

Trafikministeriet

9. kontor

Dato 23.marts 1995

J.nr.

Sagsbeh.

Ny organisering af postsektoren i Danmark, med virkning fra 23. februar 1995

Indledning

Det danske postvæsens organisatoriske status har været drøftet gennem flere år. I november 1994 blev der opnået politisk enighed om en ændring af Postvæsenets hidtidige status af statsvirksomhed, for derved at forbedre virksomhedens konkurrencemæssige situation. Aftalen blev indgået mellem regeringen (d.v.s. Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Centrumdemokraterne), Venstre og Det Konservative Folkeparti med tilslutning fra Socialistisk Folkeparti. Foruden de nævnte partier kunne også Fremskridtspartiet stemme for lovforslaget ved Folketingets 3. behandling den 31. januar 1995.

Ny lovgivning

Den førnævnte politiske aftale af november 1994 er udmøntet i to love: lov om Post Danmark og lov om postvirksomhed.

Lov om Post Danmark

Postvæsenet er i medfør af Lov om Post Danmark fra den 23. februar 1995 etableret som en ny type offentlig virksomhed, på særlige vilkår:

Post Danmark er udskilt fra finansloven, og virksomheden agerer uden statens økonomiske hæftelse eller garanti. Det indebærer f.eks. mulighed for at optage lån med sikkerhed i egen formue inden for en låneramme, der fastsættes af trafikministeren. Staten hæfter ikke for lån, optaget af Post Danmark.

Post Danmark aflægger regnskab efter årsregnskabsloven, i lighed med private virksomheder. Regnskabet vil være offentligt tilgængeligt.

Post Danmark ledes af en bestyrelse, bestående af 9 medlemmer. 6 medlemmer, herunder formand og næstformand, udpeges af trafikministeren, ud fra samfunds-, bruger- og erhvervsmæssige hensyn. 3 medlemmer vælges af medarbejderne. Bestyrelsen ansætter direktionen for virksomheden, og bestyrelsen har også kompetence til at afskedige denne.

Post Danmark ledes som et aktieselskab, idet aktieselskabslovens regler om ledelse samt regler om erstatning gælder for virksomheden, med enkelte ændringer, der skyldes virksomhedens særlige konstruktion.

Trafikministeren udøver i Post Danmark de beføjelser, der efter aktieselskabsloven tilkommer generalforsamlingen i et aktieselskab. Ministeren sidestilles herved med en eneaktionær.

Ministeren har efter indstilling fra Post Danmark fastsat vedtægter for virksomheden. Vedtægterne kan ændres af ministeren efter drøftelse med bestyrelsen.

I Post Danmark afholdes generalforsamling i form af et virksomhedsmøde. Ministeren kan bestemme, at embedsmænd deltager i virksomhedsmødet, der afholdes en gang årligt. Der kan herudover efter behov afholdes ekstraordinært virksomhedsmøde.

Hvorfor ændrede organisatoriske rammer for Postvæsenet?

Baggrunden for ændringen af Postvæsenets rammer skyldes i hovedsagen følgende forhold:

Virksomheden mødes, i lighed med andre landes postvæsener, af nye udfordringer og krav som følge af stigende konkurrence fra inden- og udenlandske virksomheder. Omkring 40% af Post Danmarks indtægter skabes i dag på konkurrenceområder, og procentsatsen forventes at stige i de kommende år.

Konkurrenceområder er pakker, adresseløse forsendelser, kurerpost, blade m.v.

Dertil kommer den indirekte konkurrence fra nye kommunikationsmedier (EDI, elektronisk post via netværk, datanet m.v.) samt ændrede forbrugsvaner.

Udviklingen i retning af øget konkurrence understreges af EU's debatoplæg "Grønbogen", der især lægger op til følgende:

- * Liberalisering af postområdet
- * Opretholdelse af den universelle tjeneste og, som modydelse herfor, en eneret omend i en reduceret udgave.
- * Adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver.

Hvorfor ej videreføre Postvæsenet som statsvirksomhed?

Postvæsenet havde tidligere status af statsvirksomhed, og denne model indebar på mange punkter en vis fleksibilitet. Alligevel var modellen til hinder for maksimal effektivitet og markedsudvikling.

Statsvirksomhedsmodellen var problematisk bl.a. på grund af:

- binding til finansloven. Afhængighed af udfaldet af hvert års finanslov samt komplicerede regler for den regnskabsmæssige håndtering af investeringer.
- beskyldning om konkurrenceforvridende krydssubsidiering, som var et tilbagevendende spørgsmål. Beskyldningerne gav bl.a. anledning til politiske betænkeligheder, bl.a. hvad angik Postvæsenets adgang til indførelsen af nye tjenester.

- vanskeligheder som følge af det statslige bevillingssystem med hensyn til Postvæsenets adgang til indgåelse af forpligtende samarbejdsaftaler og alliancer med andre inden- og udenlandske virksomheder, oprettelse af datterselskaber m.v.

Hovedprincipper ved omdannelsen af Postvæsenet

Følgende principper er lagt til grund for Postvæsenets etablering som selvstændig offentlig virksomhed:

- * Den kommercielle handlefrihed skal forøges markant
- * Post Danmarks virksomhedsdrift skal adskilles fra myndighedsopgaverne
- * Samfundet skal sikres en ensartet, landsdækkende postbetjening af høj kvalitet.
- * Der skal sikres lige konkurrencevilkår i postsektoren.
- * Der sker en vis reduktion af eneretten for derved at skabe øget konkurrence om den bedst mulige betjening af borgere og erhvervsliv.

Lov om postvirksomhed

Et vigtigt element ved omdannelsen af Postvæsenet har været ønsket om fortsat at sikre det danske samfund en ensartet, landsdækkende postbetjening af høj kvalitet. Til gengæld for en befordringspligt har Post Danmark eneret på postbefordring af adresserede breve inden for en bestemt vægt- og prisgrænse, der er fastsat af trafikministeren.

Dette kommer til udtryk i en koncession, som trafikministeren, med hjemmel i lov om postvirksomhed, har meddelt Post Danmark.

Koncessionen

Efter koncessionen forpligtes Post Danmark til at sikre en effektiv indsamling, transport og omdeling af adresserede breve (op til 1 kg.), pakker (op til 20 kg.), dag- uge og månedsblade, tidskrifter (op til 500 gram) samt blindeforsendelser (op til 7 kg.).

Som modydelse herfor har Post Danmark eneret vedrørende indenlandske og grænseoverskridende adresserede breve. Enerettens afgrænsning er ændret fra henholdsvis 1000 gram (indland) og 2000 gram (udland) til en øvre vægtgrænse på 250 gram.

Eneretten for indenlandske adresserede breve er tillige afgrænset af en prisgrænse, svarende til taksten for et brev af første vægtsats ganget med faktoren 6 for indenlandske breve.

I koncessionen fastlægges derudover blandt andet vilkår vedrørende service- og kvalitetsmål, takstfastsættelse på enerets- og bladområdet, posthusnettets omfang m.v.

Med hensyn til takstfastsættelsen gælder det, at taksterne som hovedregel fastsættes af koncessionshaveren, d.v.s. Post Danmark. Takstniveauet for indenlandske breve omfattet af eneretten og for dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter skal godkendes af ministeren. Til brug for godkendelsen af takstniveauet udarbejdes for indenlandske forsendelser, omfattet af eneretten, en prisloftsmodel. Modellen består i, at taksterne reguleres med den procentvise udvikling i bruttoprisindekset (forbrugerprisindekset) med fradrag af 1 procentpoint.

Modellen er indført for at give forbrugerne en garanti for, at der ikke sker vilkårlige forhøjelser på eneretsområdet samt for at sikre, at koncessionshaver til stadighed har et incitament til at effektivisere driften.

Forholdet til Post Danmarks konkurrenter

Efter den danske konkurrencelovs § 2 omfatter lovens tilsyns- og sanktionssystem ikke erhvervsvirksomheder, hvis udøvelse i henhold til særlig hjemmel bestemmes af eller godkendes af det offentlige. En sådan virksomhed er i stedet alene omfattet af konkurrencelovens § 15, hvorefter den relevante tilsynsmyndighed, Konkurrencerådet, alene kan rette henvendelse til vedkommende offentlige myndighed og påpege mulige skadelige virkninger for konkurrencen.

Disse forhold er ændret for Post Danmarks vedkommende.

Eneretten indebærer en potentiel risiko for konkurrenceforvridende krydssubsidiering fra enerets- til konkurrenceområdet.

Derfor indeholder koncessionen krav om overholdelse af visse konkurrence- og regnskabsmæssige bestemmelser, som skal forebygge konkurrenceforvridende krydssubsidiering. Disse krav indarbejdes i et regnskabsreglement for Post Danmark, som fastsættes af ministeren efter drøftelse med Konkurrencerådet, jf. ovenfor.

Post Danmark vil tillige være omfattet af konkurrenceloven for den del af virksomheden, som hverken er omfattet af eneret eller befordringspligt. Post Danmark er dermed, hvad angår konkurrencelovens tilsyns- og sanktionssystem, stillet på lige fod med private virksomheder, hvad angår de rene konkurrenceområder. På øvrige områder, d.v.s. på områder hvor Post Danmark er pålagt befordringspligt, er virksomheden stillet som andre offentlige virksomheder, hvis udøvelse bestemmes eller udøves af det offentlige.

Med fastsættelsen af et særskilt regnskabsreglement og med ændringen i forhold til konkurrencelovgivningen for de områder, hvor Post Danmark hverken har eneret eller er pålagt befordringspligt, er der taget initiativ til at give Post Danmarks konkurrenter sikkerhed for, at konkurrencen udøves på lige og fair vilkår. Dertil kommer, at Post Danmarks regnskab vil skulle opgøres efter årsregnskabsloven, hvorved virksomheden og dens konkurrenter vil kunne bedømmes efter ensartede kriterier.

Desuden er også Post Danmarks overtagelse af det tidligere Postvæsens aktiver baseret på kommercielle vilkår. Post Danmark har således overtaget Postvæsenets nettoaktiver med fradrag for goodwill, der er fastsat til 2,6 mia. kr., og som skal indbetales til staten inden den 1. juli 1995. Den resterende del af Postvæsenets nettoaktiver er indskudt af staten som ansvarlig egenkapital.

Det vil i forbindelse med finansieringen af indbetalingen på 2,6 mia.kr. være nødvendigt for Post Danmark at optage lån. Herved vil

Post Danmark i høj grad være i samme startsituation med rentebyrde m.v., som private normalt har ved virksomhedsetablering. Post Danmark vil også skulle afgive et årligt udbytte til staten.

Etablering af tilsynsinstans

Ved etablering af Post Danmark blev det hidtidige Generaldirektorat for P&T nedlagt. De departementale og myndighedsmæssige opgaver på postområdet blev samtidig hermed overført til Trafikministeriet.

Trafikministeren fastsætter vilkårene for Post Danmarks udnyttelse af koncessionen og fører tilsyn med, at Post Danmark overholder vilkårene.

Efter loven er ministeren bemyndiget til at henlægge tilsynsopgaverne til en dertil oprettet tilsynsmyndighed under Trafikministeriet - Posttilsynet.

Posttilsynet forventes etableret primo april måned, og Posttilsynet vil skulle føre tilsyn med, at koncessionshaveren overholder vilkårene i koncessionen. Posttilsynet vil ligeledes skulle føre tilsyn med andre virksomheder, der udøver erhvervsmæssig postbefordring af adresserede breve og andre adresserede forsendelser, der vejer op til 20 kg. Sådanne virksomheder vil være forpligtet til at anmelde deres virksomhed til Posttilsynet. Der er dog ikke tale om en egentlig godkendelsesordning, men alene en ordning, der tager sigte på at registrere operatørerne på området, således at Posttilsynet bl.a. kan sikre, at der i virksomhederne etableres forsvarlige procedurer for f.eks. behandling af uanbringelige brevforsendelser.

Hvorfor ikke en aktieselskabsmodel

Arbejdet med ændring af Postvæsenets organisationsstruktur begyndte for mere end 4 år siden. Der har i den forløbne periode været overvejelser om gennem en omdannelse fra statsvirksomhed til aktieselskab at forbedre Postvæsenets konkurrencemæssige situation.

Både markedsudviklingen og udviklingen af nye styre- og organisationsformer i den offentlige sektor havde indflydelse på, at man indledningsvis i drøftelserne anså aktieselskabsmodellen som den mest velegnede organisationsmodel for Postvæsenet.

En A/S-model ville, i betragtning af det store antal tjenestemænd i Postvæsenet, ca 17000 ialt, have nødvendiggjort en ny ansættelsesform for de tjenestemandsansatte medarbejdere. Alternativet hertil ville have været en udlånsordning, som er anvendt i andre tilfælde.

Personaleorganisationerne tilkendegav i forbindelse med drøftelserne, at de ville foretrække at bevare deres tjenestemandsansættelse i staten.

Det betød, at staten i givet fald ville have været henvist til at benytte sig af en udlånsordning. En sådan løsning var allerede af praktiske grunde ikke ønskelig.

Bl.a. på den baggrund blev organisationsmodellen - selvstændig offentlig virksomhed på særlige vilkår - udviklet. Derved kunne de tjenestemandsansatte medarbejdere i Postvæsenet bevare deres ansættelsesform i staten.

Afrunding

Post Danmark-konstruktionen er en smidig og moderne organisationsmodel, hvor der er taget hensyn til forskellige interesser:

Modellen giver virksomheden en betydelig kommerciel bevægelsesfrihed, der gør det muligt for virksomheden at svare igen på den skærpede konkurrencesituation.

Den samfundsmæssige forpligtelse i form af landsdækkende befordringspligt kan videreføres samtidig med, at virksomheden opnår øget handlefrihed.

Modellen tager højde for en meget stor andel af medarbejdernes ansættelsespræferencer. Der er herved, i lighed med andre omdannelser af tidligere statsvirksomheder, lagt vægt på, at

Postvæsenets omdannelse har kunnet gennemføres i et konstruktivt samarbejde med medarbejderne.

Med hensyn til løn- og ansættelsesvilkår for medarbejderne er Post Danmark omfattet af det statslige regelsæt, men der er med lov om Post Danmark givet virksomheden visse frihedsgrader, som vil kunne udnyttes fremover, med finansministerens og trafikministerens tilslutning.

Afsluttende bemærkninger

Som det formentlig er fremgået, er der ved udviklingen af modellen i høj grad skelet til den norske "statsforetak"-model.

Som det også er fremgået, har man i Danmark valgt at opretholde en eneret på postbefordring af adresserede forsendelser, som modydelse for den landsdækkende beforderingspligt. Derved har det været formålet at opretholde en selvregulerende mekanisme, således at indtægterne fra eneretsområdet i et vist omfang kan finansiere udgifterne ved varetagelsen af den landsdækkende beforderingspligt. I den danske model har man dermed afstået fra at lade udgifterne ved den landsdækkende beforderingspligt finansiere ved offentlige tilskud. Eneste undtagelse herfra er en videreførsel af det statslige tilskud til Post Danmark til finansiering af underskuddet ved postbefordring af blade, som fremkommer ved, at udgiverne, i lighed med praksis i mange andre lande, kan få aviser og blade omdelt til kunstigt lave takster.

I en efterfølgende artikel vil der nærmere blive redegjort for, hvilke muligheder der, set fra Post Danmarks side, er givet ved vedtagelsen af de her omtalte love.

Michael Birch, Kontorchef,

Trafikministeriet.