

Concept Postregeling t.a.v. wijziging Postregeling 2009

Bijdrage Sandd in het kader van de openbare consultatie

Ten aanzien van de wijziging van de Postregeling 2009 is op 5 november jl. de Concept Postregeling inclusief bijlage ter consultatie voorgelegd. Sandd maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid tot reageren.

De reactie van Sandd is als volgt opgebouwd.

In een algemene inleiding wordt de relevante context van de nieuwe regeling m.b.t. de positie van Sandd geschetst. Vervolgens wordt de procedurele kant van deze consultatie belicht. Daarna zal uitgebreid op de inhoud van de voorgelegde Concept Postregeling worden ingegaan, waarna deze tenslotte vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek zal worden beschouwd.

-1- Inleiding

-1.1- Belang Sandd

Ruim tien jaar na de liberalisering van de postmarkt kan worden geconstateerd dat de oud-monopolist PostNL op grote delen van de postmarkt nog altijd de enige landelijke dominante speler is. Alleen in het segment van de niet tijdskritische zakelijke post ondervindt PostNL concurrentie van een andere landelijk opererende speler: Sandd.

Sandd is gebaat bij eerlijke concurrentieverhoudingen en heeft van begin af gewezen op het risico van marktverstoring door de bijzondere positie van PostNL. Alleen door adequaat toezicht op de marktgedragingen van de dominante speler kan worden voorkomen dat marktmacht in het ene segment kan worden aangewend in een ander marktsegment. Met de wijziging van de Postwet 2009 per 1 januari 2014, die voorziet in ex ante bevoegdheden voor toezichthouder ACM, is een eerste stap gezet m.b.t. het toezicht op het betwistbare deel van de postmarkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat er nog geruime tijd nodig zal zijn alvorens de effecten van deze wetswijziging daadwerkelijk merkbaar zullen zijn.

Bovendien is enkel de wijziging van de Postwet 2009 onvoldoende om te komen tot een gezonde concurrentiesituatie op de postmarkt. Zolang PostNL de mogelijkheid heeft in het gedeelte van de postmarkt waar het een monopoliepositie bezit, financiële buffers te creëren die elders kunnen worden ingezet, blijft het risico van marktverstoring aanwezig. Dit is zowel aan de orde binnen het segment van de tijdskritische zakelijke post als bij de UPD.

De aanhoudende onduidelijkheid over de kostentoerekening en dreigende nettokostenclaim(s) van PostNL vergroten de onzekerheid op de markt bij zowel postvervoersbedrijven, diens stakeholders (investeerders) en de grote zakelijke gebruikers buitenproportioneel. Juist ook dit element verstoort de beoogde marktwerking en werkt dus nog eens een toetredingsdrempel voor concurrentie in de hand.



Hiermee is het belang van Sandd duidelijk m.b.t. de wijziging van de Postregeling 2009. Alleen door ook de uitvoering van de UPD te onderwerpen aan stringente eisen op het gebied van o.a. transparante kostentoe rekening, efficiëntie en toezicht kan de volgende stap worden gezet op weg naar gezonde concurrentie in de postmarkt.

-1.2- Rapport OPTA

In het rapport 'Concurrentie in de Postmarkt' (september 2011) dat op 15 december 2011 door toenmalig staatssecretaris Bleker naar de Tweede Kamer werd gezonden, maakt toezichthouder OPTA (nu ACM) een inventarisatie van de mate van concurrentie op de postmarkt en de mogelijke (risico's op) mededingingsproblemen, het toepassen van prijsdiscriminatie, koppelverkoop en beperkende contractuele voorwaarden en uiteindelijk de tarieven en kwaliteit voor de consument.

OPTA stelt in het rapport dat PostNL marktmacht van het ene marktsegment kan overhevelen naar het andere en op de eigen markt haar dominante positie kan gebruiken. Binnen de segmenten waar PostNL een monopoliepositie heeft (consumentenpost en tijdskritisch-zakelijk) bestaat het risico van buitensporig hoge tarieven en verminderd streven naar kwaliteit. Daarnaast ziet OPTA het risico van het bundelen van concurrerende en niet-concurrerende diensten en kruissubsidiëring tussen deze twee. Ook is er risico op het hanteren van (selectieve) rooftprijzen, koppelverkoop, prijsdiscriminatie en het hanteren van contractuele voorwaarden die de overstapkosten voor eindgebruikers kunnen verhogen.

-1.3- Verantwoordelijkheid oud-monopolist

De afgelopen jaren heeft Sandd onafgebroken de door OPTA gesignaleerde mededingingsproblemen in de praktijk ervaren en daarvoor aandacht gevraagd. Door de tarieven in het betwistbare deel van de postmarkt kunstmatig laag te houden, dwingt PostNL de concurrentie te lage tarieven te hanteren.

Deze handelwijze van PostNL dient mede in het licht te worden gezien van de overweging van het Europese Hof van Justitie (27 maart 2012, nr. C-209/10) in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing m.b.t. mogelijk misbruik van marktmacht door Post Danmark. Het Hof herhaalt daarbij de vaste rechtspraak: *"op de onderneming met een machtspositie [rust] een bijzondere verantwoordelijkheid om niet door haar gedrag afbreuk te doen aan een daadwerkelijke en onvervalste mededinging op de interne markt."* Daarbij stelt het Hof uitdrukkelijk vast dat wanneer de machtspositie is ontstaan als gevolg van een wettelijk monopolie met deze omstandigheid rekening moet worden gehouden. Vrij vertaald: de ex-monopolist met een economische machtspositie heeft dus wel een zeer vergaande en 'bijzondere' verantwoordelijkheid voor het beschermen van de (gehoopte) concurrentie op de markt.

Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren kan ronduit worden gesteld dat de verwachting van het Hof dat van een voormalig monopolist juist verwacht mag worden een bijdrage te leveren aan het tot stand komen van concurrentie, in Nederland bepaald niet is uitgekomen.

Daarnaast wijst Sandd in dit kader op artikel 106 lid 2 VWEU: *"De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang [in casu: UPD] of*

die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels [waaronder misbruik machtpositie en staatssteunregels], voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.” Ook hieruit volgt dat de Europese Unie alle begrip heeft voor ondernemingen die een bijzondere taak vervullen, maar daarmee zijn ze nog niet vrijgesteld van de geldende concurrentieregels.

-1.4- Aanpassing Postregeling vanzelfsprekend vervolg op wijziging Postwet

Wanneer marktpartijen niet uit eigen beweging afzien van potentieel marktversturende activiteiten, is adequaat toezicht nodig om de markt naar behoren te laten functioneren. Door tal van gezaghebbende instanties (waaronder de NMa en onderzoeksinstituut SEO) is geconstateerd dat bij de liberalisering het inrichten van adequaat toezicht ten onrechte achterwege is gebleven.

Het rapport ‘Concurrentie in de Postmarkt’ door OPTA, alsmede de recente evaluatie van de Postregeling 2009 door REBEL / SEO hebben aangetoond dat de lacunes in toezicht alle segmenten van de postmarkt betreffen.

De recent door het parlement goedgekeurde wijziging van de Postwet ter introductie van ex ante markttoezicht vormt een belangrijke eerste stap op weg naar een goed functionerende markt. Het inrichten van adequaat toezicht op de UPD is een logisch en noodzakelijk vervolg hierop.

Bovendien zal de Postregeling moeten worden ontdaan van voor marktwerking averechts werkende prikkels. In de evaluatie van de Postregeling door REBEL / SEO wordt er expliciet op gewezen dat de Postregeling PostNL de sterke strategisch-economische prikkel alsmede de ruimte biedt om kosten voor commerciële activiteiten met name aan diensten toe te rekenen waarop PostNL een (wettelijk) monopolie heeft. Er zijn onvoldoende waarborgen dat de markt voorziet in de disciplinerende werking hiervan, aldus Rebel/SEO.

Sandd constateert dat, in tegenstelling tot gedane politieke toezeggingen, ook in het nu voorliggende concept deze prikkels nog steeds bestaan. Dit vormt temeer een probleem omdat de Europese Postrichtlijn expliciete bepalingen bevat die de lidstaten ertoe verplicht de UPD transparant en efficiënt in te richten en te laten voldoen aan vastgestelde tariefbeginselen. Er komt met deze Postregeling geen volledige transparantie en zicht op werkelijke kosten. De concept Postregeling kan derhalve toetsing aan Europese Richtlijn niet doorstaan.

Significante bijstelling van de nu voorliggende conceptregeling is overigens niet alleen relevant voor Sandd en haar 16.000 medewerkers en mogelijk ook voor andere postvervoersbedrijven die in de toekomst moeten meebetalen aan de gestelde nettokosten uit de UPD. Een veel groter maatschappelijk belang is in het geding. De betaalbaarheid van de postvoorziening en de dienstverlening aan de burger staan op het spel.

-2- Procedure

Alvorens op de inhoud van de concept-regeling in te gaan, wordt eerst stilgestaan bij de gevolgde procedure om te komen tot een nieuwe Postregeling.

-2.1- De focus bij het komen tot een nieuwe Postregeling ligt op het betaalbaar houden van de UPD in haar huidige vorm. Er is echter een veel breder belang in het geding. De toekomst van de postvoorziening staat op het spel. Het getuigt daarom van een te beperkt perspectief, wanneer uitsluitend wordt gepoogd maatregelen te treffen om de uitvoerder van de UPD bij een structureel krimpende markt telkens te compenseren. Bovendien werkt de overheid mededingingsproblemen in de hand, door zonder onafhankelijke toetsing van de door PostNL opgevoerde kosten, de tarieven van de UPD te verhogen en deze te versoberen.

-2.2- Het voorliggende concept is ontstaan tegen de achtergrond van de claim nettokosten 2011 van PostNL in de orde van 120 miljoen. Inmiddels is bekend dat 90 miljoen hiervan bestaat uit kosten van vreemd en eigen vermogen en ook is bekend dat de ACM bezwaar heeft het op deze wijze toerekenen daarvan aan de UPD. In de voorliggende Postregeling wordt de redenering van ACM gevolgd en kunnen deze kosten op basis van artikel 7 lid 2 sub a Concept Postregeling uitdrukkelijk niet meer worden toegerekend aan de UPD. De werkelijke kosten van de uitvoering van de UPD zijn tot op heden niet vastgesteld en daarmee is geen sprake van het inzichtelijk maken van de omvang van de nettokosten. Procedureel handelt PostNL hiermee niet conform de voorschriften uit artikel 7 lid 5 Postrichtlijn, bijlage I Postrichtlijn en artikel 25 lid 3 Postwet 2009. De werkelijke kosten kunnen echter niet in de buurt liggen van de door PostNL geclaimde 120 miljoen. In de ogen van Sandd is het absoluut noodzakelijk dat de werkelijke (toerekenbare) kosten alsnog worden vastgesteld. Alleen de kosten die voor de UPD zijn gerealiseerd kunnen worden toegerekend aan de UPD. Het is de vraag of PostNL dat in haar huidige berekeningen (van nettokosten) heeft meegenomen, mede gelet op de uitlatingen dat een aantal kosten slechts op concernniveau beschikbaar is. Dit is in ieder geval strijdig met artikel 17 lid 1 a en b van de Concept Postregeling en het bestaande artikel 14 lid 3 van de Postrichtlijn.

-2.3- De Postrichtlijn, artikel 22 bis, schrijft voor dat uitvoerders van de UPD aan de toezichthoudende instantie alle informatie verschaffen die nodig is om besluiten in verband met de UPD te nemen en om toezicht te kunnen houden. Dit is rond belangrijke beslissingen m.b.t. UPD in Nederland niet gebeurd. Daarnaast is de ACM bevoegd om de nettokosten te verifiëren en hiertoe dient PostNL medewerking te verlenen aan de ACM op grond van Bijlage I Postrichtlijn. De ACM heeft ten eerste niet de noodzakelijke informatie gekregen om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Ten tweede heeft het daardoor ook niet kunnen nagaan of sprake is geweest van een onredelijke financiële last voor de aanbieder van de UPD. Ten derde heeft de ACM niet kunnen vaststellen of de toegepaste tarieven in overeenstemming zijn met de tariefbeginselen van de Richtlijn.

-2.4- In tegenstelling tot PostNL is Sandd niet betrokken bij gesprekken met de overheid of de vormgeving van de Concept Postregeling. Dit leidt ertoe dat de overheid Sandd willens en wetens in een ongelijke positie t.o.v. PostNL heeft gemanoeuvreerd. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de inbreng van PostNL in tegenstelling tot die van Sandd niet via een openbare consultatie naar voren behoefde te worden gebracht. Daarmee worden

belangrijke elementen aan de openbare discussie onttrokken. Tevens wordt miskend dat uit de opbouw van het netwerk van Sandd lessen kunnen worden meegenomen voor het kostenefficiënt bezorgen van post, dus ook UPD-post. Meer in het algemeen is er geen gelijke behandeling geweest van betrokken postaanbieders. PostNL is immers wel veelvuldig geconsulteerd, hetgeen juist een mogelijke tunnelvisie van de interpretatie van in aanmerking te nemen kosten in de hand werkt. Het is voor Sandd niet acceptabel dat een Concept Postregeling wordt opgesteld om een concurrerende postmarkt te bewerkstelligen, terwijl er in de aanloop naar de Concept Postregeling sprake is van ongelijke behandeling. Daarmee is een niet transparant proces ontstaan. Dit is niet alleen niet acceptabel voor Sandd maar ook schaadt het de belangen van de Nederlandse burger.

-2.5- Deze gang van zaken moet bovendien worden gezien tegen het licht van het rapport dat de commissie-Kuiper in opdracht van de Eerste Kamer in oktober 2012 publiceerde. Eén van de bevindingen uit het rapport m.b.t. de wetgeving die ten grondslag ligt aan de verzelfstandiging en latere liberalisering van de post in Nederland: *“De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ... ontkent niet dat de PTT het regeringsstandpunt heeft geschreven.”*

-2.6- Op basis van deze in het Rapport geschetste gang van zaken had verwacht mogen worden dat de overheid terughoudendheid zou betrachten bij het betrekken van PostNL bij de beleidsvorming. Het tegendeel is het geval. De lessen uit het rapport Kuiper zijn opmerkelijk genoeg niet getrokken; de geschiedenis lijkt zich te herhalen.

-3- Inhoudelijke beoordeling concept Postregeling

-3.1- Algemeen

-3.1.1- De kostentoekening van de UPD dient transparant te zijn.

-3.1.2- De toezichthouder moet over voldoende bevoegdheden beschikken. Dat betekent tenminste dat de toezichthouder over de mogelijkheid beschikt om te allen tijde de benodigde informatie te vergaren, zich daarover een oordeel kan vormen en indien nodig in te kunnen grijpen en passende maatregelen te kunnen nemen.

-3.1.3- Dit vereist dat de toezichthouder over een effectief instrumentarium beschikt, met bevoegdheid tot goedkeuring en waar nodig ingrijpen vooraf en controle en sanctiemogelijkheden achteraf.

-3.1.4- Om een aantal redenen dient Sandd betrokken te worden bij beleidsontwikkelingen m.b.t. de UPD. Allereerst heeft Sandd een direct belang bij een transparante en efficiënte uitvoering van de UPD. De aanvraag netto-kosten door PostNL over 2011 en de nog altijd bestaande meldingen over 2013 en 2014 spreken hier boekdelen. Bovendien houdt de wetgever uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat ook andere partijen dan PostNL de UPD kunnen uitvoeren. Sandd zou daarom, als de meest logische marktpartij die (delen van) de UPD zou kunnen uitvoeren, betrokken moeten worden bij relevante ontwikkelingen. Daar komt bij dat Sandd over ruime ervaring en expertise m.b.t. postdiensten beschikt en deze graag wil inbrengen bij de vorming van overheidsbeleid.



-3.1.5- Het verdient, gelet op de grote dynamiek van de postmarkt, aanbeveling dat bij de totstandkoming de Concept Postregeling wordt voorzien in een spoedige evaluatie.

Op al deze vijf elementen schiet de nu voorliggende Concept Postregeling tekort, zoals we hieronder nader uitwerken en toelichten.

-3.2- Vaststellen tarieven

-3.2.1- Het in artikel 7 van de Concept Postregeling verwoorde uitgangspunt dat de kosten van eigen en vreemd vermogen niet worden toegerekend aan de UPD is juist en dient zowel voor het basistarief als voor het aanvullende tarief te gelden. Vreemd vermogen wordt normaliter aangetrokken voor uitbreidende activiteiten (strategie), danwel een verlaging van de kapitaallasten. Aangezien de UPD een dienstverlening is welke gebaseerd is op de bestaande infrastructuur zou het onjuist zijn vreemde vermogenslasten hieraan toe te dichten. Eigenvermogenslasten is een keuze van de aandeelhouders; die kunnen bepalen hoeveel kapitaal onttrokken wordt aan een organisatie op basis van excess cash flow. Normaliter is dit in de vorm van dividend. Echter in de UPD zit reeds een marge van 11,11% aan winstopslag, hieruit wordt normaliter het dividend gecreëerd. Het nogmaals toewijzen van vermogenslasten zou een dubbele doorberekening betekenen.

Terecht wordt daarom ook in de voorliggende Memorie van Toelichting gesteld dat alleen kosten van de UPD aan de UPD worden toegerekend en wordt een aantal kosten specifiek uitgesloten van toerekening, omdat ze niet als daadwerkelijke kosten worden gezien. Hieronder worden in de eerste plaats kosten van vreemd en eigen vermogen en intern gerelateerde risico premies en opslagen voor rendement verstaan, omdat, zoals ook in de Memorie van Toelichting helder wordt uiteengezet, het redelijk rendement al een vergoeding voor deze kosten bevat. Sandd onderschrijft dit onderdeel van de Memorie van Toelichting volledig.

-3.2.2- In de Concept Postregeling, artikel 14, wordt gekozen voor een eenmalig vast te stellen basistarief en een jaarlijks vast te stellen aanvullend tarief. De ACM stelt daarbij het basistarief vast conform de bepalingen in artikel 14a – 14^e Concept Postregeling. Deze zijn veel te ruim geformuleerd.

-3.2.3-

Tenminste mag verwacht worden dat het basistarief aan dezelfde basisvoorwaarden voldoet als het aanvullende tarief.

Dat betekent dat expliciet moet worden opgenomen dat het basistarief dient te worden berekend conform artikel 7 t/m 7d. (Zoals de huidige bepaling luidt, kunnen kosten van eigen en vreemd vermogen nog wel worden meegerekend bij de totstandkoming van het basistarief, maar niet bij het aanvullende tarief. Daarmee zouden de kosten van eigen en vreemd vermogen tot in lengte van jaren onderdeel vormen van het tarief, terwijl dat blijkens artikel 7 niet de bedoeling is.) Sandd stelt voor artikel 14 lid 1 Concept Postregeling als volgt te herformuleren: “*De Autoriteit Consument en Markt stelt, met inachtneming van het bepaalde in artikelen 7 t/m 7d. de totale tariefruimte vast [...]*”. Hiermee dient de mogelijkheid te worden opgehouden dat de ACM, uiteraard indien een zorgvuldig onderzoek dat rechtvaardigt, ook tot de conclusie moet kunnen komen dat het huidige basistarief te hoog is.

-3.2.4- De ACM dient bovendien de bevoegdheid te krijgen eens per jaar het basistarief opnieuw vast te stellen, zonder dat aan specifieke voorwaarden behoeft te worden voldaan. Dat biedt de mogelijkheid periodiek (jaarlijks) te beoordelen of het basistarief eventuele oneigenlijke elementen bevat. In artikel 14a Concept Richtlijn is nu de mogelijkheid tot het opnieuw vaststellen van het basistarief opgenomen indien de ACM vaststelt dat het kostentoerekeningssysteem niet voldoet aan de in artikelen 7 t/m 7d gestelde eisen. In beginsel zou dit ook jaarlijks kunnen worden vastgesteld door de ACM. Daarnaast dient aan artikel 14a te worden toegevoegd dat de ACM de basis tariefruimte opnieuw kan vaststellen indien derde-belanghebbenden aantonen dat het kostentoerekeningssysteem niet voldoet aan de eisen in artikel 7 t/m 7d. Het publieke belang vereist immers dat het geldende tarief is gebaseerd op daadwerkelijke kosten.

-3.2.5- Zoals uit de concept Memorie van Toelichting bovendien blijkt, is de bepaling die het de ACM mogelijk maakt na verloop van tijd het basistarief opnieuw vast te stellen enkel en alleen bedoeld voor aanpassingen als gevolg van **externe** factoren. De ACM zou echter ook tot een wijziging van het basistarief moeten kunnen besluiten indien **intrinsieke** andere factoren dat rechtvaardigen. De Memorie van Toelichting dient op dit punt te worden aangepast.

-3.2.6- De ACM dient in de nu voorgestelde regeling bovendien (art. 13a) reeds op 1 maart 2014 het basistarief vast te stellen. Dit betekent dat de ACM een termijn wordt gegeven van twee maanden. Dit is te kort en dient conform de aanbevelingen van REBEL / SEO (Evaluatie Postregeling) in de evaluatie van de Postregeling te worden aangepast. Voor een grondige beoordeling van de kostentoerekening van de UPD heeft de ACM tenminste 6 maanden nodig, blijkens de Evaluatie Postregeling (pagina 68). Dit punt benadrukt bovendien dat de gekozen systematiek waarin het basistarief eenmalig wordt vastgesteld en nauwelijks jaarlijks kan worden bijgesteld, onwenselijk is. Door de ACM ruime bevoegdheid te geven in een later stadium het basistarief bij te stellen, kan de druk worden weggenomen die nu op het vaststellingsproces basistarief wordt gelegd en zal sprake zijn van een reële bevoegdheid van de ACM.

-3.2.7- De toezichthouder dient verder bij het vaststellen van de basistariefruimte over voldoende instrumenten te beschikken om de benodigde informatie te kunnen vergaren. Daartoe dient voor de vaststelling van het basistarief ook een bepaling te worden opgenomen waarin de termijn is neergelegd waarbinnen de ACM over het basistarief dient te besluiten (in het voorgelegde concept is dat dus 1 maart 2014, maar dat zou bijv. 1 september 2014 moeten worden). Na het indienen van een informatieverzoek aan de UPD-verlener wordt de termijn opgeschort totdat de gevraagde informatie is ontvangen. (Vergelijkbaar met art. 17.2, dat uitsluitend toeziet op de jaarlijkse tariefaanpassingen.)

-3.2.8- De in de bijlage gepresenteerde formule dient overeenkomstig alle bovengenoemde aanbevelingen te worden aangepast en tevens met inachtneming van het volgende:

- onduidelijk is waarom de verhouding van de omzet van alle postdiensten tezamen/ totale omzet van de UPD relevant is voor het stellen van het basistarief;
- de zaken/poststromen waarop concurrentie aanwezig is (hoewel volgens de wet onderdeel van de UPD), zoals partijenpost naar het buitenland en de betekening van gerechtelijke stukken, mogen geen onderdeel zijn van de kostentoerekening van de UPD.

-3.2.9- Aan artikel 16 Concept Postregeling dient te worden toegevoegd dat de ACM na ontvangst van een tarief of wijziging van de universele postdienst, de documenten zoals vermeld in artikel 16 lid 1 sub a – sub c Concept Postregeling ter inzage aan andere marktpartijen voorlegt. Deze inzage ziet mede op de wettelijke mogelijkheid dat ook andere partijen dan de huidige UPD-verlener voor de uitvoering van de UPD verantwoordelijk zouden kunnen zijn.

-3.2.10- In artikel 17 dient expliciet te worden opgenomen dat de ACM de opdracht aan de UPD-verlener kan verstrekken dat indien de UPD niet binnen de gestelde financiële kaders kan worden uitgevoerd, de UPD-verlener een alternatief moet aanbieden in plaats van tariefverhogingen. De UPD-verlener dient nu al rekening te houden met de situatie dat vroeger of later tariefverhogingen niet meer een passend antwoord zijn op de structurele krimp van de postmarkt.

-3.3- Transparantie

-3.3.1- De toezichthouder moet conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling (pagina 65) bij het vaststellen van de starttarieven volledige inzage hebben in de kostentoerekeningsmethodiek en in de kostentoerekening, ongeacht waar de UPD-kosten binnen PostNL worden gemaakt. In artikel 14 c dient expliciet te worden opgenomen dat de UPD-verlener inzicht verschaft in de kostentoerekening – ongeacht waar de UPD-kosten binnen het PostNL concern worden gemaakt. De ACM moet het inzicht worden verschaft in de kostentoerekening op het niveau van (individuele) diensten (of kleinere categorieën).

-3.3.2- De verlener van de UPD dient conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling van REBEL verplicht te worden de toezichthouder inzicht te geven in de kostentoerekening op het niveau van (individuele) diensten (of kleinere categorieën). Dit dient expliciet in de Postregeling te worden vastgelegd.

-3.3.3- De toezichthouder dient conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling (pagina 63) de mogelijkheid te krijgen ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld. Dit dient expliciet in de Concept Postregeling te worden vastgelegd, bijvoorbeeld door een toevoeging aan artikel 14a.

-3.3.4- In de concept regeling wordt afgeweken van de huidige bepaling dat de toezichthouder de bevoegdheid heeft om de accountant van de UPD-verlener zelf aan te wijzen. Het zou nu afdoende zijn dat de accountant onafhankelijk is van de UPD-verlener. Het belangrijkste argument daarvoor is dat hiermee wordt aangesloten bij bredere regelgeving. Hoewel Sandd de Minister volgt in de afweging dat de accountant ook onafhankelijk een controle dient uit te oefenen op de juistheid van de verstrekte gegevens zonder beïnvloeding van de wettelijke taken van de toezichthouder, is de wijziging niet overtuigend en ook niet conform de aanbevelingen in de Evaluatie Postregeling van REBEL (p. 65-66) die tot stand zijn gekomen op basis van bestudering van de specifieke situatie in de postmarkt. Aanbeveling is dat ACM de bevoegdheid moet krijgen om het kostentoerekeningssysteem goed te keuren en/of de starttarieven goed te keuren als de kostentoerekeningssystematiek klopt met de Postregeling. In dit kader is het, aldus REBEL, noodzakelijk om ACM net als de accountant alle relevante informatie te verschaffen die nodig is voor de vaststelling van de starttarieven. Dit brengt met zich mee

dat de ACM naast de toets door de onafhankelijke accountant zelf ook een toets zal doen op de door de UPD-verlener verstrekte gegevens. Op de postmarkt toegesneden maatregelen dienen daarom, zeker op het niveau van een ministeriële regeling, te prevaleren boven generieke noties. De ACM zou derhalve dezelfde inzage dienen te krijgen in de gegevens als de onafhankelijke accountant van de UPD-verlener

-3.3.5- Daarnaast blijkt ook dat de Minister wil afwijken van de expliciete instructie aan de accountant dat hij de ACM informeert als blijkt dat het resultaat van de vakgenootschappelijke toetsing niet of niet geheel op een voldoende deugdelijke grondslag berust. Zie daarvoor artikel 12 lid 7 van de huidige Postregeling. In het kader van transparantie en efficiënte toetsing aan de zijde van de ACM is het opportuun deze bepaling juist te handhaven.

-3.3.6- Artikel 12 Concept Postregeling inzake de jaarlijkse rapportage en accountantscontrole komt niet overeen met de vereisten uit artikel 16 lid 4 Postrichtlijn. In de Postrichtlijn, artikel 16 lid 4, is immers opgenomen dat ten minste eenmaal per jaar een onafhankelijke controle op de prestaties wordt uitgevoerd door externe instanties die geen band hebben met de leveranciers van de UPD. Dat vereiste is nauwer dan de formulering in de Concept Postregeling 'jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de UPD'. In de Concept Richtlijn gaat het niet om *een onafhankelijke rapportage* en 'geen band hebben' is een strengere eis dan *onafhankelijk* zijn van. De Concept Postregeling moet op dit punt worden aangepast zodat overeenstemming is met de Postrichtlijn.

-3.3.7- In artikel 12 Concept Postregeling dient te worden toegevoegd dat de accountantsverklaring wordt gebaseerd op het rechtmatigheids- en doelmatigheidsprincipe, teneinde te verzekeren dat de kostentoerekening aan de vereisten voldoet. Zie ook hierna onder 3.4.

-3.4- Kostentoerekening

-3.4.1- Niet activity-based-costing maar effect-based-costing moet conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling uitgangspunt zijn voor de kostentoerekening. Door de *activity-based-costing* is de keuzevrijheid van een UPD-verlener tot het toerekenen van kosten groot. Deze beleidsvrijheid – en daarmee het risico dat oneigenlijke kosten aan de UPD worden toegerekend – kunnen worden ingeperkt door regulering. Om echter overregulering te voorkomen wordt in de Evaluatie Postregeling (pagina 62) geadviseerd om te kiezen voor een *effect-based* benadering waardoor onwenselijke kruissubsidiëring wordt voorkomen.

-3.4.2- In algemeen gaat de Concept Postregeling uit van toerekening van niet-rechtstreekse (indirecte/overhead/gezamenlijke/gemeenschappelijke) kosten, waardoor manipulatie mogelijk is. Zo is voor de ACM niet te controleren hoe realistisch de kostenopgaaf van een 'standalone' postbedrijf uit artikel 7c lid 3 is. Bij het toerekenen van kosten aan de UDP gaat de Concept Postregeling uit van "ja, mits...", terwijl dit "nee, tenzij..." zou moeten zijn. Immers, het is überhaupt onjuist om verkeersonafhankelijke gemeenschappelijke kosten aan de UPD toe te rekenen. Dit omdat volgens artikel 15 lid 1 van de Postwet 2009 de UPD aan een bestaand postbedrijf wordt opgelegd.

-3.4.3- Synergievoordelen van het gezamenlijk uitvoeren van UPD en niet-UPD dienen volledig te worden toegerekend aan de UPD (dus niet zoals artikel 7 lid 1b Concept Postregeling, ook deels aan niet-UPD). Immers, dit zijn voordelen die worden gerealiseerd doordat het bedrijf de UPD uitvoert, dus is er een directe relatie tussen deze voordelen en de UPD.

-3.4.4- In plaats van het principe dat sommige niet-UPD diensten (de differentiële diensten) wat betreft kosten gratis meeliften op de UPD-diensten, zou er een omgekeerd principe gehanteerd moeten worden, waarbij de UPD-diensten gratis meeliften op de infrastructuur en overhead die er toch al ligt voor alle diensten die geen UPD zijn. De kosten die worden toegerekend aan de UPD bestaan dan alleen nog uit de verkeersafhankelijke kosten en de overservice kosten. Dit principe is een stuk makkelijker te controleren, omdat nu kosten niet tot de UPD worden gerekend tenzij door de UPD-verlener aangetoond kan worden dat de kosten 1 op 1 zijn te relateren aan de UPD.

-3.4.5- Hierdoor moet worden geconcludeerd dat alleen de volgende kosten moeten worden toegerekend aan de UPD:

- het deel van rechtstreeks/direct toerekenbare kosten die ontstaan uit de UPD (dus conform artikel 7b lid 1); en
- indirecte kosten alleen indien kan worden aangetoond dat deze hoger zijn dan bij een UPD-verlener zonder UPD, waarbij een direct verband moet worden gelegd met een eis uit de UPD en de betreffende kostenpost, welke beoordeeld dient te worden door de ACM (dus conform artikel 7c lid 2).

-3.4.6- Binnen de kostentoerekening van de UPD is er geen enkele toerekening van indirecte kosten via verdeelsleutels aan de UPD (hetgeen betekent dat kosten genoemd in artikel 7c lid 1b en 1c Concept Postregeling niet worden toegerekend aan de UPD maar volledig dienen te worden gedragen door niet-UPD activiteiten) en al helemaal geen voorbehouden waardoor niet-UPD-diensten niet volledig worden meegenomen in het toerekenen van indirecte kosten (zoals in artikel 7c lid 3&4). Het uitgangspunt van een fictief standalone postbedrijf is immers onjuist, onder meer ook gelet op het bepaalde in artikel 15 lid 1 Postwet 2009.

-3.4.7- Als er al gerekend wordt met een activity-based-costing methode, dan dient in ieder geval de kostentoerekening niet te worden gebaseerd op een fictief bedrijf, maar op daadwerkelijke kosten op basis van tijdsbepaling. Hiermee kan worden voorkomen dat de kosten van de UPD hoger worden doordat de mogelijkheid bestaat om kosten voor overhead (indirecte kosten) niet evenredig door te belasten.

-3.4.8- De toezichthouder dient conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling (pagina 68) de expliciete bevoegdheid te hebben de kostentoerekeningsmethodiek goed te keuren, over de mogelijkheid te beschikken daar voorschriften/voorwaarden aan te verbinden en de op deze methodiek gebaseerde tarieven resp. tariefwijzigingen ex ante goed te keuren of aan te passen (dan wel de UPD-verlener hierom te verzoeken). Dit dient expliciet in de Postregeling te worden vastgelegd en moet worden toegevoegd aan artikel 14a.

-3.4.9- Voor de keuzes in de kostentoerekening bestaat geen eenduidige boekhoudkundige norm. In tegenstelling tot de accountant heeft de toezichthouder als taak om de Postregeling te handhaven. Conform de aanbevelingen uit de Evaluatie Postregeling (pagina 65) dient de expliciete bevoegdheid voor de toezichthouder te worden opgenomen om net als de accountant over alle relevante informatie te kunnen beschikken, zie ook de opmerking hierover onder 3.3 Transparantie. Daarnaast volgt ook uit de MvT voor de keuze van een onafhankelijke accountant dat de toezichthouder en de accountant elk geheel een eigen rol vervullen. Ook vanuit dat oogpunt dienen beide controlemechanismes over gelijke informatie te beschikken.

-3.4.10- De toezichthouder (ACM) dient t.a.v. kostentoerekening over de instrumenten te beschikken om kruissubsidiëring effectief te kunnen voorkomen. De ACM dient in het kader van de uitvoeringstoets expliciet gevraagd te worden of de thans voorgestelde regeling hiertoe voldoende mogelijkheden biedt. Hierbij kan worden aangesloten op de keuze voor de *activity-based-costing* in plaats van de *effect-based-costing*, terwijl die laatste methode kruissubsidiëring effectiever voorkomt.

-3.4.11- De Concept Postregeling moet alsnog expliciet worden getoetst door de ACM aan de Postrichtlijn, zodat de toegepaste tarieven en de wijze waarop deze tot stand komen in overeenstemming zijn met de tariefbeginselen van de Postrichtlijn. Op de volgende punten komen de Concept Postregeling en de Postrichtlijn in ieder geval niet overeen:

- o Uit artikel 12 Postrichtlijn volgt dat de prijzen voor de UPD kosten georiënteerd moeten zijn en een efficiënte aanbidding van de dienst stimuleren. In artikel 7a Concept Postregeling is geen voorwaarde opgenomen waardoor de UPD wordt gestimuleerd tot een efficiënte aanbidding.
- o In de Concept Postregeling ontbreekt de voorwaarde dat de tarieven transparant en niet-discriminerend zijn, terwijl dit wel volgt uit artikel 12 Postrichtlijn. Die voorwaarden zouden bijvoorbeeld in artikel 13 Concept Postregeling kunnen worden opgenomen.
- o Daarnaast volgt uit artikel 12 Postrichtlijn dat wanneer aanbieders van de UPD speciale tarieven aanpassen aan bijvoorbeeld aanbieders van grote partijen post, zij de beginselen van doorzichtigheid en non-discriminatie toepassen ten aanzien van zowel de tarieven als de voorwaarden dienaangaande. Ook dit dient, bijvoorbeeld in artikel 13, expliciet te worden opgenomen in de Concept Postregeling.

-3.5- Efficiency

-3.5.1- De nu voorgestelde regeling bevat geen enkele prikkel tot efficiency. Bij de kostentoerekening wordt uitsluitend beoordeeld of kosten aan het UPD-deel of het overige deel van de activiteiten van de UPD-verlener dienen te worden toegerekend. Hiermee kan worden voorkomen dat de tarieven hoger zijn dan strikt noodzakelijk en dat het serviceniveau onnodig wordt verlaagd (zie ook artikel 12 Postrichtlijn).

-3.5.2- Dat de UPD op een efficiënte wijze wordt uitgevoerd is uiteraard in het belang van de burger. Ook is duidelijk dat een efficiënte UPD in het belang is van organisaties die direct of indirect afhankelijk van zijn, bijvoorbeeld omdat hun business model deels is gebaseerd op consumentenpost. Bedrijven die gebruik maken van frankeermachines



worden bovendien geconfronteerd met aan de UPD gekoppelde tarieven en daarmee wordt ook door hen de mogelijke inefficiëntie van de UPD gevoeld.

-3.5.3- Ook Sandd hecht groot belang aan een efficiënt uitgevoerde UPD, omdat deze direct bijdraagt aan het tot stand komen van gezonde concurrentieverhoudingen in de postmarkt en het uitbannen van mededingingsproblemen. Wanneer de UPD-verlener niet wordt gedwongen de UPD op een zo efficiënt mogelijke wijze uit te voeren, ontstaat automatisch de ruimte om kosten te maken of investeringen te doen die ook voor de niet UPD-activiteiten consequenties hebben. De nu voorliggende regeling bevat echter veeleer een prikkel tot inefficiency. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de bepalingen in artikel 7c Concept Postregeling, op basis waarvan een deel van de algemene kosten mogen worden toegerekend aan de UPD op basis van de verhouding tussen de uitgaven die aan de UPD resp. de overige activiteiten worden toegerekend. Consequentie hiervan is dat het opvoeren van de kosten van de UPD tot gevolg heeft dat ook een groter deel van de algemene kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend.

-3.5.4- Ook moet worden geconstateerd dat in de voorliggende regeling aan de ACM geen enkele bevoegdheid is toegekend om te kunnen beoordelen of de UPD efficiënt wordt uitgevoerd. Gelet op de recente uitbreiding van de bevoegdheden van de ACM in het niet-UPD-deel van de postmarkt ligt het voor de hand dat juist aan de ACM wordt gevraagd te beoordelen of de UPD-verlener bij het uitvoeren van de UPD eenzelfde mate van efficiëntie nastreeft als in het betwistbare deel van de postmarkt. Een dergelijke vergelijking is ook goed uitvoerbaar, gelet op het feit dat een groot deel van de activiteiten in de twee deelmarkten (sortering, distributie, bezorging) identiek zijn. Alleen het collectiedeel verschilt.

De letterlijke tekst uit de Postrichtlijn aangaande efficiency; *'De nationale regelgevende instanties onderzoeken alle middelen voor geschikte stimulansen om (al dan niet aangewezen) aanbieders van postdiensten aan te zetten tot een kostenefficiënte vervulling de UPD-verplichting'*.

-3.5.5- De voorliggende Postregeling bevat geen enkel middel om aan te zetten tot een kostenefficiënte vervulling van de UPD verplichtingen. Hiermee wordt geen invulling gegeven aan de eisen van de Richtlijn.

-3.5.6- Ook in de bijlage vermelde formule waarmee de tarieven voor de UPD worden berekend, dient op dit punt te worden aangepast. Hiermee wordt voorkomen dat inefficiëntie van de UPD-verlener direct kan worden doorbelast aan de burger. In de formule moet expliciet worden opgenomen dat de mate waarin PostNL de UPD efficiënt uitvoert, van invloed is op de tariefvorming.

-3.5.7- De verplichting tot een efficiënte uitvoering van de UPD moet ook gezien worden tegen het licht van de mogelijkheid dat op enig moment een ander bedrijf dan de huidige UPD-verlener verantwoordelijk wordt gesteld voor de UPD. Deze mogelijkheid is bij de liberalisering van de postmarkt expliciet opengehouden. Zoals uit de Memorie van Toelichting bij de Postwet 2009 blijkt, kunnen immers twee situaties aanleiding vormen de aanwijzing van de universele postdienstverlener in te trekken. De eerste situatie is als een universele postdienstverlener structureel niet aan de wettelijk eisen voldoet. De tweede situatie is als een universele postdienstverlener verliesgevend is en er nettokosten ontstaan, die de postvervoerbedrijven gezamenlijk moeten opbrengen. Op het moment dat



postvervoerbedrijven wordt gevraagd bij te dragen aan de universele postdienstverlening, moet er de mogelijkheid zijn voor een bedrijf de universele postdienst goedkoper uit te voeren en de universele postdienst op zich te nemen. Ook in het Algemeen Overleg van 27 juni 2013 heeft minister Kamp naar aanleiding van een vraag van VVD-Tweede Kamerlid De Liefde expliciet toegezegd om in de uiteindelijke beoordeling van de Postrichtlijn een opsplitsing van de UPD de revue te laten passeren. (29502, 112 verslag Algemeen Overleg 27 juni 2013).

-3.5.8- Hoewel de huidige wet erin voorziet dat, indien tussentijds blijkt dat de UPD niet binnen gestelde financiële kaders kan worden uitgevoerd, ook andere bedrijven de mogelijkheid geboden kan worden (delen van) de UPD goedkoper en beter uit te voeren, is hier in de praktijk tot nu toe nooit gevolg aan gegeven. In de nieuwe Postregeling dient deze mogelijkheid niettemin nader te worden uitgewerkt.

-4- Politieke beoordeling concept Postregeling

-4.1- De nu voorgestelde Postregeling komt niet tegemoet aan de wens van Tweede Kamer dat de kostentoerekening UPD transparant dient te zijn. De Tweede Kamer heeft het amendement Vos/De Liefde op de recente wijziging Postwet, dat het verkrijgen van volledige transparantie van de kostentoerekening beoogt, te verkrijgen, met algemene stemmen aangenomen. Ook de minister onderschreef dit belang. De gevraagde transparantie wordt echter niet geboden in de voorliggende Postregeling.

-4.2- Puntsgewijs:

-4.2.1- De Kamer stelt dat de prikkel om kosten toe te rekenen aan de UPD moet worden weggenomen. Deze prikkel is niet weggenomen in de voorliggende Postregeling.

-4.2.2- De Kamer stelt dat de huidige Postregeling teveel ruimte laat aan PostNL om keuzes te maken t.a.v. de kostentoerekening. De genoemde ruimte blijft bestaan in deze regeling, terwijl de minister onderschreef dat deze ruimte onwenselijk was.

-4.2.3- Het amendement vraagt om volledige transparantie van de kostentoerekening. De voorliggende Postregeling verschaft deze niet, zeker niet t.a.v. het basistarief, hiervoor is helemaal geen sprake van kosten transparantie.

-4.2.4- De risico's die Rebel Group heeft genoemd in haar evaluatie worden niet voldoende geadresseerd met de voorliggende Postregeling.

-4.2.5- De minister stelt dat voor aanpassing van de UPD er zekerheid moet zijn of aanpassingen noodzakelijk zijn. Dit geldt kennelijk niet voor de 0,64 cent van het basistarief. Deze blijft expliciet buiten beeld. Niet beargumenteerd wordt waarom het basistarief expliciet is uitgezonderd van de kostentoerekening, terwijl het amendement Vos/De Liefde hier juist om vraagt. Het amendement vraagt immers kosten transparantie voor het gehele tarief, en niet alleen voor toekomstige aanpassingen van het tarief.

-4.2.6- Nederland loopt, naast een juridisch risico, ook een politiek risico wanneer de Postregeling onvoldoende invulling geeft aan de Europese Richtlijn. Daarom dient toetsing



aan de Europese Postrichtlijn plaats te vinden. De ACM moet worden gevraagd dit bij de uitvoeringstoets mee te nemen.

-5- Conclusies

De nu voorliggende Concept Postregeling biedt onvoldoende waarborgen dat de bestaande problemen rond de UPD worden opgelost. De regeling leidt niet tot de gewenste transparantie en schiet m.b.t. de kostentoerekening tekort. De toezichthouder krijgt onvoldoende bevoegdheden om onvolkomenheden aan te pakken.

Verder moet worden geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de aanbevelingen van de Evaluatie Postregeling van REBEL / SEO niet wordt overgenomen.

Bovendien voldoet deze regeling niet aan de in de Postrichtlijn gestelde eisen.

De wijze waarop deze conceptregeling tot stand is gekomen, m.n. de ongelijkheid tussen de mate waarin PostNL hierbij is geraadpleegd en het achterwege blijven van enige betrokkenheid van Sandd, moet als niet zorgvuldig worden gekwalificeerd.

Sandd doet hierbij daarom een dringend beroep tot aanpassing conform de in deze consultatie-inbreng geformuleerde lijnen en wenst daar nauw en nadrukkelijk betrokken bij te worden.