



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2020

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
PostNord Danmarks
regnskabspraksis**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af PostNord Danmarks regnskabspraksis

20. maj 2020

RN 710/20

I. Indledning

1. Statsrevisorerne har den 24. marts 2020 anmodet om en undersøgelse af PostNord Danmarks regnskabspraksis, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse vil kunne tilrettelægges. Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne primo 2021.

II. Baggrund

2. Transport- og Boligministeriet (herefter Transportministeriet) har den 24. juni 2014 udstedt bekendtgørelse om regnskabsreglement for Post Danmark A/S. Af regnskabsreglementets § 4 fremgår bl.a., at Post Danmark A/S skal udarbejde adskilte opgørelser, der gør det muligt at sondre klart mellem på den ene side tjenester og produkter, der er omfattet af befordringspligten, og på den anden side tjenester og produkter, som ikke er det. Herudover henviser Statsrevisorerne til, at denne regnskabsmæssige adskillelse skal danne grundlag for beregningen af nettoomkostningerne, og at der i regnskabsreglementet også er fastsat regler for fordeling af fællesomkostninger og opgørelser af produktøkonomi mv.

3. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen i et notat eller en beretning om at gennemgå og besvare følgende spørgsmål:

1. Om Post Danmarks regnskabspraksis har været tilfredsstillende og overholdt gældende regler i perioden 2010-2019?
2. Hvordan Transportministeriet 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?
3. 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?
4. Om udviklingen i Post Danmarks priser på henholdsvis befordringspligtige og konkurrenceudsatte produkter og tjenester har været fastsat ud fra valide omkostningsfordelinger?
5. Om der sker krydssubsidiering i PostNord Danmark, fx ved at datterselskaber ikke opkræves betaling for tjenester, udlån af faciliteter og udstyr mv.

Befordringspligten

I henhold til det europæiske postdirektiv skal EU's medlemsstater sikre befordringspligten. Medlemsstaterne kan udpege én eller flere postvirksomheder til at varetage befordringspligten, foretage udbud eller overlade opfyldelsen til markedskræfterne. Befordringspligten er implementeret ved postloven og indeholder fx minimumsbestemmelser for indsamling og udlevering af en række postforsendelser. I takt med at postmarkedet er blevet liberaliseret, er omfanget af befordringspligtige produkter og ydelser reduceret. Post Danmark A/S har siden den fulde liberalisering i 2011 været udpeget til at varetage befordringspligten i Danmark.

Om Post Danmark A/S og Rigsrevisionens revisionsadgang

4. Den selvstændige offentlige virksomhed Post Danmark blev etableret som et aktieselskab i 2002. I 2011 blev eneretten på breve ophævet, og markedet blev fuldt liberaliseret. Siden da har Post Danmark A/S været udpeget af Transportministeriet som befordringspligtig postvirksomhed. I 2009 blev Post Danmark A/S lagt sammen med det svenske postvæsen. Post Danmark A/S indgår derfor i dag som landeorganisationen *PostNord Danmark* i PostNord-koncernen. Post Danmark A/S eksisterer fortsat som den juridiske enhed i PostNord-koncernen, der er underlagt den danske befordringspligt. Post Danmark A/S skal derfor fx tilbyde landsdækkende befordring af postforsendelser samt et net af postkasser og postbetjeningssteder til indsamling og udlevering af post.

5. Transportministeriet er på vegne af den danske stat medejer af PostNord AB. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (herefter Trafikstyrelsen) er udpeget af Transportministeriet til at føre tilsyn med postmarkedet, herunder Post Danmark A/S. Tilsynet omfatter bl.a. markedsovervågning, statistikindsamling og kvalitetskontrol.

Post Danmarks regnskabsreglement

Ifølge Post Danmarks regnskabsreglement skal selskabet efter anmodning stille enhver oplysning om systemer og data fortroligt til rådighed for Trafikstyrelsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Europa-Kommissionen.

Som det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, er Rigsrevisionen ikke medrevisor af PostNord AB, hvori Post Danmark A/S er et datterselskab. Selskabet revideres efter årsregnskabsloven af statsautoriserede revisorer, der også afgiver en erklæring om, at de gældende principper og metoder i Post Danmarks regnskabsreglement er fulgt. Rigsrevisionen har mandat til at foretage regnskabsgennemgang/forvaltningsrevision af Post Danmark A/S, jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 2, sidste punktum, hvorefter Rigsrevisionen udelukkende kan indkræve selskabets regnskab gennem vedkommende minister, da den danske stat ikke har bestemmende indflydelse. Det betyder, at Rigsrevisionen som udgangspunkt kun kan basere en undersøgelse på det materiale, som Transportministeriet har indhentet som led i sin ejerskabsudøvelse og som led i Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmark A/S.

Ændrede rammebetingelser for Post Danmark A/S

6. Post Danmarks regnskabsreglement blev med afsæt i den ændrede postlov af 2014 revideret. Ændringen indebar, at § 4 i regnskabsreglementet blev erstattet af den direkte ordlyd i postdirektivets artikel 14, som danner grundlag for, hvordan fællesomkostninger, der er nødvendige for at levere både tjenester, der er omfattet af befordringspligten, og tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, fordeles. Derudover blev metoden til beregning af priserne for frimærkefrankerede B-breve på op til 50 g præciseret.

Postdirektivet

EU's postdirektiv har til formål at:

- etablere et indre marked for posttjenester
- åbne postmarkedet for konkurrence
- garantere en bæredygtig befordringspligt for alle brugere i EU
- harmonisere tekniske standarder.

Relevante undersøgelser af Post Danmark

7. Statsrevisorerne har ønsket en undersøgelse af perioden 2010-2019. I den periode har der været en række undersøgelser, som har relevans for de emner, Statsrevisorerne ønsker undersøgt. Vi redegør her kort for dem og for de undersøgelser, Rigsrevisionen tidligere har foretaget om Post Danmark.

Tidligere undersøgelser foretaget af Rigsrevisionen i 2001 og 2005

8. Rigsrevisionen afgav i 2001 en beretning om økonomien i Post Danmark MailHouse. Formålet med undersøgelsen var at redegøre for virksomheden i Post Danmark MailHouse, herunder at påse, at der ikke var overført økonomiske midler fra Post Danmarks eneretsområde til det rene konkurrenceområde. Rigsrevisionen fandt, at der ikke var overført midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde.

9. Derudover har Rigsrevisionen i 2005 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne afgivet en beretning om, hvorvidt Post Danmark i sin regnskabsadministration var i stand til at sikre en opdeling mellem eneretsområdet og konkurrenceområdet. Rigsrevisionen fandt, at dette var tilfældet, selv om der på nogle områder blev konstateret mangler. Beretningssagen blev afsluttet i 2014.

PwC's undersøgelse af produktøkonomien for tjenester omfattet af befordringspligten i 2014

10. Trafikstyrelsen anmodede i 2014 revisionsfirmaet PwC om en uafhængig vurdering af Post Danmarks anvendte principper og metoder til opgørelse af produktøkonomien. Som grundlag for vurderingen forholdt konsulenterne sig til det regnskabsreglement, der var gældende i perioden 1. januar 2011 - 31. december 2013. PwC konkluderede i rapporten, at de anvendte principper og metoder var rimelige, fornuftige og fulgte de regulatoriske krav ved opgørelsen af produktøkonomien for tjenester, der var omfattet af befordringspligten for Post Danmark.

Europa-Kommissionens vurdering af statsstøtte til Post Danmark i 2018 og igangværende undersøgelse

11. I november 2017 klagede brancheorganisationen for den danske vejgodstransport (ITD) til Europa-Kommissionen over, at Post Danmark ifølge ITD på en række områder havde modtaget fordele, der kunne betragtes som ulovlig statsstøtte. ITD's klage omhandlede bl.a. beregningsgrundlaget for kompensationen af varetagelsen af befordringspligten, Post Danmarks moms fritagelse, statsgarantier, krydssubsidiering og kapitaltilførsler fra den danske og den svenske stat til PostNord AB samt interne kapitaltilførsler fra PostNord AB til Post Danmark A/S. I sin afgørelse fra maj 2018 vurderede Europa-Kommissionen for det første, at den betaling for befordringspligten, der blev ydet til Post Danmark A/S i 2018, ikke oversteg nettoomkostningerne forbundet med befordringspligten i Danmark i perioden 2017-2019. Det betyder, at statsstøtten var lovlig. Europa-Kommissionen baserede bl.a. sin konklusion på, at kommissionen fandt beregningerne og beregningsmetoderne for nettoomkostningerne ved befordringspligten retvisende. For det andet afviste Europa-Kommissionen de øvrige punkter i ITD's klage, herunder konkluderede kommissionen, at der i Post Danmark A/S' regnskabssystemer er en tilstrækkelig adskillelse af produkter inden for og uden for befordringspligten, og at klagen vedrørende krydssubsidiering fra de befordringspligtige produkter til de konkurrenceudsatte produkter derfor ikke kan bevises.

Post Danmark MailHouse

Post Danmark MailHouse var en virksomhed, der tilbød kunderne postklargøring af forsendelser. Virksomheden blev oprettet af Post- og Telegrafvæsenet i 1989 og blev i 2010 solgt af Post Danmark A/S til Strålfors.

ITD og Danske Fragtmænd A/S har efterfølgende stævnet Europa-Kommissionen på baggrund af afgørelsen, idet ITD og Danske Fragtmænd mener, at Europa-Kommissionen burde have åbnet den formelle undersøgelsesprocedure, inden kommissionen godkendte støtten og afviste de øvrige klagepunkter. Sagen er under behandling ved EU-retten.

For så vidt angår den problemstilling i ITD's klage, som vedrørte kapitaltilskud til PostNord AB fra ejerne og kapitaltilskud i 2018-2019 på i alt 2,4 mia. SEK fra PostNord AB til Post Danmark A/S, har Europa-Kommissionen igangsat den formelle undersøgelsesprocedure. Denne undersøgelse er ikke afsluttet på nuværende tidspunkt.

Undersøgelse foretaget af Deloitte i 2020

12. I december 2019 modtog postforligskredsen og Folketinget et anonymt brev, der beskrev en række forhold, bl.a. at biler, ledere, leasingudstyr, kundeservice, software mv., der blev betalt af Post Danmark A/S, blev anvendt helt eller delvist til driften af PostNord Logistics A/S. I januar 2020 blev der igangsat en uvildig ekstern undersøgelse for at undersøge de forhold, som brevet beskrev. Undersøgelsen byggede på interviews med ledelsen, medarbejdere og selskabernes eksterne revisor (KPMG) og med adgang til dokumentation om forretningsgange, interne kontroller, relevante kontoudtog og faktureringer mellem selskaberne. Undersøgelsen konkluderede, at forholdene i brevet kunne afvises.

Undersøgelse foretaget af McKinsey i 2020

13. Transportministeriet bad i januar 2020 konsulentfirmaet McKinsey om en undersøgelse af forhold i relation til PostNord Logistics og statens ejerskab af PostNord AB. Undersøgelsen blev igangsat på baggrund af den politiske aftale af 19. december 2019 om befordringspligten. I undersøgelsen oplyses det bl.a., at PostNord Logistics, som refererer til Post Danmarks ledelse, ikke råder over egne lastbiler, men for ca. 30 % af sine forsendelser benytter Post Danmark A/S' lastbiler. Konklusionen er, at der løbende afregnes mellem virksomhederne, og at der i revisionen heraf i perioden 2013-2018 ikke er anmærkninger. Undersøgelsen viser, at PostNord Logistics sidder på 6-8 % af stykgodsmarkedet i Danmark, og undersøgelsen indikerer, at 88 % af kunderne på markedet vurderer, at PostNord Logistics' priser er på niveau med eller dyrere end gennemsnittet i branchen.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

14. Statsrevisorerne har i anmodningen bedt Rigsrevisionen om at undersøge 5 spørgsmål, der vedrører forhold, som relaterer sig til henholdsvis Post Danmarks regnskabspraksis og Transportministeriets tilsyn med Post Danmark. Vi vurderer foreløbigt, at vi kan afrapportere en undersøgelse i 2 dele for henholdsvis Post Danmarks regnskabspraksis og myndighedernes tilsyn. Statsrevisorerne har anmodet om perioden 2010-2019, men da Post Danmark A/S først fra 2011 har haft befordringspligten, forventer vi, at undersøgelsesperioden vil være fokuseret på perioden 2011-2019.

Post Danmarks regnskabspraksis

15. For så vidt angår Post Danmarks regnskabspraksis vil vi adressere anmodningens spørgsmål 1, 3 og 5. Således vil vi se nærmere på, om Post Danmarks regnskabspraksis har været tilfredsstillende, dvs. om den har overholdt gældende regler, om Post Danmark har fordelt fællesomkostninger i overensstemmelse med gældende regler, og om der sker krydssubsidiering.

Anmodningens spørgsmål 1 og 3 om Post Danmarks regnskabspraksis og overholdelsen af gældende regler har i de seneste år været genstand for konsulentundersøgelser som nævnt ovenfor. Derudover gælder, at Rigsrevisionens adgang til oplysninger om Post Danmarks forretningsførelse er begrænset til de oplysninger, som Transportministeriet og Trafikstyrelsen indhenter som led i udførelsen af deres roller som henholdsvis selskabsejer og tilsynsmyndighed. De nævnte konsulentundersøgelser er på nogle områder gennemført på baggrund af materiale, som Rigsrevisionen ikke har adgang til. Det skyldes, at konsulenterne har haft adgang til materiale, som Transportministeriet og Trafikstyrelsen ikke selv indhenter som led i deres myndighedsopgaver over for Post Danmark. Det gælder fx adgang til dele af Post Danmarks regnskabssystemer.

Vi forventer, i det omfang det er muligt, at medtage resultaterne af de konsulentundersøgelser, der er gennemført, og at forholde os til de anvendte metoder. Derudover vil vi supplere med en gennemgang af det materiale, som Transportministeriet og Trafikstyrelsen indhenter. Det gælder fx Post Danmarks revisorerklæringer og ansøgninger om kompensation for befordringspligten.

For så vidt angår spørgsmål 5 om krydssubsidiering kan vi basere os på de revisorerklæringer, som Trafikstyrelsen modtager, og de handlinger, som styrelsen gennemfører for at sikre, at Post Danmark lever op til bestemmelserne i postloven og i regnskabsreglementet. Revisorerklæringerne baserer sig også her på materiale, som vi ikke har adgang til, og vi forventer derfor ikke at kunne bidrage med mere end det, der fremgår af revisorerklæringerne.

Transportministeriets/Trafikstyrelsens tilsyn med Post Danmark

16. For så vidt angår tilsynet med Post Danmark vil vi adressere anmodningens spørgsmål 2 og 4. Dermed vil vi se nærmere på, hvordan der er ført tilsyn med Post Danmarks overholdelse af vilkår for befordringspligten, og hvordan omkostningerne til at opfylde befordringspligten er opgjort og dokumenteret.

For at besvare anmodningens spørgsmål 2 om tilsynet med at overholde vilkår for befordringspligten vil vi se nærmere på Transportministeriets styringsmæssige grundlag for tilsynet og gennemgå indholdet i de ansøgninger, Post Danmark indsender med henblik på at opnå kompensation for udførelsen af befordringspligten. Herudover vil vi undersøge, om Trafikstyrelsen i sit tilsyn med overholdelsen af regnskabsreglementets bestemmelser fx har dokumentation, der kan betrygge styrelsen i, at Post Danmark i sine interne regnskabssystemer har udarbejdet adskilte opgørelser, der klart sonderer mellem tjenester og produkter henholdsvis inden for og uden for befordringspligten. Ifølge § 5 i bekendtgørelsen om en udligningsordning skal Trafikstyrelsen kontrollere, om Post Danmark A/S' beregning af nettoomkostningerne ved den pågældende hovedtjeneste er korrekt. Herudover vil vi se på, om Post Danmark efterlever kravene til ekstern revision af sine regulatoriske regnskaber.

For så vidt angår anmodningens spørgsmål 4 vil vi undersøge, om Post Danmarks priser på henholdsvis befordringspligtige og konkurrenceudsatte produkter og tjenester har været fastsat ud fra valide omkostningsfordelinger. Vi gør i den forbindelse opmærksom på, at Trafikstyrelsens tilsyn med prissætningen kun vedrører de frimærkefrankerede, befordringspligtige produkter, dvs. frimærkefrankerede breve på op til 50 g. Post Danmark kan derudover frit prissætte sine produkter. Vi vil i undersøgelsen se nærmere på, hvordan Trafikstyrelsen i tilsynet følger op på, om priserne efterlever direktivets bestemmelser.

17. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm