

**Regeling van de Minister van Economische Zaken van \_\_\_\_\_, nr. WJZ/13156939, tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening**

**Concept 4 november 2013**

De Minister van Economische Zaken;

Gelet op de artikelen 22, derde lid, 23, tweede lid, 25, eerste, tweede, derde en zesde lid, en 27 van de Postwet;

Besluit:

*Artikel I*

De Postregeling 2009 wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 3 komt te luiden:

**Hoofdstuk 3. De toerekening van kosten aan de universele postdienst**

B

Artikel 7 komt als volgt te luiden:

**Artikel 7**

1. De verlener van de universele postdienst rekent alleen de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, van de universele postdienst overeenkomstig de artikelen 7a tot en met 7d, toe aan de universele postdienst, met dien verstande dat hij daartoe in ieder geval:
  - a. alleen kosten die voor de universele postdienst gerealiseerd zijn, toerekent aan de universele postdienst;
  - b. de voordelen die ontstaan doordat de verlener van de universele postdienst dezelfde productiemiddelen gebruikt voor het verrichten van de universele postdienst en zijn andere activiteiten evenredig verdeelt over de universele postdienst en die andere activiteiten.

2. De verlener van de universele postdienst rekent de volgende kosten niet toe aan de universele postdienst:
- a. kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen of genomen risico's;
  - b. een opslag voor rendement in de tarieven die anderen in rekening brengen voor het uitvoeren van gedeelten van de universele postdienst;
  - c. goodwill;
  - d. dotaties aan voorzieningen en vrijval van voorzieningen;
  - e. afschrijvingskosten van materiële vaste activa die niet in gebruik zijn voor de universele postdienst of niet meer in gebruik zijn voor de universele postdienst.
3. De daadwerkelijke kosten, bedoeld in het eerste lid, worden toegerekend aan de universele postdienst als geheel.

C

Na artikel 7 worden vier artikelen ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 7a**

1. Bij de toerekening van de kosten aan de universele postdienst hanteert de verlener van de universele postdienst een kostentoerekeningsstelsel dat:
  - a. voldoet aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;
  - b. gebruik maakt van de berekeningsmethode activity based costing;
  - c. inzichtelijk maakt hoe de hoogte van de toe te rekenen kosten is bepaald;
  - d. kosten zoveel mogelijk rechtstreeks toerekent;
  - e. het oorzakelijk verband aangeeft tussen de kosten en daaraan ten grondslag liggende kostenveroorzakers;
  - f. de kosten slechts eenmaal toerekent;
  - g. de toerekening van de kosten van anderen voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat de verlener van de universele postdienst door anderen laat uitvoeren inzichtelijk maakt.
2. De verlener van de universele postdienst wijzigt het kostentoerekeningsstelsel binnen twee maanden nadat de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsstelsel niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen.

#### **Artikel 7b**

1. De verlener van de universele postdienst rekent de directe kosten die uitsluitend voor de universele postdienst worden gemaakt toe aan de universele postdienst.
2. Andere kosten dan de kosten, bedoeld in het eerste lid, rekent de verlener van de universele postdienst slechts toe aan de universele postdienst voor zover dat op grond van de artikelen 7c en 7d mogelijk is.

#### **Artikel 7c**

1. De verlener van de universele postdienst rekent de gezamenlijke kosten die gelijktijdig en zonder onderscheid gemaakt worden zowel voor de universele postdienst als voor andere activiteiten als volgt toe aan de universele postdienst:
  - a. voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;
  - b. voor zover toerekening op basis van een rechtstreekse analyse, bedoeld in onderdeel a, niet mogelijk is, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is en die een kostenstructuur kent die vergelijkbaar is met die van deze gezamenlijke kosten;
  - c. voor zover toerekening van deze kosten niet mogelijk is op basis van onderdeel a of onderdeel b, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen:
    - 1°. alle uitgaven die direct of indirect aan de universele postdienst worden toegerekend, en
    - 2°. alle uitgaven die direct of indirect aan de andere activiteiten worden toegerekend.
2. In de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, worden de kosten die uitsluitend gemaakt worden op grond van de eisen die bij of

krachtens de wet aan de universele postdienst worden gesteld, toegerekend aan de universele postdienst, voor zover:

- a. de aldus berekende kosten niet gemaakt zouden worden zonder universele postdienst;
- b. de andere diensten niet wezenlijk wijzigen als deze kosten niet gemaakt worden.

3. Voor zover de kosten van een postdienst lager zouden zijn als die dienst zelfstandig in plaats van in combinatie met de universele postdienst zou worden verricht, worden in de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, de kosten van zelfstandige aanbidding van die dienst in mindering gebracht op de gezamenlijke kosten, met dien verstande dat de kosten van zelfstandige aanbidding worden berekend met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de berekende kosten zijn niet lager dan zonder universele postdienst mogelijk zou zijn,
- b. de berekende kosten maken daadwerkelijk een zelfstandige aanbidding van die dienst mogelijk, en
- c. de dienst die daadwerkelijk wordt verricht, is gelijk is aan de dienst op basis waarvan de kosten zijn berekend.

4. In de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, worden voor zover andere diensten dan postdiensten geen enkele invloed hebben op de gezamenlijke kosten, de kosten van deze diensten niet in mindering gebracht op de gezamenlijke kosten die worden toegerekend aan de universele postdienst.

#### **Artikel 7d**

De verlener van de universele postdienst rekent de gemeenschappelijke kosten die zonder onderscheid gemaakt worden ten behoeve van zowel de universele postdienst als alle andere activiteiten, en die niet kunnen worden toegerekend op basis van het gebruik van productiemiddelen, toe aan de universele postdienst aan de hand van dezelfde kostendrijvers als de kostendrijvers die hij gebruikt voor de toerekening van deze kosten aan andere activiteiten.

D

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

- a. In het eerste lid, wordt "artikel 22, tweede lid" vervangen door: artikel 22, derde lid.
- b. In het tweede lid, wordt "artikel 7" vervangen door: artikel 7a.

E

Artikel 11 , tweede lid, komt te luiden als volgt:

2. De financiële verantwoording heeft betrekking op de uitvoering van de universele postdienst in het voorafgaande jaar en bevat:

- a. een overzicht van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst;
- b. een overzicht van de gerealiseerde volumes uitgesplitst naar:
  - 1°. de universele postdienst, en
  - 2°. de andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;
- c. de gegevens over de behaalde financiële resultaten en het behaalde rendement uit de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst zoals deze zijn opgenomen in een overzicht van de opbrengsten en de kosten aan de hand waarvan het netto bedrijfsresultaat van de activiteiten ter uitvoering van de

universele postdienst kan worden vastgesteld en daarbij gehanteerde verdeelsleutels;

d. een overzicht van:

1°. de gezamenlijke kosten, bedoeld in artikel 7c,

2°. de gemeenschappelijke kosten, bedoeld in artikel 7d,

3°. de mate waarin de in subonderdelen 1° en 2° bedoelde kosten zijn toegerekend aan de universele postdienst of aan de andere activiteiten, en

4°. een onderbouwing van de keuze voor de bij de onder 3° bedoelde toerekening gehanteerde toerekeningswijze en de gehanteerde verdeelsleutel, bedoeld in de artikelen 7c, eerste lid, en 7d;

e. een aansluiting op de jaarrekening van de verlener van de universele postdienst van het resultaat van de universele postdienst waaruit het resultaat blijkt van de andere activiteiten;

f. een toelichting die inzichtelijk maakt welke factoren een grote invloed hebben op de kosten en het resultaat;

g. een overzicht van de kosten van de universele postdienst die niet meebewegen met de volumes van de universele postdienst.

F

Artikel 12 komt als volgt te luiden:

#### **Artikel 12**

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst.

2. De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant op:

a. de wijze van inrichting van het kostentoerekeningsstelsel, bedoeld in artikel 7a;

b. de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst op grond van het kostentoerekeningsstelsel, bedoeld in artikel 7a;

c. de inrichting van de boekhouding, bedoeld in artikel 8;

d. het beleid ten aanzien van de dienstverleningspunten, bedoeld in artikel 9;

e. de kwaliteit van de overnight service, bedoeld in artikel 10;

f. de financiële verantwoording, bedoeld in artikel 11;

g. de wijze van de berekening en van de vaststelling van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 7d;

h. de vaststelling van de gerealiseerde volumes, bedoeld in artikel 11, tweede lid, onderdeel b.

G

Hoofdstuk 4 komt als volgt te luiden:

#### **Hoofdstuk 4. Tarieven universele postdienst**

##### **§ 1. Informatieverstrekking ten behoeve van de beoordeling van het kostentoerekeningsstelsel van de verlener van de universele postdienst**

#### **Artikel 13**

De verlener van de universele postdienst meldt ieder voornemen tot wijziging van zijn kostentoerekeningsstelsel aan de Autoriteit Consument en Markt uiterlijk drie maanden voorafgaand aan het moment dat hij die wijziging wil aanbrengen in zijn kostentoerekeningsstelsel. In de melding beschrijft en motiveert hij de voorgenomen wijziging.

### **Artikel 13a**

De verlener van de universele postdienst overlegt uiterlijk op 1 maart 2014 de volgende informatie over het kostentoerekeningsstelsel aan de Autoriteit Consument en Markt:

- a. een beschrijving van de organisatiestructuur en van de financiële verantwoordingsstructuur van de verlener van de universele postdienst en de onderneming waarvan de verlener van de universele postdienst deel uitmaakt;
- b. een beschrijving en onderbouwing van de methode voor vaststelling van de omvang van de aan de universele postdienst en de andere activiteiten toe te rekenen kosten en de daarbij gehanteerde waarderinggrondslagen en afschrijvingstermijnen uitgesplitst naar:
  - 1°. de universele postdienst,
  - 2°. de andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;
- c. een beschrijving en onderbouwing van de toerekeningswijze, bedoeld in artikel 11, tweede lid, onderdeel d, onderdeel 4°, met dien verstande dat daarbij ten minste op het volgende wordt ingegaan:
  - 1°. de algemene uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de toerekening van de kosten, bedoeld in de artikelen 7c en 7d, en
  - 2°. de gehanteerde (hulp-)kostenplaatsen, (hulp-)kostendragers en verdeelsleutels en de wijze waarop voorgenoemde componenten zijn gebaseerd op de methode van activity based costing;
- d. een functionele beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel, dat wordt gehanteerd op basis van artikel 7a.

## **§ 2. Tariefruimte universele postdienst**

### **Artikel 14**

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de totale tariefruimte vast voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.
2. De totale tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel A van bijlage 1 en uitgedrukt in een maximaal gemiddeld tarief per eenheid volume voor alle in het eerste lid genoemde postdiensten tezamen.
3. Zodra de Autoriteit Consument en Markt in de situaties, genoemd in artikel 14a, eerste lid, onderdelen a en b, opnieuw basisruimte en aanvullende tariefruimte heeft vastgesteld, vervalt de eerder vastgestelde totale tariefruimte.

### **Artikel 14a**

1. De basis tariefruimte wordt uiterlijk op 1 september 2014 vastgesteld en vervolgens uitsluitend opnieuw vastgesteld indien:
  - a. de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsstelsel van de verlener van de universele postdienst niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen, of
  - b. de verlener van de universele postdienst zijn kostentoerekeningsstelsel wijzigt of heeft gewijzigd.
2. De Autoriteit Consument en Markt stelt de basis tariefruimte vast voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.
3. De basis tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel B van bijlage 1.

#### **Artikel 14b**

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt uiterlijk op 1 september 2014 en vervolgens jaarlijks op 1 september de aanvullende tariefruimte vast voor het komende kalenderjaar voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.
2. De aanvullende tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel C van bijlage 1 en wordt weergegeven in een factor waarin de ontwikkeling van het maximaal gemiddelde tarief wordt uitgedrukt.

#### **Artikel 14c**

1. De berekening van de basis tariefruimte onderscheidenlijk de aanvullende tariefruimte vindt plaats op basis van de gegevens uit de financiële rapportage over het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de basis tariefruimte wordt vastgesteld onderscheidenlijk het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de aanvullende tariefruimte wordt vastgesteld, met uitzondering van de consumentenprijsindex.
2. In afwijking van het eerste lid, vindt in de situaties, genoemd in artikel 14a, eerste lid, onderdelen a en b, de berekening van de basis tariefruimte en de aanvullende tariefruimte plaats op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 14d, eerste lid, met uitzondering van de consumentenprijsindex.

#### **Artikel 14d**

1. De verlener van de universele postdienst overlegt in de situaties, genoemd in artikel 14a, eerste lid, onderdelen a en b, aan de Autoriteit Consument en Markt:
  - a. de in artikel 11, tweede lid, genoemde gegevens, en
  - b. de in artikel 13a, bedoelde gegevens,  
met dien verstande dat die gegevens zijn gebaseerd op het kostentoerekeningsstelsel zoals ingericht na invoering van de wijziging overeenkomstig de vaststelling onderscheidenlijk de melding, bedoeld in artikel 14a, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b,.
2. De verlener van de universele postdienst overlegt:
  - a. de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde gegevens: binnen drie maanden,
  - b. de in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde gegevens: binnen twee maanden,  
na de dag waarop de vaststelling onderscheidenlijk de melding, bedoeld in artikel 14a, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, is gedaan.

#### **Artikel 14e**

1. De verlener van de universele postdienst overlegt gelijktijdig met de gegevens, bedoeld in de artikelen 14c, tweede lid, en 14d, eerste lid, aan de Autoriteit Consument en Markt een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst en die betrekking heeft op de controle van die accountant op:
  - a. de in de artikelen 14c, tweede lid, en 14d, eerste lid, bedoelde gegevens, en
  - b. de inrichting van het gewijzigde kostentoerekeningsstelsel van de verlener van de universele postdienst.
2. De verklaring gaat vergezeld van het controleplan, het controleverslag van de accountant en het oordeel van de accountant over zijn controle.

### **§ 3. De tarieven voor de universele postdienst**

#### **Artikel 15**

1. De verlener van de universele postdienst kan in een kalenderjaar de tarieven, bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de wet, en een wijziging hiervan vaststellen voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tegen enkelstukstarief, voor zover daarmee de gemiddelde omzet per eenheid volume van de voorgenoemde postdiensten ten hoogste gelijk is aan het door de Autoriteit Consument en Markt vastgestelde maximaal gemiddeld tarief, bedoeld in artikel 14.
2. De weging, bedoeld in het eerste lid, wordt gebaseerd op de omzetaandelen van de postdiensten, bedoeld in het eerste lid, van het kalenderjaar voorgaande aan de tariefvaststelling of -wijziging.
3. In afwijking van het tweede lid, kan de weging, bedoeld in het eerste lid, op verzoek van de verlener van de universele postdienst gebaseerd worden op de omzetaandelen van een later kalenderjaar.
4. De verlener van de universele postdienst dient een verzoek, als bedoeld in het derde lid, voor 1 juni in bij de Autoriteit Consument en Markt. Bij het verzoek legt hij een verklaring over van de accountant, aangaande de juistheid en de volledigheid van de verstrekte omzetaandelen.

#### **Artikel 16**

1. De verlener van de universele postdienst legt uiterlijk één maand voordat hij een tarief of wijziging daarvan vaststelt, dit tarief of de wijziging ter toetsing voor aan de Autoriteit Consument en Markt, onder overlegging van de volgende gegevens:
  - a. de tarieven die de verlener van de universele postdienst voor de postdiensten, bedoeld in artikel 15, eerste lid, wil vaststellen, met inbegrip van het tarief dat of de wijziging die ter toetsing wordt voorgelegd;
  - b. de volumes voor de in artikel 15, eerste lid, bedoelde postdiensten;
  - c. de omzetaandelen, bedoeld in artikel 15, tweede of derde lid.
2. De verlener van de universele postdienst legt bij de gegevens, bedoeld in het eerste lid, een verklaring over van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst en die betrekking heeft op de controle van de accountant van de juistheid van de gegevens, bedoeld in het eerste lid.

#### **Artikel 17**

1. Indien naar het oordeel van de Autoriteit Consument en Markt de voorgestelde tarieven niet in overeenstemming zijn met het bepaalde in artikel 15, deelt de Autoriteit Consument en Markt dit binnen drie weken na de ontvangst van de tarieven of de wijziging van de tarieven, mee aan de verlener van de universele postdienst.
2. De termijn, bedoeld in het eerste lid, wordt opgeschort met de periode vanaf de dag na de datum waarop de Autoriteit Consument en Markt de verlener van de universele postdienst schriftelijk heeft verzocht om informatie tot en met de dag waarop de gevraagde informatie door de Autoriteit Consument en Markt is ontvangen.

### **§ 4. Informatieverstrekking**

#### **Artikel 18**

1. Indien de Autoriteit Consument en Markt verzoekt om een nadere onderbouwing of toelichting op de gegevens, die op grond van deze regeling



moeten worden overgelegd, of om andere gegevens of informatie die zij nodig acht voor het vaststellen van de tariefruimte, voor de toetsing van de toerekening van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten, of voor de toetsing van de wijze van berekening van de tarieven, overlegt de verlener van de universele postdienst deze gegevens binnen twee weken na verzending van het verzoek.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan de in het eerste lid genoemde termijn met ten hoogste een week verlengen.

## **Artikel II**

1. In de periode voorafgaand aan de vaststelling van de totale tariefruimte, bedoeld in artikel 14, voor 2015 bestaat de tariefruimte van de universele postdienst in afwijking van de artikelen 14 tot en met 15 uit het totaal van:
  - a. de tariefruimte die volgt uit de artikelen 17 tot en met 17b van de Postregeling 2009 zoals die luidde voor inwerkingtreding van deze regeling, vermenigvuldigd met
  - b. de aanvullende tariefruimte berekend overeenkomstig onderdeel B van bijlage 1, met dien verstande dat de Autoriteit Consument en Markt de factor  $k$  en de rendementscorrectie vaststelt op basis van de gegevens die voortvloeien uit de financiële verantwoording van 2013.
2. In de periode, bedoeld in het eerste lid, geldt voorts dat:
  - a. de verlener van de universele postdienst in afwijking van de artikelen 15 en 16, de tarieven, bedoeld in artikel 15, eerste lid, voor 2015 uiterlijk op 1 september 2014 ter toetsing voorlegt aan de Autoriteit Consument en Markt, en
  - b. de Autoriteit Consument en Markt toetst of de gemiddelde omzet per eenheid volume, berekend overeenkomstig artikel 15, het maximaal gemiddeld tarief op basis van de overeenkomstig het eerste lid berekende aanvullende tariefruimte niet overschrijdt.

## **Artikel III**

Deze regeling treedt in werking met ingang van \_\_\_\_\_, met uitzondering van artikel I, onderdeel D, subonderdeel a, dat in werking treedt op de dag dat de wet tot wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht (Kamerstukken EK, 33501, nr. A) in werking treedt.

## **Artikel IV**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Economische Zaken,

## **TOELICHTING**

### **I. Algemeen**

#### **1. Doel en aanleiding**

De universele postdienst (UPD) is een verplichting die wordt opgelegd om de verlening van diensten te waarborgen die anders misschien niet (of niet landelijk) zouden worden aangeboden. Het is geen voorbehouden dienst en er staat geen vaste vergoeding tegenover. De tariefregulering van de UPD is er daarom enerzijds op gericht om een rendabele uitvoering van deze verplichte dienst mogelijk te maken en anderzijds om te voorkomen dat er te hoge tarieven voor de UPD worden gevraagd. Bij de totstandkoming van de Postwet 2009 is ervoor gekozen om de tarieven voor de universele postdienst (UPD) te baseren op de daadwerkelijke kosten van deze dienst plus een redelijk rendement.

De tariefregulering is uitgewerkt in de Postregeling 2009. Bij de aanpassing van de Postregeling 2009 in 2011 (Stcrt. 2011, 7382) werd voorzien in een systeem voor vierjaarlijkse tariefaanpassing door de toezichthouder (de zogenaamde starttarieven). Tijdens het debat over deze aanpassing werd toegezegd om de tariefregulering zoals opgenomen in de regeling in 2012 te evalueren (Kamerstukken II, 2010/2011, 29502, nr. 58). Uit de evaluatie (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 110) is naar voren gekomen dat de Postregeling 2009 op drie punten aanpassing behoeft. Het eerste punt is dat bij de tariefbepaling voortaan rekening kan worden gehouden met de sterk dalende postvolumes. Daarnaast moet de regeling duidelijker worden over de rol van de toezichthouder en over de informatie die aan de toezichthouder moet worden verschaft. Als laatste moeten de regels voor de kostentoerekening minder ruimte laten aan de verlener van de universele postdienst om verschillende keuzes te maken. Met onderhavige regeling wordt de Postregeling 2009 daarom op deze punten aangepast en verbeterd.

#### **2. Kostentoerekening**

Veelal zal een verlener van de UPD ook andere diensten en producten dan de UPD aanbieden. Dit heeft voordelen voor de UPD. Omdat de vaste kosten over meerdere diensten en producten kunnen worden verdeeld, kan de UPD tegen lagere kosten worden aangeboden. Het zorgt er ook voor dat de kosten van de verlener van de UPD aan de verschillende producten en diensten specifiek moeten worden toegerekend. De kostentoerekening is van groot belang voor de tarieven van de UPD, vanwege het vereiste dat de tarieven zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten plus een gemaximeerd redelijk rendement. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de huidige regels voor de kostentoerekening te veel ruimte laten aan de verlener van de UPD om zelfstandig verschillende keuzes te maken. Het betreft keuzes die zowel tot substantieel hogere als lagere kosten van de UPD kunnen leiden. De onderzoekers adviseren om deze ruimte te beperken, omdat er anders een risico bestaat dat er kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend die daar niet in thuishoren.

In de evaluatie worden twee oplossingen geschetst: een 'rule based' en een 'effect based' benadering. Een volledige 'rule based' benadering is niet wenselijk. De kostentoerekening wordt dan in gedetailleerde regels voorgeschreven, waardoor het moeilijk wordt om de toerekening adequaat aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Dit leidt tot te grote rigiditeit op een markt die sterk aan verandering onderhevig is. Ook een volledige 'effect based' benadering is niet wenselijk. Er wordt dan alleen abstract beschreven wat het effect van de

kostentoerekening zou moeten zijn, waardoor er veel onduidelijkheid en discussie tussen toezichthouder en de verlener van de UPD ontstaat over hoe de toerekening in de praktijk moet worden vormgegeven. Deze benadering sluit bovendien niet aan bij de Postrichtlijn, waarin een aantal algemene regels voor de kostentoerekening worden voorgeschreven. In aansluiting op de richtlijn is daarom gekozen voor een oplossing binnen deze twee uitersten. Daarbij is in de regeling zo concreet mogelijk opgenomen wat het effect van de kostentoerekening zou moeten zijn. Dit is vervolgens uitgewerkt in een aantal algemene regels, in aanvulling op de regels uit de Postrichtlijn.

Het effect van een goede regulering van de kostentoerekening is tweeledig. In de eerste plaats wordt beoogd dat alleen kosten die voor de UPD gemaakt zijn aan de UPD worden toegerekend. Dit voorkomt dat consumenten teveel zouden betalen voor de UPD en de niet-UPD diensten een ongewenst concurrentievoordeel zouden krijgen. In de tweede plaats wordt beoogd dat de synergievoordelen van het uitvoeren van verschillende diensten binnen één bedrijf evenredig over de UPD en niet-UPD verdeeld worden. Synergievoordelen ontstaan als verschillende diensten gebruik maken van dezelfde productiemiddelen, zoals sorteermachines, waardoor de gemiddelde kosten dalen. Dit voordeel kan op verschillende manieren aan de diensten worden toegerekend. In het uiterste geval zou ervoor gekozen kunnen worden om alle vaste kosten van de productiemiddelen aan één dienst toe te rekenen en geen vaste kosten aan andere diensten. Om te voorkomen dat te veel kosten aan de ene dienst worden toegerekend en te weinig aan een andere, waardoor de consument voor de ene dienst te veel betaalt en de andere dienst een ongewenst concurrentievoordeel zou krijgen, moet dit voordeel evenredig worden verdeeld.

Om het doel van de regels voor kostentoerekening aan de UPD duidelijk te maken is in de regeling opgenomen dat de kostentoerekening ervoor zorgt dat alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD worden toegerekend. Daarbij is geëxpliciteerd dat dit betekent dat alleen kosten die voor de UPD gemaakt worden aan de UPD moeten worden toegerekend en voorts dat de synergievoordelen evenredig over de UPD en niet-UPD diensten moeten worden verdeeld (zie artikel 7, eerste lid, onderdelen a en b). Teneinde te verduidelijken wat dit voor de kostentoerekening door de verlener van de UPD betekent, is in aanvulling op de bestaande regels een aantal nadere regels opgenomen. Met deze regels wordt invulling gegeven aan het begrip daadwerkelijke kosten. In de eerste plaats is nader ingevuld welke kosten wel en niet aan de UPD kunnen worden toegerekend. Hiermee wordt de keuzeruimte voor de verlener van de UPD op een aantal specifieke onderdelen in de kostentoerekening beperkt (zie artikel 7). Daarnaast wordt in de regeling nader uitgewerkt welke regels moeten worden gehanteerd bij het toerekenen van de totale kosten van de verlener van de UPD aan de UPD (zie de artikelen 7b tot en met 7d). Om tot een zo goed mogelijke bepaling van de kosten te komen wordt de berekeningsmethode 'Activity Based Costing' (ABC) voorgeschreven. Deze methode wordt in de meeste lidstaten toegepast en onderschreven door het ERGP (European Regulators Group for Postal services). Bij de ABC methode wordt geprobeerd oorzaak en gevolg relaties te benoemen om kosten te verdelen, onder meer door te bepalen van welke activiteiten de verschillende producten en diensten in welke mate gebruik maken, en welke kosten verbonden zijn aan de verschillende activiteiten. Zo kan beter worden bepaald welk beslag de verschillende producten en diensten op de productiemiddelen leggen. In de regeling wordt ook een aantal principes voor het toerekenen van de kosten vastgelegd en de eisen waaraan de uitwerking van deze principes moet voldoen, zodat de keuzeruimte bij de invulling hiervan wordt beperkt.

### **3. Bevoegdheden en transparantie**

Het systeem van tariefregulering, dat bij de inwerkingtreding van de Postwet 2009 is neergelegd in de Postregeling 2009, was opgezet met de bedoeling dat de toezichthouder bij de vaststelling van de vierjaarlijkse tarieven ook de daadwerkelijke kosten en daarmee de kostentoerekening beoordeelt. In de evaluatie wordt echter geconcludeerd dat de Postregeling 2009 op een aantal punten tot onduidelijkheid over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening leidt. Deze onduidelijkheden worden met de onderhavige regeling weggenomen.

Zo zijn de taken en bevoegdheden van de Autoriteit, Consument en Markt (hierna: ACM), onder andere ten aanzien van de kostentoerekening, verduidelijkt. De ACM stelt de op kostengebaseerde maximale tariefruimte vast. Het systeem voor het toerekenen van de kosten aan de UPD wordt door de verlener van de UPD opgesteld, zodat het kan aansluiten bij de bedrijfsvoering en bij de bedrijfsadministratieve systemen die de verlener van de UPD gebruikt. Omdat de tariefruimte wordt gebaseerd op de kosten die aan de UPD mogen worden toegerekend, kan de ACM in het kader van het vaststellen van de tariefruimte ook beoordelen of het systeem van kostentoerekening dat door de verlener van de UPD gehanteerd wordt voldoet aan de in de regeling opgenomen eisen. Indien de ACM van oordeel is dat het systeem van kostentoerekening of de toepassing daarvan niet aan de regels voldoet en derhalve tot een andere toerekening van kosten aan de UPD komt, kan zij de maximale tariefruimte daarop aanpassen. In de regeling is derhalve opgenomen dat de verlener van de UPD uiterlijk op 1 maart informatie verstrekt over het systeem van kostentoerekening. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de ACM in het kader van het vaststellen van de tariefruimte voldoende tijd heeft om zich een oordeel te vormen over dat systeem. Om een oordeel te kunnen vormen over het systeem van kostentoerekening en de toepassing daarvan moet de ACM ook over informatie daarover kunnen beschikken. De Tweede Kamer heeft haar zorg uitgesproken over het inzicht van de toezichthouder en door middel van het amendement Vos/De Liefde in het voorstel tot wijziging van de Postwet 2009 ten behoeve van het invoeren van een aanmerkelijke marktmacht instrumentarium in artikel 22 geëxpliciteerd dat de verlener van de UPD dit inzicht in de kostentoerekening moet verschaffen (33501, nr. 13). In onderhavige regeling wordt daarom o.a. nader geconcretiseerd welke informatie de verlener van de UPD in ieder geval moet overleggen om dit inzicht te verschaffen. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de ACM al in een zo vroeg mogelijk stadium de informatie krijgt die nodig is om zich een oordeel te kunnen vormen over de kostentoerekening. De specifieke bepalingen over het verstrekken van (concrete) informatie in onderhavige regeling laat overigens onverlet dat de ACM op basis van artikel 39, eerste en derde lid, van de Postwet 2009 bevoegd is om alle informatie te vragen die zij nodig heeft om haar toezichthoudende taken uit te oefenen.

Voorts is de onduidelijkheid in de rol van de accountant ten opzichte van de toezichthouder weggenomen door de aanwijzing van de accountant door de toezichthouder te schrappen. De aanwijzing van de accountant kan de indruk wekken dat de accountant de rapportage in opdracht van de toezichthouder controleert en dat de toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gebonden wordt door het oordeel van de accountant. Hiervan is uiteraard geen sprake. De rollen van de accountant en van de toezichthouder zijn complementair doch niet inwisselbaar. Waar de controle van de accountant zich richt op de juistheid van de overlegde (financiële) gegevens, richt de toezichthouder zich op het naleven van (Post) regelgeving, o.a. op het punt van inrichting van de

boekhouding. De toezichthouder kan zich voor een deel verlaten op het oordeel van de accountant over de overlegde gegevens, doch dient uiteindelijk zijn oordeel te geven op de volledigheid en juistheid van die gegevens in het licht van de geldende regelgeving.

Hiermee wordt voorts de regulering in de postsector meer in overeenstemming gebracht met de regulering in andere sectoren. In andere sectoren is wel een accountantsverklaring vereist, maar wordt de accountant niet aangewezen door de ACM. In de Postregeling 2009 en in de regulering voor andere sectoren is vereist dat de accountant onafhankelijk is van degene waarop zijn verklaring ziet. Die eis van onafhankelijkheid kan worden gewaarborgd zonder dat de ACM de accountant heeft aangewezen. De aanwijzing heeft aldus geen toegevoegde waarde.

#### **4. Tarieven**

De tariefregulering van de universele postdienst is op de volgende punten aangepast:

##### *Een jaarlijkse tariefruimte voor de UPD*

Uit de evaluatie kwam naar voren dat, gegeven de toenemende volumedalingen op de postmarkt, op basis van de huidige regeling geen representatieve volumes als uitgangspunt voor de tariefruimte genomen kunnen worden. Om bij het vaststellen van de tariefruimte beter te kunnen inspelen op de verwachte volumedalingen doen de onderzoekers een aanbeveling om de tariefregulering op een aantal punten aan te passen.

Ten eerste wordt geadviseerd om op basis van de volumedaling van de afgelopen drie jaar een schatting te maken voor de volumedaling van de komende drie jaar. Ten tweede adviseren de onderzoekers om de periode van starttarieven te verkorten van vier naar drie jaar. Gegeven de toenemende volumedalingen is het van belang om het effect van de volumes op de gemiddelde kostprijs van de UPD jaarlijks te bezien, in plaats van driejaarlijks. Daarnaast zou bij een overschrijding van het vastgestelde redelijk rendement de tariefruimte bij een systeem van driejaarlijkse starttarieven pas na drie jaar naar beneden kunnen worden bijgesteld.

Er is gelet op bovenstaande voor gekozen om de tariefruimte niet langer iedere vier jaar maar ieder jaar vast te stellen. In plaats daarvan wordt voor het eerst in 2014 een basis tariefruimte vastgesteld die vanaf 2015 zal gelden. De basis tariefruimte wordt uitgedrukt in een maximaal gemiddeld tarief voor de UPD. Vervolgens wordt de jaarlijkse aanvullende tariefruimte op basis van inflatie uitgebreid. Bij de jaarlijkse vaststelling van de aanvullende tariefruimte zal naast inflatie het effect van de volumeverandering op de gemiddelde kostprijs van de UPD worden meegenomen. De reden om dit effect mee te nemen is dat op de postmarkt sprake is van dalende volumes, die de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk zetten. In het belang van de continuïteit van de postdienstverlening is het gewenst om een uitvoering van de UPD mogelijk te maken die op de lange termijn kostendekkend kan zijn. Voorts zal de aanvullende tariefruimte neerwaarts worden bijgesteld indien het rendement op de UPD in het voorgaande jaar is overschreden.

##### *Redelijk rendement voor de universele postdienst als geheel*

De systematiek van afzonderlijke rendementen voor het postvervoer van enerzijds de categorie brieven en anderzijds de categorie pakketten wordt gewijzigd in een rendement voor de universele postdienst als geheel. De postmarkt is sterk aan verandering onderhevig. Daarnaast verschillen de marktomstandigheden voor deze twee categorieën. Zo zijn de marktomstandigheden bij de categorie pakketten de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven terwijl bij de categorie

brieven de laatste jaren sprake was van structurele en toenemende volumedalingen. Door het loslaten van het onderscheid in categorieën wordt de verlener van de UPD meer flexibiliteit geboden om beter in te spelen op de verschillen in marktomstandigheden voor brieven en pakketten. Hierdoor kan de financiële houdbaarheid van de UPD als geheel beter worden geborgd. Het blijft overigens van belang dat het redelijk rendement van 11,11% voor brieven en pakketten samen niet wordt overschreden. Op deze manier wordt geborgd dat de tarieven van de UPD als geheel kostengeoriënteerd zijn in de zin van de Postrichtlijn en artikel 24 van de wet. Indien het rendement voor de UPD als geheel wordt overschreden, wordt daarvoor gecorrigeerd bij het vaststellen van de aanvullende tariefruimte.

#### **5. Uitvoeringstoets en consultatie**

Dit onderdeel wordt na de consultatie toegevoegd.

#### **6. Administratieve lasten**

Dit onderdeel wordt na de consultatie toegevoegd.

#### **7. Vaste verandermomenten**

Dit onderdeel wordt na de consultatie toegevoegd.

### **II. Artikelsgewijs**

#### *Artikel I, onderdeel A: Artikel 7*

De toerekening van kosten (voor bijvoorbeeld personeel, machines en materialen) aan de UPD moet ertoe leiden dat alleen kosten van de UPD worden toegerekend aan de UPD en dat synergievoordelen evenredig verdeeld worden. Aan dit uitgangspunt dat is neergelegd in artikel 7, eerste lid, onderdelen a en b, wordt nader invulling gegeven door de regels in de artikelen 7 tot en met 7d.

In het tweede lid van artikel 7 wordt een aantal kosten specifiek uitgesloten van toerekening aan de UPD. Deze kosten worden niet als daadwerkelijke kosten van de UPD gezien. Het betreft in de eerste plaats kosten van vreemd en eigen vermogen en intern gehanteerde risico premies en opslagen voor rendement, omdat het redelijk rendement al een vergoeding voor deze kosten bevat. Net als in de energiesector wordt in de tweede plaats goodwill uitgesloten van de geregleerde kosten, omdat er anders ruimte is voor strategisch gedrag (omdat een deel van die premie kan worden doorberekend in de UPD). Om het in de evaluatie genoemde risico uit te sluiten dat een voorziening voor bijvoorbeeld reorganisatiekosten volledig op één jaar wordt geboekt waardoor een vertekening van de kosten ontstaat, is in de derde plaats opgenomen dat deze voorzieningen niet worden toegerekend aan de UPD. Deze kosten kunnen worden toegerekend op het moment dat ze worden gemaakt, dat wil zeggen op kasbasis. Wanneer materiële activa niet meer in gebruik zijn voor de UPD worden vanaf dat moment de afschrijvingskosten daarvan niet meer toegerekend aan de UPD.

Voor de kosten die aan de UPD worden toegerekend, wordt uitgegaan van de gerealiseerde kosten in plaats van de geraamde of begrote kosten. De verlener van de UPD kan ervoor kiezen om de boekhouding op deze gerealiseerde kosten in te richten, maar ook om op basis van de bestaande boekhouding en met de vooraf berekende verdeelsleutels aan het eind van het jaar de gerealiseerde kosten te corrigeren om tot de gerealiseerde kosten te komen. Deze laatste werkwijze komt overeen met de methode die de verlener van de UPD tot nu toe gebruikt.

Indien de groep waartoe de verlener van de UPD behoort gebruik maakt van interne verrekeningen, kunnen deze interne verrekenarieven naast het doorbelasten van kosten binnen een concern ook gehanteerd worden om prikkels

te geven voor een efficiënte bedrijfsvoering. Door in de tarieven afspraken over kostenbesparingen te verdisconteren, wordt het bedrijfsonderdeel zelf verantwoordelijk gemaakt om die besparingen te realiseren. Omdat dit een bedrijfseconomisch gebruikelijke aanpak is, die ook door postvervoerbedrijven in andere lidstaten wordt gehanteerd, blijft het mogelijk om deze aanpak te hanteren. Wel is bepaald dat de kosten die uiteindelijk aan de UPD worden toegerekend de voor de UPD gerealiseerde kosten moeten zijn (waarvan de afspraken over kostenbesparingen en risicopremies geen onderdeel zijn), omdat in de evaluatie is geconcludeerd dat de aannames in de aanrekeningsystematiek en risicoverdeling tussen de UPD-dienstverlener en leveranciers binnen het concern veel keuzeruimte laten.

In het derde lid is geëxpliciteerd dat de toerekening van de kosten plaats heeft aan de universele postdienst als geheel en niet aan de twee categorieën diensten die eerder in de Postregeling werden onderscheiden. Een toerekening naar die categorieën is niet meer nodig, nu in onderhavige regeling de systematiek van afzonderlijke rendementen voor het postvervoer van enerzijds de categorie brieven en anderzijds de categorie pakketten is gewijzigd in een rendement voor de universele postdienst als geheel.

#### *Artikel I, onderdeel B: Artikel 7a*

Het kostentoerekeningsstelsel dient te voldoen aan de eisen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit.

Het vereiste van marktconformiteit houdt in dat toerekening van kosten geschiedt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes. Onderdeel daarvan is het matchingbeginsel dat inhoudt dat uitgaven en ontvangsten moeten worden toegerekend aan de periode waarop ze betrekking hebben. Voor voorzieningen is dit in de regeling specifiek uitgewerkt met de eis in artikel 7 dat deze geen onderdeel zijn van de daadwerkelijke kosten van de UPD.

Het tweede vereiste, van proportionaliteit, houdt in dat de kosten dienen te worden toegerekend in verhouding tot het gebruik van de productiemiddelen en dat dit niet alleen geldt voor de kosten die rechtstreeks kunnen worden toegerekend, maar ook voor de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten die niet rechtstreeks kunnen worden toegerekend, maar waarvan wel op grond van enigerlei vorm van causaliteit moet worden verantwoord dat zij aan de universele postdienst moeten worden toegerekend. Die verantwoording kan naast toerekening op basis van gebruik ook bestaan uit de in artikel 7c genoemde causale relaties.

Het derde vereiste, van integraliteit, houdt in dat alle kosten die voor de universele postdienst worden gemaakt, ook daadwerkelijk daaraan worden toegerekend.

Indien delen van de uitvoering van de UPD worden uitbesteed aan anderen, moet het kostentoerekeningsstelsel niet alleen inzicht verschaffen in de kostentoerekening bij de verlener van de UPD zelf, maar ook in de kostentoerekening bij die anderen.

#### *Artikel I, onderdeel B: artikelen 7b tot en met 7d*

Bij het toerekenen van de kosten aan de UPD kan een onderscheid worden gemaakt tussen directe kosten (artikel 7b), gezamenlijke kosten (artikel 7c) en gemeenschappelijke kosten (artikel 7d), zoals dat ook wordt gehanteerd in de Postrichtlijn en door het ERGP. Voor deze verschillende kostensoorten gelden verschillende toerekeningsprincipes:

*directe kosten – artikel 7b*

Directe kosten zijn zowel de vaste als variabele kosten van een product of dienst. Deze moeten ook direct aan dat product of die dienst worden toegerekend (zie artikel 7b).

#### *gezamenlijke kosten – artikel 7c*

Gezamenlijke kosten zijn de kosten van productiemiddelen die tegelijkertijd door een groep van producten of diensten worden gebruikt, zoals sorteermachines waarvan zowel poststukken voor de UPD als de niet-UPD gebruik maken (zie artikel 7c). In artikel 7c is bepaald in hoeverre en op welke wijze deze gemeenschappelijke kosten kunnen worden toegerekend aan de UPD. Daarbij geldt een hiërarchische verhouding tussen de toerekeningsregels die zijn opgenomen in artikel 7c, eerste lid. Dat betekent dat de verlener van de UPD de gezamenlijke kosten eerst zoveel mogelijk toerekent volgens artikel 7c, eerste lid, onderdeel a. Vervolgens kan hij alleen de gezamenlijke kosten die *niet* overeenkomstig dit onderdeel a kunnen worden toegerekend aan de UPD of aan zijn andere activiteiten toerekenen volgens de regel die is opgenomen in artikel 7c, eerste lid, onderdeel b. Uitsluitend voor zover toerekening volgens de onderdelen a en b niet mogelijk is, kunnen kosten worden toegerekend volgens de toerekenregel in onderdeel c.

De toerekening op grond van artikel 7c, eerste lid, onderdeel a, vindt plaats met inachtneming van het tweede tot en met het vierde lid.

Het tweede lid ziet daarbij op de situatie dat een deel van deze gezamenlijke kosten enkel en alleen voortkomen uit de wettelijke eisen die aan de UPD gesteld worden, bijvoorbeeld wanneer het bedrijf ertoe wordt verplicht om meer brievenbussen en postvestigingen aan te houden dan zonder de UPD-eisen het geval zou zijn. Zoals geadviseerd door het CERP (European Committee for Postal Regulation) moeten deze kosten worden toegerekend aan de UPD, omdat ze alleen voor de UPD gemaakt worden. De verlener van de UPD moet voor de toerekening van deze kosten onderbouwen waarom bepaalde kosten uitsluitend worden gemaakt als gevolg van wettelijke eisen aan de UPD. De ACM beoordeelt of deze onderbouwing plausibel is. Voorts moet de verlener van de UPD onderbouwen dat is voldaan aan onderdeel b van het tweede lid. Dat betekent dat hij moet onderbouwen dat de kenmerken van die andere diensten (bijvoorbeeld de kwaliteit) niet wijzigen als deze kosten niet gemaakt zouden worden. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat postvestigingen worden gesloten. In die situatie is het de vraag of dit voor de zakelijke gebruiker geen wezenlijke verandering in de kwaliteit van de niet-UPD diensten betekent. Als dat wel zo is, dan profiteren de niet-UPD diensten ook van het huidige aantal postvestigingen en kunnen niet alle kosten zonder meer aan de UPD worden toegerekend.

Het derde lid ziet op de situatie dat als gevolg van synergievoordelen het voor een bedrijf als geheel voordelig kan zijn om verschillende postdiensten gebruik te laten maken van dezelfde productiemiddelen. Ook als bijvoorbeeld bepaalde niet-UPD diensten zelfstandig eigenlijk goedkoper kunnen worden aangeboden, bijvoorbeeld omdat ze ook met minder kostbare productiemiddelen kunnen worden aangeboden. Indien dit het geval is moet voor de UPD het aandeel van deze diensten in de gezamenlijke kosten bepaald worden op basis van de kosten die gemaakt zouden worden als deze diensten zelfstandig zouden worden aangeboden. Deze zogenaamde 'stand alone' benadering wordt in verschillende lidstaten, waaronder Zweden en Frankrijk, toegepast. De verlener van de UPD moet onderbouwen dat het voorgestelde 'stand alone' model realistisch is.

Daartoe zijn in de onderdelen a tot en met c drie van het derde lid, drie eisen opgenomen. In onderdeel a wordt vereist dat de berekende kosten niet lager kunnen zijn dan de daadwerkelijke kosten van het zelfstandig uitoefenen van die dienst. De kosten mogen dus niet, door een te lage inschatting, worden afgewenteld op de UPD. Onderdeel b vereist ondermeer dat de aannames in het



model ten aanzien van de kenmerken van de dienst (bijvoorbeeld kwaliteit en betrouwbaarheid) moeten kloppen met de praktijk. Wanneer in het model bijvoorbeeld wordt uitgegaan van driedaagse bezorging mag hetzelfde product in de praktijk niet met vijfdaagse bezorging worden aangeboden. Het laatste onderdeel (onderdeel c) vereist dat het ook daadwerkelijk mogelijk moet zijn om de dienst in de praktijk tegen de ingeschatte kosten aan te bieden. Dit betekent ook dat als in aanvulling op de bestaande gezamenlijke kosten aanvullende kosten moeten worden gemaakt om deze diensten aan te kunnen bieden, deze ook moeten worden toegerekend aan deze diensten.

In het vierde lid van artikel 7c is bepaald dat aan niet-UPD diensten die geen postvervoersdiensten zijn en die geen invloed hebben op de omvang van de gezamenlijke kosten, maar wel deels gebruik maken van dezelfde productiemiddelen geen gezamenlijke kosten worden toegerekend. Aan deze diensten worden uitsluitend de rechtstreeks toewijsbare kosten toegerekend (de kosten die deze diensten direct veroorzaken). Ook wordt een deel van de gemeenschappelijke kosten toegerekend aan deze diensten (zie artikel 7d). Artikel 7c, vierde lid, betreft aldus diensten die gebruik maken van bestaande, niet alternatief aanwendbare capaciteit. Zodra er extra capaciteit gecreëerd moet worden voor deze diensten, hebben ze invloed op de gezamenlijke kosten en moet een gedeelte van die kosten ook worden toegerekend aan die diensten. Hier volgt automatisch uit dat het moet gaan om diensten die slechts een klein aandeel van de totale omzet van de onderneming genereren.

#### *gemeenschappelijke kosten – artikel 7d*

Gemeenschappelijke kosten zijn de kosten die voor de algemene ondersteuning en management worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld de kosten van het hoofdkantoor. Deze moeten op dezelfde manier worden toegerekend aan de UPD als aan de niet-UPD.

#### *Artikel I, onderdeel E: artikel 11*

##### *financiële verantwoording - artikel 11, tweede lid*

Met deze wijziging wordt bereikt dat in de financiële verantwoording alle gegevens worden opgenomen die nodig zijn voor het toezicht op de kostentoerekening, het bepalen van de tariefruimte en het beoordelen van tariefvoorstellen van de verlener van de universele postdienst.

#### *Artikel I, onderdeel F: artikel 12*

##### *accountantscontrole - artikel 12*

De accountantsverklaring blijft vereist, omdat deze meer zekerheid geeft over de juistheid en volledigheid van de aangeleverde gegevens. De accountant controleert de wijze van inrichting van het systeem van kostentoerekening. De accountantscontrole biedt daarmee een belangrijke basis voor het toezicht, maar beperkt of bindt de ACM op geen enkele wijze. De verklaring van de accountant kan voor de ACM aanleiding zijn om op een bepaald punt specifiek nader onderzoek te doen, doch op geen enkele wijze belemmert een goedkeurende verklaring dat de ACM zich een eigen oordeel aanmeet over de toerekening en over de inrichting van het kostentoerekeningsysteem.

#### *Artikel I, onderdeel G: Hoofdstuk 4*

##### *beoordeling van het kostentoerekeningsysteem - artikel 13*

Zowel voor het beoordelen van het tariefvoorstel van de verlener van de universele postdienst als voor het vaststellen van de basis tariefruimte is het van

belang dat de ACM goed inzicht heeft in de daadwerkelijke kosten die worden toegerekend aan de UPD. Om ervoor te zorgen dat uitsluitend de daadwerkelijke kosten worden toegerekend aan de UPD is het van belang dat de ACM een oordeel geeft over het kostentoerekeningsysteem dat de verlener van de UPD hanteert. Gelet hierop dient de verlener van de UPD een wijziging van zijn kostentoerekeningsysteem te melden bij de ACM voorafgaand aan het doorvoeren van de wijziging. Na beoordeling van het systeem beoordeelt de ACM of het systeem op de juiste wijze wordt toegepast. Beoordeling van het systeem en de toepassing daarvan vindt plaats op basis van de eisen in de artikelen 7 tot en met 7d.

#### *totale tariefruimte - artikel 14*

De tariefruimte die door de ACM wordt vastgesteld, bestaat uit een basis tariefruimte en een aanvullende tariefruimte. De tariefruimte wordt vastgesteld voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen. Net als onder de vorige tariefregulering het geval was, vallen aldus de zogenoemde braillepost (artikel 16, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel c, van de Postwet 2009), partijpost naar het buitenland en postdiensten uit het buitenland en betekening van gerechtelijke stukken buiten de tariefregulering. Voor deze postdiensten binnen de UPD worden namelijk geen enkelstukstarieven gerekend. Tariefregulering voor de zogenoemde braillepost is niet nodig, omdat hiervoor geen tarief in rekening gebracht mag worden door de verlener van de UPD (zie artikel 26 van de Postwet 2009). De partijpost naar het buitenland en de betekening van gerechtelijke stukken betreffen poststukken die in grote hoeveelheden (bulk) worden verzonden door zakelijke verbruikers. Op deze postdiensten vindt voorts daadwerkelijk concurrentie plaats. Dat betekent dat de verzenders kunnen kiezen voor een andere postvervoerder die bijvoorbeeld een goedkopere service biedt of bezorgvoorwaarden biedt die beter aansluiten bij hun behoeften. De tarieven voor postdiensten uit het buitenland vallen onder regulering van de Wereldpostunie. Gelet op bovenstaande is het niet nodig om de tarieven voor deze drie postvervoerdiensten nader te reguleren. Overigens gelden voor deze drie postvervoerdiensten wel de reguliere kostentoerekenregels die zijn neergelegd in de artikelen 7 e.v. van deze regeling.

Voor de vaststelling van de tariefruimte levert de verlener van de UPD jaarlijks vóór 1 juni de financiële rapportage en bijbehorende accountantsverklaring aan. De ACM stelt vóór 1 september van dat kalenderjaar de tariefruimte vast. Het vaststellen van de basis en aanvullende tariefruimte vindt voor het eerst plaats uiterlijk 1 september 2014. Vervolgens wordt de tariefruimte jaarlijks uiterlijk 1 september bijgesteld aan de hand van de aanvullende tariefruimte.

De formule voor de berekening van de totale tariefruimte is opgenomen in onderdeel A van bijlage 1 van deze regeling.

#### *basis tariefruimte- artikel 14a*

De basis tariefruimte is een door de ACM vastgesteld maximaal gemiddeld tarief, op basis van de daadwerkelijke kosten over het voorgaande kalenderjaar en een redelijk rendement (11,11% van de daadwerkelijke kosten). De formule voor berekening van de basis tariefruimte is te vinden in onderdeel B van bijlage 1 van deze regeling. Deze berekening vindt plaats op basis van gegevens uit de financiële rapportage over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de basis tariefruimte wordt vastgesteld. De reden dat de basis tariefruimte is uitgedrukt in een maximaal gemiddeld tarief is dat bij veranderende volumes de basis (het

maximaal gemiddeld tarief per eenheid volume) gelijk blijft. Er zijn vervolgens twee omstandigheden waaronder de basis tariefruimte opnieuw wordt vastgesteld: Ten eerste wanneer de verlener van de UPD het gehanteerde kostentoerekeningsstelsel wijzigt. Het kostentoerekeningsstelsel zou bijvoorbeeld moeten worden aangepast indien sprake is van grote logistieke wijzigingen of sterk gewijzigde of geheel nieuwe UPD-producten of -diensten, waardoor het kostentoerekeningsstelsel of de kostentoekening niet langer aan de regels voldoet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een systematiek waarbij brieven worden meegenomen bij de pakketbezorging. Indien dit het geval is, meldt de verlener van de UPD de voorgenomen wijziging van zijn kostentoerekeningsstelsel bij de ACM die vervolgens zal toetsen of het kostentoerekeningsstelsel na wijziging nog steeds voldoet aan de gestelde eisen (zie artikel 13). Aan de hand van deze beoordeling wordt een nieuwe basis tariefruimte vastgesteld.

Ten tweede kan het vaststellen van de basis tariefruimte opnieuw plaatsvinden indien de ACM op enig moment oordeelt dat het kostentoerekeningsstelsel niet langer aan de eisen van de Postregeling 2009 voldoet. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn indien, naar het oordeel van de ACM, de verlener van de UPD haar kostentoerekeningsstelsel onvoldoende heeft aangepast aan grote logistieke wijzigingen of sterk gewijzigde of geheel nieuwe UPD-producten of -diensten en daardoor het kostentoerekeningsstelsel of de kostentoekening niet langer aan de regels voldoet.

#### *aanvullende tariefruimte - artikel 14b*

De ACM stelt jaarlijks een aanvullende tariefruimte vast. De aanvullende tariefruimte is vervat in een factor waarmee de jaarlijkse ontwikkeling van het maximaal gemiddeld tarief tot uitdrukking wordt gebracht. De formule is opgenomen in onderdeel C van bijlage 1. De vastgestelde aanvullende tariefruimten zijn cumulatief (zie artikel 14). Dat betekent dat de vastgestelde aanvullende tariefruimten van de voorgaande jaren voor zover die ruimte nog niet is gebruikt, in latere jaren gebruikt kan worden. Het moet daarbij overigens steeds gaan om de aanvullende tariefruimten die zijn vastgesteld sinds de laatste vaststelling van de basis tariefruimte. Zodra opnieuw de basis tariefruimte wordt vastgesteld, vervalt de "oude" basis tariefruimte en vervallen ook de "oude" aanvullende tariefruimten.

De aanvullende tariefruimte is een inschatting van de jaarlijkse ontwikkeling van de gemiddelde kostprijs aan de hand van elementen die jaarlijks aan verandering onderhevig zijn: inflatie, volumeontwikkeling en een rendementscorrectie.

Ten eerste wordt de maximaal toegestane tariefruimte jaarlijks aangepast met de verwachte consumentenprijsindex voor het komende jaar. Dit was ook reeds het geval in de tariefregulering die met ingang van 1 april 2009 van toepassing was. Ten tweede wordt de jaarlijkse maximaal toegestane tariefruimte aangepast aan de verandering in de gemiddelde kostprijs als gevolg van een verandering in volumes. Bij het creëren van aanvullende tariefruimte aan de hand van volumeontwikkelingen wordt rekening gehouden met het feit dat de kosten voor het netwerk maar gedeeltelijk meebewegen met de volumes. Indien volumes dalen, dalen de variabele kosten bijvoorbeeld ook. De vaste kosten van het netwerk blijven echter gelijk bij een daling in volume, waardoor voor deze kosten een daling in volume tot een verhoging van de gemiddelde kostprijs per product zal leiden. Dit is het effect van een winst aan schaalvoordelen bij een volumestijging of een verlies aan schaalvoordelen bij een volumedaling. De ACM beoordeelt of de door de verlener van de UPD voorgestelde correctie voor de kostprijs voldoende plausibel is. De verwachte volumeverandering in het komende jaar wordt gebaseerd op de gerealiseerde volumeverandering van het voorgaande jaar. De gemiddelde volumeontwikkeling wordt gerapporteerd in de financiële

rapportage en accountantsverklaring over het voorgaande jaar. Wanneer de gerealiseerde volumeontwikkeling en inflatiegegevens over een jaar beschikbaar komen en deze afwijken van de eerdere verwachtingen, wordt hiervoor gecorrigeerd bij de eerstvolgende vaststelling van de aanvullende tariefruimte. Dit effect is meegenomen in de formule in onderdeel B van bijlage 1.

Ten derde wordt de maximale tariefruimte jaarlijks verkleind indien de verlener van de UPD met de tariefruimte het toegestane rendement van 11,11 procent van de daadwerkelijke kosten heeft overschreden. De rendementscorrectie (in de formule "RC" genoemd) is een percentage en vindt alleen plaats indien in het voorgaande kalenderjaar het maximaal toegestane rendement is overschreden (zie onderdeel B van bijlage 1: Return on Sales > 10%). In alle andere gevallen is deze waarde 0.

Of het toegestane rendement wordt overschreden, wordt getoetst door de ACM op basis van de meest recente financiële rapportage van de verlener van de UPD. Ten opzichte van een systeem met vierjaarlijkse starttarieven en een jaarlijkse pricecap neemt de efficiëntieprikkel voor de verlener van de UPD iets af met het onderhavige systeem van een basis tariefruimte en aanvullende tariefruimtes. Echter, waar de winst bij een overschrijding van het redelijk rendement onder het systeem van vierjaarlijkse starttarieven voor een periode van maximaal vier jaar werd behouden, is dit nu voor een periode van maximaal twee jaar het geval. Immers, in het onderhavige systeem wordt voor overschrijding van het rendement in een voorgaand kalenderjaar reeds gecorrigeerd in de aanvullende tariefruimte van een aankomend kalenderjaar. Bovendien zit de grootste efficiëntieprikkel voor de verlener van de UPD op het zakelijke deel van de markt, aangezien dit gedeelte aan concurrentie onderhevig is. Gezien het feit dat het om een geïntegreerd bedrijf gaat, worden de synergievoordelen van efficiëntie op de zakelijke markt evenredig verdeeld over de niet-UPD en de UPD. De UPD profiteert hier dus van mee.

Na vaststelling van de aanvullende tariefruimte voor het aankomende jaar legt de verlener van de UPD, indien hij zijn tarieven wil verhogen, de voorgenomen tarieven voor het aankomende jaar ter toetsing voor aan de ACM (zie artikel 15, e.v.).

#### *beoordeling van de voorgenomen tarieven of tariefswijzigingen - artikelen en 15 tot en met 17*

Na vaststelling van de tariefruimte kan de verlener van de UPD een voorstel tot wijziging van enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, indienen. Per dienst levert de verlener van de UPD de gegevens van de omzetaandelen aan (tarief vermenigvuldigd met volume). Ook voor diensten waarvan het tarief niet wijzigt, worden de actuele gegevens van de omzetaandelen aangeleverd. Op deze manier kan worden gezien of voor het totaal aan omzetaandelen van de te onderscheiden postdiensten van de UPD de tariefruimte niet wordt overschreden.

#### *Artikel 18*

Artikel 18 van deze regeling bevat een specifieke termijn waarbinnen de verlener van de universele postdienst de gegevens moet aanleveren die de ACM nodig acht om de toerekening van de kosten aan de universele postdienst te beoordelen, om de berekening van de tarieven te toetsen en om de toerekening van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten te toetsen. Deze termijn is nodig om te waarborgen dat er voldoende informatie beschikbaar is en wel op een zodanig moment dat de ACM in staat is om tijdig de toerekening van de kosten aan de universele postdienst te

beoordelen, om de berekening van de tarieven te toetsen en om de toerekening van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten te toetsen. Met het oog hierop is tevens in onderhavige regeling zoveel mogelijk geconcretiseerd welke specifieke informatie op welk moment moet worden overgelegd. Als sluitstuk is artikel 18 nodig om te voorzien in situaties waarin de concreet voorgeschreven gegevens die zijn overgelegd niettemin ontoereikend of onduidelijk blijken te zijn. Juist in zo'n geval is het immers noodzakelijk dat de ACM alsnog op korte termijn over de volledige en over duidelijke informatie beschikt om voornoemde beoordeling en toetsing alsnog uit te voeren. Dit is maatschappelijk van belang omdat hiermee wordt verzekerd dat de kostentoerekening aan de universele postdienst te allen tijde inzichtelijk is. Het is voorts in het belang van de verlener van de universele postdienst opdat hem tijdig duidelijk is welke tariefruimte hij heeft, respectievelijk welke aanpassingen hij moet aanbrengen in zijn kostentoerekening(systeem). De concrete informatiebepalingen in deze regeling laten overigens onverlet dat de verlener van de universele postdienst uit hoofde van artikel 39, eerste en tweede lid, van de Postwet 2009 sowieso verplicht is om de ACM alle gegevens te verstrekken die de ACM nodig acht.

#### *Artikel II*

Indien de situatie zich onverhoopt voordoet dat de toezichthouder op 1 september 2014 nog geen besluit heeft genomen inzake de tariefruimte voor de universele postdienst voorziet dit artikel in de tariefruimte voor 2015. Deze tariefruimte houdt rekening met de inflatie en het effect van de verwachte volumeontwikkeling op de kosten van de UPD. De tijdelijke tariefruimte is gebaseerd op het kostentoerekeningsysteem dat de verlener van de universele postdienst hanteert. De gegevens komen uit de financiële verantwoording over 2013, vergezeld van een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst. Deze voorziening is nodig om ervoor te zorgen dat de kosten niet te ver uit de pas gaan lopen met de tarieven. Deze tariefruimte vervalt zodra de toezichthouder de tariefruimte voor 2015 heeft vastgesteld.

De Minister van Economische Zaken,

Bijlage 1, bij de Regeling van de Minister van Economische Zaken van  
, nr. WJZ/13156939, tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de  
tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele  
postdienstverlening