubsidier end dem, der nu anvendes ved takstudligning på nationalt plan. Det ville være i modstrid med et af de gennemgående emner i denne grønbog, nemlig behovet for, at taksterne gøres omkostningsrelaterede.

For det tredje ville oprettelsen af fælles takster forudsætte harmoniserede produktklassifikationer og kontraktbetingelser. Selv hvis man kun tilstræbte en fælles takst for det første vægttrin, skulle der være en vis harmonisering af de anvendte inddelingsprincipper. Dette er ikke et argument imod (se afsnit 17.3 ovenfor), men snarere en antydning af, hvilket arbejde der måtte gå forud for oprettelsen af en fælles takst.

Endelig er det afgørende, at oprettelsen af fælles takster vil have en betydelig virkning på kunderne. Det vil være særdeles vanskeligt at forklare kunderne i nogle medlemsstater, at deres takster skulle sættes op fra det traditionelt meget lave niveau (som kan skyldes lavere omkostninger ved f.eks. arbejdskraft) for at svare til en standardiseret EF-takst. Alternativet til at bruge et gennemsnit vil være at harmonisere på grundlag af en lavere takst, men det vil medføre direkte subsidier af en størrelsesorden, man ganske enkelt ikke kan forestille sig.

Man bør kun begynde at diskutere fælles takster, hvis der helt klart er sandsynlighed for, at der oprettes et fælles postvæsen. Førstnævnte er imidlertid ikke en forudsætning for sidstnævnte.

21.3. FÆLLES FRIMÆRKER

Tanken om frimærker, der kan anvendes i alle EF-lande, synes at kunne omsættes til virkelighed i den nærmeste fremtid. Lige så snart ECU'en anvendes til transaktioner i dagligdagen (som den i stadig stigende udstrækning vil blive, efterhånden som den fulde monetære union nærmer sig), kan de nationale postvæseners frimærker sælges i ECU. Der vil være tale om frimærker med en værdi, som angives i den nationale valuta, men betales til gældende ECU-kurs.

Det er et praktisk problem at sikre, at indtægterne svarer til de omkostninger, der er forbundet med de tjenesteydelser, der købes. Det synes faktisk ikke at være noget særlig stort problem, idet der ikke vil være noget økonomisk incitament til at købe frimærker (i ECU) i én medlemsstat og bruge dem i en anden. Man skal stadig betale den i afsendelseslandet gældende posttakst. Selv om der på trods af argumenterne herimod blev fastsat en fælles EF-takst, ville der ikke være noget incitament til at købe frimærker i en anden medlemsstat.

De operationelle problemer vil sandsynligvis også være forbundet med indtægtssikring. Det vil være nødvendigt at uddanne sorteringspersonalet til at kontrollere ECU-værdierne. Det bør ikke være et uoverkommeligt problem - ihvertfald ikke inden for EF. Det kunne imidlertid blive noget vanskeligere at overtale postvæsener uden for EF til at acceptere frimærker, hvis værdibetegnelse udelukkende er angivet i ECU.

Opsummerende kan man sige, at der måske vil være en lille forskydning mellem indtægter og omkostninger. Det er imidlertid muligt, at der er behov for sådanne frimærker på markedet - hvilket i givet fald må gøres til genstand for en markedsundersøgelse. Hvis der er et sådant behov, bør det undersøges i detaljer, om sådanne frimærker kan indføres i praksis. I denne sammenhæng kan telekortet/telefonkortet, som vil kunne anvendes i forskellige medlemsstater (på trods af at der her er større mulighed for en forskydning i forholdet mellem indtægter og omkostninger), være et lærerigt eksempel.

KAPITEL 9: FORSLAG TIL EN POLITIK

INDLEDNING

Alle borgere og foretagender i EF bør have adgang til gode pålidelige posttjenester. Dette kan opnås, hvis de foreliggende forslag gennemføres. De vil skabe forudsætninger for, at EF's postsektor kan opfylde borgeres og foretagenders behov for postbesørgelse effektivt. Samtidig vil forslagene opfylde EF's målsætninger og give brugerne den størst mulige valgfrihed, som kan forenes med disse målsætninger.

Hjørnestenen i EF's politik for postsektoren bør være den universelle tjeneste. Det bør derfor afgøres, hvilken universel tjeneste EF har brug for. Det vigtigste konkrete formål med denne universelle tjeneste er, at der stadig skal være posttjenester i hele EF, både nationale tjenester i de enkelte medlemsstater og tværnationale tjenester, som forbinder dem. At tjenesten er universel, indebærer en række nærmere bestemte krav: Priserne skal være overkommelige for alle, og tjenesteydelserne skal være af god kvalitet og let tilgængelige for alle.

Det kan konkluderes, at denne universelle tjeneste kan retfærdiggøre oprettelsen af en række monopoliserede tjenester (forudsat de enkelte medlemsstater beslutter, at det er nødvendigt), som kan medvirke til at sikre det universelle tjenestenetværks økonomiske bæredygtighed. Monopolet giver den universelle tjenestes leverandør en række særlige og eksklusive rettigheder, og dets omfang bør stå i direkte forhold til formålet. På denne måde sikres den universelle tjeneste, og de potentielle brugere får den størst mulige valgfrihed.

Fremgangsmåder

Disse generelle mål kan nås på flere forskellige måder. (Der bør naturligivs også gøres rede for, hvad der vil ske, hvis der ikke gøres noget.) Stort set er der to muligheder - liberalisering og harmonisering.

Sektoren er allerede liberaliseret i betydelig grad - ca. 50% af indtægterne stammer fra tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede. Den nuværende situation er resultatet af en langvarig tendens mod markedsåbning, og Grønbogens forslag søger yderligere at lette restriktionerne. Harmoniseringen er derimod (i forhold til mulige EF-målsætninger) temmelig ringe. Fællesskabet har derfor en postsektor med mange modsætninger - ikke blot når det gælder regler og forskrifter, men også når der er tale om vigtige kundeaspekter som adgang, leverede tjenesteydelser og takster.

Når reformmulighederne skal undersøges, kan man begynde med at betragte de to modsætninger fuldstændig liberalisering og fuldstændig harmonisering. Disse to fremgangsmåder befinder sig faktisk i hver sin ende af et spektrum af vidt forskellige scenarier. Den mulighed, at der ikke gøres noget, bør også undersøges. Den sidste mulighed, som skal behandles, er den, som går ud på at forene fordelene ved både en gradvis markedsåbning og en selektiv harmonisering. Her er der mange forskellige varianter, og nogle af dem behandles i det følgende.

Fuldstændig liberalisering

Et normalt marked er et frit marked. En fuldstændig liberalisering af postsektoren ville imidlertid medføre, at den universelle tjeneste gik tabt eller ihvertfald ikke kunne fås til overkommelige priser. Til at begynde med havde denne løsning nogle få talsmænd, men nu er der ingen, der for alvor tror, at kravet om universel tjeneste ville blive opfyldt ved fuldstændig liberalisering. Ingen private virksomheder synes at være interesserede i at levere standardbrevpost til alle dele af et nationalt territorium.

Fuldstændig harmonisering

Hvis postsektoren skulle harmoniseres fuldstændigt, ville man være nødt til at indføre et enkelt ansvarligt organ, som kunne sikre, at harmoniseringen blev gennemført. Et sådant organ - faktisk et samlet postvæsen for hele EF - skulle være ansvarligt for alt, hvad der kunne betragtes som offentlig administration af EF's postsektor.

Fuldstændig harmonisering ville indebære, at der var samme takster i hele EF, samme adgangsbetingelser og samme servicestandard. En enkelt takst (som ingen synes at ønske) ville skabe store problemer. Den ville desuden være upraktisk, fordi den kræver enorme krydssubsidier. (På nuværende tidspunkt varierer taksterne med en faktor på helt op til 3.) Central samordning af politik for områder som markedsføring eller personale ville sandsynligvis betyde en usmidig struktur, der ikke kunne tage hensyn til lokale forhold. Desuden ville det ansvarlige organ, det fælles postvæsen, betyde store ekstra omkostninger.

Fuldstændig harmonisering ville kort sagt indebære mange restriktioner og få fordele. Endelig skal det undestreges, at ingen på nuværende tidspunkt mener, der bør oprettes et enkelt organ af den type, en harmonisering i den størrelsesorden ville kræve.

Status quo

Hvis denne teoretiske mulighed virkelig blev valgt, ville kløften mellem de allerede vidt forskellige forhold blive endnu større, og det ville blive vanskeligere for det indre marked at fungere. Det ville føre til, at Europa

fik en posttjeneste med to hastigheder. Det indre marked for posttjenester ville kort sagt ikke kunne gennemføres, og det ville få alvorlige indirekte følger for andre sektorer, som er afhængige af posttjenesterne. Desuden ville det næppe være det rigtige svar på de krav, den politiske og økonomiske union stiller.

Afvejning: yderligere åbning af markedet/styrkelse af den universelle tjeneste

Efter denne fremgangsmåde erkendes det, at det for at sikre den universelle tjeneste er nødvendigt at sætte visse begrænsninger for det frie marked. Det skal ske ved, at der oprettes en række monopoliserede tjenester, som giver de nationale postvæsener visse særlige og eksklusive rettigheder. Monopolets omfang skal imidlertid stå i nøje forhold til den universelle tjenestes formål. Samtidig vil en lovbefæstet beherskelse af en del af markedet (monopol for at sikre universel tjeneste) muliggøre en række harmoniseringsforanstaltninger, der kan sikre, at den universelle tjeneste fungerer effektivt i alle 12 medlemsstater.

Alle medlemsstater har allerede indført monopol på en række tjenesteydelser for at sikre universel tjeneste, men disse monopolers omfang er som regel større - i nogle tilfælde endda betydelig større - end formålet kræver. Desuden skal den faktiske målsætning (herunder også servicepræstationer) opfyldes i praksis. Der kan tilmed opnås fordele ved blot at præcisere, hvad der er monopoliseret, og hvad der ikke er.

Det foreslås, at der for hele EF skal være en fælles definition på monopoltjeneste. Denne definition er endnu ikke blevet udarbejdet, men der kan allerede nu gives retningslinjer for, hvorledes markedet efter denne fremgangsmåde gradvist skal liberaliseres, uden at den universelle tjeneste bringes i fare.

Efter denne fremgangsmåde bør nogle tjenesteydelser undtages fra monopolet (hvis de på nuværende tidspunkt omfattes af det). Det drejer sig om eksprespost og publikationer. (Pakkepost er allerede blevet liberaliseret i samtlige 12 medlemsstater.) På grundlag af de hidtidige analyser bør liberalisering af tværnationale breve og, ifølge sagens natur, af adresserede reklameforsendelser (direct mail) også overvejes. I begge tilfælde vil det være nødvendigt at sikre, at en passende kontrol er tilstede for at forhindre, at liberaliseringen medfører, at monopolindehavernes lovlige rettigheder omgås. Ikke mindst når det gælder adresserede reklameforsendelser, kræves der en gennemgribende analyse af liberaliseringens økonomiske følger for den universelle tjeneste.

Liberaliseringsprocessen bør gennemføres gradvis. Den bør tage hensyn til de nødvendige tilpasningsfaser, så den finansielle ligevægt, den universelle tjeneste kræver, kan opretholdes.

For de tjenesteydelser, der stadig kan være monpoliserede - det vil stort set sige privat korrespondance og forretningskorrespondance - kan der opstilles klare grænser, der angiver monopolets nøjagtige omfang. Disse grænser skal udtrykkes i pris og vægt.

Det skal understreges, at enhver medlemsstat, som mener, at bestemte forslag kan skade dets universelle tjeneste, kan overveje en mere restriktiv løsning, forudsat den stadig står i forhold til formålet og er i overensstemmelse med EF's lovgivning.

De harmoniseringsforanstaltninger, der skal gennemføres samtidig med denne liberalisering, skal bygge på det grundliggende fælles princip, at der skal være en universel tjeneste af tilstrækkelig kvalitet og til overkommelige priser. Som allerede nævnt findes der endnu ikke nogen definition på universel tjeneste, som er fælles for hele EF. Det er klart, at der er behov for en sådan definition, og at alle potentielle brugere - også forbrugernes repræsentanter - bør tages med på råd, når den skal udarbejdes. Nogle af harmoniseringsbehovene er imidlertid fuldstændig oplagte.

Universalitet indebærer let adgang, hvad der på nuværende tidspunkt langtfra altid er tilfældet. På grund af de nuværende forskelle på servicepræstation er en vis harmonisering påkrævet også i denne henseende. Skønt taksterne stort set er overkommelige, afspejler de i visse tilfælde ikke omkostningerne, og sådanne takstfastsættelsesprincipper kan på længere sigt bringe det universelle tjenestenetværks økonomiske bæredygtighed i fare. Desuden bør postvæsenet kunne benytte den universelle tjenestes netværk til tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede, men der er på nuværende tidspunkt ingen fælles regler herom.

På baggrund af disse nuværende og fremtidige problemer vil det være hensigtsmæssigt at træffe harmoniseringsforanstaltninger på følgende områder:

adgang: reglerne skal være de samme for alle brugere, som opfylder de samme betingelser. Hvad andre tjenesteydelseleverandørers adgang angår (det kan være andre postvæsener eller private virksomheder), kan der blive brug for særlige tekniske foranstaltninger for at sikre driftskompatibilitet,

tjeneste: der bør fastsættes standarder for alle universelle tjenester. Præstationerne bør måles efter et fælles system, som er en nøjagtig afspejling af brugernes erfaringer med tjenesten. Resultaterne bør offentliggøres,

takster: priserne for de enkelt tjenester bør stå i forhold til omkostningerne. De nuværende forskelle i takststrukturer bør indskrænkes for at formindske markedsforvridningerne.

Disse harmoniseringsforanstaltninger kan indføres ud fra bevidstheden om, at kundernes behov er nogenlunde ens i alle medlemsstaterne.

Foreslået scenario

Den sidste fremgangsmåde foretrækkes som scenario, fordi den skaber en passende balance. Den betyder, at EF's mål skal nås ved at markedet åbnes gradvis, samtidig med at der indføres harmoniseringsforanstaltnigner. Den sikrer således den universelle tjeneste passende vilkår, mens brugerne får den størst mulige valgfrihed. Det bør bemærkes, at der ikke er tale om en enkelt løsning, men snarere om en række foranstaltninger, der skaber den fælles struktur, som kræves. De enkelte forslag er derfor led i et sammenhængende hele. Samtidig tager de sigte på ganske bestemte problemer.

Det bør nævnes, at der ved den seneste udarbejdelse af disse fremgangsmåder er indløbet visse foreløbige kommentarer. På grundlag af disse kommentarer ser det ud til, at der er enighed om hovedlinjerne. Dog er der visse punkter, som vækker bekymring hos nogle af de berørte parter. Det drejer sig om behovet for tilpasningsperioder og om visse liberaliseringsforslag, f.eks. for adresserede reklameforsendelser (forslag 2.7 i det følgende), tværnational post i EF (forslag 2.13) og international post (forslag 2.14). Drøftelserne efter grønbogens offentliggørelse kan meget vel komme til at dreje sig om sådanne punkter. Dog bør balancen i hele rækken af politiske forslag tages i betragtning.

Det bør understreges, at denne generelle fremgangsmåde, som kombinerer yderligere markedsåbning med styrkelse af den universelle tjeneste, selv kan gennemføres på en række forskellige måder. Det er meningen, at de vigtigste af de øvrige valgmuligheder skal opstilles på baggrund af de drøftelser, som følger efter grønbogens offentliggørelse. Der kræves således et mere udførligt arbejde, inden iværksættelsen kan finde sted. Meget af det indebærer drøftelser med brugergrupperne for at få fastlagt deres behov i nærmere enkeltheder, ikke mindst i hvilken retning de har brug for større valgfrihed. Som allerede nævnt er der behov for en EF-definition på universel tjeneste. Der kræves yderligere undersøgelser, før det monopoliserede områdes vægt- og prisgrænser kan fastsættes. Der skal skabes enighed om grænserne for den universelle tjenestes tjenesteydelser. Der kræves desuden mere udførligt arbejde for at få knæsat det princip, at taksterne skal stå i forhold til de gennemsnitlige omkostninger.

Skønt der således stadig skal gøres en del, fremsættes forslagene i tillid til, at den foreslåede fælles struktur, som forener liberalisering og harmonisering, vil sikre den universelle tjeneste og give den størst mulige valgfrihed.

De vigtigste forslag for EF's postsektor vises i tabel 1:

Tabel 1: *De vigtigste forslag for postsektoren*

1. At fastlægge en EF-definition på den universelle posttjeneste, der er brug for; at sikre, at den er tilgængelig over hele EF til priser, som er overkommelige for alle, ved at give den monopol på en række tjenesteydelser (for så vidt som der er behov for det i de enkelte medlemsstater) for at den kan sikre sig de ressourcer, der kræves for at kunne udføre en samfundsopgave under forsvarlige forhold; at lade den størst mulige del af sektoren drive sin virksomhed på frie konkurrencevilkår i overensstemmelse med denne målsætning.

2. At pålægge de virksomheder, der i EF forestår den universelle tjeneste, fælles forpligtelser til gengæld for de særlige og eksklusive rettigheder, som monopolet giver dem, ikke mindst med hensyn til tjenesteydelsernes kvalitet.

3. At yde ethvert nødvendigt bidrag til EF's samhørighed ved hjælp af passende harmoniseringsforanstaltninger.

Hovedforslagene til en postpolitik drejer sig således om spørgsmål i forbindelse med de generelle regler og forskrifter, om monopolindehaverens forpligtelser og om harmonisering og samhørighed. Under disse tre overskrifter kan hovedforslagene opdeles i de mere detaljerede forslag, som vises i tabel 2.

Tabel 2: *Detaljerede forslag*

DEL I: SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED DE GENERELLE REGLER OG FORSKRIFTER

1. **At oprette og sikre universelle EF-tjenester**

2. **At udarbejde definitionen på universelle og monopoliserede tjenester**

3. **At sikre overensstemmelse mellem medlemsstaternes øvrige forpligtelser og EF's lovgivning og politik.**

4. **At adskille myndighedsfunktionen og de driftsmæssige funktioner.**

DEL II: FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED LEVERING AF UNIVERSEL TJENESTE

5. **Betingelserne for adgang til universel tjeneste skal være ens for alle.**

6. **Den universelle tjenestes takster skal stå i forhold til omkostningerne.**

7. **Kompensationsordninger mellem postvæsenerne skal afspejle udleveringsomkostningerne.**

8. **Der skal opstilles standarder for den universelle tjenstes service, og dens præstationer skal overvåges.**

DEL III: HARMONISERING OG SAMHØRIGHED

9. **Harmonisering er formålstjenlig i de tilfælde, hvor den gavner kunderne.**

10. **Samhørighedshensynet skal tilgodeses.**

Disse detaljerede forslag kan omsættes til gennemførelsesforslag, som behandles på de følgende sider.

DEL I: SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED DE GENERELLE REGLER OG FORSKRIFTER

1. AT OPRETTE UNIVERSELLE TJENESTER

Det vigtigste sociale krav til posttjenesterne er opretholdelse af den universelle tjeneste. Universel tjeneste kan, hvis der ikke tages hensyn til prisen, leveres på konkurrencevilkår (dvs. uden for den monopoliserede sektor). Men for at tjenesteydelserne kan leveres til en pris, som er overkommelig for alle, må indtægterne være tilstrækkelig store. Dette kan kun opnås ved hjælp af visse særlige eller eksklusive rettigheder - og derfor er der behov for monopoliserede tjenester. (Der kan godt være mere end én leverandør af monopoliserede tjenesteydelser i den enkelte medlemsstat, men det er ikke særlig sandsynligt. For ikke at komplicere tingene regnes der i forslagene kun med en enkelt leverandør af monopoliserede tjenesteydelser i hver medlemsstat - og det antages at være postvæsenet).

1.1 Der må træffes beslutning om en referencedefinition på den universelle tjeneste for hele EF. Definitionen skal tage hensyn til EF's sociale og økonomiske behov og til andre forpligtelser, ikke mindst over for Verdenspostforeningen (UPU). Medlemsstaterne kan dog udvide den definition, der skal benyttes på deres eget territorium, i overensstemmelse med deres lovlige offentlige interesser.

1.2 For at sikre universel tjeneste til en overkommelig pris må der oprettes en række monopoliserede tjenester. Listen over de tjenesteydelser, der kan indgå heri, bør udarbejdes på EF-plan.

1.3 I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør de monopoliserede tjenester ikke omfatte mere, end der kræves for at sikre den universelle tjeneste.

1.4 Alle tjenesteydelser uden for den monopoliserede sektor er underkastet fri konkurrence. Postvæsenerne kan også levere tjenesteydelser uden for den monopoliserede sektor.

2. AT UDARBEJDE DEFINITIONEN PÅ UNIVERSELLE OG MONOPOLISEREDE TJENESTER

De monopoliserede tjenester må defineres klart, så der kan skelnes skarpt mellem det, der tilhører den monopoliserede sektor, og det, der ikke gør. Definitionen på disse monopoliserede tjenester kræver langt mere arbejde, og dette arbejde bør udføres på grundlag af Rom-Traktatens konkurrenceregler.

Formålet med hele denne analyse er at finde frem til den mindst restriktive løsning. Forholdene i nogle medlemsstater tillader muligvis, at monopolerne kan få et mindre omfang end det, der fastsættes på EF-plan, men det skal stadig kunne sikre, at den universelle tjeneste udføres under forsvarlige økonomiske og finansielle forhold. Omvendt kan andre medlemsstater mene, at det EF-definerede monopol ikke er tilstrækkeligt til at sikre den universelle tjeneste. I så fald kan den pågældende medlemsstat overveje en mere restriktiv løsning, som dog stadig skal være i overensstemmelse med EF's lovgivning.

Den universelle tjeneste, som defineres på EF-plan, skal være obligatorisk i alle medlemsstater. De enkelte medlemsstaters myndigheder kan dog, hvis de tager hensyn til alle andre forpligtelser, beslutte, at levering af universel tjeneste skal være obligatorisk, også uden for monopolet. Foruden de monopoliserede universelle tjenesteydelser, som således skal leveres obligatorisk, kan der blive tale om visse obligatoriske tjenesteydelser, som ikke er monopoliserede, men hvortil der også kræves universel tjeneste, og at denne forpligtelse af myndighederne pålægges én eller flere virksomheder.

Andre virksomheder kan beslutte at levere universel tjeneste af kommercielle grunde. Den afgørende forskel er, om leveringen af universel tjeneste bygger på en forpligtelse. I disse forslag regnes der overalt med, at den universelle tjenestes leverandør er forpligtet til at levere den.

De enkelte postvæsener vil derfor være forpligtet til at levere universel tjeneste, således som denne defineres på nationalt plan og EF-plan. Forpligtelsen bør ikke pålægge postvæsenerne en urimelig økonomisk byrde. Hensigtsmæssige takstfastsættelsesordninger er derfor vigtige (se afsnit 7 og 8).

Omdeling og besørgelse af egen post.

2.1 Enhver enkeltperson eller ethvert foretagende har ret til at omdele sin egen post hvor som helst i EF eller selv transportere den til indlevering direkte hos postvæsenet i det land, hvor den skal omdeles.

2.2 Enhver enkeltperson eller ethvert foretagende har også ret til at indlevere sin post hos postvæsenet i et andet land med henblik på omdeling i et tredje eller forsendelse tilbage til sit eget. Hvis forsendelsen i sidste tilfælde ville have

opfyldt kriterierne for at være omfattet af monopol i den pågældende persons eller det pågældende foretagendes hjemland, skal omdelingen overlades til postvæsenet, og der skal betales en passende kompensation for omdelingsomkostningerne.

2.3 For at lette fortolkningen af forslagene i punkt 2.1-2 må EF udarbejde regler for søster- eller datterselskabers omdeling eller besørgelse af post i den samme eller andre medlemsstater.

Den ikke-monopoliserede sektor

2.4 Når der opstår nye tjenester (f.eks. elektronisk post), som adskiller sig radikalt fra de nuværende monopoliserede tjenester, skal disse nye tjenester betragtes som hørende til i den ikke-monopoliserede sektor. Det er imidlertid et princip, som må fraviges i særlige tilfælde. Under drøftelserne efter Grønbogens offentliggørelse vil de økonomiske og finansielle følger heraf blive analyseret.

2.5 Hvis en ny tjeneste senere bliver et nødvendigt element i den universelle tjeneste, kan det overvejes at lade den indgå i den monopoliserede sektor efter kriterierne i punkt 2.16-17.

2.6 Enhver tjenesteydelse, der ikke omfattes af monopol, er derfor ikke monopoliseret og bør leveres på frie konkurrencevilkår.

Den monopoliserede sektor

2.7 EF må gøre udarbejdelsen af definitionen på de tjenesteydelser, der kan omfattes af monopol, færdig. Disse tjenesteydelser kommer til at omfatte en række standardforsendelser (herunder breve og postkort) op til bestemte grænser, som beskrives i det følgende. De skal ikke omfatte f.eks. publikationer, forsendelser, som indeholder varer, eller eksprespost. Adresserede reklameforsendelser må helt naturligt overvejes anbragt i den ikke-monopoliserede sektor. Det må undersøges, hvilke følger liberaliseringen af adresserede reklameforsendelser får for den universelle tjeneste, og det bliver nødvendigt at indføre en passende kontrolordning for at hindre misbrug.

2.8 Da oprettelsen af monopoliserede tjenester kan begrundes med behovet for at sikre universel tjeneste til overkommelige priser, må omfanget af den universelle tjeneste, der er behov for i EF som helhed, fastsættes. (Behovet for universel

tjeneste defineres som brugerbehov, der kan variere med tiden.) Både den universelle tjenestes og monopolets omfang må nødvendigvis revideres med jævne mellemrum.

2.9 Med bistand fra de højtstående embedsmænds gruppe vedrørende post vil Kommissionen nedsætte en arbejdsgruppe, som skal foretage en detaljeret analyse af følgende spørgsmål: Økonomien i forbindelse med levering af universel tjeneste i EF; den monopoliserede sektors nødvendige omfang; den kontrol, som kræves for at beskytte den monopoliserede sektor. Arbejdsgruppen vil desuden analysere de enkelte liberaliseringsforanstaltningers økonomiske følger for den universelle tjeneste. Arbejdsgruppen skal være færdig med denne opgave senest et år efter grønbogens offentliggørelse. Analysen skal også føre til retningslinjer for de monopolgrænser, der skal fastsættes på EF-plan. (Forslag til fastsættelse af disse grænser findes i punkt 2.16-2.17).

2.10 Myndighederne i de enkelte medlemsstater fastsætter selv, hvilken universel tjeneste det skal være obligatorisk at levere på deres territorium. Når de gør det, vil de være nødt til at tage hensyn til de forpligtelser til universel tjeneste, som er fastsat på EF-niveau.

2.11 Medlemsstaterne kan beslutte, at deres monopoliserede sektor skal være mindre end den, EF har fastsat, men de skal stadig sikre universel tjeneste op til de grænser, som er afstukket af EF.

Monopoliserede tjenesteydelser - andre spørgsmål

2.12 Indenlandsk post, som ville være omfattet af den pågældende medlemsstats monopol, må ikke transporteres ud af denne medlemsstat af tredjemand for at skulle sendes tilbage til medlemsstaten. Post, der har sin fysiske oprindelse i et bestemt land (f.eks. i kraft af databehandling eller trykning), eller der underkastes en proces, som betyder en stor forøgelse af merværdien, skal betragtes som post med oprindelse i det pågældende land.

2.13 Det vil blive overvejet at anbringe tværnational EF-post (post fra én medlemsstat til en anden) i den ikke-monopoliserede sektor. Medlemsstater, der mener, at en sådan liberalisering kan bringe den universelle tjeneste i fare, kan benytte en mere

restriktiv løsning, forudsat den står i forhold til målsætningen og er forenelig med EF's lovgivning. Det vil blive nødvendigt at indføre passende kontrolordninger for at sikre, at indenlandsk post, der ellers skulle være omfattet af monopol, ikke overføres til det tværnationale postsystem af tredjemand (se punkt 2.12). Det anerkendes, at nogle medlemsstater kan få brug for en vis tilpasningsperiode for at gennemføre denne foranstaltning. Behovet for en sådan tilpasningsperiode og dennes længde (som kan være forskellig fra den ene medlemsstat til den anden) bør behandles under drøftelserne efter grønbogens offentliggørelse.

2.14 Det må overvejes at anbringe international post (dvs. post med oprindelse i en medlemsstat og bestemmelsessted uden for EF eller oprindelse uden for EF og bestemmelsessted i en medlemsstat) i den ikke-monopoliserede sektor. Medlemsstater, der mener, at en sådan liberalisering kan bringe den universelle tjeneste i fare, kan benytte en mere restriktiv løsning, forudsat den står i forhold til målsætningen og er forenelig med EF's lovgivning. Det vil blive nødvendigt at indføre passende kontrolordninger for at sikre, at indenlandsk post, der ellers skulle være omfattet af monopol, ikke overføres til det internationale postsystem af tredjemand (se punkt. 2.12). Det anerkendes, at nogle medlemsstater kan få brug for en vis tilpasningsperiode for at gennemføre denne foranstaltning. Behovet for en sådan tilpasningsperiode og dennes længde (som kan være forskellig fra den ene medlemsstat til den anden) bør behandles under drøftelserne efter grønbogens offentliggørelse.

2.15 AT en tjeneste omfattes af EF's definition på monopoliserede tjenester indebærer ikke nødvendigvis, at en medlemsstat skal lade den indgå i sin monopoliserede sektor.

Kriterier for fastsættelse af grænser

2.16 Kun tjenester med universelle forpligtelser kan betragtes som monopoliserede. Dog bør levering af forsendelser, som indeholder varer, og af tryksager (med forbehold af retningslinjerne for adresserede reklameforsendelser i punkt 2.7) ikke være monopoliserede, selv om disse tjenesteydelser indgår i forpligtelsen til universel tjeneste. Der er behov for et indholdskriterium, som kan sikre, at tryksager og forsendelser, der indeholder varer, holdes uden for monopolet.

2.17 **De forsendelser, der stadig vil kunne behæftes med monopol, er standardforsendelserne. Her vil kriterierne for fastsættelse af monopolets omfang være både vægt og pris. Der skal være forbindelse mellem disse to kriterier, og denne forbindelse skal kvantificeres. (På mellemlang eller længere sigt vil det muligvis være tilstrækkeligt med prisgrænser.)**

3. AT SIKRE OVERENSSTEMMELSE MELLEM MEDLEMSSTATERNES ØVRIGE FORPLIGTELSER OG EF'S LOVGIVNING OG POLITIK

Alle postvirksomheder (både private og offentlige), som leverer tjenesteydelser i EF, skal naturligvis overholde EF's lovgivning. Lovgivning af særlig betydning for postsektoren er (eller bliver) direktiver om databeskyttelse, indirekte beskatning og toldprocedurer. Som i alle andre sektorer skal der gøres en indsats for at mindske eventuelle spændinger mellem EF's forskrifter og politik på den ene side og forpligtelser i henhold til konventioner, medlemsstaterne har underskrevet, på den anden.

Til dette formål bør EF inddrages i udarbejdelsen af regler og forskrifter, som kan påvirke dets postsektor. Det bør derfor ansøge både UPU og CEPT om observatørstatus. UPU er et organ under FN, og EF har observatørstatus i FN.

3.1 **EF bør deltage aktivt i UPU's fremtidige kongresser for at være med til at sikre, at der ikke opstår spændinger mellem kongressens afgørelser og forpligtelser i henhold til Rom-Traktaten, anden EF-lovgivning eller EF's postpolitik.**

3.2 **Navnlig er anvendelse af UPU-konventionens artikel 25 uhensigtsmæssig i EF. Den må derfor afløses af en mindre restriktiv foranstaltning, som stadig fastslår, at det er forbudt at lade tredjemand transportere post ud af en medlemsstat for at sende den tilbage dertil, hvis postvæsenets eksklusive rettigheder i denne medlemsstat (som nævnt i punkt 2.12) krænkes ved det.**

3.3 **EF bør søge at få observatørstatus i Verdenspostforeningen (UPU).**

3.4 **EF vil undersøge, hvorledes det kan forhindres, at post føres ud af EF og sendes tilbage med det formål at omgå EF's takst- og terminalafgiftspolitik, og vil derpå fremsætte forslag herom (se forslagene i afsnit 6 og 7).**

4. AT ADSKILLE MYNDIGHEDSFUNKTIONEN OG DE DRIFTSMÆSSIGE FUNKTIONER

For at sikre, at brugernes interesser tjenes på bedst mulig måde ved objektiv behandling af alle virksomheder, er det vigtigt, at myndighedsfunktionen og de driftsmæssige funktioner adskilles. Hvis myndighedsfunktionen er uafhængig, vil den bedre kunne skabe balance mellem offentlige og private virksomheder og mellem virksomheder med og uden monopol. Den vil kunne overvåge de monopoliserede tjenesters effektivitet og påse, at leverandøren både sikrer en god universel tjeneste og opfylder de øvrige forpligtelser i forslagene 5, 6 og 8. (Den skal også påse, at brevhemmeligheden overholdes). I givet fald må den overveje, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvis præstationerne ikke lever op til forpligtelserne.

4.1 **I hver medlemsstat skal myndighedsfunktionen være adskilt fra de driftsmæssige funktioner.**

4.2 **Myndighederne er ansvarlige for den praktiske udførelse af Fællesskabets postpolitik i medlemsstaterne, det gælder navnlig det princip, at monopolet skal stå i forhold til hensigten, nemlig at sikre universel tjeneste (som nævnt i punkt 1.2).**

4.3 De enkelte medlemsstaters myndigheder skal sikre, at det klart fremgår af medlemsstaternes lovgivning, hvilke af de tjenesteydelser, som ifølge EF's forskrifter kan monopoliseres, det faktiske monopol omfatter. Alle andre tjenesteydelser bør betragtes som ikke-monopoliserede.

4.4 Myndighederne skal sikre, at andre virksomheder respekterer monopolindehaverens eksklusive rettigheder.

4.5 Myndighederne skal sikre, at monopolindehaveren opfylder sine forpligtelser, herunder forpligtelsen til at behandle alle kunder ens.

4.6 Myndighederne skal skaffe bindende tilsagn fra den universelle tjenestes leverandør om overholdelse af brevhemmeligheden.

4.7 Myndighederne skal aftale med den universelle tjenestes leverandør(er), hvilken servicekvalitet denne er forpligtet til at levere. Det regulerende organ skal kunne garantere, at offentliggjorte præstationsresultater er pålidelige.

4.8 Der skal fastsættes en passende gennemsigtighedsgrad, både når det gælder adgang til netværket og de omkostninger, adgangspriserne bygger på.

4.9 Hvis monopolindehaveren konkurrerer uden for monopolet, kan han af økonomiske og kommercielle grunde levere de ikke-monopoliserede tjenesteydelser gennem samme netværk som den universelle tjenestes monopoliserede tjenesteydelser. Myndighederne skal i så fald sikre, at der ikke forekommer krydssubsidiering fra den monopoliserede til den ikke-monopoliserede sektor.

4.10 Myndighederne skal sikre, at private firmaer (som konkurrerer med postvæsenet uden for monopolet) har adgang til de monopoliserede tjenesteydelser i den udstrækning, private firmaer har brug for det for at kunne levere de ikke-monopoliserede tjenesteydelser, de tilbyder. (Se også punkt 5.3).

4.11 De kompetente myndigheder i medlemsstaterne eller EF skal sikre, at almindelig lovgivning, som gælder for postsektorens ikke-monopoliserede tjenesteydelser, ikke giver nogen af de virksomheder, som konkurrerer i den ikke-monopoliserede sektor, en urimeligt fordelagtig eller ugunstig stilling.

DEL II: FORPLIGTELSER I FORBINDELSE MED LEVERING AF UNIVERSEL TJENESTE

5. BETINGELSERNE FOR ADGANG TIL UNIVERSEL TJENESTE SKAL VÆRE ENS FOR ALLE

Reglen må være, at alle den universelle tjenestes brugere (kunder) behandles ens. Når det er slået fast, må det erkendes, at kunderne har forskellige behov og kan samarbejde med den universelle tjenestes leverandør i forskelligt omfang. Det er til dels et spørgsmål om størrelse, men især et spørgsmål om evne til at klargøre posten på en sådan måde, at den letter postbehandlingen for den universelle tjenestes leverandør og sætter ham i stand til at tilbyde rabatter.

5.1 Betingelserne for adgang til universelle tjenesteydelser bør være ens for alle kunder, som opfylder de samme forsendelsesbetingelser.

5.2 Alle universelle tjenester bør stille kontraktfaciliteter til rådighed for store kunder (se også punkt 9.3).

5.3 De universelle tjenesteydelsers leverandører skal tilbyde alle potentielle kunder disse tjenesteydelser på samme vilkår, selv om disse kunder er deres konkurrenter i den ikke-monopoliserede sektor.

5.4 Det må erkendes, at almindelig tværnational udveksling mellem postvæsenerne gennem det internationale postsystem ikke udelukkende er kommerciel, og at det derfor kan være nødvendigt at gøre betingelserne for det ene postvæsens adgang til at indlevere post hos det andet anderledes end de normale kommercielle betingelser. Afsenderpostvæsenet skal imidlertid også kunne få adgang til modtagerpostvæsenets indenlandske universelle tjeneste som kunde. Adgangen skal ske på samme vilkår, som tilsvarende brugere får.

5.5 De universelle tjenesters forsendelsesbetingelser, takster (herunder standardrabatter) og servicemålsætninger skal alle offentliggøres.

6. DE UNIVERSELLE TAKSTER SKAL STÅ I FORHOLD TIL DE GENNEMSNITLIGE OMKOSTNINGER

Det ledende princip bør være, at taksterne skal stå i forhold til de gennemsnitlige omkostninger. Konsekvent anvendelse af dette princip er den bedste garanti for posttjenesternes økonomiske sundhed. For at sikre, at alle får en reel behandling, bør krydssubsidiering fra én tjenestegren til en anden eller på grund af rabatter fra én kundegruppe til en anden indskrænkes til det mindst mulige og gradvis afskaffes. (Dog skal geografisk krydssubsidiering stadig være tilladt). Rabatpolitikken er særlig vigtig: i almindelighed bør rabatter være knyttet til omkostningsbesparelser (de kan omfatte reducerede enhedsomkostninger, som skyldes øgede mængder).

6.1 Taksterne for universelle tjenesteydelser skal være nøje forbundet med omkostningerne. Målet er, at taksterne for de enkelte tjenesteydelser skal bygge på disse tjenesteydelsers gennemsnitlige omkostninger. Takstfordele skal mindst dække marginalomkostningerne.

6.2 Hvis subsidier anses for nødvendige, skal deres formål, deres værdi og deres rækkevidde være gennemsigtig.

6.3 Hvis takstfordele er berettigede, skal de på en gennemskuelig måde stilles til rådighed for alle brugere, som opfylder betingelserne for at få dem, uanset hvilket land, de har hjemsted i.

6.4 Krydssubsidiering fra monopoliserede tjenester til ikke-monopoliserede kan i almindelighed ikke accepteres. Dog kan krydssubsidiering tillades i geografiske områder af hensyn til takstudligningen (se punkt 6.5) og fra den ikke-monopoliserede sektor til den monopoliserede. Der kan også foretages krydssubsidiering fra den monopoliserede sektor til den ikke-monopoliserede, hvis det er nødvendigt for at sikre den universelle tjeneste, og hvis det er foreneligt med konkurrencereglerne (se punkt 6.6).

6.5 Geografisk krydssubsidiering er tilladt, hvis den er nødvendig for at opnå enhedstakst for en bestemt tjenesteydelse, og enhedstaksten anses for ønskelig.

6.6 Det er muligt, at nogle obligatoriske, ikke-monopoliserede tjenesteydelser kun kan leveres med tab i bestemte geografiske områder. I så fald bør tabene begrænses til de pågældende områder og kan finansieres enten ved støtte udefra eller ved krydssubsidiering. Finansieringen skal være fuldstændig gennemsigtig, så den leverandør, som er forpligtet til at levere den

ikke-monopoliserede tjenesteydelse, ikke kan fastsætte urimelige priser.

6.7 I den monopoliserede (konkurrencefrie) sektor skal rabatter til store kunder (til gengæld for klargøring af posten) i almindelighed stå i forhold til de omkostningsbesparelser, tjenesteydelseleverandøren opnår. Postvæsenerne må undgå at give de universelle tjenesters kunder rabatter, som ikke står i forhold til omkostningsbesparelserne. De må undgå kontraktmæssig sammenkobling af betingelserne for brug af universelle tjenester og betingelserne for brug af tjenester, som ikke er monopoliserede og ikke obligatoriske.

6.8 Fordelagtige takster eller takstfrihed, som skyldes regeringsbeslutninger (f.eks. for pressemateriale og bøger eller blindepost) skal være resultatet af gennemsigtig behandling.

7. KOMPENSATIONSORDNINGER MELLEM POSTVÆSENERNE SKAL AFSPEJLE UDLEVERINGSOMKOSTNINGERNE

Indtægterne for afsendt post går til den virksomhed, som indsamler posten. Er der tale om tværnational post, som indsamles af ét postvæsen og omdeles af et andet, er det afsenderpostvæsenet, som modtager indtægterne fra kunderne. En stor del af omkostningerne afholdes imidlertid af modtagerpostvæsenet, som omdeler posten. Det er derfor nødvendigt med en eller anden betalingsordning for at skaffe modtagerpostvæsenet økonomisk kompensation for udleveringsomkostningerne.

De nuværende ordninger for betaling mellem postvæsenerne (kaldt terminalafgifter) bygger ikke på omkostningerne og fører således til betydelige misforhold mellem godtgørelsen og de faktiske udleveringsomkostninger. Det princip, at takster skal bygge på omkostningerne, bør også gælde for postvæsenernes indbyrdes kompensationsordninger.

7.1 Taksterne for postvæsenernes indbyrdes kompensation for udlevering af hinandens post (terminalafgifter) bør afspejle de faktiske modtagelsesomkostninger.

7.2 Da de indenlandske takster skal stå i forhold til omkostningerne, bør taksterne for kompensation mellem postvæsenerne bygge på den indenlandske takst udleveringssats med et vist tillæg for at dække den nødvendige ekstra behandling og fortjenesten.

7.3 Der bør oprettes en arbejdsgruppe, som skal forberede grundlaget for en revideret kompensationsordning, der skal anvendes i EF. Gruppen skal fremlægge sine forslag senest 12 måneder efter oprettelsen.

7.4 Der bør gøres en indsats for at få andre postvæsener, der udveksles post med, til at overtage det EF-princip, at postvæsenernes ordninger for indbyrdes kompensation skal bygge på omkostningerne. En passende ramme for denne indsats kan være UPU og den europæiske konference af post- og teleadministrationer (CEPT).

8. DER SKAL OPSTILLES SERVICESTANDARDER FOR DE UNIVERSELLE TJENESTER, OG DERES PRÆSTATIONER SKAL OVERVÅGES

Begrundelsen for at oprette monopoliserede tjenester er de samfundsmæssige behov for universel tjeneste. Den faktiske servicepræstation er derfor afgørende, når det gælder om at sikre, at de samfundsmæssige behov opfyldes. Der må derfor opstilles standarder, præstationerne må overvåges, og der må udarbejdes kontrolsystemer. Det skal understreges, at disse standarder kun er tærskler - men den universelle tjenestes leverandører bør alligevel forsøge at opnå præstationer, som ligger over standarderne.

8.1 Der må fastsættes EF-servicestandarder for tjenesteydelser, der ifølge EF's definition skal leveres obligatorisk som universel tjeneste. Præstationerne i forbindelse med både indenlandsk post og EF-post skal overvåges, og resultaterne skal offentliggøres.

8.2 Medlemsstaterne må afgøre, om der skal være nationale standarder for post, der omfattes af en national forpligtelse til universel tjeneste (som er mere omfattende end EF's definition). Sådanne nationale standarder, som adskiller sig fra EF-standarderne, skal, hvis de er nødvendige, alt i alt være strengere end EF-standarderne.

8.3 For at udarbejde EF-standarderne bør Kommissionen nedsætte en arbejdsgruppe, hvori medlemsstaterne er repræsenteret. Gruppen vil få brug for bidrag fra myndighederne, monopolindehaverne, de brugere, som har indgået kontrakt, og forbrugerne.

8.4 Præstationsstandarderne bør være stramme, men opnåelige. De skal bygge på EF's definition af universel tjeneste. Hertil kræves indsamling fra alle postkasser og postkontorer mindst én

gang hver arbejdsdag og omdeling til alle adressater mindst én gang hver arbejdsdag. Eventuelle fravigelser af dette generelle krav bør kun ske i yderste undtagelsestilfælde og skal undersøges meget omhyggeligt.

8.5 EF skal kun have et system for overvågning af omdelingstjenestens præstationer. Dette system skal måle præstationerne gennem hele forløbet, fordi kundernes erfaringer med tjenesten kun kan måles nøjagtigt på denne måde.

8.6 Hvis den eksisterende tjeneste ligger langt under den ønskede standard, skal de myndigheder, som er ansvarlige for, at virksomhederne opfylder deres forpligtelser, opstille midlertidige mål, som leder frem mod standarden.

8.7 De nationale myndigheder bør bistås af et udvalg, som repræsenterer brugerne. Udvalget bør sammensættes af et repræsentativt tværsnit af brugerne og omfatte repræsentanter for forbrugerorganisationerne.

8.8 Der er også brug for EF-standarder for kundepleje, navnlig for den maksimalt acceptable periode for behandling af forespørgsler eller klager. Der er muligvis brug for forskellige standarder for indenlandsk post og EF-post.

DEL III: HARMONISERING OG SAMHØRIGHED

9. HARMONISERING ER HENSIGTSMÆSSIG, NÅR DEN ER TIL GAVN FOR KUNDERNE

Jo større den konkrete fordel er for kunderne, desto stærkere er argumentet for harmonisering. De mest oplagte fordele nås ved en vis harmonisering af adgangsbetingelserne og harmonisering af servicestandarderne og overvågning af præstationerne (beskrevet i forslag 8). Hvis fordelene ved harmonisering i den monopoliserede sektor er tilstrækkelig store, kunne harmoniseringen endda være obligatorisk. For den ikke-monopoliserede sektors vedkommende kunne der være tale om en henstilling.

9.1 Fællesskabet må fremme en passende harmonisering for at forbedre serviceniveauet og hjælpe de potentielle kunder.

9.2 Betingelserne for adgang til brug af EF's postvæseners universelle tjenester bør gøres så ensartede som muligt.

9.3 Alle EF's postvæsener bør tilbyde store brugere adgang til de universelle tjenester på kontrakt. Der bør opstilles en række minimale betingelser, som er fælles for alle postvæsener, for de brugere, som ønsker at indgå kontrakt. Betingelserne skal omfatte rabatter for forhåndssortering. Disse rabatters størrelse kan variere fra det ene postvæsen til det andet.

9.4 Takststrukturerne skal undersøges for at gøre dem mere ensartede.

9.5 EF vil undersøge, om det ville være fordelagtigt at gøre klassificeringssystemet mere ensartet. (På nuværende tidspunkt foretager nogle postvæsener en opdeling efter indhold i breve og tryksager, mens andre klassificerer efter hastighed i A- og B-post.)

9.6 Driftsmæssig harmonisering drejer sig om behovet for den mest væsentlige driftskompatibilitet. Der er behov for enighed om visse tekniske standarder (f.eks. for postvæsenets elektroniske post eller for stregkodesystemer, som benyttes i driften) for at forbedre tjenesten.

9.7 Der bør nedsættes en arbejdsgruppe, som skal analysere, hvilke harmoniseringsforanstaltninger der er nødvendige eller ønskelige. Arbejdsgruppen får brug for bidrag fra repræsentanter for brugerne (herunder forbrugerne), de private firmaer og postvæsenerne.

10. SAMHØRIGHEDSHENSYNET SKAL TILGODESES

Det er vigtigt hele tiden at være opmærksom på behovet for at sikre, at EF har en effektiv postsektor, som opfylder postbehovene i hele EF. De fleste af de nødvendige forbedringer kan opnås ved hjælp af bedre drift. Dog kan der blive behov for en vis kapitalinvestering, der navnlig i de ugunstigt stillede regioner kan indebære betydelige økonomiske byrder.

10.1 Der kræves yderligere arbejde for at afgøre det nøjagtige omfang af de angivne retningslinjers økonomiske og finansielle følger, når det gælder styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed.

BILAG

FORTEGNELSE OVER BILAG

1. **Oversigt over posttjenester**

2. **Postsektoren rent statistisk**

3. **Postbesørgelsen og postnettet**

4. **Oversigt over lovgivningen i EF-landene**

5. **EF-retsakter om postsektoren**

6. **Verdenspostkonventionen - de vigtigste artikler**

7. **Kvaliteten af posttjenesten**

8. **Terminalafgifter**

9. **Remail**

10. **Postnumre og postkoder**

11. **Postmaterielindustrien**

12. **Postvæsenets elektroniske post**

13. **Postforsendelser af oplysende og kulturel karakter**

14. **Takster**

15. **Postbesørgelsen inden for EF**

16. **Kriterier for afgrænsningen af monopolområdet**

Ordliste

BILAG 1: OVERSIGT OVER POSTTJENESTER

1. INDLEDNING

Posttjenesterne omfatter både regulære posttjenester (som varetages af postvæsenerne og af private firmaer) og postale finansielle tjenesteydelser (der leveres af postvæsenerne). Rent omsætningsmæssigt stammer 78% af indtægterne i postsektoren fra regulære posttjenester og 22% fra finansielle tjenesteydelser (sidstnævnte omfatter også indtægter fra en række særlige postservicetilbud samt diverse andre tjenesteydelser). For postvæsenerne alene udgør indtægterne fra de regulære posttjenester 67% og fra de finansielle tjenesteydelser 33%.

Grønbogen er koncentreret om de regulære posttjenester. De postale finansielle tjenesteydelser skal snarere ses i sammenhæng med den finansielle sektor som helhed. Hertil kommer, at de lovgivningsmæssige aspekter er mere komplicerede for de regulære posttjenester. I dette bilag vil man dog tilstræbe at redegøre i store træk for begge typer posttjeneste. Desuden vil man komme ind på beslægtede tjenester.

2. REGULÆRE POSTTJENESTER

2.1. DEFINITIONER

Der findes tre kategorier af regulære posttjenester - breve, pakker og ekspresforsendelser. Der er tale om adskillige overlapninger mellem disse tre kategorier.

Breve kan normalt adskilles fra pakker på grundlag af vægten (i visse tilfælde med en noget kunstig sondring mellem de to ved 2 kg) eller på grundlag af indholdet (idet breve defineres som indeholdende meddelelser og pakker som indeholdende varer). Ekspresforsendelserne omfatter både ekspresbreve (dokumenter) og ekspresspakker. De adskiller sig hovedsagelig fra almindelige brev- og pakkeforsendelser ved hurtigheden og eventuelt også ved større sikkerhed i forsendelsesformen.

2.2. LEVERANDØRER AF POSTTJENESTER

BREVE

For så vidt angår breve, har postvæsenerne næsten alle steder et fuldstændigt monopol. Som det fremgår af selve grønbogen, er der visse private firmaer, der tilbyder konkurrerende brevtjenester, uanset om det er lovligt eller ej. Det omfatter city mail, dokumentudveksling og remail (se afsnit 2.5.).

Alle postvæsener opdeler i praksis brevpost i to kategorier. I ni medlemsstater er disse to kategorier henholdsvis breve og postkort (ofte betegnet LC ("Lettres et Cartes" på fransk) og tryksager og småpakker (ofte betegnet som AO, "Autres Objets" på fransk). Tre postvæsener, nemlig det danske, det portugisiske og det britiske, klassificerer forsendelserne efter hurtighed, opdelt i første- og andenklassespost (eller prioriteret og ikke-prioriteret post). Sidstnævnte sondring afspejler i højere grad driftsomkostningerne og måske også kundernes præferencer.

De fleste postvæsener tilbyder deres større kunder særlige kontrakter, så kunderne selv kan varetage en del af forsendelsesprocessen. (De bedste eksempler på sådanne aktiviteter er forsortering eller "opvask" - dvs. en vis del af sorteringsprocessen inden indleveringen - og konvolutering). Visse postvæsener tillader også private firmaer at udføre sådanne aktiviteter for de kunder, som forsendelserne hidrører fra. Desuden er der mulighed for, især i forbindelse med direct mail, at specialiserede firmaer kan varetage selve den fysiske fremstilling af posten.

PAKKER

Pakketjenester besørger normalt individuelle vareforsendelser op til en grænse på måske 30 kg. Men de private pakketjenester og nu også flere postvæsener besørger i dag også langt større forsendelser, som oftest pakket på paller. Pakketjenesterne tilbyder normalt kunderne valget mellem kortere eller længere forsendelsestid.

Der er fri konkurrence mellem pakketjenesterne. Bortset fra i to lande konkurrerer postvæsenerne i samtlige medlemsstater på pakkemarkederne i deres respektive lande.

EKSPRESFORSENDELSER

Ekspresbesørgelsen er normalt også underlagt fri konkurrence. (Kun i tre medlemsstater har postvæsenerne fortsat monopol på sådanne forsendelser). Der er en tendens til, at de private eksprestjenester koncentrerer sig om enten regionale, nationale eller internationale forsendelser. Der er også tale om en vis form for specialisering mellem ekspresbesørgelse af dokumenter (postmeddelelser, der sendes som ekspresforsendelser) og "ikke-dokumenter" (eksprespakker indeholdende varer).

2.3. ANVENDELSESOMRÅDER

Almindelige breve og ekspresbreve repræsenterer kommunikationstjenester. (Alternative kommunikationsmidler er telefon, telefax og elektronisk dataudveksling (EDI), som alle konkurrerer indirekte med posttjenesterne). Almindelige pakker og eksprespakker repræsenterer vareudbringningstjenester (alternativer hertil er andre former for udbringningsservice).

Udover dette generelle princip er der to særlige anvendelsesområder, der bør nævnes her. Postordresystemet (der sælger varer til kunder via posten) anvender pakketjenester til distribution af varer. Annoncører anvender brevtjenester til at sende direct mail.

2.4. SÆRLIGE BREVTJENESTER

Alle tjenester tilstræber tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne "skræddersyes" efter de større kunders behov, men postvæsenernes brevtjeneste omfatter nogle specifikke varianter, hvoraf nogle har ganske særlig juridisk betydning. De vigtigste er nok følgende:

- værdibreve
- rekommanderede breve
- indleverings-/afleveringsattest

- ekspresforsendelse (som normalt mod betaling af et tillæg udbringes hurtigere end almindelige breve)

- forsendelse af hele postsække (de såkaldte M-sække), der indeholder en vis mængde tryksager til samme adressat

- postboks (hvor en kunde kan leje en boks på et postkontor, hvori posten afleveres)

- poste restante (hvor posten i en begrænset periode opbevares på et postkontor, indtil den afhentes af den pågældende adressat).

2.5. ANDRE POSTTJENESTER

Nye former for posttjenester er under udvikling. Normalt er der fri konkurrence inden for de nye tjenester, men visse af de nævnte tjenesters juridiske status - det er især tilfældet for remail - er ikke afklaret. Andre tjenester, som f.eks. city mail, er tilsyneladende ulovlig (bortset fra i Spanien), men eksisterer alligevel.

POSTVÆSENETS ELEKTRONISKE POST

I bilag 12 er der gjort nærmere rede for en "hybrid" tjeneste, der tilbyder teletransmission af en meddelelse, fjernudprintning og derefter udbringning med posten. Postvæsenerne tilbyder også en offentlig telefaxtjeneste, den såkaldte Postfax. Visse postvæsener tilbyder nu også en tjeneste, der er baseret på elektronisk dataudveksling.

DOKUMENTUDVEKSLING

Der er tale om en form for postboksordning, hvor kunderne kan aflevere post direkte i andre kunders bokse og hente egen post, som er blevet afleveret på samme måde af andre kunder. I hvert fald i Det Forenede Kongerige er det tilladt i visse tilfælde at levere post direkte til hinanden.

REMAIL

Der er tale om en international brevposttjeneste. Den tilbydes af private firmaer, normalt i samarbejde med mindst ét postvæsen.

DIREKTE UDBRINGNING

Det er private firmaer, der udbringer forsendelser af hastende karakter, og det findes normalt kun i de større byer.

CITY MAIL

Der er tale om private firmaers udbringning af breve i samme by, hvori de er indsamlet. (Dette er tilladt i Spanien).

ADRESSELØSE FORSENDELSER

Der er tale om postbesørgelse af uadresseret reklamemateriale til nærmere bestemte modtagergrupper. (I modsætning til adresseret direct mail, der udbringes til angivne privatpersoner eller organisationer).

2.6. POSTBESØRGELSEN

De operationer, der ligger til grund for de forskellige posttjenester, er beskrevet mere detaljeret i bilag 3. Her skal det blot understreges, at de forsendelser, der indgår i hver enkelt af de tre kategorier af tjenester, ikke er homogene. For eksempel kan breve være alt muligt lige fra almindelige forsendelser i C5-størrelse til forsendelser i A4-størrelse og pakker, der vejer op til 2 kg, eller bøger, der vejer op til 5 kg.

Pakketjenesterne dækker forsendelser af meget forskellig vægt, lige fra det meget lette (et halvt kg) op til forsendelser på hele paller. Eksprestjenesterne dækker det samme spektrum, men her er man desuden ofte nødsaget til at sondre mellem dokumenter (ekspresbreve) og varer (eksprespakker). Denne mangel på ensartethed i de forsendelser, der behandles, gør de regulære posttjenester langt mere komplicerede, end man skulle tro (bilag 3 indeholder en mere detaljeret beskrivelse af selve postbesørgelsen).

2.7. RESUMÉ

Størsteparten af al post hidrører fra organisationer. Med hensyn til anvendelsesområder (hermed menes de delmarkeder, der benytter posttjenester) skal nævnes de vigtigste (anført i rækkefølge efter, hvor store indtægter de indbringer): postordre, reklame, forlagsvirksomhed, finansielle tjenesteydelser, industri og offentlig forvaltning.

Tabel 1 er en oversigt over, hvor store indtægter der stammer fra de forskellige kategorier af posttjenester (angivet i % af den samlede omsætning for posttjenester):

Tabel 1: *Posttjenester - indtægter i % pr. kategori og leverandør (1988)*

Kategorier af posttjenester	Postvæsener	Private Firmaer	I alt
Breve	45,7	2,2	47,9
Pakker	6,5	10,9	17,4
Ekspres	4,3	30,4	34,7
I alt	56,5	43,5	100,0

Kilde: KEF (indsamlet fra flere kilder).

Tabel 2 indeholder en oversigt over de vigtigste regulære posttjenester. For så vidt angår brevtjenester, skal det nævnes, at grænsen mellem LC- og AO-tjenester til tider kan være noget flydende. Desuden skal man ikke tro, at hver enkelt af de nævnte tjenester i sig selv er homogen. I bilag 3 redegøres der mere detaljeret for de praktiske forskelle mellem de forskellige former for post, der kan forsendes i en og samme forsendelseskategori.

Tabel 2: *Oversigt over regulære posttjenester*

A. BREVE

A.1. STANDARDBREVTJENESTER (der tilbydes af postvæsenerne)

* "højere prioriterede forsendelser"
  - enten LC ("lettres et cartes"), der omfatter breve og postkort,
  - eller "førsteklassespost", der dækker forsendelser, der skal udbringes den følgende hverdag.

* "lavere prioriterede forsendelser"
  - enten AO ("autres objets"), der omfatter tryksager og småpakker,
  - eller "andenklassespost" (økonomibreve), der omfatter langsommere forsendelser (med udbringning to til tre hverdage efter indsamlingen).

Standardbrevtjenester omfatter både indenlandske forsendelser og udlandsforsendelser. For udlandsforsendelser sondres der normalt mellem LC og AO i overensstemmelse med Verdenspostforeningens (UPU) retningslinjer.

A.2. SÆRLIGE BREVTJENESTER (der tilbydes af postvæsenerne)

Disse tjenester omfatter:

* værdibreve
* rekommanderede breve
* indleverings-/afleveringsattest
* ekspresbreve
* postsække
* postbokse
* poste restante.

A.3. NYE BREVTJENESTER

Nye (eller nyere) tjenester omfatter:

* postens elektroniske post (herunder Postfax)
* dokumentudveksling
* remail
* direkte udbringning
* city mail
* adresseløse forsendelser

B. PAKKER

* Normalt op til 30 kg pr. forsendelse, men nu accepteres de fleste steder også tungere forsendelser
* normalt mulighed for at vælge, hvor hurtigt forsendelsen skal besørges

C. EKSPRES

* Ofte opdelt i:
  - dokumenter (meddelelser, der forsendes ekspres)
  - ikke-dokumenter (eksprespakker indeholdende varer).

3. POSTVÆSENERNES FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

De finansielle tjenesteydelser kan opdeles i to hovedgrupper: Finansielle posttjenester (såsom postordre, postchèques osv.) og andre finansielle produkter (såsom opsparingskonti og en lang række transaktioner, der går under betegnelsen "giro").

Postvæsenerne har traditionelt haft til opgave at levere let tilgængelige finansielle tjenesteydelser både inden for de enkelte medlemsstater og internationalt. De mere traditionelle tjenester på dette område omfatter postanvisninger, postchèques og postopsparingskonti. Tabel 3 indeholder en fuldstændig oversigt over de finansielle tjenesteydelser, der tilbydes af postvæsenerne.

Indtægterne fra disse tjenester hjælper postvæsenerne til at opnå balance på deres driftsregnskab.

Der er forskel fra medlemsstat til medlemsstat på, i hvilket omfang disse tjenester benyttes, og det hænger sammen med følgende faktorer:

- Udbredelsen af kommercielle bankfaciliteter, først og fremmest i fjerntliggende områder, samt de indbyrdes arbejdsrelationer mellem de eksisterende bankfaciliteter;

- holdninger i offentligheden til brugen af banker og de faciliteter, de kan tilbyde, som i sig selv i et vist omfang afspejler samfundets og dets banksystems udviklingsniveau;

- regulering fra det offentliges side med henblik på enten at fremme eller begrænse udviklingen af giro- og postsparebankstransaktioner.

I EF som helhed er forholdene dog særdeles forskelligartede. I visse medlemsstater tilbyder nationale girobanker alle former for banktjenester på linje med de kommercielle banker, medens giroaktiviteten i andre medlemsstater er begrænset til postchèques, og i mindst ét medlemsland er selv denne aktivitet ikke tilladt.

For næsten alle postvæsener har det store udbud af faciliteter på posthusene resulteret i, at postvæsenerne i vidt omfang anvendes til at betjene det offentlige og ofte varetager transaktioner såsom udbetaling af pensioner, sociale ydelser, licens- og skattebetalinger og betalinger til offentlige forsyningsselskaber for f.eks. vand og telefon.

De steder, hvor der er indført sådanne ordninger, tilbydes de normalt gratis til det offentlige, men det kan diskuteres, om der ikke bør betales et vist gebyr i forhold til, hvad det koster at levere de pågældende tjenesteydelser.

Tabel 3: *Oversigt over finansielle tjenester, der tilbydes af postvæsenerne*

A. POSTALE FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

A.1. BETALINGSMULIGHEDER VIA POSTVÆSENET

* postanvisninger, internationale postanvisninger
* postchèques
* pengeforsendelser

B. GENERELLE FINANSIELLE TJENESTER

B.1. GIROBANKOPERATIONER

* elektroniske betalingsmidler
  - betalingskort
  - ATM-girobankkort
* girokonti/ind- og udbetalinger
* udenlandsk valuta
* realkredit

B.2. POSTSPAREBANKOPERATIONER

* opsparingskonti
* køb af statslige værdipapirer

B.3. ANDRE BETALINGER

* pensioner
* sociale ydelser
* licens- og skattebetalinger
* betalinger til offentlige forsyningsselskaber

4. SÆRLIGE SERVICETILBUD TIL POSTKUNDERNE

For så vidt angår postvæsenernes almindelige posttjenester, består de vigtigste funktioner ved skrankerne i posthusene i salg af frimærker og information i brugen af posttjenesterne. Med undtagelse af Belgien og Portugal tillader alle postvæsener nu frimærkesalg også uden for posthusene.

Posthusene kan også tilbyde kreditordninger for frankeringsmaskiner og derefter modtage forsendelser, der er betalt med frankostempler. Der tilbydes også andre mere specialiserede tjenester såsom salg af filatelistiske produkter eller emballage til postforsendelser.

Ligesom for postvæsenerne kommer langt størsteparten af de private posttjenesters postmængder fra større kunder, hvis forsendelser indsamles direkte hos afsenderne. Men stadig flere private firmaer opretter faciliteter, hvor mindre kunder (eller endog privatpersoner) kan benytte deres servicetilbud. Flere private posttjenester har nu

koncessionerede kontorer rundt omkring til indlevering af mindre forsendelser; desuden investeres der i oprettelse af en række postservicekontorer til samme formål.

Tabel 4 nedenfor indeholder en oversigt over de særlige servicetilbud til postkunder.

Tabel 4: *Oversigt over særlige servicetilbud til postkunder*

POSTVÆSENERNE	PRIVATE POSTTJENESTER
- frimærkesalg - kredit for frankeringsmaskiner - filatelistiske produkter - salg af emballage - koncessionerede post-ekspeditionssteder (IRL og UK)	- koncessionerede indleveringssteder - regulære postservicekontorer

5. ANDRE FRAGTTJENESTER

De fleste private firmaer, der tilbyder posttjenester, arbejder først og fremmest som fragtvirksomheder. De pakketjenester, de kan tilbyde, indgår normalt som led i deres almindelige fragtfunktioner (selv om de muligvis varetages af separate netværk). Når de også tilbyder ekspresbesørgelse, er denne service normalt helt adskilt fra de øvrige funktioner.

Mens de private posttjenester har udvidet deres tilbud til at omfatte mindre fragtforsendelser, er nogle af postvæsenerne begyndt at bevæge sig ind på det almindelige fragtmarked. Flere postvæsener accepterer nu forsendelser, der ligger et godt stykke over den "traditionelle" maksimumvægt for pakker på 30 kg. I visse tilfælde varetages sådanne større fragtforsendelsesfunktioner via det sædvanlige pakkeforsendelsesnet, men normalt er det dog via separate netværk.

Pakke- og eksprestjenesterne er også begyndt at tilbyde oplagringsfaciliteter for at imødekomme kundernes behov i forbindelse med "just-in-time"-levering. De bliver derfor i stigende grad involveret i lagerkontrolfunktioner på kundernes vegne og kan endog påtage sig at udføre simple samleoperationer.

Tabel 5 nedenfor indeholder en oversigt over disse andre fragttjenester af betydning for postsektoren.

Tabel 5: *Transport- og fragttjenester*

TRANSPORT OG UDBRINGNING	DERTIL KNYTTEDE AKTIVITETER
Almindelig transport Fragtforsendelser Særlige udbringningstjenester	Opbevaring Lagerkontrol "Just-in-time"-tjenester

6. ANDRE TILBUD FRA POSTVÆSENERNE

Posthusene anvendes i stigende grad til salg af tjenesteydelser, der ligger uden for de traditionelle offentlige tjenester og servicetilbud til postkunder. De sælger nu tjenester for en lang række institutioner og virksomheder i den offentlige sektor. For at give et indtryk af bredden i disse tilbud kan man nævne bus-, tog- eller flybilletter (eller rabatkort), telefonkort, fisketegn og Røde Kors-"aktier" samt lotterisedler. Visse steder sælges der nu også andre finansielle tjenesteydelser end banktjenester, f.eks. forsikring.

Udbuddet af tjenesteydelser, der sælges via postvæsenerne, afhænger helt af den lovgivning, der gælder for de enkelte postvæsener. Tabel 6 nedenfor indeholder en oversigt over de forskellige tjenester, der sælges på posthusene i visse lande.

Tabel 6: *Oversigt over forskellige tjenester, der sælges på posthusene*

BILLETTER	**FORSIKRING**
Transportbilletter/rabatkort Forskellige tilladelser og autorisationer, der ikke henhører under det offentlige Telefonkort Lotterisedler	Forsikringer

BILAG 2: POSTSEKTOREN RENT STATISTISK

1. INDLEDNING

Formålet med dette bilag er at give en række talmæssige oplysninger om postsektoren i EF. Efter en oversigt over postsektoren som helhed vurderes sektoren i den generelle økonomiske kontekst i EF. Derefter følger en mere detaljeret gennemgang af de regulære posttjenester og de postale finansielle tjenesteydelser. (Hvor intet andet er anført, er alle tal fra 1988 af hensyn til sammenligneligheden).

2. SAMLEDE TAL

Tabel 1 nedenfor indeholder de vigtigste tal for postsektoren. Indtægts- og beskæftigelsestallene vedrører hele sektoren, medens mængdetallene kun vedrører de regulære posttjenester.

Tabel 1: *EF's postsektor - oversigt i tal*

MÆNGDE			
Forsendelser pr. år			78 mia
Forsendelser pr. arbejdsdag			290 mio
Forsendelser pr. indbygger/år			244
Procentmæssig fordeling: indenlandsk/EF/internationalt			93%/4%/3%
INDTÆGTER			
Regulære posttjenester			
- Postvæsener		26 mia ECU	
- Private posttjenester		20 mia ECU	
Finansielle tjenesteydelser			
- Postvæsener		13 mia ECU	
I ALT			54 mia ECU
BESKÆFTIGELSE			
Postvæsener			
- Regulære posttjenester	1.207.000		
- Finansielle tjenesteydelser	153.000		
		1.360.000	
Private posttjenester		350.000	
I ALT			1.710.000

Kilde: Sofres

3. ØKONOMISK BETYDNING

De posttjenester, der varetages af de offentlige postvæsener og af private firmaer, giver tilsammen indtægter på 59 mia ECU, svarende til 1,46% af EF's BNP. (I dette tal er ikke medtaget de direkte tilknyttede virksomheder, som f.eks. firmaer, der fremstiller direct mail, og postordrefirmaer, som tegner sig for yderligere 0,5% af EF's BNP). Heraf kommer 46 mia ECU fra regulære posttjenester og 13 mia ECU fra finansielle tjenesteydelser.

Men ca. halvdelen af postvæsenerne giver underskud. Tabel 2 nedenfor viser dels posttjenesternes økonomiske vægt i forhold til de forskellige nationale økonomier, dels den eksterne finansiering, der skal til for at udligne disse tab. De postvæsener, der opererer med overskud, gav et samlet overskud på 748 mio ECU, medens de postvæsener, der opererer med underskud, tegnede sig for et samlet tab på 2 669 mio ECU. Det giver tilsammen et nettotab på 1 951 mio ECU.

Tabel 2: *Posttjenesternes betydning for den samlede økonomi (1988)*

EF-LANDE	BRUTTO NATIONAL-PRODUKT MIO ECU	SAMLET OMSÆTNING MIO ECU	I PROCENT AF BNP %	OVERSKUD/ UNDERSKUD MIO ECU	BIDRAG TIL BNP %
Belgien	124,8	773,4	0,62%	-272,3	-0,21%
Danmark	91,3	1.156,4	1,27%	+ 44,0	+0,05%
Tyskland	1.020,1	9.180,0	0,90%	-1.210,0	-0,12%
Grækenland	44,7	136,0	0,30%	-17,5	-0,04%
Spanien	284,8	1.180,3	0,41%	-119,7	-0,04%
Frankrig	795,0	12.366,0	1,56%	+147,0	+0,02%
Irland	26,5	246,7	0,93%	+1,7	+0,01%
Italien	689,7	4.087,1	0,59%	-1.044,4	-0,15%
Luxembourg	5,6	52,7	0,91%	-0,3	-0,01%
Nederlandene	189,1	3.098,0	1,64%	+297,0	+0,16%
Portugal	34,7	154,9	0,45%	-34,8	-0,10%
Storbritannien	670,8	6.426,0	0,96%	+258,0	+0,04%
EF	3.978,1	38.857,5	0,98%	-1.950,9	-0,05%

NB: I ovenstående tabel er ikke medregnet de private posttjenesters omsætning. Denne anslås til ca. 20 mia ECU om året. Lægges det tal til postvæsenernes indtjening på 39 mia ECU, bliver den samlede omsætning 59 mia ECU eller 1,46% af EF's BNP.

I tallene er medregnet indtægter på 13 mia ECU fra postvæsenernes finansielle tjenesteydelser.

I tallet for det belgiske postvæsens omsætning er ikke medregnet 321 mio ECU, som den belgiske regering betaler til postvæsenet som kompensation for tab i forbindelse med visse tjenester, som postvæsenet varetager på regeringens forlangende.

I tallene for Danmark er ikke medregnet en særlig afgift på 86 mio ECU.

Kilde: KEF

Tallene i tabel 2 skal ses i sammenhæng med tallene for de to største postvæsener uden for EF (Japans og USA's) og med de største private posttjenester. I tabel 3 nedenfor har man forsøgt at foretage en sådan sammenligning. (Det skal bemærkes, at tallene for de private firmaers indtjening på EF-markedet kun er overslag; tallene for postvæsenerne omfatter også indtægter fra finansielle tjenesteydelser).

Tabel 3: *Indtjeningen hos de største private posttjenester og postvæsener uden for EF*

KATEGORI	LAND/ FIRMA	INDTJENING (MIA ECU)		
		I EF	UDEN FOR EF	I ALT I HELE VERDEN
Postvæsener	Japan	Ikke relevant	9,5	9,5
	USA	Ikke relevant	30,0	30,0
Private firmaer	DHL	0,5	1,5	2,0
	Federal Express	1,5	5,5	7,0
	TNT	1,0	2,0	3,0
	UPS	4,0	8,0	12,0

Kilde: Diverse

4. REGULÆRE POSTTJENESTER

Både postvæsener og private firmaer tilbyder regulære posttjenester. De private firmaers samlede indtjening på 20 mia ECU hidrører fra ikke-monopoliserede tjenester. Af postvæsenernes indtjening stammer ca. 21 mia ECU fra brevtjenester, som for størstepartens vedkommende er monopoliserede.

OFFENTLIGE POSTVÆSENER OG PRIVATE FIRMAER

Tabel 4 viser, hvordan postmarkedet er opdelt mellem de offentlige postvæsener og private firmaer. Det viser også, hvordan postvæsenerne, fordi hovedparten af deres indtjening hidrører fra almindelige breve, har forholdsvis højere produktivitet pr. ansat (sammenholdt med de private firmaer), men forholdsvis lavere indtjening. Forholdet er det omvendte for de private firmaer, som får næsten hele deres indtjening fra ekspres- og pakkeforsendelser. Som det fremgår af tabellen, anslås det, at de private firmaer sidder på 43% af det samlede postmarked. Deres andel af pakke- og ekspresforsendelserne er langt større og anslås til henholdsvis 63% og 87%.

Tabel 4: *Regulære posttjenester - sammenligning mellem postvæsener og private firmaer*

OPERATØRER	PROCENTVIS FORDELING			PR. ANSAT	
	MÆNGDE	INDTJENING	PERSONALE	FORSENDELSER (tusinde)	INDTJENING (ECU)
Postvæsener	96%	57%	78%	62,0	21.500
Private firmaer	4%	43%	22%	8,9	57.150

Kilde: KEF

POSTVÆSENERNE SOM OFFENTLIGE TJENESTER

Postvæsenerne har en forpligtelse til at betjene offentligheden ("universal service obligation"). (I samtlige medlemsstater har de fået visse særlige enerettigheder netop for at kunne opfylde denne forpligtelse). Denne forpligtelse til at fungere som offentlige tjenester indebærer, at alle borgere eller organisationer skal have adgang til at indlevere forsendelser til postbesørgelse; den betyder også, at postvæsenet skal have adgang til alle adresser i EF for at kunne aflevere postforsendelser. I tabel 5 nedenfor har man forsøgt at give et indtryk af konsekvenserne af denne forpligtelse.

Tabel 5: *Offentlig tjenese - indsamling og udlevering*

ENHEDER	I ALT	INDBYGGERE PR. ENHED 1)
Postekspeditionssteder	92.772	3.490
Indsamlingssteder (offentlige)	163.000	1.700 2)
Postombæringsrunder	318.000	1.010

1): EF's samlede befolkning divideret med antallet af anførte enheder (posthuse, indsamlingssteder og ombæringsrunder).

2): Antallet af offentlige indsamlingssteder omfatter også postkasserne på posthusene.

Kilde: Postvæsenerne

Befolkningstætheden og -koncentrationen er også vigtige faktorer i relation til postvæsenernes forpligtelse til at levere offentlige tjenesteydelser. Den gennemsnitlige befolkningstæthed i EF er 143 indbyggere pr. m², men det dækker for de enkelte medlemslandes vedkommende over tal lige fra 50 til 350 indbyggere pr. m².

BRUGEN AF POSTTJENESTERNE

80% af alle breve, der afsendes, hidrører fra firmaer og andre organisationer (procentsatsen er endnu højere for ekspres- og pakkeforsendelser). Det er derfor ikke overraskende, at der tilsyneladende er sammenhæng mellem antallet af breve pr. indbygger og BNP pr. indbygger. I tabel 6 sammenlignes den statistiske rækkefølge i relation til disse to kriterier. (Det samme er vist grafisk på grundlag af samme data i kapitel 4, afsnit 3.2. i hovedteksten).

Tabel 6: *Sammenligning af antal brevforsendelser og BNP pr. indbygger*

EF-LANDE	ANTAL FORSENDELSER PR. INDBYGGER	STATISTISK RÆKKE-FØLGE	BNP PR. INDBYGGER 1)	STATISTISK RÆKKE-FØLGE
Belgien	335	4	102	6
Danmark	434	1	134	1
Tyskland	248	6	128	2
Grækenland	47	12	38	11
Spanien	130	10	67	9
Frankrig	332	5	112	4
Irland	148	9	64	10
Italien	196	8	106	5
Luxembourg	346	3	120	3
Nederlandene	409	2	100	7
Portugal	68	11	33	12
Storbritannien	256	7	95	8

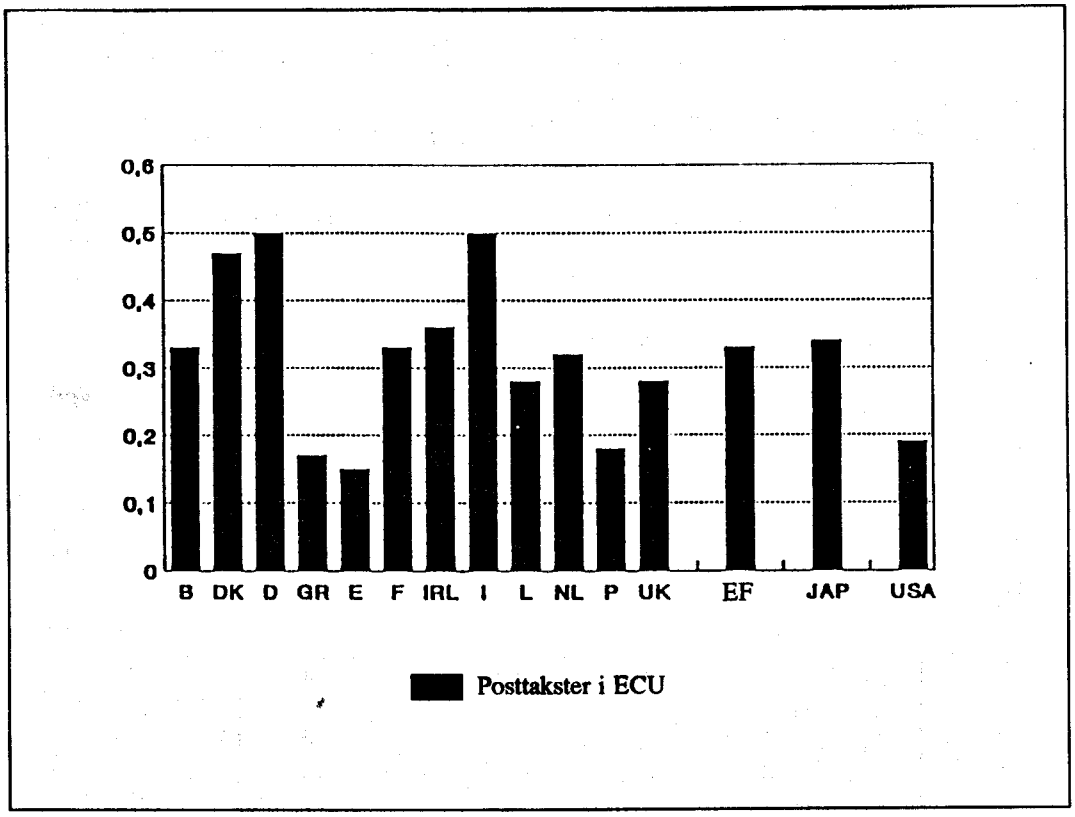
1) Der er tale om indekstal, hvor gennemsnits-BNP for hele EF er sat til 100.

Kilde: KEF.

POSTTAKSTER

Udover den generelle økonomiske aktivitet er der to andre vigtige faktorer, der har betydning for brugen af posttjenesterne, og det er tjenesteydelsernes kvalitet og pris. I figur 1 er vist de grundtakster for indenlandske brevforsendelser (1990), der anvendes af EF's postvæsener. For visse postvæsener er dette grundprisen for postbesørgelse af breve (idet der dog ofte gives rabat til større kunder). Andre postvæsener tilbyder væsentlige rabatter, hvis indholdet er tryksager (herunder aviser).

Figur 1: *Sammenligning af grundtaksterne for brevforsendelser (1990)*



Kilde: Postvæsenerne

INDENLANDSKE OG UDENLANDSKE MARKEDER

Det gælder for alle former for posttjenester, at de indenlandske markeder er langt større end de udenlandske. Tabel 7 nedenfor viser, hvordan brevmængderne er sammensat i de forskellige medlemsstater. (Med hensyn til udlandsforsendelser sondres der mellem post fra én medlemsstat til en anden og post til eller fra ikke-EF-lande). På grund af hensynet til forretningshemmeligheder foreligger der ikke tilsvarende detaljerede oplysninger for pakke- og ekspresforsendelser.

Tabel 7 viser, at 7% af brevposten består af udlandsforsendelser, heraf 4% inden for EF og 3% uden for EF. Målt efter indtægter er udlandsforsendelsernes andel en smule større - ca. 10% af indtægterne fra brevforsendelser. For pakke- og ekspresforsendelsers vedkommende tegner udlandsforsendelserne sig for ca. 11% af indtægterne.

Tabel 7: *Brevmængden opdelt i indlands- og udlandsforsendelser*

EF-LANDE	INDLAND	INDEN FOR EF	UDEN FOR EF
Belgien	86,0%	8,4%	5,6%
Danmark	95,8%	2,3%	1,9%
Tyskland	96,2%	1,9%	1,9%
Grækenland	74,0%	14,4%	11,6%
Spanien	88,4%	6,7%	4,9%
Frankrig	95,3%	2,6%	2,1%
Irland	69,9%	24,9%	5,2%
Italien	92,8%	4,6%	2,6%
Luxembourg	53,2%	35,2%	11,6%
Nederlandene	90,4%	7,6%	2,0%
Portugal	86,7%	8,1%	5,3%
Storbritannien	92,0%	2,8%	5,2%
Gennemsnit (vægtet)	93%	4%	3%

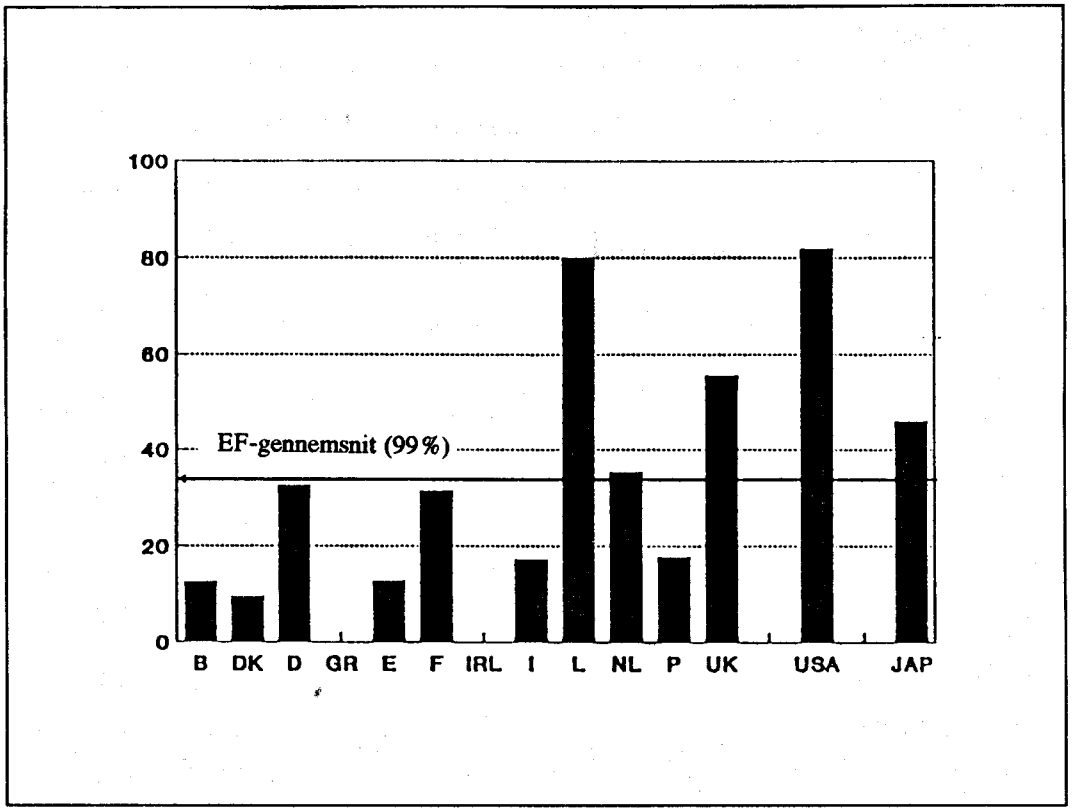
Kilde: Sofres

MASKINSORTERING

Mange posttjenester har foretaget store investeringer i sorteringsanlæg. Pakke- og eksprestjenesterne benytter specialiseret sorteringsudstyr, som i stigende grad er baseret på stregkodesystemer. Disse stregkoder kan også bruges til sporingssystemer ("tracking and tracing"), der kan følge de enkelte forsendelsers vej igennem hele processen.

Postvæsenerne har investeret ganske meget i brevsorteringsudstyr (se bilag 11, afsnit 5). Dette udstyr er i øjeblikket i vidt omfang baseret på sortering efter postnumre (brugen af postnumre og -koder er omhandlet nærmere i bilag 10). Figur 2 nedenfor viser, hvor stor en procentdel af brevposten der maskinsorteres i de forskellige postvæsener i EF. (I tallene er ikke medtaget post, som er forsorteret af kunderne selv inden afsendelsen).

Figur 2: *Den procentvise andel af brevposten, der maskinsorteres*



Kilde: Ernst & Young

5. POSTALE FINANSIELLE TJENESTEYDELSER (*HERUNDER SALG AF POSTTJENESTEYDELSER PÅ POSTHUSENE)*

Grønbogen omhandler først og fremmest posttjenesterne. Men man skal være klar over, at postvæsenerne også tilbyder omfattende finansielle tjenesteydelser. De postale finansielle tjenesteydelsers betydning (i forhold til postvæsenernes samlede indtægter) varierer ganske meget fra medlemsstat til medlemsstat.

Der er tilsyneladende to grunde hertil. For det første opererer visse postvæsener med en postbank som en integreret del af deres funktioner (andre har aldrig haft en sådan, mens visse postvæsener har afhændet deres respektive postbanker). For det andet gælder det, at selv om den generelle økonomiske aktivitet er vigtig, så har det også betydning, hvor stor fleksibilitet den gældende lovgivning tillader postvæsenerne i relation til de finansielle tjenesteydelser. Der er forskel i medlemsstaterne på, hvilke finansielle eller andre tjenesteydelser postvæsenerne har lov til at sælge på posthusene.

INDTÆGTER

De postale finansielle tjenesteydelser skaffer postvæsenerne indtægter på 12,7 mia ECU. Det svarer til 21% af de samlede indtægter i sektoren og 33% af postvæsenernes samlede indtægter. Tabel 8 viser de forskellige postvæseneres indtægter fra de finansielle tjenesteydelser samt udviklingen i disse indtægter.

Tabel 8: *Indtægterne fra postale finansielle tjenesteydelser samt udviklingen i disse indtægter*

EF-LANDE	INDTÆGTER I ALT (mio ECU)	UDVIKLINGEN I DISSE	OPSPARING OG INVESTERINGER (mio ECU)
Belgien	270	- 4,5%	2
Danmark	350	+ 8,0%	2.400
Tyskland	2.180	+ 8,0%	18.500
Grækenland	36	-	4
Spanien	488	+ 20,0%	3.280
Frankrig	5.026	- 0,3%	45.500
Irland	59	+ 5,0%	945
Italien	1.436	+ 4,2%	9.000
Luxembourg	10	+ 18,0%	370
Nederlandene	1.320	+ 12,6%	11.500
Portugal	20	+ 21,0%	16
Storbritannien	1.783	+ 6,0%	13.400
EF I alt	12.728	-	104.917

Kilde: Sofres

UDBUDDET AF TJENESTEYDELSER

De finansielle tjenesteydelser dækker et meget bredt spektrum. De omfatter udbetalinger af pensioner og andre ydelser fra det offentlige samt opkrævning af betalinger for forskellige offentlige institutioner. Hvor den gældende lovgivning tillader det, sælges der nu i stigende grad også andre tjenesteydelser såsom forsikringer.

To gode eksempler på finansielle tjenesteydelser er postchèques og postanvisninger. Adgangen til konti er også gjort lettere ved den stadig mere udbredte brug af betalingskort (de såkaldte ATM-kort efter engelsk "Automatic Teller Machine", der udstedes af postvæsenerne i visse lande. Mængderne og (for postchèques og postanvisningers vedkommende) omsætningen er vist i tabel 9 i det følgende.

Tabel 9: *Finansielle tjenesteydelser - eksempler på mængder og omsætning*

EF-LANDE	ANTAL ATM-KORT I OMLØB	POSTCHEQUES		POSTANVISNINGER	
		ANTAL I OMLØB (mio)	VÆRDI I ALT (mio ECU)	ANTAL I OMLØB (mio)	VÆRDI I ALT (mio ECU)
Belgien	110	5.500,0	550.000	1,2	260
Danmark	--	0,3	38	1,2	263
Tyskland	100	80,0	169	23,0	2.000
Grækenland	--	0	0	5,6	1.160
Spanien	450	7,0	4.000	24,6	2.036
Frankrig	850	2.700,0	128.000	87,6	121.250
Irland	--	0	0	0,3	7
Italien	--	0	0	24,0	2.000
Luxembourg	4	0,2	12	0,2	20
Nederlandene	125	164,5	20.000	0,9	153
Portugal	--	0	15	28,8	2.500
Storbritannien	159	82,4	5.925	50,6	417
EF	1.798	3.584,7	708.159	248,0	132.066

Kilde: Sofres

NETTET AF POSTEKSPEDITIONSSTEDER

Salget af de postale finansielle tjenesteydelser afhænger i høj grad af, hvor fintmasket nettet af postekspeditionssteder er. Tabel 10 viser dækningen i tal i EF.

Tabel 10: *Nettet af postekspeditionssteder*

-	Postekspeditionssteder	92.772
-	Indbyggere pr. posthus	3.490
-	Posthuse pr. 100 km²	4,10

Kilde: Sofres

De sidste to tal i tabellen er gennemsnit. Dækningen udregnet i antal indbyggere pr. posthus varierer i EF fra 1 700 indbyggere pr. posthus i Irland til 10 700 i Grækenland. Den geografiske dækning varierer fra 8,6 posthuse pr. 100 km² i Storbritannien til 0,7 i Grækenland.

Som det fremgår af tabel 11 nedenfor, er visse postvæsener begyndt at investere i faciliteter til "automatisering" af betjeningen på posthusene. Formålet er at kunne tilbyde et endnu større udvalg af tjenesteydelser og forbedre servicekvaliteten over for de største kunder. Samtidig skulle det indebærer flere driftsmæssige fordele for postvæsenerne selv.

Tabel 11: *Automatisering af betjeningen ved postskrankerne (1988)*

EF-LANDE	ANTAL POST-SKRANKER	HERAF AUTOMATI-SEREDE	I %	MED ANDRE FACILITETER	
				AUTOMATISKE KASSE-APPARATER	TERMINALER
Belgien	1.850	--	--	110	--
Danmark	1.300	--	--	--	120
Tyskland	17.500	4.259	24,3%	100	i/o
Grækenland	929	--	--	--	--
Spanien	12.985	--	--	450	--
Frankrig	17.000	5.265	31,0%	850	3.900
Irland	2.075 (1)	--	--	--	--
Italien	14.373	150	1,1%	--	--
Luxembourg	106	22	20,8%	4	i/o
Nederlandene	2.624	2.600	99,0%	125	--
Portugal	1.050	30	2,9%	--	30
Storbritannien	21.000 (1)	230	15,3%	159	i/o

i/o=*ikke oplyst*

(1): Antallet af postskranker i Irland og Det Forenede Kongerige omfatter koncessionerede postekspeditionssteder. Antallet af posthuse, der henhører direkte under det irske og det britiske postvæsen er henholdsvis 124 og 1 500. Sidstnævnte tal er anvendt ved beregningen af automatiseringsprocenten i det britiske postvæsen. (Tallet for hele EF er korrigeret i overensstemmelse hermed).

Kilde: Sofres.

BILAG 3: POSTBESØRGELSEN OG POSTNETTET

1. INDLEDNING

I dette bilag redegøres der detaljeret for brevpostbesørgelsen (både indlands- og udlandsforsendelser). I bilaget ser man på, hvad der kan forårsage forskelle i omkostningerne ved de forskellige forsendelser. Derefter gennemgås pakke- og ekspresbesørgelsen for at afdække strukturelle ligheder med eller forskelle fra brevpostbesørgelsen. Og endelig kommer man ind på, hvilke netværk der er bedst egnet til postbesørgelsen.

Brevpostbesørgelsen omfatter fire hovedfaser: Indsamling, sortering (der kan opdeles i "udgående" sortering på indleveringsposthuset og "indgående" sortering på adresseposthuset), transport og udlevering. Den omtrentlige procentvise fordeling af omkostningerne på de forskellige faser i processen er vist i tabel 1.

Tabel 1: *Omtrentlig fordeling af omkostningerne ved brevpostbesørgelse*

Indsamling		10%
"Udgående" sortering	18%	25%
Transport	2%	
"Indgående" sortering	5%	
Udlevering		65%

Kilde: Gennemsnitstal fra forskellige postvæsener

Før der redegøres mere detaljeret for de enkelte faser, vil man først se på, hvad kunderne selv kan gøre, før de afsender deres post.

2. FORBEHANDLING

Det arbejde, der er udført, før posten afsendes, har betydning for, hvilke processer der er nødvendige efter selve afsendelsen og før den endelige udlevering af forsendelserne. Den mest enkle opgave for en kunde er at opdele sin post i de kategorier, som postvæsenet anvender (dvs. breve/tryksager eller førsteklasses-/andenklassespost). Det vil overflødiggøre en del af den sorteringsproces, der er beskrevet nærmere i afsnit 4 nedenfor. En kunde kan også sørge for, at alle forsendelserne "vender samme vej", hvorved man undgår den indledende "opvask". Hvis posten afsendes i henhold til en kontrakt eller er frankeret med kundens egen frankeringsmaskine, undgår man senere at skulle stemple frimærkerne.

Det vigtigste, kunden selv kan gøre, er at forsortere forsendelserne. Omfanget af forsorteringen afhænger ikke blot af kundens egne faciliteter (og mængderne), men også af, hvilke informationer postvæsenet kan give kunden om sine sorteringskrav. Disse oplysninger hænger nøje sammen med udbygningen af postkodesystemet (i bilag 10 redegøres der mere detaljeret herfor). Visse postkodesystemer giver kun mulighed for at forsortere efter byer eller større områder, mens andre går helt ned til de enkelte gader eller de enkelte postbudes ombæringsruter.

Afhængigt af omfanget af denne sidstnævnte form for forbehandling har kunderne mulighed for at vælge at indlevere deres post et bestemt sted eller flere forskellige steder, hvilket også letter postvæsenets arbejde.

3. INDSAMLING

Indsamling af posten foregår fra postkasserne på gaden (de såkaldte "tømninger"), fra posthuse og postekspeditionssteder samt andre offentlige steder og hos kunderne selv. I byerne er tømningen af postkasser, især om eftermiddagen, normalt separate operationer. I landdistrikterne indsamles posten ofte samtidig med ombæringen.

Al indsamling fra postkasser og posthuse foregår på faste tidspunkter. Indsamling hos kunderne selv varetages også normalt af nærmeste posthus efter et fast tidsskema. Men firmaerne kan have varierende behov og kan i visse tilfælde anmode om "ad hoc"-indsamling af post.

Indsamling hos kunderne selv foretages også af private posttjenester. De tilbyder i visse tilfælde tjenesteydelser, som konkurrerer med postvæsenernes. De kan også tilbyde en tjenesteydelse, som er nødvendig, for at posten kan afleveres til postvæsenet. Et eksempel på denne form for "postklargøring" er forsortering af posten på afsenderens vegne. (Men også postvæsenerne kan som et led i deres kundeservice tilbyde særlige former for "postklargøring").

Indsamlingsfunktionen er helt afgørende for den samlede proces, men dens betydning bliver i mange tilfælde undervurderet. Den tegner sig for ca. 10% af omkostningerne. Disse omkostninger kan betragtes som "individuelle inputs", hvormed forstås, at med hver indsamling, der føjes til eller skæres bort, henholdsvis stiger eller falder omkostningerne. Men omkostningerne varierer ikke efter antallet af enheder (antallet af breve, der rent faktisk indsamles).

Indsamlingsfunktionen kan også undervurderes med hensyn til dens betydning for servicekvaliteten. Visse postvæsener har problemer med at overholde regelmæssig tømning af postkasser. Problemet her er, at de tal, der angiver kvaliteten af posttjenesten, i mange tilfælde kun "gælder" fra det tidspunkt, hvor sorteringsprocessen påbegyndes på sorteringsstedet.

Et brev, som afleveres til den fastsatte tid (målt fra det tidspunkt, hvor brevet ankommer til afgangssorteringsstedet), betragtes som havende opfyldt servicemålene, også selv om det er blevet en dag forsinket, fordi postkassen ikke blev tømt (den eneste løsning på dette "måleproblem" er at operere med et system, der måler forsendelsestiden fra "end-to-end").

4. UDGÅENDE SORTERING

Den udgående sortering er den proces, der sikrer, at den post, som er indsamlet i et sorteringskontors indsamlingsområde, afsendes til det rigtige posthus enten til udlevering eller til yderligere sortering og derefter videre til adresseposthuset.

4.1. GRUNDPROCESSERNE

Behandlingen på sorteringsstedet består af følgende operationer:

Opdeling ("Opvask")	Opdeling af forsendelserne i breve og pakker. Der kan eventuelt eventuelt også være tale om en yderligere opdeling i f.eks. breve og tryksager, hastende og ikke-hastende forsendelser, første- og andenklassespost, forsendelser, der kan sorteres maskinelt og forsendelser, der må sorteres manuelt, eller forsendelser med og uden postnummer.
"Vending"	Alle brevene vendes samme vej (med frimærket i øverste højre hjørne.
Stempling	Frimærket stemples med posthusets stempel med angivelse af dato og i mange tilfælde også klokkeslet. (For post, der er frankostemplet på kundernes egne frankeringsmaskiner eller forsendes som "porto betalt"-post, består denne operation i at kontrollere, at alle forsendelser er korrekt mærket).
Sortering	Forsendelserne sorteres i grupper afhængigt af de endelige adresseposthuse. Processen kan foregå manuelt eller maskinelt, jf. nedenfor. Der er visse forskelle i operationerne afhængigt af størrelsen af de forsendelser, der skal sorteres (jf. afsnit 9.3). Hvor det drejer sig om destinationer, hvortil der afgår meget lidt post fra det pågældende afgangssorteringssted, kan posten eventuelt blive sendt til et mellemliggende kontor, der samler post sammen til de mindre destinationer i området.
Afsendelse af postafslutning	Forsendelserne anbringes i postsække eller bakker, klar til videre befordring.

4.2. AUTOMATISERING

De fleste af disse processer kan udføres enten manuelt eller maskinelt. (Det gælder dog i mindre grad de processer, der skal til for at bringe posten fra den ene proces og videre til den næste). Den teknologiske udvikling omkring maskinel behandling af posten har i de seneste år været koncentreret hovedsagelig om sorteringsprocessen. Men det skal dog understreges, at selv de processer, der betegnes som "automatiserede", fortsat omfatter ganske omfattende manuelle funktioner.

Maskinsortering indebærer, at posten overgår til indkodningsoperatører, som indtaster forsendelsens postnummer eller destinationsadresse. Denne information "oversættes" af en datamat til en teknisk kode (i binær form), der trykkes (med streger eller prikker) på brevene, som derefter kan sorteres automatisk af maskiner, der kan "aflæse" den binære kode. (De kodesystemer, som posttjenesterne anvender, er nærmere omtalt i bilag 10).

De tekniske fremskridt inden for sorteringsmaskiner med optisk læser (OCR) gør det i dag teknisk muligt at lade adressen skanne af et elektronisk "øje" og at sende informationen videre til "oversættelse" til en binær kode, som tidligere blev indtastet manuelt.

Med jævne mellemrum afprøves forskellige pakkesorteringsmaskiner. Nogle pakkesorteringsanlæg anvender en form for lamelbånd, hvor pakkerne sendes hen ad et skråtstillet bånd. Pakkerne sorteres ved, at en klap åbner sig under båndet på et sted, der bestemmes af den kode, som operatøren har indlæst. Andre maskiner benytter bakker, som "vælter" på det rigtige sted. Postvæsenernes erfaringer har normalt været, at sådanne maskiner er mindre rentable end den teknologi, der er udviklet til brevsortering. I begge tilfælde måles den finansielle berettigelse i forhold til den manuelle produktivitet.

Postvæsenerne har for at gøre automatiseringen mere rentabel forsøgt at "koncentrere" den post, som tidligere blev behandlet i flere forskellige manuelle centre, i store automatiserede terminaler. (Som en rent vejledende rettesnor kan nævnes, at en postmængde på over 10 mio forsendelser om året visse steder betragtes som minimumsmængden for en moderne automatiseret brevsorteringscentral). Men en overkoncentration indebærer også risiko for en forringelse af servicekvaliteten. Omkostningerne ved at automatisere mindre centre er dog faldende, og der vil eventuelt fremover blive tale om øget "dekoncentration").

Af de forskellige faser i postbesørgelsesprocessen er den udgående sortering den operation, der indebærer det største element af variable omkostninger (derefter kommer den indgående sortering på adresseposthusene). Normalt er sorteringskontorerne fast bemandet på et niveau, der ligger lidt under, hvad der kræves for at håndtere den postmængde, der skal behandles. Stigninger i mængden klares ved, at de ansatte arbejder på overtid. Det skal derfor beregnes omhyggelig, hvordan man når frem til den mest omkostningseffektive blanding af normal arbejdstid og overtid.

Indførelsen af automatisering har betydet, at de faste omkostninger nu udgør en større andel af de samlede omkostninger. Driftsomkostningerne ved maskinerne (reparation og vedligeholdelse, elektricitet m.m.) ligger stort set fast, mens forbruget af arbejdstid for de ansatte, der betjener maskinerne, fortsat i vidt omfang er et variabelt omkostningselement, og det samme gælder for den manuelle sortering. OCR-sorteringsmaskinerne har yderligere forøget de faste omkostninger ved at erstatte en større del af det manuelle element med en automatiseret proces.

5. TRANSPORT

Posten transporteres med bil, jernbane, fly eller skib. Stigninger i postmængden og (i visse tilfælde) stigninger i de faktiske omkostninger ved at anvende kontraktbaserede transportsystemer har fået postvæsenerne til at investere ganske meget i deres egne transportsystemer (hovedsagelig jenbane- og landevejstransport). Der er tale om "individuelle inputs", som tilsammen udgør et net af hovedsagelig faste omkostninger.

I de tilfælde, hvor transporten gives ud i underentreprise, er priserne normalt fuldstændig variable, eller der er tale om en fast pris med et mindre tillæg pr. enhed (eller efter vægt).

I relation til den samlede analyse er den transport, der er omhandlet her, transporten mellem de forskellige posthuse; den omfatter således ikke transporten i forbindelse med indsamling og ombæring af posten. Disse omkostninger er meget store målt i absolutte tal, men i forhold til de samlede omkostninger er de mindre væsentlige.

6. SORTERING PÅ ADRESSEPOSTHUSENE

Transportprocessen bringer posten frem til adressepostkontoret. Dette kan igen have sine egne "underordnede" adresseposthuse, hvortil en del af posten måske skal sorteres (selv om en stor del simpelthen sendes videre i sække, der allerede er afsluttede af afgangssorteringskontoret. Både hovedpostkontoret og adresseposthusene har deres egne ombæringsrunder, der udgår fra dem. Den anden sorteringsproces i denne fase består i en sortering mellem de forskellige ombæringsrunder. Hvis adressesorteringskontoret er automatiseret (og hvis postnummersystemet er tilstrækkeligt udbygget) kan denne runde-sorteringsproces foretages maskinelt.

Sorteringskontorer sorterer både udgående og indgående post. Den ovennævnte definition forudsætter, at den indgående post blev afsendt fra et andet sorteringskontor. Når der er tale om lokal post (post, der skal omdeles i samme område, hvori den er indsamlet), kan det samme kontor udmærket varetage begge sorteringsfunktioner (men naturligvis uden en mellemliggende transportproces).

7. UDLEVERING

Runde-sorteringsprocessen bringer posten frem til det postbud, som rent faktisk skal aflevere posten. Det postbud, der er ansvarlig for ombæringen på den pågældende runde, sorterer derefter posten efter den rækkefølge, hvori han omdeler den på sin runde, hvorefter han afleverer den hos adressaterne.

Når der sker store ændringer i postmængderne, er det muligt også at ændre på bemandingen. Men i de fleste tilfælde ændres bemandingen ikke afhængigt af postmængden. Det fremgår af, at et postbud normalt forventes at ombære post til et bestemt antal huse året rundt og at klare de spidsbelastninger og "huller" i postmængden, som måtte opstå i årets løb. (Det forudsættes her, at der er et krav om en minimumservice, dvs. aflevering af post til en hvilken som helst adresse hver hverdag, hvis der er post til den pågældende adresse).

Postombæringen foregår normalt én gang om dagen. I erhvervsområder eller andre områder, hvor postmængden er særlig stor, kan der dog være ombæring to eller endog tre gange om dagen, men, som det var tilfældet ved indsamlingen, kan visse firmaer have uregelmæssige behov og anmode om ad hoc-ombæringer.

8. BREVFORSENDELSER TIL OG FRA UDLANDET

Når brevpost sendes fra ét postvæsen til et andet via det internationale brevpostsystem, siger man, at posten "udveksles". Det er specielle centraler, der afsender post på et postvæsens vegne og modtager det på et andet postvæsens vegne. Disse centraler kaldes "udvekslingspostkontorer". Postvæsenerne kan have særlige udvekslingskontorer for udgående post og andre kontorer for udveksling af indgående post (måske placeret i forskellige byer). Der kan også være tale om forskellige kontorer, afhængigt af hvorvidt posten sendes med fly eller som overfladepost.

Der findes kun forholdsvis få udvekslingspostkontorer. F.eks. har det tyske postvæsen otte udvekslingspostkontorer sammenholdt med 50 større sorteringscentraler. Baggrunden er, at det skal være muligt at føre strengere kontrol, især med afsendelsen af post til flyselskaber og i forbindelse med toldklarering. Det indebærer også visse besparelser og fordele med hensyn til udnyttelsen af den ekspertise, der er brug for på sådanne kontorer.

Hvert enkelt udvekslingspostkontor dækker et bestemt område. Posten til udlandet indsamles og skilles ud (ved sortering) i sorteringscentralen, hvorefter den afsendes til udvekslingskontoret for udgående post. Derefter foretages den endelige sortering, og posten befordres med det valgte transportmiddel. Den indgående post passerer igennem tolden og videresendes af udvekslingspostkontoret for indgående post til de relevante lokale sorteringscentraler med henblik på den nødvendige sortering, før den sendes videre til adresseposthusene.

Risikoen ved at have så få postudvekslingskontorer er, at de kan virke som flaskehalse, især på spidsbelastningstidspunkter. Man har i et vist omfang forsøgt at undgå dette problem. F.eks. kan det nævnes, at da Italien første gang investerede i automatisering på et af udvekslingspostkontorerne for indgående post, ønskede man, at al indgående post fra udlandet til adressater i Italien skulle gå via denne central. Det medførte en forringelse i serviceniveauet, og andre postvæsener anmodede derefter om, at der blev oprettet flere udvekslingskontorer for indgående post. Først udvidede man til fire og senere til syv sådanne kontorer. Det gælder for både ind- og udgående post, at størrelsen af det område, udvekslingskontorerne skal dække, har stor betydning for servicekvaliteten.

9. ÅRSAGER TIL FORSKELLE I OMKOSTNINGER

Der er fire hovedårsager til omkostningsvariationer mellem de forskellige former for brevforsendelser: Kundekoncentration, hastighed, størrelse og afstand.

9.1. KUNDEKONCENTRATION

For brevpostens vedkommende er forskellene med hensyn til kundekoncentrationen af betydning for enhedsomkostningerne i de to faser af processen, hvor publikum er direkte involveret i postbesørgelsen, dvs. indsamlingen og udleveringen.

Postkasser i byområder er normalt placeret forholdsvis tæt ved hinanden og bruges flittigt, mens der i mindre bymæssige/mere landboprægede områder ofte er længere imellem dem, og de benyttes heller ikke i samme omfang (antallet af forsendelser pr. tømning er langt mindre her end i byområderne).

Hvad angår udbringningen, er den vigtigste omkostningsfaktor afstanden mellem de enkelte steder, hvortil der udbringes post. Det er klart, at et postbud skal ind langt flere steder på en runde i et byområde end i et landdistrikt.

Nu vil man være tilbøjelig til at sammenligne forskellene mellem de to yderpunkter på skalaen, nemlig centrale byområder og landdistrikter. Men i virkeligheden er der tale om meget flydende overgange mellem disse to yderpunkter. Kontrasten gør det dog nemmere at danne sig et indtryk af, hvordan forskelle med hensyn til indsamling og udbringning af posten indvirker på omkostningerne, idet begge disse operationer normalt indebærer forholdsvis faste omkostninger. Antallet af forsendelser, der går igennem hver enkelt operation, får derfor betydning for enhedsomkostningerne.

9.2. HASTIGHED

De fleste postvæsener opererer med en opdeling af forsendelserne i breve og tryksager. Men de opererer samtidig med et system til prioritering af postbesørgelsen. Prioriteringen er mest indlysende hos de postvæsener, som klassificerer de forskellige kategorier på grundlag af den hastighed, hvormed forsendelsen skal besørges. (Inden for hver af disse kategorier er hastighed et relativt begreb. Postvæsenernes præstationer med hensyn til hastighed er forskellige, og det kan derfor godt være, at en given forsendelseshastighed har forskellige omkostningsmæssige konsekvenser for forskellige postvæsener).

Eftersom størsteparten af prioriterede forsendelser indsamles sidst på eftermiddagen og forventes udbragt i løbet af formiddagen den følgende dag, må alle de operationer mellem indsamlingen og udbringningen, der er nødvendige for at opnå dette, nødvendigvis foregå sent om aftenen, om natten eller tidligt om morgenen. I alle medlemslandene betales der skifteholdstillæg for natarbejde (og produktiviteten er normalt lavere). Hvis der er tale om pludselige stigninger i postmængden, kan det ske, at kapaciteten på det automatiske udstyr, hvis det forefindes, ikke kan følge med; det kan være dyrt pludselig at være nødsaget til at anvende manuel sortering som aflastning.

Ikke prioriteret post kan opbevares og behandles på afgangssorteringskontoret dagen efter indsamlingen på et tidspunkt, hvor der er overskydende kapacitet til rådighed. I et vist omfang kan de øvrige kontorer, der er involveret i processen, også bruge sådanne forsendelser til "opfyldning", når kapaciteten tillader det, dvs. når der er personale eller maskiner til rådighed, og der ikke er noget prioriteret post, der skal behandles.

9.3. STØRRELSE

I praksis opdeles breve i tre forskellige formatstørrelser: korte brevformater, lange brevformater og store formater/småpakker. Med "store formater" forstås konvolutter, der indeholder et ikke-foldet dokument (eller en publikation) af mindst A4-størrelse. Et langt brevformat er en konvolut, som kan indeholde et dokument op til A4-størrelse, men foldet i tre. Et kort brevformat er en konvolut, der indeholder op til et A4-dokument, først foldet halvt og derefter halvt igen. (Det er klart, at markedsbehovene har betydning for, hvilken størrelse konvolutter der anvendes. I øjeblikket er der et stigende antal konvolutter af C5-størrelse (ca. det halve af A4-størrelsen).

Forskellen i størrelse har betydning for sorteringsomkostningerne og - dog i mindre grad - for omkostningerne ved selve udbringningen. Både korte og lange brevformater kan sorteres på automatiske sorteringsmaskiner. Store formater og pakker kan også sorteres maskinelt, men det kræver specielle sorteringsmaskiner. Hvis forsendelserne sorteres manuelt, foregår det ved forskellige sorteringsreoler, hvis udformning har betydning for sorteringshastigheden. Der kan typisk sorteres 1 200 korte brevformater pr. time og 450 store formater eller småpakker pr. time.

Korte brevformater svarer i det store og hele til forsendelser op til 20 g. Lange brevformater kan veje op til 80/90 g og småpakker endnu mere. Store formater er usædvanlige på den måde, at de dækker flere forskellige vægtgrupper.

Man skal derfor være klar over, at posttakster baseret på vægt måske nok forekommer praktisk og logisk, men de er ikke direkte relateret til de faktiske omkostningsforskelle.

9.4. AFSTAND

Som det fremgår af tabel 1 i det foregående, udgør transportomkostningerne kun en lille del af de samlede omkostninger. For letvægtsforsendelser er det endog endnu mindre. Afstanden synes derfor ikke i første omgang af være en væsentlig årsag til forskelle i omkostninger.

Men afstanden kan bidrage til at komplicere sorteringen. For breves vedkommende skal ca. 22% af hele brevmængden udbringes lokalt, ca. 35% skal udbringes i de tilstødende områder og resten i fjernere liggende områder. Det betyder, at jo længere væk en bestemt forsendelse skal gå, des mindre postmængde skal der normalt sendes sammen med den til samme destination. (Dette vil naturligvis variere fra land til land; i de lande - som f.eks. Canada - hvor befolkningen er koncentreret i forholdsvis få byområder, der ligger langt fra hinanden, holder denne teori selvfølgelig ikke stik.

Jo mindre mængder, der skal fra et posthus til en bestemt destination, jo mere økonomisk fordelagtigt vil det være at samle denne mængde med andre mængder undervejs. For disse forsendelser gælder det, at det ikke kun er sorteringen, der i visse tilfælde foretages to gange, men også flere andre operationer, herunder afsendelse af postafslutninger og modtagelse. Man skal være opmærksom på, at de grundlæggende sorteringsprocesser ofte må gentages for den post, der skal til destinationer med små postmængder.

10. ANDRE POSTFORSENDELSER

Pakke- og ekspresforsendelser omfatter de samme fem faser med indsamling, afgangssortering, transport, sortering på adresseposthuset og udlevering. Selv om omkostningerne fordeler sig nogenlunde på samme måde, kan der dog være tale om visse forskelle.

10.1. PAKKER

På grund af forsendelsernes større gennemsnitlige vægt vil pakketransportomkostningernes andel af de samlede omkostninger i mange tilfælde være højere. Som det var tilfældet med brevforsendelserne, kan de forskellige operationer i forbindelse med pakkebesørgelsen (og naturligvis også ekspresbesørgelsen) foregå enten manuelt eller maskinelt. Den automatiserede sorteringsteknologi er den samme for de to former for forsendelser (jf. de i afsnit 4.2. ovenfor omtalte pakkesorteringsmaskiner.

10.2. EKSPRESFORSENDELSER

For ekspresforsendelserne vil udbringningsomkostningerne normalt være lavere end for breve, mens indsamlingsomkostningerne vil være forholdsvis høje (på grund af den mindre mængde pr. indsamling og den større sandsynlige koncentration af udbringningsstederne).

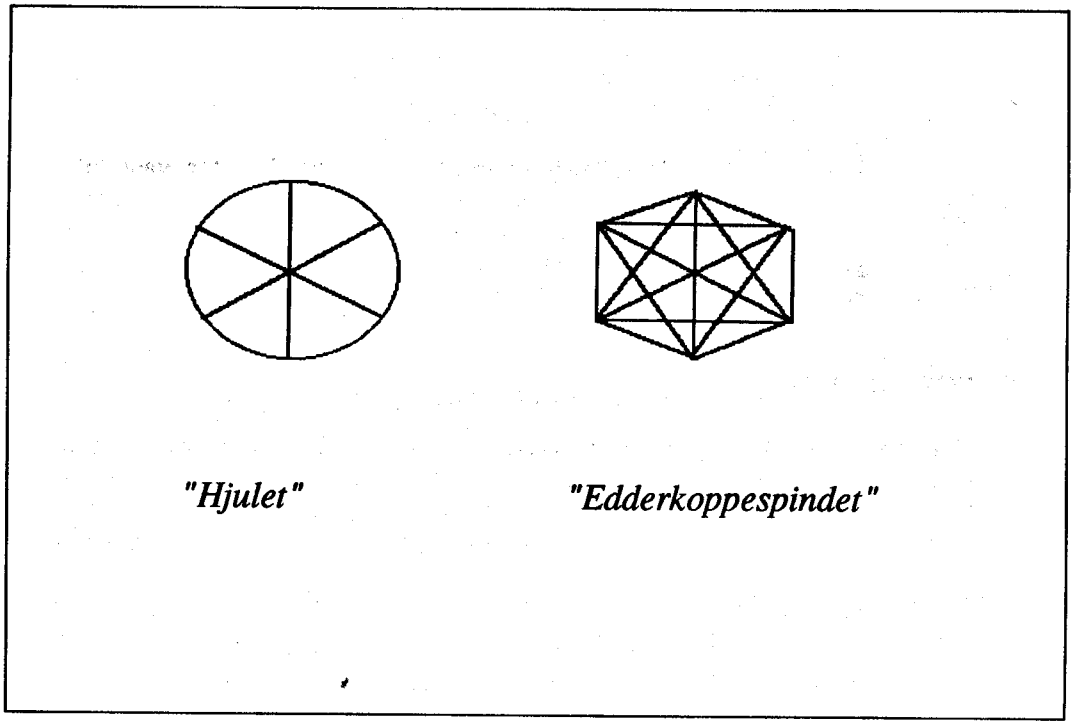
Postvæsenerne og de private firmaer der besørger ekspresforsendelser og pakker anvender i stigende grad "tracking and tracing"-systemer. Disse systemer fører elektronisk kontrol med hver enkelt forsendelse fra indleveringstidspunktet og til forsendelsen udleveres til adressaten. Systemerne er baseret på stregkodemærkater, der anbringes på de enkelte forsendelser. Sådanne mærkater kan også anvendes i sorteringsprocessen.

For så vidt angår udlandsforsendelser, lægges der stor vægt på behovet for hurtig toldklarering. Det vil under alle omstændigheder være vigtigt for ekspresspakker og ekspresforsendelser, der indeholder (toldpligtige) varer. Det giver samtidig en potentiel konkurrencemæssig fordel, især for ekspresdokumenter (selv om disse ikke er toldpligtige).

11. POSTNETTET

Transport af et stort antal forsendelser, herunder udbringning af hver enkelt forsendelse til adressaten, kræver brug af netværk. Der findes hovedsagelig to forskellige former for netværk i postsektoren. Det ene er struktureret som et hjul, og det andet kan nærmest sammenlignes med et edderkoppespind. Begge netværk er vist grafisk nedenfor.

Figur 1: *De to netstrukturer: "Hjulet" og "Edderkoppespindet"*



I begge disse eksempler er der seks punkter, der skal forbindes. I "hjul"-nettet transporteres forsendelser fra hvert af de seks punkter indtil "hjulnavet", hvor de sorteres efter destination og derefter sendes tilbage ad "egerne" til slutpunkterne.

I "edderkoppespindet" er der ikke noget centrum. I stedet sender hvert punkt forsendelser direkte til alle de andre punkter og modtager selv forsendelser til udlevering.

Det skal bemærkes, at hvis disse netværk repræsenterer et tilstrækkeligt stort område (som f.eks. et land eller en gruppe lande), vil hvert enkelt punkt på de viste netværkers omkreds være det centrale punkt i det område, det betjener, og med flere underordnede punkter tilknyttet; det vil normalt være forbundet med disse underordnede punkter via et "hjul"-netværk.

Der er dog yderligere et par punkter, der skal nævnes for at gøre beskrivelsen af disse netværk komplet.

11.1. ANVENDELSEN AF NETVÆRK

Der er forskellige faktorer, der er afgørende for, hvilket af de to former for netværk der vælges. Fordelen ved "hjul"-systemet er, at det kan udnytte transportkapaciteten mere effektivt. Det giver også mulighed for visse stordriftsbesparelser i relation til ekspertisen hos de ansatte i "hjulnavet", hvilket er særlig vigtigt, hvis det også varetager udlandsforsendelser.

Heroverfor er der risikoen for, at to punkter, som ligger forholdsvis tæt på hinanden, kun kan forbindes via to lange transportruter til og fra "hjulnavet". Der er derfor risiko for, at hastigheden i postbesørgelsen påvirkes negativt.

Valget er dikteret af servicemål, driftsmæssige tidsfrister, der skal overholdes, effektiviteten af det anvendte transportsystem samt postmængderne. Sorteringskapaciteten i "hjulnavet" er naturligvis helt afgørende, især hvis der kun er begrænset tid til rådighed. (Hvis sorteringen foregår maskinelt, kan de mængdemæssige fordele, der ligger i at koncentrere sorteringen, være nødvendige for at gøre investeringerne i udstyret rentable).

De fleste ekspresforsendelsestjenester opererer med "hjul"-systemer. Det giver dem mulighed for at opfylde de servicemål, de selv har opstillet, og samtidig er en koncentration med anvendelse af færre forsendelsesveje mere omkostningseffektivt. Men posttjenester med større postmængder er nu begyndt at eksperimentere med visse direkte forsendelsesveje, når mængderne er tilstrækkeligt store til at berettige hertil (for at tage et internationalt eksempel kan man forestille sig en forsendelseslinje Lissabon-Madrid i stedet for Lissabon-et tysk postudvekslingskontor-Madrid).

Til brevpostbesørgelsen anvendes i højere grad "edderkoppespind"-netværk. De langt større postmængder, der skal behandles, kræver længere tid. Men det gør det umuligt at sende al post via en central: Ved at sende posten direkte kan man opfylde servicemålene. Desuden gør de store mængder brevforsendelser, der skal transporteres mellem de forskellige punkter, det muligt at gøre disse direkte forbindelser omkostningseffektive.

De forskellige pakketjenester bruger enten det ene eller det andet system. De mindre mængder (sammenholdt med brevforsendelserne) gør det muligt at få "hjul"-systemer til at fungere effektivt. Det mest almindelige er nok et "edderkoppespind"-netværk, der forbinder en række regionale centraler, men hvor hver regional central er "hjulnavet" i et "hjul"-system, der dækker hele det pågældende område.

11.2. SAMSPILLET MELLEM NETTENE

Det er vigtigt at bemærke, at den måde netværkene anvendes på, kræver forskellige grader af samspil. Hvert enkelt punkt i et "edderkoppespind" må være i stand til at sortere post til alle mulige destinationer; hvis der foretages ændringer et enkelt sted, skal de andre punkter i systemet ændre deres operation derefter. I et "hjul"-system er det hovedsagelig kun "hjulnavet", der gør ændringer nødvendige.

Der kan foretages en interessant sammenligning med nettet af posthuse og andre postekspeditionssteder. Hvis der åbnes eller lukkes et enkelt sted vil der ske en ændring i kundeefterspørgslen mellem de forskellige muligheder. Men de øvrige steder behøver ikke selv at ændre deres aktiviteter (bortset fra at indstille sig på større eller mindre efterspørgsel i deres specielle dækningsområde).

11.3. HIERARKI

Man skal være klar over, at netværkene ofte ligger lagdelt oven på hinanden i et "hierarki". Et brev, der er adresseret til en naboby, vil normalt blive sendt via det lokale sorteringskontor. Et brev, der skal til en fjern landsby, vil normalt blive sendt via et mellemliggende kontor, hvor det "koncentreres" med andre breve til landsbyer i samme område.

Hvis det samme brev blev sendt til et andet land via det normale internationale postsystem, skulle det igennem et udvekslingspostkontor (et specialiseret sorteringskontor, som håndterer udgående og indgående udlandsforsendelser).

Ekspres- og pakketjenesterne har normalt tilsvarende hierarkier. Især går udlandsforsendelser normalt igennem specielle centraler. Fordelene og ulemperne i toppen af sådanne hierarkier er de samme som i "hjul"-systemerne generelt.

Der kan opnås stordriftsfordele gennem bedre udnyttelse af den faglige ekspertise og af det specialudstyr, der måtte være installeret i den central, som posten kanaliseres igennem, og der kan være tale om bedre udnyttelse af transportkapaciteten.

Ulemperne består i, at transportruterne til og fra sådanne centraler kan betyde, at posten sendes ad store omveje. Desuden gælder det, at jo færre sådanne centraler der er for de øverste niveauer i hirarkiet, des større er risikoen for flaskehalse, også selv om de højere niveauer normalt håndterer langt mindre posttrafik end de lavere niveauer i hierarkiet. Et særligt eksempel på en faglig ekspertise, som både postvæsenerne og de private posttjenester tilstræber at koncentrere bestemte steder, drejer sig om toldklarering. Hvis den foregår effektivt, kan den give det pågældende postvæsen eller firma en konkurrencemæssig fordel; i modsat fald kan servicekvaliteten blive væsentligt forringet.

BILAG 4: OVERSIGT OVER LOVGIVNINGEN I EF-LANDENE

1. INDLEDNING

I dette bilag beskrives ganske kort lovgivningen i de enkelte EF-lande. Der redegøres specielt for postvæsenets juridiske status samt for, på hvilke områder det har monopolstilling, og for eventuelle styrende organers administrative placering. Man har forsøgt i dette bilag at redegøre for den nuværende situation (foråret 1991).

De forsendelser, som er reserveret postvæsenerne, er desuden gengivet i oversigtsform i tabellen i afsnit 3.

2. LOVGIVNINGEN I DE ENKELTE EF-LANDE

2.1. BELGIEN

Det belgiske postvæsen er i dag en statslig virksomhed med fuld administrativ og finansiel autonomi. (Men postvæsenet er pålagt en række bestemte "opgaver", for hvilke staten yder en vis kompensation). Generaldirektøren for postvæsenet har det overordnede ansvar for postvæsenets drift. Postvæsenets eneret omfatter breve, postkort og tryksager op til 2 kg. Monopolet er i den belgiske lovgivning begrundet med postvæsenets forpligtelse til at levere tjenesteydelser til gavn for almenvellet.

2.2. DANMARK

Det styrende organ er Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet. Den statslige virksomhed, Postvæsenet, er en del af statsadministrationen, men har dog vidtgående selvstændige beføjelser i administrative og finansielle spørgsmål. I spidsen står en generaldirektør, der har det overordnede ansvar for postvæsenets ledelse og drift.

Postvæsenets eneret omfatter breve og postkort op til 1 kg og begrundes med postvæsenets forpligtelse til at betjene offentligheden. Den nye postlov er i øjeblikket ved at blive gennemgået af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, især bestemmelserne om brevforsendelser til og fra udlandet.

2.3. TYSKLAND

Det tyske postvæsen er en del af statsadministrationen, men er struktureret som en offentlig virksomhed med eget budget. Den øverste ansvarlige for postvæsenets overordnede ledelse er generaldirektøren. Ministeriet for Post- og Telekommunikation har ansvaret for lovgivningen vedrørende postvæsenet og de dertil knyttede driftsafdelinger (Telekom og Postbank).

I Tyskland er breve, postkort og tryksager omfattet af postvæsenets eneret, og det samme gælder pakker og småpakker, der indeholder en personlig meddelelse. Vægtgrænsen er i øjeblikket 1 kg, men vil formentlig i nærmeste fremtid blive sat ned til 500 g; det skal ses i sammenhæng med en prisgrænse på ti gange grundportoen for brevforsendelser (dvs. 10 DM for forsendelser op til 20 g). Det tyske postvæsen henviser til forpligtelsen til at betjene offentligheden som begrundelse for monopolstillingen.

2.4. GRÆKENLAND

Det styrende organ for postbesørgelsen er Ministeriet for Transport og Telekommunikation. Det græske postvæsen, der er en del af den offentlige forvaltning, er struktureret som en offentlig virksomhed under ledelse af en generaldirektør, der refererer til ministeren for transport og telekommunikation. Selv om postvæsenet og telekommunikationstjenesten hovedsagelig drives som separate foretagender, får postvæsenet tilskud fra den offentlige telekommunikationstjeneste, OTE, for at dække sit underskud.

Breve, postkort og tryksager op til 2 kg er omfattet af postvæsenets eneret, som begrundes i lovgivningen med en henvisning til postvæsenets funktion som offentlig servicevirksomhed.

2.5. SPANIEN

Det styrende organ er Ministeriet for Transport, Turisme og Kommunikation. Det offentlige foretagende er det spanske postvæsen, der udgør en afdeling af ministeriet. Det er en offentlig forvaltningsgren og har ingen selvstændige finansielle beføjelser. Postvæsenet ledes af en generaldirektør.

Postvæsenet har eneret på besørgelsen af breve og postkort op til 2 kg, hvis forsendelserne befordres mellem forskellige byer. (Forsendelser, der befordres inden for samme by, er ikke omfattet af monopolet). Der gives ingen begrundelse for postvæsenets monopol. Den spanske postbank er et separat foretagende.

2.6. FRANKRIG

Det franske postvæsen fungerer som en afdeling under Ministeriet for Post og Telekommunikation; den anden afdeling under samme ministerium er France Telecom. Direktoratet for Generelle Anliggender er den afdeling i ministeriet, der har ansvaret for lovgivningen, og er samtidig ansvarligt for al postbesørgelse i Frankrig, uanset om den varetages af det offentlige eller af private firmaer.

Selv om det franske postvæsen er en afdeling under ministeriet, er det struktureret som en selvstændig offentlig virksomhed, der har sit eget budget og ledes af en generaldirektør. Postvæsenets eneret omfatter breve, postkort og pakker op til 2 kg. Der er ikke i den franske lovgivning nogen begrundelse for postvæsenets monopol. Udover de forsendelser, som postvæsenet har monopol på, har det en universel forpligtelse til at besørge forsendelse op til 7 kg.

2.7. IRLAND

Det irske postvæsen er et aktieselskab med staten som eneaktionær. Direktøren for postvæsenet er ansvarlig for posttjenestens overordnede ledelse og drift. Justits- og Kommunikationsministeriets afdeling for posttjenesten er det styrende organ, der har ansvaret for posttjenestens kvalitet og pålidelighed.

Postvæsenets eneret omfatter breve, postkort, småpakker, tryksager og ekspresforsendelser op til 2 kg samt pakker, der indeholder en personlig meddelelse. Monopolet begrundes med, at det giver mulighed for den nødvendige krydssubsidiering, der skal til for at levere en landsdækkende postservice.

2.8. ITALIEN

Det italienske postvæsen er en del af statsadministrationen og administreres som en offentlig forvaltningsgren uden selvstændige beføjelser på det administrative og finansielle område. Den øverste ansvarlige embedsmand for posttjenesten er generaldirektøren.

Postvæsenets eneret omfatter breve og postkort op til 2 kg. Indsamling og udbringning af pakker er ikke omfattet af monopolet, men det er derimod befordringen af pakker mellem større byer. Der gives ingen begrundelse for monopolstillingen.

2.9. LUXEMBOURG

Luxembourgs postvæsen er en del af statsadministrationen uden selvstændige eller administrative beføjelser. Generaldirektøren er ansvarlig for den overordnede ledelse, og chefen for departementet for posttjenesten er ansvarlig for den driftsmæssige side. Postvæsenets monopol omfatter breve og postkort (op til 2 kg). Der gives ingen begrundelse for monopolstillingen.

2.10. NEDERLANDENE

Ministeriet for Transport er det styrende organ, der har det overordnede ansvar for postsektoren i Nederlandene. Siden januar 1989 har post- og telegrafvæsenet (PTT Nederland) været struktureret som et aktieselskab med staten som eneaktionær. Det nederlandske post- og telegrafvæsen driver forskellige virksomheder, hvoraf PTT-Post er ansvarlig for posttjenesten. Generaldirektøren for PTT-Post refererer derfor fortsat til bestyrelsen for PTT Nederland.

Begrundelsen for postvæsenets monopol, som i henhold til nederlandsk lovgivning er en "koncession", er behovet for at sikre posttjenestens kvalitet. Monopolet omfatter breve og postkort op til 500 g og op til en maksimal pris på 8,2 hfl. (for indenlandske forsendelser). EF-Kommissionen har under henvisning til artikel 90, stk. 3, i Rom-Traktaten truffet afgørelse om, at monopolets omfang og anvendelsesområde er uforeneligt med EF's konkurrenceregler. Denne afgørelse er blevet indanket for EF-Domstolen af Ministeriet for Transport og PTT-Post i fællesskab.

2.11. PORTUGAL

Det portugisiske postvæsen er en offentlig forvaltningsgren, der er struktureret som en statslig virksomhed i form at et holdingselskab. I spidsen for selskabet står en præsident, mens selve driften varetages af en generaldirektør. ICP - Det Portugisiske Institut for Kommunikation - fungerer i stigende grad som det styrende organ. Postvæsenet har eneret på besørgelse af breve, postkort og ekspresforsendelser op til 2 kg. Der gives ingen begrundelse for monopolstillingen.

2.12. DET FORENEDE KONGERIGE

Det styrende organ for Det Forenede Kongeriges postsektor er posttjenesten under Ministeriet for Handel og Industri. Der findes også et "halvstatsligt" organ, "Postkundernes Nationalråd", som udøver visse tilsynsfunktioner, men kun i relation til de tjenesteydelser, der leveres af den offentlige posttjeneste, det britiske postvæsen. Der er forslag fremme om at oprette et uafhængigt organ, en form for poststyrelse, der skal føre tilsyn med kvaliteten af de offentlige tjenesteydelser, der leveres, samt rådgive regeringen med hensyn til postvæsenets monopolstilling.

Det britiske postvæsen er et selskab, der er oprettet ved lov, og som er struktureret i tre hovedforetagender med ansvar for henholdsvis brevposten, pakkeposten og kundebetjeningen på posthuse og -kontorer. (Bankafdelingen, Girobank, blev oprettet som et 100%-ejet datterselskab i 1985 og blev privatiseret i juli 1990, da det blev opkøbt af et byggefirma). Postkontorvirksomheden blev oprettet som et 100%-ejet datterselskab, Post Office Counters Ltd. i oktober 1987. Royal Mail (brevposten) og Parcelforce (pakkeposten) er ikke i juridisk forstand separate foretagender, men de har deres egne budgetter og er adskilt i organisatorisk henseende.

Royal Mail Letters har eneret på befordring af breve, hvor postbesørgelsen koster 1£ eller derunder. (Regeringen skulle efter sigende overveje en kraftig nedsættelse af denne prisgrænse). Der er særlige undtagelsesregler med hensyn til udlandsforsendelser, udbringning af julekort og dokumentudveksling.

3. OVERSIGT OVER FORSENDELSER, DER ER OMFATTET AF POSTVÆSENERNES ENERET

Tabel 1 indeholder en oversigt over de forsendelser, som postvæsenerne i de enkelte EF-lande har monopol på. Det er den samme tabel, der er gengivet i kapitel 3 i hovedteksten; her er der dog tilføjet en række forklarende fodnoter.

Tabel 1: *Postvæsenernes monopolstilling i EF-landene - i henhold til gældende lovgivning i 1990*

EF-LANDE	BREVE OP TIL	ANDRE MONOPOLISEREDE TJENESTER					
		TRYK-SAGER	SMÅ-PAKKER	FAX (OFF.)	EKSPRES-POST	PAKKER	FRI-MÆRKE-SALG
Belgien	2 kg	■ (2)	-	-	-	-	■ (3)
Danmark	1 kg	N/a (4)	-	-	-	-	-
Tyskland	1 kg (5)	■	-	■	-	-	-
Grækenland	2 kg	■	-	-	-	-	-
Spanien	2 kg (6)	■ (7)	-	-	■ (8)	-	-
Frankrig	2 kg (9)	■	■ (10)	■	-	-	-
Irland	2 kg	■ (2)	■	-	■	-	-
Italien	2 kg	-	-	■	-	■ (11)	-
Luxembourg	2 kg	-	-	-	-	-	-
Nederlandene	500 g (12)	-	-	-	-	-	-
Portugal	2 kg	N/a (4)	-	■	■	-	■
Storbritannien	1 £ (13)	N/a (4)	-	-	-	-	-

N/a=*ikke relevant*

(1): Denne kolonne vedrører de postvæsener, der sondrer mellem breve og tryksager.

(2): Postbesørgede pressepublikationer er også omfattet af monopolet.

(3): Intet monopol ifølge lovgivningen, men i praksis sælges frimærker kun på posthusene.

(4): Disse postvæsener sondrer mellem førsteklasses og andenklasses brevpost. Forsendelser, som hos andre postvæsener kunne klassificeres som tryksager, betragtes som breve og er derfor omfattet af postvæsenets monopol.

(5): Der gælder også en prisgrænse på 10 gange grundtaksten (derfor 10 DM eller 4,9 ECU for forsendelser på 20 g). Det tyske monopol gælder for al post indeholdende en personlig meddelelse samt for post med personlige meddelelser i pakker eller småpakker. Men hvis meddelelsen vedrører indholdet af den pågældende pakke eller småpakke, er forsendelsen ikke omfattet af postvæsenets monopol.

(6): Omfatter ikke city mail (for udbringning af forsendelser i samme by, hvori de er indsamlet). Omfatter ikke postkort.

(7): Tryksager er ifølge loven omfattet af monopolet, som dog tilsyneladende ikke håndhæves strengt.

(8): Er i øjeblikket ved at blive revideret i samarbejde med EF-Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence. Det er sandsynligt, at monopolet på ekspresforsendelser vil blive ophævet.

(9): Forpligtelse til at levere offentlige tjenesteydelser, dvs. besørge forsendelser op til 7 kg.

(10): Indhold: Småpakker og dokumenter på højst 1 kg.

(11): I Italien er pakkepostbesørgelsen ikke omfattet af postvæsenets monopol, bortset fra befordring af pakker mellem større byer.

(12): Der bliver også tale om en prisgrænse kombineret med en vægtgrænse på 500 g. (Den foreslåede prisgrænse er 8,2 hfl. (3,6 ECU) for indenlandske forsendelser, men sagen er i øjeblikket til behandling ved EF-Domstolen i Luxembourg). Postkort er ikke omfattet af postvæsenets monopol.

(13): Der gælder en prisgrænse på 1£ (1,45 ECU) (uden nogen vægtgrænse). Det overvejes at nedsætte grænsen til ca. 0,33£ (0,48 ECU).

Kilde: European Research Associates

BILAG 5: EF-RETSAKTER OM POSTSEKTOREN

1. INDLEDNING

Dette bilag indeholder en fortegnelse over henvisninger til de officielle dokumenter og udtalelser fra EF-institutioner, som er af direkte betydning for postsektoren. Fortegnelsen er opdelt i:

- retsakter vedtaget af Rådet
- retsakter og beslutninger vedtaget af Kommissionen
- beslutninger og udtalelser fra Parlamentet

Fortegnelsen omfatter ikke dokumenter og udtalelser, som ikke har direkte tilknytning til postsektoren, selv om de måtte være relevante. Der er heller ikke medtaget de tilfælde, hvor Kommissionen og de enkelte EF-lande har samarbejdet om specifikke emner, medmindre samarbejdet resulterede i udsendelse af et officielt dokument eller en officiel udtalelse. (f.eks. er ikke medtaget de tilfælde, hvor regeringen i Belgien, Frankrig, Tyskland og Italien på Kommissionens foranledning tillod ekspresforsendelsesfirmaer at operere frit i de pågældende lande).

2. RETSAKTER VEDTAGET AF RÅDET

TYPE	REF.	DATO	EMNE
Forordning	EØF/294/91	04.02.91	"om fragtflyvning mellem medlemsstaterne"

3. RETSAKTER VEDTAGET AF KOMMISSIONEN

TYPE	REF.	DATO	EMNE
Forordning	EØF/222/77 (Afsnit V)	13.12.76	"om fællesskabsforsendelse. Særlige bestemmelser om postforsendelser"
Henstilling	79/570/EØF	29.05.79	"om anvendelse af indenlandske takster i visse postforbindelser mellem medlemsstaterne"
Direktiv	79/695/EØF	24.07.79	"om harmonisering af fremgangsmåderne ved varers overgang til fri omsætning"
Forordning	EØF/1224/80	28.05.80	"om varers toldværdi"

TYPE	REF.	DATO	EMNE
Forordning	EØF/3179/80	05.12.80	"om de posttakster, der skal lægges til grund ved ansættelse af post-forsendelsers toldværdi"
Direktiv	81/177/EØF	24.02.81	"om harmonisering af fremgangsmåderne ved udførsel af fællesskabsvarer"
Forordning	EØF/678/85	18.02.85	"om forenkling af formaliteterne i samhandelen inden for Fællesskabet"
Forordning	EØF/1797/86	09.06.86	"om afskaffelse af visse postale fortoldningsgebyrer
Afgørelse	87/415/EØF	15.06.87	"om indgåelse af konventionen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, Republikken Østrig, Republikken Finland, Republikken Island, Kongeriget Norge, Kongeriget Sverige og Schweiz om en fælles forsendelsesprocedure"
Henstilling	88/590/EØF	17.11.88	"om betalingssystemer, herunder navnlig om forholdet mellem kortindehaver og kortudsteder"
Forordning	EØF/4151/88	21.12.88	"om fastsættelse af bestemmelser, der skal finde anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde"
Beslutning	90/16/EØF	20.12.89	"om ydelse af kurerservice i Nederlandene"
Forordning	EØF/1264/90	14.05.90	"om ændring af forordning (EØF) nr. 3179/80 om de posttakster, der skal lægges til grund ved ansættelse af postforsendelsers toldværdi"
Beslutning	90/456/EØF	01.08.90	"om ydelse af international kurertjeneste i Spanien"
Meddelelse	KOM(90)447	26.09.90	"om betalinger i det indre marked"

TYPE	REF.	DATO	EMNE
Direktiv (udkast)	KOM(90)314	14.09.90	"om beskyttelse af privatpersoner i forbindelse med behandling af personlige data"
Direktiv (udkast)	KOM(90)317	20.09.90	"om visse aspekter af arbejdstidens tilrettelæggelse"
Direktiv	90/504/EØF	09.10.90	"om ændring af Rådets direktiv nr. 79/695/EØF om harmonisering af fremgangsmåderne ved varers overgang til fri omsætning"

4. BESLUTNINGER OG UDTALELSER FRA PARLAMENTET

TYPE	REF.	DATO	EMNE
Beslutning	524/82/PARL	19.07.82	"Europæisk frimærke"
Beslutning	C 292/97	14.10.82	"om et europæisk frimærke"
Beslutning	2-966/84		"om lovgivning om EF-standarder for brevkasser"
Beslutning	2-1534/85		"om Eurorail-ekspresforsendelser"
Beslutning	2-1655/85		"om et fælles marked for porto"
Beslutning	2-61/86		"om indførelse af ensartede posttakster i EØF for tidsskrifter og tryksager. Udtalelse fra Udvalget for Ungdom, Kultur, Uddannelse, Medier og Sport.
Beslutning	2-71/86		"om oprettelse af et regulært europæisk portoområde"
Beslutning	2-83/86		"om portostigningerne i Belgien og disses negative virkninger på det kulturelle område"
Beslutning	2-191/86		"om postbesørgelse af tryksager i Det Europæiske Fællesskab
Beslutning	2-207/86		"om de høje belgiske posttakster og deres betydning for det kulturelle område i Europa

TYPE	REF.	DATO	EMNE
Beslutning	2-1362/86		"om at trykke ordene "Det Europæiske Fællesskab" på alle medlemsstaternes frimærker og behovet for at fremskynde standardiseringen og harmoniseringen af posttjenesterne og posttaksterne i Fællesskabet"
Beslutning	2-638/87		"om udstedelse af frimærker i ECU"
Udtalelse	PE 118.194	04.02.87	"posttakster for tidsskrifter"
Udtalelse	PE 119.050	16.12.87	"om spørgsmålet om, hvorvidt statsmonopoler i post- og telekommunikationssektoren er forenelige med fællesskabslovgivningen"
Beslutning	2-354/88		"om udstedelse af et frimærke af samme værdi i hele EF"
Beslutning	2-259/88	11.11.88	"om post og telekommunikation".

BILAG 6: VERDENSPOSTKONVENTIONEN - DE VIGTIGSTE ARTIKLER

1. INDLEDNING

Titlerne på de vigtigste artikler af relevans for de emner, der er omhandlet i hovedteksten, er gengivet i tabel 1. (Overalt er anvendt nummereringen af artiklerne i den konvention, der blev undertegnet på Washington-kongressen i 1989).

Tabel 1: *Vigtigste artikler i Verdenspostkonventionen*

Verdenspostkonventionen Artikel nr.	Emne
1	Ret til at forsende post i transit.
19	Definition af brevpostforsendelser.
20	Almindelige bestemmelser vedrørende takster og grænser for vægt.
25	Afgivelse af brevpostforsendelser til postbesørgelse i udlandet.
73-74	Terminalafgifter.

Den fulde ordlyd af disse artikler (fra Verdenspostkonventionen 1989) er gengivet i afsnit 2 nedenfor.

Eftersom artikel 25 (tidligere artikel 23) er af afgørende betydning for debatten om konventionens forenelighed med Rom-Traktaten, redegøres der i afsnit 3 for videreudviklingen og konsekvenserne af denne artikel.

2. ORDLYDEN AF DE RELEVANTE ARTIKLER

2.1. ARTIKEL 1. RET TIL AT FORSENDE POST I TRANSIT

1. Retten til at forsende post i transit, hvis princip er udtrykt i statuttens artikel 1, medfører for hver poststyrelse forpligtelse til altid at videresende lukkede afslutninger og brevpostforsendelser i åben transit som overleveres til dens tjeneste af en anden poststyrelse, ad de hurtigste befordringsveje, som den benytter til sine egne forsendelser. Denne forpligtelse gælder også for luftpostbrevforsendelser uden hensyn til, om de transitydende poststyrelser medvirker ved videreforsendelsen eller ikke.

2. De medlemslande, der ikke deltager i udvekslingen af breve indeholdende let fordærvelige biologiske stoffer eller radioaktive stoffer, har ret til ikke at tillade befordring af disse forsendelser i åben transit over deres område. Dette gælder ligeledes med hensyn til de i artikel 41, stk. 9, nævnte forsendelser.

3. De medlemslande, der ikke besørger breve med angiven værdi, eller som ikke påtager sig ansvaret for værdiforsendelser, der befordres med deres sø- eller luftposttjenester, er dog forpligtet til at videresende lukkede afslutninger, som overleveres til deres tjeneste af andre poststyrelser, ad de hurtigste befordringsveje, men disse landes ansvar er da begrænset til det for rekommanderede forsendelser fastsatte.

4. Ret til at forsende postpakker i transit ad land- eller søvejen gælder kun med hensyn til de landes område, som deltager i udvekslingen af postpakker.

5. Ret til at forsende luftpostpakker i transit tilsikres på foreningens hele område. Dog skal de medlemslande, som ikke har tiltrådt overenskomsten angående postpakker, ikke være forpligtet til at deltage i befordringen af luftpostpakker ad overfladevejen.

6. De medlemslande, der har tiltrådt overenskomsten angående postpakker, men som ikke besørger pakker med angiven værdi, eller som ikke påtager sig ansvaret for værdipakker, der befordres med deres sø- eller luftposttjenester, er dog forpligtet til at videresende lukkede afslutninger, som overleveres til deres tjeneste af en anden poststyrelse, ad de hurtigste befordringsveje; men disse landes ansvar er da begrænset til det, der er fastsat for pakker af samme vægt uden angiven værdi.

2.2. ARTIKEL 19: BREVPOSTFORSENDELSER

1. Betegnelsen brevpostforsendelser omfatter:

   a) breve og postkort, der tilsammen betegnes "LC",

   b) tryksager, blindeforsendelser og småpakker, der tilsammen betegnes "AO".

2. Særlige sække indeholdende aviser, tidsskrifter, bøger og andre tryksager til samme adressat og til samme bestemmelsessted betegnes "M-sække".

3. Brevpostforsendelser, der befordres med fly som prioriteret post, betegnes "luftpost".

4. Overfladeforsendelser, der befordres med fly som ikke-prioriteret post, betegnes "SAL" (Surface Air Lift).

5. Afhængigt af den hastighed hvormed brevpostforsendelser besørges, kan disse opdeles i:

   a) Prioriterede forsendelser, dvs. forsendelser, der sendes ad hurtigste befordringsvej (som luftpost eller overfladepost) med fortrinsstilling;

   b) ikke-prioriterede forsendelser, dvs. forsendelser for hvilke afsenderen har valgt en lavere takst, der indebærer længere forsendelsestid.

6. Poststyrelserne i transitlande og bestemmelseslande skal behandle prioriterede forsendelser som luftpost; under henvisning til bilaterale bestemmelser kan poststyrelserne også behandle LC-overfladeforsendelser på samme måde, såfremt der ikke kan tilbydes afsenderen en bedre besørgelse. På samme måde skal der ikke sondres mellem ikke-prioriterede forsendelser og AO-overfladeforsendelser eller AO-overfladeforsendelser, der befordres med fly med nedsat prioritet (SAL).

2.3. ARTIKEL 20: TAKSTER OG GRÆNSER FOR VÆGT OG FORMAT. ALMINDELIGE BETINGELSER.

1. Taksterne for befordring af brevpostforsendelser inden for foreningens hele område fastsættes så vidt muligt i overensstemmelse med angivelserne i kolonne 1, 2 og 3 i tabel 1 nedenfor. Grænserne for vægt og format fastsættes i overensstemmelse med kolonne 4 og 5 i tabellen nedenfor. (*Tabellen er gengivet sidst i bilaget*). Bortset fra den undtagelse, der er nævnt i artikel 27, stk. 6, omfatter disse takster udlevering af forsendelserne på adressaternes bopæl, for så vidt der i bestemmelseslandet foretages udbringning af de pågældende forsendelser.

2. Eksekutivrådet er bemyndiget til at revidere og ændre grundtaksterne i kolonne 3 én gang mellem to kongresser. De reviderede takster baseres på middelværdien af de af foreningens medlemmer fastsatte takster for internationale forsendelser fra deres respektive lande. Taksterne træder i kraft på en dato, der fastsættes af eksekutivrådet.

3. Medlemslandene kan undtagelsesvis ændre de i stk. 1 anførte vægtsatser på følgende betingelser:

   a) Minimumvægtsatsen skal for alle forsendelsesarter være den i stk. 1 anførte;

   b) den højeste vægtsats må for ingen forsendelsesarter overstige den i stk. 1 anførte maksimumvægt.

4. De medlemslande, der har afskaffet postkort, tryksager og/eller småpakker som særlig forsendelsesart i deres indre tjeneste, kan gøre det samme for afslutninger til udlandet.

5. Poststyrelserne kan acceptere aerogrammer, som er luftpostbreve bestående af et ark papir, der er foldet på en bestemt måde og tilklæbet langs alle kanter. Som en afvigelse fra stk. 1 må dette format ikke overstige 110x220 mm, og længden skal mindst være lig med bredden gange kvadratroden af 2 (omtrentlig værdi: 1,4).

6. Som en afvigelse fra stk. 1 og 3 (a) har poststyrelserne adgang til for tryksager at anvende en første vægtsats på 50 g.

7. De valgte takster skal, inden for de i stk. 1 fastsatte grænser, så vidt muligt have samme indbyrdes forhold som grundtaksterne. Undtagelsesvist kan hver poststyrelse, inden for de i stk. 1 nævnte grænser, ved fastsættelsen af taksterne for postkort, tryksager eller småpakker anvende en anden procentvis forhøjelse eller nedsættelse end den, der anvendes for taksten for breve.

8. Hver poststyrelse har adgang til for de i dens land udgivne aviser og tidsskrifter at indrømme en nedsættelse, der ikke kan overstige 50% af den takst, der gælder for den brevpostforsendelsesart, der anvendes for den pågældende forsendelse, hvorved den dog kan forbeholde sig at begrænse denne nedsættelse til aviser og tidsskrifter, der opfylder de i den indre tjeneste stillede betingelser for besørgelse til avisporto. Fra nedsættelsen er udelukket handelstryksager, såsom kataloger, prospekter, prislister osv., uanset hvor regelmæssigt deres udgivelse finder sted. Det samme gælder reklamer, der er trykt på blade, som indlægges i aviser og tidsskrifter, medmindre de udgør separate annoncetillæg, der må betragtes som en integreret del af avisen eller tidsskriftet.

9. Poststyrelserne kan ligeledes indrømme den samme nedsættelse for bøger og hæfter, partiturer og geografiske kort, som ikke indeholder nogen annonce eller reklame udover den, som findes på bindet eller omslaget.

10. Aviser, tidsskrifter, bøger og andre tryksager til samme adressat og til samme bestemmelsessted kan nedlægges i en eller flere særlige sække (M-sække). Taksten for sådanne sække beregnes efter vægtsatser på 1 kg op til den samlede vægt for hver enkelt sæk. Poststyrelserne kan indrømme en nedsættelse for sådanne sække på op til 20% af den takst, der gælder for den anvendte forsendelsesart. Denne nedsættelse kan indrømmes uafhængigt af den nedsættelse, der er omhandlet i stk. 8 og stk. 9. For M-sække gælder ikke de i stk. 1 fastsatte vægtgrænser. Vægten kan dog ikke overstige 30 kg pr. sæk.

11. Poststyrelsen i afsendelseslandet kan, inden for de i stk. 1 fastsatte grænser, for forsendelser, der ikke er af standardformat, fastsætte andre takster end de for forsendelser af standardformat gældende.

12. Det er tilladt i én forsendelse at samle brevpostforsendelser, der er underkastet forskellig porto på den betingelse, at forsendelsens samlede vægt ikke overstiger maksimumvægten for den kategori, for hvilken der gælder den højeste vægtgrænse. Taksten for en sådan forsendelse kan efter afsendelseslandes poststyrelses valg være enten taksten for den kategori af de indlagte forsendelser, for hvilken der gælder den højeste porto, eller summen af de enkelte takster, der gælder for hver af de indlagte forsendelser. Sådanne samlede forsendelser skal bære påskriften "*envois mixtes*" ("kombineret forsendelse").

13. De i stk. 1 fastsatte grænser for vægt og format gælder ikke for de i artikel 16 omhandlede posttjenstlige brevpostforsendelser. Vægten kan dog ikke overstige 30 kg pr. forsendelse.

14. Poststyrelserne kan for de brevforsendelser, der indleveres i deres eget land, anvende den maksimumvægt, der er fastsat i deres indre tjeneste for forsendelser af samme art, forudsat at den i stk. 1 fastsatte maksimumvægt ikke derved overskrides.

15. Poststyrelserne har ret til at anvende reducerede takster efter deres indre lovgivning for brevpostforsendelser, der er indleveret i deres eget land. De kan f.eks. fastsætte særligt fordelagtige takster for postvæsenets større kunder. Sådanne særligt fordelagtige takster må dog ikke være mindre end de takster, der anvendes i den indre tjeneste for forsendelser, der udviser samme karakteristika (forsendelsesart, mængde, behandlingstid osv.).

2.4. ARTIKEL 25: AFGIVELSE AF BREVPOSTFORSENDELSER TIL POSTBESØRGELSE I UDLANDET

1. Intet medlemsland er forpligtet til at befordre eller omdele til adressaterne brevpostforsendelser, som afsendere, der er bosiddende på dets territorium, afgiver eller lader afgive til postbesørgelse i et andet land for at drage fordel af dér gældende lavere takster. Dette gælder ligeledes forsendelser af den omhandlede art, som indleveres i stort antal, hvad enten indleveringen er foretaget for at drage fordel af lavere takster eller ej.

2. Stk. 1 anvendes uden forskel såvel med hensyn til forsendelser, der er bragt i stand til afsendelse i det land, i hvilket afsenderen bor, og derefter er bragt over grænsen, som med hensyn til forsendelser, der er bragt i stand til afsendelse i et andet land.

3. Vedkommende poststyrelse har ret til enten at tilbagesende de omhandlede forsendelser til afsendelsesstedet eller til at opkræve sin indenrigske porto for dem. Hvis afsenderen nægter at betale denne porto, kan forsendelserne behandles i overensstemmelse med den pågældende poststyrelses indenrigske lovgivning.

4. Intet medlemsland er forpligtet til at modtage, befordre eller omdele til adressaterne brevpostforsendelser, som afsendere afgiver eller lade afgive til postbesørgelse i store mængder i et andet land end det, hvori de er bosiddende. Den pågældende poststyrelse kan tilbagesende sådanne forsendelser til afsendelsesstedet eller tilbagesende dem til afsenderne uden at tilbagebetale forudbetalt porto.

2.5. ARTIKEL 73: TERMINALAFGIFTER

1. Med forbehold af artikel 75 er enhver poststyrelse, som i udvekslingen med en anden poststyrelse såvel ad luftvejen som ad overfladevejen modtager en større mængde brevpostforsendelser, end den selv afsender, berettiget til som kompensation for den overskydende del af den modtagne udenlandske post at afkræve poststyrelsen i afsendelseslandet en godtgørelse for de omkostninger, som denne post giver anledning til.

2. Den i stk. 1 omhandlede godtgørelse fastsættes således:

   (a) Når to poststyrelser indbyrdes ad luftvejen eller ad overfladevejen (inkluderet SAL) udveksler en samlet mængde LC/AO-post på højst 150 tons om året i hver retning, er taksten pr. kg 2,940 SDR for LC/AO forsendelser (fast takst), fraregnet tryksager, der forsendes i de i artikel 20, stk. 10, omhandlede særlige sække (M-sække).

   (b) Når to poststyrelser indbyrdes ad luftvejen eller overfladevejen (inkluderet SAL) udveksler en samlet mængde LC/AO-post på over 150 tons om året i hver retning, er taksten pr. kg. 8,115 SDR for LC-forsendelser og 2,058 SDR for AO-forsendelser (forskellige takster for hver forsendelsesart), hvilket dog ikke gælder for tryksager, der forsendes i de i artikel 20, stk. 10, omhandlede særlige sække (M-sække).

   (c) Såfremt vægtgrænsen på 150 tons overstiges i en af retningerne, kan den poststyrelse, der modtager denne postmængde på over 150 tons, vælge ved beregningen af terminalafgifterne for den modtagne post at anvende ét af de to betalingssystemer, der er omhandlet i litra (a) og (b) ovenfor. I mangel af en bilateral aftale beregnes afgifterne for den post, der kommer fra den poststyrelse, der afsender under 150 tons om året, under alle omstændigheder efter den i litra (a) fastsatte fælles takst.

   (d) For tryksager, der forsendes i M-sække, anvendes en takst på 0,653 SDR pr. kg uanset vægten af den årlige mængde post, der udveksles mellem to poststyrelser.

3. Såfremt der opstår en situation, hvor en poststyrelse, der modtager betaling i overensstemmelse med de i stk. 2 anførte særskilte LC- og AO-takster for terminalafgifter, kan dokumentere, at det gennemsnitlige antal forsendelser (LC og/eller AO), der er indeholdt i 1 kg modtaget post, er højere end verdensgennemsnittet, som er 48 LC-forsendelser og 5,6 AO-forsendelser, kan det forlange de tilsvarende takster revideret, såfremt:

   - Antallet af LC-forsendelser er over 15% højere end verdensgennemsnittet (dvs. over 55 forsendelser) og/eller

   - antallet af AO-forsendelser er over 25% højere end verdensgennemsnittet, dvs. over 7 forsendelser).

   I så fald svarer beløbet for de terminalafgifter, som den betalingspligtige poststyrelse skal udbetale, til forskellen mellem de beløb, som hver enkelt

poststyrelse skylder for sin samlede postmængde ved anvendelse af de gældende takster. Revisionen gennemføres i henhold til de i artikel 187 i Ekspeditionsreglementet fastsatte betingelser*).

4. Enhver poststyrelse kan helt eller delvis give afkald på den i stk. 1 nævnte godtgørelse.

5. De pågældende poststyrelser kan i henhold til bilaterale eller multilaterale overenskomster anvende andre betalingssystemer ved afregningen af terminalafgifter.

2.6. ARTIKEL 74: TERMINALAFGIFTER FOR PRIORITEREDE OG IKKE-PRIORITEREDE FORSENDELSER SAMT KOMBINEREDE FORSENDELSER

1. Såfremt der i henhold til artikel 73, stk. 2 (a) og (c) anvendes en fast takst for LC/AO-forsendelser, finder denne takst også anvendelse på prioriterede forsendelser, ikke-prioriterede forsendelser og kombinerede forsendelser.

2. Såfremt der anvendes særskilte takster for LC-forsendelser og AO-forsendelser i henhold til artikel 73, stk. 2(b) og 2(c), kan afsendelseslandet og bestemmelseslandet efter bilateral overenskomst beslutte, at de takster, der skal anvendes for prioriterede forsendelser og ikke-prioriterede forsendelser, fastsættes på grundlag af den faktiske sammensætning af posttrafikken. I mangel af en sådan overenskomst finder de i artikel 73, stk. 2(b), 2(c) og 3 anvendelse. I så tilfælde sidestilles prioriterede forsendelser med LC-forsendelser og ikke-prioriterede forsendelser med AO-forsendelser.

3. For kombinerede forsendelser, der udveksles i henhold til artikel 20, stk. 12, afregnes terminalafgifterne efter bilateral overenskomst mellem de berørte lande.

4. Såfremt en poststyrelse beslutter at ophøre med at opdele posten i LC-forsendelser og AO-forsendelser og i stedet anvende et system med prioriterede og ikke-prioriterede forsendelser, og dette system indvirker på de i henhold til stk. 2 gældende terminalafgifter, kan det nye system kun indføres den 1. januar eller den 1. juli, forudsat at det Internationale Bureau er underrettet herom mindst tre måneder forud.

3. ARTIKEL 25

Artikel 25 i Verdenspostkonventionen omhandler begrebet "remail". I henhold til denne artikel er ingen poststyrelse i et af Verdenspostforeningens medlemslande forpligtet til at befordre eller omdele brevpost, der stammer fra dets eget område, men er afsendt til

---

*) I henhold til artikel 187 i Ekspeditionsreglementet beregnes de terminalafgifter, der kan anvendes på sådanne forsendelser, der falder uden for de fastsatte rammer, i SDR som følger:

LC [(Gennemsnitligt antal forsendelser pr. kg x 0,10) + 0,88] x 1,43
AO [(Gennemsnitligt antal forsendelser pr. kg x 0,10) + 0,88] x 1,43

modtagere inden for samme område fra et andet land. Hertil kommer, at de også kan afvise at besørge post, der er afleveret til dem fra udlandet og adresseret til tredjelande.

3.1. UDVIKLING

Det oprindelige formål med denne artikel var at forhindre afsendere fra ét land i at afgive brevpost til postbesørgelse i et andet land til omdeling i oprindelseslandet for at drage fordel af lavere takster i udlandet. Samtidig tilstræbte man at bevare strukturen i terminalafgifterne.

Den pågældende artikels anvendelsesområde blev på Verdenspostforeningens kongres i Ottawa i 1957 udvidet til at omfatte forsendelser, der blev afleveret i udlandet i større mængder, uanset om formålet var at drage fordel af lavere takster eller ej.

Artiklens anvendelsesområde blev yderligere udvidet ved Rio de Janeiro-kongressen i 1979, som gav poststyrelserne ret til at afvise at behandle post, som var modtaget fra eller afleveret af afsendere fra et andet land, såfremt de pågældende forsendelser var adresseret til modtagere ikke blot i afsenderens eget land, men også i tredjelande. På Rio de Janeiro-kongressen tilføjedes stk. 4 til artikel 25.

3.2. ANVENDELSE

I praksis vil der være en af to følgende begrundelser for poststyrelserne til at anvende artikel 25:

enten vil de anvende artikel 25, stk. 1, fordi de er af den opfattelse, at posten er indenrigspost, hvorfor deres egne indenrigstakster skal være gældende (for at beskytte deres lovfæstede monopol, idet det forhold, at terminalafgifterne er lavere end indenrigstaksterne, udgør en tilskyndelse til en sådan praksis),

eller de anvender artikel 25, stk. 4, fordi de ønsker at udvise solidaritet med poststyrelsen i afsenderens bopælsland, som ikke er blevet benyttet. De er derfor af den opfattelse, at de burde have modtaget posten fra land A og ikke fra land B, selv om betalingen er den samme. Princippet er, at poststyrelsen i land A mister indtægter, hvortil det er berettiget i sin egenskab af national poststyrelse.

På denne baggrund er det forståeligt, at postvæsenerne er bekymret over fænomenet remail i dets forskellige former. Men det kan diskuteres, hvorvidt et lovindgreb i forbindelse med anvendelsen af Verdenspostkonventionen er den mest hensigtsmæssige løsning på et problem, som mange måske snarere vil opfatte som værende af kommerciel karakter.

I selve grønbogen kommer man nærmere ind på, hvorvidt Verdenspostkonventionens instrumenter til bekæmpelse af remail er i overensstemmelse med Rom-Traktatens konkurrenceregler og med målsætningerne for det indre marked.

Tabel 1: *Artikel 20 - anbefalede vægtsatser, grundtakster, maksimumvægt og formater*

FORSENDELSESARTER	VÆGTSATSER	GRUNDTAKST (SDR)	VÆGTGRÆNSER	FORMATER
1	2	3	4	5
BREVE	op til 20 g fra 20 g til 100 g fra 100g til 250 g fra 250 g til 500 g fra 500 g til 1000 g fra 1000 g til 2000 g	0,37 0,88 1,76 3,38 5,88 9,56	2 kg	Maksimum: Længde, bredde og tykkelse tilsammen: 900 mm, dog må den største udstrækning ikke overstige 600 mm med en tolerance på 2 mm. I rulleform: Længden plus to gange diameteren: 1 040 mm, dog må den største udstrækning ikke overstige 900 mm med en tolerance på 2 mm. Minimum: Forsendelsen skal have en forside, der ikke må være mindre end 90 x 140 mm, med en tolerance på 2 mm. I rulleform: Længde plus to gange diameteren: 170 mm, dog skal den største udstrækning være mindst 100 mm.
POSTKORT		0,26		Maksimum: 105x148 mm med en tolerance på 2 mm. Minimum: 90x140 mm med en tolerance på 2 mm. Længden skal mindst være lig bredden gange kvadratroden af $\sqrt{2}$ (omtrentlig værdi: 1,4).
TRYKSAGER	op til 20 g fra 20 g til 100 g fra 100 g til 250 g fra 250 g til 500 g fra 500 g til 1000 g fra 1000 g til 2000 g for hver 1000 g yderligere	0,18 0,40 0,74 1,32 2,21 3,09 1,54	2 kg	Maksimum: Længde, bredde og tykkelse tilsammen: 900 mm, dog må den største udstrækning ikke overstige 600 mm med en tolerance på 2 mm. I rulleform: Længden plus to gange diameteren: 1 040 mm, dog må den største udstrækning ikke overstige 900 mm med en tolerance på 2 mm. Minimum: Forsendelsen skal have en forside, der ikke må være mindre end 90 x 140 mm, med en tolerance på 2 mm. I rulleform: Længde plus to gange diameteren: 170 mm, dog skal den største udstrækning være mindst 100 mm.
BLINDEFORSENDELSER	se artikel 18		7 kg	
SMÅPAKKER	op til 100 g fra 100g til 250 g fra 250 g til 500 g fra 500 til 1000 g fra 1000 g til 2000 g	0,40 0,74 1,32 2,21 3,09	2 kg	

3. MÅLESYSTEMER

De fleste målinger, der bruges til at udregne statistikker til offentliggørelse, gennemføres af postvæsenerne selv. To postvæsener har entreret med eksterne konsulenter om at varetage denne funktion. (Desuden kan postvæsenerne med jævne mellemrum gennemføre andre interne undersøgelser for at skaffe flere oplysninger om posttjenestens præstationer).

Der anvendes forskellige målesystemer i EF. (Publikum ved ikke noget om disse forskellige systemer, men kun noget om, hvorvidt man kan stole på resultaterne).

Et system går ud på at måle, hvor lang tid der går fra det tidspunkt, den indsamlede post ankommer til sorteringskontoret, og til det tidspunkt, den modtages på adresseposthuset (men før den behandles til endelig udlevering). Et andet system måler den tid, det tager, fra posten afsendes af kunden, og indtil den når frem til det endelige udleveringssted.

Det sidstnævnte af disse systemer (som normalt kaldes "end-to-end") måler, hvor lang tid hele processen tager, således som den opleves af kunden. Alle andre systemer, herunder også de to ovenfor nævnte, måler kun en del af processen. Forskellene med hensyn til resultaterne kan være ganske store. Et postvæsen, som tidligere førte kontrol med processen fra sorteringskontoret frem til behandlingsfasen på adresseposthuset, gik over til et "end-to-end"-system og lod samtidig et eksternt firma stå for kontrollen. Det nye system viste, at kvaliteten af posttjenesten var over 10% lavere, end det fremgik af resultaterne af det tidligere system.

Målingsresultaterne offentliggøres på meget forskellige måder. Visse postvæsener offentliggør kun gennemsnitsresultater for hele landet. Andre specificere resultaterne ud på lokalområder, regioner og hele landet. Visse resultater viser endog, er der er forskelle i præstationerne afhængigt af, hvordan der er blevet betalt for posten (efter kontrakt, med frankeringsmaskine eller med frimærker - dette fænomen er nærmere omhandlet i bilag 3, afsnit 2, og i kapitel 5, afsnit 4, stk. 1). Visse postvæsener, som ikke ønsker at offentliggøre så detaljerede resultater, er tilsyneladende i besiddelse af tallene, men bruger dem kun til interne driftsmæssige formål.

4. ANDRE KVALITETSASPEKTER

Som nævnt ovenfor kan man måle kvaliteten af alle aspekter af posttjenesten. Her skal fremhæves visse aspekter, der er relateret til stadiet forud for afsendelsen og efter udleveringen.

4.1. FØR AFSENDELSEN

For den almindelige private kunde har adgangen til posttjenesterne noget at gøre med muligheden for at købe frimærker og få information om brugen af de forskellige tjenesteydelser (og så naturligvis let adgang til postkasser). Et tætmasket net af frimærkesalgssteder er derfor en vigtig faktor.

Men langt størsteparten af frimærkesalget vil sandsynligvis fortsat foregå ved skrankerne på posthusene (især, hvis der samtidig er brug for informationer om postbesørgelsen). Den tid, kunderne skal bruge for at stå i kø og blive betjent, er derfor også vigtig, og det samme er - og det kan ikke understreges stærkt nok -

en høflig optræden fra personalets side. Begge aspekter kan måles (f.eks. ved at lade anonyme "prøvekunder" blive betjent ved forskellige postskranker og derefter måle resultatet) og sammenlignes med internationale normer.

4.2. UDLEVERING OG FASEN EFTER UDLEVERINGEN

For mange organisationer er postens ombæring tidligt på dagen meget vigtig. Visse postvæsener tilbyder således en særlig service (for hvilke der betales et gebyr), som sikrer omdeling af posten før kl. 7.30 hver morgen. Nogle postvæsener har også postombæring to gange om dagen, i hvert fald i områder med store postmængder.

En effektiv efterfølgende service er også vigtig. Den måde, hvorpå klager eller henvendelser behandles, efter at en forsendelse er blevet udleveret, har stor betydning. Også her er det muligt at fastlægge normer og måle præstationerne. (I dette tilfælde bør normerne offentliggøres).

Alle klager bør naturligvis behandles så hurtigt som muligt, og det gælder både klager vedrørende udlandsforsendelser og indenlandske forsendelser. Hvor det drejer sig om udlandsforsendelser, kan undersøgelserne og eftersporingen vanskeliggøres ved, at der er involveret to postvæsener. Det kan være nødvendigt med faste regler for, hvor lang tid det bør tage at behandle en klage. (I øjeblikket er CEPT-normen 6 måneder).

Det bør måske også overvejes, hvorvidt der skal være standardregler for ydelse af erstatning for bortkomne eller beskadigede forsendelser. (De faktiske erstatningsgrænser vil naturligvis fortsat varierer).

Postvæsenerne bør følge klare retningslinjer for, hvorvidt tallene for bortkomne eller beskadigede forsendelser bør offentliggøres, og det samme gælder for fejldirigerede eller fejlanbragte forsendelser.

BILAG 8: TERMINALAFGIFTER

1. INDLEDNING

I mange år blev post "handlet" mellem landene uden nogen form for afregningssystem. Eventuelle skævheder i postmængderne måtte "afskrives". Derefter indførte man et system, hvorefter afsenderpostvæsenet skulle betale visse afgifter. I stedet for at begge postvæsener, som var involveret i de enkelte udvekslinger, skulle betale afgifter, blev man enige om, at kun det postvæsen, som var nettoafsender, skulle betale for den overskydende nettomængde, det havde sendt til nettomodtagerlandet. Dette godtgørelsessystem kan derfor betegnes som en form for "udligningsafgifter".

Disse afgifter blev udelukkende baseret på vægt. Man forudsatte åbenbart, at et gennemsnitskilo post, der blev udvekslet mellem to lande, mere eller mindre ville have samme indhold. Afgiftssystemet tog således hverken hensyn til antallet af forsendelser eller til kvaliteten af den ønskede postbesørgelse.

Disse afgifter betegnes terminalafgifter. De blev - og gør det fortsat - kontrolleret af Verdenspostforeningen. Terminalafgifter udregnes i guldfrancs (gf), der er en fiktiv valuta med en fast omregningskurs i forhold til SDR (Special Drawing Rights). Den faste kurs er 1 SDR = 3,061 gf. (En guldfranc svarer nogenlunde til 0,35 ECU).Terminalafgifterne revideres på de kongresser, som Verdenspostforeningen afholder hvert femte år. Udviklingen i terminalafgifterne er vist nedenfor i tabel 1.

Tabel 1: *Stigninger i terminalafgifterne*

Kongres	**Anvendelsesår**	**Takst**
København	1975-1979	1,5 gf/kg
Rio de Janeiro	1980-1984	5,0 gf/kg
Hamborg	1985-1989	8,0 gf/kg

Kilde: Verdenspostforeningens kongresser (1974, 1979 og 1984)

Stigningerne er i højere grad resultatet af intense forhandlinger end udtryk for de faktiske omkostninger. De mindre udviklede lande (der har samme stemmeret på kongressen som de udviklede lande) er i flertal. De er også nettomodtagere af post beregnet i vægt (de modtager typisk tunge tryksager og sender selv lette forsendelser tilbage. De mindre udviklede lande har tilsyneladende en økonomisk interesse i at bevare et godtgørelsessystem, der er baseret på vægt. Det er ikke overraskende, at de forsøger at fastsætte taksterne så højt, som "markedet", dvs. de udviklede lande, kan bære.

Det internationale postsystem, der kontrolleres af Verdenspostforeningen, fungerer kun mellem postvæsenerne. Verdenspostforeningen anerkender ikke private posttjenester i systemet. Hvis en privat operatør ønsker adgang til dette system, må det ske via mindst ét

nationalt postvæsen. Eftersom terminalafgifterne er et vigtigt omkostningselement for postvæsenerne, udgør de en væsentlig del af den pris, som den private posttjeneste må betale postvæsenet for adgangen til det internationale postsystem.

2. DE NUVÆRENDE SATSER FOR TERMINALAFGIFTER

På den seneste kongres i Washington i december 1989 enedes man om en mere avanceret beregning af terminalafgifterne. Den fulde ordlyd af Verdenspostforeningens bestemmelser desangående er gengivet i bilag 6 (artikel 73 i Verdenspostkonventionen).

Den nye struktur sondrer mellem posttrafikmængder på henholdsvis over og under 150 tons om året (det er et forholdsvis stort tal, som i praksis kun er relevant for rigtigt store postudvekslinger). Hvis posttrafikken overstiger dette tal i begge retninger, bliver der tale om forskellige takster pr. kg. for henholdsvis LC- og AO-trafik; hvis den er lavere, anvendes der fortsat en enhedstakst for begge forsendelsesarter. Hertil kommer, at såfremt gennemsnitsvægten for forsendelserne fra et afsenderpostvæsen viser sig at adskille sig væsentligt fra gennemsnittet på verdensplan, kan modtagerpostvæsenet anvende en anden sats baseret på en afgift pr. forsendelse.

I mellemtiden har visse CEPT-medlemmer og andre postvæsener indført deres eget system, som både omfatter en afgift pr. enhed og en afgift efter vægt. Det løser til dels et af problemerne (omhandlet i afsnit 3, stk. 1, nedenfor) med Verdenspostforeningens system, nemlig problemet med et afgiftssystem, der udelukkende er baseret på vægt. Men man er i øjeblikket ved at undersøge dette system nærmere, efter at der er indgivet klager over, at systemet indebærer unfair konkurrence over for private posttjenester.

Som følge af beslutningen på Washington-kongressen (og det tidligere CEPT-initiativ), er der nu mindst fem forskellige systemer, der fungerer sideløbende i EF:

- CEPT-systemet (som f.eks. anvendes mellem Frankrig og Det Forenede Kongerige) - 0,37 gf/forsendelse plus 3,75 gf/forsendelse;

- over 150 tons hver vej (f.eks. mellem Italien og Forbundsrepublikken Tyskland) - 24,85 gf/kg for LC og 6,3 gf/kg for AO;

- under 150 tons i den ene retning (f.eks. fra Grækenland til Frankrig) men over 150 tons i den anden retning - enten 9 gf/kg i begge retninger eller kun i den ene retning og forskellige LC- og AO-takster i den anden retning;

- under 150 tons i begge retninger (f.eks. mellem Grækenland og Portugal) - 9 gf/kg for både LC og AO;

- afvigelse fra LC/AO-"normen" (f.eks. fra Nederlandene til Frankrig) - 0,44 gf/forsendelse plus 3,85 gf/forsendelse.

I tilslutning til Verdenspostforeningens og CEPT's systemer kan der også være andre bilaterale eller multilaterale aftaler, der er indgået mellem to individuelle postvæsener. (Verdenspostkonventionen tillader sådanne aftaler, der er indgået frivilligt af de berørte postvæsener).

3. FORHOLDET MELLEM TERMINALAFGIFTER OG OMKOSTNINGER

Der er tilsyneladende tre områder, hvor et fælles universelt system for terminalafgifter ikke kan afspejle de faktiske omkostninger, og et fjerde område, hvor det ikke tager hensyn til prisfastsættelsesstrukturen.

3.1. FORSENDELSER/VÆGT

Frem til Washington-kongressen betaltes den samme godtgørelse pr. kilo, uanset hvor mange forsendelser hvert kilo indeholdt. Et kilo, som indeholdt 100 x 10 g breve, gav anledning til samme godtgørelse som et kilo, der indeholdt 2 x 500 g bøger.

Det er klart, at udleveringsomkostningerne for modtagerpostvæsenet er meget forskellige i de to tilfælde. Tungere forsendelser er generelt dyrere at besørge (selv om den vigtigste faktor er størrelsen), men det er helt sikkert, at omkostningsstigningen langt fra er ligefrem proportional med vægten.

Som det også fremgår af de enkelte postvæseners takstpolitik, er en bestemt pris pr. enhed med en gradvis stigning efter vægt et langt mere realistisk udtryk for de faktiske forhold.

3.2. SERVICENIVEAU

Det almindelige terminalafgiftssystem tager ikke højde for, at der kan være behov for forskellige serviceniveauer. En avis, der skal forsendes hurtigt, indebærer samme godtgørelse, som en tryksag med samme vægt, som sagtens kunne besørges langsommere. Normalt vil de forsendelser, der skal besørges hurtigt (førsteklassespost) være forholdsvis lette. Forsendelser, der kan besørges langsommere (andenklassespost), er normalt tungere. Dette forhold er med til at øge forskellen mellem den godtgørelse, der skal betales, og de faktiske omkostninger.

3.3. STANDARDTAKSTER

Der er tale om et universelt system, hvorfor man er nødt til at basere sig på gennemsnit. (Der er ovenfor i afsnit 1 gjort opmærksom på, at de fastsatte takster ikke er baseret på en vurdering af gennemsnitsomkostningerne). Det kan ikke undgås, at de faktiske udleveringsomkostninger varierer ganske meget fra land til land. Produktiviteten varierer af forskellige grunde, som ikke alle ligger inden for postvæsenernes kontrol. Effektiviteten af transportsystemerne varierer, hvilket i de fleste tilfælde er resultatet af det offentliges transportpolitik. Noget af det mest afgørende er, at arbejdskraftomkostningerne varierer mellem landene, og denne faktor ligger hovedsagelig uden for postvæsenernes kontrol.

3.4. RABATTER

I henhold til Verdenspostkonventionen kan postvæsenerne give rabat (normalt 50%) på tryksagsforsendelser, der befordres til reduceret takst, som f.eks. bøger (se bilag 13 samt artikel 20 i Verdenspostkonventionen, der er gengivet i bilag 6). Men mange af disse forsendelser er netop de forsendelser, der giver anledning til de største terminalafgifter. Den faktiske forskel indskrænkes således

på grund af et omkostningspres i opadgående retning og et prispres i nedadgående retning. Man har da heller ingen eksempler på postvæsener, der opererer med fordelagtige takster for sådanne forsendelser, som kan dække de direkte omkostninger.

4. EKSEMPEL PÅ ET MULTILATERALT SYSTEM - DEN NORDISKE POSTFORENINGS SYSTEM

Som nævnt i afsnit 2 ovenfor kan en hvilken som helst gruppe af postvæsener deltage i et system, som i henhold til en gensidig aftale afviger fra Verdenspostforeningens system med terminalafgifter. Dette giver mulighed for ganske omfattende fleksibilitet, idet postvæsenerne i de fleste "udviklede" lande erkender, at Verdenspostforeningens system er meget mangelfuldt. CEPT-systemet er et eksempel på et multilateralt system. Et andet interessant eksempel er det system, der anvendes mellem medlemmerne af Den Nordiske Postforening.

Siden 1989 har postvæsenerne i Den Nordiske Postforenings medlemslande (dvs. Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige) indbyrdes anvendt (og opfordret andre postvæsener til at deltage) et godtgørelsessystem baseret på bestemmelseslandets indenrigstakster. Strukturen i posttrafikken beregnes ved hjælp af stikprøver, og derefter beregnes afgifterne ved at anvende takster på 60% af de indenlandske takster i bestemmelseslandet.

Det interessante ved dette system er, at det er postvæsenet i afsenderlandet, der afgør, hvor hurtigt forsendelserne skal besørges. Som et modstykke hertil skal det nævnes, at i samarbejdet mellem andre postvæsener er der ofte "opdelingsproblemer" vedrørende udlandsforsendelser, der udveksles mellem to postvæsener, hvoraf det ene anvender en LC/AO-opdeling, mens det andet anvender en opdeling i førsteklasses- og andenklassespost.

BILAG 9: REMAIL

1. DEFINITION

Remailing er den betegnelse, der bruges for den internationale brevpostbesørgelse, der varetages af private posttjenester. Remail-elementet vedrører den private posttjenestes aktiviteter, som forudsætter et samarbejde med mindst ét postvæsen. I næsten alle former for remail indgår endelig udlevering via postvæsenet i bestemmelseslandet. Der er hovedsagelig tre forskellige former for remail (de anføres nedenfor i rækkefølge efter deres relative økonomiske betydning):

A-B-C: Den private posttjeneste indsamler posten fra kunden, samler den sammen med anden tilsvarende post fra samme land (A) og befordrer den til et andet land (B). Dér afleveres posten (remailes) hos postvæsenet, som derefter sender det via det internationale postsystem til postvæsenet i bestemmelseslandet (C) til udlevering dér.

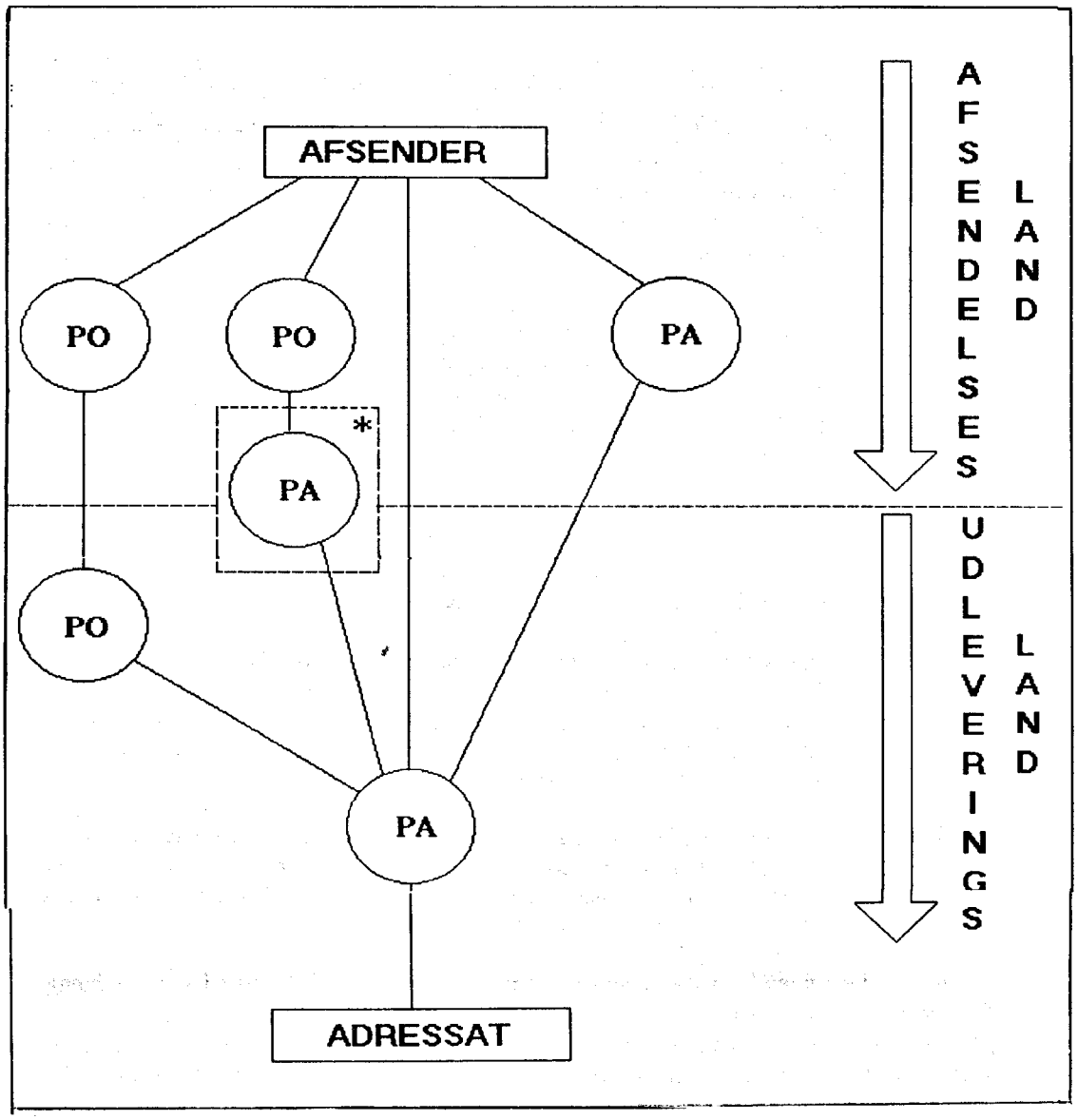
A-B-B: Den private posttjeneste indsamler posten fra kunden (i land A), befordrer den til udleveringslandet (B) og afleverer den dér hos postvæsenet, som derefter udleverer den til adressaten (stadigvæk i land B). En variation af denne form har vi, når den private posttjeneste selv udlevere forsendelserne til adressaten.

A-B-A: Den private posttjeneste indsamler indenlandsk post i land A, befordrer det til et andet land (B) og afleverer det til postvæsenet dér. Postvæsenet sender posten via det internationale postsystem tilbage til land A til udlevering dér. (Det er klart, at denne aktivitet er ulovlig for så vidt angår forsendelser, der er omfattet af postvæsenets monopol i land A).

Det kan kort beskrives således, at A-B-C omfatter international post med anvendelse af det internationale postsystem mellem postvæsener. A-B-B omfatter international post med anvendelse af udleveringspostvæsenets indenlandske system. A-B-A omfatter indenlandsk post, som går via det internationale postsystem mellem postvæsenerne.

I figur 1 i det følgende er de to remail-former, A-B-C og A-B-B, vist i sammenhæng med de øvrige tjenester, som de konkurrerer med. Ruten til venstre, der anvender private posttjenester (PO) repræsenterer A-B-B-processen. Den næste rute, der anvender en kombination af PO og PA (postvæsen), repræsenterer A-B-C-processen. Den tredje rute viser, hvordan en kunde kan transportere sin post ind i udleveringslandet og aflevere det direkte til postvæsenet dér. Den sidste rute viser den normale postbesørgelsesrute med det nationale postvæsen, som sender posten via det internationale postsystem til postvæsenet i bestemmelseslandet til udlevering dér.

Tabel 1: *Dirigering af postforsendelser på tværs af landegrænserne*



PA: Postvæsen
PO*: Privat posttjeneste
PA*: Postvæsen i et mellemliggende land
(De stiplede linjer angiver en landegrænse)

2. OPRINDELSE OG UDVIKLING

Remail fandtes formentlig længe før, begrebet fik et navn. I mange år har forlagsvirksomheder og deres agenter transporteret publikationer til bestemmelseslandet og postet dem dér. (Det er det, der siden er blevet betegnet som A-B-B-remail). Fordelen lå i adgangen til de fordelagtige takster, som normalt anvendes for indenlandsk postede publikationer. Lokalt postet tryksagsremail udgør formentlig stadigvæk den største del af remail-markedet, målt i mængde. Det kan også være den største del målt efter indtjening.

I 1970'erne startede luftfartsselskabet KLM sin "Publications Distribution Service" for at imødekomme den amerikanske forlagsindustris internationale forsendelsesbehov, især med henblik på distribution i Europa. KLM brugte Amsterdam som "hjulnavet" i sit netværk og lod posten gå ind i det internationale postsystem via det nederlandske postvæsen (som "remail-postvæsenet"). KLM er fortsat det største selskab på markedet til luftbefordring af publikationer fra USA til omdeling i Europa.

I midten af 1980'erne skulle denne trafik være oppe på 20 000 tons om året, og denne mængde bidrog til en optimal udnyttelse af overskydende fragtkapacitet. Det A-B-C-remailsystem, som KLM indførte i samarbejde med det nederlandske postvæsen, var baseret på forskellene i terminalafgifter (som er nærmere omhandlet i bilag 8). Men eftersom publikationer normalt er noget tungere end gennemsnitsforsendelser, skulle der fortsat betales høje terminalafgifter og fortjenstmargenen var derfor lille.

Der var mange flere penge at tjene på letvægtsforsendelser, som først og fremmest består af breve og ikke tryksager. (I de fleste lande sondres der skarpt imellem disse to forsendelsesarter). Priserne for breve er normalt meget højere end for tryksager. Omkostningerne i forbindelse med terminalafgifterne var også langt mindre. Som eksempel kan nævnes, at ved udleveringsomkostninger på f.eks. 0,24 ECU for en 20 grams forsendelse indebar de terminalafgifter, der var gældende i perioden 1980-1985, en godtgørelse til udleveringspostvæsenet på kun 0,04 ECU, og terminalafgifterne i perioden 1980-1990 gav en godtgørelse på kun 0,06 ECU.

Omkring 1983-1984 begyndte flere amerikanske private posttjenester - de fleste af dem ganske små - at tilbyde remailbesørgelse af breve. Oprindelig var de få postvæsener, som ville tilbyde sådanne A-B-C-faciliteter til remail-tjenesterne, ikke placeret særligt gunstigt for denne postbesørgelse: to eksempler var postvæsenerne i henholdsvis Panama og Puerto Rico.

Situationen ændrede sig, da et ekspresforsendelsesselskab, TNT, i midten af 1980'erne underskrev en remail-kontrakt omfattende både breve og tryksager med det belgiske postvæsen. Det nederlandske postvæsen svarede igen ved at lempe reglerne for, hvad det var tilladt at poste via dets remail-kontrakter for tryksager (og tilbød senere også forskellige remail-kontrakter for brevpost).

I sidste halvdel af 1980'erne begyndte flere andre postvæsener at tilbyde remail-faciliteter. De største uden for Europa var postvæsenerne i Hong Kong, Dubai og Bahrain. I Europa gik det britiske postvæsen ind på markedet for tryksags-remail, mens flyselskabet SAS tilbød remail-faciliteter for breve og tryksager i samarbejde med det danske postvæsen. Siden er det ungarnske postvæsen begyndt at tilbyde remail-faciliteter.

3. OMKOSTNINGER OG PRISER

Remail går ind i et postvæsens posttrafik på forskellige måder, og priserne afhænger heraf. Som det postvæsen, der udleverer forsendelserne, modtager et postvæsen terminalafgifter for at udlevere A-B-C-remail (eller A-B-A-remail, hvis en sådan accepteres). For A-B-B-remail modtager udleveringspostvæsenet betaling efter de gældende indenrigstakster.

Som nævnt ovenfor tilbyder visse postvæsener remail-faciliteter med det formål at lade post, der er indsamlet af private posttjenester, indgå i det internationale postsystem (således som det fungerer mellem postvæsenerne). De fleste postvæsener, der tilbyder sådanne faciliteter, udelukker muligheden for, at de kan anvendes til befordring af

forsendelser, der er indsamlet i deres eget land. De opfatter derfor denne remail som en mulighed for at øge både postmængden og indtjeningen. Prisfastsættelsen foregår normalt på grundlag af marginalomkostninger plus en lille fortjenstmargen.

For den private posttjeneste, der skal fastsætte priser på sine tjenesteydelser overfor de potentielle kunder, kommer priserne til at afhænge af markedsvilkårene. Disse afhænger igen hovedsagelig af to faktorer. For det første er der spørgsmålet om, hvor mange andre private posttjenester der konkurrerer, og for det andet er der spørgsmålet om, hvorvidt postvæsenet (som udgør referencegrundlaget for både priser og service) har reageret på konkurrencen ved at indføre særlige fordelagtige kontrakter for større kunder med postbesørgelsesbehov på tværs af landegrænserne.

Generelt udgør de afgifter, der betales til postvæsenerne for remail-faciliteter for brevpost, ca. 40% af de priser, som private posttjenester kan opnå. Heraf skal der betales for salg, indsamling, befordring og kundebetjening. Hvis firmaet kan nå op på en tilstrækkelig stor mængde, skulle det kunne få en ganske god fortjeneste.

4. SERVICE

Spørgsmålet om, hvorvidt remail-virksomhederne leverer en bedre eller dårligere service end postvæsenerne, afhænger naturligvis både af deres egen effektivitet (og af effektiviteten i det postvæsen, som de arbejder sammen med) og af den relative effektivitet i det postvæsen, de konkurrerer med.

Remail udvikledes i USA, til dels fordi markedets størrelse dér gjorde det økonomisk interessant, og til dels fordi postvæsenet (United States Postal Service) blev beskyldt for at yde en dårlig service. Det er interessant at se, at USPS opererer med lavere priser på sine tjenesteydelser end konkurrenterne både med hensyn til internationale brevpostbesørgelser og tryksagsforsendelser, men private posttjenester har fortsat en meget stor markedsandel.

Hvis postvæsenet er rimeligt effektivt, skulle det være i stand til at levere en bedre service end en remail-virksomhed, der benytter et A-B-C-system (fordi dette system indebærer mindst to transportture). Men A-B-B-remail-virksomheder kan meget vel være i stand til at tilbyde en bedre service end et postvæsen. (Samtidig skal det understreges, at A-B-B-remail i mange tilfælde først og fremmest anvendes, fordi det giver mulighed for at postbesørge forsendelser - og ofte tungere forsendelser - til udleveringspostvæsenets indenrigstakster, idet disse normalt vil være lavere end de relevante terminalafgifter).

Det er klart, at service er andet og mere end forsendelsestiden. Private posttjenester har i vidt omfang været først fremme med at tilbyde mange andre serviceaspekter. Det kan f.eks. være mere fleksible afregningssystemer, kreditmuligheder og fleksible indsamlingsordninger. Det allervigtigste har måske været en tilskyndelse til øget og bedre udnyttelse af detailsystemet. De private posttjenester har naturligvis ikke eneret på disse serviceaspekter, og visse postvæsener har svaret igen ved at forbedre deres egne servicenormer (i visse tilfælde er der snarere tale om, at de har forbedret servicenormer, der er fastsat af de private posttjenester).

BILAG 10: POSTNUMRE OG POSTKODER

1. INDLEDNING

Denne gennemgang af postnummer- og postkodesystemerne omfatter de to vigtigste former for koder:

- Funktionelle koder: Det er de officielle koder, som postvæsenets kunder skal benytte (dvs. postnumrene)
- tekniske koder: Disse koder benyttes internt af postvæsenerne

I dette bilag redegøres der desuden for, hvordan de enkelte typer koder anvendes, og hvilken praktisk betydning de har. Eftersom de postkoder, der benyttes af publikum, er de mest kendte, vil man dog hovedsagelig koncentrere sig om disse.

2. FUNKTIONELLE KODER

Funktionelle koder er betegnelsen for de postkoder, som postvæsenerne anmoder kunderne om at benytte.

Det er næsten umuligt at automatisere processerne i postbesørgelsen uden at operere med funktionelle koder. Disse koder kan opdeles i tre kategorier: Sorteringskoder, distributionskoder og kombinerede koder.

Sorteringskoden gør det lettere at foretage automatisk sortering af den post, der skal fra én by til en anden. Skal posten kunne sorteres mere detaljeret, f.eks. helt ned til det enkelte postbuds runde, er der brug for en distributionssorteringskode. En kode, der kombinere disse to funktioner betegnes som en kombineret kode.

2.1. ANVENDTE KODESYSTEMER

Der kan på grundlag af de eksisterende kodesystemer drages forskellige konklusioner med hensyn til, hvordan postkoder fungerer, og hvordan de kan videreudvikles. Med hensyn til indførelsen af postkoder havde postvæsenerne hovedsagelig et valg mellem to muligheder: Enten et system, hvor koderne var nemme at huske (rene talkoder med f.eks. op til seks cifre), eller et system, der muliggjorde en detaljeret sortering. De forskellige systemer, der i dag anvendes af postvæsenerne i EF-landene og i visse andre lande, er vist i tabel 1. Fordele og ulemper ved de enkelte systemer gennemgås nedenfor.

2.1.1. POSTKODER, DER ER LETTE AT HUSKE

Eksempler på lande, der indførte sådanne koder, er Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland (begge steder opererer man med koder på fire cifre) og Frankrig og Italien (begge steder fem cifre). Disse koder muliggør sortering efter mindre byer og forstæder (lokale posthuse). Det svarer til en sortering på første niveau med de nedenfor beskrevne "lokalkoder". Disse koder blev meget hurtigt accepteret af publikum. I Frankrig anvendes de på 96% af forsendelserne ("penetrationsgraden") og i Forbundsrepublikken Tyskland på mere end 90%.

Tabel 1: *Postnumrenes opbygning*

LAND	BESKRIVELSE AF POSTNUMMERSYSTEMET
Belgien	1234...Bynavn
Danmark	1234...Bynavn. Desuden har de enkelte gader i København K og V samt Frederiksberg C fået tildelt særlige postnumre
Tyskland	1234...Bynavn; i de større byer som f.eks. Berlin, München og Frankfurt er adresseposthuset markeret med 1 eller 12, f.eks.: 8000 München 12
Grækenland	12345...Bynavn
Spanien (1)	12345...Bynavn plus navnet på provinsen i parantes
Frankrig	12345...De første to cifre svarer til departementets nummer. Adresseposthus (i de fleste tilfælde de samme som adressen) Forkortelsen Cedex anvendes for virksomheder med fiktive postbokse, i visse tilfælde efterfulgt af 12 for Paris, Lyon og Marseille.
Irland	(Intet postnummersystem)
Italien (2)	12345...Bynavn
Luxembourg	1234...Bynavn
Nederlandene	1234 AB bynavn (en kombination af fire cifre og to bogstaver)
Portugal	1234...Bynavn. Særlig forkortelse for virksomheder (se Frankrig)
Storbritannien	Består af to elementer. Det andet element er "lokaldelen" af koden og består altid af tre tegn (ciffer, bogstav, bogstav). Det første element er "grovsorteringsdelen" af koden. Det begynder med et eller to bogstaver, der betegner den nærmeste større by. Derefter følger et eller to cifre og i visse tilfælde endnu et bogstav. Muligheder er således: AB1C.2DE, A12.3BC, AB12.3BC, AB1.2CD
USA	Bynavn...[("zip code + 4) = (AB...12345-1234)]
Japan	Bynavn...123-12

(1) Omfatter Andorra
(2) Omfatter San Marino og Vatikanet

Kilde: Poststyrelserne

2.1.2. KODER TIL FINSORTERING

De eneste postvæsener i EF, der har indført sådanne koder til finsortering, er det nederlandske postvæsen og det britiske postvæsen. Den typiske kode i det britiske postvæsen kan angives som AB1 2CD - det vil sige bogstav, bogstav, ciffer, mellemrum, ciffer, bogstav, bogstav. Første del ("grovsorteringskoden") angiver en by plus nærmeste omegn (eller en forstad i en større by). Anden del ("finsorteringskoden") gør det muligt at sortere helt ned til en del af en gade (i gennemsnit svarende til ca. 15 huse).

Canada har et tilsvarende 6-tegns system med bogstaver og tal. USA har indført en tillægskode, den såkaldte "zip + 4": Til det oprindelige postnummer er der tilføjet yderligere fire cifre. Alle fire systemer gør det muligt at foretage sortering helt ned til det individuelle postbuds runde.

Det er nødvendigt at anvende så komplicerede koder for at nå op på det fornødne antal variabler til finsorteringen. (Det amerikanske system har 100 mio variabler til en befolkning på 260 mio). Ulempen er, at koderne er vanskelige at huske, især når der indgår bogstavkombinationer. Det forklarer de lave "penetrationsgrader". Det amerikanske system anvendes i dag kun på 55% af forsendelserne. I Det Forenede Kongerige har man kunnet registrere en gradvis stigning fra 50% op til 75% i dag. I begge tilfælde er procentsatserne kraftigt influeret af de posttrafikmængder, der afsendes ved hjælp af edb-adresselister (i begge lande giver postvæsenerne rabat til virksomheder med sådanne systemer).

2.2. DRIFTSMÆSSIGE ASPEKTER

Det er klart, at jo kortere postnummeret er, des kortere tid skal der bruges på den første indkodning (såfremt der anvendes manuel indkodning), hvilket har noget at gøre med, hvor mange taster der skal trykkes på. Kombinationerne med bogstavtegn (som det britiske system) sinker indkodningen. Det øger samtidig risikoden for fejlkodning.

Der er to faktorer, der fremover vil få betydning for vurderingen af de forskellige sorteringssystemer. For det første vil øget brug af OCR-sorteringsmaskiner nedbringe forskellen i sorteringstid mellem simple og komplicerede koder og formentlig samtidig nedbringe risikoen for fejlkodning i de sidstnævnte tilfælde. For det andet vil tendensen i retning af faldende anlægsomkostninger formentlig gøre det økonomisk rentabelt at indføre maskinsortering på de mindre fordelings- og udleveringsposthuse. Begge faktorer giver mulighed for at opnå større produktivitetsforøgelser ved anvendelse af de mere komplicerede postkodesystemer.

2.3. KOMMERCIELLE ASPEKTER

Brugen af postnumre indebærer fordele for de virksomheder, der afsender større mængder post både med hensyn til individuelt fremstillede forsendelser, såsom fakturaer, eller massefremstillet adresseret reklame. Det giver virksomheden mulighed for at forsortere forsendelserne, før de afleveres til postvæsenet eller en privat posttjeneste, hvis dette er tilladt, hvorved virksomheden eventuelt kan opnå rabat. Endnu vigtigere er det måske, at det giver virksomheden mulighed for at opdele sin adresseliste geografisk på grundlag af generelt accepterede koder. (Før indførelsen af postnumre anvendte visse postordrefirmaer deres egne

geografiske kodesystemer). Postnumrene er i dag et vigtigt redskab for alle virksomheder med en stor adressedatabase. Det faktum, at der i Irland ikke opereres med postnumre (bortset fra et meget begrænset områdenummersystem i Dublin), besværliggør edb-behandling af adressedata for hele landet.

3. TEKNISKE KODER

Tekniske koder hænger direkte sammen med den praktiske brug af kodesystemerne. Der findes to systemer, hvoraf det ene er baseret på trykte koder på brevene, der muliggør automatiseret sortering, og det andet er baseret på stregkoder, der anvendes ved behandlingen af de enkelte forsendelser.

3.1. KODER TIL AUTOMATISK SORTERING AF BREVE

Først skal de almindelige funktionelle koder konverteres til tekniske koder, før der kan foretages automatisk sortering. Den funktionelle kode "oversættes" derfor fra det oprindelige format (taltegn eller bogstav- og taltegn) til en teknisk kode i binært format, der består udelukkende af tegnene 0 og 1. Denne binære kode indeholder nøjagtigt de samme oplysninger om bestemmelsesstedet som den funktionelle kode.

Når disse binære tegn trykkes på de konvolutter, der skal sorteres automatisk, angives 0 med mellemrum og 1 med enten prikker eller streger. Hvis der kun anvendes "udgående postkode", trykkes disse tegn på en kort linje nederst på konvolutten. Hvis der både anvendes "udgående" og "indgående" koder, trykkes tegnene på en lang linje eller på to linjer under hinanden, idet den øverste linje repræsenterer den "indgående" kode. Disse tekniske koder kan derefter "læses" af de automatiske sorteringsanlæg.

Det skal bemærkes, at Verdenspostforeningens regler ikke tillader afsenderpostvæsenet at trykke tekniske koder på internationale brevforsendelser, fordi tegnene kan forveksles med de tekniske koder, som modtagerpostvæsenet eventuelt trykker på de samme forsendelser.

3.2. STREGKODER

Stregkoder anvendes normalt til individuelle større forsendelser. Eksempler herpå er pakker, ekspresforsendelser eller sække med breve. Stregkoderne indeholder ikke blot oplysninger om bestemmelsesstedet, men omfatter også andre data såsom oplysninger om kunden, den anvendte forsendelsesform, indleveringsposthuset eller afsendelsesdatoen. Stregkoderne trykkes enten direkte på forsendelserne eller på mærkater, der anbringes på forsendelserne.

Stregkoderne kan læses af skannere, således at forsendelserne kan sorteres automatisk. Disse stregkoder kan også anvendes til at give de nødvendige oplysninger i forbindelse med "tracking and tracing"-systemer. Disse systemer forudsætter, at forsendelserne skannes på bestemte steder i processen mellem indsamling og udlevering, hvorefter de pågældende informationer registreres elektronisk. De gør det muligt at spore de enkelte forsendelser hele vejen igennem processen, idet man kan få oplysning om, hvornår den befandt sig på de enkelte stadier frem til udleveringen.

Sortering med anvendelse af stregkodesystemer bliver stadig mere almindeligt for både pakker og ekspresforsendelser. "Tracking and tracing"-systemer anvendes først og fremmest til ekspresforsendelser, men tilsvarende systemer findes også visse steder for pakkeforsendelser.

4. BETYDNINGEN AF AT ANVENDE KODER

De fleste postvæsener har investeret i automatiske sorteringsanlæg og forsøger derfor at lade så stor en del af postmængden som muligt sortere automatisk. Det er dog meget forskelligartede resultater, postvæsenerne opnår med automatisk sortering. Mellem 8% og 50% af forsendelserne kan sorteres automatisk. (Sorteringen kan variere lige fra en grovsortering efter bestemmelsesby til finsortering ned til hver enkelt postbuds runde). Forskellene tilskrives en lang række faktorer, herunder forskelle med hensyn til, hvor stor en del af posten der forsorteres af kunderne. Forskelle med hensyn til brugen af postkoder har også tidligere været en vigtig faktor.

På grundlag af sammenligninger mellem forskellige postvæsener over hele verden kan man se, at postvæsenerne går forskellige veje for at forsøge at opnå den størst mulige "penetrationsgrad" i relation til postkoderne. Nogle postvæsener gennemfører løbende oplysningskampagner og investerer i vedligeholdelse af postkodedatabaser (en investering som koster et af de større postvæsener 60 mio ECU om året).

For andre postvæsener er postkoden simpelt hen en del af standardadressen; hvis postkoden ikke er anført, er adressen mangelfuld. Atter andre postvæsener har forsøgt sig med mere utraditionelle løsninger, som f.eks. det canadiske postvæsen, som opfordrer konvolutproducenterne til på konvolutterne at påtrykke et indrammet felt, hvor afsenderen kan påføre postkoden enten med håndskrift eller maskinskrift.

Fremover vil brugen af postkoderne for de postvæsener, der har råd til at investere i avanceret udstyr, få betydning for posttjenestens kvalitet. Nye generationer af OCR-udstyr vil kunne "læse" de relevante data fra adressen (og transformere dem til den nødvendige tekniske kode til sorteringen), mens den funktionelle postkode kun vil blive brugt som en kontrolforanstaltning. Andre postvæsener, som fortsat anvender sorteringsmaskiner, der ikke er baseret på optiske læsere, vil stadig have brug for postkoderne som grundlag for sorteringsprocesserne.

Men postkoderne vil også have betydning i andre sammenhænge end den automatiske sorteringsproces i postvæsenernes sorteringscentre. For det første er postkodesystemerne en uvurderlig hjælp for alle ekspresforsendelsestjenester, som anvender stregkodesystemer for at kunne tilbyde "tracking and tracing". For det andet anvender de store kunder, som selv forsorterer deres post, normalt edb-sortering på grundlag af postkoden. I de lande, hvor kunderne har lov til at trykke stregkoder på konvolutterne for at lette postvæsenets automatiske sortering, er disse stregkoder baseret på postkoderne.

I forbindelse med den finsorteringsgrad, der muliggøres via postkoden, kan der sammenlignes mellem de simple postkoder, som blot sorterer efter større byer og geografiske områder, og de mere detaljerede postkodesystemer, som giver mulighed for en finsortering mellem de enkelte adresseposthuse inden for samme by og eventuelt helt ned til den enkelte ombæringsrunde. De postvæsener, som i øjeblikket anvender de simple postkoder, vil måske på et tidspunkt få brug for at gøre systemerne mere detaljerede (som f.eks. det amerikanske postvæsen har gjort det) for at give mulighed for enten en mere detaljeret sortering på posthusene eller en mere detaljeret forsortering hos kunden.

Alle disse fordele kan opnås, uden at man behøver at indføre et fælles integreret europæisk postkodesystem. (Kendskab til de forskellige systemer er tilstrækkeligt for, at kunderne selv kan foretage den nødvendige forsortering). Men der synes dog at være store fordele forbundet med at anvende et fælles system til angivelse af adresser, f.eks. med hensyn til placeringen af de officielle kendingsbogstaver for de forskellige lande.

Ligesom på de andre områder, hvor der kan blive tale om harmonisering, vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne og de berørte parter undersøge fordelene og omkostningerne ved eventuelle nødvendige harmoniseringsforanstaltninger.

BILAG 11: POSTMATERIELINDUSTRIEN

1. INDLEDNING

Dette bilag indeholder en kortfattet gennemgang af postmaterielindustrien. Det er den industrisektor, som fremstiller maskiner og udstyr til postsektoren og transport- og lagerfaciliteter til brug for posttjenesterne.

2. UDSTYR

Det udstyr, der anvendes i forbindelse med postbesørgelse, kan opdeles i tre hovedgrupper:

1. Specifikt postmateriel
2. Specialfremstillet udstyr (dog oprindeligt til et mere generelt formål)
3. Andet udstyr

Det er først og fremmest de offentlige postvæsener og private posttjenester, der benytter dette udstyr i postsektoren. Men det skal dog understreges, at denne form for udstyr også anvendes af større organisationer, som har så store postmængder, at de har investeret i deres egne postbehandlingsafdelinger. I mange sådanne organisationer anvendes udstyret til at forbehandle posten, før den afleveres til videre besørgelse af de offentlige eller private posttjenester. Andre store virksomheder, især inden for postordrebranchen, kan selv udføre mange af de vigtigste postbesørgelsesfunktioner.

Eksempler på udstyr inden for de tre hovedgrupper er gengivet nedenfor.

Tabel 1: *Specifikt postmateriel*

Udstyr, som kun bruges af posttjenester i forbindelse med de helt specielle tjenesteydelser, de leverer:

Frankeringsmaskiner (som enten bruges af posttjenesterne eller af større kunder)
Frimærkeautomater
Postkasser
"Vragere", "vendere" og maskinstempler
Forbehandlingsmaskiner
Automatiske brevsorteringsmaskiner
Automatiske småpakke- og pakkesorteringsmaskiner
Relevant edb-programmel

Tabel 2: *Specialfremstillet udstyr*

Udstyr, som anvendes i andre sektorer, men som skal specialfremstilles med henblik på anvendelse i forbindelse med postbesørgelse:

Automatiserede terminaler til brug ved postskrankerne
Selvbetjeningsautomater
Optiske læsere (OCR)
Videokodningssystemer
Stregkodesorterere
"Tracking and tracing"-systemer
Specialfremstillede vægte
Kunstig intelligens/industrirobotter
Transport- og lamelbånd
Plastiktransportkasser

Tabel 3: *Andet udstyr*

Andet udstyr, der i vidt omfang anvendes til mere generelle formål, og som kun kræver forholdsvis begrænset automatisering (om nogen overhovedet), og som i indkøb kun repræsenterer en lille procentdel af posttjenesternes samlede salgsindtægter:

Datamater
Printere m.m.
Telekommunikationsudstyr
Vægte
Løfteudstyr
Transportudstyr

Af det ovennævnte udstyr er de to nyskabende opfindelser, som har størst betydning for postsektoren, formentlig OCR-udstyret og "tracking and tracing"-systemerne. Sidstnævnte systemer muliggør store forbedringer i den service, der kan tilbydes kunderne (især i relation til ekspresforsendelser). OCR-udstyret har stor betydning for brevpostbesørgelsen. Mens traditionelle former for "mekanisering" i mange tilfælde kun har en marginal indvirkning på service- og omkostningsniveauet, giver OCR-udstyret mulighed for virkelige fremskridt i selve postbesørgelsen.

Betydningen af specialudviklet programmel skal også fremhæves. Eftersom de færreste posttjenester selv råder over den fornødne kapacitet til at udvikle det nødvendige programmel, bliver denne opgave i mange tilfælde givet ud i underentreprise. Denne udgift kan komme til at udgøre en væsentlig del af udviklingsomkostningerne.

Mindre iøjnefaldende er den gradvise udvikling i håndteringsudstyret i forbindelse med brevpostbesørgelsen. Bakker erstatter i stigende grad sække til besørgelse af brevpost. Det giver øgede muligheder for at mekanisere bevægelserne mellem de enkelte led i processerne i forbindelse med brevpostbesørgelsen.

3. LEVERANDØRER

Tabel 4 viser de største leverandører af specifikt postmateriel. (De dækker i vidt omfang også markedet for specialfremstillet udstyr, idet f.eks. OCR-teknologien kan indarbejdes i de automatiske sorteringsanlæg).

Tabel 4: *Oversigt over de største leverandører af postmateriel*

LAND	PRODUCENT
Danmark	Kosan Crisplant
Tyskland	AEG Electrocom Eisenmann Mannesmann Demac Schierholz Siemens Standard Electric Lorenz
Frankrig	Alcatel CGA-Hotchkiss Brandt Electronique Serge Dassault Teleflex TITN
Italien	CML Elsag Olivetti
Nederlandene	Philips Rapistan van der Lande
Storbritannien	GEC-Avery Pitney Bowes Plessey
Schweiz	Gilgen
Japan	Nippon Electric (NEC) Toshiba
USA	AEG Bell ITT Bell & Howell Rei

Kilde: KEF

4. POSTMATERIELINDUSTRIENS KUNDER

De største kunder til specifikt postmateriel er postvæsenerne. Også private posttjenester og visse større kunder har foretaget ganske store investeringer i denne form for udstyr, selv om der ikke foreligger præcise oplysninger om de samlede investeringbeløb.

De private posttjenesters sorteringsudstyr vedrører først og fremmest småpakke-/pakke-sorteringen. De største eksprestjenester (og nogle af pakketjenesterne) har også investeret ganske meget i "tracking and tracing"-systemer. Eftersom disse er baseret på stregkodesystemer, kan de samme stregkoder anvendes til sorteringsformål. De private posttjenester har også et omfattende udstyr til håndtering af forsendelserne.

Blandt de største kunder er postordrefirmaerne. Man skal huske, at målt efter indtjening er de største postordrefirmaer større end de mindre postvæsener. Eftersom disse firmaer i højere grad kan koncentrere deres operationer, kan de opnå væsentlige stordriftsbesparelser på deres anlægsinvesteringer. Postordrefirmaernes største behov ligger inden for pakkesorteringsudstyr. Resultatet er, at postordrefirmaernes operationer ofte er mere avancerede i teknisk henseende end postvæsenernes pakkepostbesørgelse.

5. POSTVÆSENERNES INVESTERINGER

Som nævnt foreligger der kun meget begrænsede økonomiske oplysninger om de private posttjenesters og større kunders anlægsinvesteringer i denne form for udstyr. Men via Verdenspostforeningen er der dog adgang til visse oplysninger om postvæsenernes investeringer.

Tabel 5 indeholder en oversigt EF's postvæseners investeringer i perioden 1985-1988, og samtidig har man, for lettere at kunne sammenligne tallene, angivet de gennemsnitlige investeringer i procent af indtjeningen i 1988. Gennemsnitsinvesteringerne i den pågældende fireårs periode er angivet som en procentdel af indtjeningen i 1988. (På grund af manglende data er Irland og Luxembourg ikke medregnet i EF-gennemsnittet).

Tabel 5: *Postvæsenernes investeringer (1985-1988)*

EF-LANDE	INVESTERINGER (mio ECU)				INVESTERINGER I % AF DEN ÅRLIGE INDTJENING
	1985	1986	1987	1988	
Belgien	23,1	25,7	33,6	23,2	3,4%
Danmark	42,6	26,0	51,3	115,6	5,1%
Tyskland	337,3	441,8	485,2	504,9	4,8%
Grækenland	7,9	5,9	1,4	1,9	3,2%
Spanien	29,6	61,6	i/o	22,4	3,1%
Frankrig	318,6	i/o	133,9	717,2	2,8%
Irland	i/o	i/o	10,9	i/o	i/o
Italien	580,5	746,0	836,5	327,0	15,2%
Luxembourg	i/o	i/o	i/o	10,0	i/o
Nederlandene	116,6	123,5	106,0	250,9	4,8%
Portugal	13,4	15,7	13,5	15,1	9,4%
Storbritannien	2084,5	159,2	227,0	257,0	10,6%
I alt	3547,1	1605,4	1899,3	2245,2	6,1%
USA	1090,5	1363,9	1818,8	1051,1	3,8%

Kilde: Verdenspostforeningen (UPU), 1989 i/o = *ikke oplyst*

En væsentlig del af disse investeringer drejer sig om automatiserede sorteringsprocesser. For ca. halvdelen af EF's postvæsener er selve "rygradden" i deres netværk de automatiserede sorteringscentre. Tabel 6 viser, hvor mange sådanne centre de enkelte postvæsener råder over.

Tabel 6: *Automatiserede sorteringscentre*

EF-LANDE	ANTAL SORTERINGS-CENTRE I ALT	AF SAMTLIGE SORTERINGSCENTRE		AF DE AUTOMATISEREDE CENTRE	
		AUTOMATISEREDE CENTRE	MANUELLE CENTRE	MED OCR	UDEN OCR
Belgien	17	7	10	6	1
Danmark	12	1	11	0	1
Tyskland	129	50	79	0	50
Grækenland	22	0	22	0	0
Spanien	85	6	79	6	0
Frankrig	131	88	43	70	18
Irland	8	0	8	0	0
Italien	201	31	170	0	31
Luxembourg	1	1	0	0	1
Nederlandene	12	12	0	0	12
Portugal	7	3	4	3	0
Storbritannien	130	80	50	63	17

Kilde: Sofres

Det skal atter understreges, at det, som kaldes automatiseret sortering, i virkeligheden fortsat indebærer ganske omfattende manuelle operationer. Mange af operationerne mellem de enkelte sorteringsprocesser udføres manuelt. På samme måde må "vendingsoperationen" ofte foretages manuelt. Hvis der ikke anvendes OCR, skal indkodningen af adresserne foretages af medarbejderne. Og der skal være personale til at overvåge maskinerne. Sorteringsanlæg opererer med visse kapacitetsgrænser, og spidsbelastningsperioder i postbesørgelsen kræver i mange tilfælde, at man må benytte sig af manuel sortering ved siden af.

6. DEN FREMTIDIGE UDVIKLING

Mekaniseringsgraden varierer ganske naturligt meget mellem de forskellige postvæsener i EF. I denne henseende kan postvæsenerne inddeles i tre grupper:

- De postvæsener, som havde fuldført deres indledende mekaniseringsprogram inden 1990
- de postvæsener, som er i færd med at automatisere deres operationer
- de postvæsener, som i øjeblikket ikke har planer om at automatisere deres operationer.

For de postvæsener, hvis strategi er gået ud på at opbygge et netværk, som er "automatiseret" på det højst tænkelige niveau, vil der være visse afgørende tidspunkter, hvor et automatiseringsprogram må betragtes som værende fuldført. Men i virkeligheden må investeringerne fortsætte. Dels er det nødvendigt at udskifte forældede anlæg, dels - og det er nok det vigtigste - må man sikre sig, at det anvendte udstyr er baseret på den mest hensigtsmæssige moderne teknologi. Hvad angår sorteringsteknologi, er første generations udstyr allerede blevet erstattet af anden generations udstyr, og denne er nu ved at blive erstattet af OCR-teknologi. For disse postvæsener drejer det sig kort sagt om at investere kontinuerligt for at erstatte udstyr, som er blevet fysisk eller teknisk forældet, og indkøbe nyt avanceret udstyr, der kan forbedre kvaliteten og/eller nedbringe omkostningerne.

For andre postvæsener, som ikke har fulgt en tilsvarende strategi baseret på størst mulig automatisering, men som har påbegyndt et begrænset automatiseringsprogram, bliver det nødvendigt at træffe beslutning om, hvor stor en del af netværket der skal automatiseres. For de fleste postvæsener er der kun begrænset behov for teknisk kompatibilitet i modsætning til, hvad der gælder for telekommunikationsnetværket, hvor de enkelte dele af netværket skal være indbyrdes kompatible.

De eneste undtagelser er de postvæsener, som forsøger at anvende et enkelt system til aflæsning af postkoden/adressen, der muliggør både "udgående" sortering og "indgående" sortering. Automatisk sortering afhænger af, hvor detaljeret den anvendte postkode er (se bilag 10), men af EF's postvæsener er det kun det nederlandske og det britiske, der er nået så langt. (Selv for disse postvæsener, og det gælder især det britiske postvæsen, er det kun lykkedes i begrænset omfang at automatisere den "indgående" sortering). Billedet kan ændre sig, efterhånden som OCR-teknologien udvikles, således at en større del af adressen kan aflæses, også selv om postkoden ikke er tilstrækkeligt detaljeret til at kunne bruges til automatiseret "indgående" sortering.

De fleste postvæsener må nok affinde sig med fortsat at skulle anvende automatiserede og manuelle processer side om side i samme postnet. På denne måde kan postvæsenerne gennemgå hvert enkelt sorteringscenter for sig og vurdere, hvorvidt der er behov for automatisering. (Investeringsomkostningerne kan muligvis nedbringes for de enkelte centre, hvis der er tale om et mere omfattende automatiseringsprogram). Der er to

kriterier, der må tages hensyn til ved denne beslutningsproces: Forbedring af posttjenestens kvalitet og nedbringelse af omkostningerne.

Næsten alle former for automatisering vil bidrag til at nedbringe de driftsmæssige arbejdskraftomkostninger. Men beslutningen om indførelse af automatisering må baseres på, om nedbringelsen af omkostningerne er tilstrækkelig til at berettige til den nødvendige anlægsudgift. (Beregningerne vil variere ikke blot mellem forskellige sorteringscentre, men også mellem forskellige lande, eftersom arbejdskraftomkostningerne og produktivitetsniveauerne varierer).

Med hensyn til servicekvaliteten er automatisering ikke i sig selv nogen garanti for forbedringer, medmindre den er baseret på en omhyggelig driftsplanlægning og effektiv styring af hele netværket. Man kunne fristes til at tro, at kortere sorteringstid vil føre til en mere pålidelig postbesørgelse, men det er ikke nødvendigvis tilfældet. For at sikre den størst mulige "omsætning" i de automatiserede sorteringscentre samles posten sammen fra et meget stort område. Jo større dette område er, des længere afstande indebærer det, og des større er risikoen for faldende servicekvalitet, i hvert fald teoretisk set. Fremover vil faldende anlægsomkostninger måske betyde, at udviklingen vil gå i retning af en decentralisering (og i retning af større fleksibilitet i planlægningen af de tekniske nyskabelser og forbedringer).

Dette forhold mellem servicekvalitet og nedbringelse af omkostningerne vil måske ændre sig markant, når man først får øjnene op for de muligheder, der ligger i OCR-udstyret. Eftersom OCR kan give adgang til langt højere produktivitet, er der dermed også skabt bedre mulighed for at opnå en god forrentning af investeringerne og samtidig forbedre kvaliteten. I den del af postsektoren, der er underlagt fri konkurrence, er omkostningseffektivitet og kvalitetsforbedring også to kriterier, der er afgørende for investeringsbeslutningerne. Men konkurrencemomentet betyder, at disse kriterier her vil være mere relative: Tilskyndelsen ligger i at opnå en konkurrencemæssig fordel eller at reducere den fordel, som en konkurrent allerede har opnået. Begreberne "rimelige omkostnings-/prisniveauer" og "tilfredsstillende serviceniveau" vil derfor ændre sig med tiden og ofte ganske hurtigt. Det, som i begyndelsen var et ekstra servicetilbud, bliver hurtigt et standardkrav.

Her skal blot nævnes to eksempler som illustration af dette forhold.

> Det bedste eksempel er "tracking and tracing"-systemerne, som bliver stadig mere almindelige inden for eksprestjenesterne. Kunderne vil i stigende grad simpelthen forvente, at denne facilitet er til rådighed som et led i den normale service.
>
> Et andet eksempel, som måske er mindre indlysende, er kundebetjeningen. Posttjenesterne er nødt til at være opmærksomme på kundernes behov og ønsker, hvis de skal kunne konkurrere. Derfor skal de f.eks. på stående fod kunne oplyse om priser for alle mulige forsendelsesveje og tjenesteydelser, de skal kunne give detaljerede oplysninger om, hvordan forsendelserne besørges, og de skal træffe beslutning om, hvilke indsamlingsmuligheder der kan tilbydes. Sådanne informationer blev tidligere givet af medarbejdere med kendskab til de lokale forhold. Men de stadig mere komplekse kundebehov har fået posttjenesterne til at centralisere deres kundeserviceformidling.

Sådanne krav om "tracking and tracing" og øgede krav til kundeservice kræver ikke blot et særligt veluddannet personale (hvilket i sig selv er en investering), men også edb-systemer, der kan skaffe de fornødne informationer. Private posttjenester må i stigende grad investere i integrerede datanetværk (som både kan imødekomme behovene for "tracking and tracing" og levere informationer til kunderne), så kunderne alle steder kan få den samme effektive betjening.

BILAG 12: POSTVÆSENETS ELEKTRONISKE POST

1. INDLEDNING

Teknologien i postvæsenets elektroniske post er baseret på analog eller digital transmission af tekst og billeder. I realiteten omfatter "elektronisk post" generelt både telextjenesterne, EDI (elektronisk dataudveksling) og en telefaxtjeneste, der drives af postvæsenerne, men med mulighed for at benytte flere andre faciliteter, som almindelige telefaxbureauer ikke kan tilbyde. Derfor betegnes postvæsenets elektroniske post normalt som en hybrid tjeneste.

Alle postvæsener i EF kan tilbyde elektronisk post. Italien har haft størst succes med denne tjeneste. Det har også det største netværk. I dette bilag redegøres der for den fremtidige kommercielle betydning af postvæsenets elektroniske post samt for problemerne omkring standardisering.

2. FORSKELLIGE FORMER FOR ELEKTRONISK POST

Der er tre hovedformer for elektronisk post:

- Teksten (og/eller billeder) transmitteres til et telefaxapparat hos postvæsenet nær ved adressaten. Derefter lægger postvæsenet meddelelsen, som nu er i trykt form, i en konvolut og bringer den ud til adressaten. Normalt vil meddelelsen være sendt fra et telefaxapparat hos et postvæsen, men ikke nødvendigvis. (Det er også muligt for postvæsenet at sende den "udgående" meddelelse direkte til et privat telefaxapparat, men det er forholdsvis sjældent).

- Udover den formidling af individuelle meddelelser, som er beskrevet ovenfor, kan påvæsenets elektroniske post anvendes til massedistribution af samme meddelelse. Kunden kan give postvæsenet en adresseliste (normalt på bånd eller diskette) tilligemed den meddelelse, der skal sendes. Både meddelelsen og adresselisten transmitteres til adresseposthuset, som derefter printer meddelelsen ud i individuelt adresserede breve. Disse lægges i konvolutter og omdeles. Dette kan betegnes som en elektronisk ækvivalent til direct mail.

- EDI (elektronisk dataudveksling) tilbydes af postvæsenerne som en form for avanceret telekommunikationscenter for EDI.

3. KOMMERCIEL BETYDNING

Det er klart, at elektronisk post opererer på markedet for "hastende meddelelser", hvor den konkurrerer med telefax, telex og kurerpost. Dette marked er i hastig udvikling (i visse sektorer med helt op til 20% om året). Men det står ikke klart, hvorvidt postvæsenets elektroniske post vil få del i denne udvikling og blive en vigtig tjeneste inden for postvæsenernes aktivitetsområder.

Den direkte konkurrent til postvæsenets elektroniske post er den almindelige telefax og private virksomheders EDI-terminaler. Telefaxapparater betragtes efterhånden som et nødvendigt udstyr i erhvervslivet. Der installeres stadig flere og ikke blot en enkelt i hver virksomhed, men snarere én i hver afdeling eller hvert kontor. Denne udvikling skyldes flere ting:

- Øget tilvænning (man er ved at være lige så vant til telefaxapparater som til telefoner)
- faldende priser (helt ned til 170 ECU i Japan)
- varierende servicekvalitet hos postvæsenerne.

Hertil kommer den udbredte opfattelse hos forbrugerne, at alting skal foregå hurtigere. Negative holdninger til de nuværende telefaxapparater er på retur.

Sådanne holdninger skyldes i første omgang manglende adgang til telefaxapparater eller problemer med transmission eller modtagelse af meddelelser (samt fejltransmissioner).

- Det er allerede nu muligt at lagre meddelelser til senere transmission;
- gruppe 4-apparaterne vil nedbringe transmissionstiderne ganske betydeligt og reducere risikoen for fejltransmissioner;
- ISDN-nettet vil gøre det muligt for arbejdsstationer at kommunikere indbyrdes;
- elektronisk dataudveksling vil gøre det lettere og sikrere at fremsende ordrer og fakturaer.

Disse faktorer tyder på, at stadig flere vil få adgang til private telefaxapparater (eller andre kommunikationsmidler med tilsvarende fordele) og at apparaternes kapacitet vil blive endnu større. Det vil muligvis undergrave de vigtigste fordele ved postvæsenets elektroniske post, nemlig det "universelle net" og dets store kapacitet. Men det er på den anden side heller ikke sikkert. Kunderne vil måske fortsat finde fordele ved postvæsenets elektroniske post. Og måske vil postvæsenets elektroniske post selv udvikle sig videre som et resultat af de teknologiske fremskridt inden for elektronik og kommunikation.

Det vil derfor være forkert helt at afskrive postvæsenets elektroniske post, specielt fordi samtlige EF-postvæsenere tilbyder denne tjenesteydelse med en vis succes, først og fremmest i Italien. Med den nuværende efterspørgsel kan postvæsenets elektroniske post betragtes som en del af kommunikationsinfrastrukturen.

4. UDVIKLING AF NET OG STANDARDER

Som anført ovenfor indebærer postvæsenets elektroniske post elektronisk transmission af en meddelelse, som derefter transformeres til trykt form og omdeles som en postforsendelse. Den omfatter derfor to indbyrdes relaterede tekniske elementer, nemlig de såkaldte Message Handling Systems (der normalt betegnes med forkortelsen MHS) og Physical Delivery Systems (PDS).

Hvert net fungerer på den måde, at afsenderen af meddelelsen får adgang til et system, hvorefter meddelelsen formidles fra systemet videre til adressaten. I den første af disse relationer får afsenderen adgang via en såkaldt User Agent (UA), og hans meddelelse sendes ind i systemet via en såkaldt Message Transfer Agent (MTA).

I den anden af disse relationer kommunikerer systemet via en anden MTA til modtageren (denne modtager meddelelsen via en anden UA). For at meddelelsen kan sendes og forstås korrekt, skal hver UA og MTA arbejde med de samme protokoller. Disse protokoller omfatter elementer såsom terminalidentifikation, start- og slutsignaler og sideskiftssignaler.

Hvis en virksomhed ønsker at oprette sit eget elektroniske postnet, kan den gøre det ved at leje linjer fra en telekommunikationstjeneste. Derefter kan den benytte protokoller efter eget valg til transmissionen af de meddelelser, den selv kontrollerer. Men der kan opstå problemer, hvis dette net skal kommunikere med et andet elektronisk postnet. Hvis nettene skal kunne arbejde sammen, er det nødvendigt med visse standarder. Den normale europæiske standard for elektronisk post er X400 (og nu den endnu nyere X500-standard). Denne standard bygger effektivt bro mellem systemarkitekturen (MHS) og det faktiske output (PDS).

Det skal også understreges, at der er forskellige standardniveauer. Det kan illustreres med eksemplet på en kunde og en leverandør i en bestemt branche, der ønsker at anvende elektronisk dataudveksling (EDI) til at kommunikere finansielle data via et elektronisk postnet. Det elektroniske postnet kan bruge X400-standarden som adgangsnet. De finansielle data kan præsenteres i det standardiserede format, der svarer til EDIFACT-standarden. Denne kan bearbejdes yderligere til et særligt EDI-format, der anvendes specielt i den pågældende bracnhe.

5. POTENTIELLE PROBLEMER

Alle elektroniske posttjenester (både offentlige og private) kan frit oprette deres egne net med brug af lejede linjer, udstyr efter eget valg afhængigt af deres behov samt anvende deres egne adgangsprotokoller. Men som nævnt kan denne valgfrihed forårsage problemer senere, hvis de samme tjenester ønsker at få deres net til at kommunikere med andre net. Problemerne kan kort gengives således:

- Meget udstyr og mange produkter overholder ikke de internationale standarder
- standarderne er ikke altid detaljerede nok til at sikre end-to-end transmission, især hvor det drejer sig om internationale forbindelser
- det er umuligt at få forskellige nationale net til at arbejde sammen på tværs af grænserne uden fælles standarder (det vil normalt være internationale standarder)
- standarderne har udviklet sig separat, og nye standarder skal tage højde for de forventede fremtidige behov
- specifikke applikationer, der imødekommer de enkelte brugeres individuelle behov, vil tendere imod at afvige fra standarderne.

6. KOMMISSIONENS INDSATS

Kommissionen er i færd med at iværksætte en generel EF-dækkende standardiseringspolitik for telekommunikation. Fastsættelse af standarder for elektronisk post er kun et enkelt led i denne overordnede politik.

Kommissionen har derfor iværksat visse "horisontale" aktioner, f.eks. på det lovgivningsmæssige område. Samtidig er den ved at undersøge behovene i visse markedssektorer, og den vil, når der er foretaget en finansiel analyse af de forskellige muligheder, anbefale løsninger på nogle af de anførte problemer. Et eksempel på denne overordnede strategi er TEDIS-programmet.

Med hensyn til elektronisk post i almindelighed og postvæsenets elektroniske post i særdeleshed består en af mulighederne for netværksoperatørerne i at tilslutte sig standardtelekommunikationsnettene, normalt via X400- og X500-standarderne. En anden mulighed er, at leverandørerne af elektroniske posttjenester kan koble deres egne net sammen via linjer, som de selv lejer, og hvortil de kan anvende deres egne adgangsprotokoller. I sidstnævnte tilfælde kan der naturligvis opstå et problem med at få forskellige net, som er udviklet separat, til at arbejde sammen.

BILAG 13: POSTFORSENDELSER AF OPLYSENDE OG KULTUREL KARAKTER

1. INDLEDNING

EF's forlags- og informationsindustrier har stor betydning i økonomisk henseende. Det må forventes, at posten fortsat vil være det massekommunikationsmedium, som mange virksomheder vil benytte sig af, når de har brug for fysisk besørgelse af meddelelser til enkeltpersoner, hvorfor posttjenesterne også fortsat vil være vigtige for forlagsindustrien. Men eftersom forlagsindustrien omfatter mange forskellige delsektorer, kan behovene være meget forskelligartede.

Samarbejdet mellem posttjenesterne og forlagsindustrien er af gammel dato. Det støttes af Verdenspostforeningens ønske om at fremme udbredelsen af "intellektets produkter" ved at give mulighed for at anvende reducerede internationale posttakster for bøger, aviser, tidsskrifter og blade. Disse forsendelser falder ind under det noget vage begreb "kulturel post".

I dette bilag redegøres der for, hvordan begrebet "kulturel post" er udviklet, og for de økonomiske virkninger af de gunstige takster, der ofte anvendes for denne form for post. Derefter gennemgås kort specifikke problemer i relation til "kulturel post".

2. SÆRLIGE ORDNINGER

I henhold til lovgivningen i visse EF-lande skal dagblade o.lign. publikationer behandles særligt gunstigt for at bidrage til håndhævelse af den oplysningsret, der ligger implicite i den grundlovssikrede ytringsfrihed.

Også UPU opfordrer til en sådan særbehandling, hvilket fremgår af artikel 20 i Verdenspostkonventionen. (Den fulde ordlyd er gengivet i bilag 5). Ifølge denne artikel (stk. 8 og 9) kan postvæsenerne indrømme en nedsættelse på op til 50% af den fulde brevposttakst for tryksager (især aviser, tidsskrifter og bøger), men ikke for handelstryksager som f.eks. kataloger.

3. BEGREBET "KULTUREL POST"

Bestræbelserne på at støtte ytringsfriheden og alsidig oplysning af borgerne indebærer, at man bør forsøge at finde de mest effektive og bredt dækkende metoder til at udbrede menneskers tanker og idéer. Den postbesørgelse, der anvendes for at opnå dette mål, kan betegnes som "kulturel post". Den dækker derfor forsendelser som f.eks. aviser, tidsskrifter, bøger og blade.

Men begrebet "kulturel post" er blevet stadigt vagere i tidens løb. Flere og flere reklamemeddelelser lodses ind under kulturens beskyttende vinger. Publikationer, som i virkeligheden er markedsføringsredskaber, forsøges i stigende grad omfattet af de gunstige takster, der oprindeligt tog sigte på publikationer af ren kulturel karakter.

4. SÆRLIGT FORDELAGTIGE TAKSTER

I de fleste EF-lande var fordelagtige takster (eller særtakster) for dagblade og tidsskrifter tidligere udtryk for en politisk beslutning, f.eks. med det formål at støtte pressens alsidighed. Disse særtakster var i begyndelsen begrænset til aviser og blade, som havde indflydelse på offentlighedens holdninger til politiske spørgsmål. Senere blev særtaksterne udvidet til også at omfatte tidsskrifter og blade af mere bredt oplysende, kulturel karakter.

På det tidspunkt, da disse særtakster blev indført, var postvæsenerne en integreret del af statsadministrationen. De regeringer, som besluttede, at postvæsenet skulle tilbyde sådanne takster, traf i virkeligheden beslutning om at yde statsstøtte til de aviser og tidsskrifter, der blev omdelt til reducerede takster.

Omfanget af denne statsstøtte fremgår af de satser, der anvendes i de forskellige medlemslande. Der er store forskelle i så henseende. F.eks. er satserne i Spanien meget lave. (Se kapitel 4, afsnit 8.4., tabel 17). De kan også have ændret sig med tiden: Det tyske postvæsen tilstræber en gradvis nedsættelse af støtten, hvorfor man har reduceret den fra 72% af de faktiske omkostninger til i dag 44% (der er planer om yderligere reduktion af støtteelementet).

De almindelige posttjenester giver generelt kun et meget begrænset overskud eller ligefrem tab. For de postvæsener, der tilbyder særtakster, er sådanne takster tabsgivende. Tabel 1 viser den faktiske finansielle situation for besørgelsen af tryksagsforsendelser i 1985/86. (Selv om tallene er af ældre dato, giver de et udmærket billede af den generelle finansielle situation).

Tabel 1: *Tryksager: Den procentvise dækning af de faktiske omkostninger (1986)*

EF-LANDE	PROCENTVIS DÆKNING
Belgien	18,5%
Danmark	51,9%
Tyskland	54,1%
Grækenland	96,5%
Spanien	< 10%
Frankrig	33,3%
Irland	100%
Italien	< 10%
Luxembourg	19,5%
Nederlandene	75%
Portugal	40%
Storbritannien 100%	

Kilde: Verdenspostforeningen (UPU)

For postvæsenerne er det ikke blot et spørgsmål om, at priserne for tryksager måske fastsættes lavere end standardtaksterne for tilsvarende forsendelser (dvs. breve). Samtidig er tryksager normalt mere omfangsrige forsendelser, som er dyrere for postvæsenerne at besørge end breve. F.eks. bliver mange tidsskrifter sendt ufoldet i A4-konvolutter eller

omslag. Et enkelt postvæsen fandt ud af, at sådanne forsendelser koster 50% mere at besørge end samme forsendelse sendt i et mere traditionelt "brevformat" (under forudsætning af, at indholdet kan foldes). Aviser kan være endnu dyrere at postbesørge, eftersom de normalt behandles som LC-forsendelser eller førsteklassespost (og i visse tilfælde endog prioriteres endnu højere end disse forsendelseskategorier).

De ni postvæsener, der oplyser om tallene for disse forsendelser, havde tilsammen et tab på deres tryksagsforsendelser på 964,2 mio ECU.

En af konsekvenserne af disse lave takster er risikoen for konkurrenceforvridning. Jo lavere taksterne er, des mindre interessant er det for private posttjenester at operere på dette marked. Denne risiko for konkurrenceforvridning kan være en begrundelse for at indføre kommercielt baserede takster i EF med mulighed for eventuelle forskelle mellem landene på grund af forskellige omkostniveauer. Men der skal hele tiden tages højde for, at taksterne for aviser og tidsskrifter fastsættes rimeligt, så der bliver tale om en fair konkurrence mellem samtlige former for posttjenester.

Det må være i postvæsenernes interesse ikke at være nødsaget til at tilbyde forlagsindustrien en tjenesteydelse til en pris, der er lavere end omkostningerne. Det vil derfor være mere effektivt at finde andre løsninger end fordelagtige posttakster for at støtte forlagsindustrien fra det offentliges side. En mulig løsning kunne bestå i en mere transparent form for statsstøtte. Hvis der betales støtte til postdistributøren, skal både de offentlige postvæsener og de private posttjenester være berettiget til en sådan støtte på lige fod.

5. MARKEDETS BETYDNING

Forlagssektoren udgør langt den største del af markedet for "kulturel post". Denne sektor omfatter aviser, tidsskrifter og bøger. Fremover må definitionen sandsynligvis udvides noget for at dække moderne metoder til lagring af information til formidling til publikum (som f.eks. CD og video), men her anvendes udtrykket "forlagsvirksomhed" som en generel betegnelse for leverandørerne af det materiale, der forsendes som "kulturel post".

For de fleste postvæsener er forlagsindustrien den største enkeltaktivitet i denne sektor. Tabel 2 viser, hvor stor en del af den indenlandske postmængde, der udgøres af aviser og tidsskrifter.

På grundlag af tal fra Fédération Internationale de la Presse Périodique (FIPP) anslås det, at det samlede antal forsendelser, der distribueres med posten i EF, udgør 15,2 mia enheder om året. Heraf bliver ca. 14 mia omdelt i hjemlandet, mens 1,2 mia går til omdeling i udlandet. (Det gennemsnitlig oplagstal beregnes til at være mellem 25 000 og 30 000 abonnenter pr. titel, selv om der er tale om meget store statistiske afvigelser fra dette gennemsnit).

Forlagsindustrien er en økonomisk vigtig sektor, men den er samtidig (og det gælder især "pressen") meget indflydelsesrig. De enkelte forlagsvirksomheder kan have en indflydelse, som er helt uden sammenhæng med den postmængde, de leverer, enten via direkte kontakt til det pågældende postvæsen eller indirekte via staten. Desuden kommer forlagsvirksomhedernes indflydelse i mange tilfælde særdeles effektivt til udtryk gennem erhvervssammenslutningerne.

Tabel 2: *"Kulturel post" - andel af den samlede postmængde*

EF-LANDE	% AF DEN INDENLANDSKE POSTMÆNGDE	BELØB I MIO ECU
Belgien	22,0	183,2
Danmark	29,3	19,9
Tyskland	11,5	237,7
Grækenland	24,5	0,007
Spanien	3,1	i/o
Frankrig	11,8	466,7
Irland	i/o	i/o
Italien	35,7	i/o
Luxembourg	23,5	1,31
Nederlandene	12,5	42,5
Portugal	11,0	12,9
Storbritannien	3,0	i/o

i/o=*ikke oplyst*

Kilde: EF

6. FREMTIDEN

Der kan registreres visse klare tendenser i trykkeri- og forlagssektoren. Der foregår i øjeblikket en væsentlig koncentration af ejerforholdene, idet antallet af ejere reduceres kraftigt. Denne koncentration må få konsekvenser for pressens indflydelse (på f.eks. postvæsenerne), men det er vanskeligt at forudsige noget om den fremtidige udvikling. Den nuværende teknologi giver mulighed for kortere trykketider, så forlagene kan fremstille tidsskrifter til mindre markedssegmenter. Specialtidsskrifter med små oplagstal er ofte stærkt afhængige af postbesørgelse. En anden (udefra kommende) tendens, som vil få indirekte betydning (i form af konkurrence) på forlagsindustrien, er den voldsomme vækst i telemediesektoren. På baggrund af disse tendenser og naturligvis i lyset af de økonomiske vanskeligheder, som særtaksterne kan give anledning til, synes det at være en udbredt opfattelse, at følgende problemer bør undersøges nøjere og søges løst.

For det første synes den nuværende definition af begrebet "kulturel post" at have bevæget sig ganske langt fra den oprindelige idé, nemlig at det kun omfattede den uafhængige presse. I den forbindelse skal det understeges, at der er brug for klarere definitioner af både begreberne "aviser" og "tidsskrifter".

For det andet må man erkende, at postvæsenernes forskellige takstpolitikker (som sandsynligvis også har været influeret af regeringerne i de pågældende lande), har ført til store forskelle i taksterne for helt ens tjenesteydelser (som i hvert fald ikke udelukkende kan forklares med forskelle i omkostningsniveauer). Man må være klar over, at disse forskelle i sig selv kan virke konkurrenceforvridende.

For det tredje er der brug for en harmoniseret indsats med hensyn til servicekvaliteten. Der bør fastsættes visse mindstestandarder og indføres et ensartet kvalitetsmålesystem. Og sidst, men ikke mindst, bør det tilstræbes at forenkle (og harmonisere) adgangsvilkårene for at få besørget postforsendelser hos de forskellige postvæsener. Det er især vigtigt at få afskaffet de regler og betingelser, der kan virke hindrende for samhandlen eller direkte konkurrenceforvridende.

BILAG 14: TAKSTER

1. INDLEDNING

Taksterne er de priser, kunderne skal betale. De spørgsmål i relation til takster, der behandles her, drejer sig om de principper, der i øjeblikket lægges til grund for takstberegningen, forskellene i omkostningsvilkår og den måde, hvorpå taksterne kan variere mellem forskellige kundegrupper.

Kunderne omfatter også andre posttjenester, og derfor er visse aspekter af problematikken relevant for spørgsmålet omkring terminalafgifter. Men terminalafgifterne kan i deres nuværende form ikke siges at være helt det samme som takster. Terminalafgifternes struktur og niveau aftales på multilateralt (normalt globalt) grundlag. De har ikke i øjeblikket nogen sammenhæng med de omkostningsforskelle, der eksisterer mellem forskellige områder, ejheller afspejler de lokale markedskræfter. Hvis terminalafgifterne i højere grad relateres til indenrigstaksterne, vil de også komme til at ligne takster.

I det følgende redegøres der for, hvordan taksterne fastsættes, og hvilke omkostningsforhold der ligger til grund for de gældende takstprincipper. Man vil især være opmærksom på takstfastsættelsen for de områder, hvor postvæsenerne har monopol.

2. TAKSTBEREGNING

De to vigtigste elementer, der danner grundlag for takstberegningen, er sammenkædningen med omkostningerne og det konkurrencemæssige pres fra markedet. Hertil kommer mere generelle takstpolitikker. Man skal være klar over, at eksterne (normalt politiske) beslutninger i et vist omfang kan få indvirkning på priserne. Hvad angår kontrakter med større kunder, fastsættes priserne ofte ved forhandling, hvilket kan føre til resultater, som adskiller sig ganske meget fra de takster, man ville være nået frem til ved blot at lade de øvrige kræfter være afgørende.

2.1. OMKOSTNINGSGRUNDLAG

Eftersom markedskræfterne ikke kan siges at have frit spil, kunne man forvente, at de faktiske omkostninger ville være det vigtigste kriterium for takstfastsættelsen. (De faktorer, der indvirker på omkostningsforholdene er omhandlet nærmere i afsnit 3 nedenfor). Hvis man fulgte dette princip, skulle man oveni lægge en vis procent som fortjeneste (dvs. en salgsprisberegning på grundlag af omkostninger plus fortjeneste); en anden måde at gøre det på ville være at fastsætte et mål for fortjenesten udtrykt som en procentdel af omsætningen. Principperne er de samme, selv om det første er mere detaljeret, forstået på den måde, at det kan anvendes på de enkelte tjenesteydelser, der leveres.

Men dette princip om at basere taksterne direkte på de relevante omkostninger anvendes sjældent i praksis, hvilket er begrundet i politiske hensyn fra statens side. Desuden kan det offentlige eventuelt fastsætte helt andre mål. Disse to principper gennemgås nærmere i afsnit 2.4. nedenfor.

På grund af de særlige krav, der stilles til postvæserne fra det offentliges side, eller på grund af postvæsenernes egen politik, opererer mange postvæsener med krydssubsidiering. Det kan være mellem forskellige former for tjenesteydelser, mellem forskellige kundegrupper eller mellem geografiske områder.

Et andet problem består i, at regnskabspraksis kan variere mellem medlemslandene. Især anvender man forskellige metoder til fordelingen af de faste omkostninger. Disse forskelle i regnskabspraksis kan betyde, at nøjagtigt de samme omkostningsvilkår (og takstpolitikker) kan føre til vidt forskellige priser i forskellige medlemslande.

Men i virkeligheden varierer selve omkostningsforholdene ganske meget mellem medlemslandene, hvilket også fremgår af snit 3 nedenfor.

2.2. TAKSTUDLIGNING

Hvad angår priserne for de enkelte tjenesteydelser, er grundprincippet det, at postvæsenerne anvender én enkelt takst pr. enhed (den såkaldte "*péréquation tarifaire*"). Det betyder, at der er kun én pris for en forsendelse over hele landet, uanset hvor i landet den skal udleveres. Takstudligningen er baseret på en ligelig fordeling af en række omkostninger på alle de forsendelser, der er omfattet af takstudligningen.

2.3. FORRETNINGSMÆSSIG STRATEGI

Det er måske ikke umiddelbart indlysende, hvordan monopoliserede tjenesteydelser kan være influeret af markedskræfterne. Men det største konkurrencemæssige pres kommer fra den indirekte konkurrence, især fra telekommunikationssektoren på kommunikationsområdet og fra pressen på reklameområdet. I den seneste tid har der været tale om mere direkte konkurrence, og et af de bedste eksempler herpå er nok, at mange virksomheder er begyndt selv at besørge deres post.

Men uanset om der er tale om direkte eller indirekte konkurrence, vil kunderne være tilbøjelige til at overvurdere fordelene ved konkurrencebestemte tjenesteydelser. Et specifikt eksempel er en sammenligning mellem annoncering i pressen og direct mail. Kunderne vil måske sammenligne de relative omkostninger ved at nå ud til 1 000 potentielle kunder, og denne sammenligning vil næppe falde ud til fordel for direct mail. Men det ville være mere reelt at sammenligne den relative effektivitet, hvormed meddelelsen virker på disse potentielle kunder, og som er afgørende for den økonomiske gevinst.

De fleste postvæsener har reageret på kundernes krav ved at tilbyde særligt fordelagtige kontrakter. De fleste af disse postvæsener har en fast rabatpolitik, som sælgerne ikke kan afvige fra. Forholdsvis få postvæsener tillader prisforhandlinger for monopoliserede tjenesteydelser.

Hvor det er tilladt at forhandle om priserne, kan prisfastsættelsen udmærket blive baseret på en kombination af de ovenfor nævnte principper eller kræfter. Den vil sandsynligvis også hænge sammen med kundens økonomiske betydning for det pågældende postvæsen. Problemet er, at de største kunder har en tendens til "at trykke" priserne helt ned til grænseomkostningerne. I et enkelt tilfælde gav et postvæsen en rabat på 76%, hvilket betød, at prisen knap nok kunne dække grænseomkostningerne.

En sådan marginal omkostningspolitik til fordel for de største kunder indebærer, at andre kunder må betale for en uforholdsmæssig stor del af de faste omkostninger. Hvis rabatterne for de større kunder ikke er forbundet med omkostningsbesparelser, kan privatkunderne rent faktisk komme til at krydssubsidiere de større erhvervskunder. Der kan også ske det, at disse rabatter simpelthen blot forøger postvæsenernes driftsunderskud.

For det andet kan det være et problem, at den fleksibilitet, der er mulig i prisforhandlingerne vedrørende monopoliserede tjenesteydelser, kan få indvirkning på salget af ikke-monopoliserede tjenesteydelser. Groft sagt kan man sige, at rabatter på monopoliserede tjenesteydelser kan blive skjulte rabatter på ikke-monopoliserede tjenesteydelser.

For så vidt angår den generelle prispolitik gælder det, at en meget stor del af omkostningerne i forbindelse med de monopoliserede tjenesteydelser er faste, hvorfor det er fristende for postvæsenerne at sænke priserne (målt i faste priser) for at tilskynde til øget vækst og dermed nedbringe enhedsomkostningerne. Denne politik fungerer udmærket, hvis de lavere priser er baseret på produktivitetsforbedringer. Men på grund af sammenhængen mellem priser og postmængder (efterspørgslens priselasticitet), kan en sådan strategi være yderst risikabel, hvis den ikke er baseret på produktivitetsforbedringer.

Priselasticiteten måler ændringer i efterspørgslen (udtrykt i mængde) i forhold til forskellige bevægelser i priserne. Posttjenesterne er forholdsvis uelastiske, og priselasticiteten vil formentlig ligge omkring -0,4 (dvs., at en ændring på 1% i prisen vil medføre en ændring på 0,4% i mængden i modsat retning).

2.4. EKSTERNE BESLUTNINGER

De nationale regeringer kan træffe forskellige beslutninger, som kan have indvirkning på postvæsenernes takstpolitik. Denne form for beslutninger kan opdeles i to hovedgrupper.

For det første kan de vedrøre fastsættelse af bestemte mål, der skal nås. Det kan være generelle finansielle mål, som f.eks. forrentning af investeringer, eller beslutninger om, hvor stor en del af investeringerne postvæsenerne skal finansiere med egne midler. Der kan også være tale om beslutninger med mere direkte konsekvenser for priserne: Staten kan f.eks. fastsætte et loft for priserne i forbindelse med inflationsindekset.

For det andet er der visse regeringer, der griber ind i selve prisfastsættelsesprocessen (enten direkte eller indirekte ved at influere på det styrende organ). De kan f.eks. opfordre til at holde priserne nede, selv om en vis stigning er berettiget. Hvis en sådan politik fastholdes over en længere periode, kan det medføre store tab for postvæsenerne. Selv om det derefter besluttes at bringe priserne tilbage til nulpunktsniveauet, tager det flere år at få gennemført.

Visse regeringer pålægger også deres postvæsener forskellige "opgaver" med henblik på levering af bestemte tjenesteydelser til en pris, der er lavere end omkostningerne. Det drejer sig hovedsagelig om postbesørgelse af aviser og andre tryksager, men det kan også omfatte krav om postbesørgelse af statslige forsendelser og valgmateriale. Enten forventes postvæsenerne at finansiere sådanne tab eller tabsgivende tjenesteydelser selv, eller også er de nødt til at få statsstøtte til dækning af disse tab.

3. FAKTORER, DER INFLUERER PÅ OMKOSTNINGSFORHOLDENE

I det følgende gennemgås problematikken omkring omkostningsforskellene. Det er vigtigt at slå fast, hvorvidt årsagerne til disse forskelle ligger inden for eller uden for postvæsenernes kontrol. Det er specielt relevant for spørgsmålet om, hvorvidt der bør fastsættes fælles takster, der skal være gældende for hele EF.

3.1. ARBEJDSKRAFT

En af de vigtigste forskelle med hensyn til omkostningerne ligger i arbejdskraftomkostningerne (målt i omkostningerne pr. arbejdstime). Disse omkostninger vil nødvendigvis fortsat variere meget mellem de forskellige medlemsstater. Eftersom ca. 70% af postvæsenernes samlede omkostninger er arbejdskraftomkostninger, er disse forskelle af meget stor betydning.

3.2. KUNDERNES BRUG AF POSTVÆSENERNE

Kundernes brug af postvæsenerne påvirkes af den omgivende økonomiske situation. (Brugen af posttjenesterne i de forskellige medlemsstater varierer mellem 47 og 434 forsendelser pr. indbygger). Dette påvirker igen postmængden og dermed også enhedsomkostningerne (og sandsynligvis også enhedspriserne). Men udnyttelsesgraden påvirkes også af de relative prisniveauer, og disse er igen afhængige af produktiviteten. (Se afsnit 3.5. nedenfor).

3.3. BEFOLKNINGSTÆTHED OG -KONCENTRATION

Indsamlings- og udleveringsomkostninger, der tilsammen tegner sig for ca. tre fjerdedele af de samlede omkostninger, varierer afhængigt af, hvor koncentreret eller spredt befolkningen er. Den væsentligste faktor her er ikke så meget den gennemsnitlige befolkningstæthed, men snarere hvor koncentreret de forskellige befolkningscentre er. Således er det f.eks. i Grækenland nok mindre relevant, at befolkningstætheden er det halve af EF-gennemsnittet, end at 55% af den samlede befolkning er bosiddende i og omkring Athen og Piræus.

3.4. TRANSPORT

Kvaliteten af landets transportinfrastruktur har stor betydning for kvaliteten af posttjenesten i de enkelte medlemslande. Det har også betydning for omkostningerne. Det vil igen sige, at et lands størrelse har betydning både for posttjenestens kvalitet og for omkostningerne.

3.5. PRODUKTIVITET

Produktiviteten påvirkes af udnyttelsesgraden i postvæsenets tjenesteydelser. Men det ligger også inden for postvæsenernes kontrol at forbedre produktiviteten ved at forsøge at optimere udnyttelsen af deres ressourcer. Dette er vigtigt for at komme ind i den opadgående spiral af produktivitetsforbedringer, der giver mulighed for reelle prisnedsættelser, som igen tilskynder til højere postmængder og øget produktivitet.

4. KUNDERNE

Også kunderne er forskellige: Lige fra den privatperson, der poster nogle få forsendelser om året, til store specialiserede organisationer, der poster millioner af forsendelser. (I relation til postomkostningerne drejer begrebet "store kunder" sig mere om omfanget af en organisations postbesørgelsesbehov end om dens samlede størrelse. Jo større brugeren er, des mere sandsynligt er det, at vedkommende vil være i stand til at klargøre posten på en måde, der letter postvæsenets arbejde efter afsendelsen.

Denne klargøring af posten kan, uanset om den varetages af den kunde, som selv fremstillede forsendelserne, eller af et mellemled, der handler på den oprindelige kundes vegne, føre til omkostningsbesparelser for postvæsenet. Normalt videregiver postvæsener, der tilbyder store kunder særligt fordelagtige kontrakter, en væsentlig del af disse omkostningsbesparelser til brugeren i form af en rabat.

Disse besparelser kan meget vel have noget at gøre med, hvordan posten "præsenteres" eller forsorteres. Spørgsmålet om mængden er straks mere vanskeligt. At en kunde afsender store mængder, indebærer ikke nødvendigvis besparelser for postvæsenet, men *stigninger* i mængden vil gøre nettets faste omkostninger mere produktive, hvilket er ensbetydende med lavere enhedsomkostninger.

Nogle få postvæsener hævder, at prispolitikken for monopoliserede tjenesteydelser må tage højde for omkostningerne ved alternative tjenesteydelser (f.eks. egen udbringning), og at man skal kunne tilbyde rabatter, der går ud over, hvad omkostningsbesparelserne berettiger til; hvis sådanne postmængder gik tabt for det universelle postnet, ville alle brugerne tabe ved det, fordi enhedsomkostningerne ville stige for alle. Men selv om der er enighed om, at der må tages hensyn til markedskræfterne ved fastsættelsen af taksterne, synes disse kræfter at variere meget fra kunde til kunde. Indrømmelse af specielle rabatter må derfor være ledsaget af skarp kontrol. Der er visse eksempler på, at der ikke alle steder er ført en sådan kontrol.

Hvis der gives rabat for monopoliserede tjenesteydelser, bør de være relateret til omkostningsbesparelser. Ellers vil, som det også blev nævnt i afsnit 2.5. ovenfor, de kunder, som ikke får sådanne rabatter, herunder alle de private kunder, risikere at komme til at krydssubsidiere de kunder, der får dem.

5. HARMONISERING AF TAKSTPOLITIKKEN

5.1. TAKSTPRINCIPPER

Det forekommer helt realistisk at indføre visse takstprincipper for monopoliserede tjenesteydelser. Hovedhjørnestenen i et sådant system skulle være en nøje sammenhæng mellem takster og omkostninger. Dette ville indebære, at der ikke blev tale om krydssubsidiering, hverken fra det ikke-monopoliserede område til det monopoliserede område, eller fra den ene kunde til den anden eller fra den ene forsendelseskategori til den anden. Det er samtidig vigtigt at slå fast, at alle former for statsstøtte, som anses for at være nødvendige, bør være fuldstændigt transparente.

Samtidig er det vigtigt, at taksterne hænger sammen med kvaliteten af den tjenesteydelse, der leveres. Det står klart, at posttjenester af høj kvalitet bør være rentable. Dårlige tjenesteydelser bliver en "sidste udvej" med lave takster og deraf følgende tab.

5.2. TAKSTSTRUKTURER

Hvis man sammenligner forholdene i de forskellige medlemslande, viser det sig, at de posttjenester, der er forpligtet til at levere offentlige tjenesteydelser, er ens (bortset fra forskellige grader af mekanisering). For at de monopoliserede tjenesteydelser i de enkelte medlemslande i videst mulige udstrækning kan imødekomme kundernes behov, skal de enkelte postvæsener kunne trække på de

andre postvæseners forretningsmæssige erfaring. På denne måde vil de enkelte postvæsener blive drevet så effektivt som overhovedet muligt, og det vil, hvis det gjaldt alle postvæsener, føre til, at der kunne tilbydes kunderne visse faciliteter inden for de monopoliserede områder i alle medlemslandene.

En hensigtsmæssig løsningsmodel kunne bestå i en undersøgelse af de mest omfattende potentielle former for særlige kontraktmæssige faciliteter, hvorefter man kunne stille det spørgsmål, hvorfor den enkelte facilitet i givet fald ikke tilbydes. Hvis der ikke var nogen rimelig begrundelse for ikke at tilbyde den pågældende facilitet, skulle den indgå i postvæsenernes servicetilbud. Den umiddelbare fordel ved denne løsningsmodel er, at der ville blive stillet en lang række kontraktmæssige faciliteter til rådighed for brugerne (selv om faciliteterne måske ville variere mellem postvæsenerne). Faciliteterne skulle som et minimum omfatte mulighed for brugerne til at forsortere deres post til gengæld for rabatter.

5.3. TAKSTNIVEAUER

Det er klart, at der fortsat vil være store forskelle i omkostningerne ved EF's postvæseners indenlandske postbesørgelse. Samtidig opfordrer grønbogen til, at taksterne af hensyn til den fremtidige udvikling i EF's postsektor bør relateres nøje til omkostningerne. Disse to forhold tilsammen indebærer, at der ikke kan blive tale om harmonisering i form af én fælles takst. (Denne konklusion har i hvert fald gyldighed, indtil der sker en kraftig udjævning af omkostningsforskellene, og det forekommer ikke sandsynligt hverken på mellemlang eller lang sigt).

Det ville naturligvis teoretisk være muligt at træffe en politisk beslutning om at harmonisere taksterne. Men et organ, der ønskede en sådan beslutning vedtaget, måtte først gøre sig klart, hvilke ekstraomkostninger det ville indebære, i hvilket omfang der ville blive behov for krydssubsidiering, og naturligvis hvilke negative reaktioner der kunne forventes fra forbrugernes side.

En sådan harmoniseret takst skulle baseres enten på EF-"gennemsnitsomkostninger" eller på omkostningerne i det EF-land, der havde de laveste omkostninger. Førstnævnte løsning ville blot indebære en massiv krydssubsidiering (EF's monopoliserede postsektor repræsenterer i dag en værdi af ca. 20 mia ECU) mellem "tabende" og "vindende" postvæsener. Sidstnævnte løsning ville indebære ikke blot krydssubsidiering, men også statsstøtte. En fælles takst ville kort sagt kræve en fælles postpolitik.

Udover ekstra administrative omkostninger ville en sådan politik medføre en begrænsning af den nødendige fleksibilitet, der skal til for at opfylde målsætningerne for det indre marked.

BILAG 15: POSTBESØRGELSEN INDEN FOR EF

1. INDLEDNING

Kapitel 8 omhandler de ideelle lovgivningsmæssige forhold omkring postbesørgelsen mellem EF-landene og internationalt (afsnit 7). Denne debat hænger igen nøje sammen med en detaljeret analyse af remail-fænomenet (i kapitel 5, afsnit 9). I dette bilag uddybes debatten yderligere med mere detaljerede argumenter.

I det følgende er anført de vigtigste argumenter for og imod at lade postbesørgelsen mellem EF-landene være omfattet af postvæsenernes monopol. Skal man måle efter argumenternes længde, kunne det se ud til, at den endelige konklusion må blive til fordel for ikke at inddrage postbesørgelsen mellem EF-landene under postvæsenernes monopol. Men dette skal ikke opfattes som en kommentar til hverken vægten eller værdien af de individuelle argumenter.

2. ARGUMENTER FOR AT MONOPOLISERE POSTBESØRGELSEN MELLEM EF-LANDENE

2.1. KONSEKVENSERNE AF DET INDRE MARKED

Princippet i det indre marked er baseret på et Fællesskab uden indre handelsgrænser. Det kan derfor forekomme besynderligt, at der skal gælde forskellige regler for den indenrigske postbesørgelse og for postbesørgelsen mellem EF-landene.

Ser man på den fremtidige udvikling og på mulighederne for at indføre en politisk union, kan man hævde, at Europa har brug for visse fælles institutioner, herunder måske også en fælles poststyrelse (jf. kapitel 8, afsnit 20.1.). Også her kan man hævde ud fra en politisk synsvinkel, at hvis monopoliserede posttjenester er berettigede på nationalt plan, forekommer de også at være berettigede på EF-plan.

2.2. REMAIL BASERET PÅ SKÆVHEDER I TERMINALAFGIFTSYSTEMET

Det hævdes, at remail er baseret på skævhederne i terminalafgiftssystemet mellem den godtgørelse, der betales, og de faktiske omkostninger ved at udlevere posten. (En sådan påstand gælder formentlig ikke for A-B-B-remail, hvor der betales indenrigstakster til udleveringspostvæsenet).

3. ARGUMENTER FOR IKKE AT MONOPOLISERE POSTBESØRGELSEN MELLEM EF-LANDENE

3.1. NUVÆRENDE KONKURRENCE

I de fleste medlemslande konkurreres der i forvejen i praksis på markederne for brevpostbesørgelse mellem EF-landene og internationalt. Det ville være forkert på nuværende tidspunkt at fratage kunderne de valgmuligheder, som de har vænnet sig til.

3.2. FORBEDRINGER AF SERVICEKVALITETEN

Postvæsenerne har været sene til at investere i kvalitetsforbedringer af den internationale postbesørgelse (herunder også mellem EF-landene). I dag gør de det hovedsagelig på grund af det konkurrencemæssige pres.

I dag er der indført et præstationsmålesystem. Men det viser, at de aktuelle præstationer ikke er tilfredsstillende. CEPT har fastsat et uofficielt mål på D+3 (tredje hverdag efter afsendelsen), men nylige stikprøver viser, at kun 40% af forsendelserne opfylder dette mål.

De private posttjenester, der konkurrerer med postvæsenernes internationale postsystem, offentliggør ikke deres egne resultater med hensyn til servicekvaliteten. Men de forskellige posttjenesters omkostninger vil meget snart blive nogenlunde ensartede. Derefter vil alle leverandører af posttjenesteydelser (herunder også de private firmaer) skulle sælge deres produkter på grundlag af servicekvaliteten.

Normalt vil man med A-B-B-remail kunne opnå kortere "end-to-end" tider end med post, der besørges via postvæsenets eget system. Der er to grunde hertil.

For det første kan den private posttjeneste være mere effektiv med hensyn til både udgående sortering og befordring til udleveringslandet. (Til sidstnævnte operation kan der eventuelt benyttes natfly).

For det andet sluser den private posttjeneste forsendelserne direkte ind i udleveringspostvæsenets indenrigssystem, idet posten indleverer på et strategisk valgt sorteringskontor i det format, som det pågældende kontor foretrækker. Til sammenligning skal postvæsenets post gå gennem ét af meget få udvekslingspostkontorer, som ofte kan fungere som flaskehalse. Det er i hvert fald helt sikkert, at den indenlandske postbesørgelse for de indenlandske forsendelseskategorier, som den private posttjeneste benytter, er længere end for indgående international post.

3.3. EKSPERTISE

Hvor det drejer sig om indenlandsk posttrafik er postvæsenet den eneste anerkendte ekspert. Det er ikke nødvendigvis tilfældet, hvor det drejer sig om international post. Det er ikke nogen tilfældighed, at remail-firmaerne ejes enten af luftfartsselskaber eller af luftfragtekspresfirmaer.

De er med andre ord i langt højere grad end postvæsenerne eksperter inden for lufttransport. Hvad angår den del af posten, der forsendes ad overfladevejen, findes der også specialiserede kurertjenester.

Desuden gælder det, at eftersom mange private posttjenester handler individuelt med postvæsenerne (i hvert fald hvor det drejer sig om A-B-B-remail), ved de også mere end de andre postvæsener om bestemmelsespostvæsenernes udleveringsoperationer.

3.4. INGEN BEHOV FOR OVERSKUD TIL KRYDSSUBSIDIERING

Denne krydssubsidiering var under alle omstændigheder utilfredsstillende og skulle efterhånden have være afskaffet. Selv om en sådan krydssubsidiering var acceptabel, vil overskuddet fra international postbesørgelse ikke være af sammen omfang som tidligere.

CEPT's terminalafgiftssystem har været medvirkende til at forøge de udgående direkte omkostninger. Hvis terminalafgifterne var baseret på indenrigstaksterne, ville disse omkostninger også være stigende. Omvendt ville postvæsenerne få en mere rimelig godtgørelse for den indgående postmængde, hvorfor de ikke længere ville have behov for at dække tab på indgående post med indtægter fra udgående post.

Selv om problemerne omkring terminalafgifterne ikke løses foreløbig, skulle afsenderpostvæsenet teoretisk set kunne konkurrere prismæssigt med en A-B-C-remailer. Det er måske ikke tilfældet i praksis, fordi postvæsenerne føler det nødvendigt at anvende høje takster for udlandspost for at kunne krydssubsidiere tab på indenlandsk post.

3.5. KONKURRENCE UDEN KONSEKVENSER FOR DE UNIVERSELLE TJENESTEYDELSER

Når en virksomhed ændrer praksis fra selv at udføre en opgave og i stedet udbyder arbejdet i entreprise, indebærer det næsten altid en forøgelse af de variable omkostninger ved det pågældende arbejde. Når et afsenderpostvæsen besørger international post, der stammer fra dets eget land, "kontraherer" det med et andet postvæsen om udleveringen. Selv om mange af det indgående postvæsens udleveringsomkostninger er faste, bliver de samme omkostninger pålagt afsenderpostvæsenet som variable omkostninger.

Under forudsætning af, at remail indsamles på virksomhedens adresse og derefter udleveres via postvæsenets net i adressatens land, bliver de to største omkostningselementer ved de universelle posttjenesteydelser ikke påvirket eller "ramt" af remail:

- Tømning af offentlige: postkasser — Den pågældende internationale postmængde indsamles på kundernes adresser;
- udlevering: — Remail overholder stadigvæk de monopolrettigheder, som leverandøren af monopoliserede posttjenesteydelser i udleveringslandet har.

3.6. UDVIDELSE AF KUNDERNES VALGMULIGHEDER

Nogle af spørgsmålene omkring postbesørgelsen mellem EF-landene skal ses i sammenhæng med en fortsat udbygning af kundernes valgmuligheder vedrørende brevpostbesørgelse :

Den normale situation med hensyn til brevpostbesørgelse er den, at en kunde sender et brev med postvæsenet, som derefter udleverer det til adressaten.

Kunden har også mulighed for selv at aflevere brevet direkte til adressaten.

Den normale situation med hensyn til postbesørgelse mellem EF-landene er den, at kunden afsender posten med sit eget lands postvæsen, som derefter lader posten befordre til udleveringslandets postvæsen, der udleverer posten til adressaten.

Også hvor det drejer sig om postbesørgelse mellem EF-landene, har kunden mulighed for selv at levere posten direkte til adressaten.

Kunden kan afsende sin post med udleveringslandets postvæsen, som derefter udleverer posten til adressaten.

For at vende tilbage til valgmulighederne inden for kundens eget land gælder det, at kunderne i de fleste EF-lande kan overlade deres post til et privat firma, som har tilladelse til at fungere som postklargører; derefter afsender dette private firma posten med postvæsenet, som udleverer den til adressaten.

Hvad angår postbesørgelse mellem EF-landene kan kunden overlade posten til en privat posttjeneste, der er etableret i udleveringslandet; derefter afsender den private posttjeneste posten med postvæsenet, som udleverer den til adressaten.

Kunden kan overlade posten til en privat posttjeneste i sit eget land; den private posttjeneste kan derefter befordre posten til en privat posttjeneste i udleveringslandet; derefter afsendes posten med udleveringslandets postvæsen, som udleverer den til adressaten.

Det fremgår af dette spektrum af valgmuligheder, at en sådan mulighed, der fortsat respekterer de monopolrettigheder, der er indrømmet leverandøren af monopoliserede posttjenesteydelser i udleveringslandet, bør være tilladt.

BILAG 16: KRITERIER FOR AFGRÆNSNING AF MONOPOLOMRÅDET

1. INDLEDNING

Det vigtigste politiske mål er at sikre universel betjening af offentligheden. Derfor foreslås det, at der indføres EF-regler for, hvilke tjenester der skal være omfattet af monopol. Monopoltjenesterne samt visse af de ikke-monopoliserede tjenester er forbundet med en forpligtelse til at levere offentlige tjenester. Andre tjenester - såsom besørgelse af ekspresforsendelser eller tungere pakker - bør ikke være omfattet af monopol og heller ikke indebære forpligtelse til at levere offentlige tjenesteydelser.

Midlet til at sikre den universelle betjening er indførelse af en række monopoltjenester. Dette monopolområde må dog være så lille som muligt. Selv om visse pakker kan være omfattet af en universel forpligtelse, er det klart, at de ikke bør være omfattet af et eventuelt monopol. (De er i forvejen ikke omfattet af monopol i noget EF-land). Det samme gælder for tryksager; selv om de kan være omfattet af forpligtelsen til at betjene hele offentligheden, bør de ikke være omfattet af monopolet.

2. INDHOLD

Det forekommer derfor klart, at det første kriterium, der skal anvendes for så vidt angår forsendelser, der falder ind under begrebet "universelle tjenesteydelser", er et indholdskriterium, hvorefter forsendelser indeholdende tryksager eller varer klart holdes ude fra monopolet. Tilbage efter anvendelsen af dette indholdskriterium bliver alle postale kommunikationsforsendelser af personlig eller individualiseret karakter. Men det er stadigvæk mere, end hvad der er behov for i relation til monopoltjenester. Derfor må der efter indholdskriteriet anvendes et eller flere andre kriterier for at sikre, at monopolområdet begrænses til det mindst mulige.

I det følgende redegøres der for en række andre kriterier, hvoraf et eller flere kan anvendes.

3. PRIS

På grund af forskellene i takster (og omkostninger) for standardbrevpostbesørgelsen i EF-landene ville det være umuligt at operere med en fælles prisgrænse (udtrykt i lokal valuta) for monopoltjenester, der skulle dække hele EF.

Hvis der i hvert enkelt EF-land blev fastsat en bestemt prisgrænse, ville den gradvis blive udhulet af inflationen. Det styrende organ for postvæsenet ville muligvis finde dette fordelagtigt. I modsat fald ville man tilstræbe at revidere grænsen med jævne mellemrum.

Prisgrænsen kunne fastsættes på grundlag af takststrukturen for den grundlæggende brevpostbesørgelse. F.eks. kunne grænsen fastsættes, så den svarede til en eventuel vægtgrænse, eller i et fast forhold til den takst, der svarede til vægtgrænsen (f.eks. 1,5 gange højere end denne takst).

Der kunne være risiko for, at postvæsenet i realiteten kom til at afgøre, hvor den lovfæstede grænse for ikke-monopoliserede tjenester skulle gå. Men det behøver ikke at betyde så meget, eftersom de lovgivende myndigheder skal godkende eller i hvert fald begrunde ændringer i taksterne. De skal især være opmærksomme på takststrukturerne, så de f.eks. kan sikre, at prisforhøjelserne for forskellige vægtgrupper er relateret til de dertil svarende omkostningsstigninger.

En mulig løsning på dette lovgivningsmæssige/driftsmæssige problem kunne være i første omgang at fastsætte prisgrænsen på grundlag af taksten for den pågældende vægtgrænse. Derefter kunne satsen pristalsreguleres, så den aldrig steg mere end inflationsraten i den pågældende pristalsperiode. (Grundlaget for pristalsreguleringen skulle altid være den foregående prisgrænse). De lovgivende myndigheder kunne naturligvis altid fastsætte grænsen lavere end, hvad stigningerne i pristallet måtte berettige til.

4. KVALITET

Postkvaliteten kan defineres på forskellig måde. Den mest anvendte metode er at måle den tid, der medgår til postbesørgelsen fra indsamlingsstedet (eller postafslutningens afsendelse). Men denne målemetode til at sondre mellem breve og ekspresforsendelser ville give anledning til problemer.

Hvis sondringen foretages på grundlag af servicepræstationen, ville det indebære en definition "med tilbagevirkende kraft". Hvis et almindeligt brev f.eks. blev postbesørget på under 24 timer, skulle det så efterfølgende betragtes som en ikke-monopoliseret forsendelse? Og hvis en ekspresforsendelse ikke blev besørget inden for to til tre dage (og det forekommer), skulle denne forsendelser så efterfølgende betragtes som et standardbrev og derfor være omfattet af postvæsenets monopol?

Vanskeligheden ved at foretage sondringen efterfølgende, især i det sidstnævnte tilfælde, tyder på, at man i højere grad bør fokusere på kundens forventninger end på den faktiske præstation (selv om det sidste naturligvis indvirker på det første).

Kundernes forventninger på dette område måles bedst ved den pris, de er villige til at betale.

Anvendelse af prisen i stedet for hastigheden som et kriterium ville yderligere indebære den fordel, at det rent faktisk også ville tage højde for andre former for kvalitet, som kunderne værdsætter, og som de er villige til at betale mere for.

5. VÆGT

Et vægtkriterium måler noget absolut og er derfor ikke forbundet med de ulemper, som er nævnt i det foregående i relation til priskriteriet (især med hensyn til tilbøjeligheden til at bevæge sig op eller ned "på egen hånd"). Men man skal være klar over, at et vægtkriterium ikke ville være tilstrækkeligt i sig selv, eftersom det ikke ville udelukke lette ekspresforsendelser fra monopolet. Det måtte derfor anvendes kombineret med et priskriterium.

6. KOMBINATION AF VÆGT OG PRIS

Kun ved at kombinere vægt- og priskriteriet (efter anvendelse af indholdskriteriet) kan man være sikker på at komme til at operere med det mindst mulige monopolområde (blandt de tjenester, der er omfattet af forpligtelsen til at betjene hele offentligheden), som samtidig kan sikre den "universelle tjeneste". De forsendelser, der derefter vil blive tilbage som værende omfattet af et eventuelt monopol, ville være almindelige breve, postkort og adresseret reklame (direct mail) og for disse forsendelsers vedkommende kun op til en bestemt pris og en bestemt vægt.

En fælles vægtgrænse kunne anvendes over hele EF, og derefter kunne prisgrænserne i betragtning af de meget varierende takster, der eksisterer i dag, beregnes i hvert enkelt EF-land på grundlag af vækstgrænsen. Hvis der kom større overensstemmelse mellem omkostninger og takster, ville en prisgrænse på lidt længere sigt være tilstrækkelig i sig selv.

ORDLISTE

Adresseløse forsendelser

En form for direct mail. Adresseløst reklamemateriale omdeles til samtlige husstande i det område, der er bestemt af annoncøren.

AO

"Autres objets" på fransk - en UPU-klassifikation, som omfatter tryksager og småpakker. Den anvendes til alle klassifikationer af postvæsenernes internationale brevpostbesørgelse. Flere postvæsener benytter den også som den ene af de to klassifikationer for deres indenlandske post, idet den anden er LC (se nedenfor).

Besørgelse af egen post

Det selv at indlevere sin post. Skønt det forekommer ganske ligetil, kan det give anledning til problemer, især for brugere med kontrakt. De forskellige muligheder for indlevering af egen post hos postvæsenet er: at indlevere posten lokalt, at indlevere posten på et fjerntliggende sted (eventuelt ifølge en kontraktordning) på det samme nationale territorium, at føre posten til udlandet og indlevere den hos postvæsenet i et andet land med henblik på udlevering dér, at føre posten til udlandet og indlevere den hos postvæsenet i et andet land med henblik på udlevering i et andet land end ens eget, at føre posten til udlandet og indlevere den hos postvæsenet i et andet land med henblik på udlevering i ens eget land. (Det bør bemærkes, at der i de sidste tre tilfælde kan være forskellige lovgivningsmæssige synspunkter afhængigt af, om de pågældende lande er EF-lande eller ikke).

BNP

Bruttonationalprodukt - den samlede værdi af den produktive indsats i et land i et regnskabsår.

Brev

Der findes ikke nogen fælles definition. Med "brev" forstår brugerne en individuel læsbar kommunikation, der kan forsendes på forskellig måde. Betegnelsen refererer nødvendigvis til afsenderens og/eller adressatens personlige eller forretningsmæssige anliggender. I forbindelse med begrebet "brevpost", som omfatter tryksager og småpakker, refererer postvæsenerne til tider til UPU-definitionen, som omfatter alle postale kommunikationer, der vejer under 2 kg.

Brugere

Se under "Kunder".

CEPT

Den Europæiske Konference af Post- og Teleadministrationer. Omfatter postvæsenerne i samtlige EF-lande og de fleste af de øvrige europæiske lande. Konferencen er nu opdelt mellem post og telekommunikation. CEPT (Posts) repræsenterer i øjeblikket postvæsenerne som operatører i postsektoren, men der er tegn på, at der vil blive oprettet en særskilt CEPT-gruppe, der repræsenterer de styrende organer for posttjenesterne.

City mail

Dette er en tjeneste, der drives at private posttjenester. Begrebet refererer normalt til post, der indsamles i et byområde og udleveres i samme område. Det kan også referere til udleveringselementet i forbindelse med international post, hvor posten udleveres af en privat posttjeneste i stedet for af postvæsenet i udleveringslandet.

De Højtstående Embedsmænds Gruppe vedrørende Post

Et rådgivende udvalg, som er blevet oprettet for at hjælpe Kommissionen med at udarbejde forslag for EF's postsektor. Det blev foreslået oprettet af telekommunikationsministrene i Ministerrådet i september 1989 og er regelmæssigt trådt sammen siden december 1989. Alle medlemsstater er repræsenteret. Gruppens formandskab varetages af Kommissionen.

Direct mail

En form for reklame, hvor en reklamemeddelelse sendes med posten direkte til enkeltpersoner. Formålet er at gøre reklamefremstødet mere specifikt målrettet end det er muligt med andre annonceringsformer. Tendensen går i retning af at gøre adresseret reklame stadig mere "personaliseret" (se nedenfor). Der findes dog også en mindre målrettet variant, nemlig adresseløs reklame (se ovenfor).

Direkte bladomdeling

Private posttjenesters omdeling af aviser og blade til abonnenter. Forlagene kontraherer direkte med de pågældende private firmaer, og på forsendelserne er anført abonnentens fulde adresse.

Direkte markedsføring

En fællesbetegnelse, som omfatter både reklamefremstød for produkter rettet mod personer i deres eget hjem (eller kontor) samt levering af produkter direkte til bopælen. Det omfatter derfor også direct mail, telefonsalg og postordre.

Dirigering

Den rute og den transportmetode, der vælges til at befordre forsendelser mellem to geografisk adskilte steder.

Dokumentudveksling

Et servicetilbud fra specialiserede private posttjenester, hvor kunderne kan aflevere post direkte i andre kunders postbokse og afhente post, som på tilsvarende måde er anbragt i deres egne bokse. I visse lande kan grupper af sådanne "udvekslingskunder" også besørge post imellem hinanden.

EDI

Elektronisk dataudveksling (Electronic Data Interchange). En elektronisk metode til at transmittere kvantitativ information. Systemet kræver, at de informationer, der skal udveksles, er formateret på en helt bestemt måde. Det er specielt relevant for større virksomheder, der udveksler enorme mængder af kvantitativ information, og kommer derfor til at konkurrere med posttjenesterne om transmission af f.eks. ordrer, kontoudtog og fakturaer. Det kan også bruges af posttjenester til at kommunikere med kunderne.

Ekspresbesørgelse

De tjenester, der tilbydes af kurerfirmaer og eksprespakkefirmaer (mange firmaer tilbyder begge tjenester). De varetager ekspresbesørgelse af henholdsvis dokumenter og pakker. Disse tjenester tilbydes både af private firmaer og af de offentlige postvæsener. De adskiller sig kvalitativt klart fra almindelige brev- og pakketjenester. (N.B.: Det er også noget helt andet end "ekspresbreve" - se nedenfor).

Ekspresbrev

En tjeneste, der tilbydes af postvæsenerne: Et brev, som får en særlig behandling. Det postbesørges normalt hurtigere (i visse tilfælde med garanti for tilbagebetaling, såfremt det ikke omdeles til tiden) og registrering ved afsendelse og udlevering.

Forbrugere

Se under "Kunder".

Forsendelseskategori

Opdeling af posten, hvorefter forsendelserne i den pågældende kategori adskilles fra den øvrige post og behandles separat. Eksempler herpå er LC, AO, førsteklassespost, andenklassespost og international post.

GATT/GATS

Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (The General Agreement on Trade and Tariffs, GATT), en verdensomspændende multilateral overenskomst om at tilstræbe at afskaffe hindringer for samhandlen. Det er også hensigten, at tjenesteydelser skal være omfattet af overenskomsten, hvorfor den nye rammeoverenskomst for tjenesteydelser kaldes General Agreement on Trade and Services (GATS).

Indgående

Refererer til den sidste del af postbesørgelsen, herunder udlevering til adressaten. Det refererer derfor til de operationer, der foretages af det "modtagende" driftscenter i et integreret net eller af det "modtagende" postvæsen (eller anden operatør, der arbejder i underentreprise) i et fælles netværk.

Individualiseret

I den betydning, ordet "individualiseret" er anvendt i grønbogen, refererer det til kommunikationsforsendelser vedrørende adressatens forretningsmæssige eller personlige anliggender så tilstrækkeligt individuelt angivet, at det er klart, at teksten refererer specifikt til den pågældende adressat. Individualiserede forsendelser, som derfor ikke er tryksager, omfatter forretningsbreve, kontoudtog og fakturaer.

Indsamling

Post kan indsamles fra tre forskellige steder: Fra kundens adresse (eller adressen på en tredjepart, der opererer på kundens vegne), fra et posthus eller fra en offentlig postkasse. Indsamlingen fra postkasserne er de såkaldte "tømninger".

Klassificeringssystem

De fleste postvæsener klassificere deres post i mindst to grupper. Posten i de to grupper har forskellige takster for samme vægt og behandles normalt forskelligt i relation til service.

Visse postvæsener klassificerer på grundlag af forsendelsernes indhold. Her sondres der mellem breve og postkort på den ene side og tryksager (og småpakker) på den anden side. I henhold til Verdenspostforeningens klassification kaldes disse kategorier for henholdsvis LC (lettres et cartes) og AO (autres objets).

Andre postvæsener har klassificeringssystemer, der er baseret på, hvor hurtigt kunden ønsker forsendelsen besørget. Dette system opererer med henholdsvis førsteklasses- og andenklassespost eller med 24 timers og 48 timers post.

Kunder

Forbrugere er (i den betydning, der er anvendt her i grønbogen) privatpersoner, der sender forsendelser på egne vegne; den samlede postmængde fra en forbruger vil normalt være meget begrænset. *Kunder* omfatter både forbrugere og organisationer, der sender forsendelser på egne vegne; sidstnævntes forsendelsesbehov kan variere lige fra meget begrænsede til meget store mængder. *Brugere* omfatter både kunder, der sender forsendelser på egne vegne, og postservicefirmaer, der handler på andre kunders vegne; sådanne firmaer fungerer som "mellemled" mellem kunderne og den posttjeneste (ofte postvæsenet), der udleverer forsendelserne.

LC

"Lettres et cartes" på fransk - UPU-klassifikation, der omfatter breve og kort (og derfor udelukker tryksager, jf. AO ovenfor). Begrebet anvendes i international postbesørgelse mellem postvæsenerne og af visse postvæsener til klassificering af den indenlandske post.

Mail room

Et servicetilbud til kontorbygninger og virksomheder. I et "mail room" indsamles posten og klargøres til afsendelse hos de pågældende posttjenester (herunder postvæsenet). Visse posttjenester er begyndt at tilbyde at udføre dette arbejde i entreprise for de organisationer, der fremstiller posten. En sådan tjeneste kan være led i et mere omfattende engagement fra postvæsenets side med henblik på at styre hele processen forud for postafsendelsen for store kunder.

Monopoltjeneste

En tjenesteydelse, som en posttjeneste er forpligtet til at levere (hvor det drejer sig om postale tjenesteydelser, vil det i realiteten altid være postvæsenet), som til gengæld får visse særlige enerettigheder. I henhold til disse rettigheder har denne posttjeneste eneret til at levere de pågældende tjenesteydelser inden for det område, som er omfattet af monopolet.

Obligatorisk tjeneste

Alle tjenesteydelser, som en posttjeneste er pålagt at varetage af det styrende organ, kaldes obligatoriske tjenester. De skal normalt tilbydes på hele det område, der dækkes af den posttjeneste, på hvem den pågældende forpligtelse hviler, og som således er forpligtet til at besørge alle forsendelser, som er omfattet af definitionen af den pågældende forpligtelse. Visse obligatoriske tjenester er monopoliserede (og giver posttjenesten eneret til at levere dem), mens andre ikke er monopoliseret, men underlagt fri konkurrence.

OCR

Optisk læser (Optical Character Recognition). Et skanningapparatur, der kan "læse" tegn og (for så vidt angår postbesørgelsen) omdanne dem til binære koder, som derefter kan benyttes til automatiseret sortering.

Omdeling af egen post

Det at bringe sin egen post til bestemmelsesstedet og selv udlevere den til adressaten. Fra et lovgivningsmæssigt synspunkt kan der være forskellige synsvinkler afhængigt af, om adressen er i det samme land eller ikke. (Hvis adressen er i et andet land, kan der også være forskellige lovgivningsmæssige synspunkter afhængigt af, om det pågældende land er et EF-land eller ikke).

Pakke

Forsendelse indeholdende varer, der skal udleveres på adressestedet. Teknisk set er der ingen øvre vægtgrænse, men normalt opererer man med en grænse på 30 kg. (Forsendelser, der vejer mere end 30 kg, vil normalt være palleforsendelser).

"Personaliseret"

"Personaliseret" er et udtryk, der beskriver, hvordan en direct mail-forsendelse kan omfatte tekst, som kan være særlig relevant for adressaten. Men eftersom teksten ikke er specifikt udformet med henblik på netop den pågældende adressat (med undtagelse af titel, navn og adresse), kan forsendelsen ikke betragtes som "individualiseret", der er defineret ovenfor.

Poste restante

Et servicetilbud, hvorefter en kunde kan få forsendelser, der er adresseret til vedkommende, opbevaret på et bestemt posthus. Kunden afhenter sin post direkte på det pågældende posthus.

Postklargøring

Det er det arbejde, der udføres af en tredjepartsoperatør, som fungerer som mellemled mellem den oprindelige kunde, der fremstillede posten, og postvæsenet. Postklargørere opererer derfor med postvæsenets godkendelse og har normalt en kontrakt med dette.

Den vigtigste del af postklargøringen er sortering af posten før afsendelsen (forsortering). Det kan også bestå i føring af abonnentlister og konvolutering. Nogle af disse funktioner (eller dem alle) kan også varetages af postservicebureauer (se nedenfor).

Postordre

Salg og levering af produkter til privatpersoner på deres bopæl. Konkurrerer med detailsalg. En af de største brugere af brev- og pakketjenesterne, men også af stor betydning i sig selv: Tegner sig for 0,5% af EF's BNP.

Postservicebureau

Betegnelsen dækker over det postklargøringsarbejde, der udføres af visse firmaer. Brugen af det pågældende udtryk associeres normalt med fremstillingen af direct mail og andre tryksager. Når posten er fremstillet og trykt, sendes den til postservicebureauet til klargøring med henblik på afsendelse.

Postvæsenets elektroniske post

En "hybrid" tjeneste, som kombinerer telekommunikation og postbesørgelse. En forsendelse sendes via telekommunikation (enten som tekst eller som billede) til et hensigtsmæssigt sted, hvor den overføres på papir ("hard copy"), lægges i konvolut og adresseres. Derefter bliver den en postforsendelse, som udleveres til adressaten.

Rabatordning

Fællesbetegnelse for forsendelser, hvorpå der ydes rabat, normalt publikationer, og hvor den angivne forsendelsestid er længere end normalt.

Rabattakster

Visse kunder får tilbudt takster, der er lavere end de normalt gældende. Forskellen mellem de to takster er en rabat.

Rabatter afhænger normalt af mængden af forsendelser og/eller omkostningsbesparelser. Visse lavere takster er ikke begrundet i omkostningsbesparelser, men i forsendelsernes indhold. Det er normalt tilfældet for forsendelser, der indeholder tryksager. (Lavere takster for valgmateriale er et andet eksempel).

Remail

En international brevposttjeneste, der tilbydes af private posttjenester, normalt i samarbejde med et postvæsen. Der findes tre forskellige former for remail.

A-B-C-remail betegner, at posten indsamles i det land, hvor kunden opholder sig (A), befordres til et andet land (B), hvor den sendes ind i det internationale postsystem til videreforsendelse til (og udlevering i) et tredjeland (C). A-B-B-remail betyder, at posten indsamles i det land, hvor kunden opholder sig (A), befordres til udleveringslandet (B) og udleveres til adressaten dér (B), normalt via det nationale postvæsens mellemkomst i land B. A-B-A-remail betyder, at indenlandsk post bringes ud af landet af kunden (A) til et andet land (B) for at blive sendt tilbage til det første land (A).

Småpakke

Forsendelse, der indeholder varer og vejer under 2 kg. Betragtes af postvæsenerne og UPU som værende en del af brevposten (indgår i AO-klassifikationen - se ovenfor).

Sortering

En aktivitet, der går ud på at samle en forsendelse sammen med andre forsendelser til samme bestemmelsessted. Ved den første sorteringsproces ("udgående" sortering) samles forsendelser til samme bestemmelsesby eller -område. I det "indgående" sorteringskontor opdeles posten efter mere detaljerede områder, og derefter fordeles posten til de personer, der er ansvarlige for selve ombæringen.

Særpost

I grønbogen refererer dette udtryk til "ekspresbreve" (se ovenfor).

Takstudligning

Den praksis, der går ud på at anvende samme takst over hele landet.

Telefonsalg

Salg af produkter via telefonen. Visse aspekter af denne form for markedsføring er ulovlig i nogle medlemslande.

Terminalafgifter

Det godtgørelsessystem, der anvendes på udveksling af international post mellem postvæsener. Det "udgående" postvæsen får alle portoindtægterne o.lign. fra kunden. Derefter godtgør det det "indgående" postvæsen for de omkostninger, dette postvæsen har haft ved udleveringen af posten.

Tryksager

Forsendelser, hvor teksten er identisk. Begrebet refererer normalt til publikationer (aviser, blade og bøger), men kan også omfatte direct mail.

Udgående

Omfatter de første faser i postbesørgelsen, dvs. indsamling, udgående sortering og afsendelse af postafslutninger.

Udlevering

Den afsluttende fase i postbesørgelsesprocessen, hvorved forsendelsen overdrages til adressaten. Det kaldes på dansk også ombæringer og er normalt tilrettelagt inden for bestemte afgrænsede områder. Dækningen af et sådant område kaldes en ombæringsrunde. På grund af forpligtelsen til at sikre betjening af hele befolkningen skal postbuddene på deres ombæringsrunde i givet fald forbi samtlige potentielle udleveringsadresser.

Udskudt postafsendelse

Visse postvæsener kan tilbyde kunder, der afsender særligt store postmængder at foretage afsendelsen over en længere periode, men aftaler på forhånd datoen (eller forskellige datoer) for udleveringen til adressaterne. Denne tjenesteydelse vedrører hovedsagelig direct mail og er normalt knyttet sammen reklamekampagner, som også benytter andre medier.

Udvekslingspostkontor

Et specialiseret sorteringskontor, hvorigennem den internationale post mellem postvæsener passerer. Der findes både "udgående" udvekslingskontorer, der er ansvarlige for afsendelsen af postafslutninger fra afsendelseslandet, og "indgående" kontorer, der er ansvarlige for modtagelsen i udleveringslandet. Postudvekslingskontorer, der varetager luftpostbesørgelse, er placeret nær lufthavne, og postudvekslingskontorer, der varetager overfladepostbesørgelse, er placeret nær havne og større jernbanetrafikknudepunkter.

Universel postbetjening

Obligatorisk postbetjening i hele det område, der er omfattet af forpligtelsen. Dette indebærer adgang til postindsamling, således at posten kan forsendes inden for postnettet, samt udlevering af post til alle adresser i det pågældende område. Det indebærer også rimelige priser og rimelig servicekvalitet.

Selv om andre operationer også kan indebære betjening af hele landet eller hele det pågældende område, refererer begrebet "universel tjeneste" i grønbogen kun til de operationer, der varetages universelt i henhold til en lovfæstet forpligtelse.

UPU

Verdenspostforeningen (Union Postale Universelle). Det er et organ under De Forenede Nationer, som lovgiver om postvæsenernes internationale postbesørgelse. Verdenspostforeningens konvention bekræftes på kongresserne, der afholdes hvert femte år.