



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Januar 2021
– 10/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Tilsynet med Post Danmarks regnskabspraksis

10/2020

Beretning om

tilsynet med Post Danmarks regnskabspraksis

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transportministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2021.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-700-2
ISBN online 978-87-7434-701-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilsynet med Post Danmarks regnskabspraksis

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om Post Danmarks regnskabspraksis har været tilfredsstillende og overholdt gældende regler i perioden 2011-2019, og om Transportministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med Post Danmarks overholdelse af vilkår for befordringsforpligtelsen, fordeling af fællesomkostninger på befordringspligtige og konkurrenceudsatte produkter og tjenester mv.

Rigsrevisionens revisionsadgang til Post Danmark går gennem Transportministeriet som ejer og tilsynsmyndighed. Det betyder, at Rigsrevisionens adgang til Post Danmark er begrænset til det materiale, som Transportministeriet har eller kan indhente som ejer, eller det materiale, som Trafikstyrelsen allerede har indhentet i tilsynet.

PostNord AB er ejet af den danske og den svenske stat med henholdsvis 40 % og 60 % af aktierne. Post Danmark A/S og PostNord Logistics er 2 af flere datterselskaber under PostNord AB. Post Danmark varetager befordringspligtige posttjenester i Danmark, fx landsdækkende postbefordring af adresserede breve. Post Danmark leverer også konkurrenceudsatte tjenester, fx pakkepost. For at sikre, at Post Danmark følger lovgivningen og har en korrekt regnskabsmæssig adskillelse mellem befordringspligtige og konkurrenceudsatte produkter, opstiller Trafikstyrelsen i et regnskabsreglement krav til Post Danmarks regnskabspraksis. Tilsynsforpligtelsen varetages af Trafikstyrelsen, der ligeledes udarbejder et regnskabsreglement for Post Danmark.

Statsrevisorerne finder, at Transportministeriets tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i perioden 2011-2019 ikke har været helt tilfredsstillende.

Statsrevisorerne

15. januar 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen*
Frank Aaen
Britt Bager
Mai Mercado
Jesper Petersen

* Statsrevisor Klaus Frandsen har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

Transportministeriet har ikke i tilstrækkelig grad efterspurgt viden om, hvorvidt Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger og pris-sætning er i overensstemmelse med lovgivningen, eller baggrunden for, at påstande om krydssubsidiering kan afvises.

Konsekvensen er bl.a., at der kan være tvivl om, hvorvidt Post Danmarks regnskabspraksis er korrekt. Statsrevisorerne opfordrer derfor Transportministeriet til at styrke tilsynet med Post Danmark.

Statsrevisorerne noterer sig:

- At Trafikstyrelsen baserer dele af tilsynet med Post Danmarks regnskabspraksis på en erklæring fra Post Danmarks eksterne revisor, men at Trafikstyrelsen ikke har stillet krav om graden af sikkerhed i revisorerklæringen.
- At Trafikstyrelsen ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om Post Danmarks avancer på frimærkefrankerede breve var rimelige. Trafikstyrelsen har ikke haft nedskrevne procedurer for godkendelse af Post Danmarks priser på frimærkefrankerede breve og har heller ikke fastsat objektive kriterier for, hvad styrelsen vurderer som en rimelig avance.
- At Transportministeriet og Trafikstyrelsen flere gange som led i ejerskabet af og tilsynet med Post Danmark har iværksat eksterne undersøgelser af, om Post Danmark har efterlevet regnskabsreglerne, herunder regler for fordeling af fællesomkostninger og spørgsmål om krydssubsidiering. Undersøgelsen fra 2014 viste således, at størstedelen af omkostningerne - i overensstemmelse med regnskabsreglementet - blev pålagt de befordringspligtige produkter, selv om disse udgjorde under halvdelen af produkterne. I en anden undersøgelse fra 2020 blev påstande om krydssubsidiering afvist, men blev afrapporteret uden analyser og baggrund for konklusionerne. Transportministeriet og Trafikstyrelsen kunne således have efterspurgt mere viden og opnået større sikkerhed for, at Post Danmark efterlever regnskabsreglerne.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	9
2. Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis	11
2.1. Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmark	11
2.2. Post Danmarks regnskabspraksis	20
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	27
Bilag 2. Metodisk tilgang	28
Bilag 3. Ordliste	31

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 2, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transport- og Boligministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Hans Christian Schmidt: februar 2010 - oktober 2011

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013

Pia Olsen Dyhr: august 2013 - februar 2014

Magnus Heunicke: februar 2014 - juni 2015

Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016

Ole Birk Olesen: november 2016 - juni 2019

Benny Engelbrecht: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Transport- og Boligministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Transport- og Boligministeriets (herefter Transportministeriet) tilsyn med Post Danmark A/S' (herefter Post Danmark) regnskabspraksis. Transportministeriet har i henhold til postloven adgang til og dermed ansvar for, at Post Danmark som befordringspligtig postvirksomhed lever op til de krav, der fremgår af loven, og de bestemmelser og vilkår, som ministeriet i øvrigt har fastsat med hjemmel i loven. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (herefter Trafikstyrelsen) er bemyndiget af Transportministeriet til at varetage tilsynet med Post Danmark, herunder tilsyn med selskabets regnskabspraksis og varetagelse af befordringspligten. Transportministeriet varetager herudover på vegne af den danske stat ejerskabet af den dansk-svensk-ejede postkoncern PostNord AB, hvori Post Danmark er et datterselskab.

2. Post Danmark varetager befordringspligtige posttjenester i Danmark, fx landsdækkende postbefordring af adresserede breve. Post Danmark har i henhold til EU's postdirektiv mulighed for at modtage compensation for eventuelle nettoomkostninger ved befordringspligten under hensyntagen til reglerne om statsstøtte. Herunder har Post Danmark mulighed for løbende at søge om en justering af frimærkepriserne på de befordringspligtige produkter, så priserne dækker de dokumenterede omkostninger og en rimelig avance. Post Danmark leverer også konkurrenceudsatte tjenester, fx pakkepost.

3. For at sikre, at Post Danmark følger lovgivningen og har en korrekt regnskabsmæssig adskillelse mellem befordringspligtige og konkurrenceudsatte produkter, opstiller Trafikstyrelsen i et regnskabsreglement krav til Post Danmarks regnskabspraksis. Aftalen mellem Transportministeriet og Post Danmark om befordringspligten udløb ved udgangen af 2019. Siden da har Transportministeriet flere gange indgået en forlængelse af aftalen af 6 måneders varighed. Det fremgår af regeringens lovprogram for folketingsåret 2020-21, at der indledes et arbejde med at ændre postloven, herunder at sikre, at befordringspligten fortsat kan varetages.

Befordringspligten

I henhold til EU's postdirektiv skal hvert EU-medlemsland udpege en virksomhed til at varetage befordringspligten. Befordringspligten er implementeret ved postloven og indeholder fx minimumsbestemmelser for indsamling og udlevering af en række postforsendelser.

Regnskabsreglement for Post Danmark

Det fremgår af regnskabsreglementet, at reglementet skal sikre, at Post Danmark, der er udpeget som befordringspligtig postvirksomhed, overholder bestemmelserne om de regnskabsmæssige forhold, som fremgår af EU's postdirektiv.

Post Danmarks fællesomkostninger

Post Danmarks fællesomkostninger er omkostninger, som vedrører flere af selskabets aktiviteter, fx produkter både inden for og uden for befordringspligten. Fællesomkostningerne kan således ikke henføres til et særligt produkt.

Krydssubsidiering

Krydssubsidiering betyder, at en virksomhed, der har eksklusive eller særlige rettigheder, overfører midler fra den ikke-konkurrenceudsatte del af virksomheden til dele, der er i konkurrence med andre virksomheder.

4. Undersøgelsen blev igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i marts 2020, jf. bilag 1. Statsrevisorerne ønskede en undersøgelse af en række forhold ved Post Danmarks regnskabspraksis, herunder om regnskabspraksis vedrørende fordelingen af fællesomkostninger og krydssubsidiering er i overensstemmelse med gældende lovgivning. Anmodningen blev fremsat på et tidspunkt, hvor der i Folketinget var forhandlinger om at forlænge aftalen med Post Danmark som befordringspligtig virksomhed. Rigsrevisionen har 2 gange tidligere i henholdsvis 2001 og 2005 på baggrund af anmodninger fra Statsrevisorerne undersøgt forhold ved Post Danmarks regnskabspraksis.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i perioden 2011-2019. Med tilfredsstillende tilsyn forstår vi, at Transportministeriet har ført et tilsyn, der har trykket ministeriet i, at Post Danmarks regnskabspraksis er i overensstemmelse med gældende regler. For at besvare undersøgelsens formål har vi undersøgt, om Trafikstyrelsen har udført sit tilsyn i overensstemmelse med lovgivningen, og om styrelsen gennem tilsynet har sikret sig yderligere viden, når styrelsen har fået kendskab til risici for, at Post Danmark ikke efterlever regnskabsreglerne.



Hovedkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriets tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i perioden 2011-2019 ikke har været helt tilfredsstillende. Konsekvensen er, at Transportministeriet ikke på alle områder har haft en indsigt, der kan betrygge ministeriet i, at Post Danmarks regnskabspraksis er korrekt.

Transportministeriet har udført tilsyn på de områder, som ministeriet skal ifølge lovgivningen, men har ikke haft et tilstrækkeligt grundlag for tilsynet og mangler på nogle områder præcise angivelser af, hvordan tilsynet skal føres

Trafikstyrelsen skal i henhold til regnskabsreglementet for Post Danmark føre tilsyn med, om regnskabsreglementet overholdes. Rigsrevisionens gennemgang af tilsynet viser, at Trafikstyrelsen baserer dele af tilsynet med Post Danmarks regnskabspraksis på en erklæring fra Post Danmarks eksterne revisor. Trafikstyrelsen har dog ikke i perioden 2011-2019 stillet krav om graden af sikkerhed i revisorerklæringen. Rigsrevisionen vurderer, at Trafikstyrelsen bør forholde sig til, hvad der udgør et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau for revisors erklæring, når styrelsens tilsynsforpligtelse løftes gennem erklæringen. Herudover viser undersøgelsen, at Trafikstyrelsen ikke sikrer, at revisor undersøger, om Post Danmark har foretaget en tilstrækkeligt detaljeret dataregistrering, selv om det fremgår af regnskabsreglementet. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil tage en drøftelse med den eksterne revisor om graden af sikkerhed i revisorerklæringen, og at styrelsen vil drøfte med revisor, hvordan detaljeringsgraden i dataregistreringen kan dokumenteres.

Undersøgelsen viser, at Trafikstyrelsen fører tilsyn med Post Danmarks priser og kvalitet på befordringspligtige breve og pakker ved den årlige revisorerklæring, kvartalsmøder med Post Danmark, kvalitetsmålinger og eventuelle klager. Undersøgelsen viser, at avancen for frimærkefrankerede breve op til 50 g har været markant stigende i perioden 2011-2019, og at Trafikstyrelsen ikke har en nedskrevet procedure for godkendelse af Post Danmarks priser på frimærkefrankerede breve, herunder fastsat objektive kriterier for, hvad styrelsen vurderer som en rimelig avance. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at nedskrevne procedurer kan være med til at sikre en korrekt og ensartet praksis i sagsbehandlingen. Dette understreges af, at Trafikstyrelsen har foretaget en forkert sammenligning mellem Post Danmarks anførte avance og andre branchers bruttoavancer. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikstyrelsen dermed ikke har haft et godt grundlag for at vurdere rimeligheden i Post Danmarks avancer på frimærkefrankerede breve. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at udarbejde en proces for godkendelse af priser på breve op til 50 g, som vil udgøre et bedre grundlag for at vurdere rimeligheden i Post Danmarks avancer.

Transportministeriet har indhentet supplerende viden i situationer, hvor der er opstået tvivl om, hvorvidt Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger og prissætning er i overensstemmelse med lovgivningen. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet i et par tilfælde kunne have indhentet mere viden om Post Danmarks regnskabspraksis

Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke finder, at ændringerne til postdirektivet og regnskabsreglementet i 2014 havde betydning for Post Danmarks praksis. Undersøgelsen viser, at Trafikstyrelsen alligevel i 2014 iværksatte en ekstern undersøgelse, da der var opstået tvivl om, hvorvidt Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger levede op til postdirektivet. Den eksterne undersøgelse viste, at Post Danmarks anvendte principper og metoder for omkostningsfordelingen fulgte kravene i regnskabsreglementet fra 2011, hvilket betød, at størstedelen af omkostningerne blev pålagt de befordringspligtige produkter, selv om de befordringspligtige produkter udgjorde under halvdelen af produkterne. Undersøgelsen forholdt sig dog ikke direkte til postdirektivet og det nye og gældende regnskabsreglement fra 2014. Dermed fik Trafikstyrelsen ikke med undersøgelsen et svar, der kunne bekræfte styrelsen i, at ændringen i regnskabsreglementet i 2014 ikke havde betydning for Post Danmarks fordeling af omkostninger på produkter med og uden befordringspligt.

Undersøgelsen viser, at Transportministeriet i 2020 iværksatte 2 eksterne undersøgelser vedrørende krydssubsidiering. Den ene undersøgelse påviste, at PostNords datterselskab PostNord Logistics i en periode havde haft en u hensigtsmæssig prisstruktur. Denne prisstruktur blev i 2016/2017 erstattet af en ny og tidssvarende prisstruktur. Den anden undersøgelse afviste en række anonyme påstande om krydssubsidiering, men blev afrapporteret uden analyser og baggrund for konklusionerne.

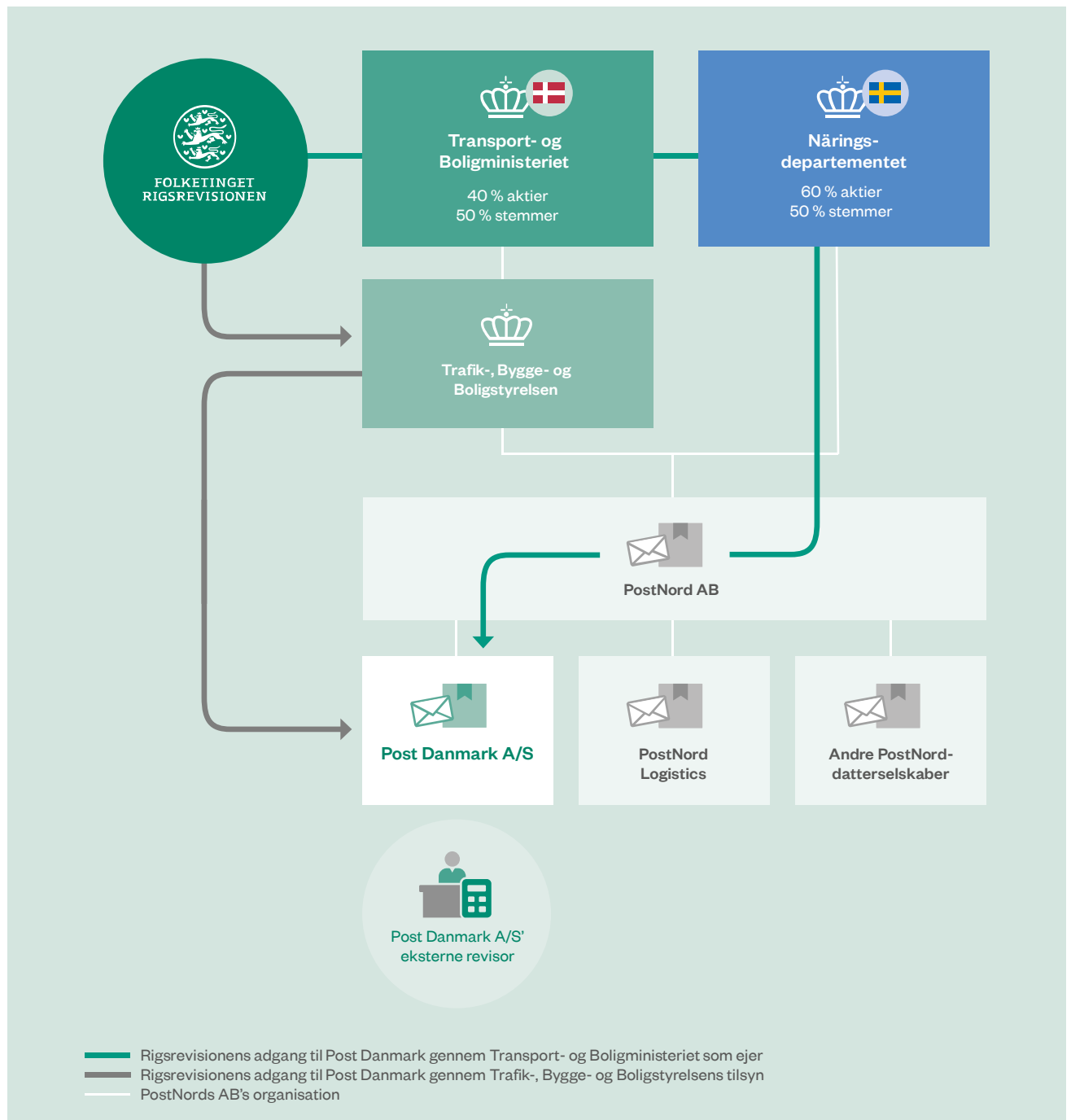
Det er Rigsrevisionens vurdering, at Transportministeriet i undersøgelserne af regnskabsreglementet og de anonyme påstande kunne have efterspurgt mere viden om forholdene, som derved kunne have været bragt i anvendelse i tilsynet med Post Danmark.

1.2. Baggrund

6. Figur 1 viser PostNord AB's organisation og ejerforhold samt Rigsrevisionens adgang til Post Danmark.

Figur 1

PostNord AB's organisation og ejerforhold samt Rigsrevisionens adgang til Post Danmark



Kilde: Rigsrevisionen.

Statens ejerskabsudøvelse

Staten ejer pr. april 2020 helt eller delvist 28 selskaber. For hvert selskab har det pågældende ejerministerium en række forpligtelser, bl.a. at tage stilling til den overordnede strategiske ramme for selskabets forretning og sikre statens deltagelse på selskabets generalforsamling.

Det fremgår af figur 1, at PostNord AB er ejet af den danske og den svenske stat med henholdsvis 40 % og 60 % af aktierne. Stemmerne i PostNord AB er fordelt med 50 % til hver ejer. Derfor har de 2 ejere ikke hver for sig bestemmende indflydelse i koncernen, men skal være enige om ejerskabsudøvelsen, bl.a. hvis de ønsker ekstraordinært at indhente materiale eller sætte undersøgelser i gang. Post Danmark og PostNord Logistics er 2 af flere datterselskaber under PostNord AB.

Det fremgår desuden af figuren, at Transportministeriet varetager rollen som ejer af den danske stats andel af PostNord-koncernen og er ansvarlig for, at befordringspligten i Danmark bliver varetaget. Derudover er Transportministeriet forpligtet til at føre tilsyn med den befordringspligtige virksomhed, som siden 2011 har været Post Danmark. Tilsynsforpligtelsen varetages i praksis af Trafikstyrelsen, der ligeledes udarbejder et regnskabsreglement for Post Danmark.

Endelig fremgår det af figuren, at Rigsrevisionens revisionsadgang til Post Danmark går gennem Transportministeriet som ejer (der indhenter tilslutning hos den svenske stat) eller via Trafikstyrelsen som tilsynsmyndighed. Revisionsadgangen er bestemt af lov om revisionen af statens regnskaber m.m., hvoraf det fremgår, at Rigsrevisionen ved statslige aktieselskaber, hvor staten ikke har bestemmende indflydelse, kan indkræve regnskabet gennem ejerministeriet. Det betyder, at Rigsrevisionens adgang til Post Danmark siden etableringen af PostNord-koncernen i 2011 har været begrænset til det materiale, som Transportministeriet har eller kan indhente som ejer, eller det materiale, som Trafikstyrelsen allerede har indhentet.

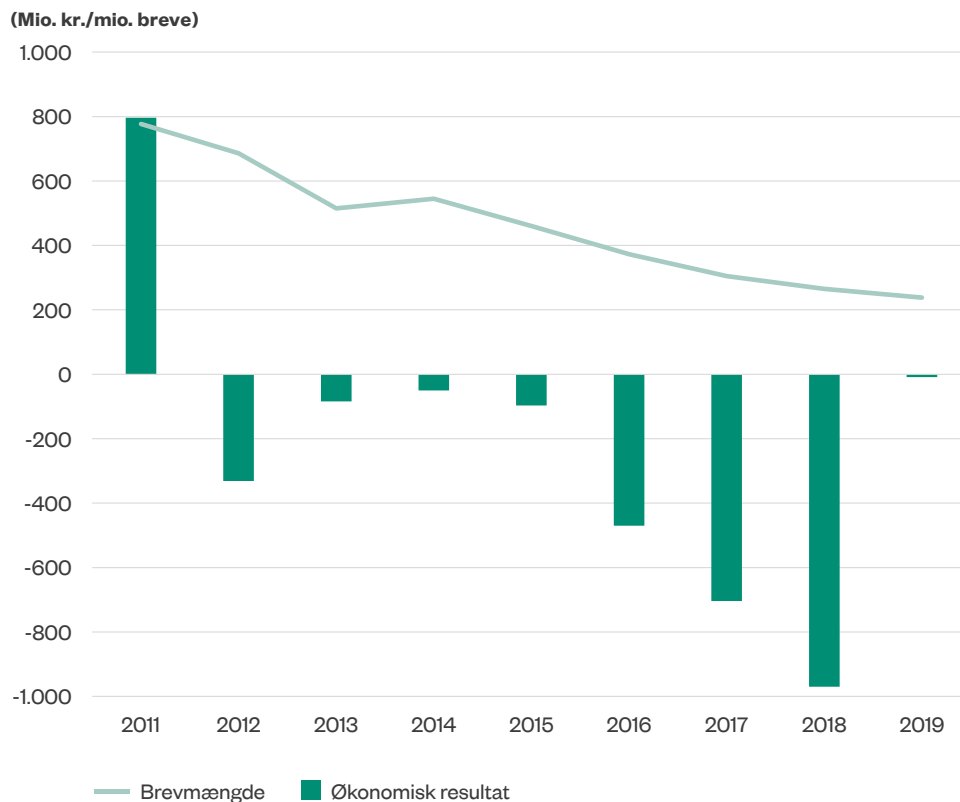
7. Som det fremgik af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, har vi på grund af begrænsningen i revisionsadgangen ikke kunnet gennemføre en undersøgelse direkte af Post Danmark eller de øvrige datterselskaber i PostNord-koncernen. Det har den konsekvens, at vi ikke kan give en besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål med udgangspunkt i Post Danmarks regnskabsmateriale. I stedet besvarer vi spørgsmålene ved at se på en række forhold i Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis. Dele af tilsynet sker via den eksterne revisor, som årligt fremsender en revisorerklæring til Trafikstyrelsen om Post Danmarks efterlevelse af regnskabsreglementet. Trafikstyrelsen fører ikke tilsyn med de øvrige datterselskaber.

8. EU's postdirektiv udstikker de overordnede regler for tilsynet med den befordringspligtige postvirksomheds regnskabspraksis. Det fremgår af postdirektivet, at myndighederne i hvert land skal overvåge postmarkedet for at sikre, at der er fair konkurrence. Formålet er bl.a. at undgå, at de befordringspligtige postvirksomheder laver kryds-subsidiering mellem tjenester henholdsvis inden for og uden for befordringspligten, som kan skade konkurrencen. Af postdirektivet fremgår bl.a. krav om adskilte regnskabsopgørelser hos befordringspligtige postvirksomheder. Trafikstyrelsen har med hjemmel i loven fastsat kravene til regnskabsopgørelser i et regnskabsreglement, som Post Danmark er forpligtet til at følge. Regnskabsreglementet udmønter postdirektivets bestemmelser om regnskabsmæssige forhold i Danmark. Trafikstyrelsen har i henhold til regnskabsreglementet ansvaret for at føre tilsyn med, om reglementet overholdes.

Post Danmarks økonomi

9. Brevmængden i Danmark er i de seneste 10 år faldet betydeligt. Figur 2 viser udviklingen i brevmængden og Post Danmarks økonomiske resultater i perioden 2011-2019.

Figur 2
Udviklingen i brevmængden i Danmark og Post Danmarks økonomi i perioden 2011-2019



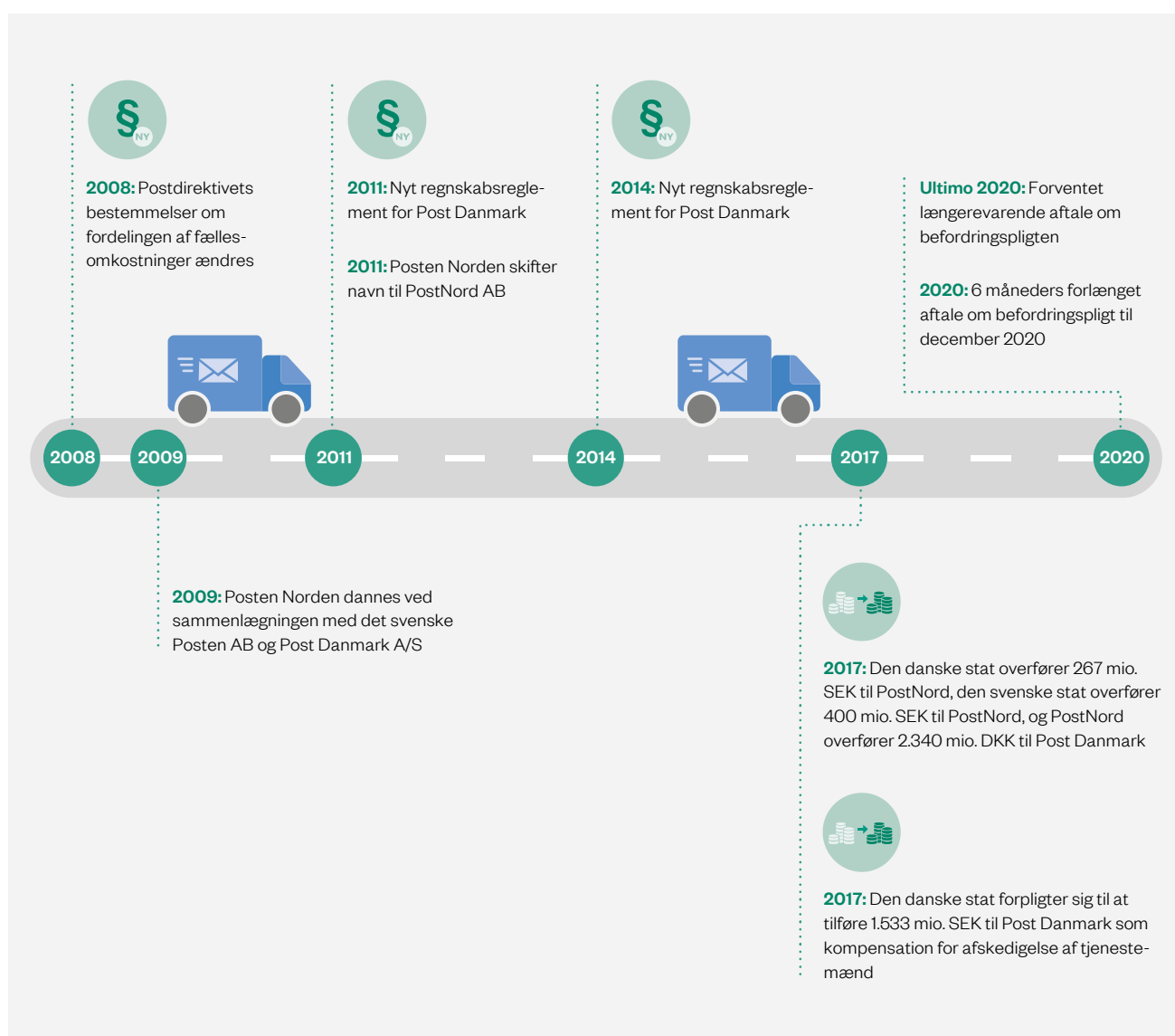
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Post Danmarks årsrapporter.

Det fremgår af figur 2, at Post Danmarks økonomiske resultater siden 2012 har været negative. Den negative udvikling i perioden skyldes ifølge Post Danmarks årsrapporter særligt den øgede digitalisering samtidig med en stigende konkurrence, bl.a. på grund af en gradvis liberalisering af postmarkedet i perioden, hvor Post Danmarks eneret på omdeling af breve bortfaldt. Herudover har Post Danmark haft udfordringer med høje omkostninger til afviklingen af tjenestemandsansættelser. I 2019 var Post Danmark tæt på at have økonomisk overskud for første gang siden 2011. Det fremgik af Post Danmarks årsrapport, at den væsentlige resultatforbedring i 2019 bl.a. blev tilskrevet en gennemført transformation af selskabet, hvor antallet af medarbejdere og distributionsmodellen var blevet tilpasset det fortsatte fald i brevmængden. Post Danmark havde reduceret sine omkostninger fra 7,2 mia. kr. i 2018 til 4,9 mia. kr. i 2019, svarende til en reduktion på 31 %.

Det fremgår desuden af figuren, at brevmængden er faldet støt i Danmark fra ca. 796 mio. breve i 2011 til ca. 238 mio. breve i 2019, hvilket er et fald på 70 %. Sverige har ikke oplevet lige så markante fald i brevmængden, men den svenske post- og telestyrelse forventer en halvering af brevmængden i Sverige inden for få år.

10. Koncernen Posten Norden blev dannet i 2009 ved en fusion mellem Post Danmark og svenske Posten AB. Koncernen skiftede i 2011 navn til PostNord AB. Der har i perioden 2011-2019 været flere hændelser af betydning for Post Danmarks økonomi og regnskabspraksis på centrale områder. Figur 3 viser vigtige hændelser.

Figur 3
Tidslinje over vigtige hændelser



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet og Trafikstyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at Post Danmarks regnskabsreglement er blevet ændret 2 gange siden postdirektivet fra 2008. Det fremgår desuden, at Post Danmark de seneste år flere gange har fået tilført kapital fra ejerne og koncernen. Det drejer sig om 3 tilførsler i 2017, der henholdsvis medførte 2.340 mio. danske kroner fra PostNord til Post Danmark, 267 mio. svenske kroner fra den danske stat til PostNord og 400 mio. svenske kroner fra den svenske stat til PostNord. I tillæg hertil forpligtede den danske stat sig i 2017 til delvist at kompensere PostNord med 1.533 mio. svenske kroner for udgifter i forbindelse med afskedigelser af tidligere tjenestemænd.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i perioden 2011-2019. Med tilfredsstillende tilsyn forstår vi, at Transportministeriet har ført et tilsyn, der har trykket ministeriet i, at Post Danmarks regnskabspraksis er i overensstemmelse med gældende regler. For at kunne besvare undersøgelsens formål har vi opstillet 2 revisionskriterier.

12. I afsnit 2.1 har vi undersøgt, om Trafikstyrelsen har udført sit tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i overensstemmelse med lovgivningen. Afsnittet deler vi op i 3 dele. Vi har for det første undersøgt, om Trafikstyrelsen – ved at basere sig på erklæringerne fra Post Danmarks eksterne revisor – sikrer sig, at tilsynsforpligtelsen løftes på tilfredsstillende vis. For det andet har vi undersøgt, hvordan Trafikstyrelsen udfører de handlinger, som regnskabsreglementet fastsætter, at styrelsen er forpligtet til at udføre over for den befordringspligtige virksomhed. Det indebærer bl.a., at Trafikstyrelsen i en individuel tilladelse til Post Danmark fastsætter vilkårene for opfyldelse af befordringspligten. Det fremgår herudover af postloven, at Trafikstyrelsen skal kontrollere og opgøre det beløb, som Post Danmark som befordringspligtig virksomhed modtager fra ikke-befordringspligtige virksomheder i forbindelse med udligningsordningen. Derfor har vi for det tredje undersøgt, om Trafikstyrelsen kontrollerer og behandler ansøgninger gennem udligningsordningen.

13. I afsnit 2.2 har vi undersøgt, om Trafikstyrelsen i sit tilsyn har sikret sig yderligere viden, når styrelsen har fået kendskab til risici for, at Post Danmark ikke efterlever regnskabsreglerne. Vi har med udgangspunkt i spørgsmålene i Statsrevisorernes anmodning undersøgt, om Trafikstyrelsen har iværksat yderligere tilsynshandlinger for at sikre sig viden om, hvorvidt Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger på henholdsvis befordringspligtige og ikke-befordringspligtige produkter følger lovgivningen. Derudover har vi undersøgt, om Trafikstyrelsen har iværksat yderligere tilsynshandlinger for at sikre sig viden om, hvorvidt Post Danmarks prissætning er i overensstemmelse med lovgivningen, herunder at der ikke sker krydssubsidiering.

Udligningsordningen

Udligningsordningen fungerede i perioden 2011-2019 med det formål at fordele nettoomkostninger ved befordringspligten mellem alle postvirksomheder, der befordrede breve og pakker. Post Danmark har i perioden 2011-2019 kunnet få dækning af befordringspligten gennem udligningsordningen og har modtaget dækning i perioden 2014-2016. Det er Transportministeriets forventning, at den fremtidige model for finansiering af befordringspligten fastlægges i forbindelse med ændringer til postloven i januar 2021.

Metode

14. Undersøgelsen er gennemført på baggrund af materiale fra Transportministeriet og Trafikstyrelsen. På grund af begrænsningerne i Rigsrevisionens revisionsadgang til Post Danmark er undersøgelsen baseret på materiale, som Trafikstyrelsen indhenter som tilsynsmyndighed, og på de analyser, som Transportministeriet og Trafikstyrelsen har bestilt for at få yderligere indblik i særlige dele af Post Danmarks virksomhed. Vi har sammen med Transportministeriet afsøgt mulighederne for at få indsende i yderligere materiale, herunder særligt materiale til brug for én af de nævnte analyser. Processen er yderligere beskrevet i bilag 2. Vi har i undersøgelsen holdt møder med Transportministeriet og Trafikstyrelsen. Herudover har vi til baggrund for undersøgelsen holdt møder med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og repræsentanter fra transportbranchen.

15. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

16. Statsrevisorerne har anmodet om en undersøgelsesperiode fra 2010 til 2019, men da Statsrevisorernes spørgsmål vedrører befordringspligten, og Post Danmark først fra 2011 har været befordringspligtig virksomhed, er vores undersøgelsesperiode 2011-2019.

17. Undersøgelsen er fokuseret på Trafikstyrelsens tilsyn med en række forhold ved Post Danmarks regnskabspraksis. Dermed ser vi ikke særskilt på Transportministeriets ejerskabsudøvelse. Afgrænsningen skyldes, at det er gennem Trafikstyrelsens tilsyn, at Transportministeriet sikrer, at Post Danmark efterlever kravene til at være befordringspligtig virksomhed, og at Post Danmarks regnskabspraksis er overholdt.

18. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

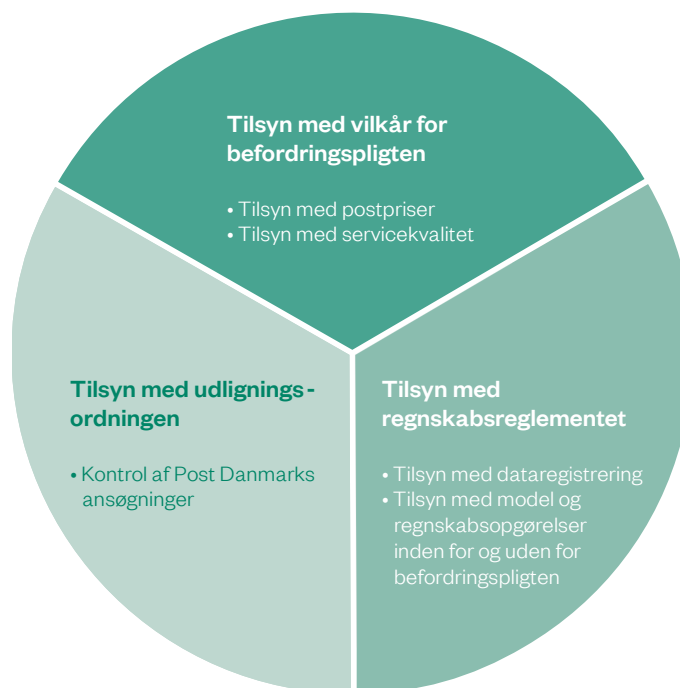
2. Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis

19. Dette kapitel handler om, hvorvidt Trafikstyrelsen har ført et tilfredsstillende tilsyn med en række forhold ved Post Danmarks regnskabspraksis. Vi har bygget kapitlet op i 2 dele. Vi har først undersøgt, om Trafikstyrelsen har udført sit tilsyn med regnskabspraksis i overensstemmelse med lovgivningen. Dernæst har vi undersøgt, hvordan Trafikstyrelsen agerer, når styrelsen ser risici for, at Post Danmark ikke efterlever regnskabsreglerne.

2.1. Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmark

20. Vi har undersøgt, om Trafikstyrelsen har udført sit tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i overensstemmelse med lovgivningen. EU's postdirektiv fastslår en række overordnede fælles regler for det indre marked for posttjenester i EU, herunder hvordan det sikres, at befordringspligten opfyldes. Transportministeriet skal udarbejde postloven, så den afspejler reglerne i postdirektivet. Det fremgår af postloven, hvilke krav Post Danmark skal leve op til som befordringspligtig virksomhed. Desuden fremgår det, at Trafikstyrelsen i et regnskabsreglement skal beskrive, hvordan Post Danmark skal overholde de regnskabsmæssige krav i postloven. Trafikstyrelsen fører tilsyn med overholdelsen af regnskabsreglementet. Af postloven fremgår det endvidere, at Trafikstyrelsen skal føre tilsyn med udligningsordningen. Trafikstyrelsens tilsyn fremgår af figur 4.

Figur 4
Opgaver i Trafikstyrelsens tilsyn med den befordringspligtige virksomhed

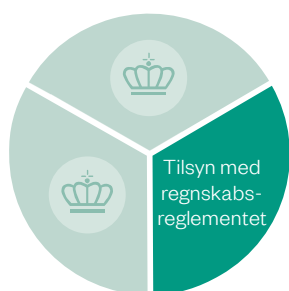


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af postloven og regnskabsreglement fra 2014.

Det fremgår af figur 4, at Trafikstyrelsen fører tilsyn med vilkår for befordringspligten og med udligningsordningen. Tilsynet med Post Danmarks efterlevelse af regnskabsreglementet er i praksis baseret på erklæringerne fra Post Danmarks eksterne revisor. Post Danmark modtager og videresender revisors erklæringer til Trafikstyrelsen.

Tilsyn med Post Danmarks efterlevelse af kravene i regnskabsreglementet

21. Det fremgår af postloven, at Trafikstyrelsen skal udstede og føre tilsyn med regnskabsreglementet for Post Danmark. Ifølge regnskabsreglementet skal Post Danmark lade en statsautoriseret revisor vurdere, om produktøkonomiopgørelserne er udarbejdet i overensstemmelse med regnskabsreglementets bestemmelser. Dermed har Trafikstyrelsen mulighed for at anvende denne vurdering i styrelsens tilsyn. Vi har undersøgt, om styrelsen gennem revisors erklæring sikrer sig tilstrækkelig viden om Post Danmarks efterlevelse af regnskabsreglementets bestemmelser til at løfte tilsynsforpligtelsen. Det har vi gjort ved at se på, hvad revisor baserer sin erklæring på, og hvilket sikkerhedsniveau der fremgår af erklæringerne.



Grundlag for revisorerklæring

22. Vores undersøgelse viser, at Trafikstyrelsen i den undersøgte periode har udstedt 2 regnskabsreglementer i henholdsvis 2011 og 2014. Hvis Trafikstyrelsen vil ændre kravene til den eksterne revisor, skal styrelsen ændre regnskabsreglementet. Boks 1 viser, hvad revisor ifølge regnskabsreglementet skal erklære sig om.

Boks 1

Regnskabsreglementets bestemmelser om, hvad revisor skal erklære sig om

Revisor skal erklære sig om, at Post Danmark:

- har udarbejdet en modelbeskrivelse for produktøkonomiopgørelserne
- har udarbejdet adskilte regnskabsopgørelser for de breve og pakker, der er henholdsvis omfattet og ikke omfattet af befordringspligten
- har sikret, at kalkulationssystemet, der anvendes til produktøkonomiopgørelserne, er indrettet i overensstemmelse med gældende principper og metoder
- har opgjort omkostningerne til indenlandske frimærkefrankerede breve op til 50 g i overensstemmelse med de gældende principper og metoder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Post Danmarks regnskabsreglement fra 2014.

23. Vores gennemgang af revisors erklæringer for perioden 2011-2019 viser, at revisor har undersøgt Post Danmarks modelbeskrivelse af de gældende principper og metoder for omkostningsallokeringen og produktøkonomiopgørelserne, om der udarbejdes adskilte opgørelser, der gør det muligt at sondre klart mellem produkter og tjenester, der er henholdsvis omfattet og ikke omfattet af befordringspligten, og omkostningsopgørelserne som grundlag for prisfastsættelsen af frimærkefrankerede breve op til 50 g. Vi har i vores gennemgang af revisors erklæringer ikke fundet anmærkninger i forhold til disse områder.

24. Det fremgår af regnskabsreglementet, at Post Danmark skal sikre, at der foretages en tilstrækkelig detaljeret dataregistrering, som gør, at Post Danmarks regnskabsystemer og statistiksystemer kan danne grundlag for produktøkonomiopgørelserne. Det fremgår ikke af regnskabsreglementet, at Trafikstyrelsen skal lade revisor kontrollere dette. Vores gennemgang af revisors erklæringer viser, at revisor ikke har erklæret sig om, hvorvidt Post Danmark har foretaget en tilstrækkeligt detaljeret dataregistrering. Revisor erklærer sig kun om, hvorvidt datagrundlaget er tilstrækkeligt indarbejdet i kalkulationssystemet. Det har den konsekvens, at Trafikstyrelsen ikke har viden om, hvorvidt Post Danmark har foretaget en tilstrækkeligt detaljeret dataregistrering.

Produktøkonomiopgørelser

Produktøkonomiopgørelser er opgørelser, der i aggregeret form viser Post Danmarks samlede produktøkonomi for tjenester, der er henholdsvis omfattet og ikke omfattet af befordringspligten.

Kalkulationssystem

Ifølge regnskabsreglementets §§ 4-5 skal Post Danmark benytte et kalkulationssystem til at udarbejde produktøkonomiopgørelser. Systemet skal indrettes med ensartede og anerkendte principper og metoder for indtægts- og omkostningshenføring i overensstemmelse med bestemmelserne i EU's postdirektiv.

Grad af sikkerhed i revisorerklæringen

Revisorerklæringens grad af sikkerhed findes i 4 versioner:

1. Ingen sikkerhed.
2. Begrænset grad af sikkerhed: Opnås ved review af regnskabet. Revisor tager udgangspunkt i oplysninger afgivet af virksomhedens ledelse og gennemgang af årsregnskabet gennem interview af ledelsen og analytiske handlinger.
3. Moderat grad af sikkerhed: Opnås ved udvidet gennemgang af regnskabet.
4. Høj grad af sikkerhed: Der udføres samme procedure som ved den udvidede gennemgang af regnskabet, og herudover kontrollerer revisor væsentlige poster i regnskabet.

Trafikstyrelsen har oplyst, at detaljeret dataregistrering og indarbejdning af data i kalkulationssystemet hænger tæt sammen. Hvis dataregistreringerne ikke kunne danne grundlag for produktøkonomiopgørelserne, er det Trafikstyrelsens forventning, at det ville fremgå af revisorerklæringen, hvilket revisor har bekræftet over for styrelsen. Rigsrevisionen finder, at Trafikstyrelsen bør stille krav til revisor om mere eksplicit at forholde sig til dataregistreringen, hvis styrelsen skal basere opfyldelsen af sin tilsynsforpligtelse på erklæringen. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil drøfte med revisor, hvordan denne sammenhæng klart kan dokumenteres over for styrelsen.

Revisorerklæringens grad af sikkerhed

25. Vores gennemgang af Post Danmarks regnskabsreglement viser, at Trafikstyrelsen ikke har fastlagt, hvilken grad af sikkerhed revisors erklæring skal have. Vi har gennemgået revisorerklæringerne for perioden 2011-2019 med henblik på at undersøge graden af sikkerhed. Tabel 1 viser graden af sikkerhed i erklæringerne.

Tabel 1
Graden af sikkerhed i revisors erklæring om produktøkonomiopgørelserne i perioden 2011-2019

2011	2 revisorerklæring. I den ene erklæring fremgår graden af sikkerhed ikke, og i den anden erklæring fremgår det, at den er afgivet med begrænset grad af sikkerhed.
2012	Høj grad af sikkerhed for så vidt angår, om de principper og metoder, som Post Danmark har anvendt til produktøkonomiopgørelserne, er i overensstemmelse med regnskabsreglementet. Begrænset grad af sikkerhed for så vidt angår Post Danmarks sikring og dokumentation af, at kalkulationssystemet til udarbejdelse af produktøkonomiopgørelserne er i overensstemmelse med de fastlagte principper og metoder.
2013	Samme grad af sikkerhed som i 2012.
2014	Samme grad af sikkerhed som i 2012.
2015	Høj grad af sikkerhed for hele erklæringen.
2016	Høj grad af sikkerhed for hele erklæringen.
2017	Høj grad af sikkerhed for hele erklæringen.
2018	Høj grad af sikkerhed for hele erklæringen.
2019	Høj grad af sikkerhed for hele erklæringen.

Note: Årstallet henviser til det år, hvor revisorerklæringen er afgivet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af revisorerklæring for perioden 2011-2019.

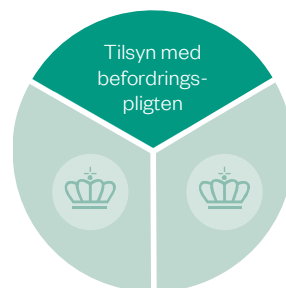
Det fremgår af tabel 1, at graden af sikkerhed i de udførte revisorerklæring i 2011 dels ikke fremgik, dels var afgivet med begrænset grad af sikkerhed. I perioden 2012-2014 var dele af erklæringerne givet med begrænset grad af sikkerhed. Det betyder, at revisionen af kalkulationssystemet var begrænset til forespørgsler til og dialog med Post Danmarks ledelse og medarbejdere. I perioden 2015-2019 har erklæringerne haft en høj grad af sikkerhed, hvilket indebærer egentlig revision, hvor revisor foretager en udvidet gennemgang af regnskabet og kontrollerer væsentlige poster i regnskabet.

Trafikstyrelsen har oplyst, at regnskabsreglementets bestemmelse om, at produktøkonomiopgørelser skal udarbejdes i overensstemmelse med de gældende principper og metoder, indebærer, at revisor skal afgive en erklæring med høj grad af sikkerhed. Rigsrevisionen kan konstatere, at revisor og Trafikstyrelsen ikke i alle tilfælde har forstået formuleringen i regnskabsreglementet på samme måde, idet graden af sikkerhed har varieret over tid. På baggrund heraf har Trafikstyrelsen oplyst, at styrelsen vil tage en drøftelse med den eksterne revisor om graden af sikkerhed i revisorerklæringen. Herunder vil Trafikstyrelsen sikre, at erklæringen om produktøkonomiopgørelserne fortsat afgives med høj grad af sikkerhed.

Tilsyn med Post Danmarks efterlevelse af vilkår for befordringspligten

26. Det fremgår af postloven, at Trafikstyrelsen skal føre tilsyn med, at Post Danmarks priser på befordringspligtige breve og pakker er omkostningsægte, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, herunder godkende priser på indenlandske frimærkefrankerede breve op til 50 g. Herudover skal Trafikstyrelsen føre tilsyn med servicekvaliteten. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen fører tilsyn med Post Danmarks priser gennem Post Danmarks årlige revisorerklæring og gennem de eventuelle klager og henvendelser, der måtte komme.

27. Vores gennemgang af revisors erklæring viser, at Post Danmarks revisor i undersøgelsesperioden ikke har haft bemærkninger til Post Danmarks regnskabspraksis, herunder til prisfastsættelsen. Undersøgelsen viser videre, at der i undersøgelsesperioden har været 2 henvendelser, der omhandlede befordringspligten, krydssubsidiering og/eller prisfastsættelse, jf. boks 2.



Boks 2

Henvendelser vedrørende Post Danmarks priser

Den ene sag fra 2013 skyldtes presseomtale af Post Danmark, der blev anklaget for krydssubsidiering.

Den anden sag fra 2015 skyldtes et fremsendt brev fra en advokat for en dansk virksomhed, der anklagede Post Danmark for at have fejl i sin opgørelse af omkostningerne henholdsvis inden for og uden for befordringspligten.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Trafikstyrelsen.

Vores gennemgang af de 2 henvendelser viser, at Trafikstyrelsen i sin behandling af henvendelserne henviser til henholdsvis Post Danmarks eksterne revisors erklæring om Post Danmarks efterlevelse af regnskabsreglementet og en undersøgelse foretaget af PwC i 2014, der viste overensstemmelse mellem Post Danmarks principper og metoder for omkostningsfordeling og praksis.

PwC's undersøgelse

PwC's undersøgelse blev bestilt af Trafikstyrelsen i 2014. Formålet med undersøgelsen var at opnå en uafhængig vurdering af, om de anvendte principper og metoder var rimelige, fornuftige og fulgte de regulatoriske krav ved opgørelsen af produktøkonomi for produkter, der er omfattet af befordringspligten.

Trafikstyrelsens godkendelse af brevpriser

28. Som led i tilsynet med at sikre, at Post Danmarks priser er omkostningsægte, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, skal Trafikstyrelsen godkende prisen på indenlandske frimærkefrankerede breve op til 50 g. Vi har gennemgået Trafikstyrelsens godkendelse af prisstigninger for indenlandske breve op til 50 g i perioden 2011-2019. Prisstigningerne fremgår af tabel 2.

Tabel 2
Prisstigninger på indenlandske frimærkefrankerede breve op til 50 g i perioden 2011-2019

	2014	2015	2016	2018	2019
Pristigning til	6,50 kr.	7,00 kr.	8,00 kr.	9,00 kr.	10,00 kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Trafikstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at Trafikstyrelsen har modtaget ansøgninger om prisstigninger for breve 5 gange i perioden 2011-2019, hvor første gang var i 2014. Vores undersøgelse viser, at Trafikstyrelsen har godkendt priser med en avance, der har været markant stigende i perioden. Trafikstyrelsen har oplyst, at udviklingen i brevpriserne i øvrigt afspejler Post Danmarks omkostninger, der særligt er påvirket af nedgangen i antallet af brevforsendelser i undersøgelsesperioden.

29. Undersøgelsen viser, at Trafikstyrelsen ikke har en nedskrevet godkendelsesproces for priser på indenlandske frimærkefrankerede breve op til 50 g eller har opstillet objektive kriterier for, hvor stor avancen pr. brev må være.

Vores gennemgang af Post Danmarks ansøgninger viser, at Trafikstyrelsen i undersøgelsesperioden har modtaget ansøgninger fra Post Danmark, når Post Danmark har ønsket højere frimærkepriser. I ansøgningerne om prisstigningerne i 2014 og 2015 har Post Danmark opgjort omkostningerne til et brev på baggrund af de faktiske omkostninger 2 år tidligere. I ansøgningerne om prisstigningerne i 2016, 2018 og 2019 har Post Danmark opgjort de faktiske omkostninger til et brev for den senest tilgængelige periode før prisstigningen og et skøn over omkostningerne i det år, prisstigningen vedrører. Trafikstyrelsen har i forbindelse med behandlingen af ansøgningerne udarbejdet et notat om prisstigninger for breve, hvori styrelsen bl.a. vurderer rimeligheden i Post Danmarks forslag til avance. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen løbende har tilpasset sin praksis for godkendelse af frimærketaksterne ud fra de faktiske oplysninger, som Post Danmark har anført i ansøgningen. Trafikstyrelsen har således i perioden frem til prisstigningen i 2019 vurderet rimeligheden i avancen ved Post Danmarks ansøgninger om takstforhøjelser på baggrund af tidligere års avanceniveau og bl.a. på den baggrund foretaget skøn over rimeligheden i avancerne.

Trafikstyrelsen vurderede fx i 2016, at den avance, som Post Danmark ansøgte om, var over rimelighedsniveauet, fordi den lå en del over avancen for ansøgningen i 2015.

30. I 2018 har Trafikstyrelsen desuden søgt at sammenligne de ansøgte avancer med avancer i sammenlignelige brancher. I 2018 foretog styrelsen en sammenligning af Post Danmarks anførte avance med bruttoavancer i sammenlignelige brancher under arbejdet med at godkende taksterne for 2019. I 2018 vurderede styrelsen derfor, at Post Danmarks anførte avance for 2019 kunne godtages, fordi den lå under sammenlignelige branchers bruttoavance.

Trafikstyrelsen er i forbindelse med vores undersøgelse blevet opmærksom på, at styrelsen ved sagsbehandlingen af Post Danmarks ansøgning i 2018 om en forhøjelse af frimærkepriserne for 2019 har sammenlignet Post Danmarks forventede avance med et for højt tal for sammenlignelige branchers bruttoavance. Det skyldes, at bruttoavancen udtrykker en fortjeneste, før en række omkostninger fratrækkes. Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Trafikstyrelsen ikke har haft et godt grundlag for at vurdere rimeligheden i Post Danmarks avancer på frimærkefrankerede breve. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil overveje, hvordan styrelsen fremadrettet kan vurdere rimeligheden i Post Danmarks avancer på et bedre grundlag.

31. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at nedskrevne procedurer og retningslinjer kan være med til at sikre, at praksis i sagsbehandlingen udføres korrekt og ensartet over tid og på tværs af sagsbehandlere, herunder at vurderingen af avancen sker ud fra objektive kriterier og under samme forudsætninger hvert år. Dette er særligt centralt, da frimærkeprisen kan have betydning for Post Danmarks konkurrenceevne. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at udarbejde en proces for godkendelse af priser på breve op til 50 g. Processen vil i hovedtræk være en nedfældning af den proces, som Trafikstyrelsen hidtil har fulgt.

Grænseoverskridende pakker

32. Siden 2018 har det været et krav i EU-forordningen om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester, at Trafikstyrelsen skal vurdere, om priserne på grænseoverskridende pakker, der er omfattet af befordringspligten, er urimeligt høje. Vores undersøgelse viser, at Trafikstyrelsen én gang årligt siden 2018 har ført tilsyn med priserne for Post Danmarks grænseoverskridende pakker. Tilsynet består ifølge Trafikstyrelsens vejledning i, at styrelsen årligt indsender prislister for Post Danmarks grænseoverskridende pakker til Europa-Kommissionen, der udvælger de 25 % højeste priser, som medlemslandene skal foretage en nærmere prisvurdering af. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen endnu ikke har været i en situation, hvor styrelsen skulle foretage en nærmere prisvurdering af Post Danmarks pakkepriser, da Europa-Kommissionen endnu ikke har udvalgt pakkepriser i Danmark til nærmere prisvurdering.

EU-forordning om pakkeleveringstjenester

EU-Rådets og Europa-Parlamentets forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester trådte i kraft den 22. maj 2018. Ifølge forordningen skal offentlige priser på alle grænseoverskridende pakkeleveringstjenester hvert år indsendes til Europa-Kommissionen.

Post Danmarks kvalitet

Post Danmark har i hele perioden 2011-2019 levet op til kravet om, at 93 % af almindelige breve er omdelt inden for 5 dage efter indlevering. For quick-breve har Post Danmark i alle år med undtagelse af 2016 levet op til kravet om, at 93 % af brevene er leveret til tiden.

Post Danmark indberetter månedligt kvalitetstal til Trafikstyrelsen. Kvaliteten bliver undersøgt af et uvildigt konsulentfirma. Konsulentfirmaet gennemfører periodiske, repræsentative kvalitetsmålinger, som Post Danmark betaler for at få foretaget. Post Danmark sender hver måned disse målinger til Trafikstyrelsen.

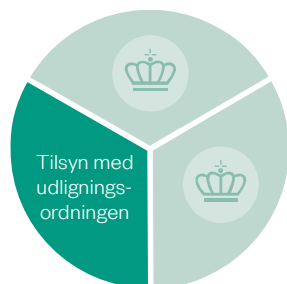
Service- og kvalitetskrav

33. Det fremgår af postloven, at Trafikstyrelsen skal fastsætte fysiske mål og service- og kvalitetskrav for befordringspligtige pakker og breve og udføre eksterne kvalitetsmålinger for breve. Vores undersøgelse viser, at Trafikstyrelsen holder kvartalsvise møder med Post Danmark, hvor varetagelsen af befordringspligten drøftes, ligesom styrelsen formulerer fysiske mål og service- og kvalitetskrav, som Post Danmark skal leve op til, og som Trafikstyrelsen følger op på via månedlige kvalitetsmålinger. Post Danmark sender hver måned resultatet af målinger af overholdelse af kravene til Trafikstyrelsen. Hvis Post Danmark ikke lever op til service- og kvalitetskravene, kan Trafikstyrelsen pålægge Post Danmark en bod på op til 5 mio. kr. Dette er sket én gang i den undersøgte periode, idet Trafikstyrelsen i 2016 pålagde Post Danmark at betale en bod på 2,5 mio. kr. som følge af manglende overholdelse af kvalitetskravet om, at 93 % af brevene skal leveres til tiden.



Pakkebil fra PostNord.

Foto: PostNord

**Trafikstyrelsens tilsyn med udligningsordningen**

34. Det fremgår af postloven, at Trafikstyrelsen skal kontrollere, at Post Danmark foretager en korrekt beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten, når Post Danmark ansøger om udbetaling gennem udligningsordningen. Trafikstyrelsen udregner udligningsbidraget ud fra Post Danmarks opgjorte nettoomkostninger ved befordringspligten og det totale antal adresserede breve det pågældende år. Ved at opgøre antallet af forsendelser i forhold til bidrag pr. brev fastsætter Trafikstyrelsen det udligningsbidrag, der tilfalder Post Danmark. Post Danmark har ansøgt om compensation gennem udligningsordningen for 2014, 2015 og 2016 og har i de 3 år modtaget henholdsvis 2,55 mio. kr., 4,44 mio. kr. og 5,70 mio. kr.

35. Undersøgelsen viser, at Trafikstyrelsen har nedskrevne retningslinjer for beregning af nettoomkostninger ved befordringspligten, der indeholder beskrivelse af den anvendte metode. Vi har gennemgået den seneste ansøgning fra 2016. Gennemgangen viser, at Trafikstyrelsen vurderer, om Post Danmark har fremsendt fyldestgørende dokumentation. På baggrund af dokumentationen vurderer Trafikstyrelsen, om Post Danmarks beregning af nettoomkostninger er dækkende og velunderbygget.

36. Undersøgelsen viser videre, at Trafikstyrelsen i en særskilt erklæring får Post Danmarks revisor til at erklære sig om, at Post Danmark følger de principper og metoder, der følger af regnskabsreglementet, til beregning af nettoomkostningerne ved befordringspligten. Vores gennemgang af revisorerklæringerne for perioden 2011-2019 viser, at Post Danmarks revisor ikke er blevet bekendt med forhold, der afkræfter, at principperne og metoderne er i overensstemmelse med regnskabsreglementet på området. Konklusionen er udtrykt med begrænset grad af sikkerhed. Trafikstyrelsen har oplyst, at baggrunden for erklæringens begrænsede grad af sikkerhed er, at det af revisor har været vurderet at være bedst egnet, idet erklæringsemnet var beregnede byrder og fordele og dermed ikke regnskabsoplysninger underlagt de normale forretningsgange og kontroller i Post Danmark.

På baggrund af vores undersøgelse har Trafikstyrelsen spurgt revisor, om det efter revisors opfattelse var muligt at afgive en erklæring med høj grad af sikkerhed, hvilket revisor har afkræftet. I så fald ville revisor have givet en sådan vurdering. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen i forbindelse med en eventuel fremtidig udligningsordning vil drøfte med revisor, hvordan sikkerhedsniveauet kan øges.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Trafikstyrelsen har udført tilsynet på de områder, som styrelsen skal ifølge lovgivningen, og at styrelsen baserer dele af sit tilsyn med Post Danmarks overholdelse af regnskabsreglementet på en erklæring fra Post Danmarks eksterne revisor. Revisor har i perioden 2011-2019 ikke haft anmærkninger i forhold til det undersøgte. Trafikstyrelsen stiller ikke krav om graden af sikkerhed i erklæringen. Revisors konklusioner er i perioden 2011-2014 på nogle områder afgivet med begrænset grad af sikkerhed og i perioden 2015-2019 med høj grad af sikkerhed. Trafikstyrelsen har oplyst, at regnskabsreglementets bestemmelser skal læses således, at revisor skal afgive en erklæring med høj grad af sikkerhed. Rigsrevisionen kan konstatere, at revisor ikke i alle tilfælde har forstået formuleringen i regnskabsreglementet på samme måde som Trafikstyrelsen, idet graden af sikkerhed har varieret over tid.

Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil tage en drøftelse med den eksterne revisor om graden af sikkerhed i revisorerklæringen. Herunder vil Trafikstyrelsen sikre, at erklæringen om produktøkonomiopgørelserne fortsat afgives med høj grad af sikkerhed. Herudover viser undersøgelsen, at Trafikstyrelsen ikke sikrer, at revisor undersøger, om Post Danmark har foretaget en tilstrækkeligt detaljeret dataregistrering. Rigsrevisionen finder, at Trafikstyrelsen bør stille krav til revisor om mere eksplicit at forholde sig til dataregistreringen, hvis styrelsen skal basere opfyldelsen af sin tilsynsforpligtelse på erklæringen. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil drøfte med revisor, hvordan denne sammenhæng klart kan dokumenteres over for styrelsen.

Undersøgelsen viser desuden, at Trafikstyrelsen fører tilsyn med Post Danmarks priser og kvalitet på beforderingspligtige breve og pakker ved den årlige revisorerklæring, kvartalsmøder med Post Danmark, kvalitetsmålinger og eventuelle klager. Undersøgelsen viser, at avancen på Post Danmarks indenlandske frimærkefrankerede breve op til 50 g i undersøgelsesperioden har været markant stigende i perioden. Trafikstyrelsen har ikke en nedskrevet procedure for godkendelse af Post Danmarks priser eller har opstillet objektive kriterier for, hvor stor avancen pr. brev må være. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at nedskrevne procedurer og retningslinjer kan være med til at sikre, at praksis i sagsbehandlingen foregår korrekt og ensartet over tid og på tværs af sagsbehandlere. Dette understreges af, at Trafikstyrelsen i sin sagsbehandling af takstforhøjelser har foretaget en forkert sammenligning mellem Post Danmarks anførte avance og andre branchers bruttoavance. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikstyrelsen dermed ikke har haft et godt grundlag for at vurdere rimeligheden i Post Danmarks avancer på frimærkefrankerede breve. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at udarbejde en procesbeskrivelse. Trafikstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen vil overveje, hvordan styrelsen fremadrettet kan vurdere rimeligheden i Post Danmarks avancer på et bedre grundlag.

Endelig viser undersøgelsen, at Trafikstyrelsen har fået en ekstern revisor til at erklære sig om de principper og metoder, der danner grundlag for Post Danmarks ansøgninger gennem udligningsordningen. Erklæringen har begrænset grad af sikkerhed. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen i forbindelse med en eventuel fremtidig udligningsordning vil drøfte med revisor, hvordan sikkerhedsniveauet kan øges.

2.2. Post Danmarks regnskabspraksis

37. Vi har undersøgt, om Trafikstyrelsen i sit tilsyn har sikret sig yderligere viden, når styrelsen har fået kendskab til risici for, at Post Danmark ikke efterlever reglerne i regnskabsreglementet. Statsrevisorerne har med deres spørgsmål i anmodningen spurgt ind til 2 særlige forhold, som der har været draget tvivl om. På den baggrund har vi for det første undersøgt, om Trafikstyrelsen har sikret sig viden om Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger på henholdsvis beforderingspligtige og ikke-beforderingspligtige produkter. For det andet har vi undersøgt, om Trafikstyrelsen har sikret sig viden om risikoen for krydssubsidiering.

Trafikstyrelsens viden om Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger

38. Vi har undersøgt, om Trafikstyrelsen har iværksat yderligere tilsynshandlinger for at sikre sig viden om, hvorvidt Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger på henholdsvis beforderingspligtige og ikke-beforderingspligtige produkter følger gældende lovgivning.

39. EU's postdirektiv angiver, hvordan fællesomkostninger skal fordeles på henholdsvis tjenester inden for og uden for beforderingspligten. Postdirektivet skal være afspejlet i den danske postlov. Det er med udgangspunkt i postloven og postdirektivet, at Trafikstyrelsen 2 gange i undersøgelsesperioden har udarbejdet et regnskabsreglement for Post Danmark. Kun ved at sikre, at regnskabsreglementet er i overensstemmelse med postdirektivet, kan Trafikstyrelsen med revisors erklæring forsikre sig om, at Danmark efterlever postdirektivets bestemmelser.

Europa-Kommissionen har udstedt 3 postdirektiver siden 1997 – senest i 2008. Formålet med at indføre det gældende postdirektiv i 2008 var overordnet set at gennemføre sidste etape af liberaliseringen af postmarkedet i EU ved bl.a. at angive frister for den fulde markedsåbning og afskaffelsen af eneretsområdet. Med ændringen af postdirektivet i 2008 skete samtidig en præcisering af direktivets artikel 14 vedrørende de befordringspligtige virksomheders udarbejdelse af regnskaber med en tilføjelse til bestemmelsen om fordeling af fællesomkostninger. Tilføjelsen havde til formål at sikre, at fællesomkostninger fordeles mere ligeligt mellem de befordringspligtige og ikke-befordringspligtige omkostninger.

40. Trafikstyrelsen har oplyst, at Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger i overensstemmelse med regnskabsreglementet sker ud fra incremental cost-princippet. Incremental cost-princippet medfører, at alle omkostninger, der er nødvendige for at befordre de befordringspligtige produkter, pålægges disse produkter, og at det fx ved distributionen af produkterne på ruter med produkter både inden for og uden for befordringspligten kun er den ekstra tid ved postkassen, der henføres til produkterne uden befordringspligt.

Det fremgik af betænkning til ændringen af postloven i 2014, at der var en bekymring for, at postdirektivets artikel 14 om fordeling af fællesomkostninger ikke var direkte indarbejdet i regnskabsreglementet. Bekymringen var, at Post Danmark dermed kunne henføre alle fællesomkostninger fra aktiviteter, der var nødvendige for at afholde befordringspligten til det befordringspligtige område, uanset at omkostningerne hovedsageligt kunne henføres til aktiviteter uden for befordringspligten. På baggrund af denne bekymring udarbejdede Transportministeriet i 2014 en redegørelse til Folketingets Transportudvalg. I redegørelsen beskrev Transportministeriet, at det var overladt til den danske stat at fastsætte detaljerede og operative regler for omkostningsfordelingen ud fra EU's postdirektiv. I redegørelsen fremgik det, at Transportministeriet havde valgt at udforme regnskabsreglementet og afgøre, hvordan de inkrementelle omkostninger skulle fordeles på baggrund af Europa-Kommissionens afgørelse på en konkurrencesag om Deutsche-Post fra 2001.

Inkrementelle omkostninger

Inkrementelle omkostninger defineres som omkostninger – såvel faste som variable – som på kort eller mellemlangt sigt (3-5 år) falder bort, hvis en tjeneste falder bort.

41. Vores undersøgelse viser, at Transportministeriet tilbage i 2004 havde en dialog med Europa-Kommissionen om, hvorvidt afgørelsen fra konkurrencesagen om Deutsche-Post betød, at de samme principper for inkrementelle omkostninger kunne anvendes for Post Danmarks prissætning. På baggrund af drøftelsen vurderede Transportministeriet, at Post Danmarks prissætning ud fra incremental cost-princippet var i overensstemmelse med postdirektivet.

Undersøgelsen viser videre, at der også i 2007 var en drøftelse med Europa-Kommissionen om, hvorvidt ændringen i direktivet i 2008 ville nødvendiggøre en ændring af princippet for omkostningsfordelingen i regnskabsreglementet. Europa-Kommissionen ønskede ikke at give en skriftlig juridisk vurdering. Transportministeriet vurderede dog på baggrund af dialogen, at det ikke var nødvendigt at ændre regnskabsreglementets bestemmelser om omkostningsfordelingen. Ved ændringen af postloven i 2014 blev regnskabsreglementets bestemmelse om fordelingen af fællesomkostninger alligevel ændret til den direkte ordlyd i postdirektivet fra 2008, hvilket betød, at en bestemmelse om inkrementelle omkostninger udgik fra regnskabsreglementet.

Trafikstyrelsen har oplyst, at incremental cost-princippet dog fortsat kunne finde anvendelse, på trods af at bestemmelsen om inkrementelle omkostninger ikke længere fremgik af regnskabsreglementet. Selv om Trafikstyrelsen mente, at ændringen ikke ville ændre praksis, valgte styrelsen alligevel at ændre til den direkte ordlyd af postdirektivet for at undgå misforståelser.

42. Trafikstyrelsen igangsatte i 2014 en ekstern undersøgelse, der skulle give svar på Transportudvalgets spørgsmål og give en uafhængig vurdering af, om Post Danmarks anvendte principper og metoder var rimelige, fornuftige og fulgte gældende lovgivning. Undersøgelsen er beskrevet i boks 3.

Boks 3

Ekstern undersøgelse af produktøkonomien for tjenester omfattet af befodringspligten

Trafikstyrelsen bestilte i 2014 en ekstern undersøgelse af Post Danmarks produktøkonomi for tjenester omfattet af de befodringspligtige produkter. Formålet med undersøgelsen var at få en uafhængig vurdering af, om de anvendte principper og metoder var rimelige, fornuftige og fulgte de regulatoriske krav ved opgørelsen af produktøkonomien for produkter, der er omfattet af befodringspligten. PwC's gennemgang af Post Danmarks modeldokumentation skete med udgangspunkt i de regler og retningslinjer, der fremgik af regnskabsreglementet fra 2011. Undersøgelsen var baseret på baggrundsmateriale for regnskabsreglementet, postdirektivet og udvalgte internationale erfaringer samt på skriftlig dokumentation fra og møder med Post Danmark.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af PwC's undersøgelse af Post Danmarks produktøkonomi.

PwC's undersøgelse viste, at Post Danmarks udmøntning af regnskabsreglementets bestemmelser ud fra incremental cost-princippet betød, at størstedelen af omkostningerne i alle led (salg, sortering, transport og distribution) blev pålagt de befodringspligtige produkter, selv om de befodringspligtige produkter udgjorde under halvdelen af produkterne. PwC konkluderede endvidere, at Post Danmarks anvendte principper og metoder for fordeling af fællesomkostninger var rimelige, fornuftige og fulgte regnskabsreglementet fra 2011. Vores undersøgelse viser, at Trafikstyrelsen med PwC's undersøgelse ikke fik et svar, der kunne bekræfte styrelsen i, at ændringen i regnskabsreglementet i 2014 ikke havde betydning for Post Danmarks fordeling af omkostninger på produkter med og uden befodringspligt. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke mente, at det var relevant at undersøge, da ændringen i regnskabsreglementet i 2014 efter styrelsens opfattelse ikke ville have betydning for Post Danmarks praksis, der efter styrelsens opfattelse allerede var i overensstemmelse med postdirektivet.

Trafikstyrelsens viden om prissætning og krydssubsidiering

43. Vi har undersøgt, om Trafikstyrelsen har iværksat yderligere tilsynshandlinger for at sikre sig viden om, hvorvidt der er sket krydssubsidiering i Post Danmark. Transportministeriet fik i foråret 2020 foretaget en ekstern undersøgelse af PostNords konkurrencesituation, jf. boks 4. Baggrunden for anmodningen var de daværende politiske forhandlinger om en ny postaftale.

Boks 4

Ekstern undersøgelse af prissætningen hos PostNord Logistics

Transportministeriet bestilte i 2020 en ekstern undersøgelse af prissætningen hos PostNord Logistics og indikationer på krydssubsidiering mellem PostNord Logistics og Post Danmark. McKinsey undersøgte bl.a. det forhold, at PostNord Logistics i perioden 2016-2018 havde givet underskud, og en hypotese om, at PostNord Logistics' priser var lavere end resten af markedet for stykgods som en indikation på krydssubsidiering. Undersøgelsen var baseret på en gennemgang af offentligt materiale, interviews med ledelsen i de 2 selskaber og et spørgeskema om priser blandt 50 af PostNord Logistics' kunder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af McKinseys undersøgelse af prissætningen hos PostNord Logistics.

McKinseys undersøgelse viste, at 88 % af 50 adspurgte kunder fandt, at PostNord Logistics' priser ikke var lavere end markedet for stykgods i øvrigt. McKinsey fremhævede i rapporten, at PostNord Logistics havde en række kommercielle udfordringer, hvor bl.a. en uhensigtsmæssig zonestruktur som grundlag for prissætningen betød, at nogle kunder oplevede priser, der afveg fra markedet i øvrigt. Denne prisstruktur blev i 2016/2017 erstattet af en ny og tidssvarende prisstruktur. Det fremgik af undersøgelsen, at PostNord Logistics derefter igangsatte en målrettet indsats for at afvikle ikke-profitabelt kundeforhold, særligt for uhåndterbart gods, og at justere zonemodellen. McKinsey estimerede PostNord Logistics' markedsandel til 6-8 % af stykgodsmarkedet, og markedet i Danmark vurderes samlet set at udgøre en omsætning på 4-5 mia. kr. årligt.

44. Transportministeriet igangsatte i januar 2020 en undersøgelse af en række anonyme påstande, hvoraf nogle gik på mulig krydssubsidiering mellem Post Danmark og PostNord Logistics. Som led i vores undersøgelse har vi haft en drøftelse med Transportministeriet om mulighederne for at få indseende i det materiale, der ligger til grund for konklusionerne i ministeriets undersøgelse. Processen herom er beskrevet i bilag 2. Drøftelsen endte med, at vi bad om at få en redegørelse fra Deloitte, som beskrev metoderne bag den udførte undersøgelse. Redegørelsen var tænkt som et supplement til den beskrivelse, der fremgår af kommissoriet for undersøgelsen og sammenfatningen af konklusionerne. Begge dokumenter er tilgængelige på Transportministeriets hjemmeside. Undersøgelsen og redegørelsen er beskrevet i boks 5.

Boks 5**Ekstern undersøgelse af en række anonyme påstande****Undersøgelsens grundlag**

Transportministeriet bestilte i 2020 en ekstern undersøgelse af en række anonyme påstande, som postordførerne havde modtaget i 2019 om bl.a. mulig krydssubsidiering mellem Post Danmark og PostNord Logistics. Ifølge kommissoriet for undersøgelsen skulle Deloitte bl.a. se på relevant transfer pricing-dokumentation fra PostNord Logistics, skattemæssig dokumentation for prissætning og samarbejdsaftaler mellem selskaberne samt interviewe ledelse, medarbejdere og Post Danmarks eksterne revisor.

Redegørelse for undersøgelsens metode

Det fremgår bl.a. af redegørelsen, at Deloitte:

- betragter undersøgelsen gennemført som planlagt i kommissoriet
- vurderer, at der er en "højere end normal" risiko i undersøgelsen, hvorfor Deloitte har udvidet sin sædvanlige interne kvalitetssikring
- har drøftet de relevante forhold med Post Danmarks eksterne revisor
- har gennemgået relevante kontoudtog og faktureringer mellem selskaberne, fx dokumentation for prisberegninger, oprindelige indkøbspriser, leasingydelse, timeopgørelser og omkostningsfordelinger
- ikke har arbejdet med graden af sikkerhed, da der ikke er tale om en erklæring, men at Deloitte har udført de handlinger, der skulle til for at underbygge undersøgelsens konklusioner.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Deloitte's undersøgelse af anonyme påstande og Deloitte's redegørelse for undersøgelsens metode.

Det fremgik af kommissoriet for undersøgelsen, at Transportministeriet kun skulle modtage en konklusion på, om påstandene kunne bekræftes eller afvises. Transportministeriet har oplyst, at ministeriet kun ville modtage konklusionerne, fordi ministeriet ville have klare svar og ikke var interesseret i det revisionstekniske bag. Undersøgelsen konkluderede, at alle påstande kunne afvises. Transportministeriet har oplyst, at den sammenfatning, som ministeriet modtog, indeholdt en beskrivelse af de arbejds handlinger, som Deloitte havde udført. Ministeriet havde på den baggrund ikke behov for yderligere drøftelser med Deloitte om den gennemførte undersøgelse. Rigsrevisionen finder, at det havde været hensigtsmæssigt for Transportministeriet at modtage en afrapportering, der havde indeholdt baggrunden for konklusionerne, som dermed kunne være anvendt i tilsynet med Post Danmark.

45. Ud over de 2 undersøgelser, som Transportministeriet og Trafikstyrelsen bestilte i 2020, traf Europa-Kommissionen 2 afgørelser i henholdsvis 2018 og 2019 om, hvorvidt Post Danmark har modtaget ulovlig statsstøtte, herunder om der har været tale om krydssubsidiering, jf. boks 6.

Boks 6**Europa-Kommissionens undersøgelse af mulig ulovlig statsstøtte**

På baggrund af en klage fra brancheorganisationen for den danske vejgodstransport ITD i 2017 har Europa-Kommissionen indtil videre truffet 2 afgørelser om, hvorvidt økonomiske overførsler ydet af Danmark og Sverige til Post Danmark kunne kategoriseres som ulovlig statsstøtte. Europa-Kommissionens undersøgelse af anklager om ulovlig statsstøtte var ud over klagerens juridiske argumentation og dokumentation baseret på indhentet materiale og redegørelser fra den danske og den svenske stat. Europa-Kommissionen undersøger fortsat forhold fra klagen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Europa-kommissionens afgørelser.

Europa-Kommissionen konkluderede i sin ene afgørelse fra 2018, at der ikke var tale om ulovlig statsstøtte. Afgørelsen blev efterfølgende af klageren påklaget til EU-Domstolen og er endnu ikke afgjort. I 2019 traf Europa-Kommissionen afgørelse om at åbne en formel undersøgelse af de resterende forhold i klagen fra 2017. Dette vedrører kapitalindsprøjtninger til Post Danmark fra PostNord og fra ejerne til PostNord. I afgørelsen om at starte en formel undersøgelse skriver Europa-Kommissionen, at kapitalindsprøjtningerne *”er selektive, samt at de vil kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. Kommissionen nærer fortsat tvivl om, hvorvidt foranstaltningerne (...) kan give PostNord (direkte) og Post Danmark (indirekte) en fordel og dermed udgøre statsstøtte”*. Sagen er endnu ikke afgjort.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Trafikstyrelsen i sit tilsyn i flere tilfælde har sikret sig yderligere viden, når styrelsen har fået kendskab til risici for, at Post Danmark ikke efterlever regnskabsreglerne. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Transportministeriet ikke i alle tilfælde har indhentet tilstrækkelig viden om Post Danmarks regnskabspraksis.

Trafikstyrelsen iværksatte i 2014 en ekstern undersøgelse, da Folketingets Transportudvalg var optaget af Post Danmarks fordeling af fællesomkostninger, efter ordlyden fra postdirektivet i 2008 blev direkte indarbejdet i regnskabsreglementet for Post Danmark i 2014. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke mente, at ændringen i regnskabsreglementet i 2014 ville have betydning for Post Danmarks praksis. Den eksterne undersøgelse viste, at Post Danmarks anvendte principper og metoder for omkostningsfordelingen fulgte kravene i regnskabsreglementet fra 2011, hvilket betød, at størstedelen af omkostningerne blev pålagt de befordringspligtige produkter, selv om de befordringspligtige produkter udgjorde under halvdelen af produkterne. Trafikstyrelsen fik dermed ikke med undersøgelsen et svar, der kunne bekræfte styrelsen i, at ændringen i regnskabsreglementet i 2014 ikke havde betydning for Post Danmarks fordeling af omkostninger på produkter med og uden befordringspligt.

I 2020 iværksatte Transportministeriet og Trafikstyrelsen 2 eksterne undersøgelser af relevans for spørgsmålet om krydssubsidiering. Den ene undersøgelse påviste, at PostNords datterselskab PostNord Logistics i en periode havde haft en uhensigtsmæssig prisstruktur, men at kunderne på markedet generelt ikke opfattede PostNord Logistics' priser som lavere end konkurrenternes. Denne prisstruktur blev i 2016/2017 erstattet af en ny og tidssvarende prisstruktur. Den anden undersøgelse afviste en række anonyme påstande om krydssubsidiering, men blev afleveret uden analyser og baggrund for konklusionerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Transportministeriet i undersøgelserne af regnskabsreglementet og de anonyme påstande kunne have efterspurgt mere viden om forholdene, som derved kunne have været bragt i anvendelse i tilsynet med Post Danmark.

Rigsrevisionen, den 7. januar 2021

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge	Her besvares spørgsmålet
Om Post Danmarks regnskabspraksis har været tilfredsstillende og overholdt gældende regler i perioden 2010-2019.	Kapitel 1
Hvordan Transport- og Boligministeriet har ført tilsyn med PostNord Danmarks overholdelse af vilkår for befordringsforpligtelsen, herunder hvordan omkostningerne, der er knyttet til og nødvendige for at opfylde befordringspligten, er opgjort og dokumenteret over for ministeriet/Trafikstyrelsen, før der udbetales midler fra udligningsordningen.	Afsnit 2.1.
Om udviklingen i Post Danmarks priser på henholdsvis befordringspligtige og konkurrenceudsatte produkter og tjenester har været fastsat ud fra valide omkostningsfordelinger.	Afsnit 2.1 og 2.2
Hvordan Post Danmark har fordelt fællesomkostninger på befordringspligtige og ikke-befordringspligtige produkter og tjenester, og om denne fordeling har været i overensstemmelse med gældende regler.	Afsnit 2.2
Om der sker krydssubsidiering i PostNord Danmark, fx ved at datterselskaber ikke opkræves betaling for tjenester, udlån af faciliteter og udstyr mv.	Afsnit 2.2

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Transportministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i perioden 2011-2019. Med tilfredsstillende tilsyn forstår vi, at Transportministeriet har ført et tilsyn, der har betrykket ministeriet i, at Post Danmarks regnskabspraksis er i overensstemmelse med gældende regler. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Trafikstyrelsen udført sit tilsyn med Post Danmarks regnskabspraksis i overensstemmelse med lovgivningen?
- Har Trafikstyrelsen i sit tilsyn sikret sig yderligere viden, når styrelsen har fået kendskab til risici for, at Post Danmark ikke efterlever regnskabsreglerne?

I undersøgelsen indgår Transportministeriet, herunder Trafikstyrelsen. Ansvar for tilsynet med Post Danmarks efterlevelse af regnskabsreglementets bestemmelser ligger hos Transportministeriet og i praksis hos Trafikstyrelsen.

Som det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, er Rigsrevisionen ikke medrevisor af PostNord. Da Post Danmark indgår som datterselskab i PostNord-koncernen, hvor den danske stat ikke har bestemmende indflydelse, har vi ikke direkte revisionsadgang til hverken PostNord eller koncernens datterselskaber, herunder Post Danmark. I henhold til lov om revisionen af statens regnskaber m.m. har Rigsrevisionen adgang til det materiale, som Transportministeriet har eller kan indhente som ejer af PostNord, og det materiale, som Trafikstyrelsen allerede har indhentet i tilsynet med Post Danmark.

Statsrevisorerne har anmodet om en undersøgelse, der dækker perioden 2010-2019. Da Post Danmark først fra 2011 har haft befordringspligten, har vi valgt at afgrænse undersøgelsen til perioden 2011-2019, hvor Post Danmark har været underlagt en ensartet ramme for ejerskab, styring og tilsyn.

Undersøgelsen bygger på dokumentgennemgang og møder med særligt Transportministeriet og Trafikstyrelsen.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Som baggrund for undersøgelsen har vi gennemgået en række dokumenter, herunder:

- EU's 3 postdirektiver fra 1997, 2002 og 2008
- postloven og lov om Post Danmark
- de regnskabsreglementer for Post Danmark, der har været gældende i undersøgelsesperioden
- Post Danmarks interne retningslinjer for regnskabspraksis
- Trafikstyrelsens tilsynsstrategier
- revisorerklæringer ved årsregnskabsaflæggelsen
- relevante eksterne undersøgelser (med tilhørende materiale), som Transportministeriet og Trafikstyrelsen har igangsat om Post Danmarks regnskabspraksis, særligt krydssubsidiering og fordeling af omkostninger
- dokumenter om Trafikstyrelsens kontrol af prissætning
- proces for kontrol af kalkulationssystemet til prissætning
- Trafikstyrelsens ansøgning fra Post Danmark fra 2016 om udbetaling gennem udligningsordningen med beregninger og interne notater, der beskriver Trafikstyrelsens vurderinger af Post Danmarks ansøgning
- klager over prissætning sendt til Post Danmark
- referater fra kvartalsmøder mellem Trafikstyrelsen og Post Danmark vedrørende tilsynet (2016-2019)
- Post Danmarks årsrapporter i undersøgelsesperioden.

Vi henviser i beretningen til en konkurrencesag, der lægges til grund for Transportministeriets vurdering af Post Danmarks efterlevelse af bestemmelserne i EU's postdirektiv. Der er tale om Europa-Kommissionens afgørelse i sag nr. IP/01/419.

Formålet med vores gennemgang af materialet har været at få beskrevet Trafikstyrelsens tilsynsgrundlag og den praktiske udførelse heraf. Vi har dermed kortlagt den viden, som Transportministeriet og Trafikstyrelsen står på, når de vurderer, om Post Danmarks regnskabspraksis er i overensstemmelse med gældende regler. Hvor det ikke har været muligt at skabe klarhed over den viden, der ligger til grund for tilsynet, har vi drøftet det med Transportministeriet og Trafikstyrelsen. Ministeriets og styrelsens forklaringer er afspejlet i beretningen.

Rigsrevisionen har løbende været i dialog med Transportministeriet og Trafikstyrelsen om, hvilket materiale det var muligt at få revisionsadgang til. I forbindelse med undersøgelsen fra Deloitte, som Transportministeriet havde bestilt, afsøgte vi muligheden for at få adgang til de bagvedliggende analyser for derved at kunne beskrive metoden og grundlaget for undersøgelsens analyser i beretningen. Da Transportministeriet ikke selv havde analyserne, blev Rigsrevisionen tilbudt et møde med Deloitte for at se på grundlaget i den undersøgelse, som Deloitte foretog for ministeriet. Mødet krævede som gængs praksis, at Rigsrevisionen underskrev en "hold harmless"-aftale, der betød, at Rigsrevisionen ikke måtte referere fra mødet eller kommentere, om Deloitte's gennemgang var udført i overensstemmelse med kommissoriet. På baggrund af disse vilkår fandt Rigsrevisionen ikke, at et sådant møde var anvendeligt for undersøgelsen. I stedet udbad vi os en supplerende redegørelse for den metode, der var anvendt.

Hold harmless-aftale

En "hold harmless"-aftale er en skriftlig aftale, der fritager en virksomhed fra negative juridiske eller økonomiske konsekvenser forbundet med en konkret opgave. "Hold harmless"-aftaler ses ofte i bl.a. konsulentbranchen.

Møder

Vi har i undersøgelsesperioden holdt møder med:

- Transportministeriet
- Trafikstyrelsen
- repræsentanter fra transportbranchen
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Formålet med møderne har været at få en forståelse for, hvordan tilsynet af Post Danmarks regnskabspraksis er indrettet, hvilke forskellige systemer Trafikstyrelsen anvender i forbindelse med tilsynet, og hvordan styrelsen håndterer og registrerer tilsynet i praksis. Formålet har desuden været at få kendskab til de problemstillinger, der er på transportområdet, og forstå, hvordan konkurrencemyndighederne arbejder på området, herunder grænsefladerne til tilsynet.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Befordringspligt	I henhold til EU's postdirektiv skal hvert EU-medlemsland udpege en virksomhed til at varetage befordringspligten. Befordringspligten er implementeret ved postloven og indeholder fx minimumsbestemmelser for indsamling og udlevering af en række postforsendelser.
Brevmængde	Den samlede mængde breve, der hvert år afsendes fra Danmark til en dansk eller udenlandsk modtager.
Ejerministerium	Et ejerministeriums opgave består i at føre et overordnet tilsyn med statens selskaber, tage stilling til selskabernes strategiske ramme og i dialog med selskaberne afstemme forventningerne til selskabernes udvikling.
Europa-Kommissionen	Europa-Kommissionen er EU's politisk uafhængige udøvende organ. Kommissionen er alene om ansvaret for at udarbejde forslag til ny EU-lovgivning og gennemfører de beslutninger, som tages af Europa-Parlamentet og EU-rådet.
Fællesomkostninger	Post Danmarks fællesomkostninger er omkostninger, som vedrører flere af selskabets aktiviteter, fx produkter både inden for og uden for befordringspligten. Fællesomkostningerne kan således ikke henføres til et særligt produkt.
Inkrementelle omkostninger	Omkostninger – såvel faste som variable – som på kort eller mellemlangt sigt (3-5 år) falder bort, hvis en tjeneste falder bort.
Kalkulationssystem	Ifølge regnskabsreglementet skal Post Danmark benytte et kalkulationssystem til at udarbejde produktøkonomiopgørelser. Systemet skal indrettes med ensartede og anerkendte principper og metoder for indtægts- og omkostningshenføring i overensstemmelse med bestemmelserne i EU's postdirektiv.
Krydssubsidiering	Krydssubsidiering betyder, at en virksomhed, der har eksklusive eller særlige rettigheder, overfører midler fra den ikke-konkurrenceudsatte del af virksomheden til dele, der er i konkurrence med andre virksomheder.
Postdirektiv	EU's postdirektiv fra 2008 udgør sidste trin i liberaliseringen af det europæiske postmarked. Direktivet fastholder dog medlemslandenes pligt til at sikre, at hele samfundet bliver betjent med gode posttjenester til overkommelige priser, bl.a. ved at udpege én eller flere befordringspligtige virksomheder i hvert land.
Produktøkonomiopgørelser	Produktøkonomiopgørelserne viser den samlede produktøkonomi for tjenester, der er henholdsvis omfattet og ikke omfattet af befordringspligten.
Regnskabsreglementet for Post Danmark	Regnskabsreglementet har til formål at sikre, at Post Danmark, der er udpeget som befordringspligtig postvirksomhed, overholder bestemmelserne om de regnskabsmæssige forhold, som fremgår af EU's postdirektiv. Det er Trafikstyrelsen, der udarbejder regnskabsreglementet.
Statsligt aktieselskab	I henhold til selskabsloven er et aktieselskab et statsligt aktieselskab, når den danske stat har samme forbindelse til selskabet, som et moderselskab har til et datterselskab. Et aktieselskab er en selvstændig juridisk enhed, hvor ejerne har begrænset hæftelse for gæld og forpligtelser. Aktionærernes tab er begrænset til værdien af indskud i form af erhvervede aktier.
