



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 Postregeling 2009**
Datum : **2 december 2013**

Geachte minister,

Van het voorstel tot wijziging van de Postregeling 2009 die op 5-11-2013 ter consultatie is voorgelegd; heeft Hallmark kennis genomen. In die voorliggende Postregeling worden regels opgesteld aangaande de tariefregulering van de Universele Postdienst. Met dit schrijven maakt Hallmark gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de inhoud van deze voorgestelde wijziging van de Postregeling 2009.

Hallmark heeft een aantal fundamentele bezwaren tegen de nu voorliggende postregeling, welke alsnog geadresseerd zouden moeten worden ten behoeve van de definitieve postregeling. De bezwaren gelden: de gevolgde procedure, juridische bezwaren en een aantal tekortkomingen. Hallmark zal deze uiteenzetten in de bijgevoegde notitie. Hallmark is vanzelfsprekend bereid haar argumentatie mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,


J. A. den Boer
CFO Hallmark Cards Continental Europe



Consultatie-inbreng Postregeling 2009 Hallmark

Hallmark is marktleider in Nederland aangaande de productie en verkoop van wenskaarten. Voor het verzenden van deze wenskaarten, is zij op dit moment 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 consumentenonderzoek blijkt dat de economische schade voor Hallmark van alleen al de tariefstijging per 1 januari 2014 circa € 7,9 miljoen bedraagt.

De voorliggende postregeling is essentieel voor de toekomst van de consumentenpost en daarmee voor de toekomst van Hallmark. Het is voor Hallmark van het grootste belang dat er reële posttarieven tot stand komen die gebaseerd zijn op de werkelijke kosten van de uitvoerder van de UPD.

Procedure

Hallmark heeft bezwaren aangaande de gevolgde procedure ten aanzien van de recente tariefverhogingen en de procedure aangaande de totstandkoming van de nu voorliggende postregeling. Nadere beschouwing van het regelgevend kader leert dat er t.a.v. de recente wijzigingen van de tarieven in strijd is gehandeld met zowel de Europese Postrichtlijn als de Postwet 2009.

1) Europese Postrichtlijn

De Richtlijn geeft in haar overwegingen helder aan, aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij tariefwijzigingen. Allereerst moet er sprake zijn van transparantie aangaande de totstandkoming van tarieven. Ten tweede moet de toezichthouder kunnen beschikken over alle relevante informatie om tot een beoordeling van de gevraagde tariefwijziging te komen. Ten derde moeten de toegepaste tarieven in overeenstemming zijn met de tariefbeginselen van de richtlijn.

Van transparantie is geen sprake geweest in relatie tot de recente tariefverhogingen. Vast is komen te staan, dat de tariefwijzigingen niet hebben plaatsgevonden op basis van gevalideerde kosten, maar op basis van door PostNL aangeleverde rekensommen. De minister heeft ACM zelfs expliciet gevraagd om de rekensommen van PostNL als uitgangspunt te nemen. De door ACM uitgevoerde toets gaat hiermee voorbij aan de eisen die voortvloeien uit de Postrichtlijn. ACM heeft niet kunnen beschikken over alle relevante informatie en heeft niet kunnen toetsen aan de tariefbeginselen van de Richtlijn. Het standpunt van Hallmark is dat dit alsnog zou moeten gebeuren.



2) Postwet 2009

De Postwet 2009 stelt in artikel 25, tweede lid, dat het voor het toestaan van een hogere stijging van tarieven het noodzakelijk is om te voldoen aan het vereiste dat de tarieven op kosten gebaseerd zijn. De toetsing die werd verlangd door de minister geeft geen inzicht of de stijging noodzakelijk is om de tarieven op kosten gebaseerd te laten zijn. De ACM heeft in haar toetsing expliciet niet kunnen vaststellen of de tarieven op kosten zijn gebaseerd. Hiermee is voorbijgegaan aan artikel 25, lid 2 Postwet 2009. De wettelijke toetsing dient alsnog plaats te vinden.

Noodzaak recente tariefverhogingen

De recente tariefwijzingen zijn tot stand gekomen op basis van door PostNL aangeleverde cijfers, welke door ACM als een gegeven moesten worden beschouwd. De cijfers van PostNL komen voort uit een claim inzake netto-kosten welke bij ACM was ingediend. De hoogte van de ingediende claim bedroeg 120 miljoen euro. Later werd de claim door PostNL ingetrokken daar er inmiddels een pakket aan versoeringen van de UPD door de minister was goedgekeurd. Het pakket aan versoeringen is op basis van de 120 miljoen euro netto-kosten tot stand gekomen. Hallmark heeft reden om aan te nemen dat een substantieel deel van de 120 miljoen bestond uit de kosten van vreemd en eigen vermogen en verzoekt hierbij de minister hieromtrent helderheid te verschaffen. Welk gedeelte van de nettokosten UPD wordt veroorzaakt door de kosten van eigen en vreemd vermogen? En hoe hoog zou het postzegeltarief zijn, indien de kosten van eigen en vreemd vermogen daar niet in zouden zijn verdisconteerd?

Hallmark is van mening dat de kosten van vreemd en eigen vermogen niet zouden moeten worden toegerekend aan de kosten van de UPD. In de voorliggende postregeling mogen de kosten van vreemd en eigen vermogen niet als kosten UPD worden aangemerkt, hetgeen in onze ogen juist is. Dit zou ook betekenen dat er van de initiële claim van 120 miljoen slechts een klein gedeelte over zou blijven. Hallmark constateert dat PostNL inmiddels voor meer dan 70 miljoen is gecompenseerd. Dit kan in onze ogen niet anders betekenen dan dat de tariefverhogingen onnodig en te hoog zijn geweest.

Totstandkoming voorliggende Postregeling

De postregeling die nu voorligt is een product van overleg tussen het ministerie van Economische Zaken en PostNL. De minister antwoordde tijdens een Algemeen Overleg (op 27 juni van dit jaar) op de vraag of hij ook andere partijen ging betrekken bij de postregeling, dat hij eerst 'zaken' met PostNL ging doen en andere partijen dan via het internet geconsulteerd zouden worden. PostNL heeft hiermee op voorhand een andere positie verkregen dan andere partijen bij de totstandkoming van de postregeling. De inbreng van PostNL wordt in tegenstelling tot de internetconsultatie ook niet openbaar. Hallmark vraagt zich af of de borging van het publieke belang hiermee nu het beste is gediend.



Nog dit jaar rapporteerde de commissie Kuiper dat beleidsinvloed van de voormalige staatsbedrijven op de totstandkoming van wetgeving veel te groot was. Uit het onderzoek kwam naar boven dat regeringsstandpunten door voormalige staatsbedrijven werden geschreven. In de ogen van Hallmark legt het rapport van de commissie Kuiper een extra verantwoordelijkheid bij de overheid om zeer zorgvuldig te opereren bij de totstandkoming van de voorliggende regelgeving.

Hallmark is tot op heden op geen enkele wijze betrokken geweest bij de voorgenomen tariefwijzigingen en bij de totstandkoming van de postregeling. Hallmark wil hier in de toekomst nadrukkelijk wél bij betrokken worden en vraagt dan ook expliciet om bij de impactanalyse door ACM betrokken te worden. De economische gevolgen voor Hallmark en de gehele wenskaartenbranche van tariefwijzigingen, rechtvaardigen betrokkenheid bij dit proces. Hallmark wil ook graag betrokken worden bij de jaarlijkse vaststelling van tarieven, zodat haar visie kan worden betrokken bij het vaststellen van de posttarieven.

Postregeling

Hallmark onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de REBEL –group aangaande de onvolkomenheden van de vorige postregeling. Het is noodzakelijk om deze aanbevelingen over te nemen. In combinatie met de doelen die geformuleerd staan in de Europese Postrichtlijn leidt dit tot de volgende beleidsdoelen:

- De prikkel tot het toeschrijven van kosten aan de UPD moet worden weggenomen
- De kostentoe rekening moet transparant zijn en gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten van de uitvoer van de UPD
- De postregeling moet worden ingericht conform de eisen van Europese Postrichtlijn
- De UPD moet efficiënt/doelmatig worden uitgevoerd
- Het serviceniveau van de UPD moet zo hoog mogelijk zijn tegen zo laag mogelijke kosten

Toeschrijven van kosten aan de UPD

Het wegnemen van de prikkel tot kostentoeschrijving aan de UPD is een directe aanbeveling door de REBEL group. Hallmark concludeert dat deze prikkel niet wordt weggenomen door de voorliggende postregeling. Er zitten geen prikkels tot efficiency in de regeling, maar wél bijvoorbeeld een bepaling die stelt dat een deel van de algemene kosten mag worden toegerekend aan de UPD. Het opvoeren van kosten heeft als gevolg dat een groter deel van diezelfde kosten kan worden toegerekend aan de UPD. Dit betekent dat de nu voorgestelde postregeling een prikkel bevat die direct schade toebrengt aan het bedrijfsmodel van Hallmark. Dit kan en mag nooit de bedoeling van een ministeriële regeling zijn.



- Hallmark is van mening dat deze onwenselijke prikkel alsnog moet worden weggenomen

Transparantie kostentoerekening/daadwerkelijke kosten UPD

In de voorliggende postregeling is een formule opgenomen die gebruikt zal gaan worden inzake de vaststelling van de tarieven. De formule is opgebouwd uit een basistarief en een jaarlijks vast te stellen aanvullend tarief. De bepalingen aangaande beide tarieven zijn verschillend. Met name de voorwaarden ten aanzien van het basistarief zijn erg beperkt. Hallmark is nadrukkelijk van mening dat het basistarief alsnog op basis van de daadwerkelijke kosten tot stand moet komen. Het 64 cent basistarief kan niet als een gegeven worden beschouwd. Nu ACM daadwerkelijk de bevoegdheden krijgt om de tarieven te valideren moet dit zeker gelden voor het basistarief. Mogelijke oneigenlijke kosten die ten grondslag liggen aan het basistarief moeten vastgesteld kunnen worden en ook uit het basistarief worden gehaald. In de postregeling is expliciet opgenomen dat de kosten van vreemd en eigen vermogen niet mogen toegerekend aan de UPD. Door het basistarief als een 'gegeven' te nemen kan niet worden gecontroleerd of deze kosten wél zijn verdisconteerd in het basistarief. ACM zou dit alsnog moeten kunnen toetsen.

- Hallmark is van mening dat het basistarief moet op basis van daadwerkelijke kosten tot stand moet komen

Om dit te bewerkstelligen moeten artikel 7 t/m 7d ook van toepassing worden op het basistarief, hiertoe dient de regeling worden aangepast.

ACM heeft nu niet de bevoegdheid om het basistarief opnieuw vast te stellen, zonder dat er aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. ACM zou deze bevoegdheid alsnog moeten krijgen om het basistarief te toetsen. Het is immers goed denkbaar dat er omstandigheden zijn die een verlaging van het basistarief rechtvaardigen. Nu kan hier geen rekening mee worden gehouden. Ook stelt de postregeling dat het bij wijziging van het basistarief moet gaan om externe factoren, hiermee worden interne factoren bij voorbaat uitgesloten. Mocht het bedrijfsproces bij PostNL bijvoorbeeld sterk verbeteren dan zou dit geen weerslag vinden in het basistarief.

- ACM moet het basistarief alsnog jaarlijks kunnen toetsen, zonder voorwaarden. Alle relevante factoren moeten hierbij kunnen worden gewogen.

Het komt Hallmark verder voor dat de termijnen die ACM krijgt om het basistarief vast te stellen te kort zijn. De aanbevelingen van REBEL aangaande deze termijnen zijn niet overgenomen.



-Termijnen die ACM heeft om de basistariefruimte vast te stellen zijn te kort. Hallmark is van mening dat de aanbevelingen van REBEL group hierover moeten worden overgenomen.

In de voorliggende postregeling worden de aanbevelingen van de REBEL group aangaande transparantie onvoldoende of niet overgenomen. Het gaat hierbij om de volgende aanbevelingen die alsnog een plaats in de definitieve regeling zouden moeten krijgen:

- ACM moet bij het vaststellen van de basistarieven volledige inzage hebben in de kostentoerekeningssystematiek en in de kostentoerekening
- ACM moet inzicht krijgen tot op het niveau van individuele diensten
- ACM dient de mogelijkheid te krijgen ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de vastgestelde systematiek zijn vastgesteld
- ACM moet de expliciete bevoegdheid hebben de kostentoerekeningmethodiek goed te keuren
- Effect based costing moet conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling van REBEL uitgangspunt zijn.

- Hallmark is van mening dat de aanbevelingen van REBEL-group alsnog moeten worden overgenomen in de postregeling

Eén van de aanbevelingen door REBEL group die evenmin door het ministerie is overgenomen, is de aanbeveling aangaande de kostentoerekeningsmethodiek. Daar waar REBEL stelt dat effect based de meeste geschikte methode is, kiest het ministerie voor activity based costing aangevuld met nadere regelgeving. Hallmark is van mening dat op voorhand duidelijk moet worden welke methodiek het meest geschikt is, en of de voorliggende keuze ACM voldoende in staat stelt om de daadwerkelijk kosten vast te stellen. Dit zou een expliciete vraag moeten zijn voor de uitvoeringstoets door ACM.

- Hallmark wil op voorhand weten of de gekozen kostentoerekeningsmethodiek (inclusief aanvullende regelgeving) ACM in staat stelt om de daadwerkelijke kosten van de UPD vast te stellen.

De postregeling moet worden ingericht conform de eisen van de Europese Postrichtlijn

In de Europese Postrichtlijn staat een aantal expliciete uitgangspunten verwoord. Het is evident dat de Richtlijn transparantie vereist inzake de totstandkoming van tarieven. Voorts moeten de tarieven tot stand komen op basis van de tariefbeginselen van de Europese Richtlijn. Een ander vereiste is dat er prikkels moeten zijn tot efficiency (hierover later meer). Het is nadrukkelijk de vraag of de voorliggende Postregeling leidt tot voldoende transparantie aangaande tariefvorming. Ten aanzien van het basistarief lijkt dit evident niet het geval te zijn. Ook zijn er vraagtekens te plaatsen bij de totstandkoming van het



aanvullende tarief. Er wordt verder niet gerefereerd aan de tariefbeginselen voortvloeiende uit de Richtlijn.

In de voorliggende Postregeling wordt op geen enkel moment gerefereerd aan de eisen die voortvloeien uit de Europese Postrichtlijn, dit terwijl deze richtlijn nadrukkelijk eisen en uitgangspunten formuleert ten aanzien van nationale wet –en regelgeving. Hallmark is van mening dat toetsing aan de Richtlijn alsnog zou moeten plaatsvinden. De uitvoeringstoets door ACM lijkt hiervoor de aangewezen route,

- De Postregeling dient alsnog te worden getoetst aan de Europese Richtlijn

De UPD moet efficiënt/doelmatig worden uitgevoerd

In de postregeling is **geen enkele** bepaling opgenomen aangaande doelmatigheid/efficiency, dit in weerwil van de Europese Richtlijn. De richtlijn stelt immers dat nationale regelgevende instanties alle middelen onderzoeken voor geschikte stimulansen om aanbieders van postdiensten aan te zetten tot een kostenefficiënte vervulling van de UPD –verplichting. In de voorliggende regeling is geen enkele stimulans opgenomen om de UPD doelmatig uit te voeren.

In de voorliggende postregeling leiden gepresenteerde kosten automatisch tot de vaststelling van een posttarief, ongeacht of deze kosten redelijk zijn. Er zit kortom geen mogelijkheid voor ACM in de regeling om te beoordelen of kosten reëel zijn. Dit lijkt Hallmark nu precies de prikkel die REBEL beoogde weg te nemen.

- Hallmark is van mening dat de bepaling uit de Europese Richtlijn aangaande stimulansen tot kostenefficiënte vervulling van de UPD –verplichting alsnog vertaald moet worden in de postregeling.

ACM moet alsnog de mogelijkheid krijgen om vast te kunnen stellen of kosten tot stand komen op basis van kostenefficiënte uitvoering van de UPD. In de UPD mag bijvoorbeeld eenzelfde efficiëntie worden nagestreefd als in het nu betwiste deel van de markt. ACM zou in staat moeten worden gesteld een dergelijke beoordeling uit te kunnen voeren.

De formule die opgenomen staat in de postregeling biedt niet de ruimte om te corrigeren voor inefficiëntie, deze variabele moet alsnog worden opgenomen in de formule.

- De formule dient aangepast te worden zodat 'efficiënte uitvoering' alsnog gewogen kan worden en daarmee van invloed wordt op het posttarief

In de afgelopen jaren heeft PostNL nogal wat kosten gemaakt als gevolg van mismanagement. In recente persuitingen kwalificeert de CEO van PostNL de reorganisaties van de afgelopen jaren zelf als 'mislukt'. Kosten als gevolg hiervan zouden niet moeten kunnen worden toegerekend aan de UPD, dit is immers een verkeerde prikkel. Het eenvoudig kunnen afwentelen van dergelijke kosten op de gebruikers van de UPD is



onwenselijk. Ook hiervoor zou de formule moeten worden aangepast. ACM zou de mogelijkheid moeten krijgen in de postregeling om dergelijke kosten vast te kunnen stellen.

- Kosten van mismanagement moeten niet doorberekend kunnen worden aan de UPD. ACM moet de expliciete mogelijkheid krijgen om deze kosten vast te stellen. Ook dient de formule aangepast te worden, zodat hiervoor gecorrigeerd kan worden.

Het serviceniveau van de UPD moet zo hoog mogelijk zijn tegen zo laag mogelijke kosten

Voor Hallmark is het van evident belang dat het serviceniveau van UPD zo hoog mogelijk is tegen zo laag mogelijk kosten. Hallmark moet constateren dat de aanpassingen van de UPD hebben plaatsgevonden op basis van veronderstelde kosten in plaats van gevalideerde kosten. Hallmark is ervan overtuigd dat de gevalideerde kosten veel lager zullen uitvallen dan de door PostNL eerder ingediende claim, al is het maar omdat de kosten van vreemd en eigen vermogen niet meegeteld zouden mogen worden.

Helaas zijn er op basis van de ingediende claim aanpassingen geweest, van zowel de tarieven als het serviceniveau. De werkelijke noodzaak om tot aanpassing over te gaan is niet vastgesteld. Hallmark is van mening dat met de vormgeving van de nieuwe postregeling ACM alsnog in staat moet worden gesteld om de daadwerkelijke kosten vast te stellen. Vanuit het publieke belang moet worden geborgd dat kosten reëel zijn in verhouding tot het geboden serviceniveau. Het vaststellen van de daadwerkelijke kosten dient zich ook uit te strekken tot het basistarief. Alleen dan kan worden beoordeeld of het serviceniveau zich verhoudt tot het vastgestelde posttarief.

Tot slot

Hallmark heeft een aantal beleidsdoelen geformuleerd die ten grondslag liggen, of zouden moeten liggen, aan de voorliggende postregeling:

- de prikkel tot het toeschrijven van kosten aan de UPD moet worden weggenomen
- de kostentoekening moet transparant zijn en gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten van de uitvoer van de UPD
- de postregeling moet worden ingericht conform de eisen van Europese Postrichtlijn
- de UPD moet efficiënt/doelmatig worden uitgevoerd
- het serviceniveau van de UPD moet zo hoog mogelijk zijn tegen zo laag mogelijke kosten.



In de voorliggende postregeling zijn de bevoegdheden die ACM toebedeeld krijgt onvoldoende om deze beleidsdoelen te realiseren. Het is in het publiek belang dat ACM deze alsnog krijgt. Voorkomen moet worden dat ACM, zoals in de oude postregeling, niet over de juiste middelen beschikt om haar taken adequaat uit kunnen voeren. De uitvoeringstoets door ACM lijkt de aangewezen weg om op een gedeelte van onze vragen antwoord te verkrijgen.

Hallmark vraagt de minister expliciet in te gaan op de opmerkingen en aanbevelingen in deze consultatie-inbreng. Hallmark acht het van het grootste belang dat de postregeling alsnog gewijzigd wordt op de door Hallmark genoemde punten.

Hallmark is tot op heden op geen enkele wijze betrokken bij de discussie rond en de totstandkoming van de wijzigingen in de UPD. Alleen al de wijzigingen in de tarieven van de UPD hebben geleid tot een miljoenenschade voor Hallmark. De gevolgen van verdere aanpassingen van de UPD zullen nog voor aanvullende financiële schade zorgen bij Hallmark. Kennelijk zijn de gevolgen van aanpassingen van de posttarieven en wijzigingen van de UPD niet in beeld geweest bij de totstandkoming ervan. Dit zou in de toekomst anders moeten, helaas voorziet de concept postregeling hier vooralsnog niet in.

Zoals hierboven gesteld heeft Hallmark ernstige bedenkingen bij nut en noodzaak van de recente aanpassingen van de UPD. Verder vallen er kanttekeningen te plaatsen bij de gevolgde procedure in relatie tot de Europese Postrichtlijn en de Postwet 2009. Het lijkt immers helder dat wijzigingen van de posttarieven gebaseerd moeten zijn op kosten en niet op basis van het realiseren van een wettelijk toegestaan rendement.

Hallmark is van mening dat zij, ook indien de conclusie zou luiden dat de tariefstijgingen wel rechtmatig zijn, hoe dan ook in aanmerking dient te komen voor nadeelcompensatie. Hallmark leidt immers onevenredige schade als gevolg van het optreden van de overheid. Hallmark zal hierover in overleg treden met het ministerie.

Einde notitie