

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Post Danmark A/S

**Juni 2005
RB B203/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	12
A. Indledning	12
B. Formål, afgrænsning og metode	16
III. Gennemgang af Konkurrencerådets afgørelser vedrørende klagen over Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser	18
IV. Har Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt?	25
A. Post Danmark A/S' regnskab	25
B. Post Danmark A/S' produktøkonomimodel	27
C. Transport- og Energiministeriets tilsyn samt revision og kontrol	31
V. Har Post Danmark A/S udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at de konkurrenceretlige regler overholdes, og har selskabet efterlevet disse i forbindelse med fastlæggelse af priser og rabatter?	38
A. Interne retningslinjer og forretningsgange	38
B. Efterlevelse af interne retningslinjer og forretningsgange	41
Bilag:	
1. Uddrag af lovbekendtgørelse om konkurrenceloven samt EF-traktatens artikel 82	45
2. Beskrivelse af inkrementelle omkostninger	46

Beretning om Post Danmark A/S

I. Resumé

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører forhold inden for Transport- og Energiministeriets område og knytter sig til statsregnskabets § 28, idet ejerrollen i forhold til Post Danmark A/S varetages af Transport- og Energiministeriet.

2. Statsrevisorerne anmodede den 20. oktober 2004 Rigsrevisionen om at redegøre for Post Danmarks A/S' opstilling og organisering af sine regnskaber, herunder for opdelingen mellem konkurrenceområdet og eneretsområdet, og om denne opdeling er i overensstemmelse med reglerne og gennemføres korrekt. Rigsrevisionen blev anmodet om at konkretisere og belyse denne opdeling af regnskabet på baggrund af Post Danmark A/S' seneste årsregnskab.

Rigsrevisionen blev endvidere anmodet om at beskrive, hvordan Post Danmark A/S og Transport- og Energiministeriet sikrer sig, at gældende konkurrenceregler for Post Danmark A/S overholdes – som henholdsvis statsligt aktieselskab, eneretsvirksomhed og monopolvirksomhed. I den forbindelse anmodede statsrevisorerne om en gennemgang af Konkurrencerådets afgørelser vedrørende Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser.

3. Post Danmark A/S er et 100 % statsligt aktieselskab stiftet den 28. juni 2002 med virkning fra 1. januar 2002. Omdannelse til aktieselskab er sket på baggrund af lov nr. 409 af 6. juni 2002 om Post Danmark A/S. Bestyrelsen for Post Danmark A/S vælges på generalforsamlingen. Post Danmark A/S er en koncern med 5 datterselskaber/associerede selskaber.

4. Post Danmark A/S var meddelt koncession på udførelsen af en række postale tjenesteydelser i perioden frem til 31. december 2004, jf. bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999 om koncession for Post Danmark A/S. Koncession er

fornyset fra den 1. januar 2005 og løber frem til 1. juni 2009, jf. bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S.

Koncessionen omfatter dels eneret til postbefordring af indenlandske adresserede breve og adresserede breve fra udlandet op til og med 50 g (pr. 1. januar 2005), dels pligt til bl.a. at sikre landsdækkende postbefordring af adresserede breve, andre adresserede forsendelser med ensartet trykt indhold, adresserede dag-, uge- og månedsblade samt tidskrifter op til 2 kg og adresserede pakker op til 20 kg.

5. Post Danmark A/S finansierer sine ydelser via brugerbetaling. Taksterne på eneretsområdet, der er underlagt et prisloft, samt taksterne på bladområdet, der er omfattet af bladtilskudsordningen, godkendes af Færdselsstyrelsen. Ifølge finansloven for 2004, § 28.11.31, modtog Post Danmark A/S et tilskud til delvis dækning af underskuddet ved befordring af blade til særligt lave takster (bladtilskuddet). Det fremgår af Post Danmark A/S' årsrapport for 2004, at tilskuddet i 2004 udgjorde 366 mio. kr.

6. Det er undersøgelsens formål at vurdere, om Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S ved tilrettelæggelsen af administrationen sikrer, at Post Danmark A/S kan efterleve de gældende sektor- og konkurrenceretlige regler.

Dette formål er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt?
- Har Post Danmark A/S udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at de konkurrenceretlige regler overholdes, og har selskabet efterlevet disse i forbindelse med fastlæggelse af priser og rabatter?

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået Konkurrencerådets afgørelser og beskrevet det videre forløb af klagerne over Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser.

Rigsrevisionen er ikke gået ind i det materielle i afgørelserne og har derfor bl.a. ikke efterprøvet de beregninger, der ligger til grund for afgørelserne fra Konkurrencerådet.

Det har i øvrigt ikke været formålet med undersøgelsen *konkret* at vurdere, om Post Danmark A/S har overtrådt de sektor- og konkurrenceretlige regler i bestemte sager. Rigsrevisionen har foretaget en vurdering af, om Post Danmark A/S' regler, forretningsgange mv. har medvirket til at sikre, at de sektor- og konkurrenceretlige regler efterleves.

Gennemgang af Konkurrencerådets afgørelser vedrørende klagen over Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser

7. I forbindelse med det private distributionsfirma Forbruger-Kontakt A/S' tab af 3 store kunder til Post Danmark A/S i 2. halvår 2003, med virkning fra 1. januar 2004, modtog Konkurrencestyrelsen den 4. september 2003 fra Forbruger-Kontakt A/S en klage med påstand om, at Post Danmark A/S misbrugte sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser.

8. Klagen vedrørte 4 forhold:

- a. diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- b. urimeligt lave priser ("predatory pricing")
- c. aftaler med urimelig lang løbetid
- d. krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge og ulovlig statsstøtte.

Konkurrencerådet delte klagen i 2 og traf afgørelse henholdsvis den 29. september 2004 vedrørende pkt. a, c og d og den 24. november 2004 vedrører pkt. b. Status for klagens 4 forhold fremgår af følgende skema.

Status for de 4 klagepunkter

Klagepunkt	Afgørelser fra Konkurrencerådet	Status
a. Diskriminerende og loyalitets-skabende priser og rabatter	Konkurrencerådet har truffet afgørelse den 29. september 2004 med et påbud til Post Danmark A/S om at ændre pris- og rabatstrukturen.	Post Danmark A/S har anket afgørelsen den 27. oktober 2004.
b. Urimeligt lave priser ("predatory pricing")	Konkurrencerådet har truffet afgørelse den 24. november 2004 om, at Post Danmark A/S ikke havde misbrugt en dominerende stilling ved "predatory pricing".	Forbruger-Kontakt A/S har anket afgørelsen den 22. december 2004.
c. Aftaler med urimelig lang løbetid	Konkurrencerådet har afvist klagepunktet den 29. september 2004.	Afgørelsen kan ikke ankes.
d.1. Krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge	Konkurrencerådet har afvist klagepunktet vedrørende krydssubsidiering den 29. september 2004.	Afgørelsen kan ikke ankes.
d.2. Ulovlig statsstøtte		Klagepunktet om statsstøtte behandles af Europa-Kommissionen.

Skemaet viser, at klagepunkterne vedrørende aftaler med urimelig lang løbetid (c) og klagepunktet om krydssubsidiering (d.1) er afvist. Disse klagepunkter kan derfor ikke ankes, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, og § 19, stk. 3. Klagepunktet om ulovlig statsstøtte (d.2) afventer behandling af Europa-Kommissionen.

Ved begge Konkurrencerådets afgørelser (29. september 2004 og 24. november 2004) lagde rådet til grund, at Post Danmark A/S var dominerende på markedet for adresseløse forsendelser. Denne præmis samt afgørelsen om, at Post Danmark A/S i en vis udstrækning har anvendt diskriminerende og loyalitetsskabende rabatter, er anket af Post Danmark A/S. Forbruger-Kontakt A/S har anket afgørelsen om, at Post Danmark A/S ikke har misbrugt en dominerende stilling ved at anvende urimeligt lave priser.

Post Danmark A/S har efterfølgende oplyst, at uanset den verserende ankesag har Post Danmark A/S med virkning fra 1. juni 2005 afgivet et tilsagn til Konkurrencerådet om en prissætningsmodel for den fremtidige prissætning på adresseløse forsendelser, som Konkurrencerådet, jf. konkurrencelovens § 16a, stk. 1, har gjort bindende indtil 31. december 2006. Men ankesagen vedrørende diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter fastholdes dog samtidig, da Konkurrencerådets afgørelse vedrører perioden 2003-2004.

Ankeinstansen for afgørelser fra Konkurrencerådet i første instans er Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceanke-

nævnet har mundtligt behandlet de 2 respektive klagesager den 24. maj 2005, og kendelse forventes sommeren 2005.

Har Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt?

9. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S har sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt.

Trafikministeriet fastsatte i 1996 efter drøftelse med Konkurrencestyrelsen de ”Konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark” samt det tilhørende ”Regnskabsreglement for Post Danmark”. Retningslinjerne regulerer forholdet mellem virksomhedens aktiviteter på det konkurrenceudsatte område og på eneretsområdet. Regnskabsreglementet skal bl.a. sikre, at Post Danmark A/S’ regnskabs- og statistiksystemer til enhver tid kan danne grundlag for produktøkonomiopgørelser, delopgørelser for produktfamilier og delregnskaber i henhold til produkternes konkurrencestatus. Opgørelserne og delregnskaberne udarbejdes med henblik på en vurdering af, om reglerne for krydssubsidiering er overholdt. I henhold til regnskabsreglementet skal en udpeget statsautoriseret revisor hvert år udstede en erklæring om, at den anvendte produktøkonomimodel overholder gældende metoder og principper.

Transport- og Energiministeriet fører som ejer tilsyn med bl.a. økonomi og aktiesalg. Hertil kommer, at ministeriet i medfør af bekendtgørelse om koncession for Post Danmark A/S fører tilsyn med, at Post Danmark A/S overholder vilkårene i koncessionen.

Post Danmark A/S’ generalforsamling har valgt 2 andre statsautoriserede revisionsfirmaer til at revidere og påtage årsrapporten. Dertil kommer, at det ene revisionsfirma i henhold til regnskabsreglementet skal afgive en særskilt erklæring vedrørende gennemgang af selskabets regnskabsførelse og forretningsvirksomhed – herunder påse, at bogføringen kan danne grundlag for delregnskaberne og produktøkonomiopgørelserne. Endelig er der etableret en intern revision for Post Danmark A/S.

10. Rigsrevisionen finder, at de konkurrenceretlige retningslinjer og regnskabsreglementet samt de etablerede tilsyns-, kontrol- og revisionsordninger udgør et egnet grundlag til sikring af, at Post Danmark A/S kan efterleve de sektor- og konkurrenceretlige regler. Rigsrevisionen har tillige konstateret, at Europa-Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse fra juli 2001 af medlemsstaternes gennemførelse af postdirektivet bemærkede, at Danmark havde afsluttet og korrekt gennemført implementeringen af direktivet, herunder foretaget en korrekt opdeling af Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, så eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område holdes adskilt, ligesom det konkurrenceudsatte område opdeles i aktiviteter med og uden befodringspligt.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at revisorerne i undersøgelsesperioden uden bemærkninger har godkendt Post Danmark A/S' opdeling og organisering af regnskaberne.

Har Post Danmark A/S udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at de konkurrenceretlige regler overholdes, og har selskabet efterlevet disse i forbindelse med fastlæggelse af priser og rabatter?

11. Rigsrevisionen finder, at Post Danmark A/S har udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at selskabet overholder de konkurrenceretlige regler mv. Undersøgelsen har imidlertid vist, at der i 2003 og 2004 har været forskellige mangler ved salgskalkulationsværktøjet, ligesom de fastlagte procedurer ikke i alle tilfælde blev overholdt.

Intern Revision gennemførte i 2003 og 2004 en række undersøgelser af selskabets indgåelse af salgsaftaler og efterlevelse af de interne retningslinjer mv., der er udarbejdet med henblik på at reducere risikoen for overtrædelse af de konkurrenceretlige regler. Rigsrevisionen har gennemgået Intern Revisions afrapporteringer til Post Danmark A/S' ledelse samt en række bagvedliggende rapporter mv. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er tale om relevante og grundige undersøgelser, og Rigsrevisionen har derfor vedrørende dette punkt i vidt omfang baseret sig på Post Danmark A/S' interne revisions arbejde.

12. Rigsrevisionens vurdering af Post Danmark A/S' interne procedurer er baseret på, at "Konkurrenceretlig Compli-

ance Manual for Post Danmark A/S” udgør et godt grundlag for, at Post Danmark A/S kan overholde de konkurrenceretlige regler. Det indgår ligeledes i vurderingen, at der er etableret hotline-funktioner og salgskalkulationsværktøjer, der kan medvirke til at sikre, at Post Danmark A/S kan efterleve de konkurrenceretlige regler i forbindelse med indgåelse af salgsaftaler mv.

Post Danmark A/S har i 2004 og 2005 taget en række initiativer, der reducerer risikoen for, at de konkurrenceretlige regler overtrædes. Der er således foretaget en opstramning af procedurerne for hotline-funktionerne, ligesom salgskalkulationsværktøjet forventes opdateret. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at Post Danmark A/S med den nye prissætningsmodel i højere grad sikrer en ensartet prissætning. Rigsrevisionen har noteret sig, at Post Danmark A/S’ ledelse nøje følger selskabets anvendelse af disse regelsæt, der har afgørende betydning for selskabet.

13. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at Post Danmark A/S i forbindelse med indgåelse af salgsaftaler mv. vedrørende adresseløse forsendelser ikke i alle tilfælde har fulgt de fastlagte procedurer. Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at de interne gennemgange viste, at salgskalkulationsværktøjerne indeholdt væsentlige mangler, ligesom der blev påvist overtrædelser af de fastlagte forretningsgange omkring anvendelse af hotline-funktionerne og fastsættelse af priser og rabatter.

Post Danmark A/S har i forbindelse med høringen erkendt, at selskabets regelsæt og procedurer ikke tilgodeser en veldokumenteret prisfastsættelse over for den enkelte kunde. Selskabets direktion har dog tilkendegivet, at der på baggrund af de etablerede processer ikke er belæg for at tale om fejl i salgskalkulationsværktøjet. De i værktøjet indlagte omkostninger er gennemsnitsomkostninger for produktet. Post Danmark A/S har supplerende oplyst, at direktionen er enig i, at værktøjerne bør forbedres, så der skabes en klarere sammenhæng mellem priser og omkostninger – navnlig på de produkter, hvor Post Danmark A/S har en dominerende stilling.

Da Post Danmark A/S både opererer med aktiviteter på eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område, finder Rigsrevisionen det afgørende, at Post Danmark A/S fortsat anvender systematiserede procedurer for kontraktindgæ-

se, og at Post Danmark A/S sikrer, at de interne retningslinjer i alle tilfælde overholdes.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist at:

- Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S har sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt.
- Post Danmark A/S har udarbejdet hensigtsmæssige retningslinjer og arbejdsgange som grundlag for efterlevelse af de konkurrenceretlige regler.
- Post Danmark A/S' salgskalkulationsværktøj indeholdt mangler, ligesom retningslinjerne ikke i alle tilfælde blev overholdt.
- Post Danmark A/S bør sikre, at de interne retningslinjer – der er udarbejdet med henblik på at overholde de konkurrenceretlige regler – i alle tilfælde overholdes.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

14. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbeholdt nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører forhold inden for Transport- og Energiministeriets område og knytter sig til statsregnskabet § 28, idet ejerrollen i forhold til Post Danmark A/S varetages af Transport- og Energiministeriet.

15. Statsrevisorerne anmodede den 20. oktober 2004 Rigsrevisionen om at redegøre for Post Danmark A/S' opstilling og organisering af sine regnskaber, herunder for opdelingen mellem konkurrenceområdet og eneretsområdet, og om denne opdeling er i overensstemmelse med reglerne og gennemføres korrekt. Rigsrevisionen blev anmodet om at konkretisere og belyse denne opdeling af regnskabet på baggrund af Post Danmark A/S' seneste årsregnskab.

Rigsrevisionen blev endvidere anmodet om at beskrive, hvordan Post Danmark A/S og Transport- og Energiministeriet sikrer sig, at gældende konkurrenceregler for Post Danmark A/S overholdes – som henholdsvis statsligt aktie-

selskab, eneretsvirksomhed og monopolvirksomhed. I den forbindelse anmodede statsrevisorerne om en gennemgang af Konkurrencerådets afgørelser vedrørende Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser.

16. Post Danmark A/S er et 100 % statsligt ejet aktieselskab stiftet den 28. juni 2002 med virkning fra 1. januar 2002. Omdannelse til aktieselskab er sket på baggrund af lov nr. 409 af 6. juni 2002 om Post Danmark A/S. Bestyrelsen for Post Danmark A/S vælges dels på generalforsamlingen, dels af medarbejderne for så vidt angår de medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer. Post Danmark A/S er en koncern med 5 datterselskaber/associerede selskaber.

17. Post Danmark A/S var meddelt koncession på udførelsen af en række postale tjenesteydelser i perioden frem til den 31. december 2004, jf. bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999 om koncession for Post Danmark A/S. Koncessionen er fornyet fra den 1. januar 2005 og løber frem til den 1. juni 2009, jf. bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S.

Koncessionen omfatter dels eneret til postbefordring af indenlandske adresserede breve og adresserede breve fra udlandet op til og med 50 g gældende fra 1. januar 2005 (mens grænsen tidligere var 100 g), dels pligt til bl.a. at sikre landsdækkende postbefordring af adresserede breve, andre adresserede forsendelser med ensartet trykt indhold, adresserede dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter op til 2 kg og adresserede pakker op til 20 kg.

18. I **tabel 1** er vist en skematisk beskrivelse af et udvalg af Post Danmark A/S' aktiviteter på hovedforretningsområderne.

Tabel 1. Post Danmark A/S' opdeling af udvalgte aktiviteter på hovedforretningsområderne

Post Danmark A/S		
Eneretsområdet pr. 1. januar 2005	Konkurrenceudsat område	
	Med befordringspligt	Uden befordringspligt
Breve op til 50 g	Breve over 50 g og indtil 2 kg	Adresseløse forsendelser

Tabellen viser, at Post Danmark A/S har forretningsmæssige aktiviteter på både eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område, ligesom det konkurrenceudsatte område er opdelt mellem aktiviteter med og uden befordringspligt. Konkret betyder det fx, at Post Danmark A/S beforder breve over 50 g til husstande i Danmark, men at dette kan ske i konkurrence med andre selskaber.

19. Post Danmark A/S finansierer sine ydelser via brugerbetaling. Taksterne på eneretsområdet, der er underlagt et prisloft, samt taksterne på bladområdet, der er omfattet af bladtilskudsordningen, godkendes af Færdselsstyrelsen. Ifølge finansloven for 2004, § 28.11.31, modtog Post Danmark A/S et tilskud til delvis dækning af underskuddet ved befordring af blade til særligt lave takster (bladtilskuddet). Det fremgår af Post Danmark A/S' årsrapport for 2004, at tilskuddet i 2004 udgjorde 366 mio. kr.

20. Post Danmark A/S er underlagt en flersidet regulering. Reguleringen kan opdeles i sektorlovgivning, der omfatter særlige regler for postvirksomhed, herunder postdirektiv 97/67/EF med ændring 2002/39/EF, lov nr. 409 af 6. juni 2002 med senere ændringer om Post Danmark A/S, lov nr. 472 af 9. juni 2004 om postbefordring, bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S og bekendtgørelse nr. 1313 af 14. december 2004 om postvirksomhed og postbefordring.

Endvidere er Post Danmark A/S reguleret af tværgående lovgivning, der gælder for alle typer virksomheder, bl.a. arbejdsmiljølovgivning, konkurrencelovgivning mv. I denne beretning er fokus rettet mod konkurrencelovgivningen og ovennævnte sektorlovgivning.

21. Post Danmark A/S er ikke alene reguleret af national lovgivning, men også af fællesskabsretten. EU-konkurrencereglerne har forrang frem for national lovgivning. Dette betyder, at national lovgivning ikke må være i strid med umiddelbar anvendelig EU-lovgivning, og at fællesskabsreglerne i tilfælde af inkongruens går forud for national lov. Offentlige danske myndigheder, herunder domstolene, skal træffe afgørelse i overensstemmelse hermed. De fællesskabsretlige konkurrenceregler findes i EF-traktatens tredje del, artikel 81-89.

EU-konkurrencereglerne administreres af Europa-Kommissionen i samarbejde med medlemsstaternes konkurrencemyndigheder, bortset fra statsstøttere reglerne, hvor Europa-Kommissionen afgør spørgsmål om, en given støtte er uforenelig med fællesmarkedet. Behandler Europa-Kommissionen en sag, må de nationale myndigheder afstå fra behandling af samme sag og afvente Europa-Kommissionens beslutning. Det er dog EF-Domstolen, der endeligt afgør rækkevidden af EU-retlige regler. De nationale regler, der regulerer konkurrenceforhold, findes i konkurrenceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 539 af 28. juni 2002 med senere ændring. Konkurrenceloven gælder sideløbende med EU-retten og regulerer fortrinsvis nationale forhold.

22. Postdirektiv 97/67/EF med ændring 2002/39/EF fastlægger regler for udviklingen af EU's indre marked for posttjenester, så dette udvikler sig i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler, herunder forhindrer krydssubsidiering gennem regnskabsmæssig gennemsigtighed og adskillelse af forretningsområder. Postdirektivet indeholder derfor krav til regnskabsførelsen og til kontrollen hermed. Direktivet er bindende for medlemsstaterne og skal implementeres i national lovgivning, jf. EF-traktatens artikel 249. Dette er sket ved lov nr. 472 af 9. juni 2004 om postbefordring og i regnskabsreglementet for Post Danmark A/S mv.

23. Ved etableringen af Post Danmark som selvstændig offentlig virksomhed i 1995 blev det forudsat, at trafikministeren skulle fastsætte særlige retningslinjer for forholdet mellem selskabets aktiviteter på konkurrenceområdet og eneretsområdet. De særlige retningslinjer skulle forhindre konkurrenceforvridende krydssubsidiering fra eneretsområdet til det konkurrenceudsatte område, når bortses fra tilladt krydssubsidiering til det befordringspligtige område. Med henvisning til bemærkninger til lov om postvirksomhed, § 11, nr. 5, samt til lov om Post Danmark A/S, § 8, stk. 1 og 5, med tilhørende bemærkninger, udsendte trafikministeren den 12. december 1996 "Konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark", ligesom ministeren i medfør af § 18, stk. 1, i bekendtgørelse af koncession for Post Danmark A/S den 12. december 1996 udstedte "Regnskabsreglement for Post Danmark". Regnskabsreglementet fastsætter for Post Danmark A/S supplerende regler til års-

regnskabsloven og til lov om aktieselskaber mv. Reglementet indeholder tillige supplerende og uddybende bestemmelser til de konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark A/S.

24. I statsrevisorernes beretning nr. 7/00 om Post Danmark MailHouse's økonomi er problemstillingen vedrørende de konkurrenceretlige retningslinjer, regnskabsreglement og krydssubsidiering behandlet. Problemstillingen er endvidere behandlet i § 18 stk. 4-notat af 14. august 2001 og i fortsat notat til statsrevisorerne af 28. august 2002 om denne sag. Senest er problemstillingen behandlet i notat (nr. 2) til statsrevisorerne af 11. maj 2005 om den fortsatte udvikling i sagen om Post Danmark MailHouse's økonomi (beretning nr. 7/00).

25. Rigsrevisionen foretager i henhold til rigsrevisorlovens § 4, stk. 2, og § 6 gennemgang af regnskabet for Post Danmark A/S. Post Danmark A/S er et statsligt aktieselskab i henhold til aktieselskabslovens § 2 a, jf. § 2, stk. 2.

Rigsrevisionens gennemgang består navnlig i at påse, at regnskabet har været undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne, jf. rigsrevisorlovens § 6, stk. 1. Regnskaberne for Post Danmark A/S revideres af 2 generalforsamlingsvalgte revisionsfirmaer, og Post Danmark A/S har tillige etableret en intern revision.

B. Formål, afgrænsning og metode

26. Det er undersøgelsens formål at vurdere, om Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S ved tilrettelæggelsen af administrationen sikrer, at Post Danmark A/S kan efterleve de gældende sektor- og konkurrenceretlige regler.

Dette formål er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt?

- Har Post Danmark A/S udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at de konkurrenceretlige regler overholdes, og har selskabet efterlevet disse i forbindelse med fastlæggelse af priser og rabatter?

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået Konkurrencerådets afgørelser og beskrevet det videre forløb af klagerne over Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser.

Rigsrevisionen er ikke gået ind i det materielle i afgørelserne og har derfor bl.a. ikke efterprøvet de beregninger, der ligger til grund for afgørelserne fra Konkurrencerådet.

Det har i øvrigt ikke været formålet med undersøgelsen *konkret* at vurdere, om Post Danmark A/S har overtrådt de sektor- og konkurrenceretlige regler i bestemte sager. Rigsrevisionen har foretaget en vurdering af, om Post Danmark A/S' regler, forretningsgange mv. har medvirket til at sikre, at de sektor- og konkurrenceretlige regler efterleves.

27. Tidsmæssigt er undersøgelsen afgrænset til at omfatte regnskabsårene 2002, 2003 og 2004. Rigsrevisionen har gennemgået og analyseret Post Danmark A/S' officielle årsrapporter samt visse interne regnskaber og budgetter. Referater fra bestyrelsesmøder, direktionmøder, revisionsprotokollater mv. er gennemgået. Revisionsnotater fra Post Danmark A/S' interne revision har tillige indgået, og Rigsrevisionen har i vidt omfang lagt dette materiale til grund ved sin gennemgang. Endvidere har Rigsrevisionen beskrevet afgørelserne fra Konkurrencerådet, ligesom undersøgelsen har inddraget materiale fra Konkurrencestyrelsen og korrespondance mellem Europa-Kommissionen og henholdsvis Transport- og Energiministeriet og Konkurrencestyrelsen.

28. Undersøgelsen er foretaget i perioden november 2004 - maj 2005, og Rigsrevisionen har benyttet sig af adgangen i rigsrevisorlovens § 4, stk. 2, jf. § 6, stk. 2, til at indhente regnskabsmateriale mv. direkte fra Post Danmark A/S.

Der har været afholdt en række møder med Post Danmark A/S, Transport- og Energiministeriet, Konkurrencestyrelsen samt Post Danmark A/S' interne og eksterne revisorer. Dele af det materiale, Rigsrevisionen har baseret under-

søgelsen på, er omfattet af fortrolighed. Forretningsmæssige og andre fortrolige oplysninger er udeladt af beretningen.

Beretningen har i udkast været fremsendt til Transport- og Energiministeriet, Post Danmark A/S og Konkurrencestyrelsen. Bemærkningerne herfra er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Gennemgang af Konkurrencerådets afgørelser vedrørende klagen over Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser

29. Formålet med dette afsnit er dels at beskrive Konkurrencerådets afgørelser vedrørende klagen over Post Danmark A/S' aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser, dels at redegøre for sagens status. Konkurrencerådet har i afgørelsen af 29. september 2004 defineret det i sagen relevante marked som produktmarkedet adresseløse forsendelser, herunder lokal- og regionalaviser.

30. I forbindelse med det private distributionsfirma Forbruger-Kontakt A/S' tab af 3 store kunder til Post Danmark A/S i 2. halvår 2003, med virkning fra 1. januar 2004, modtog Konkurrencestyrelsen den 4. september 2003 fra Forbruger-Kontakt A/S en klage med påstand om, at Post Danmark A/S misbrugte sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser. Påstanden var, at der var tale om en overtrædelse af konkurrencelovens § 11. Endvidere henvises til bestemmelsen i EF-traktatens artikel 82, jf. bilag 1.

31. Klagen vedrørte 4 forhold:

- a. diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- b. urimeligt lave priser ("predatory pricing")
- c. aftaler med urimelig lang løbetid
- d. krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge og ulovlig statsstøtte.

Konkurrencerådet delte klagen i 2 og traf afgørelse henholdsvis den 29. september 2004 vedrørende pkt. a, c og d og den 24. november 2004 vedrørende pkt. b.

32. Afgørende for at vurdere klagen om overtrædelse af konkurrencelovens § 11 var, hvorvidt Post Danmark A/S indtog en dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser. På baggrund af Post Danmark A/S' markedsandel (omsætning), som skal vurderes i forhold til såvel aktuelle som potentielle konkurrenters styrke og betingelserne for at få adgang til markedet, vurderede Konkurrencerådet i begge afgørelser (29. september 2004 og 24. november 2004), at Post Danmark A/S indtog en dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser. Konkurrencerådet anvendte omsætning i kroner ved opgørelsen af parternes markedsandele.

Post Danmark A/S har i forbindelse med høring af et udkast til beretningen anført, at dette imidlertid var i strid med en tidligere afgørelse vedrørende markedet for adresseløse forsendelser, hvor Konkurrencestyrelsen havde fastslået, at antallet af forsendelser – og ikke omsætningen – var det afgørende for størrelsen af parternes markedsandele på markedet for adresseløse forsendelser.

Den afgørelse, som Post Danmark A/S henviser til, er Konkurrencerådets afgørelse ”Vedrørende etableringen af Dansk Distributionscenter”. Det fremgår af Konkurrencerådets afgørelse af 29. september 2004 samt 24. november 2004, at parternes markedsandele blev opgjort på baggrund af antallet af distribuerede enheder, idet Konkurrencestyrelsen vurderede, at det i det konkrete tilfælde ikke den gang var muligt at få tilstrækkeligt pålidelige omsætnings-tal.

Det fremgår af Konkurrencerådets afgørelse af 29. september 2004, at virksomhedernes markedsandel her opgøres på baggrund af deres omsætning. Dette fremgår ligeledes i meddelelse fra Europa-Kommissionen om afgrænsning af det relevante marked, at når det drejer sig om differentierede produkter, vil afsætningen opgjort i værdi og markedsandelen i denne forbindelse normalt blive anset for bedre at afspejle de enkelte leverandørers relative stilling og styrke. Dette spørgsmål indgår i øvrigt i Post Danmark A/S' anke af denne delafgørelse.

Konkurrencerådet inddrog EU's konkurrenceregler parallelt med konkurrenceloven i vurderingen af Forbruger-Kontakt A/S' klage over Post Danmark A/S.

a. Diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter

33. Forbruger-Kontakt A/S klagede over, at Post Danmark A/S havde misbrugt sin dominerende stilling ved at tilbyde Forbruger-Kontakt A/S' kunder mere fordelagtige priser og rabatter end Post Danmark A/S' egne kunder, samt at Post Danmark A/S havde behandlet handelspartnere i samme situation forskelligt. Endvidere var det anført i klagen, at Post Danmark A/S havde anvendt målrabatter, dvs. loyalitetsskabende rabatter, hvor kunderne opnåede en højere rabat, hvis det faktiske antal årlige forsendelser oversteg det antal, parterne indbyrdes havde fastsat.

34. Konkurrencerådet konkluderede i afgørelsen af 29. september 2004, at Post Danmark A/S havde misbrugt sin dominerende stilling dels gennem forskellige priser over for egne og konkurrenters kunder, dels ved at anvende progressive og loyalitetsskabende målrabatter. Ligeledes havde Post Danmark A/S misbrugt sin dominerende stilling, idet selskabet behandlede handelspartnere i samme situation forskelligt, hvilket Post Danmark A/S ikke havde begrundet ud fra objektive kriterier.

Ifølge Konkurrencerådet var der tale om overtrædelser af konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, og artikel 82 i EF-traktaten, jf. bilag 1.

35. På baggrund af disse overtrædelser påbød Konkurrencerådet Post Danmark A/S at ændre sine priser og rabatter, så disse blev bragt i overensstemmelse med konkurrencelovgivningen. Påbuddet skulle efterkommes med virkning fra 1. januar 2005.

Post Danmark A/S ankede den 27. oktober 2004 afgørelsen om misbrug af dominerende stilling til Konkurrenceankenævnet, idet Post Danmark A/S ikke fandt, at selskabet var dominerende på markedet for adresseløse forsendelser, eller i øvrigt at selskabet havde udvist en adfærd, der ville udgøre et misbrug i konkurrencelovens § 11's forstand.

36. Post Danmark A/S har med virkning fra 1. juni 2005 afgivet et tilsagn til Konkurrencerådet om en prissætningsmodel for den fremtidige prissætning på adresseløse forsendelser, som Konkurrencerådet, jf. konkurrencelovens § 16a, stk. 1, har gjort bindende indtil 31. december 2006,

så priser og rabatter fastsættes entydigt ud fra objektive kriterier baseret på Post Danmark A/S' omkostninger ved ydelser.

Konkurrenter til Post Danmark A/S kan som kunder i Post Danmark A/S altid benytte sig af Post Danmark A/S' infrastruktur vedrørende postbefordring i de landsdele, som konkurrenternes eget distributionsapparat eventuelt ikke måtte omfatte.

b. Urimeligt lave priser ("predatory pricing")

37. Forbruger-Kontakt A/S klagede over, at Post Danmark A/S i sine kontrakter om adresseløse forsendelser med stor-kunder anvendte priser, som var lavere end henholdsvis Post Danmark A/S' gennemsnitlige totale omkostninger og gennemsnitlige variable omkostninger samt de produktspecifikke meromkostninger.

38. Konkurrencerådet anvendte ved sin vurdering af, om Post Danmark A/S havde misbrugt sin dominerende stilling ved at anvende urimeligt lave priser, en omkostningstest baseret på de produktspecifikke omkostninger. Testen gik ud på at undersøge, om prisen for store kunder oversteg de gennemsnitlige produktspecifikke omkostninger (AIC – Average Incremental Costs). Konkurrencestyrelsens test fandt sted for Post Danmark A/S' 20 største kunder – målt på omsætningen i kroner. Vurderingen var baseret på regnskabstal for 2003 og 1. halvår 2004.

Konkurrencerådet vurderede endvidere, om Post Danmark A/S' anvendte priser under de gennemsnitlige totale omkostninger (ATC – Average Total Costs) kombineret med elimineringshensigt.

39. Konkurrencerådet konstaterede i sin afgørelse af 24. november 2004, at der ikke var tilfælde, hvor Post Danmark A/S' gennemsnitlige priser var urimeligt lave, idet disse i intet tilfælde, hverken i 2003 eller 1. halvår 2004, var under AIC. Derimod var der enkelte kunder, som havde fået nettopriser under den af Konkurrencestyrelsen beregnede AIC. Beregningerne var dog behæftet med en vis usikkerhed, og da der var betydelig variation på omkostningerne ved de forskellige adresseløse forsendelser, kunne Konkurrencerådet ikke konkludere, at Post Danmark A/S havde anvendt urimeligt lave priser.

Endvidere konstaterede Konkurrencerådet, at både når ATC blev beregnet på basis af konkurrenceregnskabet, og når ATC blev beregnet efter fuldkostfordelingsmetoden (produktøkonomiregnskabet), lå Post Danmark A/S' gennemsnitlige priser over ATC. Dog lå den laveste nettopris i en del enkeltkundeforhold under ATC, hvilket kunne være problematisk, såfremt det drejede sig om mange og store kunder, og der samtidig kunne konstateres elimineringshensigt. Konkurrencerådet inddrog en række elementer vedrørende spørgsmålet om elimineringshensigt i sin vurdering, herunder de af Forbruger-Kontakt A/S fremlagte indicier og de af Post Danmark A/S fremlagte strategiplaner, bestyrelsesmødereferater og direktionsmødereferater for 2000-2004.

Ud fra en samlet vurdering af disse elementer var det Konkurrencerådets opfattelse, at der ikke kunne påvises elimineringshensigt i den betragtede periode, og Konkurrencerådet fandt, at Post Danmark A/S ikke havde anvendt urimeligt lave priser i 2003 og 2004, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, og EF-traktatens artikel 82.

Konkurrencerådet påpegede dog, at da opgørelsen af de gennemsnitlige produktspecifikke omkostninger (AIC) for 1. halvår 2004 var baseret på ikke-reviderede regnskabstal, og derfor rummede en vis usikkerhed, ville Konkurrencerådet foretage en opfølgning på vurderingen, når Post Danmark A/S' reviderede regnskab for hele 2004 forelå.

Konkurrencerådet pålagde endvidere Post Danmark A/S at tilvejebringe oplysninger, der kunne belyse tidsbesparelsen i sambesøg, såfremt adresseløse forsendelser bortfaldt. Sambesøg er afleveringer, hvor postbuddet både afleverer befordringspligtige forsendelser og adresseløse forsendelser, der henhører til det konkurrenceudsatte område uden befordringspligt.

Forbruger-Kontakt A/S ankede den 22. december 2004 Konkurrencerådets afgørelse til Konkurrenceankenævnet.

c. Aftaler med urimelig lang løbetid

40. Forbruger-Kontakt A/S' klage indeholdt også en påstand om, at Post Danmark A/S anvendte aftaler med urimelig lang løbetid. Aftaler med urimelig lang løbetid skal forstås som aftaler, hvor kunderne ikke kan opsige aftalen uden at miste en del af den rabat, der er tilknyttet, eller

hvor kunderne har en urimelig lang opsigelsesperiode, når de vil ud af kontraktforholdet.

41. Konkurrencerådet afviste i sin afgørelse af 29. september 2004 med hjemmel i konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt., påstanden om Post Danmark A/S' brug af kontrakter med urimelig lang løbetid, da Konkurrencestyrelsens undersøgelse viste, at aftalerne kunne opsiges af kunderne uden betingelser eller sanktioner og med et varsel, som Konkurrencestyrelsen fandt acceptabelt, og da enkelte kunder har benyttet muligheden, fandt Konkurrencerådet ikke, at der var tale om aftaler med urimelig lang løbetid.

d. Krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge og ulovlig statsstøtte

42. Forbruger-Kontakt A/S' sidste påstand i klagen var, at Post Danmark A/S havde krydssubsidieret med konkurrenceforvridning til følge, samt at Post Danmark A/S havde overført midler fra eneretsområdet til det konkurrenceudsatte område, nemlig til de adresseløse forsendelser, hvilket var ulovlig statsstøtte. Forbruger-Kontakt A/S påstod, at Post Danmark A/S ikke allokerede tilstrækkeligt med omkostninger til de adresseløse forsendelser og dermed brugte indtjeningen på eneretsområdet til at understøtte forretningsområdet adresseløse forsendelser. Denne praksis gjorde det ifølge Forbruger-Kontakt A/S muligt at opretholde de kunstigt lave priser. Forbruger-Kontakt A/S anførte i klagen, at den ulovlige statsstøtte var ydet i perioden 1995-2004 og drejede sig om 4-5 mia. kr.

43. Krydssubsidiering fra eneretsområdet til det konkurrenceudsatte område er ulovligt, da det er fastlagt i de konkurrenceretlige retningslinjer, at det rene konkurrenceudsatte område som minimum skal kunne hvile i sig selv.

44. Konkurrencerådet afviste i sin afgørelse af 29. september 2004 påstanden om krydssubsidiering. Konkurrencerådet henviste til, at Post Danmark A/S' produktøkonomiregnskaber for området adresseløse forsendelser både i 2002 og 2003 viste overskud, og at den gennemsnitlige nettopris i 2002 og 2003 for adresseløse forsendelser var højere end de gennemsnitlige totale omkostninger.

Da spørgsmålet om ulovlig statsstøtte ligeledes var indbragt for Europa-Kommissionen, havde Konkurrencerådet ikke hjemmel til at behandle denne del af klagen.

45. I **skema 1** er den aktuelle status for de 4 klagepunkter opsummeret, herunder hvor i ankeprocessen de enkelte punkter befinder sig, samt hvem der har anket afgørelserne.

Skema 1. Status for de 4 klagepunkter

Klagepunkt	Afgørelser fra Konkurrencerådet	Status
a. Diskriminerende og loyalitets-skabende priser og rabatter	Konkurrencerådet har truffet afgørelse den 29. september 2004 med et påbud til Post Danmark A/S om at ændre pris- og rabatstrukturen.	Post Danmark A/S har anket afgørelsen den 27. oktober 2004.
b. Urimeligt lave priser ("predatory pricing")	Konkurrencerådet har truffet afgørelse den 24. november 2004 om, at Post Danmark A/S ikke havde misbrugt en dominerende stilling ved "predatory pricing".	Forbruger-Kontakt A/S har anket afgørelsen den 22. december 2004.
c. Aftaler med urimelig lang løbetid	Konkurrencerådet har afvist klagepunktet den 29. september 2004.	Afgørelsen kan ikke ankes.
d.1. Krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge	Konkurrencerådet har afvist klagepunktet vedrørende krydssubsidiering den 29. september 2004.	Afgørelsen kan ikke ankes.
d.2. Ulovlig statsstøtte		Klagepunktet om statsstøtte behandles af Europa-Kommissionen.

Skemaet viser at klagepunkterne vedrørende aftaler med urimelig lang løbetid (c) og klagepunktet om krydssubsidiering (d.1) er afvist. Disse klagepunkter kan derfor ikke ankes, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, og § 19, stk. 3. Klagepunktet om ulovlig statsstøtte (d.2) afventer behandling af Europa-Kommissionen. Ved afgørelse af pkt. a og b lagde Konkurrencerådet til grund, at Post Danmark A/S var dominerende på markedet for adresseløse forsendelser. Denne præmis samt afgørelsen om, at Post Danmark A/S i en vis udstrækning har anvendt diskriminerende og loyalitets-skabende rabatter, er anket af Post Danmark A/S.

Forbruger-Kontakt A/S har anket Konkurrencerådets afgørelse om, at Post Danmark A/S ikke havde misbrugt en dominerende stilling ved at anvende urimeligt lave priser.

Ankeinstansen for afgørelser fra Konkurrencerådet i første instans er Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnet har mundtligt behandlet de 2 respektive klagesager den 24. maj 2005, og kendelse forventes sommeren 2005.

IV. Har Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt?

46. Formålet med dette afsnit er at vurdere, om Transport- og Energiministeriet og Post Danmark A/S har sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt.

Rigsrevisionen har lagt følgende til grund for vurderingen:

- Transport- og Energiministeriet har fastsat retningslinjer, der sikrer, at Post Danmark A/S kan efterleve de gældende sektor- og konkurrenceretlige regler.
- Transport- og Energiministeriet har etableret tilsyn, kontrol og revision, der sikrer, at Post Danmark A/S overholder de sektor- og konkurrenceretlige regler.
- Uafhængige revisorer mv. har godkendt Post Danmark A/S' opdeling og organisering af regnskaberne.

A. Post Danmark A/S' regnskab

47. Over halvdelen af Post Danmarks A/S' samlede omsætning skabes i fri konkurrence. Post Danmark A/S er organiseret i 8 forretningsområder, som fremgår af følgende oversigt:

Kundeorienterede forretningsområder	Interne forretningsområder
<ul style="list-style-type: none"> • Erhvervs kunder • Privatkunder • Kurer, Ekspres, Pakker • International Post 	<ul style="list-style-type: none"> • Brevproduktion og Transport • Distribution • Intern Produktion og Service • Informationsteknologi

Post Danmark A/S har oplyst, at den interne styring sker ved opfølgning i forhold til de 8 forretningsområder, hvor opfølgningen tager udgangspunkt i budgetter og regnskaber for hvert forretningsområde. Post Danmark A/S' største forretningsområde udgøres af erhvervs kunder, som le-

verer det største enkeltbidrag til virksomhedens indtjening. Post Danmark A/S' øvrige kundeorienterede forretningsområder bidrager ligeledes til indtjeningen, da de alle opererer med et positivt resultat.

48. Indtægter og omkostninger fra Post Danmark A/S' forretningsområder bliver opdelt i de 3 hovedforretningsområder: eneret, konkurrence med befordringspligt og konkurrence uden befordringspligt. I **tabel 2** er bruttoomsætning og årets resultat for Post Danmark A/S' hovedforretningsområder vist for 2002, 2003 og 2004.

Tabel 2. Bruttoomsætning og årets resultat for Post Danmark A/S fordelt på eneretsområdet og konkurrenceudsatte områder

	Bruttoomsætning			Årets resultat		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	----- Mio. kr. -----					
Eneretsområdet.....	5.215	4.300	4.433	+399	+225	37
Konkurrenceudsatte områder:						
Med befordringspligt.....	3.232	3.914	4.040	562	484	388
Uden befordringspligt.....	2.996	2.965	3.807	+67	39	121
Post Danmark A/S i alt.....	11.443	11.179	12.280	96	298	546
Kilde: Årsrapport for Post Danmark A/S 2002, 2003 og 2004.						

Tabellen viser, at Post Danmark A/S i henholdsvis 2002, 2003 og 2004 havde et samlet resultat på 96 mio. kr., 298 mio. kr. og 546 mio. kr., og at det konkurrenceudsatte område med befordringspligt gav det største nettobidrag. Det konkurrenceudsatte område uden befordringspligt havde i 2003 et samlet resultat på 39 mio. kr. og et resultat på 121 mio. kr. i 2004. Eneretsområdet udviste i 2002 og 2003 et betydeligt negativt resultat, mens der opnåedes et mindre, positivt resultat i 2004.

Dette var bl.a. en konsekvens af, at priserne på eneretsområdet er underlagt et prisloft, der ikke før 2005 har givet mulighed for, at priserne kan følge pris- og lønudviklingen. Det fremgår endvidere, at Post Danmark A/S' bruttoomsætning er steget fra 11.179 mio. kr. i 2003 til 12.280 mio. kr. i 2004, dvs. ca. 1,1 mia. kr.

B. Post Danmark A/S' produktøkonomimodel

49. For at forhindre konkurrenceforvridende krydssubsidiering ved overførsel af midler fra eneretsområdet til områder, hvor Post Danmark A/S er i konkurrence, er det i koncessionsbestemmelserne for Post Danmark A/S fastsat, at bl.a. krydssubsidiering fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde ikke må finde sted.

Trafikministeren fastsatte i 1996 efter drøftelse med Konkurrencestyrelsen "Konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark". Disse retningslinjer regulerer forholdet mellem virksomhedens aktiviteter på det konkurrenceudsatte område og på eneretsområdet. Retningslinjerne kan inddeles i 2 hovedkategorier, nemlig forhold vedrørende krydssubsidiering og forhold vedrørende ikke-diskriminering. Dertil kommer, at det er et krav, at Post Danmark A/S skal foretage en intern produktøkonomisk opgørelse.

Det fremgår af de konkurrenceretlige retningslinjer, at Post Danmark A/S' priser som hovedregel skal dække alle omkostninger samt en rimelig avance. Formålet med denne bestemmelse er at forhindre, at Post Danmark A/S kan omgå forbuddet mod ulovlig krydssubsidiering ved at anvende kunstigt lave interne afregningspriser ved udveksling af ydelser og overførsler mellem hovedforretningsområderne. Det er inden for konkurrencelovens rammer tilladt at krydssubsidiere mellem aktiviteter inden for hvert enkelt af de 3 hovedforretningsområder, dvs. at det er tilladt at overføre midler fra fx adresseløse forsendelser til erhvervspakker, da begge aktiviteter hører under det konkurrenceudsatte område uden befodringspligt.

50. De konkurrenceretlige retningslinjer er af trafikministeren udmøntet i "Regnskabsreglement for Post Danmark" dateret 12. december 1996.

Formålet med regnskabsreglementet er bl.a. at sikre, at der som supplement til regnskabsføringen efter årsregnskabsloven bliver foretaget en tilstrækkeligt detaljeret dataregistrering, så Post Danmark A/S' regnskabs- og statistiksystemer til enhver tid kan danne grundlag for produktøkonomiopgørelser, delopgørelser for produktfamilier og delregnskaber i henhold til produkternes konkurrencestatus. Opgørelserne og delregnskaberne udarbejdes med henblik på en vurdering af, om reglerne for krydssubsidiering er overholdt.

51. Det fremgår af regnskabsreglementet samt de konkurrenceretlige retningslinjer, at der skal udarbejdes delregnskaber for de 3 hovedforretningsområder. Det anføres, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder, hvor koncessionshaveren ikke er pålagt befordringspligt, ikke må finde sted. Det anføres yderligere, at dette i praksis omfatter alle produkter og ydelser, der ikke er omfattet af befordringspligten.

Post Danmark A/S' aktiviteter på det konkurrenceudsatte område uden befordringspligt må ikke have nogen fortrinsstilling i forhold til andre postvirksomheder på dette område for så vidt angår adgangen til og brugen af postale tjenesteydelser på eneretsområdet og på det konkurrenceudsatte område med befordringspligt.

Rabatter skal, hvad enten det drejer sig om eneretsområdet eller det konkurrenceudsatte område henholdsvis med og uden befordringspligt, ydes på rent kommercielt grundlag. Rabatordninger på eneretsområdet skal betragtes isoleret og må ikke være betinget af køb af postale tjenesteydelser uden for eneretsområdet. Endvidere skal rabatordninger på eneretsområdet samt betingelser for opnåelse heraf være offentligt tilgængelige.

52. Post Danmark A/S' delregnskaber for hovedforretningsområderne med tilhørende balance skal udarbejdes efter samme regnskabsprincipper som i årsregnskabsloven. Delregnskaberne udfærdiges ligeledes efter regnskabsreglementets principper og metoder for indtægts- og omkostningsallokering og baseres på en dokumenteret model: produktøkonomimodellen. Post Danmark A/S har oplyst, at opstilling af del- og produktregnskaber sker på basis af registreringer af indtægter og omkostninger ud fra timeregistrering på arbejdsprocesser samt ved hjælp af statistiske undersøgelser.

53. I henhold til regnskabsreglementet skal en dertil udpeget statsautoriseret revisor hvert år udstede en erklæring om, at den anvendte produktøkonomimodel overholder gældende metoder og principper.

I overensstemmelse med EU's postdirektiv (97/67/EF og 2002/39/EF), artikel 14, har Post Danmark A/S' produktøkonomimodel til formål at skabe gennemsigtige og klart adskilte regnskaber som grundlag for prisregulering og fair

konkurrence. I henhold til postdirektivets artikel 14 skal befordringspligtige virksomheder udarbejde adskilte opgørelser for tjenester på og uden for eneretsområdet og for tjenester uden for befordringspligtområdet.

54. Produktøkonomimodellen opdeler i overensstemmelse med postdirektivet omkostningerne i 3 typer af omkostninger: direkte henførbare stykomkostninger, særbestemte kapacitetsomkostninger og indirekte kapacitetsomkostninger, jf. faktaboks 1. Opgørelsen af omkostningerne er som hovedprincip baseret på driftsøkonomiske gennemsnitsbetragtninger og fuld fordeling af alle omkostninger, hvilket indebærer, at produktøkonomiregnskabet samlet kan afstemmes til Post Danmark A/S' årsregnskab. Omkostninger forbundet med håndtering af adresseløse forsendelser opdeles også i ovennævnte 3 omkostningstyper.

Faktaboks 1
Produktøkonomimodellens principper for opdeling af omkostninger
Direkte henførbare stykomkostninger: Variable omkostninger, der er direkte henførbare til en ydelse/et produkt. Eksempel: Hvis det fx koster 1 øre, hver gang en medarbejder foretager en bestemt aktivitet, kan det beregnes, hvor meget det samlet har kostet at få håndteret 250.000 adresseløse forsendelser – nemlig 2.500 kr. (250.000 stk. x 0,01 kr./stk. = 2.500 kr.).
Særbestemte kapacitetsomkostninger: De kapacitetsomkostninger, der entydigt kan henføres til en ydelse/et produkt. Eksempel: Omkostninger til transportmateriel og biler, der anvendes til befordring af forskellige produkter, fordeles på produkterne efter disses volumen.
Indirekte kapacitetsomkostninger: De kapacitetsomkostninger, der ikke entydigt kan henføres til en ydelse/et produkt. Eksempel: Omkostninger til hovedsæde, stabsfunktioner mv. fordeles efter en nøgle, der er baseret på summen af stykomkostninger og særbestemte kapacitetsomkostninger.

55. Da Post Danmark A/S udfører eneretsaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i samme selskab – kaldet samproduktion – og da det i vid udstrækning er de samme personer, bl.a. postbudene, der udfører disse aktiviteter, er det væsentligt, at principperne bag omkostningsfordelingen er præcise og entydige.

56. Produktøkonomimodellen er dynamisk og ændres derfor løbende, så den bedst muligt afspejler indtægternes og omkostningernes fordeling med udgangspunkt i regnskabsreglementets og postdirektivets principper for omkost-

ningsfordeling. Der pågår derudover løbende et arbejde med at optimere produktøkonomimodellen ved i stadig større grad at basere sig på direkte registreringer, hvor dette er muligt, samt etablering af yderligere detaljeringsgrader i de løbende registreringer.

Ændringerne i produktøkonomimodellen skyldes bl.a. en gradvis flytning af produkter fra monopol/eneretsområdet til det konkurrenceudsatte område, jf. EU's løbende liberalisering af postområdet. Som eksempel kan nævnes breve over 50 g, der er flyttet fra eneretsområdet til det konkurrenceudsatte område med befordringspligt, og erhvervspakkeproduktet, der er flyttet fra det konkurrenceudsatte område *med* befordringspligt til det konkurrenceudsatte område *uden* befordringspligt. Specielt flytningen af erhvervspakkeproduktet i 2002 gav anledning til store flytninger mellem hovedforretningsområderne i produktøkonomiregnskabet.

57. Delregnskaberne for Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, som fremgår af Post Danmark A/S' årsrapport, angiver hvert år effekten af de ændringer og tilpasninger, der er foretaget i produktøkonomimodellen og dermed i opdelingen mellem eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område. Post Danmark A/S har redegjort for omkostnings-/indtægtsflytninger mellem hovedforretningsområderne for 2002, 2003 og 2004, jf. faktaboks 2.

Faktaboks 2
Effekt af årets tilpasninger

Flytning af omkostninger, 2002

Det fremgår af årsrapporten for 2002 af delregnskaber for Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, at effekten af årets tilpasninger i produktøkonomimodellen er, at der overføres 191 mio. kr. fra det konkurrenceudsatte område til eneretsområdet. Tilpasningen, som var en konsekvens af en metodeforbedring, var den eneste ændring, der medførte overførsel af midler mellem de 2 områder vedrørende 2002.

Flytning af indtægter, 2003

Det fremgår af årsrapporten for 2003 af delregnskaber for Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, at effekten af årets tilpasninger i produktøkonomimodellen er, at der overføres 24 mio. kr. fra det konkurrenceudsatte område til eneretsområdet. Tilpasningen, som var en konsekvens af en metodeforbedring, var den eneste ændring, der medførte overførsel af midler mellem de 2 områder vedrørende 2003.

Flytninger af omkostninger, 2004

Det fremgår af årsrapporten for 2004 af delregnskaber for Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, at effekten af årets tilpasninger i produktøkonomimodellen er, at der overføres 27 mio. kr. fra det konkurrenceudsatte område til eneretsområdet. Tilpasningen var en konsekvens af forbedret brug af samlinger og afledte fordelingsnøgler.

58. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, trafikministeren har fastsat konkurrenceretlige retningslinjer samt et regelskabsreglement for Post Danmark A/S.

Rigsrevisionen har tillige konstateret, at Europa-Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse fra juli 2001 af medlemsstaternes gennemførelse af postdirektivet konstaterede, at Danmark havde afsluttet og korrekt gennemført implementeringen af direktivet. Det fremgår endvidere, at der er foretaget en korrekt opdeling af Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, så eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område holdes adskilt, ligesom det konkurrenceudsatte område opdeles i aktiviteter med og uden befordringspligt, jf. beretning fra Europa-Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Anvendelsen af postdirektivet (KOM(2002) 632 endelig).

C. Transport- og Energiministeriets tilsyn samt revision og kontrol

59. Transport- og Energiministeriets tilsyn med Post Danmark A/S er baseret på forskellige grundlag.

Transport- og Energiministeriet fører som ejer tilsyn med bl.a. økonomi og aktiesalg. Hertil kommer, at Transport- og Energiministeriet (Færdselsstyrelsen) efter lov om postbefordring er bemyndiget til at meddele koncession på udnyttelse af statens rettigheder i medfør af loven, og at Færdselsstyrelsen i medfør af bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S fører tilsyn med, at koncessionshaveren overholder vilkårene i koncessionen.

60. Transport- og Energiministeriets tilsyn som led i ejerskabet af Post Danmark A/S er fastlagt i Transport- og Energiministeriets retningslinjer af juli 2004 for varetagelsen af ejerskabet af Post Danmark A/S. Tilsynet er primært baseret på kvartalsmøder mellem bestyrelsen ved formanden og transport- og energiministeren, hvor Post Danmark A/S' fastlæggelse af og opfølgning på resultatmål samt selskabets styring af økonomiske og andre risici drøftes.

61. Den anden del af tilsynet tager udgangspunkt i lov om postbefordring og koncessionen. Koncessionen regulerer en lang række forhold vedrørende Post Danmark A/S' virksomhed, herunder bl.a. forhold vedrørende afgrænsning af

eneretten og befordringspligten, udstedelse af frimærker samt ministeriets fastsættelse af de konkurrenceretlige retningslinjer og regnskabsreglementet.

Transport- og Energiministeriet (Færdselsstyrelsen) fører tilsyn med Post Danmark A/S' overholdelse af koncessionsbestemmelserne, herunder om selskabet overholder de fastsatte konkurrenceretlige retningslinjer og regnskabsreglementet. Det fremgår af ministeriets retningslinjer, at kvartalsmøderne ud over de ejerrelaterede spørgsmål også kan anvendes til drøftelse af spørgsmål, der knytter sig til sektorlovgivningen, dvs. i relation til bl.a. lov om postbefordring og koncessionen.

Ministeriet har til en hver tid adgang til at få indsigt i Post Danmark A/S' regnskabsforhold. Transport- og Energiministeriet fører via Færdselsstyrelsen kontrol med de konkurrenceretlige retningslinjer. I praksis er det Transport- og Energiministeriets departement, der varetager kontrollen af Post Danmark A/S' overholdelse af reglerne på konkurrenceområdet, mens Færdselsstyrelsen bl.a. varetager kontrollen med takstniveauet for indenlandske breve omfattet af eneretten og med takstniveau for blade og tidsskrifter til særligt lave takster.

62. Transport- og Energiministeriets løbende tilsyn består primært i at gennemgå Post Danmark A/S' regnskaber og særligt erklæringer fra de udpegede revisorer. Herudover består ministeriets tilsyn af en løbende kontakt med Post Danmark A/S og revisorerne. Ministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for en udvidelse af tilsynet.

63. Post Danmark A/S' overholdelse af de sektor- og konkurrenceretlige regler indgår delvist i Post Danmark A/S' interne revisions opgaver.

Intern Revision reviderer og påtegner årsrapporten for Post Danmark A/S. Revisionen omfatter bl.a. en vurdering af, om Post Danmark A/S ved indgåelse af forretningsmæssige aftaler mv. har fulgt de fastsatte retningslinjer og forretningsgange, ligesom revisionen kontrollerer grundlaget og dokumentationen for fastsatte priser og rabatter.

64. I overensstemmelse med regnskabsreglementets § 10, stk. 7, afgiver et statsautoriseret revisionsfirma en erklæ-

ring om, at produktøkonomimodellen overholder kravene i regnskabsreglementets § 10, stk. 1-6. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået § 10-erklæringerne fra dette revisionsfirma for perioden 2000-2003. Revisionsarbejdet havde ikke givet revisionsfirmaet anledning til at komme med bemærkninger i erklæringerne.

65. Det fremgår af § 12 i regnskabsreglementet for Post Danmark A/S, at Post Danmark A/S skal sikre, at kalkulationssystemet, der omfatter fødesystemer og produktøkonomimodel, og hvorefter produktøkonomiopgørelserne, delopgørelserne og delregnskaberne for hovedforretningsområderne udfærdiges, kvalitetscertificeres efter en almen anerkendt international standard.

I henhold til § 12, stk. 2, skal certificeringen sikre, at kalkulationssystemet giver pålidelige opgørelser baseret på ensartede principper og metoder fra det ene regnskabsår til det næste, at kalkulationssystemet giver ensartede opgørelser, der afspejler omkostningsstrukturen samt de enkelte produkters indtægtsgrundlag og økonomiske ressourcetræk, at datafangst ved fødesystemer og databearbejdning er af ensartet høj kvalitet, og at kalkulationssystemet og anvendelsen heraf vedligeholdes gennem regelmæssig kritisk gennemgang (audit), så bestemmelserne i regnskabsreglementet med tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer opfyldes.

66. Revisionsfirmaet afgiver i overensstemmelse med kravene i regnskabsreglementets § 12, stk. 3, en erklæring om, at Post Danmark A/S overholder det aftalte niveau for opgørelsen af de data, der indgår i produktøkonomimodellen, og at den forannævnte kvalitetscertificering overholdes i forbindelse med enhver ændring i kalkulationssystemet.

Det fremgår af erklæringen, at revisionsfirmaet på baggrund af stikprøver har vurderet, at det dokumenterede og implementerede kvalitetsstyringssystem, ”Kvalitetssikring af styringsdata”, for udarbejdelse af delregnskaber og produktøkonomiopgørelser har et niveau, der er i overensstemmelse med en alment anerkendt international kvalitetsstandard (DS/EN ISO 9001:2000) som foreskrevet i regnskabsreglementet, § 12.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået § 12-erklæringerne fra revisionsfirmaet for perioden 2001-2003. Revisionsarbejdet har ikke givet revisions-

firmaet anledning til at komme med bemærkninger i erklæringerne.

67. Undersøgelsen har vist, at det alene er det omtalte revisionsfirma, der kan gennemføre ændringer i produktøkonomimodellen. Undersøgelsen har endvidere vist, at Post Danmark A/S ikke har en åben version af produktøkonomimodellen, hvilket betyder, at Post Danmark A/S ikke kan foretage simuleringer uden revisionsfirmaets medvirken.

68. Post Danmark A/S' generalforsamling valgte 2 andre statsautoriserede revisionsfirmaer til at revidere og påtage årsrapporten i henhold til årsregnskabsloven, § 7, stk. 4. Dertil kommer, at det ene af disse revisionsfirmaer i henhold til regnskabsreglementet, § 14, stk. 2, skal afgive en særskilt erklæring vedrørende gennemgang af Post Danmark A/S' regnskabsførelse og forretningsvirksomhed – herunder om at have påset, at bogføringen kan danne grundlag for delregnskaberne og produktøkonomiopgørelserne.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået § 14-erklæringerne fra revisionsfirmaet for perioden 2000-2003. Revisionsarbejdet har ikke givet dette revisionsfirma anledning til at komme med bemærkninger i erklæringerne.

69. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Transport- og Energiministeriets tilsyn samt især de etablerede kontrol- og revisionsordninger udgør et egnet grundlag til sikring af, at Post Danmark A/S kan efterleve de sektor- og konkurrenceretlige regler.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at revisorerne i undersøgelsesperioden ikke har haft bemærkninger til Post Danmark A/S' opdeling og organisering af regnskaberne. Rigsrevisionen kan konstatere, at Post Danmark A/S' regnskaber er opstillet og organiseret i overensstemmelse med de gældende regler.

Konkurrenceretlige retningslinjer

70. Post Danmark A/S' produktøkonomimodel danner sammen med delopgørelsens delregnskaber grundlag for revisors bedømmelse af, om Post Danmark A/S overholder de konkurrenceretlige retningslinjer, som regulerer samspillet mellem Post Danmark A/S' hovedforretningsområder.

Post Danmark A/S' produktøkonomimodel er som nævnt baseret på driftsøkonomiske gennemsnitsbetragtninger samt fuld fordeling af alle omkostninger, hvilket indebærer, at produktøkonomiregnskabet samlet kan afstemmes til Post Danmark A/S' årsregnskab, hvilket er i overensstemmelse med EU's postdirektiv (97/67/EF og 2002/39/EF), artikel 14, nr. 2.

71. Europa-Kommissionen traf i marts 2001 beslutning i en sag vedrørende Deutsche Post AG (DPAG). Europa-Kommissionen tog stilling til, hvorvidt DPAG havde misbrugt sin dominerende stilling ved at tilbyde pakketjenester til postordresektoren til urimeligt lave priser.

Europa-Kommissionen anvender i DPAG-sagen for første gang et omkostningsfordelingsparadigme, der er baseret på inkrementelle omkostninger (IC-modellen).

Ved afgørelse af konkurrencesager vedrørende urimeligt lave priser er det herefter praksis i Konkurrencerådet og Europa-Kommissionen, at der foretages en vurdering af, hvorvidt der er anvendt urimeligt lave priser på baggrund af en omkostningsfordeling baseret på inkrementelle omkostninger i det omfang, der er tale om postvirksomheder underlagt en befordringspligt. For en mere detaljeret beskrivelse af inkrementelle omkostninger, se bilag 2.

I IC-modellen skal fx de adresseløse forsendelser alene belastes med de omkostninger, der på kort og mellemlangt sigt falder bort, såfremt Post Danmark A/S ikke længere skulle omdele de adresseløse forsendelser.

72. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionen primo 2004 over for Transport- og Energiministeriet har tilkendegivet, at Post Danmark A/S' opfyldelse af EU's postdirektiv (97/67/EF og 2002/39/EF), artikel 14, nr. 2, kan opnås ved anvendelse af inkrementelle omkostninger som omkostningsfordelingsparadigme. Postdirektivet hindrer således ikke, at principperne for produktøkonomimodellen bliver ændret.

73. Rigsrevisionen kan konstatere, at det er muligt at anvende inkrementelle omkostninger som omkostningsfordelingsparadigme i produktøkonomimodellen og dermed opfylde postdirektivet *samtidig* med, at produktøkonomimo-

dellen da vil få en dokumentationsværdi i relation til beregninger i eventuelt kommende konkurrencespørgsmål.

Hertil kommer, at da Post Danmark A/S, jf. selskabets årsrapport fra 2002, siden 2002 har truffet forretningsmæssige beslutninger på baggrund af principper svarende til de af Europa-Kommissionen fastlagte, kunne en produktøkonomimodel baseret på inkrementelle omkostninger som omkostningsfordelingsparadigme indeholde en styringsmæssig værdi for Post Danmark A/S, hvilket ikke er tilfældet med den nuværende produktøkonomimodel, der som hovedprincip er baseret på en ligelig fordeling af omkostningerne.

74. Transport- og Energiministeriet har på baggrund af statsrevisorernes beretning nr. 7/00 om Post Danmark Mail-House's økonomi haft nedsat forskellige arbejdsgrupper med henblik på at præcisere de konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark A/S. Transport- og Energiministeriet har i brev til Rigsrevisionen fra marts 2002 oplyst, at udgangspunktet ved bedømmelsen af, hvorvidt Post Danmark A/S overholder et krav om omkostningsdækkende priser, skal tages i, hvorvidt Post Danmark A/S' priser dækker de gennemsnitlige produktspecifikke omkostninger.

75. Transport- og Energiministeriet har oplyst, at formålet med regnskabsreglementet og de tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer er at sikre, at Post Danmark A/S i sin regnskabsudarbejdelse og almindelige virksomhed overholder bl.a. EU's krav om gennemsigtige og adskilte regnskaber samt forbuddet imod krydssubsidiering.

Transport- og Energiministeriet har angivet, at der gennem længere tid har været drøftelser med både de danske og EU's konkurrencemyndigheder om betydningen af Europa-Kommissionens beslutning i DPAG-sagen.

Disse drøftelser har i vid udstrækning drejet sig om, hvorvidt beslutningen kan anvendes vedrørende Post Danmark A/S, og ikke mindst, hvordan den i givet fald konkret implementeres gennem udformningen af et sæt reviderede konkurrenceretlige retningslinjer.

Transport- og Energiministeriet har endelig oplyst, at der er udarbejdet et udkast til nye konkurrenceretlige retningslinjer, som er baseret på den almindelige konkurrencelovgivning. Disse retningslinjer vil – når Konkurrenceankenævnets afgørelse foreligger – blive drøftet med de politi-

ske partier bag lov om postbefordring, ligesom Europa-Kommissionen vil blive orienteret om det ny regelsæt.

76. I notat (nr. 2) til statsrevisorerne af 11. maj 2005 om den fortsatte udvikling i sagen om Post Danmark Mail-House's økonomi (beretning nr. 7/00) har Rigsrevisionen behandlet spørgsmålet om de konkurrenceretlige retningslinjer.

Det fremgår af notatet, at det som led i den politiske aftale fra 29. april 2004 om lov om postbefordring blev besluttet, at det nuværende regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer skulle videreføres indtil videre. Det blev tillige angivet i den politiske aftale, at det var hensigten, at Post Danmark A/S fremover alene skal følge den generelle nationale og EU-retlige konkurrence-lovgivning. Endelig fremgik det af aftalen, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet beroede på en afgørelse fra de danske konkurrencemyndigheder vedrørende en klage over Post Danmark A/S, som var indgivet af Forbruger-Kontakt A/S. Fra 2004 blev flere parter involveret i sagen, så ministeriet ikke alene har kunnet afgøre og afslutte sagen.

Det fremgår af notatet, at Rigsrevisionen i opfølgningen af denne beretning derfor ville følge Transport- og Energi-ministeriets arbejde med at indføre nye konkurrenceretlige retningslinjer, herunder særligt spørgsmålet om sikringen af mere fleksible rammer til at drive postvirksomhed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Transport- og Energi-ministeriet og Post Danmark A/S har sikret, at opdeling og organisering af regnskaberne er foretaget i overensstemmelse med de sektor- og konkurrenceretlige regler og gennemført korrekt.

Rigsrevisionen finder, at de konkurrenceretlige retningslinjer og regnskabsreglementet samt de etablerede tilsyns-, kontrol- og revisionsordninger udgør et egnet grundlag til sikring af, at Post Danmark A/S kan efterleve de sektor- og konkurrenceretlige regler. Rigsrevisionen har tillige konstateret, at Europa-Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse fra juli 2001 af medlemsstaternes gennemførelse af postdirektivet konstaterede, at Danmark havde afsluttet og korrekt gennemført implementeringen af direktivet, herunder foretaget en korrekt opdeling af Post Danmark A/S' hovedforretningsområder, så eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område holdes adskilt, ligesom det konkur-

renceudsatte område opdeles i aktiviteter med og uden befordringspligt.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at revisorerne i undersøgelsesperioden uden bemærkninger har godkendt Post Danmark A/S' opdeling og organisering af regnskaberne.

V. Har Post Danmark A/S udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at de konkurrenceretlige regler overholdes, og har selskabet efterlevet disse i forbindelse med fastlæggelse af priser og rabatter?

77. Formålet med dette afsnit er at vurdere, om Post Danmark A/S har udarbejdet interne retningslinjer, forretningsgange mv. som grundlag for at sikre, at selskabet kan overholde de konkurrenceretlige regler. Det er endvidere hensigten med afsnittet at vurdere, om Post Danmark A/S i forbindelse med fastlæggelse af rabatter og priser i perioden 2003-2004 har efterlevet de fastsatte procedurer.

A. Interne retningslinjer og forretningsgange

78. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Post Danmark A/S bl.a. med henblik på at overholde de konkurrenceretlige regler har etableret følgende interne procedurer mv.:

- ”Konkurrenceretlig Compliance Manual for Post Danmark A/S”
- hotline-funktioner
- særlig forelæggelse af større salgskontrakter
- salgskalkulationsværktøj.

79. De interne retningslinjer for konkurrenceområdet består af ”*Konkurrenceretlig Compliance Manual for Post Danmark A/S*” (compliance manualen) som Post Danmark A/S i samarbejde med et eksternt advokatfirma udarbejdede i november 2002. Compliance manualen er baseret på gældende national og fælleseuropæisk lovgivning og retspraksis.

Af compliance manualen fremgår det bl.a., at ledelsen i Post Danmark A/S har den klare politik, at Post Danmark A/S skal overholde de konkurrenceretlige regler. Alle rele-

vante medarbejdere i Post Danmark A/S skal derfor være bekendt med de konkurrenceretlige regler og vigtigheden af at overholde disse regler. Det fremgår endvidere, at det af ledelsen betragtes som en alvorlig tjenstlig forseelse, hvis medarbejdere er medvirkende til, at Post Danmark A/S begår overtrædelser af konkurrencelovgivningen.

I perioden efter færdiggørelsen af compliance manualen har hen ved 300 medarbejdere efter Post Danmark A/S' oplysninger været på kursus i compliance manualen og det regelsæt, den behandler.

Formålet med compliance manualen er således at give den enkelte medarbejder en forståelse for konkurrenceretten og de vilkår, Post Danmark A/S skal operere inden for, at sikre, at konkurrenceretten respekteres, og at opnå, at mulige konkurrenceretlige spørgsmål bliver drøftet med Juridisk Afdeling i Post Danmark A/S. Compliance manualen beskriver bl.a. de gældende forretningsgange, som Post Danmark A/S' medarbejdere skal følge i forbindelse med aftaleindgåelse.

80. Rigsrevisionen har gennemgået compliance manualen. Compliance manualen giver en klar fremstilling af de konkurrenceretlige regler og Post Danmark A/S' politik på området, ligesom den indeholder en praktisk vejledning om opførelse/kommunikation internt og eksternt i relation til konkurrencereglerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at compliance manualen udgør et godt grundlag for Post Danmark A/S' overholdelse af de konkurrenceretlige regler.

Post Danmark A/S' interne revision har i 2004 gennemgået anvendelsen af compliance manualen og har også bemærket, at den udgør et væsentligt fundament for den enkelte salgsafdelings/salgskonsulents løbende administration af det konkurrencemæssige regelsæt i forbindelse med aftaleindgåelse.

81. For bl.a. at sikre overholdelse af Post Danmark A/S' konkurrenceretlige regler er der oprettet 3 *hotline-funktioner* for forretningsområderne Kurer, Ekspres, Pakker og Erhvervskunder samt International Post. Hotline-funktionerne har dels en konsultativ funktion, dels en godkendelsesfunktion i forbindelse med aftaleindgåelser.

Post Danmark A/S' udbud af produktet adresseløse forsendelser tager udgangspunkt i listepriser, der er baseret på forskellige produktspecifikke variable som fx vægt, format og udbringningsfrekvens. Listepriserne for det indeværende år tillige med produktspecifikke variable fremgår af Post Danmark A/S' hjemmeside. Efterspørgslen fra kunderne på markedet varierer fra nogle få tusinde forsendelser til flere hundrede millioner forsendelser om året. Området er endvidere præget af store rabatter, der bl.a. varierer efter, om produktet er klar til omdeling, når Post Danmark A/S modtager materialet, eller om Post Danmark A/S skal efterbehandle produktet, før det kan omdeles.

Salgsorganisationen, der forestår kontakt og salg til kunderne, er geografisk placeret forskellige steder i Danmark. Ved tvivlsspørgsmål, eller hvis listepriserne skal afviges, skal de enkelte salgsheder i forbindelse med kontraktindgåelsen tage kontakt til den af de 3 hotline-funktioner, som produktet vedrører.

82. Som supplement til hotline-funktionerne har Post Danmark A/S fastsat retningslinjer for *forelæggelse af alle større kontrakter*. Retningslinjerne indebærer, at alle kontraktudkast over en bestemt beløbsgrænse skal forelægges og godkendes af en hotline-funktion og for større aftaler af et medlem af Post Danmark A/S' ledelse.

83. Post Danmark A/S har til brug for salgsprocessen udviklet et *salgskalkulationsværktøj*. Enheden Produktledelse & Marketing opdaterer salgskalkulationsværktøjet (Salgskalk) med priser mv. Adresseløse forsendelser henhører under dette område. Forretningsenheden Kurer, Ekspres, Pakker har udviklet et enkeltstående salgskalkulationsværktøj (Pakkekalk), ligesom en række forretningsenheder, fx Carry-On Business og Facility Service, har udviklet enkeltstående regneark til beregning af priser for deres produkter.

84. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at compliance manualen udgør et godt grundlag for, at Post Danmark A/S kan overholde de konkurrenceretlige regler, ligesom etablering af hotline-funktioner, retningslinjer for forelæggelse af større kontrakter og salgskalkulationsværktøjer kan medvirke til at sikre, at Post Danmark A/S kan efterleve de kon-

kurrenceretlige regler i forbindelse med indgåelse af salgsaftaler mv.

B. Efterlevelse af interne retningslinjer og forretningsgange

85. Post Danmark A/S' interne revision gennemførte i 2003 og 2004 en række undersøgelser af selskabets indgåelse af salgsaftaler og efterlevelse af de interne retningslinjer mv., der er udarbejdet med henblik på at reducere risikoen for overtrædelse af de konkurrenceretlige regler. Rigsrevisionen har gennemgået Intern Revisions afrapporteringer til Post Danmark A/S' ledelse samt en række bagvedliggende rapporter mv. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er tale om relevante og grundige undersøgelser. Rigsrevisionen har derfor vedrørende dette punkt i vidt omfang base-ret sig på Post Danmark A/S' interne revisions arbejde.

86. Post Danmark A/S (Intern Revision) gennemførte i slutningen af 2003, dvs. det år, Post Danmark A/S indgik kontrakt med Forbruger-Kontakt A/S' tidligere kunder, en revision af et større antal indgåede salgsaftaler ved 4 regionale salgsenheder og ved storkundesalg, som varetager kontakten til de omsætningsmæssigt særligt store kunder.

Formålet med revisionen var at efterprøve, om de reviderede salgsenheder havde etableret rutiner og procedurer, der sikrede, at de gældende retningslinjer ved indgåelse af salgskontrakter blev overholdt.

87. I forbindelse med Intern Revisions gennemgang af udvalgte salgsaftaler var det vurderingen, at salgsaftalerne som udgangspunkt havde behørig dokumentation for de anvendte priser og rabatter. Enkelte salgsaftaler gav dog anledning til bemærkninger vedrørende priser og rabatter.

Ved gennemgangen af hotline-funktionerne blev det konstateret, at salgsenhederne generelt fulgte de fastlagte procedurer, men at procedurereglerne i enkelte tilfælde var overtrådt i forbindelse med indgåelse af aftaler med kunder.

88. Intern Revision fremsendte revisionsrapporter til de berørte salgssteder med bemærkninger og anbefalinger. Salgsstederne var generelt enige i Intern Revisions bemærkninger og anbefalinger, og det fremgik af salgsstedernes kom-

mentarer, at Intern Revisions gennemgang ville give anledning til justeringer i forretningsgange mv.

I august-september 2004 gennemførte Intern Revision en revision af salgsaftaler fra 2 udvalgte salgsafdelinger, der viste, at salgsaftalerne i al væsentlighed var i overensstemmelse med gældende retningslinjer, og at der var sket en forbedring af arbejdsprocesserne inden for en række af de områder, hvor der i 2003 havde været bemærkninger.

89. I 2004 gennemførte Intern Revision en gennemgang af de etablerede *hotline-funktioner*, Post Danmark A/S' *salgskalkulationsværktøj* for erhvervskundeområdet samt en analyse af Post Danmark A/S' rabatgivning for adresseløse forsendelser.

Intern Revisions gennemgang viste, at der ikke var etableret ensartede procedurer og rutiner i *hotline-funktionerne*, og den gav efterfølgende anledning til en justering i procedurerne for anvendelse af hotline-funktionerne.

90. Det fremgår af revisionsrapporterne fra Intern Revision, at *salgskalkulationsværktøjet* udgør et centralt element ved Post Danmark A/S' prisfastsættelse over for den enkelte kunde, og det er som følge heraf væsentligt, at værktøjet understøtter en høj grad af fuldstændighed og nøjagtighed ved opgørelsen af den enkelte kundes omsætning og de dermed forbundne omkostninger.

Ved en stikprøvevis gennemgang konstaterede Intern Revision forskellige mangler i værktøjet. Post Danmark A/S har i forbindelse med høringen erkendt, at selskabets regelsæt og procedurer ikke i alle tilfælde tilgodeser en veldokumenteret prisfastsættelse over for den enkelte kunde.

91. På baggrund af revisionen anbefalede Intern Revision, at der snarest blev iværksat aktiviteter med henblik på at gennemføre en gennemgribende analyse af det nuværende salgskalkulationsværktøj, så dette i højere grad fremover kan understøtte en effektiv og systematisk prissætning over for de enkelte kunder. Intern Revision anbefalede tillige, at det burde overvejes at forenkle den nuværende prissætningsmetode for adresseløse forsendelser.

Post Danmark A/S har med virkning fra 1. juni 2005 afgivet et tilsagn til Konkurrencerådet om en prissætningsmodel for den fremtidige prissætning på adresseløse for-

sendelser, som Konkurrencerådet, jf. konkurrencelovens § 16a, stk. 1, har gjort bindende indtil 31. december 2006, så priser og rabatter fastsættes entydigt ud fra objektive kriterier baseret på Post Danmark A/S' omkostninger ved ydelsen. Nettoprisen i prismodellen fastsættes på baggrund af 9 omkostningsdeterminanter.

92. Post Danmark A/S har oplyst, at salgskalkulationsværktøjet skal udfases og erstattes af pris- og rabatberegninger i økonomisystemet SAP. En udskydelse af Produktionsmodulet i SAP har dog skabt usikkerhed om den endelige detaljeringsgrad. Post Danmark A/S har oplyst, at dette ingen betydning har for prissætningen af adresseløse forsendelser, idet Post Danmark A/S som nævnt har givet tilsagn om en ny prissætningsmodel.

Direktionen har tilkendegivet, at der på baggrund af de etablerede processer ikke er belæg for at tale om fejl i salgskalkulationsværktøjet. De i værktøjet indlagte omkostninger er gennemsnitsomkostninger for produktet. Post Danmark A/S har supplerende oplyst, at direktionen er enig i, at værktøjerne bør forbedres, så der skabes en klarere sammenhæng mellem priser og omkostninger – navnlig på de produkter, hvor Post Danmark har en dominerende stilling.

93. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at bestyrelsen for Post Danmark A/S, inden resultatet fra Intern Revisions undersøgelse forelå, havde drøftet selskabets rabatter. Af referatet fra bestyrelsesmødet den 3. marts 2004 fremgår det således, at bestyrelsen drøftede klagen fra Forbruger-Kontakt A/S til Konkurrencestyrelsen, og at bestyrelsen flere gange var orienteret om sagen. Rigsrevisionen kan konstatere, at Post Danmark A/S' ledelse således har haft fokus på spørgsmålet om selskabets efterlevelse af vigtige nationale og EU-retlige regelsæt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Post Danmark A/S har udarbejdet interne procedurer, der kan sikre, at selskabet overholder de konkurrenceretlige regler mv. Undersøgelsen har imidlertid vist, at der i 2003 og 2004 har været forskellige mangler ved salgskalkulationsværktøjet, ligesom de fastlagte procedurer ikke i alle tilfælde blev overholdt.

Rigsrevisionens undersøgelse er baseret på, at Post Danmark A/S i forbindelse med indgåelse af salgsaftaler mv. vedrørende adresseløse forsendelser ikke i alle tilfælde har fulgt de fastlagte procedurer. Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at de interne gennemgange viste, at salgskalkulationsværktøjerne indeholdt væsentlige mangler, ligesom der blev påvist overtrædelser af de fastlagte forretningsgange omkring anvendelse af hotline-funktionerne og fastsættelse af priser og rabatter.

Post Danmark A/S har i forbindelse med høringen erkendt, at selskabets regelsæt og procedurer ikke tilgodeser en veldokumenteret prisfastsættelse over for den enkelte kunde. Selskabets direktion har dog tilkendegivet, at der på baggrund af de etablerede processer ikke er belæg for at tale om fejl i salgskalkulationsværktøjet. De i værktøjet indlagte omkostninger er gennemsnitsomkostninger for produktet. Post Danmark A/S har supplerende oplyst, at direktionen er enig i, at værktøjerne bør forbedres, så der skabes en klarere sammenhæng mellem priser og omkostninger – navnlig på de produkter, hvor Post Danmark har en dominerende stilling.

Post Danmark A/S har i 2004 og 2005 taget en række initiativer, der reducerer risikoen for, at de konkurrenceretlige regler overtrædes. Der er således foretaget en opstramning af procedurerne for hotline-funktionerne, ligesom salgskalkulationsværktøjet forventes opdateret. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at Post Danmark A/S med den nye prissætningsmodel i højere grad sikrer en ensartet prissætning. Rigsrevisionen har noteret sig, at Post Danmark A/S' ledelse nøje følger selskabets anvendelse af disse regelsæt, der har stor betydning for selskabet.

Da Post Danmark A/S både opererer med aktiviteter på eneretsområdet og det konkurrenceudsatte område, finder Rigsrevisionen det afgørende, at Post Danmark A/S fortsat anvender systematiserede procedurer for kontraktindgåelse, og at Post Danmark A/S sikrer, at de interne retningslinjer i alle tilfælde overholdes.

Rigsrevisionen, den 1. juni 2005

Annie Nørskov
fg.

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1

Uddrag af lovbekendtgørelse om konkurrenceloven samt EF-traktatens artikel 82

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 539 af 28. juni 2002 om konkurrenceloven med senere ændringer

§ 11. Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling.

Stk. 3. Misbrug efter stk. 1 kan f.eks. foreligge ved

- 1) direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser,
- 2) begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne,
- 3) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen, eller
- 4) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

§ 14. Konkurrencerådet påser overholdelsen af denne lov og de forskrifter, der er udstedt i medfør af loven, jf. dog § 2, stk. 4, 1. pkt., og § 11 a, stk. 3, 1. pkt. Konkurrencerådet kan behandle en sag af egen drift, efter anmeldelse, på grundlag af en klage eller som følge af en henvisning fra Europa-Kommissionen eller fra andre konkurrencemyndigheder i Den Europæiske Union. Konkurrencerådet afgør, om der er tilstrækkelig anledning til at undersøge eller træffe afgørelse i en sag, herunder om sagsbehandlingen midlertidigt eller endeligt skal indstilles. Ligeledes kan Konkurrencerådet beslutte at undlade at behandle en sag, hvor virksomheder tidligere har afgivet tilsagn efter § 16a, stk. 1.

Stk. 2. Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencerådet i sager efter denne lov og varetager på rådets vegne den daglige administration af loven.

Stk. 3. Økonomi- og erhvervsministeren fastsætter Konkurrencerådets forretningsorden og de nærmere regler for rådets og Konkurrencestyrelsens virksomhed, herunder regler om afskedigelse af rådsmedlemmer eller disses suppleanter efter indstilling fra Konkurrencerådets formand før en periodes ophør.

EF-traktatens artikel 82

En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf er uforenelig med fællesmarkedet og er forbudt i den udstrækning, samhandlen mellem medlemsstater herved kan påvirkes.

Misbrug kan især bestå i:

- a) direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelig forretningsbetingelser
- b) begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne
- c) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen
- d) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

Bilag 2

Beskrivelse af inkrementelle omkostninger

Inkrementelle omkostninger (Average Incremental Costs – AIC)

Inkrementelle omkostninger, dvs. de produktspecifikke meromkostninger, opstår ved udførelsen af en specifik tjeneste. Disse meromkostninger er afhængige af mængden af denne tjeneste, som opstår alene på grundlag af den specifikke tjeneste, og bortfalder fuldt ud i tilfælde af en afvikling af denne tjenesteydelse. Inkrementelle omkostninger omfatter kun omkostninger, der alene opstår på grundlag af den enkelte tjeneste. I AIC indgår ikke de faste omkostninger, som ikke alene opstår på grundlag af en enkelt tjeneste (dvs. de fælles faste omkostninger). Det skyldes, at de fælles faste omkostninger ikke er produktspecifikt forbundet med en bestemt tjeneste og først bortfalder, når alle virksomhedens tjenester bliver afviklet.

I modsætning til en privat virksomhed har en postvirksomhed med befordringspligt i tilfælde af afviklingen af en konkurrenceudsat tjeneste ikke mulighed for at reducere personalemæssige og materielle ressourcer i samme forhold som den mængdemæssige nedgang. Denne forpligtelse til at råde over en reservekapacitet betegnes som "carrier of last resort".

Hvis postvirksomheden som følge af forpligtelsen til at udføre offentlige tjenester råder over en infrastruktur, skal der sondres mellem de fælles omkostninger til reservekapaciteten og de produktspecifikke meromkostninger ved de enkelte tjenester. Omkostninger til reservekapaciteten opstår uafhængigt af de leverede tjenester og den befordrede mængde forsendelser alene som følge af reservekapaciteten. De omkostninger, som opstår som følge af den lovbestemte befordringspligt, øger den andel af de fælles faste omkostninger, som skal afholdes af "carrier of last resort" i forhold til virksomheder, der ikke er underlagt en forpligtelse til at udføre offentlige tjenester. Fælles faste omkostninger bortfalder kun, hvis forpligtelsen til at udføre offentlige tjenester generelt bortfalder. På denne måde tages der højde for omkostningerne til reservekapaciteten i netværket, og derfor kræves det således kun, at de produktspecifikke meromkostninger dækkes i forbindelse med den konkurrenceudsatte tjeneste. Dermed belastes de konkurrenceudsatte aktiviteter ikke med de fælles faste omkostninger til reservekapaciteten i netværket, som opstår for postvirksomheden som følge af forpligtelsen til at udføre offentlige tjenester. De fælles faste omkostninger indgår således ikke i de produktspecifikke omkostninger for den enkelte tjeneste. Disse omkostninger bortfalder kun, hvis befordringspligten bortfalder, og de er derfor ikke forbundet med en enkelt konkurrenceudsat tjeneste.

Derfor skal de produktspecifikke omkostninger ikke belastes med de generelle omkostninger til reservekapaciteten, som opstår som følge af befordringspligten. AIC inddrager derfor kun alle faste og variable omkostninger, som alene opstår ved at producere den enkelte konkurrenceudsatte tjeneste.

IC-model (Incremental Costs-model)

En IC-model er en model til beregning af de inkrementelle omkostninger.