
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Post Danmark A/S

September
2010

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om Post Danmark A/S (beretning nr. 16/04)

1. september 2010

RN A409/10

I. Indledning

1. Med dette notat følger jeg op på mit notat til Statsrevisorerne af 9. december 2005 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om Post Danmark A/S. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2004, s. 223-224.

2. I notatet fandt jeg generelt Post Danmark A/S' initiativer tilfredsstillende. Jeg tilkendegav i notatet, at jeg fortsat ville følge det videre forløb i sagen, herunder den videre domstolsbehandling og Europa-Kommissionens behandling af spørgsmålet om statsstøtte. Herudover ville jeg følge færdiggørelsen og indførelsen af de nye konkurrenceretlige regler og regnskabsreglementet for Post Danmark A/S samt indførelsen af den nye prissætningsmodel for adresseløse forsendelser og orientere Statsrevisorerne herom.

3. Dette notat indeholder en kort redegørelse for retssagerne (kap. II), for Europa-Kommissionens behandling af spørgsmålet om statsstøtte (kap. III) og en opfølgning på færdiggørelsen og indførelsen af de nye konkurrenceretlige regler og regnskabsreglementet for Post Danmark A/S (kap. IV). Endelig er der foretaget en opfølgning vedrørende indførelsen af den nye prissætningsmodel for adresseløse forsendelser (kap. V) og givet en orientering om nye sager og forhold (kap. VI).

4. Oplysningerne til brug for udarbejdelsen af notatet er fortrinsvist indhentet ved korrespondance med Transportministeriet og Konkurrencestyrelsen. Revisionsgennemgangen baserer sig endvidere på Post Danmark A/S' interne revisions revisionsprotokoller.

II. Retssagerne

5. Spørgsmålene om *diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter* og om *urimeligt lave priser ("predatory pricing")*, jf. pkt. 1, litra a og b, i mit notat af 9. december 2005, blev som anført i notatet afgjort af Konkurrenceankenævnet ved en kumuleret sag den 1. juli 2005. Visse elementer af Konkurrenceankenævnets afgørelse blev af sagens parter indbragt for Østre Landsret. Forbruger-Kontakt a-s frafaldt efterfølgende den sag, som selskabet havde anlagt mod konkurrencemyndighederne vedrørende urimeligt lave priser ("predatory pricing").

Østre Landsret tiltrådte i sin dom af 21. december 2007 konkurrencemyndighedernes afgørelse om, at Post Danmark A/S havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark ved i 2003 og 2004 at anvende forskellige priser over for selskabets egne kunder og Forbruger-Kontakt a-s' tidligere kunder uden at kunne omkostningsbegrunde disse forskelle.

6. I januar 2008 ankede Post Danmark A/S Østre Landsrets dom til Højesteret, der afsagde kendelse den 24. februar 2009 om at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for EF-domstolen (nu EU-domstolen):

Skal EF-traktatens artikel 82 fortolkes således, at en dominerende befordringspligtig postvirksomheds selektive prisnedsættelse til et niveau lavere end postvirksomhedens gennemsnitlige samlede omkostninger, men over virksomhedens gennemsnitlige inkrementelle omkostninger, kan udgøre et ekskluderende misbrug, såfremt det lægges til grund, at priserne ikke er sat på dette niveau med det formål at eliminere en konkurrent?

Højesteretssagen blev herefter udsat på dette grundlag, indtil en præjudiciel afgørelse fra EU-domstolen foreligger. Endelig dom i Højesteret vil derfor kunne trække ud, og der vil tidligst kunne forventes afsagt Højesteretsdom i denne sag engang i 2011.

7. I tilslutning til spørgsmålet om diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter anlagde Forbruger-Kontakt a-s en erstatningssag ved Østre Landsret i januar 2006. Landsretten afsagde dom i sagen den 20. maj 2009, hvorved Post Danmark A/S blev dømt til at betale 75 mio. kr. i erstatning til Forbruger-Kontakt a-s på grund af Post Danmark A/S' konkurrencestridige adfærd. Post Danmark A/S har anket erstatningsdommen til Højesteret. Sagens udfald vil i høj grad afhænge af udfaldet af besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål omtalt ovenfor.

8. De i notatet af 9. december 2005, pkt. 1, omtalte spørgsmål under litra c (*aftaler med urimelig lang løbetid*) og litra d, 1) (*krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge*), blev som omtalt afvist af Konkurrencerådet. Sagerne kunne ikke ankes til Konkurrenceankenævnet.

9. Jeg vil fortsat følge udfaldet af de 2 sager for Højesteret.

III. Europa-Kommissionens behandling af spørgsmålet om ulovlig statsstøtte

10. Det sidste spørgsmål i notatet af 9. december 2005, pkt. 1, litra d, 2) (*ulovlig statsstøtte*) lå til behandling i Europa-Kommissionen. Transportministeriet har oplyst, at sagen fortsat er under behandling i Europa-Kommissionen. Sagen vedrører en klage fra Forbruger-Kontakt a-s vedrørende ulovlig krydssubsidiering.

11. Jeg vil derfor fortsat følge udfaldet af sagen i Europa-Kommissionen.

12. Transportministeriet har endvidere oplyst, at der har været yderligere 3 statsstøttesager i Europa-Kommissionen vedrørende Post Danmark A/S. Det drejer sig om 2 klager over den daværende bladtillskudsordning og en klage fra Forbruger-Kontakt a-s over samme. De 2 første sager er efterfølgende løst ved forlig mellem klagerne og Transportministeriet, mens den sidste sag er lukket, da klagen er trukket tilbage. Ingen af de 3 sager har været omtalt i beretning nr. 16/04 eller i mit notat af 9. december 2005, da sagerne tidsmæssigt ligger uden for Rigsrevisionens undersøgelse. Sagerne skal derfor ikke behandles yderligere her.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er bekendt med, at der skulle være andre statsstøttesager vedrørende Post Danmark A/S, der fortsat ligger til behandling i Europa-Kommissionen.

IV. Opfølgning på færdiggørelsen og indførelsen af de nye konkurrenceretlige regler og regnskabsreglementet for Post Danmark A/S

13. Det fremgik af mit notat af 9. december 2005, at jeg ville følge færdiggørelsen og indførelsen af de nye konkurrenceretlige regler og regnskabsreglementet for Post Danmark A/S.

14. De hidtidige konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark A/S trådte i kraft den 1. januar 1996. Disse regler er siden ændret/justeret, så de er i overensstemmelse med det overordnede direktivregelsæt omtalt nedenfor vedrørende regnskabsreglementet for Post Danmark A/S. Opdateringen er foretaget, så der nu alene er ét regelsæt, nemlig et regnskabsreglement.

15. Ved brev af 17. januar 2007 blev Folketinget orienteret om den endelige udformning af regnskabsreglementet, jf. endelig besvarelse af Trafikudvalgets spørgsmål nr. 423.

Transportministeriet har oplyst, at den valgte løsning bl.a. blev til på baggrund af en politisk aftale i 2004 om den fremtidige postbefordring. Det fremgik af aftalen, at det var hensigten, at regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige retningslinjer skulle bortfalde. De senere afgørelser i sagen mellem Post Danmark A/S og Forbruger-Kontakt a-s om adresseløse forsendelser og lokale ugeaviser viste, at konkurrencemyndighederne havde de nødvendige værktøjer til at træffe afgørelse i konkurrencesager vedrørende Post Danmark A/S. På den baggrund vurderede Transportministeriet – i enighed med konkurrencemyndighederne – at der ud fra konkurrenceretlige betragtninger ikke var behov for opretholdelse af regnskabsreglementet og de tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer. EU's postdirektiv indeholder imidlertid en række krav til regnskabsførelsen for befordringspligtige postvirksomheder. Derfor var der fortsat et behov for en særlig konkurrenceretlig regulering. Dette understreges bl.a. af præamblen i det nuværende regnskabsreglement, hvoraf det fremgår, at reglementet ikke regulerer prissætningen af Post Danmark A/S' produkter.

16. Præamblen til regnskabsreglementet definerer formålet med reglementet og grænsefladen over for den almindelige konkurrencelovgivning. Formålet med regnskabsreglementet er at udmønte bestemmelserne om regnskabsmæssige forhold og krydssubsidiering i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet som ændret ved direktiv nr. 2002/39/EF af 10. juni 2002. Senest er der sket ændring ved direktiv nr. 2008/06/EF af 20. februar 2008, idet dette 3. postdirektiv skal være implementeret af flertallet af medlemsstaterne, herunder Danmark, inden udgangen af 2010. De resterende medlemsstater har fået en 2 år længere frist. EU's postmarked vil herafter være åbnet helt.

Reglementet indeholder krav til udarbejdelsen, opbygningen og indholdet af Post Danmark A/S' produktøkonomiregnskaber.

Det nye regnskabsreglement havde virkning fra regnskabsåret 2006.

17. Transportministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionen – på baggrund af en række drøftelser med den danske stat vedrørende udformningen af det nye regnskabsreglement – har tilkendegivet, at det ikke var nødvendigt med en notifikation vedrørende det nye regelsæt, men at Europa-Kommissionen alene skulle orienteres om disse regelsæt. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet via den danske repræsentation i Bruxelles den 26. februar 2007 orienterede Europa-Kommissionen om det nye regnskabsreglement. Europa-Kommissionen har kvitteret for modtagelsen den 1. marts 2007.

18. Den interne revision i Post Danmark A/S har fulgt op på anvendelsen af hele det nye regelsæt, jf. mit notat af 9. december 2005, sidst i pkt. 4.

Det fremgår af den interne revisions revisionsprotokol fra marts 2008, at den interne revision løbende har analyseret og vurderet grundlaget for kalkulationsværktøjerne og de udarbejdede løsningsforslag, og at det er den interne revisions vurdering, at projektets dokumentationsmateriale, der skal understøtte kalkulationsværktøjet, er hensigtsmæssigt opbygget og indeholder relevante og dokumenterede informationer om omkostningsfordelingerne for de enkelte produkter. På den baggrund anser den interne revision punktet for afsluttet.

19. Jeg kan konstatere, at der ikke er udestående spørgsmål om regelsættene og deres korrekte anvendelse. Dette finder jeg tilfredsstillende.

V. Opfølgning på indførelsen af den nye prissætningsmodel for adresseløse forsendelser

20. Det fremgik af mit notat af 9. december 2005, at jeg ville følge indførelsen af de nye regelsæt inkl. den nye prissætningsmodel for adresseløse forsendelser.

21. Som hovedregel gælder den almindelige konkurrencelovgivning for Post Danmark A/S' prissætning af produkter parallelt med regnskabsreglementet. En undtagelse herfra gælder, når Post Danmark A/S' prissætning er en direkte eller nødvendig følge af reguleringen i lov om postbefordring, fx taksterne på eneretsområdet, der er underlagt en prisloftmodel. Konkurrencelovgivningens regler må ligeledes vige i tilfælde, hvor en eventuel konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

22. Post Danmark A/S' prissætningsmodel er udarbejdet efter det tilsagn, som Post Danmark A/S afgav over for Konkurrencerådet, jf. pkt. 2 i mit ovennævnte notat. Tilsagnsmodellen betyder, at priser og rabatter fastsættes ud fra objektive kriterier baseret på selskabets omkostninger. Tilsagnet sikrer bl.a. ligebehandling af alle Post Danmark A/S' kunder.

Efterfølgende har Post Danmark A/S foretaget små ændringer i modellen, hvilket ikke har givet anledning for Konkurrencestyrelsen til at komme med bemærkninger, jf. pkt. 24 nedenfor.

23. Prissætningsmodellen indskrænker prisspændet mellem de forskellige storkunder væsentligt, og priserne fastsættes ud fra objektive kriterier. Den nye prisstruktur modvirker bl.a., at Post Danmark A/S behandler konkurrenternes tidligere kunder bedre end selskabets tilsvarende eksisterende kunder, ligesom modellen sikrer, at ensartede kunder behandles ens.

24. Post Danmark A/S har over for Transportministeriet oplyst, at Post Danmark A/S den 23. februar 2005 afgav et tilsagn til Konkurrencerådet vedrørende en ny prisstruktur til afregning af nettopriskunder. Prismodellen gælder for samtlige kunder, som årligt sender mere end 0,5 mio. adresseløse forsendelser, og hvor forsendelserne vejer under 100 g.

Tilsagnet udløb den 31. december 2006. I perioden 2007-2009 valgte Post Danmark A/S at videreføre strukturen i prismodellen, hvor prisen konstrueres af en grundpris og en række tillæg. Denne model videreføres også i 2010, idet det såkaldte modtagergruppertilæg dog justeres i sin struktur i overensstemmelse med omkostningsdannelsen.

25. Den interne revision i Post Danmark A/S har fulgt op på anvendelsen af den nye prissætningsmodel, jf. mit notat af 9. december 2005, sidst i pkt. 4.

Det fremgår af den interne revisions revisionsprotokol fra marts 2007, at den interne revision i tidligere protokoller har anført, at de givne tilsagn til Konkurrencestyrelsen vedrørende prissætning af adresseløse forsendelser for aftaleåret 2005 i al væsentlighed er implementeret korrekt og anvendes som forudsat ved prissætningen af adresseløse forsendelser for 2005. Revisionen har givet anledning til en række anbefalinger omfattende de etablerede processer i ErhvervsKunder (EK), og EK har implementeret disse anbefalinger ultimo 2006. Den interne revision har på den baggrund noteret punktet som afsluttet på listen over udestående anbefalinger.

26. Jeg finder det tilfredsstillende, at prissætningsmodellen nu er i overensstemmelse med konkurrencemyndighedernes krav vedrørende adresseløse forsendelser.

VI. Nye sager og forhold

27. Jeg skal for en ordens skyld oplyse, at Post Danmark A/S siden beretningens afgivelse har måttet justere sin prissætning vedrørende *magasinpost* (magasinpost er et produkt, som henvender sig til kunder, der har behov for at sende kataloger, ugeblade o.l., der udkommer med et fast antal årlige udsendelser), efter at Konkurrencerådet den 30. august 2007 afgjorde, at selskabet havde misbrugt sin dominerende stilling i perioden 2004-2005 og foretaget ulovlig diskrimination mellem sine kunder. Afgørelsen blev ikke anket. På den baggrund har Post Danmark A/S den 1. oktober 2007 offentliggjort nye priser og vilkår for magasinpost gældende fra den 1. januar 2008. Denne sag ligger tidsmæssigt uden for Rigsrevisionens undersøgelse.

28. Aktierne i Post Danmark A/S blev i juni 2009 overdraget til det svenske selskab Posten Norden AB, der tillige ejer det svenske Posten AB. Posten Norden AB er herefter ejet af den svenske stat med 60 % og af den danske stat med 40 %, men stemmerne er fordelt med 50 % til hver af de 2 ejere. Post Danmark A/S er derfor i dag et datterselskab til Posten Norden AB.

Fusionen blev forelagt Finansudvalget ved Akt 195 16/4 2009 som fortroligt aktstykke I. Fortroligheden er efterfølgende ophævet.

Jeg har adgang til at foretage gennemgang af Posten Norden AB's regnskaber. Gennemgangen foretages på baggrund af de regnskaber og det regnskabsmateriale, som transportministeren har adgang til, og materialet indhentes gennem ministeriet. Tidligere kunne jeg gå direkte til Post Danmark A/S som følge af, at staten (ministeren) havde bestemmende indflydelse, hvilket ikke længere er tilfældet.

Jeg vil på baggrund af en sådan gennemgang kunne afgive notat eller beretning til Statsrevisorerne.

VII. Afslutning

29. Jeg finder det tilfredsstillende, at der ikke længere er udestående spørgsmål omkring regnskabsreglementet og konkurrencereglerne i øvrigt vedrørende Post Danmark A/S, og at reglerne anvendes korrekt.

30. Jeg finder det ligeledes tilfredsstillende, at prissætningsmodellen nu er i overensstemmelse med konkurrencemyndighedernes krav vedrørende adresseløse forsendelser.

31. Statsstøttesagen ved Europa-Kommissionen, som er Forbruger-Kontakt a-s' klage vedrørende ulovlig krydssubsidiering, er fortsat under behandling.

32. Jeg finder det vigtigt at gøre opmærksom på, at det er et ledelsesansvar at sørge for, at konkurrencereglerne overholdes, og at ejerne (selskabsaktionærerne) i sidste ende kan lide såvel økonomisk som ikke økonomisk skade, når reglerne ikke overholdes.

33. Afledt af beretningssagen er der et udestående spørgsmål om, hvorvidt Østre Landsrets dom af 21. december 2007 bliver stadfæstet af Højesteret. Dette vil formentligt afhænge af udfaldet af den præjudicielle forelæggelse for EU-domstolen. I tilknytning hertil vil også spørgsmålet om erstatning til Forbruger-Kontakt a-s blive afklaret, da den omtalte Østre Landsretsdom af 20. maj 2009 ligeledes er anket til Højesteret af Post Danmark A/S. Begge sager vedrører det i beretningssagen behandlede spørgsmål, om Post Danmark A/S eventuelt har misbrugt sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser.

34. Jeg vil derfor følge udviklingen på følgende områder:

- sagen ved Europa-Kommissionen
- udfaldet af de 2 sager for Højesteret.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo