

AAN Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie  
VAN Intrapost B.V. en Van Straaten Post B.V.  
DATUM **6 december 2013**  
ONDERWERP Internetconsultatie Wijziging Postregeling 2009  
AARD DOCUMENT Openbaar

Hierbij willen Intrapost B.V. (hierna ook: "Intrapost") en Van Straaten Post B.V. (hierna ook: "VSP") graag gebruik maken van de gelegenheid te reageren op de voorgestelde wijziging van de Postregeling 2009 van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna ook: "Minister"). Voor de goede orde: ons is een uitstel verleend t/m 9 december a.s. onze reactie op de voornoemde wijziging te geven. Met onderhavig document dienen wij derhalve tijdig onze reactie in.

### **Inleiding**

Wij zijn verheugd dat de Minister nu de langverwachte stap heeft gezet om meer duidelijke en transparante regels te stellen over de wijze waarop een verlener van universele postdiensten (hierna: "UPD") haar kosten aan de uitvoering van de UPD dient te berekenen.

Het is overbodig op te merken dat voor iedereen actief op en met de postmarkt de nadere uitwerking van tariefregeling uit de Postwet voor de UPD van uiterst belang is. De tariefregulering zou het instrument moeten zijn dat burgers niet teveel betalen voor de postzegel. Daarnaast vormt deze Postregeling de basis voor de jaarlijkse financiële rapportage over de uitvoering van de UPD die de UPD-verlener moet verstrekken aan de posttoezichthouder. Deze rapportage is vervolgens één van de fundamenten voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergoeding van de nettokosten voor de uitvoering van de UPD. Een vergoeding waaraan alle postvervoersbedrijven moeten bijdragen, aldus de compensatiebepaling die met ingang van 1 april 2009 (!) in de Postwet 2009 staat.<sup>1</sup> De vermoede hoogte van de vergoeding sluit niet uit dat (zakelijke) klanten uiteindelijk deels de rekening mee zullen moeten betalen. Daarbij zien wij het schrikbeeld dat het resterende concurrentiele speelveld op de postmarkt bij inzet van de compensatiebepaling sterk zal worden uitgedund als een reëel scenario.

Sterker nog, het is ook de aanhoudende onduidelijkheid over de kostentoe rekening en dreigende nettokostenclaim(s) van PostNL dat de onzekerheid op de markt bij zowel postvervoersbedrijven, diens stakeholders (investeerdere) en de grote zakelijke gebruikers die de beoogde marktwerking in gevaar brengt. Het werpt immers weer een toetredingsdrempel op voor nieuwe concurrentie op nog relatief onbekende marktsegmenten.

Toen PostNL op 29 juni 2011 met haar inmiddels ingetrokken aanvraag kwam voor de vergoeding van haar nettokosten, bleek uit de discussies die daarop volgden dat er in de Nederlandse postwet- en regelgeving geen eenduidige interpretatie bestaat over welke kosten in welke mate aan de UPD kunnen worden toegerekend. Wij begrijpen overigens dan niet dat de Minister zich eerst beraadt over het pakket over de verdere uitkleding en/of financiering van de UPD voordat eerst de basisvraag is beantwoord: wat kost de UPD nu

<sup>1</sup> Met uitzondering van postvervoersbedrijven die, zoals wij het vertalen, een relatief kleine omzet hebben. Een regeling hierover zou nog komen: deze is ons tot op heden onbekend.

werkelijk en wat zou deze mogen kosten? Het doet ons voorkomen dat deze vraag pas kan worden beantwoord als de wijze van kostentoe rekening helder is. Deze wijziging van de postregeling is in dat kader een eerste stap.

### **Belang postvervoersbedrijven bij Postregeling 2009**

De vraag omtrent kostentoe rekening is ook voor ons cruciaal<sup>2</sup>, nu wij – net als de concurrenten van de monopolisten in de telecom - of spoormarkt - voor onze dienstverlening deels afhankelijk van het netwerk van PostNL. PostNL heeft immers vanuit haar voormalige wettelijke concessie een landelijk dekkende infrastructuur kunnen opbouwen, waarop voor ten minste vijf dagen in de week post kan worden bezorgd. De infrastructuur wordt ingezet voor de UPD, maar ook voor allerhande eigen commerciële activiteiten. Daarnaast rust op PostNL de verplichting dat zij haar infrastructuur ter beschikking stelt aan andere postvervoersbedrijven, zoals wij, zodat deze in staat zijn om hun diensten aan te bieden aan klanten.

Die afhankelijkheid was in het verleden geen probleem, totdat wij van kleine lokale spelers zijn uitgegroeid tot serieuze regionale spelers. Wij bezorgen een groeiend aantal poststukken, variërend van tijdkritische tot niet-tijdkritische post, voor onder meer stichtingen, gemeenten, MKB-bedrijven en banken. De concurrentie met PostNL hebben wij altijd als een uitdaging gezien. Zo lang dat ook op een eerlijke manier gebeurt, blijven wij in de positie om mee te doen. En daar maken wij ons steeds meer zorgen over. De laatste drie jaar zien en voelen wij dat PostNL de concurrentiestrijd steeds agressiever inzet met maatregelen waarbij geen rekening wordt gehouden met de grenzen van de concurrentieregels. Het gaat ons daarbij met name om de condities en voorwaarden, waaronder toegang tot het netwerk van PostNL kan worden verkregen. Tarieven voor de toegang tot het netwerk worden verhoogd, extra kosten worden in rekening gebracht voor het aanleveren van poststukken na 19.30uur, terwijl wij vaak stuiten op een conservatieve houding van PostNL als wij over kost- en tijdefficiënte oplossingen voor beide zijden willen overleggen. Kortom, het wordt ons keer op keer weer moeilijker gemaakt om te concurreren met PostNL met behoud van (lagere) tarieven en waarborging van goede kwaliteit voor postbezorging. Ondertussen pakt PostNL uit met verschillende innovaties voor haar commerciële klanten, terwijl de postbezorging voor de UPD achterblijft, getuige ook het bericht van de ACM van 31 juli 2013. De postzegelprijs gaat omhoog, terwijl de tarieven op de commerciële markt omlaag gaan. Dit leidt tot de onvermijdelijke vraag of (onbewust) ongeoorloofde kruissubsidiering plaatsvindt.

Daarnaast zal een gedegen beoordeling van de nettokosten van de UPD op basis van een duidelijke, transparantie en eenduidig tariefregulering de ACM helpen bij vraagstukken of PostNL tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven postvervoersbedrijven dezelfde toegang verschaft tot het (UPD)-netwerk als andere klanten. Een beoordeling die dan zou moeten plaatsvinden aan de hand van artikel 9 Postwet 2009 en de toekomstige regelingen inzake ex ante toezicht, zoals artikelen 13e en 13f

<sup>2</sup>Uit de omschrijving op <http://www.internetconsultatie.nl/postregeling> blijkt dat de Minister als doelgroepen die door de regeling worden geraakt beschouwd: de UPD-verlener (PostNL) en burgers en kleine zakelijke gebruikers die poststukken tegen enkelstukstarief verzenden. Dit is een te beperkte opvatting, gelet op de belangen van alle postvervoersbedrijven/ concurrenten van PostNL die in de toekomst mogen bijdragen aan de vergoeding voor nettokosten uit de UPD.

Postwet 2009.

Zowel PostNL bij haar handelspraktijken, de wetgever bij het opstellen van (nadere) postregeling, als de ACM bij haar toezicht en handhaving heeft rekening te houden met een recente uitspraak 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 [lees: het Deense PostNL] heeft het Hof haar vaste rechtspraak herhaald: *"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 voegt het Hof uitdrukkelijk toe dat wanneer de machtspositie is ontstaan als gevolg van een wettelijk monopolie met deze omstandigheid rekening moet worden gehouden.

In onze beleving mag bij "wettelijk monopolie" ook mede worden gelezen het postvervoersbedrijf dat nu de UPD uitvoert, dat de facto een resterend deel betreft van de voormalige wettelijke concessie. De verantwoordelijkheid om een effectieve marktwerking op de postmarkt, zoals beoogd met de Europese liberalisering, te stimuleren en te behouden ligt niet alleen bij de nieuwe innovatieve (opkomende) postvervoersbedrijven, maar dus ook bij PostNL zelf, hoe vervelend die last ook voor haar is.

### **Eerste opmerkingen.**

#### ***Kost-efficiënte UPD***

Bij toetsing van de Postwet- en regelgeving aan de Europese Postrichtlijn valt ons op dat de voorliggende gewijzigde postregeling een verwoede poging is om de nationale regels in lijn te krijgen met de Europees voorgeschreven kostentoekening voor de postmarkt. De wijziging laat nog wel enkele lacunes open. 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:

- Artikel 12 Postrichtlijn schrijft voor dat de prijzen voor de UPD kostengeoriënteerd 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.
- In het voorliggende concept Postregeling ontbreekt de voorwaarde dat de tarieven transparant en niet-discriminerend zijn, terwijl dit wel volgt uit artikel 12 Postrichtlijn.
- 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. Misschien dat hiermee ook een betere aansluiting komt met artikel 9 Postwet 2009, waar een vermeend risico bij toezicht en handhaving op de non-discriminatoire en transparante tarieven en voorwaarden aan postvervoersbedrijven voor diensten die de UPD raken mogelijk kan worden opgelost.
- Het voorgestelde artikel 12 uit de 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.

Kortom, in de voorliggende wijziging van de Postregeling 2009 wordt niet betrokken een toetsing of PostNL wel zo kostefficiënt de UPD uitvoert. Deze toetsing staat ook immers in de Europese Postrichtlijn voorgeschreven. Waarom bevat de Postregeling 2009 niet een bepaling dat voor de vaststelling van de basistariefreimte een benchmark met bijvoorbeeld andere postvervoersbedrijven die zelf een netwerk opbouwen of hebben opgebouwd wordt uitgevoerd. Wij stellen voor dat deze benchmark vervolgens –zegge- elke vier jaar wordt herhaald. Niet alleen de UPD-verleners uit andere lidstaten en diens (openbare) kostenverantwoording kunnen hiervoor een basis vormen, ook nationale postvervoersbedrijven die een bestendig (regionaal) postvervoersnetwerk hebben kunnen opbouwen kunnen een toetssteen vormen voor (delen) van de benchmark.

Wat wij verder missen in de voorgestelde Postregeling is dat de toezichthouder bij het vaststellen van de totale tariefreimte volledige inzage heeft in de kostentoerekeningsmethodiek en in de kostentoerekening, ongeacht waar de UPD-kosten binnen PostNL worden gemaakt. Er zou expliciet moeten 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).

Ook moet er een expliciete mogelijkheid voor de toezichthouder zijn ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.

Uit de voorgestelde wijziging blijkt verder dat de Minister het principe van "activity based costing" wenst te volgen. Dat stellen wij nog wel een vraagteken bij of dit zo veel beter is dan een "effect based" benadering. Door de *activity based costing* is de keuzevrijheid van een UPD-verlener tot het toerekenen van kosten groot. De UPD-verlener zal immers zelf de hand hebben in de prioriteitstelling bij te onderzoeken activiteiten en het kiezen van de meest geschikte kostenobjecten voor deze maatstaf. Deze beleidsvrijheid – en daarmee het risico dat oneigenlijke kosten aan de UPD worden toegerekend – blijft dus bestaan.

### **Wat als... geen UPD?**

Doorpakkend op de Europese kaders het volgende. Bij toetsing van daadwerkelijke kosten ook de volgende situatie moeten meegenomen: als PostNL enkel haar commerciële activiteiten zou hebben, maakt zij dan winst met haar huidige infrastructuur? Wordt deze winst vervolgens minder als daarna de uitvoering van de UPD in ogenschouw wordt genomen? Dat dit een belangrijk aspect is bij de berekening van nettokosten volgt ook uit de Europese Postrichtlijn: "*er dient gepaste aandacht te worden geschonken aan de juiste raming van de kosten die een aangewezen aanbieder van de universele dienst zou hebben vermeden, indien er geen universelepostdienstverplichting zou zijn*".<sup>3</sup> Dit missen wij nog in de voorliggende wijziging van de Postregeling 2009. Gelet op de dwingende Europese kaders is het voor de Minister opportuun dit mee te nemen. Overigens dwingt deze vraagstelling na te denken over wat nu eigenlijk de omvang van de UPD is.

<sup>3</sup> Zie Bijlage 1 "Richtsnoeren inzake de berekening van de eventuele nettokosten van universele diensten" bij Richtlijn 2008/6/EG tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PbEU L52/3 2008.

DATUM 6 DECEMBER 2013

Daarnaast merken wij op dat bij de berekening van de nettokosten de Europese Commissie uitdrukkelijk voorschrijft ook rekening te houden met geneugten die de uitvoering van de UPD mogelijk met zich meebrengt. In Nederland is dat voor PostNL zeker het geval. De dienstverlening volgend uit de UPD is vrijgesteld van BTW. Deze vrijstelling wordt echter ook indirect doorgezet in commerciële activiteiten die gerelateerd zouden zijn aan de UPD. Onze suggestie is daarom ook het oneigenlijk gebruik van het BTW-voordeel met de voorliggende concept Postregeling onmogelijk te maken, althans in te perken.

### **Dubbeltellingen**

Ook stellen wij ons de vraag of PostNL de kosten die zij maakt voor het ter beschikking stellen van haar infrastructuur aan concurrenten niet ziet als kosten voor het verlenen van een UPD-dienst. Concurrenten van PostNL betalen immers al een vergoeding en het mag niet zo zijn dat deze kosten via de UPD zich in een mogelijke aanvraag laten vertalen. Andersom zou ook niet het geval mogen zijn: te weten dat concurrenten vergoedingen betalen aan PostNL voor kosten die al verzonken liggen door de uitvoering van de UPD. Deze mogelijke dubbeltelling zou zich ook kunnen voordoen in de retourregeling. Daarvoor betalen wij ook een vergoeding per stuk aan PostNL over een vastgesteld % van ons volume.

Hetzelfde geldt voor de inzet van de postbezorgers door PostNL. Wordt met de voorliggende conceptwijziging voldoende gewaarborgd dat PostNL ook die arbeidskosten- en daaruit volgende pensioenverplichtingen op een juiste wijze toerekent aan de UPD? Er moet voor worden gewaakt dat deze (hoge) kosten niet voor een substantieel deel worden toegerekend aan de UPD, terwijl (relatief eenvoudig) op basis van volume deze kosten aan de commerciële postbezorging moet worden toegerekend.

Wij verzoeken de Minister om de inhoud van deze reactie mee te wegen in diens besluitvorming. Uiteraard zijn wij beschikbaar voor nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Intrapost  
V. den Hollander

Van Straaten Post  
P. Van Straaten