
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Post Danmark A/S

Maj
2014

revision
revision

revision

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

9. maj 2014

RN 1406/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Post Danmark A/S (herefter Post Danmark), som blev indledt med en beretning i 2005.

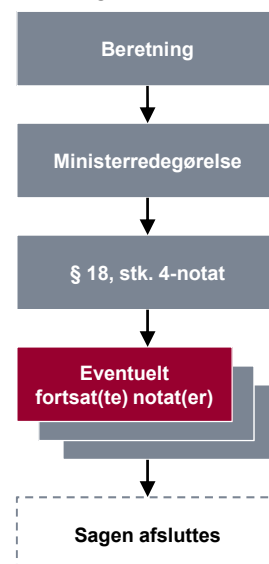
KONKLUSION

Rigsrevisionens beretning om Post Danmark handlede bl.a. om, hvorvidt selskabet i sin regnskabsadministration var i stand til at sikre en opdeling mellem konkurrenceområdet og eneretsområdet. Rigsrevisionen fandt, at dette var tilfældet, selv om der på nogle områder blev konstateret mangler.

Rigsrevisionen tog ikke stilling til, om Post Danmark havde overtrådt de gældende regler, men beskrev, hvad der var sket med de påstande, Forbruger-Kontakt A/S (herefter Forbruger-Kontakt) havde rejst mod Post Danmark. Konkurrencerådet gav i 2004 Forbruger-Kontakt medhold i, at Post Danmark havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser ved at anvende *diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter*. Afgørelsen blev efterfølgende anket til Konkurrenceankenævnet, derefter til Østre Landsret og endelig til Højesteret, og afgørelsen var dermed udestående, da Rigsrevisionen afgav et notat til Statsrevisorerne i september 2010. Forbruger-Kontakt rejste også en sag med påstand om *ulovlig statsstøtte* ved Europa-Kommissionen, og denne sag var også udestående, da Rigsrevisionen afgav notatet i 2010.

Rigsrevisionen vurderer, at beretningssagen nu kan afsluttes, idet opfølgningen på de 2 omtalte sager viser:

- Højesteret har den 15. februar 2013 afsagt dom, der ophæver den del af Konkurrencerådets oprindelige afgørelse, der vedrører diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter på markedet for distribution af adresseløse forsendelser.
- Transportministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionen i februar 2014 har informeret ministeriet om, at Kommissionen ikke i øjeblikket har åbne statsstøttesager vedrørende Post Danmark. Ministeriet har på den baggrund lagt til grund, at den omtalte statsstøttesag imod Post Danmark er henlagt.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Statsrevisorerne anmodede i oktober 2004 Rigsrevisionen om at undersøge Post Danmark og bl.a.:

- redegøre for opdelingen i Post Danmarks regnskaber mellem de konkurrenceudsatte områder og eneretsområdet
- vurdere, om Post Danmark havde udarbejdet hensigtsmæssige retningslinjer og arbejdsgange som grundlag for efterlevelse af de sektor- og konkurrenceretlige regler
- gennemgå Konkurrencerådets afgørelser vedrørende Post Danmarks aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser.

3. Rigsrevisionen afgav i juni 2005 en beretning om Post Danmark. Beretningen viste, at Transport- og Energiministeriet og Post Danmark havde sikret en tilfredsstillende opdeling og organisering af regnskaberne. Beretningen viste også, at Post Danmark havde udarbejdet hensigtsmæssige retningslinjer og arbejdsgange for at efterleve de sektor- og konkurrenceretlige regler. Post Danmarks salgskalkulationsværktøj indeholdt dog mangler, ligesom retningslinjerne ikke i alle tilfælde blev overholdt.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt det mindre tilfredsstillende, at de fastlagte retningslinjer og arbejdsgange ikke i alle tilfælde var overholdt, og at der havde været forskellige mangler ved salgskalkulationsværktøjet, så prissættelsen ikke altid var veldokumenteret over for den enkelte kunde.

4. Rigsrevisionen gennemgik i beretningen også Konkurrencerådets afgørelser i forbindelse med Forbruger-Kontakt A/S' (herefter Forbruger-Kontakt) klager over Post Danmarks aktiviteter og prissætning på markedet for adresseløse forsendelser. Konkurrencerådet traf den 29. september 2004 den afgørelse, at Post Danmark havde misbrugt sin stilling på markedet for adresseløse forsendelser ved at anvende diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter. Post Danmark ankede afgørelsen til Konkurrenceankenævnet.

5. Som en del af den oprindelige klage til Konkurrencerådet indgav Forbruger-Kontakt påstand mod Post Danmark om ulovlig statsstøtte, men Konkurrencerådet afviste at behandle spørgsmålet, fordi det også var indbragt for Europa-Kommissionen.

6. Transport- og energiministeren afgav en redegørelse til Statsrevisorerne i oktober 2005 som svar på beretningen og en supplerende redegørelse i november samme år. Ministeren oplyste, at Post Danmark havde indført ekstra interne kontroller, som skulle hindre gentagelse af tidligere års fejl.

7. På baggrund af transport- og energiministerens redegørelse afgav Rigsrevisionen i december 2005 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2004, s. 223-224.

Det fremgik af notatet, at Konkurrenceankenævnet i sin kendelse fra den 1. juli 2005 stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse vedrørende diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter.

Det fremgik også, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende punkter:

- færdiggørelsen og indførelsen af nye konkurrenceretlige regler og regnskabsreglementet for Post Danmark
- indførelsen af en ny prissætningsmodel for adresseløse forsendelser
- udfaldet af de 2 retssager, der var indbragt for Højesteret vedrørende spørgsmålet om diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- Europa-Kommissionens behandling af spørgsmålet om ulovlig statsstøtte.

8. Rigsrevisionen afgav et notat til Statsrevisorerne den 1. september 2010. I det notat fulgte Rigsrevisionen op på punktet vedrørende færdiggørelsen og indførelsen af nye konkurrenceretlige regler og regnskabsreglementet for Post Danmark.

Rigsrevisionen oplyste i notatet, at Post Danmark indførte et nyt regnskabsreglement i 2007. Det nye regnskabsreglement blev indført for at sikre, at regnskabsreglementet for Post Danmark var i overensstemmelse med det gældende EU-direktiv, der bl.a. indeholdt bestemmelser om regnskabsmæssige forhold og krydssubsidiering.

9. Rigsrevisionen fulgte i notatet også op på punktet om indførelsen af en ny prissætningsmodel for adresseløse forsendelser.

Rigsrevisionen oplyste i notatet, at Post Danmark efterfølgende havde indført en ny prissætningsmodel for at sikre, at priser og rabatter på markedet for adresseløse forsendelser blev fastsat ud fra objektive kriterier baseret på selskabets omkostninger. Samtidig havde Post Danmark anket Konkurrencerådets afgørelse i spørgsmålet om diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter først til Konkurrenceankenævnet og derefter til Østre Landsret og Højesteret.

10. Hvad angår spørgsmålet om diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter, tiltrådte Østre Landsret i sin dom af 21. december 2007 konkurrencemyndighedernes afgørelser. I januar 2008 ankede Post Danmark Østre Landsrets dom til Højesteret.

11. Hvad angår spørgsmålet om ulovlig brug af statsstøtte, noterede Rigsrevisionen, at Europa-Kommissionen ikke havde truffet afgørelse i sagen.

Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de 2 udestående punkter:

- udfaldet af de 2 retssager, der var indbragt for Højesteret, vedrørende spørgsmålet om diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- Europa-Kommissionens behandling af spørgsmålet om ulovlig statsstøtte.

Opfølgningen er baseret på Højesterets dom af 15. februar 2013, på EU-Domstolens dom af 27. marts 2012 og på korrespondance med Transportministeriet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Nye forhold siden beretningen blev afgivet

12. Post Danmark blev i juni 2009 fusioneret med det svenske selskab Posten AB under det midlertidige navn Posten Norden AB. Selskabet ændrede navn til PostNord AB i april 2011. Den svenske stat ejer 60 % af selskabet, og den danske stat ejer 40 %. Stemmerne er fordelt med 50 % til hver af de 2 ejere. Post Danmark indgår som et datterselskab i PostNord AB.

13. Post Danmark modtog frem til 2006 tilskud til at udbringe de af staten godkendte dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter til særligt lave takster på eneretsområdet. Bladtilskuddet udgjorde 298 mio. kr. i 2006, jf. finansloven for 2006, § 28.11.31. 2006 var det sidste år, Post Danmark modtog bladtilskuddet.

14. Med den nye postlov (lov nr. 1536 af 21. december 2010) mistede Post Danmark fra 1. januar 2011 sin eneret til at omdele breve under 50 g. Formålet med loven var at sikre fuld markedsåbning på postområdet.

III. Højesterets afgørelse i spørgsmålet om diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter

15. Vedrørende det første af de 2 punkter afsagde Højesteret dom den 15. februar 2013.

Højesteret fastslog i dommen, at Konkurrencerådet ikke havde godtgjort, at Post Danmarks anvendelse af forskellige priser til sammenlignelige kunder på markedet for adresseløse forsendelser udgjorde et ekskluderende misbrug af virksomhedens dominerende stilling. Højesteret følger med dommen en præjudiciel afgørelse fra EU-Domstolen og omgør samtidig afgørelser fra Konkurrencerådet, Konkurrenceankenævnet og Østre Landsret.

16. Det følger af Konkurrencerådets oprindelige afgørelse fra september 2004, at Post Danmark i en vis udstrækning havde misbrugt sin stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, fordi Post Danmark i 2003 og 2004 havde anvendt forskellige priser over for selskabets egne kunder og Forbruger-Kontakts tidligere kunder uden at kunne begrunde forskellene ud fra forskelle i omkostningerne. Denne afgørelse blev sidenhen stadfæstet af Konkurrenceankenævnet og derefter Østre Landsret. Post Danmark ankede Østre Landsrets dom til Højesteret, der i februar 2009 forelagde følgende præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen (nu EU-Domstolen):

1. 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?
2. Såfremt spørgsmål 1 besvares med, at en selektiv prisnedsættelse under de i spørgsmål 1 givne forudsætninger under visse omstændigheder kan udgøre et ekskluderende misbrug, hvilke omstændigheder skal den nationale domstol da tage i betragtning?

BOKS 1. SAMLEDE OMKOSTNINGER VS. INKREMENTELLE OMKOSTNINGER

På foranledning af EU-Domstolen har den danske regering oplyst, hvordan Konkurrencerådet i sagen definerer de samlede og de inkrementelle omkostninger. Ifølge regeringen er de inkrementelle omkostninger de omkostninger, der skønnes at falde bort på kort eller mellemlangt sigt (3-5 år), hvis Post Danmarks aktivitet med distribution af adresseløse forsendelser falder bort. De gennemsnitlige samlede omkostninger er opgjort som de gennemsnitlige inkrementelle omkostninger med tillæg af en skønsmæssig fastsat andel af Post Danmarks fællesomkostninger til aktiviteter uden befordringspligt. Ifølge regeringens svar til domstolen skyldes disse fællesomkostninger, at Post Danmark på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen i det væsentlige anvendte samme infrastruktur og samme personale til såvel distribution af adresseløse forsendelser som til aktiviteter forbundet med virksomhedens befordringspligt vedrørende visse adresserede forsendelser.

Kilde: Højesterets dom, s. 35.

17. Af EU-Domstolens dom af 27. marts 2012 (sag C-209/10) fremgår det, at Domstolen – i modsætning til den danske regering, som indgav bemærkning til støtte for Konkurrencerådets vurdering – fandt, at den prispolitik, som Post Danmark havde anvendt over for sine egne og Forbruger-Kontakts tidligere kunder, ikke i sig selv kunne begrunde, at der var tale om et ekskluderende misbrug.

18. EU-Domstolen tog i sin udtalelse særskilt stilling til den prispolitik, som Post Danmark havde anvendt over for 2 af Forbruger-Kontakts tidligere kunder (kunde A og B). Da de priser, som Post Danmark havde tilbudt disse 2 kunder, oversteg Post Danmarks gennemsnitlige samlede omkostninger, kunne der ikke ifølge Domstolen være tale om et ekskluderende misbrug.

19. EU-Domstolen tog også stilling til den prispolitik, som Post Danmark havde ført over for en anden kunde (kunde C). Post Danmark havde tilbudt denne kunde en pris, der ikke gav Post Danmark dækning for de gennemsnitlige samlede omkostninger, men derimod kun de gennemsnitlige inkrementelle omkostninger for den pågældende aktivitet.

Den prispolitik, som Post Danmark havde ført over for kunde C, kunne ifølge EU-Domstolen ikke i sig selv kvalificere, at der er tale om et ekskluderende misbrug. Der kan kun være tale om et ekskluderende misbrug i tilfælde, hvor det kan påvises, at priser eller rabatter faktisk eller sandsynligt vil medføre eliminering af en konkurrent til skade for konkurrencen og dermed forbrugernes interesser.

20. Ifølge EU-Domstolen gælder det, at såfremt en dominerende virksomhed fastsætter sine priser på et niveau, der dækker de væsentligste omkostninger, vil en konkurrent, der er lige så effektiv som denne virksomhed, i princippet have mulighed for at konkurrere på disse priser uden at lide uholdbare tab på langt sigt.

EU-Domstolen bemærkede videre, at selv hvis Højesteret måtte vurdere, at Post Danmarks adfærd havde en konkurrencebegrænsende virkning, ville virksomheden i princippet stadig have mulighed for bl.a. at godtgøre, at de rabatter, som Post Danmark havde tilbudt konkurrentens tidligere kunder, medførte effektivitetsfordele, som opvejede eller oversteg deres konkurrencebegrænsende virkning.

21. På baggrund af EU-Domstolens udtalelse vurderede Højesteret, at Konkurrencerådet ikke havde godtgjort, at Post Danmarks prisadfærd over for kunde C medførte eller sandsynligvis kunne føre til en eliminering af Forbruger-Kontakt til skade for konkurrencen og følgelig for forbrugernes interesser. Højesteret lagde vægt på:

- at Post Danmarks gennemsnitlige priser til samtlige kunder lå over de gennemsnitlige samlede omkostninger
- at Post Danmarks kunder kunne opsigte aftalerne med et varsel på 1 eller 3 måneder uden betingelser eller sanktioner
- at kunderne i praksis gjorde brug heraf.

Højesteret vurderede dermed, at Forbruger-Kontakt havde mulighed for at konkurrere med Post Danmarks priser, hvis Forbruger-Kontakt var ligeså effektiv som Post Danmark.

22. Højesterets afgørelse af 15. februar 2013 betød, at Forbruger-Kontakt opgav den relaterede erstatningssag mod Post Danmark, som Forbruger-Kontakt havde vundet ved Østre Landsret den 20. maj 2009, men som Post Danmark efterfølgende havde anket til Højesteret. Post Danmark var i Østre Landret blevet dømt til at betale 75 mio. kr. i erstatning til Forbruger-Kontakt på grund af Post Danmarks konkurrencestridige adfærd.

IV. Europa-Kommissionens behandling af spørgsmålet om ulovlig statsstøtte

23. Ud over påstanden om prisdiskrimination fremførte Forbruger-Kontakt i sin oprindelige klage fra 2003 til Konkurrencerådet bl.a. også, at Post Danmark havde gjort ulovlig brug af statsstøtte ved at overføre midler fra eneretsområdet til det konkurrenceudsatte område, nemlig til de adresseløse forsendelser. Konkurrencerådet afviste at behandle dette punkt med henvisning til, at det også var indbragt for Europa-Kommissionen.

24. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet vurderer, at den statsstøttesag, som blev forelagt Europa-Kommissionen i 2004 er henlagt af Kommissionen. Dette baserer ministeriet på, at Generaldirektoratet for Konkurrence, der beskæftiger sig med postsager, har bekræftet over for ministeriet, at direktoratet ikke i øjeblikket har åbne statsstøttesager vedrørende Post Danmark. Ministeriet har på den baggrund lagt til grund, at den omtalte statsstøttesag mod Post Danmark er henlagt.

V. Afslutning

25. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at beretningssagen kan afsluttes.

Lone Strøm