

Concept Postregeling t.a.v. wijziging Postregeling 2009

Inleiding

- Wijziging van de Postwet 2009 per 1 januari 2014 (ex ante bevoegdheden voor toezichthouder ACM); merkbare effecten van deze wetswijziging zullen nog enige tijd vergen.
- Zolang PostNL de mogelijkheid heeft in het gedeelte van de postmarkt waar het nog wel 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 tijdkritische zakelijke post als bij de UPD.
- Aanhoudende onduidelijkheid over de kostentoerekening en dreigende nettokostenclaim(s) van PostNL vergroot de onzekerheid op de markt.

Rapport OPTA

- Rapport 'Concurrentie in de Postmarkt' (september 2011)
- 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.

Verantwoordelijkheid oud-monopolist

- 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: *“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”*.
- 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 machtspositie 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.”*

Procedure

- Toekomst van de postmarkt: rekening houden met krimpende markt.

- 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 21 lid 3 Postwet 2009.
- 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 samen te werken met 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.
- Bij de totstandkoming van de Concept Postregeling 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.
- Zie ook het rapport van de commissie Kuiper (2012): *“De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ... ontkent niet dat de PTT het regeringsstandpunt heeft geschreven.”*

Inhoudelijke beoordeling concept Postregeling

Vaststellen tarieven

- Het basistarief dient te worden berekend conform artikel 7 tot en met 7d.
- Kosten van eigen en vreemd vermogen mogen niet worden meegerekend, ook niet in het basistarief. Basistarief moet opnieuw worden vastgesteld conform 7 tot en met 7d.
- Periodiek vaststellen.
- Termijn van twee maanden is te kort (13a) om de aanbevelingen van REBEL/SEO op te volgen. Voor een grondige beoordeling van de kostentoerekening van de UPD heeft de ACM tenminste 6 maanden nodig.
- ACM moet bevoegdheid krijgen basistarief periodiek te toetsen en aan te passen.
- Aanpassen formule in Bijlage 1.
- In artikel 17 moet worden verwerkt dat aan de UPD-verlener kan worden opgelegd om met andere aanpassingen te komen dan tariefsverhogingen, om rekening te houden met de krimp op de postmarkt.

Transparantie

- 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).
- 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.
- Artikel 12 Concept Postregeling inzake de jaarlijkse rapportage en accountantscontrole komt niet overeen met de vereisten uit artikel 16 lid 4 Postrichtlijn. De Concept Postregeling moet op dit punt worden aangepast zodat overeenstemming is met de Postrichtlijn.

Kostentoerekening

- 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).
- 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.
- 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.
- 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 kruissubsidiering effectiever voorkomt.

- 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 aanbieding van de dienst stimuleren. In artikel 7a Concept Postregeling is geen voorwaarde opgenomen waardoor de UPD wordt gestimuleerd tot een efficiënte aanbieding.
 - 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.

Efficiency

- De nu voorgestelde regeling bevat geen enkele prikkel tot efficiency. 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.
- 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 daar 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 dezen de mogelijke inefficiëntie van de UPD gevoeld.
- ACM heeft geen enkele bevoegdheid om te kunnen beoordelen of de UPD efficiënt wordt uitgevoerd.
- Hiermee wordt geen invulling gegeven aan de eisen van de Richtlijn.
- In de nieuwe Postregeling moet worden uitgewerkt hoe andere partijen (delen van) de UPD kunnen uitvoeren.

Politiek

- De politiek gevraagde en toegezegde transparantie wordt echter niet geboden in de voorliggende Postregeling. Kostentransparantie ontbreekt, met name in basistarief.
- 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.
- 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.