



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Posten Norge AS  
Postboks 1500 Sentrum  
0001 OSLO

Vår ref.:1602437-5 -  
Vår dato: 16.5.2017

Deres ref.:  
Deres dato:

Saksbehandler: Christina Tetlie

Unntatt offentlighet jf. Offl. §13 jf. Fvl. §13

## Vedtak om prinsipper og oppstilling av produktregnskap og regnskapsmessig skille for tilbyder med leveringsplikt på posttjenester

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til vårt brev av 22. april 2016 hvor Posten Norge AS (Posten) ble bedt om å utarbeide forslag til prinsipper og oppstilling av produktregnskap, herunder regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og annen virksomhet. Videre viser Nkom til Postens svar i brev datert 12. mai 2016 med selskapets vurderinger og forslag.

På bakgrunn av Postens innspill, varslet Nkom 23. juni 2016 vedtak om prinsipper og oppstilling av produktregnskap og regnskapsmessig skille for tilbyder med leveringsplikt etter postloven § 11 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 16. Posten ga sine kommentarer til varselet i brev datert 22. august 2016.

I det følgende pålegges Posten å utarbeide produktregnskap og regnskapsmessig skille, herunder krav til rapportering og offentliggjøring, i tråd med Nkoms oppstilling og prinsipper utarbeidet i dette dokumentet, jf. postloven § 11.

## 1. Sakens bakgrunn

I forbindelse med at ny postlov trådte i kraft 1. januar 2016, ble også deler av konsesjonen til Posten opphevet, jf. postloven § 57 annet ledd. Nkom ser det derfor nødvendig å fastsette nye prinsipper for føring av produktregnskap, herunder krav til regnskapsmessig skille. Prinsippene fastsettes i medhold av postloven § 11 tredje ledd.

Hovedformålet med produktregnskapet er å gi grunnlag for å vurdere om de leveringspliktige posttjenestene er tilbudt til en kostnadsorientert og overkommelig pris, jf. krav i postloven § 10. Formålet med et regnskapsmessig skille er å gi Nkom grunnlag for å vurdere om det eksisterer konkurransevridende kryssubsidiering mellom leveringspliktige tjenester og andre deler av virksomheten. Skillet skal vise resultatene for de enkelte delene av virksomheten som om de var drevet som separate virksomheter.

## 2. Rettslig grunnlag

Etter postloven § 10 følger det at tilbyder med leveringsplikt skal tilby leveringspliktig posttjeneste på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorientert og overkommelig pris. Myndigheten kan etter postloven § 10 annet ledd, fatte enkeltvedtak om denne plikten, samt gi forskrift og fatte enkeltvedtak om valg av kostnadsorienteringsmetode.

Kravet til kostnadsorientering innebærer at man ved fastsettelse av priser tar utgangspunkt i de faktiske kostnader for produksjon og levering av posttjenester, inkludert en forholdsmessig andel felleskostnader og rimelig avkastning på anvendt kapital<sup>1</sup>. Kravet om overkommelig pris innebærer videre at prisene for grunnleggende posttjenester skal være på et slikt nivå at de ikke er til hinder for at den alminnelige bruker kan benytte disse tjenestene.

Videre følger det av postloven § 11 at tilbyder med leveringsplikt skal føre et produktregnskap for regulatoriske formål som viser resultat og balanse for hver av de leveringspliktige tjenestene. Det skal være regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og annen virksomhet.

Av tredje ledd følger det at myndigheten kan gi forskrift og fatte enkeltvedtak om produktregnskap og regnskapsmessig skille, herunder krav til rapportering og offentliggjøring.

---

<sup>1</sup> Jf. Prop 109 L (2014-2015) s. 68

### 3. Postens innspill til Nkoms varsel

#### **Den forklarende teksten til produktregnskapet**

Posten har gjennom årene fulgt opp kravet om at rapporteringen skal inneholde aktuelle kommentarer ved å forklare vesentlige utviklingstrekk for de leveringspliktige tjenestene og mener å ha funnet et fornuftig nivå på de beskrivelser som gis. Det vil alltid være endringer i tallgrunnlaget fra ett år til et annet, og det vil ikke være mulig eller formålstjenlig å skulle forklare alle slike endringer. Posten legger derfor til grunn at Nkom ikke har ment å øke omfanget og detaljeringsnivå på den forklarende teksten til produktregnskapet. Posten viser til at Nkom uansett vil ha anledning til å stille oppfølgingsspørsmål og be om utfyllende informasjon etter behov, i tråd med etablert praksis.

#### **Nkoms vurdering**

Nkom har historisk sett stilt oppfølgingsspørsmål og bedt om utfyllende informasjon ved den årlige rapporteringen av Postens produktregnskap. Det er viktig og ressursparende for myndigheten med utfyllende forklaringer og begrunnelser for endringer i tallgrunnlaget fra ett år til et annet, spesielt i lys av at lønnsomheten innenfor de leveringspliktige tjenestene vil variere fra år til år og at det derfor er nødvendig å se kravet om kostnadsbasering over tid.

Etter Nkoms oppfatning er det følgelig viktig å påpeke nytten av utfyllende kommentarer og forklaringer knyttet til vesentlige utviklingstrekk og endringer i tallgrunnlaget fra ett år til et annet. Nkom forventer derfor at Posten følger opp rapporteringen fremover med utfyllende kommentarer som tilsvarer det detaljeringsnivå Nkom har etterspurt ved den årlige rapporteringen de siste årene.

#### **Prioriterte/uprioriterte sendinger**

Posten mener at en videreføring av resultatenehetene «Lettgods» og «Banktjenester i landpost» er en fornuftig tilnærming. De øvrige tre resultatenehetene mener Posten imidlertid bør slå sammen til ett felles resultatområde for adressert brevpost. Selv om Stortingets behandling av forslaget<sup>2</sup> om innføring av én felles brevstrøm først vil finne sted i løpet av andre halvår 2016, er det sannsynlig at et skille mellom henholdsvis prioriterte og uprioriterte sendinger vil bli av midlertidig karakter. Posten fastholder derfor sitt opprinnelige forslag om å slå sammen prioritert og uprioritert adressert brevpost til én resultatenehet, slik at inndelingen blir relevant og stabil over tid.

---

<sup>2</sup> Meld. St. 31 (2015 – 2016)

### **Nkoms vurdering**

Postens innspill har sammenheng med Samferdselsdepartementets (SDs) forslag i Meld. St. 31 (2015-2016), hvor det foreslås gjennomføring av endringer og tilpasninger i tilbudet av leveringspliktige posttjenester for å tilpasse det pålagte tilbudet til etterspørselen etter posttjenester. Forslaget ble lagt frem for Stortinget 11. mai 2016. Et forslag er å slå sammen A- og B-poststrømmene til én felles strøm med krav til to dagers fremsendingstid for minst 85 prosent av sendingene.

Meld. St. 31 (2015-2016) er nå ferdigbehandlet og i Innst. 76 S (2016-2017) datert 15. november 2016 fremgår det at dagens A- og B-post erstattes med én ny felles brevstrøm som vil ha krav til to dagers fremsendingstid for minimum 85 pst. av sendingene. Stortinget ber i sin innstilling regjeringen om å finne gode alternative løsninger for sending av biologiske preparater, medisiner, aviser og forhåndsstemmer før én brevstrøm blir iverksatt. Stortinget orienteres om dette arbeidet i revidert budsjett 2017 og statsbudsjettet for 2018.

På bakgrunn av dette og i lys av at inndelingen av resultatenheter skal være relevant og stabil over tid, har Nkom vurdert det som hensiktsmessig å slå sammen prioritert og uprioritert adressert brevpost til én resultatenhet allerede med virkning for produktregnskapet for regnskapsåret 2016. Prioritert og uprioritert adressert brevpost som resultatenheter blir følgelig erstattet med «Uregistrert brevpost» som én resultatenhet i inndelingen av leveringspliktige posttjenester.

### **Registrert brevpost**

Posten mener at forslaget om egen resultatenhet for registrert brevpost vil medføre at Posten påføres betydelig merarbeid og -kostnader for å utarbeide tall som samlet sett gir svært begrenset verdi i Nkoms tilsynsarbeid og som kan fremskaffes vesentlig enklere gjennom spesifikke produktkalkyler etter behov. Posten nevner særlig at rekommanderte sendinger fra utlandet påfører Posten et betydelig økonomisk tap som skyldes at sendinger som kommer inn i Postens nett til UPU-regulerte betalingsrater, ikke dekker kostnadene. Det tapet Posten påføres som følge av de svært lave UPU-prisene for rekommanderte sendinger fra utlandet, vil i sterk grad påvirke resultatet. Det betyr at rapporteringen ikke vil gi Nkom meningsfull informasjon om lønnsomheten for tilbudet av rekommanderte sendinger og verdipost innenlands. Posten anbefaler derfor at rekommanderte sendinger og verdipost beholdes innenfor «Adressert brevpost» som i dag. Dersom Nkom midlertidig skulle konkludere med at det er behov for å videreføre et skille mellom prioriterte og uprioriterte sendinger, vil det være naturlig å klassifisere rekommanderte sendinger og verdipost som prioriterte sendinger.

### **Nkoms vurdering**

Inndeling av produktregnskapet i ulike resultatenheter gir Nkom informasjon om priser og volumutvikling, samt lønnsomheten for de leveringspliktige tjenestene. Nkom mener det fortsatt er viktig å følge utviklingen innen adressert brevpost. Dette er av stor betydning for Nkoms tilsynsarbeid fremover, da postsektoren er i endring og Posten er eksponert for økt konkurranse på grunn av stadig økende bruk av elektronisk post. I tillegg er det fra 1. januar 2016 fri konkurranse for pakker og brev under 50 gram som følge av innføring av ny postlov. Med utgangspunkt i Postens regnskapstall for 2015, er det imidlertid klart at [Uoff. █████] av Postens omsetning knyttet til den tidligere resultatenheten adressert brevpost (utenfor eneretten), vil bli omklassifisert og falle inn under den nye resultatenheten for postsendinger inntil 2 kg. Omsetning knyttet til rekommanderte sendinger og verdipostsendinger utgjør [Uoff. █████] av totalomsetningen innen den tidligere resultatenheten adressert brevpost (utenfor enerett), hvorav kun [Uoff. █████] er omsetning av rekommanderte sendinger og verdipost innenlands. Nkom vurderer det derfor slik at det vil være uforholdsmessig å beholde resultatenheten registrert brevpost slik den fremkommer i Nkoms varsel 23. juni 2016. Som følge av dette vil resultatenhetene prioritert adressert brevpost, uprioritert adressert brevpost og adressert brevpost (utenfor eneretten) i regnskapsoppsettet som har vært gjeldende, erstattes med «Adressert brevpost» som én resultatenheter i inndelingen av leveringspliktige posttjenester.

### **Balanseoppstilling for hver resultatenheter**

Posten kan ikke se hensikten med forslaget om egen balanseoppstilling for hver resultatenheter. Å skulle oppfylle et slikt krav vil kreve svært omfattende og faglig krevende analysearbeid, spesielt på passiva-siden, og dermed påføre Posten betydelige ekstra kostnader, både internt og mot revisor. Dette samtidig som hverken forarbeiderne til loven eller Nkom selv har redegjort for hva informasjonen skal brukes til eller hvilken verdi den kan ha for Nkom. Posten viser til at det ikke nødvendigvis vil være likhet mellom den relative fordelingen av kalkulatorisk rente mellom resultatområdene, som reflekterer fordelingen av anvendt kapital, og en teoretisk riktig fordeling av de enkelte poster i balansen. Når det er kalkulatorisk rente, basert på anvendt kapital, som inngår i resultatet for de enkelte resultatenheter, og det er disse resultatene produktregnskapet er til for å vise, har Posten vanskelig for å se hvilken merverdi en egen fordeling av balansepostene mellom resultatenheter vil kunne gi i tillegg.

### **Nkoms vurdering**

Nkom viser til Prop. 122 L (2016 - 2017) om endringer i postloven mv. SD foreslår her å ta ut kravet til «balanse» fra postloven § 11, ved en endring av ordlyden i bestemmelsens første ledd til følgende:

«Tilbyder med leveringsplikt skal føre et produktregnskap for regulatoriske formål som viser resultat for hver av de leveringspliktige tjenestene. *Produktregnskapet skal også vise en samlet oppstilling av anvendt kapital for leveringspliktige tjenester.* Det skal være regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og annen virksomhet.»

Om bakgrunnen for endringen, uttales følgende på side 17:

«Kravet om separat balanse for hver av de leveringspliktige tjenestene anses som uhensiktsmessig av følgende årsaker:

1. Bruk av fordelingsnøkler i produktregnskapet gir stor usikkerhet for små produkter/produktgrupper og vil medføre at kalkylens etterprøvnbarhet og pålitelighet ikke blir godt nok ivaretatt gjennom et krav om balanseoppstilling.
2. Et slikt krav vil innebære et svært omfattende og krevende analysearbeid, spesielt på passivasiden, og dermed påføre leveringspliktig tilbyder betydelig ekstrakostnader, både ved utarbeidelse og for revisjon. Posten selv anslår at merarbeidet vil være i størrelsesorden 0,3 årsverk, gitt dagens produkthierarki. I tillegg vil selve implementeringen av løsningen kreve ytterligere 0,3 årsverk det første året.

[...] Det anses ut fra dette ikke formålstjenlig å benytte en slik detaljert balanseoppstilling i forbindelse med myndighetens oppfølging av kravet til kostnadsorientering, da resultatoppstillingen i produktregnskapet alene oppfyller kravet til kostnadsorientering. Samferdselsdepartementet foreslår ut fra dette å endre postloven § 11 første ledd slik at kravet til separat balanse utgår.»

Det er etter Nkoms mening lite hensiktsmessig å pålegge Posten et krav om «balanse» utelukkende for regnskapsåret 2016, dersom dette ikke skal videreføres for fremtiden og heller ikke har vært et krav i tidligere år. I lys av overnevnte, pålegges Posten derfor å føre et produktregnskap for regulatoriske formål som viser resultat for hver av de leveringspliktige tjenestene, uten krav til balanseoppstilling for hver resultatenheter, jf. postloven § 11 tredje ledd. I påvente av resultatet fra den pågående lovendringsprosessen oppstilles det derfor ikke et balansekrav på nåværende tidspunkt. Dersom lovendringsprosessen resulterer i at balansekravet opprettholdes, vil imidlertid Nkom kunne gjeninnføre kravet til oppstilling av «balanse» på et senere tidspunkt, jf. postloven § 11 tredje ledd.

#### 4. Prinsipper og oppstilling av produktregnskap

Det følger av postloven § 11 første ledd første punktum at det skal føres et produktregnskap for regulatoriske formål. Posten skal i medhold av dette utarbeide og vedlikeholde dokumentasjon

av systemet for utarbeidelse av produktregnskap, herunder begrepsdefinisjoner, prinsipper og beregningsmåter som er lagt til grunn for kostnadsfordelingen.

Produktregnskapet skal være revidert av ekstern revisor, jf. § 11 annet ledd. Revisor skal avgi en erklæring om at produktregnskapet er avlagt i henhold til kravene til produktregnskap, herunder kontrollere at produktregnskapet balanserer med og er avstemt mot revidert finansregnskap (revisjonsspor). Det skal også utføres kontrollhandlinger av at utvalgte fordelingsnøkler, dataregistreringer og databearbeiding for regnskapsåret er i tråd med reglene.

### Resultatenheter

Alle Postens produkter og tjenester skal i produktregnskapet klassifiseres etter følgende resultatenheter:

Leveringspliktige posttjenester			Øvrige tjenester
Adressert brevpost	Lettgods	Banktjenester i landpost	Andre tjenester
Registrerte og uregistrerte postsendinger inntil 2 kg	Lettgods inntil 20 kg	Innbetalinger og innskudd, samt avtalte utbetalinger og avtalte uttak	Øvrige tjenester i virksomheten
Innenlands formidling av postsendinger inntil 2 kg til og fra utlandet	Innenlands formidling av lettgods inntil 20 kg til og fra utlandet		

For hver resultatenhet skal det utarbeides oversikter over inntekter og kostnader, samt resultat inkludert kalkulatorisk rente for kapitalbinding etter oppsett beskrevet nedenfor.

Resultatenheten adressert brevpost skal omfatte registrerte og uregistrerte postsendinger inntil 2 kg, herunder brevpost inntil 2 kg, aviser og blader i abonnement inntil 2 kg, innenlands formidling av postsendinger inntil 2 kg til og fra utlandet, samt rekommanderte postsendinger og verdipostsendinger inntil 2 kg.

For resultatenhetene lettgods inntil 20 kg og grunnleggende banktjenester i landpostnettet videreføres rapporteringen som tidligere.

Nkom kan i tillegg til ovenstående rapportering be om spesifikke produktkalkyler dersom dette er nødvendig for å avgjøre om prisene på de leveringspliktige tjenestene er kostnadsorienterte

etter postloven § 10. Slike kalkyler skal settes opp basert på de samme prinsipper som øvrig produktregnskap, men kan bygges opp nedenfra på selvkostbasis og behøver ikke være avstembare mot finansregnskapet.

### Produktregnskapets oppsett

Produktregnskapet skal settes opp i henhold til følgende oppsett:

Hovedområder	Leveringspliktige posttjenester				Øvrige tjenester	Totalt
	Adressert brevpost	Lettgods	Grunnleggende banktjenester i landpost	Sum leveringspliktige posttjenester		
<b>Resultatenheter</b>						
<b>Resultatregnskap</b>						
<b>Produktinntekter</b>	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Bortfallskostnader	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Produktgruppekostnader	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Andre produktkostnader	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Bedriftskostnader	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Netto finansinntekter/-kostnader	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Kalkulatorisk rente	kr	kr	kr	kr	kr	kr
<b>Produktkostnader</b>	kr	kr	kr	kr	kr	kr
<b>Resultat</b>	kr	kr	kr	kr	kr	kr
Resultatgrad - produkt		%	%	%	%	%
Resultatgrad - produktgruppe		%	%	%	%	%
Resultatgrad - totalt		%	%	%	%	%

Avregningspriser mellom de ulike regnskapsmessige resultatenhetene skal identifiseres, og internt kjøp/salg skal spesifiseres i noter til produktregnskapet.

### Fordeling av inntekter og kostnader

Alle inntekter og kostnader skal fordeles fullt ut til de respektive resultatenheter. Unntatt fra dette er eventuelle ekstraordinære poster som gir et misvisende bilde av lønnsomheten ved driften. Disse postene skal fremgå av avstemmingen mot finansregnskapet og redegjøres for særskilt.

Kostnader skal henføres direkte til resultatenhetene så langt det er mulig. Der analyse av årsakssammenheng ikke gir grunnlag for dette, skal henføringen av kostnadene til resultatenhetene foretas ut fra allerede fordelte kostnader. Felleskostnader skal fordeles på resultatenhetene ut fra allerede fordelte kostnader.

Produktregnskapet skal baseres på og avstemmes mot finansregnskapet, med unntak av finansinntekter og -kostnader som erstattes med kalkulatorisk rente på anvendt kapital. Kalkulatorisk rente skal fastsettes etter anerkjente prinsipper og objektive kriterier.





### **Rapportering**

Produktregnskapet skal følge kalenderåret og skal sammen med underliggende dokumentasjon, herunder avstemming mot finansregnskapet og revisorerklæring, oversendes Nkom innen tre måneder etter at finansregnskapet er fremlagt. Årsrapporten skal ledsages av revisorerklæring.

Rapporten skal inneholde kommentarer og redegjørelse av bakgrunn for endring i tallmaterialet fra året før, samt eventuelle endringer i metoder eller grunnlagsmaterialet for føring av produktregnskapet.

Oppstillingene for produktregnskapets hovedområder skal være offentlige. Det er ikke krav om at resultatene oppstillinger skal være offentlige.

### **Regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og annen virksomhet**

Det følger av postloven § 11 første ledd annet punktum at det skal være et regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og annen virksomhet. Etter forarbeidene til bestemmelsen anses regnskapsmessig skille som et viktig virkemiddel for å kunne følge opp forbudet mot kryssubsidiering mellom leveringspliktige tjenester og andre deler av virksomheten. Posten skal derfor utarbeide produktregnskapet med et regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og andre deler av virksomheten.

## **5. Pålegg om oppstilling av produktregnskap og regnskapsmessig skille**

Med hjemmel i postloven § 11 tredje ledd, pålegges Posten å utarbeide produktregnskap og regnskapsmessig skille, herunder krav til rapportering og offentliggjøring, i tråd med Nkoms oppstilling og prinsipper utarbeidet i dette vedtaket.

Vedtaket kan påklages innen tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage stiles til Samferdselsdepartementet og sendes Nkom, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 32.

Med hilsen

Irene Åmot  
avdelingsdirektør

Christina Tetlie  
seniorrådgiver



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Kopi Samferdselsdepartementet, Postboks 8010 Dep., 0030 OSLO