27.03.2014

Notat i henhold til aftale dateret den 28.2.2014 om forundersøgelse vedrørende statsstøtte ift. befordringspligtige forsendelser

I. Introduktion

Det følgende beskriver forskellige foranstaltninger foretaget af de danske myndigheder som involverer statsstøtte til Post Danmark A/S. Post Danmark A/S har modtaget statsstøtte blandt andet i form statsgarantier til pensionsforpligtelser, og i forbindelse med befordringsforpligtelsen.

Disse støtteforanstaltninger burde have været anmeldt til Kommissionen. Uanset om enkelte foranstaltninger muligvis kan godkendes af Kommissionen skal støttemodtageren, Post Danmark A/S, betale renter fra den dag støtten er tildelt.[1]

II. Pensionsforpligtigelser

Det statslige selskab henhørende under transportministeriet, Post Danmark, blev med virkning fra 1. januar 2002 udskilt som aktieselskab.

Ved etablering af Post Danmark A/S, indskød Staten aktiver og passiver til en værdi på netto 1.819 mio. DKK, som apportindskud. Staten modtog som betaling herfor alle aktierne i det nye selskab, med en nominel værdi på 500 mio. DKK, medens det resterende beløb var overkurs.

Ved stiftelsen overtog Post Danmark A/S et antal tjenestemænd og dermed også forpligtelsen til at betale et løbende pensionsbidrag på 20 % af lønnen. Post Danmark havde ved udgangen af 2001 knap 24.000 ansatte (årsværk), hvoraf 11.800 var tjenestemandsansatte. De øvrige medarbejdere i Post Danmark var allerede overenskomstmæssigt ansat og blev således overført til Post Danmark A/S med et pensionsbidrag på 12 % af lønnen i henhold til overenskomsten (hvilket er det typiske niveau på det danske arbejdsmarked).

Det fremgår af åbningsbalancen at Post Danmark A/S fik tilført midler til at kunne betale et beløb på 1,7 mia. DKK hvilket repræsenterede en engangsindbetaling til Staten for at nedbringe det årlige pensionsbidrag fra 20 % til 12 % for gruppen af tjenestemænd. Engangsbeløbet var fastsat som nutidsværdi af den fremtidige besparelse for Post Danmark A/S ved en reduceret sats fra 20 % til 12 % for pensionsbidrag. Beløbet forfaldt i november 2002.

Da Post Danmark A/S blev etableret fik tjenestemænd tilbud om at overgå til overenskomstmæssig ansættelse fra 1. januar 2002 med

- ubegrænset bevarelse af retten til tjenestemandspension;
- ret til at få rådighedsløn og ventepenge (begge er en form for løn som udbetales ved opsigelse eller nedlæggelse af stilling);

[1] See Case C-199/06 *CELF v SIDE* [2008].

- kompensation på 50.000 DKK betalt af Staten

Ved dannelsen af Post Danmark A/S accepterede omtrent 11.300 tjenestemænd tilbuddet. Dvs. kompensationen til medarbejdere bestod i alt ca. 565 millioner DKK betalt af Staten.

Det fremgår af en aftale mellem Staten og selskabet, at Post Danmark A/S er forpligtet til at betale pensionsbidrag for (i) de tjenestemænd, som havde valgt overenskomstmæssig ansættelse med bevarelse af retten til tjenestemandspension; (ii) de få (i alt ca. 500) som ikke tog imod dette tilbud og som i stedet blev udlånt til Post Danmarks A/S mod betaling. Grundet engangsbetalingen som nedbragte det årlige pensions bidrag betaler Post Danmark A/S kun 12 % (ikke 20 %) af lønnen. Selskabet blev endvidere forpligtiget til at betale (iii) rådighedsløn ved afskedigelse (herunder pensionsbidrag) og ventepenge.

Det fremgår også af aftalen, at Staten garanterer for betaling af pension til de tjenestemænd som accepterede overenskomstmæssig ansættelse (med bevarelse af tjenestemandspension) og tjenestemænd udlånt til Post Danmark A/S. Dette er effektivt en garanti til Post Danmark A/S for sidstnævntes pensionsforpligtelser.

A. Kompensation på 50.000 DKK

Engangsbetalingen på omtrent 565 millioner DKK udgør statsstøtte til Post Danmark A/S. Uanset at midlerne udbetales direkte til medarbejderne udgør tildeling af beløbet en fordel for selskabet, som får bedre betalingsvilkår for sine medarbejdere. Midlerne er betalt af Staten og gavner alene Post Danmark A/S. I *OTE* sagen fandt Kommissionen at selvom den direkte modtager af støtte var en offentlig pensionsfond så var den virkelige støttemodtager selskabet, som via pensionsfonden fik hjælp til medarbejderomkostninger.[2] Post Danmark A/S er ansvarlig for at betale løn til sine medarbejdere og engangsbetalingen til medarbejderne udgør derfor på samme måde en fordel for Post Denmark A/S.

B. Åbningsbalancen

Åbningsbalancen for Post Danmark A/S for 2002 viser, at Post Danmark A/S fik tilført midler til at kunne betale et beløb på 1,7 mia. DKK til Staten for at nedbringe det årlige pensionsbidrag fra 20 % til 12 % for gruppen af tidligere tjenestemænd. Det fremgår, at selskabet blev etableret i januar 2002 med aktiver i et omfang, der gjorde det i stand til at betale denne post indenfor dets første år. Dermed har Staten forsøgt at finansiere nedbringelsen af pensionsbidraget indirekte ved at etablere et selskab som har tilstrækkelige midler til at betale et beløb i milliard-klassen.

Ifølge det "markedsøkonomiske investorprincip", såfremt offentlige myndigheder indskyder kapital eller apportindskud til en af deres virksomheder på betingelser, som ville være uacceptable for en privat investor på markedet udgør det en økonomisk fordel (og dermed statsstøtte) for selskabet. Dette anses normalt at være tilfældet, hvor strukturen og fremtidsudsigterne for selskabet er sådan, at et normalt afkast (i form af udbyttebetalinger eller formueforøgelse) ikke kan forventes inden for en rimelig tid. I lyset heraf kan der stilles spørgsmål til om en privat investor vil sætte et selskab op med en forpligtelse på 1,7 mia. og samtidig være villig til at indskyde tilstrækkelig (likvide) midler til at betale en sådan gæld. Alternativet for en privat investor i en situation hvor investeringen er for omkostningsfuld (i forhold til forrentningen af kapitalen), er slet ikke at investere. Derfor kan de 1,7 mia. DKK udgøre statsstøtte til Post Danmark A/S.

[2] Se Kommissionsbeslutning 10 May 2007 C 2/2006 (ex N 405/2005) om Grækenland og førtidspensionering af medarbejdere i OTE, afsnit 81.

Hertil kommer at åbningsbalancen kunne tyde på, at der er indskudt eksisterende meget værdifulde kontrakter til Post Danmark A/S. Såfremt kontrakterne ikke er overført til markedsværdi indeholder de statsstøtte.[3]

C. Statsgarantier

Post Danmark A/S får statsgarantier for (i) betaling af pension til de tjenestemænd, som accepterede overenskomstmæssig ansættelse (med bevarelse af tjenestemandspension), og (ii) for tjenestemænd udlånt til Post Danmark A/S. Imidlertid betaler Post Danmark A/S ikke præmie for garantierne hvilket udgør statsstøtte til Post Danmark A/S.[4]

III. Befordringsforpligtelse

Selvom markedet for post er åbent for konkurrence i Danmark er Post Danmark A/S pålagt en landsdækkende befordringsforpligtelse for breve op til 2 kg og pakker op til 20 kg.[5] Der er derfor kunder som ikke bliver betjent af operatørerne på markedet. Det er for disse kunder som befordringspligten er relevant og som betyder at der skabes et, de facto, monopol for Post Danmark A/S.

Med henblik på at sikre en klar sondring i mellem tjenester omfattet af befordringspligten, og tjenester, som ikke er det, har staten udarbejdet et "Regnskabsreglement". Ifølge Regnskabsreglementet skal Post Danmark A/S udmåle faste og variable omkostninger, som ville falde bort såfremt tjenesten falder bort (såkaldte inkrementelle omkostninger), der er nødvendige for at udføre befordringspligten. Omkostningerne skal **henføres til den enkelte befordringspligtige tjeneste.** Hertil kommer at omkostninger, som ikke kan tilskrives andre tjenester (udenfor befordringsforpligtelsen), **også** kan henføres til den befordringspligtige tjeneste. Dermed kan omkostninger tilregnes befordringspligten (for eksempel omkostninger for reklamer, ugeaviser m.v.) uanset at de ikke har noget at gøre med befordringspligten.

Pointen er, at selvom Post Danmark A/S selv fastsætter takster (porto) for forsendelser omfattet af befordringspligten skal det gøres med udgangspunkt i omkostninger påvist i regnskabet. På det grundlag bliver omkostninger, som ikke har noget at gøre med befordringspligten, også medtaget i prisen. De kunstige høje takster genererer indtægt til Post Danmark A/S, som ikke alene kan tilskrives de befordringspligtige tjenester. Copenhagen Economics har opgjort, at Post Danmark A/S ind til 2014 årligt har allokereret mindst 280 mio. DKK af omkostninger fra tjenester udenfor befordringspligten over på det befordringspligtige område.

Spejlbilledet af denne praksis er at Post Danmark A/S' omkostninger på området **udenfor befordringspligten** er kunstigt lave. Dette betyder at Post Danmark A/S kan prissætte sine ydelser på dette område lavere end sine konkurrenter, der ikke kan afdække omkostninger med indtægter fra det befordringspligtige område.

På baggrund af afsløring af ovenstående forhold pålagde Folketinget staten at ændre Regnskabsreglementet med virkning fra 1. januar 2014, således at Post Danmark A/S fremadrettet foretager omkostningsægte opgørelse af omkostningerne ved befordringspligten.[6]

---

3 Se EFTA Surveillance Authority Decision of 7 October 2009 on the establishment of Mesta AS (Case No: 62712, Event No: 491661, Dec. No: 390/09/COL).

4 Sag T-154/10 *France v Commission*, afsnit 106. Kommissionsbeslutning C 35/08 of 29 June 2011 (France) – *Institut Français du Pétrole*.

5 Befordringspligten omfatter omdeling af adresserede breve, adresserede pakker og adresserede dag- uge- og månedsblade samt tidsskrifter. Befordringspligten omfatter desuden befordring af adresserede breve og pakker, der sendes rekommanderet eller med angiven værdi.

6 Med henblik herpå blev regnskabsreglementet § 4 erstattet med ordlyden i artikel 14 i Postdirektivet no. 97/67/EF.

Som nævnt ovenfor har Post Danmark A/S et, de facto, monopol på visse ruter dækket af befordringsforpligtelsen. På dette grundlag udgør den omstændighed, at Post Danmark A/S kan prissætte sine ydelser højere end omkostningerne ved at udføre denne ydelse, statsstøtte.[7] Dette gælder uanset at Regnskabsreglementet pr. 1/1 2014 er tilrettet med henblik på fremover at hindre denne praksis.

IV. Øvrige forhold potentielt i konflikt med statsstøttereglerne

Det er muligt, at der er yderligere støtteforanstaltninger (bl.a. i form af adgang til oplysninger om postadresser og evt. lukrative kontrakter overdraget med stiftelse af aktieselskabet) men det kræver en dybere gennemgang. Momsfritagelse for den befordringspligtige, befordringspligtens rækkevidde del samt udligningsordningen udformning er blevet gransket uden at der er konstateret konflikter i forhold til statsstøttereglerne.

V. Konklusion

Som det fremgår af ovenstående har Post Danmark A/S modtaget statsstøtte på forskellige områder som stiller Post Danmark A/S bedre konkurrencemæssigt end sine konkurrenter.

Statens garantier til Post Danmark A/S i relation til pensionsforpligtigelser og selskabets allokering af omkostninger fra adresseløse forsendelser til tjenesteydelser under befordringspligten er præsenteret for DG Konkurrence F.3 for en umiddelbar vurdering. Kompleksiteten af problemstillingerne og de nærmere omstændigheder er helt afgørende for udfaldet af en eventuel statsstøtteretlig vurdering, hvorfor reaktionen fra Kommissionen er forsigtig, selvom den ser klare paralleller til tilsvarende foranstaltninger på postområdet i andre medlemsstater, som den har gjort indsigelser i mod.

[7] Se Kommissionsbeslutning 25.01.2012 C 36/2007 (ex NN 25/2007) *Measures implemented by Germany for Deutsche Post AG*, afsnit 91, 319, 324, 374-375, 390, 445.