

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 72267094
Fax 7262 6790
kmo@tbst.dk
www.trafikstyrelsen.dk

Notat
Journal TS40103-00037
Dato 21. juni 2016

Opfølgning på informationsmøde om udligningsordningen den 1. februar 2016

På informationsmødet om udligningsordningen på postområdet den 1. februar 2016 blev der bl.a. rejst nedenstående spørgsmål:

1. Hvad er forskellen mellem breve og pakker i relation til udligningsordningen?
2. Omfanget af udligningsordningen – hvilke posttjenester skal medregnes?
3. Hvordan kan en postvirksomhed tilbyde og udføre den pågældende hovedtjeneste "på lignende vilkår som den befordringspligtige postvirksomhed"?
4. Hvorfor er udgiften til tidligere tjenestemænd identificeret som en "byrde" og dermed indgår i beregningen af udligningsbidraget?
5. Hvordan er nettoomkostningerne opgjort?

Som aftalt på mødet, følger hermed Trafik- og Byggestyrelsens besvarelse af spørgsmålene.

Ad 1) Hvad er forskellen mellem breve og pakker i relation til udligningsordningen

På informationsmødet blev der fra flere sider efterlyst en klar definition på henholdsvis breve og pakker i relation til udligningsordningen.

Forud for mødet havde Dansk Erhverv blandt andet stillet følgende spørgsmål:

Hvordan adskilles i praksis breve fra småpakker, hvor der f.eks. er sendt en bog eller en T-shirt i en stor konvolut indeholdende varen samt en skriftlig faktura?

1.1 Baggrund

2.1.1 Dansk ret

Befordringspligten på postområdet er reguleret ved lov nr. 1536 af 21. december 2010 med senere ændringer (postloven). Efter lovens § 14, stk. 3, skal den befordringspligtige virksomhed bl.a. tilbyde landsdækkende befordring af "*adresserede breve på op til 2 kg*" og "*adresserede pakker på op til 20 kg, herunder en pakketjeneste med og uden omdeling*". Udligningsordningen i relation til befordringspligten er reguleret i postlovens § 18.

Med hjemmel i § 18 har Transportministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 725 af 24. juni 2011 om en udligningsordning til finansiering af befordringspligten (udligningsbekendtgørelsen). I bekendtgørelsens § 1, stk. 2, er breve defineret som "*adresserede forsendelser indeholdende meddelelser i skriftlig form uanset fysisk medium, når dette er lagt i konvolut eller lignende emballering, samt postkort og andre meddelelser med et individuelt skriftligt indhold*".

I forhold til postloven specificeres det altså i udligningsbekendtgørelsen, at der skal være tale om en meddelelse i *skriftlig form*.

Samme definition findes i den tidligere bekendtgørelse nr. 1312 af 14. december 2004 om koncession for Post Danmark A/S, § 6, stk. 1, 2. pkt., og det fremgår da også af de specielle bemærkninger til postlovens § 14 (forslag nr. L44 af 27. oktober 2010 til postlov, § 15), at loven ikke ændrer i befordringspligtens omfang i forhold til indholdet i den dagældende koncessionsbekendtgørelse.

Koncessionsbekendtgørelsen blev udstedt med hjemmel i dagældende postlov (lov nr. 472 af 9. juni 2004 om postbefordring). Ligesom i den senere postlov (2010) omfattede befordringspligten efter 2004-loven en pligt til at sikre landsdækkende befordring af adresserede breve op til 2 kg, jf. bemærkningerne til § 11, nr. 1 (forslag nr. L121 af 17. december 2003 til lov om postbefordring).

Som bilag til lovforslaget er optaget en rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe om fremtidens postpolitik, hvori man indledningsvis beskriver postmarkedet i Danmark. Her oplistes fire kategorier på brevmarkedet (kapitel 3.1, side 20 i lovforslaget), ud over seriepost og direct mail, følgende:

- *Klassisk post* – almindelige individuelle skrevne meddelelser,
- *Distributionspost* – adresserede forsendelser, som indeholder andet end skriftlige meddelelser, f.eks. en vare. Efter forøgelsen af vægtgrænsen for breve til 2 kg i 1999 sendes en del forsendelser - f.eks. bogpakker fra bogklubber - snarere som tunge breve end som pakker.

Både postloven (2004) og postloven (2010) blev gennemført med EU's postdirektiv (1997/67/EF med senere ændringer) for øje.

I forarbejderne til postloven 2010 (f.eks. de specielle bemærkninger til § 16) fremgår endvidere, at den i loven regulerede befordringspligt vedrører statens pligt til at befordre forsendelser i medfør af verdenspostkonventionen og postdirektivet, og at ministerens bemyndigelsesbestemmelser skal udnyttes på en sådan måde, at disse internationale forpligtelser sikres overholdt.

Dette er ligeledes anført i forarbejderne til den endnu tidligere postlov fra 1995 (forslag nr. L82 af 24. november 1994 til lov om postvirksomhed, de specielle bemærkninger til § 2). I postloven 1995 (lov nr. 89 af 8. februar 1995 om postvirksomhed) blev breve imidlertid defineret som *"adresserede forsendelser uanset indhold, når dette er lagt i konvolut eller lignende emballering (samt) adresserede skriftlige meddelelser, herunder postkort, med et individuelt indhold"*, jf. § 2, stk. 1, jf. § 3, stk. 1. Samme definition fremgår af § 1 i den tilhørende koncessionsbekendtgørelse (nr. 94 af 7. februar 1999).

2.1.2 Postdirektivet

Det første postdirektiv er fra 1997 (1997/67/EF), og befordringspligten skal ifølge artikel 3, stk. 4, bl.a. omfatte *"indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser på op til 2 kg"*. En postforsendelse defineres i artikel 2, nr. 6, som:

"adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal befordres af den befordringspligtige. Ud over brevforsendelser omfatter sådanne forsendelser bl.a. bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi."

Ved direktiv 2008/6 af 20. februar 2008 er den citerede nr. 6 ændret, således at ordene *"den befordringspligtige"* er ændret til *"en postbefordrende virksomhed."*

En brevforsendelse defineres i artikel 2, nr. 7 som:

"meddelelse i skriftlig form på et hvilket som helst fysisk medium, der skal befordres og omdeles til den adresse, afsenderen har angivet på selve forsendelsen eller på dens emballage. Bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter betragtes ikke som brevforsendelser."

2.1.3 Verdenspostkonventionen

Verdenspostkonventionen skelner imellem *"letter-post"* (breve) og *"parcel post"* (pakker). Ifølge artikel 12, stk. 2, er *"letter-post items"* bl.a.:

- *2. I. Priority items and non-priority items, up to 2 kilogrammes.*

- 2.2. *Letters, postcards, printed papers and small packets, up to 2 kilogrammes.*

Sådanne forsendelser reguleres af den til konventionen hørende "*Letter Post Regulation*". Det fremgår tillige eksplicit af konventionens artikel 1, nr. 9, at små pakker (small packets) henhører under "*Letter Post Regulations*".

Artikel 15 regulerer indholdet af postforsendelserne og oplister en række ting, som ikke kan sendes med posten, herunder i stk. 4, levende dyr. Undtaget herfra er imidlertid bier, igler og silkeorme (pkt. 4.2.1), visse nærmere angivne parasitter (pkt. 4.2.2) og visse nærmere angivne fluer (pkt. 4.2.3), der kan sendes som brevpost.

Tilsvarende indeholder artikel 4, pkt. 4.3.1, en eksplicit undtagelse for visse levende dyr, der kan fremsendes som "*parcels*".

Efter artikel 21, pkt. 1.1.1, er postoperatøren ansvarlig for bortkomst m.m. af "*registered items, ordinary parcels and insured items*".

Brevpost er yderligere reguleret i den senere tilkomne "*Letter Post Regulation*" og pakker i "*Parcel Post Regulation*". Der gælder ingen særlige minimumskrav til størrelsen af en pakke, jf. artikel RC (Parcel Post Regulation) 115, litra 3.

1.2 Trafik- og Byggestyrelsens vurdering

Efter ordlyden af udligningsbekendtgørelsen synes der umiddelbart at være et skriftlighedskrav knyttet til definitionen af breve. Dette kan i dansk ret spores tilbage til koncessionsbekendtgørelsen fra 2004 og er med samme formulering fastholdt i den gældende udligningsbekendtgørelse.

Et af hensynene bag lovændringen i 2004 var implementering af postdirektivet, og den nye brevdefinition i koncessionsbekendtgørelsen minder meget om definitionen i postdirektivet, herunder kravet om skriftlighed af meddelelsen. Samtidig har man dog i de tilhørende, meget udførlige, bilag til postloven (2004) netop beskrevet brevmarkedet, hvorved man opretholder '*distributionspost*', såsom bogpakker fra bogklubber, som en del heraf, og der ses ikke i forarbejderne at være stillet nogen krav til en skriftlig meddelelse i form af en ledsagende faktura eller andet eksplicit skriftlighedskrav.

Samtidig har hoveformålet med befordringspligten i dansk ret helt tilbage fra postloven (1995) været at sikre opfyldelsen af statens forpligtelser til postbefordring efter verdenspostkonventionen. Verdenspostkonventionen har ingen betingelser om skriftlighed i relation til breve. Tværtimod fremgår det eksplicit af konventionens artikel 15, at

bier, igler m.v. kan sendes under kategorien 'breve', hvilket ikke ville være foreneligt med et skriftlighedskrav.

Et afgørende kriterium efter verdenspostkonventionen synes i stedet at være ansvarsfordelingen ved bortkomst, tyveri og beskadigelse af en forsendelse, hvor postleverandøren i udgangspunktet er ansvarlig for pakker, men ikke for breve.

På den baggrund kan det afgørende for definitionen af henholdsvis breve og pakker ikke være indholdet af forsendelsen i den forstand, at en skriftlig meddelelse i en eller anden form er en betingelse for at anerkende, at der er tale om et brev.

Er der tale om indhold under 2 kg, kan der ifølge verdenspostkonventionen både være tale om et brev eller en pakke. I den situation kan man som forbruger hos Post Danmark A/S selv vælge, om forsendelsen skal være en pakke med dertilhørende forsikringer m.v., eller et almindeligt brev. Dette er fuldstændig i tråd med strukturen i verdenspostkonventionen og må være det afgørende kriterium ved vurderingen af, om der er tale om et brev eller en pakke.

Det understøttes yderligere af, at et nærmere angivet krav om skriftlighed ville udelukke visse forsendelser, som åbenlyst ikke af lovgiver har været tænkt undtaget. Eksempelvis kan nævnes blindeforsendelser, der, som nærmere anført nedenfor, altid kan fremsendes portofrit som brev. Der er imidlertid ikke noget tilhørende krav om, at blindeforsendelser skal indeholde en skriftlig meddelelse af en slags. Tværtimod er det specifikt anført i Post Danmark A/S' individuelle tilfaldelse af 30. maj 2016, bilag 1, at blindeforsendelser må indeholde eksempelvis papir til fremstilling af blindskrift eller materiale med lydoptagelser.

Hvis der gjaldt et skriftlighedskrav ville sådanne forsendelser netop falde uden for brevdefinitionen, uanset at der i øvrigt måtte være tale om en adresseret forsendelse på mindre end 2 kg.

Endelig må det også inddrages i den samlede vurdering, at brevhemmeligheden er en grundlovssikret rettighed. Et kriterium om, at et brev skal indeholde en skriftlig meddelelse i en eller anden form, vil derfor være helt umuligt at håndhæve i praksis. Postloven (2010) indeholder i §§ 11-12 regler om posthjemmelighed og en tavshedspligt for personer, der virker i en postvirksomhed.

En forsendelse må åbnes, hvis det hverken har været muligt at finde adressat eller afsender, men forsendelsen må ikke åbnes for at konstatere, om den opfylder et muligt krav om at indeholde meddelelser i skriftlig form.

Det er således Trafik- og Byggestyrelsens vurdering, at der ikke gælder noget krav om, at et brev skal indeholde en meddelelse på skrift.

Ved forsendelser under 2 kg tilbyder Post Danmark A/S både forsendelse som almindeligt, uforsikret brev og forsendelse som pakke med dertilhørende forsikringer etc., og forbrugernes valg af tjeneste er i den henseende afgørende for, om forsendelsen skal anses som et brev eller en pakke.

Ad 2) Omfanget af udligningsordningen – hvilke posttjenester skal medregnes?

På informationsmødet blev der ligeledes sat spørgsmålstegn ved, hvorvidt Post Danmark A/S' udækkede nettoomkostninger til omdeling her i landet af brevforsendelser fra udlandet samt gratis befordring af blindeforsendelser i det hele taget kunne indgå i opgørelsen af nettoomkostningerne ved varetagelsen af befordringspligten.

Baggrunden herfor var Trafik- og Byggestyrelsens skematiske gennemgang af Post Danmark A/S' beregning af nettoomkostningerne for brevområdet, hvori A-breve uden mulighed for konsolidering, herunder ankomne brev fra udlandet samt blindeforsendelser indgik som en relevant byrde.

Rationalet bag spørgsmålet var formuleringen af postlovens § 18, stk. 1, 2. pkt.: *"Nettoomkostningerne og deres finansiering opgøres separat for hver enkelt hovedtjeneste anført i § 14, stk. 3, nr. 1 og 3."* sammenholdt med § 18, stk. 2: *"Postvirksomheder, der ikke er pålagt befordringspligt, og som tilbyder en eller flere af de i § 14, stk. 3, nr. 1 eller 3, anførte tjenester, yder et økonomisk bidrag til en udligningsordning til dækning af nettoomkostningerne ved befordringspligten inden for hver af hovedtjenesterne i nr. 1 eller 3."*

2.1 Baggrund

Efter postlovens § 14, stk. 3, skal Post Danmark A/S tilbyde landsdækkende postbefordring af følgende posttjenester:

- 1) *Adresserede breve på op til 2 kg.*
- 2) *Adresserede dag-, uge- og månedsblade og lign., tidsskrifter samt adresserede forsendelser med et ensartet, trykt indhold, f.eks. kataloger og brochurer, på op til 2 kg.*
- 3) *Adresserede pakker på op til 20 kg, herunder en pakketjeneste henholdsvis med og uden omdeling.*
- 4) *Befordring af rekommanderede forsendelser og værdiforsendelser.*
- 5) *Befordring i indlandet af forsendelser fra udlandet og befordring af forsendelser til udlandet og til Færøerne og Grønland.*
- 6) *Gratis befordring af blindeforsendelser på op til 7 kg.*

Efter postlovens § 18, stk. 1, kan udligningsordningen aktiveres, hvis der ved udførelsen af de beforderingspligtige posttjenester dokumenteres nettoomkostninger, som udgør en urimelig økonomisk byrde for den beforderingspligtige virksomhed. I så fald skal nettoomkostningerne og deres finansiering opgøres separat for hver enkelt hovedtjeneste anført i § 14, stk. 3, nr. 1 og 3, dvs. adresserede breve på op til 2 kg og adresserede pakker på op til 20 kg, jf. ligeledes udligningsbekendtgørelsens § 3, 2. pkt.

Udligningsordningen omfatter ikke posttjenesten angivet i § 14, stk. 1, nr. 2, jf. de specielle bemærkninger til postlovens § 18 (forslag nr. L44 af 27. oktober 2010 til postlov, § 19), dvs. adresserede dag-, uge- og månedsblade og lign., tidsskrifter samt adresserede forsendelser med ensartet, trykt indhold, f.eks. kataloger og brochurer, på op til 2 kg.

Det fremgår af udligningsbekendtgørelsen § 4, stk. 1, 1. pkt., at nettoomkostningerne ved udførelsen af den pågældende hovedposttjeneste omfatter samtlige omkostninger, der er knyttet til og nødvendige for at opfylde beforderingspligten. Efter § 4, stk. 4, skal nettoomkostningerne ved de forskellige dele af beforderingspligten beregnes særskilt.

Efter § 18, stk. 2, omfatter udligningsordningen de postvirksomheder, som uden at være pålagt beforderingspligt tilbyder tjenester inden for de to hovedkategorier, henholdsvis breve og pakker.

2.2 Trafik- og Byggestyrelsens vurdering

I forarbejderne til postloven har lovgiver eksplicit løftet omdeling af adresserede dag-, uge og månedsblade m.v. ud af udligningsordningen. Ingen af de øvrige posttjenester omfattet af beforderingspligten er derimod undtaget herfra i loven eller forarbejderne.

På den baggrund må det stå klart, at udgifterne til de resterende fem posttjenester forudsættes indeholdt i den beregning af nettoomkostningerne, der ligger til grund for aktiveringen af udligningsordningen.

Posttjenesterne angivet i postlovens § 14, stk. 3, nr. 4-6, er alle specificeret i forhold til de overordnede angivelser af henholdsvis breve og pakker. For så vidt angår rekommanderede forsendelser og værdiforsendelser (nr. 4) samt forsendelser til og fra udlandet, Grønland og Færøerne (nr. 5) vil disse, afhængig af kundens valg af tjeneste hos Post Danmark A/S, kunne sendes som enten breve op til 2 kg eller pakker op til 20 kg.

Hvad angår blindeforsendelser (nr. 6) må disse veje op til 7 kg og kan derfor umiddelbart sendes som enten brev eller pakke, afhængig af vægten på den konkrete forsendelse. Efter Post Danmark A/S' forret-

ningsbetingelser (gældende fra 1. januar 2015), punkt 6, er blindeforsendelser imidlertid altid omfattet af betingelserne for A-breve. Tilsvarende fremgår det af den af Trafik- og Byggestyrelsen udstedte individuelle tilladelse til Post Danmark A/S af 30. maj 2016, bilag 1, at blindeforsendelser kan sendes portofrit, og at erstatningsreglerne for adresserede breve finder anvendelse for blindeforsendelser. Det er dog herved forudsat, at der er tale om et ikke-kommercielt forhold mellem afsender og modtager.

Uanset at blindeforsendelser i det omfang, de overstiger 2 kg, ikke umiddelbart falder under kategorien breve i postlovens forstand, må det derfor alligevel antages, at nettoomkostningerne hertil i relation til udligningsordningen, henhører under hovedposttjenesten 'breve' i postloven § 14, stk. 3, nr. 1.

På den baggrund er det Trafik- og Byggestyrelsens vurdering, at opgørelsen over nettoomkostningerne skal foretages separat for hver af hovedposttjenesterne, jf. postlovens § 18, stk. 1, og at nettoomkostningerne for de forskellige dele af beforderingspligten, herunder posttjenesterne i postlovens § 14, stk. 3, nr. 3-6, skal beregnes særskilt, jf. udligningsbekendtgørelsens § 4, stk. 4.

Ad 3) Hvordan kan en postvirksomhed tilbyde og udføre den pågældende hovedtjeneste på "lignende vilkår som den beforderingspligtige virksomhed"?

På informationsmødet blev der endvidere fra flere sider efterlyst nærmere retningslinjer for, hvordan en postvirksomhed kan tilbyde og udføre den pågældende hovedtjeneste (dvs. postbefordring af henholdsvis breve og pakker) "på lignende vilkår som den beforderingspligtige postvirksomhed", jf. § 18, stk. 2, i postloven.

Forud for mødet havde Dansk Erhverv blandt andet stillet følgende spørgsmål:

"Hvordan vil styrelsen vurdere om andre postvirksomheder tilbyder og udfører den pågældende hovedtjeneste på lignende vilkår som den beforderingspligtige postvirksomhed, og hvilke kriterier vil der i vurderingen blive lagt vægt på?"

3.1 Baggrund

Postlovens § 18, stk. 2, er sålydende:

Postvirksomheder fritages for bidrag, hvis de tilbyder og udfører den pågældende hovedtjeneste på lignende vilkår som den beforderingspligtige postvirksomhed.

Trafik- og Byggestyrelsen har tidligere tilkendegivet, at lovens forarbejder ikke umiddelbart kan bidrage med relevante fortolkningsbidrag.

I forbindelse med Folketingets behandling af postloven har ministeren i et svar til Transportudvalget tilkendegivet (spm. 4), at *"en pakkepostvirksomhed, der udbringer pakker i hele landet på lignende vilkår som Post Danmark A/S, ikke vil skulle bidrage til udligningsordningen."*

Der kan heller ikke indhentes fortolkningsbidrag fra postdirektivet eller andre internationale forskrifter på postområdet.

3.2 Trafik- og Byggestyrelsens vurdering

På brevområdet er "lignende vilkår" efter Trafik- og Byggestyrelsens opfattelse følgende:

1. landsdækkende postbefordring, herunder til/fra udkantsområder og øer,
2. postbefordring af breve til og fra udlandet,
3. indsamling af breve i et landsdækkende net enten af opstillede postkasser og/eller på postbetjeningssteder (detailhandel, tankstationer etc.),
4. mulighed for indlevering og efterfølgende omdeling af enkeltforsendelser,
5. muligheden for dag-til-dag befordring af indleverede enkeltforsendelser,
6. enhedstakster i hele landet,
7. gratis befordring af forsendelser til blinde mv.

Fortegnelsen er ikke udtømmende.

Da lovens tekst taler om både at tilbyde og udføre, bør der – efter Trafik- og Byggestyrelsens opfattelse – også stilles krav om, at en anden postvirksomhed skal leve op til visse kvalitetskrav à la dem, som i dag påhviler Post Danmark som befordringspligtig postvirksomhed.

Ad 4) Hvorfor er udgiften til tidligere tjenestemænd identificeret som en "byrde" og dermed indgår i beregningen af udligningsbidraget?

På informationsmødet blev der ydermere sat spørgsmålstegn ved, hvorfor udgiften til tidligere tjenestemænd er identificeret som en "byrde" og dermed indgår i beregningen af udligningsbidraget.

Forud for mødet havde Dansk Erhverv blandt andet stillet følgende spørgsmål:

"Er styrelsen enig i, at det ikke er en del af den gældende befordringspligt, at den befordringspligtige virksomhed skal have tidligere tjenestemænd ansat?"

Og

"Med hvilken lovhjemmel mener styrelsen, at man kan pålægge andre postvirksomheder at medfinansiere Post Danmarks udgifter til tidligere tjenestemænd"

4.1 Baggrund

Ved Post Danmarks omdannelse til A/S i 2002 overtog aktieselskabet samtlige rettigheder og forpligtelser, herunder såvel befordringspligten som forpligtelserne over for tjenestemænd og de tidligere tjenestemænd, der havde valgt at gå over til ansættelse på overenskomstvilkår med særlige rettigheder.

Ifølge advokatfirmaet Lett's vurdering og den tværministerielle rapport fra november 2003 "Overvejelse om fremtidens postpolitik"¹, fremgår det bl.a., at lønomkostningerne ved tidligere tjenestemænd er højere end for overenskomstansatte medarbejdere. Post Danmark A/S har derfor en højere lønomkostningsstruktur end konkurrerende postvirksomheder. Endvidere fremgår det, at afskedigelser af tjenestemænd kan udgøre en betydelig finansiel byrde for Post Danmark A/S i forhold til konkurrerende postvirksomheder. Herudover er der flere steder i rapporten anført, at planerne om at reducere eller afskaffe eneretten ikke kan ses isoleret fra Post Danmark A/S' forpligtelser over for tjenestemændene og de tidligere tjenestemænd.

Det kan i tilknytning hertil anføres, at Transport- og Bygningsministeriet har oplyst, at Post Danmark A/S hverken i forbindelse med omdannelsen til selvstændig offentlig virksomhed (1995), omdannelse til aktieselskab (2002) eller i forbindelse med fusionen med Posten AB (2009) har modtaget økonomisk kompensation fra den danske stat for merudgifter i forbindelse med de i Post Danmark A/S ansatte tjenestemænd eller tidligere tjenestemænd, der nu er ansat med særlige rettigheder.

Det fremgår af bilag 1 til postdirektivet og udligningsbekendtgørelsen, at der ved beregningen af udligningsbidraget skal tages hensyn til alle direkte og indirekte fordele knyttet til befordringspligten. Det må tilli-

¹ Medtaget som bilag til 2004-loven om postbefordring, jf. lovforslag nr. L121/2003.

ge indebære, at der tilsvarende skal tages hensyn til alle direkte og indirekte ulemper.

Det kan endvidere oplyses, at Swiss Economics i en rapport om udligningsordningen har anført, at de særlige omkostninger til tjenestemænd bør medtages i beregningen af nettoomkostningerne, idet disse omkostninger har karakter af såkaldte "legacy costs", som historisk er tæt knyttet til befordringspligten.

Tjenestemændene i Post Danmark A/S – som Post Danmark A/S har "arvet"/er blevet dem påtvunget – betyder, at Post Danmark A/S dels har højere lønomkostninger end konkurrerende postvirksomheder, dels har betydelige merudgifter ved nødvendige tilpasninger på grund af retten til rådighedsløn i 3 år ved stillingsnedlæggelser.

4.2 Trafik- og Byggestyrelsens vurdering

På baggrund af ovenstående er det Trafik- og byggestyrelsens vurdering, at Post Danmark A/S' forpligtelser over for tjenestemændene er en ulempe (byrde) for Post Danmark A/S set i forhold til konkurrerende postvirksomheder. Derfor er omkostningerne til tidligere tjenestemænd medtaget i beregningen af nettoomkostningerne ved befordringspligten.

Byrden beregnes dels som forskellen mellem rådighedsløn ved afsked af tidligere eller udlånte tjenestemænd i forhold til, hvad omkostningen ville have været, hvis de pågældende havde været ansat på overenskomstvilkår, og dels den ekstra lønomkostning, der er til de tidligere tjenestemænd/udlånte tjenestemænd i forhold til ansatte på overenskomstvilkår.

Byrden vedrørende tjenestemænd i 2014 – som kan henføres til brevområdet – er opgjort til 86 mio. kr.

I tilknytning hertil kan det oplyses, at KPMG har foretaget afstemninger mellem de data, som Post Danmark A/S har anvendt i opgørelserne og relevante datakilder, herunder de af Post Danmark A/S udarbejdede interne opgørelser over de ekstra lønomkostninger samt meromkostninger ved afskedigelse af tidligere tjenestemænd/udlånte tjenestemænd.

Ad 5) Hvordan er nettoomkostningerne opgjort?

Forud for informationsmødet havde Dansk Erhverv bl.a. stillet følgende 4 spørgsmål i relation til opgørelse af nettoomkostninger.

1. *"Er beregningen af nettoomkostninger foretaget på baggrund af nettoomkostninger for de fire identificerede byrder (frimærkefrankerede breve, A-breve uden mulighed for konsolidering, tidligere tjenestemænd, blindeforsendelser) eller på baggrund af hele Post Danmarks hovedproduktområde for adresserede breve?"*
2. *"Hvordan har styrelsen vurderet de markedsmæssige fordele Post Danmark samlet set har ved at oppebære befordringspligten og herunder de fire identificerede byrder [fordele]?"*
3. *"Hvordan har styrelsen vurderet om Post Danmark er en omkostningseffektiv virksomhed? Er der foretaget sammenligninger med omkostningseffektiviteten i sammenlignelige befordringspligtige postselskaber i andre lande?"*
4. *"Hvordan har det påvirket opgørelsen af nettoomkostninger på brevområdet, at Post Danmark samlet set havde overskud på befordringspligten før ekstraordinære poster?"*

Ad 5.1) Trafik- og Byggestyrelsens besvarelse

Trafik- og Byggestyrelsen kan hertil oplyse, at nettoomkostningerne er opgjort på baggrund af de fire identificerede byrder:

1. Frimærkefrankerede breve
2. A-breve uden mulighed for konsolidering
3. Tidligere tjenestemænd
4. Blindeforsendelser.

Frimærkefrankerede breve

For så vidt angår de frimærkefrankerede breve anfører Post Danmark A/S, at de høje leveringsomkostninger, der er ved omdeling af post til visse geografiske områder og videokodning af breve, der ikke kan læses maskinelt, bl.a. resulterer i, at servicering af segmentet ikke kan ske på almindelige forretningsmæssige vilkår, og dermed ikke giver overskud. Post Danmark A/S oplyser, at såfremt virksomheden ikke var pålagt befordringspligt, ville de frimærkefrankerede breve ikke blive omdelt i geografiske områder med høje nettoliveringsomkostninger. Byrden er opgjort til 73,0 mio. kr.

A-breve uden mulighed for konsolidering

Ifølge Post Danmark A/S afleveres størstedelen af A-breve uden mulighed for konsolidering. Kravet om omdeling dagen efter, at forsendelsen er ankommet i Post Danmark A/S' produktionssystem, har ifølge Post Danmark A/S stor betydning for en omkostningseffektiv tilrettelæggelse af produktionen og distributionen, og forhindrer en yderligere udnyttelse af stordriftsfordele. Det anføres endvidere af Post Danmark A/S, at det udgør en byrde at omdele post til geografiske områder med høje leveringsomkostninger.

93 pct. af A-brevene skal være omdelt dagen efter, de er indleveret. Det betyder, at størstedelen af A-brevene afleveres som soloaflevering. Forsendelserne må kun produktionsstyres, såfremt det betyder, at Post Danmark A/S fortsat kan overholde servicekravet om dag-til-dag omdeling. Post Danmark A/S oplyser, at de opretholder en nødvendig reservekapacitet² for ikke at ifalde bod. Byrden er opgjort til 86,2 mio. kr.

Tidligere tjenestemænd

Post Danmark A/S har i beregningen medtaget den ekstra lønomkostning og de meromkostninger, der vil være ved afskedigelser for tidligere tjenestemænd i 2014 sammenlignet med omkostninger ved afskedigelser af overenskomstansatte i 2014.

Post Danmark A/S anfører, at tjenestemænd har været nært knyttet til Post Danmark A/S' særlige status som befordringspligtig postvirksomhed. Ved omdannelsen af Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet i 1995 til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) fortsatte tjenestemænd uændret som tjenestemandsansatte med de dertil hørende rettigheder og forpligtelser. Staten havde og har fortsat ansvaret for, at der tilbydes landsdækkende basale posttjenester, og Post Danmark A/S er derfor pålagt landsdækkende befordringspligt. Som modvægt til denne befordringspligt blev Post Danmark A/S tildelt eneret til befordring af adresserede breve under 100 gram.

Samtidig med den gradvise liberalisering af brevmarkedet og med den nye postlovs ikrafttræden den 1. januar 2011 (lov nr. 1536 2011) blev Post Danmark A/S eneret til befordring af breve op til 50 gram ophævet. Det vil sige, at andre postvirksomheder nu også kunne tilbyde befordring af små breve.

I 2002 blev Post Danmark A/S omdannet til et aktieselskab. Herved skabtes et mere hensigtsmæssigt grundlag for, at Post Danmark A/S kunne agere på et marked præget af øget liberalisering, konkurrence,

² EU-Kommissionens afgørelse af 20. marts 2001, omtalt som Deutsche Post afgørelsen, hvor begrebet anvendes første gang.

internationalisering, brancheglidning og koncentration, f.eks. i form af indgåelse af alliancer og partnerskaber samt virksomhedsopkøb. Ved opløsningen af den selvstændige offentlige virksomhed, Post Danmark A/S, overtog Post Danmark A/S pligten overfor tjenestemænd og dem, der havde valgt at overgå til ansættelse på overenskomstvilkår med særlige rettigheder. Post Danmark A/S forpligtede sig til at refundere staten løn m.v. for udlånte tjenestemænd, foruden de særlige omkostninger til de tidligere tjenestemænd på særlige vilkår. Post Danmark A/S indbetalte 1.738 mia. kr. til staten til reduktion af den løbende pensionsindbetaling for tidligere tjenestemænd, som dækker over de løbende pensionsbidrag, som ville have været foretaget. Staten afholder udgifterne til pension efter bestemmelserne i tjenestemandspensionslovgivningen. Hvis Post Danmark A/S går konkurs eller vælger at afskedige alle tjenestemandsansatte, betaler staten, efter påkrav og med fuld anmeldelsesret i konkursboet, rådighedsløn eller ventepenge. Omkostningen er beregnet til 86,5 mio. kr.

Blindeforsendelser

Ifølge Post Danmark A/S har ingen andre postoperatører valgt at tilbyde blindeforsendelser gratis. Trafik- og Byggestyrelsen bemærker, at der ikke genereres omsætning ved dette segment. Byrden er opgjort til 3,3 mio. kr.

Ad 5.2 Trafik- og Byggestyrelsens besvarelse

Det er Trafik- og Byggestyrelsens opfattelse, at følgende fordele indgår i vurderingen af de markedsmæssige fordele, som Post Danmark A/S samlet set har ved at oppebære befordringspligten.

Det er Trafik- og Byggestyrelsens opfattelse, at beregningerne er opgjort korrekt og at fordelene kan medtages i beregningen af nettoomkostningerne.

Post Danmark A/S har identificeret følgende fordele:

- Moms
- Immaterielle aktiver
- Øvrige fordele
 - o Rentefrie lån ved ubrugte frimærker
 - o Undtagelser i forhold til told og moms

Moms

Post Danmark A/S er delvist fritaget fra moms, da befordringspligtige produkter ikke er momspligtige. Ingen af Post Danmark A/S' konkurrenter er fritaget for moms på befordringspligtige produkter.

Post Danmark A/S har udarbejdet en vurdering vedrørende momsfordel ved befordringspligten 2014, som indeholder en analyse af den

umiddelbare økonomiske effekt på Post Danmark A/S i en situation, hvor der ikke længere er momsfrigtagelse for tjenester underlagt befordringspligt.

Ifølge Post Danmark A/S findes der ikke nogen eksakt viden på området, hvorfor beregningerne bygger på en række vurderinger. Vurderingerne er baseret på erfaringer fra tidligere prisstigninger og efterfølgende kundereaktioner, analyserapport fra 2005 udarbejdet på området i samarbejde med konsulentvirksomheden, Marked Consult samt Post Danmark A/S' egne grunddata om omsætning på kundeniveau. Da der er en væsentlig følsomhed forbundet med disse vurderinger, er resultatet suppleret med en følsomhedsanalyse. Fordelen er opgjort til 68,6 mio. kr.

Det er Trafik- og Byggestyrelsens opfattelse, at fordelene kan medtages i opgørelsen af nettoomkostninger, særligt fordi det er en fordel der knytter sig direkte til befordringspligten.

Immaterielle fordele

Mediebureauet OMD har beregnet værdien af den del af Post Danmark A/S' varemærke og synlighed i markedet, der kan knyttes til befordringspligten. Værdien er opgjort til at omfatte trafikken omkring kontaktpunktet, værdien af eksponeringen og den fysiske størrelse af kontaktpunktet. De immaterielle fordele er opgjort til 25,7 mio. kr.

Øvrige fordele

Post Danmark A/S har vurderet følgende øvrige fordele:

- efterspørgselskomplimentaritet
- stordriftsfordele
- rentefrie lån ved ubrugte frimærker
- forhandlingskraft
- tilstedeværelse alle vegne
- filateli
- befordringspligtig virksomhed foretrækkes
- strategisk finansiering og ekspansion
- kunders life cycle effect
- ret til at opsætte postkasser
- modtagerdatabase
- undtagelser i forhold til told og moms
- ejerskab over postkasser

Samlet set udgør de øvrige fordele 1,6 mio. kr.

Strategisk finansiering og ekspansion er ikke medtaget som følge af, at Post Danmark A/S ikke har overskud på det befordringspligtige område. Produktøkonomiregnskabet dokumenterer dette.

Kunders life cycle effect, dvs. ulønsomme kunder der kan udvikle sig til at blive lønsomme kunder, har været ikkeeksisterende for Post Danmark A/S. Post Danmark A/S fremfører et brevfald på mellem 10 og 12 pct. samt, at nye virksomheder oftest anvender digitale løsninger.

Modtagerdatabasen vurderes ikke at udgøre en økonomisk fordel for Post Danmark A/S. Det samme gør sig gældende for stordriftsfordele, som Post Danmark A/S ikke har haft værdi af, da det mere eller mindre ikke har været muligt at tilpasse produktionsapparatet med samme hastighed som brevfaldet. I vurderingen af Post Danmark A/S' *tilstedeværelse alle vegne* udgør en fordel, er der foretaget analogier i forhold til magasinpostmarkedet, som viser, at der er stor villighed til at anvende andre distributører end Post Danmark A/S på trods af, at disse ikke er landsdækkende.

For så vidt angår at den *befordringspligtige virksomhed foretrækkes*, er der ligeledes foretaget analogier i forhold til magasinpostmarkedet, som viser, at Post Danmark A/S ikke bliver foretrukket fremfor andre postvirksomheder.

For så vidt angår rentefrit lån ved ubrugte frimærker opgøres fordelene til 1,1 mio. kr.

Retten til at opsætte postkasser er allerede indregnet i beregning frimærkefrankerede breve, hvorfor denne ikke er medtaget.

Undtagelser i forhold til told og moms opgøres til 500.000 kr., som stammer fra ca. 150.000 toldforsendelser.

En række af de øvrige fordele er ikke opgjort ifølge Post Danmark A/S både, fordi de ikke har kunnet opgøres realistisk og desuden falder uden for opgørelsesmetoden. Det gør sig gældende for Post Danmark A/S' *tilstedeværelse alle vegne*, som vurderes til at have en værdi der ikke kan kvantificeres. Andre på baggrund af at der ikke foreligger retningslinjer eller eksempler på konkrete beregninger af værdien. Dette gør sig gældende for *efterspørgselskomplimentaritet³*, *forhandlingskraft og ejerskab over postboks*.

Filateli er opgjort til ikke at udgøre en fordel, som ved udtræk fra produktregnskabet viser en negativ værdi. Post Danmark A/S har på denne baggrund valgt ikke at medtage denne i beregningen af fordele.

³ Mere salg af ikke befordringspligtige produkter som modvægt til salget af befordringspligtige produkter.

Ad 5.3 Trafik- og Byggestyrelsens besvarelse

Det skal for god ordens skyld bemærkes, at Trafik- og Byggestyrelsen *ikke* skal vurdere, om Post Danmark er en omkostningseffektiv virksomhed. Trafik- og Byggestyrelsens opgaver i medfør af bekendtgørelse nr. 725 af 24. juni 2011 om en udligningsordning til finansiering af befordringspligten er følgende:

På baggrund af Post Danmark A/S' dokumentation skal Trafik- og Byggestyrelsen kontrollere, om Post Danmark A/S' beregning af nettoomkostningerne er korrekt opgjort.

Ligeledes skal Trafik- og Byggestyrelsen træffe afgørelse om nettoomkostningernes størrelse samt afgøre, hvorvidt de udgør en urimelig økonomisk byrde for Post Danmark A/S.

Under forudsætning af antal adresserede befordrede forsendelser og nettoomkostningernes størrelse skal Trafik- og Byggestyrelsen opgøre det økonomiske bidrag pr. forsendelse fra de ikke-befordringspligtige postvirksomheder samt opgøre udligningsbidraget, som tilfalder Post Danmark A/S.

Trafik- og Byggestyrelsen skal opkræve og inddrive bidragene fra postvirksomhederne og udbetale de indgåede udligningsbidrag til Post Danmark A/S.

Ad 5.4 Trafik- og Byggestyrelsens besvarelse

Det skal bemærkes, at Post Danmark A/S alene har søgt om bidrag fra udligningsordningen til dækning af nettoomkostningerne ved befordringspligten for hovedtjenesten *breve*.