



Ministerie van Economische Zaken  
DG Energie, Telecom en Markten  
Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage



Koninklijke PostNL B.V.  
Directie  
Postbus 30250  
2500 GG 's-Gravenhage  
Tel +31 (0)612 14 47 78  
Fax +31 (0)888 68 77 33  
ilse.van.klinken@postnl.nl  
www.postnl.nl

2 december 2013

Onze referentie 13/PA/U/055

Uw referentie

Onderwerp Zienswijze wijziging Postregeling 2009

Geachte heer/mevrouw,

Koninklijke PostNL B.V. (verder: PostNL) heeft kennis genomen van het concept d.d. 4 november 2013 van de wijziging van de Postregeling 2009, en maakt graag gebruik van de mogelijkheid om op deze ontwerpregeling te reageren.

PostNL constateert dat met de voorgenomen wijziging een nadere stap wordt gezet in het proces dat minister Kamp in zijn brief van 3 juni aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd, om het financiële draagvlak van de universele postdienst (UPD) meer toekomstvast te maken. Uit de evaluatie van de toepassing van de Postregeling 2009, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door onderzoeksbureau Rebel, is de noodzaak naar voren gekomen om in de tariefregulering rekening te houden met de negatieve volumeontwikkeling. Het is positief dat daaraan nu nadere invulling wordt gegeven. Zoals de minister in zijn brief ook constateerde dient voor een meer toekomstvaste UPD niet alleen aan de tarievenkant van de UPD aandacht te worden besteed, maar ook aan de vermindering van de verplichtingen die wettelijk aan die dienstverlening zijn verbonden. Door versobering van de UPD kunnen de kosten op een lager niveau gebracht worden. PostNL ziet het hiertoe aangekondigde voorstel tot wijziging van de Postwet 2009 dan ook met belangstelling tegemoet.

In de evaluatie van de toepassing van de Postregeling 2009 is gebleken dat de beslisruimte in de regels voor de toerekening van kosten aan de UPD nader kan worden ingevuld. Uit de gevoeligheidsanalyse die Rebel heeft gemaakt als onderdeel van die evaluatie komt echter ook duidelijk naar voren dat PostNL steeds op evenwichtige en bedrijfseconomisch verantwoorde wijze invulling geeft aan die beslisruimte.

PostNL hecht er aan dat in de ontwerpregeling de principes voor kostentoe rekening evenwichtig worden uitgewerkt, zodat de continuïteit geborgd is van de al sinds 20 jaar bestaande



Volgblad 2 december 2013  
Onze referentie 13/PA/U/055

kostentoerekeningsystematiek (en de daarbij behorende onderliggende principes) die in het verleden ook altijd door de OPTA en door openbare accountants is goedgekeurd.

Dit betreft onder andere de kostentoerekening aan postdiensten die niet met overnight service worden geboden, maar met een lager servicekader. Door bij de levering van deze diensten gebruik te maken van hetzelfde netwerk dat voor postdiensten met overnight service wordt gebruikt, treden synergievoordelen op. De wijze waarop in dit geval kosten – en daarmee synergievoordelen - moeten worden toegerekend waarborgt dat voldaan kan worden aan algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes.

Ook kwam uit de evaluatie van Rebel naar voren dat PostNL over de kostentoerekening richting de ACM meer transparantie zou kunnen bieden. PostNL constateert dat de wijziging inderdaad de ACM meer bevoegdheden toekent, waaronder de mogelijkheid om ex ante de kostentoerekening te beoordelen en eventueel af te keuren. Ook zijn nadere transparantieverplichtingen opgenomen.

Bij het opleggen van nadere informatieverplichtingen is het van belang dat die aanvullende verplichtingen proportioneel zijn. Het effect op de administratieve lasten en de uitvoeringslasten en de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging zullen hieronder worden toegelicht.

#### **Administratieve lasten en uitvoeringslasten**

Nu de UPD in zwaar weer verkeert, is het extra van belang dat altijd de afweging gemaakt wordt of het opleggen van informatieverplichtingen niet leidt tot een ongewenste vergroting van de administratieve en uitvoeringslasten die PostNL en de ACM moeten maken. Die vergroting moet gerelateerd worden aan het effect dat met de aanvullende verplichting bereikt wordt. Hierin dient ook nadrukkelijk de kostenverhoging bij de ACM van het toezicht op de UPD te worden betrokken, omdat PostNL deze kosten financiert. PostNL is van mening dat deze afweging in de volgende gevallen niet juist is gemaakt.

- Er vindt bij de jaarlijkse financiële verantwoording een aanzienlijke uitbreiding plaats van op te leveren gegevens, waaronder informatie over diensten die niet tot de UPD behoren en een ons inziens niet voor het doel van de Postregeling benodigde verdere detaillering van de kosten die wel tot de UPD behoren. PostNL verzoekt het ministerie om te bezien of alle nu op te leveren gegevens daadwerkelijk nodig zijn om te voldoen aan de doeleinden van de financiële verantwoording, namelijk het bieden van inzicht in de resultaten van de UPD en het bieden van een grondslag voor de tariefregulering.
- De ontwerpregeling voorziet er in dat de ACM opnieuw de basistariefruimte moet vaststellen wanneer het kostentoerekeningsstelsel wordt gewijzigd. Daarbij is niet voorzien in de mogelijkheid dat het kostentoerekeningsstelsel op bepaalde gronden – bijvoorbeeld een



Volgblad 2 december 2013  
Onze referentie 13/PA/U/055

naamswijziging van de verlener van de UPD - weliswaar gewijzigd moet worden, maar dat die wijziging niet leidt tot een verandering in de wijze waarop de kostentoe rekening zelf plaatsvindt. In die gevallen is het opnieuw vaststellen van de basistariefruimte een overbodige en tijdrovende verplichting die onnodige kosten met zich meebrengt. Daarom stelt PostNL voor dat de ACM de beslisvrijheid krijgt om te bepalen of vanwege een wijziging van het kostentoe rekeningsysteem het gewenst is om ook de basistariefruimte opnieuw vast te stellen.

- Het voorgestelde systeem voor de bepaling van extra tariefruimte brengt een omslachtige procedure met zich mee ter toetsing van tariefvoorstellen van PostNL. Deze procedure vergt veel extra berekeningen en een onnodige hoeveelheid door PostNL te verzamelen en door de ACM te beoordelen gegevens. Het sinds 1989 bestaande pricecapsysteem kan eenvoudig worden uitgebreid met componenten voor volume- en rendementscorrectie. Het bestaande systeem wordt in de door Rebel uitgevoerde evaluatie op geen enkele wijze als problematisch beschouwd.

PostNL heeft een schatting gemaakt van de extra kosten die de ontwerpregeling voor PostNL met zich mee brengt. Ten opzichte van de kosten die reeds gemaakt worden, wordt een toename van ca. € 750.000 in 2014 verwacht. Hiervan keert naar verwachting ca. € 300.000 jaarlijks terug. De extra kosten die de ACM dient te maken, en die als toezichtskosten voor de UPD bij PostNL in rekening gebracht worden, zijn hier niet bij inbegrepen.

Het betreft de extra inspanningen die PostNL moet doen, en de extra controles die de accountant dient uit te voeren. De raming van deze kosten kent een bandbreedte. Indien de beantwoording van nadere vragen van de ACM een hoog detailniveau vereist zullen de genoemde bedragen verder oplopen.

### **Praktische uitvoerbaarheid**

PostNL heeft vooral bezwaren over de termijnen waarbinnen bepaalde informatie opgeleverd moet worden. Deze termijnen zijn erg kort, zeker wanneer deze worden afgezet tegen de lange termijnen die de ACM in de bedoelde gevallen krijgt. Daarnaast bevat de overgangsregeling voor de vaststelling van de basistariefruimte voor het jaar 2014 een onduidelijkheid. Dit kan er toe leiden dat de tarieven voor 2015 bevroren worden. Dit is onbedoeld en niet wenselijk.

- De termijn voor indiening van het kostentoe rekeningsysteem in 2014 is te kort  
In 2014 dient PostNL het kostentoe rekeningsysteem vóór 1 maart te hebben ingeleverd, terwijl de gewijzigde eisen voor dat systeem volgens de ontwerpregeling pas op 1 februari van kracht worden. Vervolgens heeft ACM tot 1 september de tijd om dit systeem te beoordelen. Dit betekent dat PostNL slechts één maand heeft om het kostentoe rekeningsysteem op te stellen en door de aan te wijzen accountant te laten controleren. De aard van de wijziging van de eisen brengt met zich mee dat een periode van tenminste 3 maanden nodig is om het bovenbedoelde



Volgblad 2 december 2013  
Onze referentie 13/PA/U/055

proces van opstellen en beoordelen van kostentoe rekening af te ronden, waarna de ACM tot beoordeling kan overgaan.

- De termijn van beantwoording van informatieverzoeken wijkt ten onrechte af van de regeling in de Postwet 2009

In het voorgestelde artikel 18 wordt bepaald dat PostNL alle informatie die op grond van de Postregeling 2009 moet worden verstrekt binnen twee weken overlegt, een termijn die met maximaal één week kan worden verlengd. Door een absolute termijn van drie weken op te nemen wordt voorbijgegaan aan de vraag of die termijn in alle gevallen redelijkerwijs kan worden nagekomen. Niet voor niets is in artikel 39 van de wet opgenomen dat de ACM bepaalt welke termijn redelijk is. Door af te wijken van die wettelijke bepaling kan de termijn in bepaalde gevallen praktisch onuitvoerbaar zijn voor PostNL. Zeker gezien de bepaling opgenomen in artikel 17 lid twee, waarbij de termijn voor het beoordelen van het tariefvoorstel door ACM wordt opgeschort met de periode vanaf de dag dat om extra informatie wordt gevraagd tot en met de dag waarop deze wordt opgeleverd, is het vaststellen van een absolute termijn niet nodig en niet wenselijk.

- De termijn van vaststelling van de basistariefruimte en aanvullende tariefruimte is te kort  
Tariefwijzigingen vinden in principe per 1 januari van een jaar plaats. Dit is gangbaar in Nederland. Tariefwijzigingen dienen volgens contracten met klanten enkele maanden voor de feitelijke ingang bekend te worden gemaakt, zodat klanten bij hun budgettering voor het volgende jaar rekening te houden met de nieuwe tarieven. Ook het aanpassen van de tarieven in frankeermachinesoftware vraagt veel tijd. Dit moet door de leveranciers van die machines geregeld worden. Tariefwijzigingen kunnen dus niet later dan begin oktober openbaar gemaakt worden. De Postregeling verplicht PostNL er toe om voorgenomen tariefwijzigingen tenminste een maand voor de bekendmaking, dat wil dus zeggen per begin september, aan de ACM voor te leggen ter toetsing of de totale tariefruimte niet wordt overschreden. Ook voor de tarieven die in 2015 gaan gelden is PostNL volgens de ontwerpregeling verplicht deze tarieven uiterlijk 1 september aan ACM voor te leggen. Het voorstel van PostNL dient te zijn voorzien van een oordeel van een openbaar accountant. Tegelijkertijd stelt de ontwerpregeling dat de ACM de basistariefruimte en de jaarlijkse aanvullende tariefruimte uiterlijk 1 september vaststelt. Dit leidt tot de rare situatie dat de tariefvoornemens en het bijbehorende accountantsoordeel al afgerond moeten zijn zonder dat PostNL en de openbare accountant vooraf zekerheid hebben verkregen over de door de ACM vastgestelde tariefruimte. ACM dient zich bij de vaststelling van de jaarlijkse aanvullende tariefruimte te baseren op gegevens die PostNL jaarlijks al drie maanden eerder heeft opgeleverd. Een praktische oplossing voor dit punt zou zijn dat de ACM jaarlijks uiterlijk 1 augustus de tariefruimte vaststelt.



Volgblad 2 december 2013  
Onze referentie 13/PA/U/055

Tot slot zijn er nog enkele andere punten waarvoor PostNL aandacht vraagt.

- De rendementsnorm en de benoeming van de elementen van de tariefruimte zijn slechts als onderdelen van een wiskundige formule opgenomen

In de Postregeling 2009 zoals die thans van kracht is, is in artikel 14 opgenomen tekstueel wat het redelijk rendement bedraagt als bedoelt in artikel 25, derde lid, van de wet. In artikel 17 is thans opgenomen op welke elementen de ontwikkeling van de pricecap is gebaseerd.

In de ontwerpregeling wordt niet meer voorzien in een zelfstandige tekstuele duiding van het redelijk rendement, en van de elementen op grond waarvan de basistariefruimte en de jaarlijkse aanvullende tariefruimte berekend dienen te worden. De norm voor het redelijk rendement en de elementen voor de tariefruimte kunnen alleen worden afgeleid uit de in een bijlage opgenomen wiskundige formule. De ontwerpregeling is daardoor niet algemeen toegankelijk, en bovendien meer gevoelig voor eventuele verschrijvingen in de formule.

- De overgangsregeling voor de eerste aanvullende tariefruimte bevat een onduidelijkheid

De overgangsregeling voorziet er in dat de tarieven in 2015 ook kunnen worden verhoogd als de ACM de basistariefruimte en de aanvullende tariefruimte voor 2015 nog niet heeft vastgesteld. Daarmee wordt in geval van onzekerheid over het ACM-oordeel over de kostentoerekening toch tariefruimte gecreëerd, maar deze ruimte is beperkt omdat de basistariefruimte nog niet in de tariefvoorstellen mag worden betrokken. Bovendien wordt de tariefruimte die ontstaat vanuit de overgangsregeling achteraf gecorrigeerd wanneer de ACM de basistariefruimte en aanvullende tariefruimte heeft vastgesteld.

De onduidelijkheid schuilt in het volgende. Volgens de overgangsregeling dienen de volumecorrectiefactor en de rendementscorrectie te worden bepaald op grond van de financiële verantwoording 2013. Het verdient aanbeveling hierbij te preciseren dat in deze situatie uit dient te worden gegaan van de financiële verantwoording 2013 *zoals die door PostNL is uitgebracht*, ook al heeft de ACM nog niet ingestemd met de kostentoerekening. De overgangsregeling is immers bedoeld voor het geval dat die instemming nog ontbreekt.

- Basis voor de vaststelling van de volumecorrectiefactor is onduidelijk

Voor het vaststellen van de basistariefruimte en de aanvullende tariefruimte is aangegeven dat voor de verwachte waardes ten aanzien van volumedalingen en volumeaandelen uit dient te worden gegaan van de laatst gerealiseerde waardes zoals verantwoord in de laatst uitgebrachte financiële verantwoording. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit ook geldt voor de te hanteren volumecorrectiefactor conform het gerapporteerde in artikel 11, lid twee, sub g. Het verdient aanbeveling om de regeling op dit punt te preciseren.

- Rendementscorrectie op de tariefruimte vindt erg snel plaats

Bij de bepaling van de tariefruimte wordt rekening gehouden met een eventuele rendementsoverschrijding. De wijze waarop dit gebeurt is onevenredig zwaar. Er kunnen jaren



Volgblad 2 december 2013  
Onze referentie 13/PA/U/055

voorbij gaan waarin het rendement op de UPD niet in de buurt komt van het redelijk rendement. Wanneer één keer een overschrijding van dat redelijk rendement optreedt, vindt direct verkleining van de tariefruimte plaats. Het zou billijk zijn wanneer de overschrijding zou worden bepaald op het gemiddelde van (bijvoorbeeld drie) voorgaande jaren.

Met vriendelijke groet,

(w.g.)

**Ilse van Klinken**  
Directeur Public Affairs