



Hallmark Cards, Nederland B.V.  
Postbus 10  
2900 AA Capelle a/d IJssel  
Rietbaan 48  
2908 LP Capelle a/d IJssel

Tel: (010) 459 65 66 - Alg. fax: (010) 458 36 85  
Dir. fax: (010) 458 89 77 - Verk. fax: (010) 451 60 01  
ABN-AMRO bank, Capelle a/d IJssel  
Rek. nr. 48.02.38.200  
Postgiro: 204011

Aan de Minister van Economische Zaken  
De heer H.G.J. Kamp  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Uw ref. :  
Onze ref.: **Reactie wijziging Postwet ter modernisering van de UPD**  
Datum : **3 februari 2014**

Geachte minister,

Van het voorstel tot wijziging van de Postwet ter modernisering van de UPD dat op 20-12-2013 ter consultatie is voorgelegd, heeft Hallmark kennis genomen. Met dit schrijven maakt Hallmark gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de inhoud van deze voorgestelde wijziging van de Postwet.

Wijziging van de UPD kan van directe en grote invloed op het bedrijfsresultaat van Hallmark zijn. De voorliggende wetswijziging maakt het mogelijk om via een AMvB de eisen die gesteld worden aan de UPD te wijzigen. Onmiskenbaar zal aanpassing van de UPD een negatief effect hebben voor Hallmark, bovenop de effecten die de recente verhogingen van het postzegeltarief al hebben gehad.

De kritiek van Hallmark kent een bredere grondslag dan alleen de voorliggende wetswijziging van de Postwet en richt zich met name op: procedure, uitgangspunten en nut en noodzaak van de recente en toekomstige wijzigingen binnen de UPD. In algemene zin is Hallmark van mening dat haar belangen niet of onvoldoende zijn meegewogen bij de totstandkoming van de recente besluitvorming inzake tariefsverhoging van de postzegelprijs en versoering van de UPD door het ministerie. Het belang van Hallmark heeft geen of onvoldoende deel uitgemaakt van besluitvorming maar leidde wel tot onevenredige schade voor Hallmark.

### **Consultatie-inbreng wijziging Postwet ter modernisering van de UPD**

Hallmark is marktleider in Nederland aangaande de productie en verkoop van wenskaarten. Voor het verzenden van deze wenskaarten, is zij op dit moment volledig afhankelijk van de



dienstverlener universele postdienst (hierna UPD). In de afgelopen jaren zijn de posttarieven zeer sterk gestegen. Met de aangekondigde stijging per 1 januari 2014 is er sprake van een stijging van 45,5% vanaf 2010. Deze stijgingen hebben een sterk negatief effect op de financiële resultaten van Hallmark. Uit recent onderzoek blijkt dat de economische schade voor Hallmark van alleen al de twee meest recente tariefstijging tot de huidige postzegelprijs van 64 cent circa € 7,9 miljoen bedraagt.

De nu voorliggende wijziging van de Postwet vormt, aanvullend op de effecten van de recente tariefverhogingen wederom een grote bedreiging voor de resultaten van Hallmark.

## Inleiding

Hallmark sluit haar ogen niet voor ontwikkelingen op de Postmarkt. Onmiskenbaar is er sprake van volumedalingen op de Postmarkt als geheel. Tot voor kort gold dit echter niet voor het volume inzake wenskaarten. Pas ná de recente verhoging van de posttarieven zijn de volumes inzake wenskaarten sterk gedaald. Hallmark heeft inzake de consultatie van de Postregeling en in brieven naar de Tweede Kamer eerder haar bezwaren geuit:

- Er zitten geen prikkels tot efficiëntie in de Postregeling. De ACM spreekt zelfs van een 'perverse prikkel' om kosten toe te rekenen aan de UPD. Dit is door de minister niet geadresseerd.
- De wijzigingen van de posttarieven hebben plaatsgevonden op basis van een toets die geen grondslag vindt in de Europese Postrichtlijn als in de Postwet.
- De door ACM uitgevoerde toets heeft geen enkel inzicht verschaft in de werkelijke kosten van de UPD. Hiermee is nut en noodzaak van de wijzigingen van de posttarieven niet vast komen te staan.
- In de door PostNL ingediende claim nettokosten (de basis van de wijziging van de posttarieven alsmede de voorgenomen wijzigingen van de UPD) zijn kosten opgenomen van vreemd en eigen vermogen welke niet thuishoren in de nettokosten. Deze aanzienlijke kosten als onderdeel van de geclaimde nettokosten zijn door de minister wel mede aanleiding geweest om tot verhoging van de postzegelprijs. Onbekend is of er nog meer oneigenlijke kosten deel uitmaakten van de nettokosten zoals door PostNL ingediend.

Hallmark is verbaasd en verontwaardigd dat tarieven en infrastructuur thans worden aangepast op basis van gegevens die niet zijn gevalideerd. Nu de ACM de mogelijkheid heeft gekregen om de daadwerkelijke kosten vast te stellen, zou ACM deze ook daadwerkelijk eerst moeten vaststellen voordat de UPD wordt aangepast. Op dit moment is niet helder of dit ook het geval zal zijn. Het belangrijkste dat Hallmark wil betogen is het volgende:



**Hallmark kan niet genoeg benadrukken dat aanpassing van de UPD moet plaatsvinden op basis van de werkelijke kosten van de UPD. Nut en noodzaak van aanpassing van de UPD dienen door de onafhankelijke toezichthouder te worden vastgesteld.**

Hallmark is van mening dat het heel wel mogelijk is dat er geen noodzaak bestaat tot aanpassing van de UPD. Sterker nog, er is goede reden om aan te nemen dat de recente tariefwijzigingen van de postzegeltarieven ook niet nodig waren.

### **Toezicht**

Hallmark constateert dat er in de afgelopen jaren stappen zijn gemaakt inzake het toezicht op de Postmarkt, met name voor het toezicht op de betwistbare markt. Echter stelt Hallmark ook vast dat het toezicht op de UPD nog steeds aanzienlijke tekortkomingen vertoont. Het toezichtinstrumentarium aangaande de UPD stelt de toezichthouder immers niet in staat om een aantal evident belangrijke zaken te realiseren:

- Een transparante kostentoerekeningsystematiek af te dwingen
- De kostentoerekeningssystematiek vooraf goed te keuren

Met deze tekortkomingen moet ernstig worden betwijfeld of ACM in staat is om vast te stellen dat alleen die kosten aan de UPD worden toegerekend die erin thuis horen. Het is immers de vraag of ACM over voldoende instrumentarium beschikt om de 'perverse prikkel' die bestaat om kosten aan de UPD toe rekenen te adresseren.

Geconcludeerd moet worden dat er met de aanbevelingen van SEO-REBEL group en het rapport van ACM (toenmalige OPTA) 'Concurrentie in de Postmarkt, 2011' onvoldoende is gedaan.

### **Kruissubsidiëring**

In het recente Algemeen Overleg (15 januari) en de beantwoording van vragen gesteld door leden van de Vaste Kamercommissie Economische Zaken, heeft de minister gesteld dat hij kruissubsidiëring binnen de UPD niet onwenselijk acht. Sterker nog, hij achtte dit wenselijk voor de bedrijfsvoering van PostNL. Deze opvatting staat haaks op het advies van ACM inzake kruissubsidiëring binnen de UPD en is zeer bedreigend voor Hallmark.

De minister stelde immers dat het mogelijk zou moeten zijn voor PostNL om binnen de UPD marktmacht van het ene segment in te zetten voor een ander segment binnen de UPD. PostNL mag hiermee haar dominante marktpositie ten volle benutten, hetgeen als zeer merkwaardig betiteld kan worden. Met deze redenering doet de minister het voorkomen alsof de UPD een afgesloten markt betreft. Als uitvoerder van de UPD is PostNL echter actief op diverse markten waarop doorgaans ook andere partijen actief zijn. Het toestaan van kruissubsidie binnen de



UPD als geheel vormt, om het in de bewoordingen van de ACM uit te drukken, een “perverse prikkel”.

Ter illustratie : -Binnen de UPD valt op dit moment ook de bezorging van pakketten. PostNL zou ervoor kunnen kiezen om de tarieven voor deze pakketten te halveren om hier haar marktpositie uit te bouwen. Deze korting zou dan gecompenseerd kunnen worden door een verhoging van de postzegelprijs. De enige restrictie die hierbij geldt is dat het totale rendement binnen de UPD niet boven de 11.1% mag uitstijgen.-

Het toestaan van kruissubsidiëring binnen de UPD geeft een onwenselijke vrijheid voor PostNL om haar dominante positie te benutten ten koste van partijen als Hallmark. Hallmark (maar ook de consument) kan geconfronteerd worden met kosten voortvloeiende uit strategische keuzes van PostNL binnen de UPD, in plaats van tarieven gebaseerd op werkelijke kosten.

De strategische vrijheid die de minister biedt aan PostNL binnen de UPD kent in de kern een **marktverstoring effect**. Universele diensten moeten dusdanig worden ingericht dat zij de markt zo min mogelijk verstoren. Hallmark kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de geboden ruimte in strijd is met andere wetgeving.

Het communautaire rechtskader voor postdiensten in de EU vereist dat de leveranciers van de universele diensten in hun interne boekhouding afzonderlijke rekeningen bijhouden van de diensten die onder de universele dienst vallen. Dergelijke interne boekhoudingen moeten steunen op consequent toegepaste en objectief gerechtvaardigde normen voor de bedrijfsadministratie. Niet waterdicht is dat de UPD als geheel kostengeoriënteerd dient te zijn. Hierdoor kunnen afzonderlijke diensten bovenmatig hoog worden geprijsd. Tevens bestaat het risico dat voor afzonderlijke diensten binnen de universele dienst te lage tarieven kunnen worden gehanteerd.

Wanneer via kruissubsidiëring rooftprijzen in de markt worden gezet waardoor concurrenten worden uitgesloten, kan er sprake zijn van gedrag dat is verboden op grond van artikel 24 van de Mededingingswet (hierna: Mw). Voor de toetsing van mededingingsbeperkende kruissubsidiëring en rooftprijzen is echter essentieel dat PostNL haar boekhouding zodanig in richt, dat inzichtelijk en transparant is welke kosten in verband met welke dienst worden gemaakt. Het handhaven door ACM van artikel 24 Mw op de postmarkt wordt onmogelijk gemaakt door de ruimte die de Minister wil bieden aan PostNL.

-Hallmark vraagt dan ook expliciet aan de minister om een nadere duiding van de ruimte die PostNL heeft ten aanzien van kruissubsidiëring binnen en buiten de UPD

- Hallmark wil graag weten hoe de door de minister geboden ruimte aan PostNL zich verhoudt tot de hierboven genoemde wetgeving (zowel Nederland als Europese wetgeving).

Hallmark wijst met nadruk op de zeer nadelige consequenties van kruissubsidiëring binnen de UPD voor haar bedrijfsvoering. Het kan en mag niet de consequentie zijn van overheidsbeleid



dat een overheidsdienst betaalbaar wordt gemaakt door op een andere overheidsdienst een oneigenlijk hoog rendement te genereren. Hiermee wordt een bedrijf als Hallmark dat volledig afhankelijk is van deze overheidsdienst onevenredig benadeeld. Hallmark dringt er op aan om expliciet in wet –en regelgeving op te nemen dat kruissubsidiëring binnen de UPD onwenselijk is en dat dit door ACM dient te worden bestreden.

### **Ontwerpvoorstel modernisering UPD**

In de kern kan Hallmark leven met hetgeen het voorliggende wetsvoorstel beoogt. Gezien de snelle veranderingen op de postmarkt is het van belang om sneller dan voorheen te kunnen anticiperen op veranderingen in de markt. Het opnemen van de eisen die worden gesteld aan de UPD in lagere regelgeving biedt deze flexibiliteit. Hierbij dient echter wel te worden voldaan aan een aantal fundamentele uitgangspunten.

- Wijzigingen van de UPD moeten zijn gebaseerd op de werkelijke kosten van de UPD

ACM moet in staat zijn om de werkelijke kosten van de UPD vast te kunnen stellen, zodat nut en noodzaak van aanpassingen van de UPD zijn vastgesteld. Onmiskenbaar heeft de ACM niet de bevoegdheden gekregen die zij in dit kader dacht nodig te hebben. Het is dan ook de vraag of aan dit belangrijke uitgangspunt recht kan worden gedaan.

- Kosten van de UPD moeten op een transparante (en controleerbare) wijze tot stand komen

Ook hier is de vraag of ACM over voldoende instrumentarium beschikt om dit af te kunnen dwingen. Dit wordt nog eens bemoeilijkt door de vrijheid die de minister PostNL geeft inzake kruissubsidiëring binnen de UPD.

- De UPD dient efficiënt te worden uitgevoerd

De nieuwe postregeling kent geen expliciete prikkels om een efficiënte uitvoering van de UPD te bewerkstelligen. ACM heeft geen enkel instrument gekregen om efficiëntie binnen de UPD te bevorderen. De oude postregeling bood hiervoor meer handvatten voor ACM.

Opmerkelijk genoeg zullen bijvoorbeeld kosten van mismanagement (zoals in het recente verleden) volledig toegerekend kunnen worden aan de kosten van de UPD. Hierover ontvangt PostNL dan ook nog een wettelijk rendement van 11.1%. ACM kan hiervoor geen correctie aanbrengen.

Hallmark realiseert zich dat de postregeling (met al haar tekortkomingen) in politieke zin is vastgesteld. In het recente AO kwam aan de orde dat de mogelijkheid van ex –ante toezicht door ACM in het kader van deze wetswijziging zou worden besproken. Om recht te doen aan de hierboven genoemde uitgangspunten, wil Hallmark er nadrukkelijk voor pleiten om ACM



alsnog de wettelijke bevoegdheid te geven inzake het ex –ante toezicht. Het gaat hierbij met name om:

- bevoegdheid van de ACM om de kostentoerekeningssystematiek ex –ante goed te keuren
- de mogelijkheid voor ACM om voorschriften/voorwaarden op te leggen
- de mogelijkheid voor ACM om tarieven/tariefwijzigingen expliciet goed te keuren

De ACM stelt hierover zelf:

*“Een effectieve en efficiënte uitoefening van de taken die aan ACM worden opgedragen (...) wordt met name gehinderd door het ontbreken van duidelijke ex ante bevoegdheden. Daarbij gaat het om de bevoegdheid om het kostentoerekeningssysteem goed te keuren (en dus ook af te wijzen), om de kostentoerekening goed te keuren en om de tarieven en tariefwijzigingen van tevoren goed te keuren.”*

### **Memorie van toelichting**

Hallmark moet constateren dat de MvT op dit moment onevenwichtig is. De MvT gaat uitgebreid in op de noodzaak tot versoering van de UPD. Tot op heden is nooit op onafhankelijke wijze vastgesteld wat de feitelijke nettokosten zijn van de UPD. Nut en noodzaak van de recente tariefverhogingen en de voorgenomen wijzigingen van de UPD zijn nooit vast komen te staan. De claim nettokosten, zoals ingediend door PostNL, is nooit door ACM gevalideerd, doordat PostNL de claim lopende het proces heeft ingetrokken. Hiermee zijn ook andere verklaringen, die mogelijk ten grondslag lagen aan de claim, niet in beeld gekomen. Het gaat hierbij met name om oneigenlijke kosten zoals: kosten van vreemd en eigen vermogen, kosten van mismanagement, te hoge interne verrekeningen, andere kosten die niet bij de UPD thuishoren. Niet voor niets stelde ACM dat er sprake was (en blijft) van een ‘perverse prikkel’ om kosten toe te rekenen aan de UPD die er niet in thuishoren.

De MvT stelt dat er een noodzaak tot versoering bestaat, zonder dat deze is aangetoond. Buiten het feit dat de onderbouwing voor deze stellingheid in de MvT ontbreekt, is Hallmark ook van mening dat deze argumentatie niet thuishoort in de MvT. Mocht de noodzaak van versoering al bestaan, dan hoort deze argumentatie thuis in mogelijke aanpassing van de UPD op basis van de nog vorm te geven AMvB. In de MvT wordt de aanpassing van de UPD bij voorbaat als noodzakelijk gezien, ongeacht de eventuele constatering van de toezichthouder.

De nu voorliggende MvT zou volgens Hallmark de volgende argumentatie moeten kennen:

*Postmarkten zijn onmiskenbaar in beweging. Er is sprake van dalende volumes met name veroorzaakt door substitutie. Wet –en regelgeving moet in staat zijn om adequaat om te gaan met sterk veranderende markten. Het publieke belang vraagt dat veranderingen in publieke*



*dienstverlening zijn gebaseerd op gegevens die controleerbaar de feiten weergeven. Ten aanzien van de Postmarkt moet de toezichthouder in staat zijn om de daadwerkelijke kosten van de UPD op een transparante wijze vast te stellen. In het bijzonder moet zij in staat zijn om oneigenlijke kosten buiten de kosten van de UPD te houden. Een publieke dienst als de UPD dient efficiënt te worden uitgevoerd. De toezichthouder dient over middelen te beschikken om inefficiëntie vast te kunnen stellen en hiervoor te kunnen corrigeren. Pas nadat ACM heeft kunnen vaststellen, op basis van daadwerkelijke kosten van de UPD, dat er noodzaak bestaat om te bezien of de UPD dient te worden aangepast, zal worden bezien of de UPD dient te worden aangepast.*

Het bevreemdt Hallmark dat in de voorliggende MvT nut en noodzaak bij voorbaat vaststaan. De MvT zou op dit punt evenwichtiger moeten worden vormgegeven en expliciet moeten aangeven dat nut en noodzaak van aanpassing van de UPD moet worden vastgesteld door de toezichthouder. De MvT loopt hiermee vooruit op het onafhankelijke oordeel van de ACM, hetgeen onwenselijk is. In de wetsgeschiedenis zou niet bij voorbaat moeten worden voorgesorteerd op een bepaalde uitkomst.

## **Procedure**

Eerder heeft Hallmark (in het kader van de consultatie Postregeling) opmerkingen gemaakt aangaande de gevolgde procedure. Een groot deel hiervan is ook van toepassing op deze consultatie:

### **- Toekomst postmarkt**

In de ogen van Hallmark is ten aanzien van de recente beleidswijzigingen het verkeerde perspectief gekozen. Dit was het moment geweest om fundamenteel te kijken naar de toekomst van de postmarkt. In de ogen van Hallmark had de volgende probleemstelling als uitgangspunt moeten worden gekozen:

- Welk serviceniveau willen we hebben binnen de UPD?
- Hoe kan dit zo efficiënt mogelijk worden ingericht?

Deze politieke discussie is echter niet gevoerd. De probleemstelling die kennelijk ten grondslag ligt aan het recente beleid is:

- Hoe kunnen we huidige UPD-dienstverlener compenseren voor verliezen die zij (kennelijk) leidt?
- Hoe kunnen we de UPD –dienstverlener sneller compenseren voor verliezen die zij stelt te gaan leiden in de toekomst?
- De werkelijke kosten van de UPD zijn tot op heden niet vastgesteld, hetgeen in strijd is met zowel de Europese Richtlijn als met de Postwet. De consequentie van de door de minister



gevolgde aanpak waarbij vooraf wel uitgebreid met PostNL is gesproken en niet met andere marktpartijen zoals Hallmark, heeft er toe geleid dat de inbreng van marktpartijen in tegenstelling tot die van PostNL via een openbare consultatie wel openbaar zijn geworden. Dit geldt niet voor de die van PostNL. Een opmerkelijke en niet transparante aanpak voor een dienst van openbaar belang die bovendien op basis van een monopolie kan worden uitgevoerd. Hierdoor worden niet alleen de belangen van Hallmark maar ook die van de Nederlandse burger mogelijk geschaad.

- Hallmark beschikt als marktleider in de wenskaartensector over relevante informatie en expertise ten aanzien van de postmarkt. Hiervan is geen gebruik gemaakt.

- De UPD is van evident belang voor de samenleving. Dit publieke belang vereist dat de UPD op zo een efficiënt mogelijk wijze wordt ingevuld. Op deze manier kan een zo hoog mogelijk serviceniveau worden geboden tegen aanvaardbare tarieven. De huidige regelgeving stuurt echter niet op een efficiënte uitvoering van de UPD. Hiermee wordt het serviceniveau van de UPD onnodig verlaagd.

### **Tot slot**

Hallmark heeft zich in het afgelopen jaar verbaasd over het gevolgde proces inzake tariefverhogingen en mogelijke aanpassing van de UPD. Louter op basis van cijfers van PostNL en zonder dat de daadwerkelijke kosten van de UPD in kaart zijn gebracht, is PostNL gecompenseerd ter waarde van bijna honderd miljoen euro. De negatieve gevolgen voor andere marktpartijen hebben geen of nauwelijks een rol gespeeld bij de gemaakte afwegingen. De voorliggende wet maakt het mogelijk om de UPD verder te versoberen. De belangrijkste vraag die nu voorligt is of de UPD zal worden aangepast op basis van de door PostNL geclaimde verliezen of op basis van het werk van de onafhankelijk toezichthouder. Met de wijziging van de postregeling heeft ACM toch niet voor niets de mogelijkheid gekregen om de kosten van de UPD vast te stellen. Hallmark vraagt de minister nadrukkelijk om ACM eerst de kosten van de UPD te laten vaststellen, voordat hij de AMvB met betrekking tot aanpassing van de UPD opstelt.

Op voorhand is ook nu niet duidelijk of deze kosten zullen worden vastgesteld, alvorens het serviceniveau binnen de UPD wordt aangepast. In de ogen van Hallmark is dit een fundamentele en principiële keuze die voorligt. Gaan we de UPD aanpassen op basis van cijfers van PostNL? Of passen we de UPD mogelijk aan op basis van de daadwerkelijke kosten zoals vastgesteld door ACM?





Het moge duidelijk zijn dat Hallmark van mening is dat het werk van de onafhankelijke toezichthouder de grondslag moet vormen voor een eventuele aanpassing van de UPD.

- Hallmark is niet betrokken bij gesprekken met de overheid over de modernisering van de UPD. Daarmee heeft de minister onzorgvuldig gehandeld en onvoldoende gewicht toegekend aan de nadelige gevolgen die de voorgestelde maatregelen hebben voor de bedrijfsvoering van Hallmark.

Met vriendelijke groet,

J. A. den Boer  
CFO Hallmark Cards Continental Europe