

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Post Danmark MailHouse's
økonomi**

**Marts 2001
RB D201/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	10
A. Indledning	10
B. Formål og afgrænsning	11
C. Metode	11
III. Post Danmarks 3 hovedforretningsområder	12
A. Generelt	12
B. Post Danmark MailHouse	12
IV. Forholdet mellem aktiviteter på det rene konkurrenceområde og eneretsområdet	13
V. Regnskabsaflæggelse 1999 for hovedforretningsområderne og Post Danmark MailHouse	15
A. Hovedforretningsområderne	15
B. Regnskabsmæssigt resultat for Post Danmark MailHouse	16
C. Den økonomiske udvikling i Post Danmark MailHouse	16
VI. Konkurrencemæssige forhold vedrørende Post Danmark Mail- House	19
A. Generelt	19
B. Post Danmarks bemærkninger vedrørende konkurrence- mæssige forhold	20
C. Trafikministeriets bemærkninger vedrørende konkurrence- mæssige forhold	22

Beretning om Post Danmark MailHouse's økonomi

I. Resumé

Formål

1. Hovedformålet med undersøgelsen, der er udarbejdet efter anmodning fra statsrevisorerne, har været at redegøre for virksomheden i Post Danmark MailHouse, herunder at påse, at der ikke er overført økonomiske midler fra Post Danmarks eneretsområde til det rene konkurrenceområde.

2. Undersøgelsen omfatter årene 1999 og 2000. Undersøgelsen bygger på regnskaber, regnskabsmateriale og oplysninger, herunder foreløbige regnskabsoplysninger vedrørende 2000, indhentet hos Post Danmark.

Post Danmarks 3 hovedforretningsområder

3. Post Danmarks virksomhed kan i henhold til lovgivningen opdeles i 3 hovedforretningsområder:

- Eneretsområdet
- Området med befordringspligt i konkurrence
- Det rene konkurrenceområde.

4. Post Danmark MailHouse, der er en selvstændig regnskabsførende enhed, indgår i det rene konkurrenceområde. MailHouse udfører postklargøringsopgaver med henblik på at understøtte og stimulere afsætningen af traditionelle postale produkter. De udførte klargøringsopgaver vil efterfølgende medføre portoindtægter.

Forholdet mellem det rene konkurrenceområde og eneretsområdet

5. For at forebygge konkurrenceforvridende krydssubsidiering med overførsel af midler fra eneretsområdet til områder, hvor Post Danmark er i konkurrence, er det i koncessionsbestemmelserne for Post Danmark bl.a. fastsat, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder ikke må finde sted. Trafikministeren har efter drøftelse med Konkurrencerådet fastsat "Konkurrenceretli-

ge retningslinjer for Post Danmark” vedrørende vilkår for overholdelse af konkurrence- og regnskabsmæssige forhold.

6. De konkurrenceretlige retningslinjer er udmøntet i et af trafikministeren fastsat ”Regnskabsreglement for Post Danmark”.

Formålet med regnskabsreglementet er bl.a. at sikre, at Post Danmarks regnskabs- og statistiksystemer kan danne grundlag for produktøkonomiopgørelser mv. med henblik på en vurdering af, om reglerne for krydssubsidiering er overholdt.

Udarbejdelsen skal ske med anvendelse af en dækningsbidragsmodel, som skal afspejle Post Danmarks omkostningsstruktur.

Der skal udarbejdes delregnskaber for de 3 hovedforretningsområder. Krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder må ikke finde sted. Det forudsættes som hovedregel, at Post Danmarks priser dækker alle omkostninger samt en rimelig avance.

En statsautoriseret revisor skal hvert år udstede erklæring om, at den anvendte produktøkonomimodel overholder gældende metoder og principper.

Endvidere skal den af ministeren udpegede statsautoriserede revisor afgive erklæring om, at Post Danmarks regnskabsførelse og forretningsvirksomhed er sket i overensstemmelse med regnskabsreglementets bestemmelser samt de tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer.

Endelig skal Post Danmark sikre, at det kalkulationssystem, hvorefter produktøkonomiopgørelser mv. udarbejdes, kvalitetscertificeres efter en international standard. Et statsautoriseret revisionsfirma har ultimo marts 2000 udstedt en sådan certificering.

Regnskabsaflæggelse

7. Virksomheden i Post Danmark MailHouse har i 1999 givet et meget betydeligt underskud. For 2000 forventes også et betragteligt underskud. Post Danmark MailHouse indgår som en af aktiviteterne i Post Danmarks rene konkurrenceområde, og underskuddene i MailHouse indgår derfor sammen med resultaterne fra andre aktiviteter inden for konkurrenceområdet i delregnskabet for dette hovedforretningsområde. Hovedforretningsområdet har i 1999

haft et overskud på 73 mio. kr. Da det rene konkurrenceområde således samlet set har haft et overskud, konstaterer Post Danmark, at der ikke i 1999 er overført midler fra eneretsområdet til konkurrenceområdet, og at der derfor ikke har fundet nogen form for ikke-tilladt krydssubsidiering sted.

Rigsrevisionen er enig i, at det med udgangspunkt i delregnskaberne for hovedforretningsområderne kan konkluderes, at der ikke er overført midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde i 1999.

Det forventes, at der for 2000 vil foreligge en tilsvarende situation.

8. De betydelige underskud – for de 2 år er der tale om underskud på i gennemsnit godt 40 mio. kr. – har givet Rigsrevisionen anledning til for det første at stille spørgsmål vedrørende den økonomiske udvikling i MailHouse og ved Post Danmarks økonomistyring.

For det andet har det forhold, at postklargøringsopgaverne i MailHouse udbydes i direkte konkurrence, givet Rigsrevisionen anledning til at undersøge, om MailHouse med sine udbudspriser, der ikke har givet dækning for medgåede omkostninger, har påvirket de konkurrencemæssige forhold for andre udbydere af postklargøringsopgaver.

Den økonomiske udvikling i Post Danmark MailHouse

9. Post Danmark har vedrørende den økonomiske udvikling i MailHouse og om virksomhedens økonomistyring bl.a. anført, at også andre virksomheder, der drives på kommercielle vilkår, kan have endog store underskud på enkelte forretningsområder. Det er ofte et resultat af strategiske overvejelser om, at det kan være nødvendigt under hensyntagen til den totale forretning at være repræsenteret på et marked, eller at det i en indtrængningsperiode kan være en uundgåelig markedsmæssig konsekvens.

Post Danmark har endvidere anført, at den væsentligste baggrund for etableringen af Post Danmark MailHouse var ønsket om at gøre det enkelt for kunderne at benytte brevet som kommunikationsmiddel. Hermed stimuleredes anvendelsen af brevet, som overvejende fortsat er det eneretsprodukt, der skal finansiere Post Danmarks mangfoldige

pligter uden for eneretsområdet. Heri lå Post Danmarks strategiske interesse.

Formålet med samlingen af postklargøringsopgaverne ved etableringen af MailHouse i 1999 var at skabe en vel-fungerende forretning med eget regnskab, som kunne gøres til genstand for den nødvendige forretningsmæssige og økonomiske styring. Under etableringen blev det klart, at økonomien var utilfredsstillende, og der blev udarbejdet en plan, der skulle sikre forbedringer og break-even i 2001. Sådan kom det ikke til at gå, og Post Danmarks direktion drog i foråret 2000 konsekvensen gennem udformningen af en genopretningsplan.

Planen omfattede en kraftig nedskæring af medarbejderstaben, tilpasning af arealbehovet og lønsomhedsanalyser af løbende kontrakter.

10. Omfanget af de besluttede foranstaltninger bekræfter efter Rigsrevisionens opfattelse indtrykket af, at den økonomiske styring af området har været mangelfuld.

Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet vil være opmærksom på, hvorvidt de iværksatte tiltag vil medvirke til at gøre MailHouse til et profitabelt forretningsområde.

Rigsrevisionen vil følge udviklingen på området.

Konkurrencemæssige forhold vedrørende Post Danmark

11. Efter Rigsrevisionens undersøgelse har MailHouse's udbudspriser næppe påvirket de konkurrencemæssige forhold for andre udbydere af postklargøringsopgaver væsentligt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at underskuddene i MailHouse navnlig kan henføres til et i forhold til indtægterne for højt omkostningsniveau i virksomheden. Rigsrevisionens opfattelse skal ses på baggrund af oplysninger om MailHouse's priser og markedsandel. Endvidere har Konkurrence Styrelsen på forespørgsel oplyst, at Styrelsen ikke har modtaget klager over Post Danmark Mailhouse.

12. Rigsrevisionen har imidlertid mere principielt hæftet sig ved den nære forretningsmæssige forbindelse mellem opgaver inden for eneretsområdet og konkurrenceområdet. Rigsrevisionen er opmærksom på, at underskud eller lav indtjening på opgaver i konkurrenceområdet forretningsmæssigt kan være en velbegrundet investering ikke alene i

en etableringsfase, men også i den løbende drift, når en sådan eventuel mindreindtjening sættes i relation til afledte merindtægter på opgaver inden for eneretsområdet. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det i sådanne situationer væsentligt, at forholdet til eventuelle konkurrencemæssige konsekvenser er afklaret.

De konkurrenceretlige retningslinjer skal forhindre konkurrenceforvridende krydssubsidiering. Kontrollen foretages på overordnet niveau ved at konstatere, at konkurrenceområdet som helhed giver overskud. Den nære forretningsmæssige sammenhæng, der kan være mellem nogle aktiviteter inden for eneretsområdet og konkurrenceområdet, gør det dog efter Rigsrevisionens opfattelse tvivlsomt, om dette er tilstrækkeligt. I andre afsnit af konkurrenceretlige retningslinjer lægges der op til en mere nuanceret vurdering, fx med hensyn til rabatordninger på eneretsområdet, kravet om produktøkonomiopgørelser, kravet om, at priser som hovedregel skal dække alle omkostninger samt en rimelig avance, og kravet om, at ydelser mellem hovedforretningsområderne skal ske ud fra forretningsmæssige principper.

Rigsrevisionen finder, at de konkurrenceretlige retningslinjer er uklare vedrørende situationer, hvor der er en nær forretningsmæssig forbindelse mellem aktiviteter inden for eneretsområdet og konkurrenceområdet.

13. Det er Post Danmarks opfattelse, at bestemmelserne i de konkurrenceretlige retningslinjer ikke er til hinder for, at Post Danmark kan udbyde produkter som – også over en længere periode – giver underskud. Det anføres, at det naturligvis forudsætter, at pris- og vilkårsfastsættelse sker inden for konkurrencelovgivningens rammer. Det er endvidere Post Danmarks opfattelse, at hovedreglen i de konkurrenceretlige retningslinjer skal ansues ud fra en helhedsbetragtning. Det kan således være forretningsmæssigt velbegrundet at udbyde et produkt, som isoleret set giver underskud, men som set i sammenhæng giver et bedre totalresultat for Post Danmark.

Det anføres, at Post Danmark vil drøfte relationerne til de konkurrenceretlige retningslinjer i denne sammenhæng med Trafikministeriet.

14. Trafikministeriet medgiver, at det kan være vanskeligt at fortolke isoleret set, hvad der skal forstås ved, at Post

Danmarks priser som hovedregel skal dække samtlige omkostninger og en rimelig avance.

Trafikministeriet vil derfor tage initiativ til en drøftelse med Konkurrencestyrelsen og Post Danmark med henblik på at overveje behov for justering/klarificering.

Rigsrevisionen finder Trafikministeriets beslutning tilfredsstillende.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at der ikke er overført midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde i 1999,
- at Post Danmark MailHouse i 1999 har haft et betydeligt underskud, og at der for 2000 også forventes et betragteligt underskud,
- at Post Danmarks ledelse har iværksat en række tiltag med henblik på at gøre Post Danmark MailHouse til et profitabelt forretningsområde,
- at der ikke er tegn på, at Post Danmark MailHouse trods den underskudsgivende virksomhed har påvirket de konkurrencemæssige forhold for andre udbydere af postklargøringsopgaver, og
- at de konkurrenceretlige retningslinjer er uklare vedrørende en situation, hvor der er en nær forretningsmæssig forbindelse mellem aktiviteter inden for eneretsområdet og det rene konkurrenceområde.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

15. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 9. februar 2000 Rigsrevisionen om i et notat at redegøre for Post Danmark MailHouse's virksomhed, administration og regnskab for 1999. Endvidere blev Rigsrevisionen anmodet om at vurdere, om der i forbindelse med drift eller investeringer er gennemført økonomiske overførsler fra Post Danmark til MailHouse's virksomhed eller til andre virksomheder under hovedforretningsområdet: "Konkurrence uden befordringspligt", samt om disse transaktioner har været lovlige.

De indledende undersøgelser gav efter Rigsrevisionens mening indtryk af svagheder i Post Danmarks økonomisty-

ring og viste, at de konkurrenceretlige retningslinjer vedrørende Post Danmarks virksomhed var uklare. Det blev derfor besluttet at udarbejde en beretning til statsrevisorerne.

Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen omhandler forhold i den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark. Trafikministeren udøver i Post Danmark de beføjelser, der efter aktieselskabslovens kap. 9 og kap. 16 tilkommer generalforsamlingen i et aktieselskab, idet ministeren herved sidestilles med en eneaktionær. Beretningen knytter sig dermed til statsregnskabs § 28.

16. Rigsrevisionens undersøgelse er gennemført med hjemmel i § 8, stk. 3 og 4, i lov nr. 88 af 8. februar 1995 om Post Danmark. Herefter reviderer rigsrevisor sammen med en statsautoriseret revisor Post Danmarks regnskaber efter årsregnskabslovens regler. Rigsrevisor reviderer endvidere Post Danmarks regnskaber efter reglerne i rigsrevisorloven.

B. Formål og afgrænsning

17. Rigsrevisionen har afgrænset formålet med undersøgelsen til:

- En kort beskrivelse af Post Danmarks hovedforretningsområder.
- En beskrivelse af forholdet mellem det rene konkurrenceområde og eneretsområdet.
- Hovedtal fra regnskabsaflæggelsen for 1999 for hovedforretningsområderne.
- En beskrivelse af konkurrencemæssige forhold vedrørende Post Danmark MailHouse.

C. Metode

18. Undersøgelsen bygger på gennemgang af regnskaber, regnskabsmateriale og oplysninger indhentet fra Post Danmark.

Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet og Post Danmark, hvis bemærkninger i vidt omfang er indarbejdet i den endelige beretning.

III. Post Danmarks 3 hovedforretningsområder

A. Generelt

19. Ved etableringen pr. 1. januar 1995 af den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark ved lovene nr. 88 om Post Danmark og nr. 89 om postvirksomhed – begge af 8. februar 1995 – fik Post Danmark koncession på udførelsen af en række postale tjenesteydelser. Koncessionen omfattede dels eneret til postbefordring af indenlandske adresserede breve og adresserede breve fra udlandet til og med 250 g, dels pligt til bl.a. at sikre landsdækkende postbefordring af adresserede breve, andre adresserede forsendelser med ensartet trykt indhold, adresserede dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter op til 2 kg og adresserede pakker op til 20 kg.

I henhold til lovgivningen kan Post Danmark endvidere udbyde andre tjenester inden for distributions- og kommunikationssektoren.

20. Post Danmarks virksomhed kan herefter opdeles i 3 hovedforretningsområder:

- Eneretsområdet
- Området med befordringspligt i konkurrence
- Det rene konkurrenceområde.

B. Post Danmark MailHouse

21. Post Danmark MailHouse er en selvstændig regnskabsførende enhed i Post Danmark. MailHouse indgår i det rene konkurrenceområde.

Post Danmark MailHouse udfører postklargøringsopgaver. Denne virksomhed blev indledt i 1989, hvor Post- og Telegrafvæsenet på forsøgsbasis tilbød kunderne postklargøring af forsendelser. Post Danmark har efterfølgende løbende udviklet produktet, således at der på nuværende tidspunkt tilbydes: Kuvertering, foliering, udskrivning af print til kuvertering, påsætning af adresser og pakning af vareprøver.

Formålet med at inddrage postklargøringsassortimentet i produktudbudet er primært at understøtte og stimulere afsætningen af traditionelle postale produkter. De udførte klargøringsopgaver vil efterfølgende medføre portoindtægter.

IV. Forholdet mellem aktiviteter på det rene konkurrenceområde og eneretsområdet

22. For at forebygge konkurrenceforvridende krydssubsidiering med overførsel af midler fra eneretsområdet til områder, hvor Post Danmark er i konkurrence, er det i bekendtgørelsen om koncession for Post Danmark (bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999) bl.a. fastsat, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder ikke må finde sted. Det er i lovgivningen forudsat, at trafikministeren fastsætter vilkår vedrørende overholdelse af konkurrence- og regnskabsmæssige forhold. I medfør heraf har trafikministeren den 12. december 1996 efter drøftelser med Konkurrencerådet fastsat ”Konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark”. Trafikministeren fører via Posttilsynet kontrol med retningslinjernes overholdelse.

23. De konkurrenceretlige retningslinjer er udmøntet i et af trafikministeren fastsat ”Regnskabsreglement for Post Danmark” af 12. december 1996.

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

Udarbejdelsen skal ske efter ”fuldkostfordelingsmetoden” og med anvendelse af en dækningsbidragsmodel, som skal afspejle Post Danmarks omkostningsstruktur. Dækningsbidragsmodellen er beskrevet i pkt. 15 i Rigsrevisionens notat RN D202/00.

24. Det fremgår af regnskabsreglementet samt de konkurrenceretlige retningslinjer, at der skal udarbejdes delregnskaber for de 3 hovedforretningsområder, dvs. eneretsområdet, konkurrenceområdet med befordringspligt samt det rene konkurrenceområde. Det anføres, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder, hvor koncessionshaveren ikke er pålagt befordringspligt, ikke

må finde sted. Det anføres yderligere, at dette i praksis omfatter alle produkter og ydelser, der ikke er omfattet af befordringspligten.

Det forudsættes som hovedregel, at Post Danmarks priser dækker alle omkostninger samt en rimelig avance (på nær bladorrådet, hvor der gælder særligt lave takster, som er politisk bestemte, jf. notat til statsrevisorerne om stats-tilskuddet til postbefordring af en række blade til særligt lave takster (bladportotilskuddet) (RN D202/00)).

Det rene konkurrenceområde skal mindst hvile i sig selv. Post Danmarks aktiviteter på det rene konkurrenceområde må ikke have nogen fortrinsstilling i forhold til andre postvirksomheder på dette område, for så vidt angår adgangen til og brugen af postale tjenesteydelser på eneretsområdet og på befordringspligtområdet under konkurrence. Udveksling af ydelser mellem hovedområderne skal ske ud fra forretningsmæssige principper og på grundlag af markedsmæssige vurderinger af den konkrete pris.

Rabatter skal, hvad enten det drejer sig om eneretsområdet, befordringspligtområdet under konkurrence eller det rene konkurrenceområde, ydes på rent kommercielt grundlag. Rabatordninger på eneretsområdet skal betragtes isoleret og må ikke være betinget af køb af postale tjenesteydelser uden for eneretsområdet. Endvidere skal rabatordninger på eneretsområdet samt betingelser for opnåelse heraf være offentligt tilgængelige.

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

Endvidere skal den af ministeren udpegede statsautoriserede revisor på grundlag af produktøkonomiopgørelser, delopgørelser og delregnskaber afgive en erklæring om, at Post Danmarks regnskabsførelse og forretningsvirksomhed er sket i overensstemmelse med regnskabsreglementets bestemmelser samt med de tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer.

Endelig skal Post Danmark i henhold til regnskabsreglementet sikre, at det kalkulationssystem, hvorefter produktøkonomiopgørelser mv. udarbejdes, kvalitetscertificeres efter en international standard. Et statsautoriseret revisionsfirma har ultimo marts 2000 udstedt en sådan certifi-

cering på baggrund af en vurdering af, om Post Danmarks kvalitetsstyringssystem har et niveau, der er i overensstemmelse med en alment anerkendt international kvalitetsstandard.

V. Regnskabsaflæggelse 1999 for hovedforretningsområderne og Post Danmark MailHouse

A. Hovedforretningsområderne

26. Der udarbejdes som nævnt delregnskaber for de 3 hovedforretningsområder.

I henhold til regnskabsreglementet og de konkurrenceretlige retningslinjer offentliggøres delregnskaberne på aggregeret niveau i Post Danmarks årsberetninger.

Hovedtallene for de 3 hovedforretningsområder ifølge årsberetningen for 1999 fremgår af [tabel 1](#).

Tabel 1. Regnskaber 1999 for Post Danmarks hovedforretningsområder

	Enerets- området	Konkurrence- området med befordringspligt	Det rene konkurrence- område	Post Danmark i alt
	----- Mio. kr. -----			
Bruttoomsætning	5.336	3.895	2.436	11.667
Resultat før krydssubsidiering.....	216	÷4	73	285
Tilladt krydssubsidiering	÷233	233		
Årets resultat	÷17	229	73	285
Egenkapital.....	1.576	1.234	593	3.403

27. Det i tabellen anførte beløb på 233 mio. kr. for tilladt krydssubsidiering vedrører Post Danmarks pligt til befordring af visse blade til særligt lave takster. Baggrunden for og beregningen af beløbet er beskrevet i notat RN D202/00.

Det regnskabsmæssige resultatet af virksomheden i Post Danmark MailHouse indgår i delregnskabet for det rene konkurrenceområde. Det fremgår af tabel 1, at resultatet for 1999 for dette hovedforretningsområde har været et overskud på 73 mio. kr. Det er på den baggrund, at Post Danmark konkluderer, at der ikke er overført midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde, og at der ikke har fundet nogen form for ikke-tilladt krydssubsidiering sted.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen bemærker, at det med udgangspunkt i delregnskaberne for hovedforretningsområderne kan konkluderes, at der ikke er overført midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde i 1999.

B. Regnskabsmæssigt resultat for Post Danmark MailHouse

28. Oplysninger om regnskabsmæssige resultater vedrørende de enkelte ydelser, der udbydes af Post Danmark i direkte konkurrence, vil under normale omstændigheder være at betragte som forretningshemmeligheder. Med hensyn til aktiviteterne i MailHouse foreligger der imidlertid for 1999 og forventes for 2000 resultater, der forekommer meget usædvanlige. Post Danmark har på Rigsrevisionens forespørgsel tilkendegivet, at Post Danmark under hensyntagen til de foreliggende omstændigheder ikke har indvendinger imod, at størrelsesordenen på de regnskabsmæssige underskud oplyses. Det drejer sig om årlige underskud på i gennemsnit godt 40 mio. kr. Set i forhold til omsætningen må underskuddene vurderes som meget betydelige.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at underskud af en så relativ stor størrelse på en aktivitet, der udøves i forbindelse med Post Danmarks distributionsopgaver og i direkte konkurrence, må give anledning til overvejelser vedrørende

- såvel Post Danmarks økonomistyring
- som mulige konkurrenceforvridende konsekvenser for andre udbydere af postklargøringsopgaver.

C. Den økonomiske udvikling i Post Danmark MailHouse

29. På baggrund af det meget dårlige regnskabsmæssige resultat for 1999 for Post Danmark MailHouse anmodede Rigsrevisionen Post Danmark om en redegørelse vedrørende den økonomiske udvikling i MailHouse.

Post Danmark har anført, at det er virksomhedens principielle holdning, at også andre virksomheder, der drives på kommercielle vilkår i fri konkurrence, kan have endog store underskud på enkelte forretningsområder. Dette er

ofte et resultat af strategiske overvejelser om, at det kan være nødvendigt under hensyntagen til den totale forretning at være repræsenteret på et marked, eller at det i en indtrængningsperiode kan være en uundgåelig markedsmæssig konsekvens, at der i denne periode ikke kan opnås tilstrækkelige markedsandele til dækning af driftsomkostningerne.

Post Danmark har endvidere anført, at den væsentligste baggrund for etableringen af Post Danmark MailHouse var ønsket om at gøre det enkelt for kunderne at benytte brevet som kommunikationsmiddel. Hermed stimuleredes anvendelsen af brevet, som overvejende fortsat er det eneretsprodukt, der skal finansiere Post Danmarks mangfoldige pligter uden for eneretsområdet. Heri lå Post Danmarks strategiske interesse.

De aktiviteter, der er placeret i Post Danmark MailHouse, var tidligere integreret i Københavns og Nordjyllands postcentre. Formålet med etableringen af MailHouse i 1999 var netop at skabe en veldefineret forretning med eget regnskab, som kunne gøres til genstand for den nødvendige forretningsmæssige og økonomiske styring.

Under etableringen af MailHouse blev det klart, at økonomien var utilfredsstillende, og som led i dannelsen blev der udarbejdet en udviklingsplan, der skulle sikre stadige forbedringer og break-even i 2001.

Sådan kom det ikke til at gå, og Post Danmarks direktion tog i foråret 2000 konsekvensen gennem udformningen af en genopretningsplan.

30. Post Danmark har oplyst, at virksomhedens direktion har behandlet spørgsmålet om Post Danmark MailHouse's fremtid på et møde den 5. maj 2000. Det blev her bl.a. konkluderet:

- Bemandingen i Post Danmark MailHouse skal reduceres med 50 medarbejdere til 95 medarbejdere. Reduktionen omfatter afskedigelse af 3 kontraktansatte chefer.
- Der skal ske en udflytning til og samling af aktiviteterne i Post Danmark MailHouse på Amager.
- Post Danmark MailHouse's arealbehov skal tilpasses den nye organisation, og overskydende areal skal udledes til anden side.

- Der skal foretages en lønsomhedsanalyse af løbende kontrakter. Ikke lønsomme kontrakter skal opsiges, medmindre der kan opnås lønsomhed ved højere betaling fra kunden.
- Salgs- og markedsaktiviteter skal flyttes til postområderne.

31. Post Danmark har endvidere oplyst, at status på handlingsplanen primo oktober 2000 var,

- at medarbejderantallet var nedbragt med 27 medarbejdere,
- at Aalborg afdelingen af Post Danmark MailHouse var lukket,
- at alle aktiviteter var samlet på Amager,
- at overskydende arealer var udlejet til Post Danmark Indkøb, og
- at salgs- og marketingsaktiviteterne flyttes til postområderne med virkning fra 2001.

På den baggrund vurderer Post Danmark, at der er et godt udgangspunkt for at opnå balance mellem indtægter og omkostninger i 2002.

32. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet er bekendt med den dårlige økonomi i MailHouse og vil være opmærksom på, hvorvidt de tiltag, som Post Danmarks ledelse har iværksat, medvirker til at gøre MailHouse til et profitabelt forretningsområde.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det kan konstateres, at Post Danmarks direktion har planlagt en række meget gennemgribende foranstaltninger med henblik på at rette op på den utilfredsstillende økonomi i Post Danmark MailHouse. Omfanget af de besluttede foranstaltninger bekræfter Rigsrevisionens indtryk af, at den økonomiske styring af området har været mangelfuld.

Rigsrevisionen vil følge udviklingen på området.

VI. Konkurrencemæssige forhold vedrørende Post Danmark MailHouse

A. Generelt

33. Underskuddet i MailHouse er som tidligere nævnt mere end opvejet af positive resultater fra andre aktiviteter inden for det rene konkurrenceområde, jf. tabel 1. Der er således som også nævnt totalt set ikke overført midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde. En tilsvarende situation forventes at foreligge for 2000.

De foreliggende, betydelige underskud på en aktivitet, der udbydes i fri konkurrence, kunne umiddelbart give anledning til en formodning om, at når MailHouse's udbudspriser langt fra har dækket medgåede omkostninger, kan dette have påvirket de konkurrencemæssige forhold for andre udbydere af postklargøringsopgaver på uhensigtsmæssig måde.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse næppe tilfældet. Underskuddet i MailHouse kan således efter Rigsrevisionens vurdering i alt væsentligt henføres til et alt for højt omkostningsniveau bl.a. som følge af en dårlig økonomistyring. Rigsrevisionens opfattelse underbygges af de etablerede tiltag med henblik på en omkostningstilpasning, lønsomhedsanalyse mv. samt af forelagte oplysninger om MailHouse's beskedne markedsandel vedrørende postklargøringsopgaver samt priser mv. Endvidere har Konkurrence Styrelsen på forespørgsel oplyst, at Styrelsen ikke har modtaget klager over Post Danmark MailHouse i de seneste år (dækker tiden efter etableringen af den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmarks i 1995).

34. Rigsrevisionen har imidlertid mere principielt hæftet sig ved den nære forretningsmæssige forbindelse mellem opgaver inden for eneretsområdet og konkurrenceområdet. Postklargøringsaktiviteterne er således efter det oplyste etableret for at understøtte og stimulere afsætningen af traditionelle postale produkter, og Post Danmark har ved etableringen af Post Danmark MailHouse vurderet postklargøringsaktiviteternes påvirkning af distributionsindtægterne. Rigsrevisionen er opmærksom på, at underskud eller lav indtjening på opgaver i konkurrenceområdet forretningsmæssigt kan være en velbegrundet investering ikke alene i en etableringsfase, men også i den løbende drift,

når en sådan eventuel mindreindtjening sættes i relation til afledte merindtægter på opgaver inden for eneretsområdet. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det i sådanne situationer væsentligt, at forholdet til eventuelle konkurrencemæssige konsekvenser er afklaret.

De konkurrenceretlige retningslinjer skal forhindre konkurrenceforvridende krydssubsidiering. Kontrollen foretages på overordnet niveau ved at konstatere, at konkurrenceområdet som helhed giver overskud.

Den nære forretningsmæssige sammenhæng, der kan være mellem nogle aktiviteter inden for eneretsområdet og konkurrenceområdet, gør det dog efter Rigsrevisionens opfattelse tvivlsomt, om dette alene er en tilstrækkelig kontrol. Rigsrevisionen finder, at der i andre afsnit af de konkurrenceretlige retningslinjer lægges op til en mere nuanceret vurdering, fx med hensyn til rabatordninger på eneretsområdet, kravet om produktøkonomiopgørelser, kravet om, at priser som hovedregel skal dække alle omkostninger samt en rimelig avance, og kravet om, at ydelser mellem hovedforretningsområderne skal ske ud fra forretningsmæssige principper.

Rigsrevisionens bemærkninger

De konkurrenceretlige retningslinjer skal forhindre konkurrenceforvridende krydssubsidiering. Kontrollen foretages på overordnet niveau ved at konstatere, at konkurrenceområdet som helhed giver overskud. I andre afsnit af de konkurrenceretlige retningslinjer lægges der efter Rigsrevisionens opfattelse op til en mere nuanceret vurdering.

Rigsrevisionen finder, at de konkurrenceretlige retningslinjer er uklare vedrørende en situation, hvor der er en tæt forretningsmæssig forbindelse mellem aktiviteter inden for eneretsområdet og det rene konkurrenceområde.

B. Post Danmarks bemærkninger vedrørende konkurrencemæssige forhold

35. Post Danmark har bl.a. anført, at de 2 områder (postklargøring og distribution) i sagens natur har en vis indre økonomisk sammenhæng – allerede fordi begge relaterer sig til postvirksomhed. Dette er dog ikke juridisk betragtet ensbetydende med, at der foreligger krydssubsidiering fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde.

Det samlede resultat for det rene konkurrenceområde i 1999 har været et overskud på 73 mio. kr. Det underskud, der vedrører MailHouse, er således blevet dækket af overskud fra øvrige aktiviteter i det rene konkurrenceområde og ikke af overskud fra eneretsområdet.

Den omstændighed, at aktiviteterne i MailHouse understøtter såvel afsætningen af enerets- og befordringspligtige produkter som de rene konkurrenceprodukter, er der ikke indeholdt forbud mod i Post Danmarks lovgrundlag eller de udstedte konkurrenceretlige retningslinjer. Af de konkurrenceretlige retningslinjer fremgår det alene, at der ikke må ydes krydssubsidiering fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde, men ikke, at det ene område ikke må stimulere omsætningen i det andet.

36. Med hensyn til spørgsmålet, om Post Danmarks udbudspolitik vedrørende postklargøringsopgaver har påvirket de konkurrencemæssige forhold for andre udbydere, har Post Danmark anført, at der er god overensstemmelse mellem Post Danmarks priser for postklargøring og de generelle markedspriser. Det er Post Danmarks opfattelse, at virksomhedens priser generelt er højere end det generelle indenlandske prisniveau. Denne opfattelse bestyrkes af det forhold, at de af Post Danmark udarbejdede tilbud ofte er blevet underbudt af konkurrenternes tilbud.

Det er endvidere Post Danmarks opfattelse, at virksomhedens markedsandel skønsmæssigt kun andrager få procent af det indenlandske marked for postklargøringsopgaver.

37. Det er Post Danmarks opfattelse, at bestemmelserne i de konkurrenceretlige retningslinjer ikke er til hinder for, at Post Danmark kan udbyde produkter som – også over en længere periode – giver underskud. Det anføres, at det naturligvis forudsætter, at pris- og vilkårsfastsættelse sker inden for konkurrencelovgivningens rammer. Det er endvidere Post Danmarks opfattelse, at hovedreglen i de konkurrenceretlige retningslinjer skal ansues ud fra en helhedsbetragtning. Det kan således være forretningsmæssigt velbegrundet at udbyde et produkt, som isoleret set giver underskud, men som set i sammenhæng giver et bedre totalresultat for Post Danmark.

Det anføres, at Post Danmark vil drøfte relationerne til de konkurrenceretlige retningslinjer i denne sammenhæng med Trafikministeriet.

C. Trafikministeriets bemærkninger vedrørende konkurrencemæssige forhold

38. Trafikministeriet anfører vedrørende Rigsrevisionens henvisning til bestemmelsen i de konkurrenceretlige retningslinjer om, at Post Danmarks priser som hovedregel skal dække alle omkostninger samt give en rimelig avance, at kravet er indført for at understrege, at Post Danmark skal drives kommercielt. Dette er specielt gældende på det rene konkurrenceområde, hvor der ikke er specielle krav om begrænsede prisstigninger og enhedstakster.

Dette er dog efter Trafikministeriets vurdering ikke ensbetydende med, at et produkt aldrig kan udvise underskud. Såfremt dette var tilfældet, ville reglen i realiteten forhindre Post Danmark i at indføre nye produkter, da der ofte konstateres ringe rentabilitet i et produkts første leveår på grund af et begrænset kendskab til produktet og opstartsomkostningerne. Ligeledes kan et produkt, der hidtil har været rentabelt, udvise underskud eksempelvis på grund af øget konkurrence eller andre ændrede forhold. I sådanne situationer må ledelsen i Post Danmark gives mulighed for at vurdere, om der kan iværksættes tiltag, således at produktet igen kan blive overskudsgivende. Denne proces kan være tidskrævende, hvorfor en dårligere produktøkonomi kan forekomme i en periode. Det er derfor Trafikministeriets vurdering, at alene den omstændighed, at aktiviteterne Post Danmark MailHouse udviser underskud, ikke kan lede til den konklusion, at de konkurrenceretlige retningslinjer er overtrådt.

39. Trafikministeriet medgiver, at det kan være vanskeligt at fortolke isoleret set, hvad der skal forstås ved, at Post Danmarks priser som hovedregel skal dække samtlige omkostninger og en rimelig avance.

Ministeriet vil derfor tage initiativ til en drøftelse med Konkurrencestyrelsen og Post Danmark med henblik på at overveje behov for justering/klarificering.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder Trafikministeriets beslutning tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil underrette statsrevisorerne om resultatet af ministeriets drøftelser med Konkurrencestyrelsen og Post Danmark, når dette foreligger.

København, den 14. marts 2001

Henrik Otbo

/Poul-Erik Olsen