

Konkurrence om tog, taxi og post - sammenfatning

1. Indledning

En række ydelser, som har stor betydning for mange, leveres af transport- og logistiksektoren. Nogle af disse leveres ved hjælp af fysiske net, hvor der er betydelige stordriftsfordele. Andre ydelser leveres af brancher, der er særregulerede for at sikre tyndt befolkede områder samme service som andre. I dette notat¹ gennemføres en analyse af konkurrenceforholdene i tre vigtige sektorer: Togdrift, taxikørsel og postvæsen. Den første og sidste sektor har klare træk af naturligt monopol. Taxierhvervet er reguleret af andre grunde.

Notatets konklusion er, at der kan være udfordringer ved at indføre eller at fremme konkurrencen i alle disse tre sektorer og samtidig regulere, så der er sikkerhed for en høj kvalitet og en god forsyning til alle geografiske områder i et land. Men det er muligt - og alle de lande, der har gjort det, har efter en læreproces høstet betragtelige gevinster. Det vil derfor være en god idé at gøre det samme i Danmark. Det skønnes i notatet, at der på togområdet er et årligt effektiviserings- eller velstandspotentiale på mindst 700 mio. kr. og på taxiområdet et potentiale på mindst 1 mia. kr. om året. På postområdet er potentialet væsentligt mindre - fordi brevet er ved at forsvinde som følge af digitaliseringen, og fordi konkurrencen på pakkeområdet fungerer godt. Der er dog en risiko for tilbagevendende krav om statslig kapitaltilførsel uden styrket konkurrence på postområdet.

2. Konkurrence om togdrift

Da toget vandt udbredelse i 1800-tallet, var det mange steder på privat initiativ og med privat finansiering. I de fleste lande overtog staten efterhånden ejerskabet af såvel banelegemer som tog, og en god, regelmæssig og effektiv togdrift blev anset for en vigtig del af et velfungerende samfund. Efter anden verdenskrig faldt togenes andel af den samlede transportmængde i de fleste lande i takt med, at familierne fik bil. Men i de sidste årtier er togenes trafikandel steget igen. I dag lever mere end halvdelen af jordens befolkning i byer, som ville bryde trafikalt sammen uden regionaltog og metroer.

Storbritannien (UK) var det første land i verden til at etablere jernbaner (i 1825) - og er også det land, der har flest erfaringer med at indføre konkurrence på togområdet. I UK har hele togdriften været i udbud, og der tillades i et vist omfang også konkurrence i togsystemet (dvs. forskellige udbydere, der løbende konkurrerer på de samme strækninger).

De engelske togudbud er designet, så de bydende selskaber ikke nødvendigvis får et tilskud for at betjene et togområde med et på forhånd aftalt antal togture i døgnet. I nogle regioner

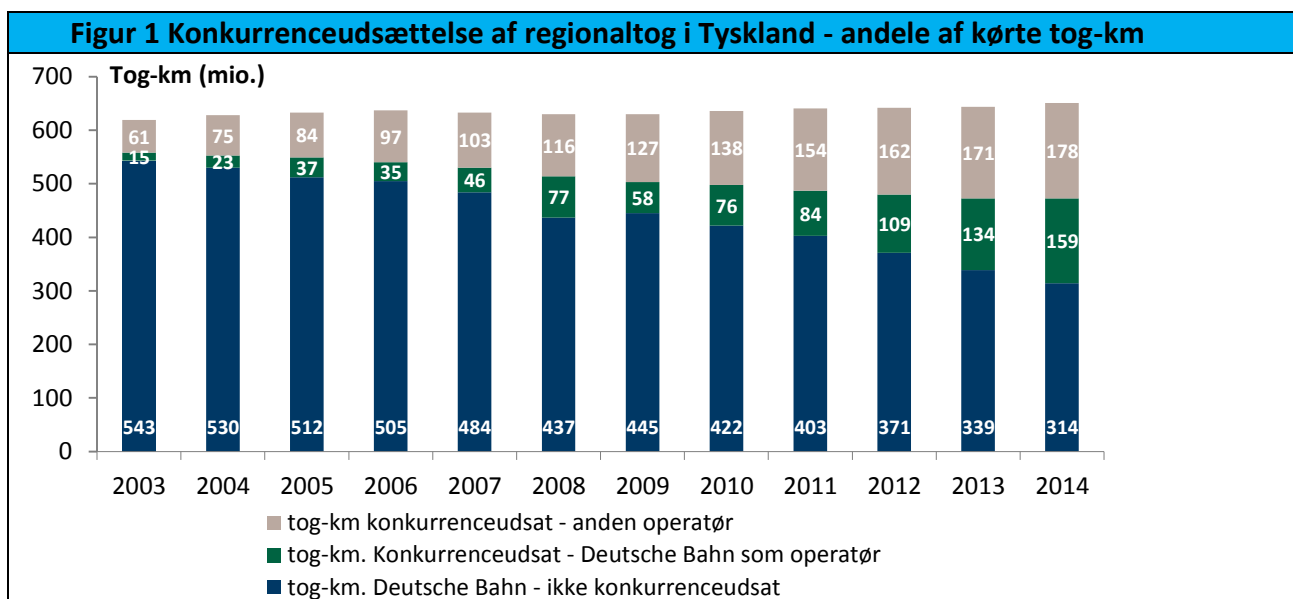
¹ Dette notat bygger på en studie udarbejdet af Lauritzen Consulting, som kan ses på www.flauritzen.dk og www.cepos.dk, og hvor der gives en række uddybende eksempler og litteraturhenvisninger

ender udbuddene om at betjene en region med et sådant tilskud - men i andre regioner kan markedsforholdene tilsige, at de bydende selskaber skal betale for retten til at køre tog. Systemet indebærer på denne måde en krydssubsidiering, hvor passagerer i tæt befolkede områder er med til at betale for togtransporten i tyndt befolkede områder. Subsidierne til franchisekontrakter i tyndt befolkede områder opvejes stort set af betalinger for kontrakterne i andre regioner, så netto-tilskuddet til disse kontrakter under ét i 2013-14 kun udgjorde 0,1 mia. pund. De fleste er enige om, at konkurrenceudsættelsen i UK har øget effektiviteten i det britiske togsystem og medført samfundsøkonomiske og budgetmæssige gevinster.

Tyskland er, efter UK, et af de lande, der har flest erfaringer med konkurrence i og om togdriften. På nogle områder er omstillingen af Deutsche Bahn (DB), der blev etableret i 1994 som en fusion af de tidligere øst- og vesttyske, statsejede selskaber, dog ikke gået så hurtigt. Skinneinfrastrukturen er ikke skilt ejermæssigt fra togdriften, men alene funktionelt - dvs. som et sideordnet datterselskab i Deutsche Bahn-koncernen.

De tyske regionaltog, der styres af de enkelte länder, og som udgør ca. 55 pct. af den tyske togtrafik, er i stigende grad blevet konkurrenceudsat. Länderne er lovmæssigt forpligtede til at gennemføre udbud af hele regionaltogdriften senest i 2023. Regionaltogenes kørsel er interessant, fordi den på mange måder minder om dansk togdrift.

DB's konkurrenter har vundet godt halvdelen af de regionale udbud, jf. figur 1. De gennemsnitlige besparelser i tilskud til togdriften har udgjort 26 pct. (af de samlede tilskud til togdriften, dvs. uden at indregne tilskuddet til skinneinfrastrukturen). Besparelsen har været størst på regional-express-tog, som kører på mere befærdede strækninger, mindst på "almindelige" regionaltog, og 23 pct. på S-tog.



Kilde: Copenhagen Economics (2014)

I Danmark vurderede Boston Consulting Group (BCG) i 2009 et bruttoeffektiviseringspotentiale for DSB på 8-900 mio. kr. om året. BCG vurderede bl.a. et scenarie, hvor al togtrafikken blev udbudt over nogle år i 12 klumper. Bruttoeffektiviseringspotentialet blev opgjort på baggrund af en international benchmark af "god praksis". Det skønnede potentiale for bruttobesparelser på 8-900 mio. kr. i forhold til det daværende tilskud til DSB på 3,6 mia. kr. svarer godt til de tyske erfaringer om, at udbud reducerer tilskuddene med ca. 25 pct.

Til sammenligning kan det anføres, at Rigsrevisionen i 2012 i forbindelse med opgørelsen af udbudsomkostningerne i Danmark, hvor Arriva vandt udbuddet om at køre tog i Midt- og Vestjylland, nåede frem til, at den samlede besparelse ved udbuddet kunne opgøres til 304 mio. kr. gennem perioden 2003-10. Det svarer til 17 pct. af de omkostninger, der var forventet uden udbud. Rigsrevisionen konstaterer, at besparelsen kunne have været endnu større (og dermed nå op på ca. 25 pct.) hvis en række omkostninger, som skyldes, at udbuddet ikke var grebet godt nok an, havde været undgået.

Anbefalinger på jernbaneområdet

Der vil være et betragteligt effektiviseringspotentiale ved at konkurrenceudsætte resten af togdriften i Danmark (dvs. ikke blot Midt- og Vestjylland). Det kan gøres på mange måder. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis dette sker over nogle år - både for at give Trafikministeriet og Trafikstyrelsen mulighed for løbende at udnytte erfaringer med, hvordan udbuddene kan tilrettelægges bedst muligt, men også for at give DSB mulighed for at gennemgå en virksomhedsudvikling, der betyder, at DSB vil være rustet til at give skarpe, men rentable bud.

Baseret på erfaringerne fra andre lande vil en gradvis konkurrenceudsættelse af togdriften i Danmark efter en årrække kunne give en besparelse på mindst 700 mio. kr. om året.

Det er i derfor positivt, at der primo juni 2017 er indgået et jernbaneforlig, som indebærer, at når togkørslen i Midt- og Vestjylland igen udbydes i 2018, vil dette inkludere strækningerne mellem Vejle og Struer og mellem Odense og Svendborg. Trafikministeren har endvidere tilkendegivet et ønske om at udbyde driften af S-togene.

3. Konkurrence på taxiområdet

Markedet for taxikørsel er ikke, som jernbanen, et naturligt monopol med en enkelt dominerende udbyder i hvert marked. Men taxier er en vigtig del af et velfungerende transportsystem. Både i større byer og i tyndt befolkede områder er taxier et effektivt og billigt supplement til bilkørsel og andre transportmidler.

OECD og mange økonomer har i flere årtier udarbejdet analyser og policy-anbefalinger om at liberalisere taximarkedet. I de senere år har flere analytikere peget på, at taximarkedet reelt består af meget forskellige delmarkeder. I den engelsksprogede litteratur sondres der således mellem *Hail* (hvor kunder præjer en taxi på gaden), *Rank* (hvor kunder på en taxiholdeplads evt. selv står i kø, og herefter normalt tager den første taxi i taxikøen), *Pre-book* (hvor kunden

ringer til en taxicentral for at bestille en taxi), og endelig *Contract*, hvor typisk større virksomheder eller organisationer indgår kontrakt med et taxiselskab og opnår en vis mængderabat og en vis fortrinsret til taxierne i tilfælde af kø. Reelt er det kun på de to første delmarkeder, at der er behov for en særlig forbrugerbeskyttelse.

Sverige var et af de første lande i Europa, som liberaliserede taxierhvervet. Liberaliseringen i 1990 var relativt omfattende. Inden liberaliseringen havde Sverige en lovgivning, der mindede en del om den, der har været i Danmark ind til 2017.

I 1990 ophævedes antalsbegrænsningen, krav om at taxier ikke måtte optage passager i anden kommune end dér, hvor den var registreret, samt krav om, at taxien skulle være tilsluttet en bestillingscentral. Samtidig afskaffedes det særlige taxi-kørekort. Tilbage var stort set blot regler om, at taxier skulle oplyse om deres priser, samt om taxameter med udprintning af bon.

Resultaterne er blevet genstand for en lang række analyser og en del mediedækning, også uden for Sverige. En del mener, at det svenske eksempel har været et "skrækeeksempel" på liberalisering. Samtidig har der i Sverige løbende været politiske overvejelser om sikring af konkurrencen og forbrugerrettighederne på området. Der foreligger to offentlige udredninger på området (SoU 2005:4 og 2016:86), som giver en sober og neutral historisk redegørelse for udviklingen.

Konsekvenserne af liberaliseringen i 1990 var:

- En relativ stærk og umiddelbar stigning i antallet af taxier på 29 pct., først og fremmest i Stockholm, Göteborg og Malmö.
- En reduktion af kundernes ventetider i disse byer.
- Et reduceret udbud af taxier, og øget ventetid for forbrugerne, i resten af Sverige.
- En reduktion af taxiernes effektivitet, forstået som køretider i pct. af chaufførernes arbejdstid, i Sverige under ét. Den gennemsnitlige effektivitet er, målt på denne måde, ca. 40 pct. lavere i dag end i 1990.
- En reduktion af de gennemsnitlige chaufførlønninger, og taxiselskabernes lønsomhed, i Sverige under ét.
- En betydelig spredning i taxiselskabernes priser, med typisk et forhold på 1:2 mellem laveste og højeste pris for en given strækning.
- Overraskende for de fleste også en stigning i den gennemsnitlige pris. Fra 1990 til 1991 steg den gennemsnitlige taxipris med 14 pct. nominelt eller ca. 10 pct. realt. Og hvor priserne tidligere blev reguleret i takt med nettoprisindekset, er taxipriserne siden 1991 systematisk steget mere end øvrige forbrugerpriser og er nu realt 35 pct. højere end i 1990.
- På trods af disse stigninger viser redegørelsen også, at den gennemsnitlige svenske taxipris i dag ligger på et europæisk gennemsnitsniveau. En væsentlig del af forklaringen på

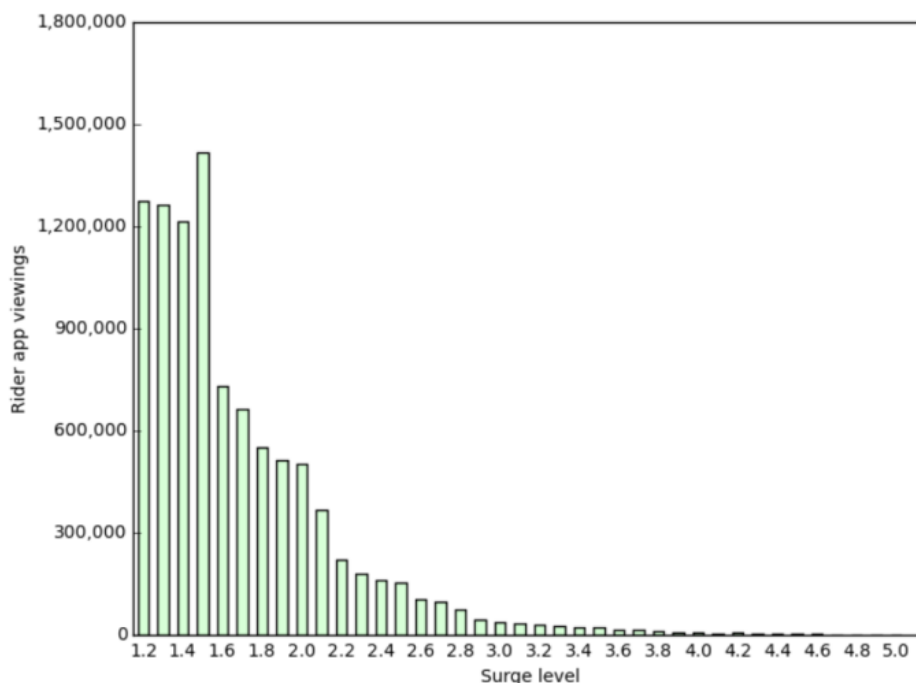
prisstigninger var således, at prisniveauet inden liberaliseringen var under det markedsmæssige omkostningsniveau.

Mange oplevede den svenske liberalisering som dårligt planlagt, men i dag er der en relativ bred konsensus i Sverige om, at reguleringen er velfungerende - og stort set ingen foreslår en tilbagevenden til en antalsregulering af taxier.

Debatten i både Sverige, Danmark og mange andre lande er til gengæld kommet til at dreje sig om fordele og ulemper ved digitale bookingsystemer, hvor taxiselskabet Uber er langt det mest fremtrædende. Giver sådanne systemer en samfundsmæssig gevinst, eller skaber det et proletariat af chauffører med lave indkomster? To helt nye amerikanske studier belyser disse spørgsmål.

Cohen et al. (2016) har haft adgang til data for 50 mio. Uber-ture i USA i 2015 samt data for tilbud om ture, som forbrugerne har afvist. Disse data viser, at Uber bruger et særdeles fleksibelt system med tillæg til normalprisen, kaldet surge prices. 79 pct. af alle ture er uden tillæg – dvs. at surge prices anvendes i 21 pct. af turene. Tillægget er ofte beskedent, jf. figur 2, men kan gå helt op til 400 pct.

Figur 2 Surge-faktoren – dvs. Ubers pristillæg



Cohen et al. estimerer forbrugernes priselastisitet og finder den relativt beskeden, dvs. mellem -0,5 og -0,6. Det leder til et skøn for det samlede konsumentoverskud ved Ubers tjenester, som udgør 160 pct. af Ubers omsætning. Sagt med andre ord, betaler den "gennemsnitlige" Uberkunde kun ca. 40 pct. af det beløb (for den gennemsnitlige tur), som kunden ville have været villig til at betale. Studiet tager dog ikke hensyn til, at en del af turene ville have været foretaget med traditionelle taxiselskaber i fraværet af Uber (og andre lignende selskaber).

Et andet studie vurderer forholdene for Ubers chauffører. Chen et al.(2016) har ligeledes haft adgang til Uber-data for 2015-16, dækkende 1 mio. chauffører med tilsammen 183 mio. arbejdstimer. Der er også data for, hvornår den enkelte chauffør "slår fra", eller ikke accepterer ture, også i korte tidsrum. Studiets konklusion er, at man kan tale om en "arbejdsudbudsgevinst" på 40 pct., dvs., at chaufførerne i gennemsnit tjener 40 pct. mere end deres "reservationsløn", dvs. den løn, de var villige til at køre til. Studiet tyder på, at en del af Ubers chauffører bruger indtjeningen som en ekstraindtægt i forhold til anden indkomst.

De foreliggende analyser af effekten af at tillade digitale, netværksbaserede systemer som Uber viser:

- En positiv effekt for forbrugerne i form af mindre ventetid.
- En positiv effekt for chaufførerne i form af, at systemerne muliggør et hurtigere match med kunder end under hidtidige systemer og dermed en højere effektivitet.
- En positiv effekt i form af, at den digitale sammenkobling mellem chauffører og passagerer sker mere effektivt end hos kørselscentralerne.
- En besparelse for forbrugerne i form af lavere priser.
- En indtægtsnedgang for nogle af chaufførerne - men omvendt en mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af chaufførens arbejdsdag.
- Et mistet skatteprovenu på grund af manglende indberetninger til Skat (med mindre disse indberetninger bliver en betingelse for at drive tjenesten i Danmark, jf. nedenfor).

Anbefalinger på taxiområdet

Det eneste udestående spørgsmål på taxiområdet i Danmark efter det seneste taxiforlig synes at være holdningen til, om man skal tillade app-baserede eller netværksbaserede taxiløsninger. Dette er naturligvis ikke alene et spørgsmål om taxichaufførernes indtjening - men også, om det er en god eller dårlig udvikling, at tidligere lønmodtager-ansatte chauffører bliver selvstændige erhvervsdrivende med de risici og muligheder, dette medfører. Fagbevægelsens bekymring er forståelig - men det er et problem, at samfundet går glip af et betydeligt effektiviseringspotentiale ved ikke at tillade netværksbaserede tjenester. På taxiområdet vurderes dette potentiale at udgøre mindst 1 mia. kr. om året.²

² I det studie, der henvises til i indledningen, er baggrunden for dette skøn uddybet. Der er tale om et forsigtigt skøn, som bl.a. lægger til grund, at (kun) en tredjedel af den nuværende taxikørsel med fordel logistikmæssigt kan styres af digitale, app-baserede teknologier

Ingen kender den bare lidt fjernere fremtid, hvor man nemt kan forestille sig, at førerløse taxier vil gøre denne diskussion overflødig.

Som en overgangsordning til et frit marked for digitale tjenester kunne man gennemføre et udbud, hvorefter op til fx tre netværkstjenester for en treårig periode kunne få tilladelse til at drive netværksbaserede taxitjenester. Et sådant udbud ville også påføre Uber konkurrence. Man kunne stille følgende krav:

- Taxitjenesten skal løbende indrapportere sin og chaufførernes indtjening til Skat.
- Der skal ikke være krav om kørselskontor, taxameter eller sædefølere.
- Chauffører og passager skal være dækket af forsikringer mod ulykker og overfald mv.
- Tilmeldte biler må ikke benytte taxiholdepladser i byer eller ved infrastrukturknudepunkter eller synlige kendetegn, der gør, at de kan prajes på gaden.

Hvis tildelingskriterierne både var gennemsnitlig pris og kommissionsprocenten (som er den andel af omsætningen, selskabet beholder, og som for Uber udgør ca. 25 pct.), kunne man skabe en balance mellem ønsket om lave forbrugerpriser og chaufførernes indkomster.

4. Konkurrence om post

Udbringning af post er en vigtig del af samfundets infrastruktur - nødvendig for at sikre effektiv kommunikation og dermed en effektiv samfundsøkonomi, men også vigtigt for den enkelte borger. At kunne sende og modtage post med høj leveringssikkerhed og til en overkommelig pris - uanset hvor man bor - har i mange lande været betragtet som en fundamental rettighed.

Grundlæggende er der - såvel i Danmark som i de fleste andre lande - fire forskellige postmarkeder. Det *ene* marked vedrører dag-til-dag udbringning, eller evt. hasteudbringning, af breve. Dette marked er blevet konkurrenceudsat mange steder, også i Danmark, med budtjenester mv. I dag er PostNords produkt på dette område et såkaldt Quickbrev, jf. nedenfor. Det *andet* marked vedrører udbringning af breve, der er enkeltforsendelser, med adresse på - det, der i Danmark kaldes B-breve. Dette produkt er det meste regulerede, og det mindst konkurrenceudsatte - og i Danmark det eneste produkt, hvor PostNord ikke sætter porto selv.

Det *tredje* marked er masseforsendelser af adresserede breve. Det er typisk større virksomheder og offentlige institutioner, der udsender disse breve. Også her er konkurrencen i Danmark begrænset, men i andre lande er den hårdere. For det *fjerde* er der markedet for forsendelse af pakker, hvor der - både i Danmark og i andre lande - er konkurrence.

Lige som på taxiområdet var *Sverige* det første land, der liberaliserede postområdet. Samtidigt ejes det danske postvæsen af et fælles, statsejet dansk-svensk selskab. Af begge grunde er Sverige en interessant case.

I Sverige påbegyndtes liberaliseringen allerede i 1991, da adgangen til at distribuere "bulk mail" - dvs. erhvervspost i store mængder - blev givet fri. Det ledte til etableringen af Citymail. I 1993 blev al postdistribution givet fri. Denne udvikling har betydet, at det svenske postvæsen blev udsat for et konkurrencepres, ca. 10 år før postvæsenene i andre lande. Det medførte et tidligere pres for omstilling og rationalisering, hvilket også i dag medvirker til, at det svenske postvæsen er mere effektivt end fx det danske (Copenhagen Economics, 2008).

Postområdet adskiller sig fra tog og taxi ved, at en del heraf - nemlig brevområdet - er stærkt faldende på grund af digitaliseringen. Det har givet postvæsenene - ikke mindst i Danmark - et stort omstillingsproblem.

Et af de mest interessante spørgsmål er, om man i lyset heraf skal lempe befordringspligten - og i hvilket omfang, denne pligten er en byrde på de etablerede postselskaber.

Den danske del af PostNord har givet underskud i de seneste år (navnlig på det konkurrenceudsatte område), og selskabet har anmodet Transportministeriet om støtte til at finansiere befordringspligten - samt om en kapitaltilførsel.

Den tyske postlov er her en interessant case. Også i Tyskland har det dominerende postselskab (Deutsche Post) mulighed for at bede om statsstøtte for at finansiere forsyningspligten. Konsekvensen heraf vil imidlertid være, at regulatoren (som her er den uafhængige Bundesnetzagentur) får mulighed for at sende opgaven som forsyningspligtig virksomhed i udbud - i de områder, hvor regulatoren finder, at dette vil være mest konkurrencefremmende. Udsat for denne risiko har Deutsche Post ikke bedt om støtte.

Anbefalinger på postområdet

Selv om brevet som nævnt næppe vil fylde meget i fremtiden, kan der være god grund til at fastholde en forsyningspligt med breve, og muligvis også med pakker, et stykke tid endnu.

Skulle der opstå behov for at tilføre PostNord eller PostDanmark midler som finansiering af befordringspligten, vil det være en god idé at indføre den tyske model, hvorefter en anmodning om støtte til at dække omkostningerne ved befordringspligten udløser et udbud. Udbuddet skal styres af en uafhængig myndighed og ske i klumper afhængig af, hvad der er mest konkurrencefremmende. Klumperne kan både være geografiske områder eller produktområder eller en kombination heraf.

Hvis PostNord eller PostDanmark skal have ny egenkapital bør dette ske som led i en plan, hvor selskabet privatiseres.

Næste gang, postloven skal ændres, ville det endvidere være en god idé at undtage masseforsendelser af breve fra det befordringspligtige område, hvilket vil give mere konkurrence her.