Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Tariefbesluit 24-uurs zakelijke post

- ontwerpbesluit voor consultatie -

Kenmerk	ACM/UIT/494023
Zaaknummer	ACM/17/019974
Datum:	3 mei 2018

Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (de ACM) geeft in dit tariefbesluit invulling aan de tariefverplichting die aan Koninklijke PostNL B.V. (PostNL) is opgelegd in het Besluit Marktanalyse 24-uurs zakelijke post (het Marktanalysebesluit). De tariefverplichting schrijft voor hoe de tarieven tot stand komen die PostNL maximaal voor de wholesaletoegangsdiensten aan postvervoerbedrijven mag rekenen. De tarieven voor deze wholesaletoegangsdiensten fungeren daarbij als tariefplafond en moeten kostengeoriënteerd zijn.

   Kostentoerekeningssysteem

2. De ACM beoordeelt in dit tariefbesluit het kostentoerekeningsysteem dat door PostNL is gebruikt voor het berekenen van de kostprijzen voor de wholesaletoegangsdiensten. Tijdens deze beoordeling heeft de ACM op een groot aantal punten geconstateerd dat het kostentoerekeningssysteem niet voldeed aan de tariefverplichting en de daarin opgenomen nadere voorschriften.

3. De belangrijkste aanpassingen die de ACM verzocht heeft te doen en die ook door PostNL zijn uitgevoerd zijn:
   (1) het verwijderen van de reguleringskosten uit de wholesale specifieke kosten;
   (2) het hanteren van het geïnvesteerde vermogen voor het berekenen van de vermogenskosten zoals dit in de boekhouding is opgenomen;
   (3) het toerekenen van de gezamenlijke kosten op basis van reeds toegerekende proceskosten per product;
   (4) het bepalen van de directe kosten van de wholesaletoegangsdiensten op basis van gelijksoortige retailproducten; en
   (5) het toepassen van de eigen business plan projecties ten aanzien van volumes en kostbesparingen en de daaruit voortvloeiende kosten ontwikkeling in 2020.

4. Met in achtneming van voornoemde uitgevoerde aanpassingen keurt de ACM het kostentoerekeningssysteem van PostNL goed.

5. Onderdeel van dit tariefbesluit is ook de methode en de berekening van de *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Deze nominale *pre-tax* WACC is vastgesteld op 4,6%.

   Tarieven

6. Tevens beoordeelt de ACM in dit tariefbesluit de tarieven voor de 24-uurs wholesaletoegangsdiensten die PostNL op 21 november 2017 in zijn referentieaanbod heeft opgenomen en die vanaf 1 december 2017 afneembaar zijn. Voor het merendeel volgen deze tarieven uit de kostprijsberekeningen, maar voor een aantal wholesaletoegangsdiensten heeft PostNL op basis van het Marktanalysebesluit de mogelijkheid de tarieven te ontmiddelen.

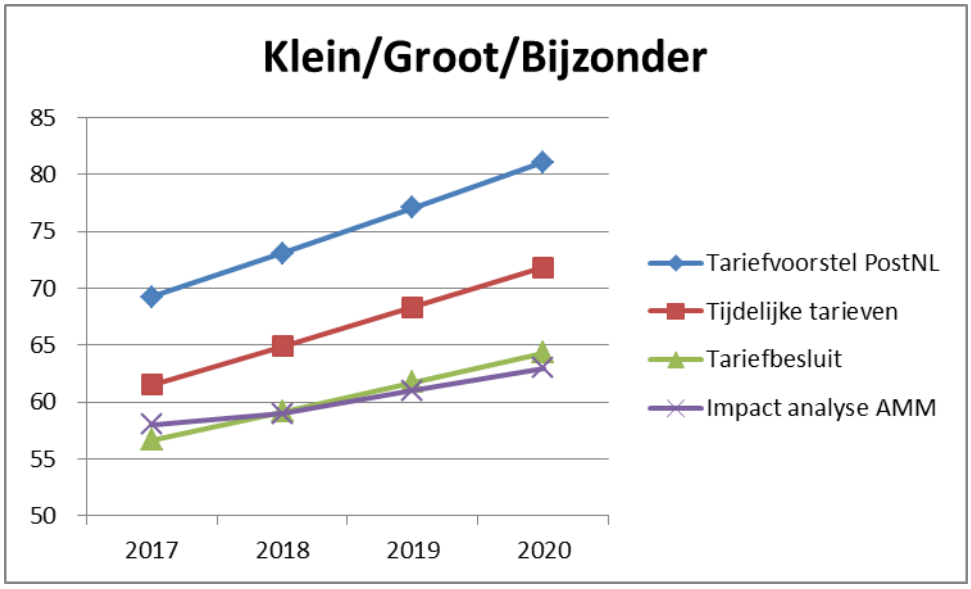
7. Tijdens de beoordeling heeft de ACM op twee punten geconstateerd dat de ontmiddeling niet voldoet aan de tariefverplichting en de daarin opgenomen nadere voorschriften. Deze aanpassingen betreffen:
   (1) het ontmiddelen van de tarieven voor de wholesaletoegangsdiensten Klein, Groot en Bijzonder met behulp van de individuele kostprijzen van Klein, Groot en Bijzonder; en
   (2) het hanteren van de gewichtsklasse indeling zoals deze wordt gehanteerd in de retailproducten.

   De ACM heeft PostNL verzocht voornoemde aanpassingen te doen en PostNL heeft deze aanpassingen uitgevoerd.

8. Met in achtneming van voornoemde uitgevoerde aanpassingen keurt de ACM de tarieven voor meerdere jaren goed. Deze tarieven fungeren als tariefplafonds.

   Gevolgen

9. In onderstaande grafiek is samengevat weergegeven welke tariefaanpassingen de beoordeling van de ACM tot gevolg heeft. Hierbij is het gemiddeld gewogen tarief van de wholesaletoegangsdiensten Wholesale Klein, Groot en Bijzonder opgenomen.



10. Hieruit blijkt dat de uitkomst van de tarieven zich goed verhoudt met de door de ACM in het Marktanalysebesluit, meer specifiek in de impactanalyse, ingeschatte tarieven en ontwikkeling daarvan.[1] Daarnaast blijkt dat de beoordeling van de ACM in dit tariefbesluit een aanzienlijke verlaging van de tarieven tot gevolg heeft ten opzichte van de tarieven die

[1] Het Marktanalysebesluit bevat een impactanalyse waarbij de economische effecten van de verplichtingen, opgelegd in het Marktanalysebesluit, op de postmarkt zo veel mogelijk worden gekwantificeerd.

zijn voorgesteld door PostNL. Tevens zijn de tarieven in dit besluit lager dan de tijdelijke tarieven die momenteel, in afwachting van het definitieve tariefbesluit, worden gehanteerd.

Inhoudsopgave

1 Inleiding en structuur 7
1.1 Inleiding 7
1.2 Structuur 7

2 Juridisch kader 8
2.1 Postwet 2009 en Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post 8
2.2 Voorbereiding besluit 9

3 Verloop van de procedure 9
3.1 Implementatietermijn 10
3.2 Proces kostentoerekeningssysteem en tariefvoorstel 11
3.3 Consultatie ontwerpbesluit 14

4 Tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit 14
4.1 Berekenen kostprijs per wholesale dienstcategorie 14
4.2 Uitgangspunten bij het toerekenen van kosten 15
4.3 Rendementsvergoeding 16
4.4 Bepalen van de wholesaletarieven 16
4.5 Meerjarige tariefregulering 17
4.6 Voorschriften bij de opgelegde tariefverplichting 17
4.7 Voorschriften voor het kostentoerekeningssysteem 18

5 Tariefvoorstel en kostenrapportage PostNL 19

6 Reacties Industry Group 22

7 Beoordeling kosten 24
7.1 Introductie 24
7.2 Directe kosten 24
7.3 Gezamenlijke kosten 30
7.4 Gemeenschappelijke kosten 36
7.5 Wholesale specifieke kosten 37
7.6 Kostprijsbeoordeling Wholesale Gemengd 45
7.7 Opslagen aanlevering retaillocaties 46
7.8 Vermogenskosten 48
7.9 Kostprijsontwikkeling 2017- 2020 52
7.10 Conclusie kostentoerekeningssysteem 56

8 Beoordeling tarieven 57
8.1 Ontmiddeling 57
8.2 Meerjarige tarieven 61
8.3 Keuze voor meerjarige tarieven of jaarlijkse beoordeling 62
8.4 Vaststelling Tariefplafonds 2019 en 2020 63
8.5 Evenredigheidsoordeel 63

9 Dictum 66

Annex A Kostprijzen 2016 en 2020 67
Annex B Tariefplafonds 2017 en 2018 68
Annex C Rapport Weighted Average Cost of Capital (WACC) 70
Annex D Nota van bevindingen 71

1 Inleiding en structuur

1.1 Inleiding

1. In het Besluit Marktanalyse 24-uurs zakelijke post van 27 juli 2017 (het Marktanalysebesluit)[2] heeft de Autoriteit Consument en Markt (de ACM) geconstateerd dat Koninklijke PostNL B.V. (PostNL) over aanmerkelijke marktmacht[3] beschikt op de markten voor kleinzakelijke 24-, 48- en 72+-uurs partijenpost, middenzakelijke 24-, 48- en 72+-uurs partijenpost en grootzakelijke 24-, 48- en 72+-uurs partijenpost.

2. Om de verschillende potentiële mededingingsproblemen die op die markten bestaan weg te nemen, heeft de ACM in het Marktanalysebesluit aan PostNL een aantal verplichtingen opgelegd. In het Marktanalysebesluit is aan PostNL een toegangsverplichting, met daaraan gekoppeld een non-discriminatie verplichting, een transparantieverplichting en een tariefverplichting opgelegd. Het Marktanalysebesluit is in werking getreden op 1 augustus 2017.

3. De tariefverplichting schrijft voor hoe de tarieven tot stand komen die PostNL maximaal voor de wholesaletoegangsdiensten aan postvervoerbedrijven mag rekenen. De tarieven voor deze wholesaletoegangsdiensten fungeren daarbij als tariefplafond en zijn kostengeoriënteerd.

4. In dit tariefbesluit 24-uurs zakelijke post (tariefbesluit) geeft de ACM verdere invulling aan voornoemde tariefverplichting. Daarbij beoordeelt de ACM het toegepaste systeem van kostentoerekening en stelt de ACM voor meerdere jaren de tarieven vast van de wholesaletoegangsdiensten die PostNL op 21 november 2017 in zijn referentieaanbod heeft opgenomen.

1.2 Structuur

5. Hoofdstuk 2 geeft het juridisch kader weer. Hoofdstuk 3 beschrijft het proces van totstandkoming van dit tariefbesluit en de wijze waarop marktpartijen daarbij zijn betrokken. Hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting van de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit. Hoofdstuk 5 betreft een overzicht van het tariefvoorstel van PostNL en in hoofdstuk 6 zijn de reacties van andere postvervoerbedrijven op het tariefvoorstel van PostNL samengevat weergegeven. De beoordeling van het toegepaste systeem van kostentoerekening is in hoofdstuk 7 opgenomen waarna in hoofdstuk 8 de daaruit volgende voorgestelde tarieven worden beoordeeld. Tot slot bevat hoofdstuk 9 het dictum. In Annex A zijn de kostprijzen 2016 en 2020 weergegeven en in Annex B zijn de tariefplafonds opgenomen voor de jaren 2017 en 2018. Annex C betreft het rapport *The WACC for Dutch Postal Services* dat *The Brattle Group* in opdracht van de ACM heeft geschreven. Tot slot bevat Annex D de nota van bevindingen.

[2] Kenmerk ACM/TVP/2017/204337.

[3] Als bedoeld in artikel 13a van de Postwet 2009.

2 Juridisch kader

2.1 Postwet 2009 en Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post

6. Artikel 13f, eerste tot en met vierde lid, van de Postwet 2009 luidt:

1. De Autoriteit Consument en Markt kan voor door haar te bepalen vormen van toegang een verplichting opleggen betreffende de hiervoor te berekenen tarieven of de kostentoerekening indien naar het oordeel van de Autoriteit Consument en Markt uit een marktanalyse blijkt dat het betrokken postvervoerbedrijf doordat het beschikt over aanmerkelijke marktmacht de tarieven op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen.

2. Een verplichting als bedoeld in het eerste lid kan inhouden dat voor toegang een kosten georiënteerd tarief moet worden gerekend of dat een door de Autoriteit Consument en Markt te bepalen of goed te keuren kostentoerekeningsysteem moet worden gehanteerd.

3. Indien de Autoriteit Consument en Markt een postvervoerbedrijf heeft verplicht om voor toegang een kostengeoriënteerd tarief te rekenen, toont het bedrijf aan dat zijn tarieven werkelijk kostengeoriënteerd zijn.

4. De Autoriteit Consument en Markt kan aan een verplichting als bedoeld in het eerste lid voorschriften verbinden.

7. In het Marktanalysebesluit is in dictumonderdelen VII en VIII het volgende opgenomen:

VII. Op grond van artikel 13f, eerste en tweede lid, van de Postwet legt de ACM aan PostNL de verplichting op om overeenkomstig het gestelde in paragraaf 5.4 van dit Marktanalysebesluit de door hem aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen tarieven voor de toegang tot zijn postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten te berekenen op basis van de kosten en een redelijk rendement en daarvoor een door de ACM goedgekeurd kostentoerekeningsysteem te hanteren.

VIII. Op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet verbindt de ACM aan de opgelegde verplichting betreffende het berekenen van de tarieven voor de toegang en het daarbij te hanteren kostentoerekeningsysteem de in paragraaf 5.4.11 en 5.6 van dit Marktanalysebesluit opgenomen voorschriften.

8. In paragraaf 5.4.11 van het Marktanalysebesluit zijn de voorschriften opgenomen die de ACM verbindt aan de tariefverplichting. Paragraaf 5.4.11.1 bevat de voorschriften voor het berekenen van de wholesaletarieven. In die paragraaf staat onder andere het volgende:

"474. Binnen drie maanden[4] na de datum van inwerkingtreding van dit Marktanalysebesluit dient PostNL bij de ACM een tariefvoorstel in te dienen (hierna: het Tariefvoorstel). In dit Tariefvoorstel zijn de wholesaletarieven opgenomen voor 24-uurs partijenpost die PostNL aan andere postvervoerbedrijven voor het verkrijgen van toegang tot het netwerk van PostNL in rekening brengt.

475. De in het Tariefvoorstel opgenomen wholesaletarieven dienen te zijn berekend en bepaald met inachtneming van het hiervoor gestelde in de paragrafen 5.4.4 tot en met 5.4.10. […]"

9. In randnummers 484 en 485 van het Marktanalysebesluit is tevens het volgende opgenomen:

"484. De in het Tariefvoorstel voorgestelde wholesaletarieven moeten worden goedgekeurd door de ACM. De ACM zal die goedkeuring vastleggen in een op basis van dit Marktanalysebesluit te nemen tariefbesluit (hierna: het Tariefbesluit). Met het Tariefbesluit komen de door PostNL te hanteren kostengeoriënteerde wholesaletarieven vast te staan.

485. In het kader van de beoordeling van het Tariefvoorstel en het door de ACM te nemen Tariefbesluit dient PostNL binnen de daarvoor door de ACM gestelde termijnen te voldoen aan verzoeken om aanvullende informatie of om herberekeningen uit voeren ten aanzien van de in of bij het Tariefvoorstel opgeleverde gegevens."

2.2 Voorbereiding besluit

10. Op grond van artikel 13d, eerste lid, van de Postwet 2009 is op de voorbereiding van dit besluit van de ACM de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat de ACM een ontwerpbesluit neemt en publiceert. Marktpartijen hebben dan de gelegenheid om hun reactie hierop te geven. Na afronding van deze consultatie neemt de ACM een definitief besluit.

3 Verloop van de procedure

11. Op 4 september 2017 heeft de ACM een presentatie gegeven aan de Industry Group Wholesale Tarieven Post (de IG).[5] Deze IG is speciaal opgericht ten behoeve van de

[4] Deze termijn is naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen ten opzichte van het Ontwerpbesluit 2017 met een maand verlengd.

[5] De Industry Group bestaat uit vertegenwoordigers van postvervoerbedrijven. In de Industry Group zijn de volgende postvervoerbedrijven vertegenwoordigd: Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A., Cycloon Post B.V., Skynet

implementatie van het Marktanalysebesluit, waaronder de implementatie van de tarieven. Hierin is het globale proces waarmee tot een tariefbesluit wordt gekomen, uiteengezet. Hierbij is ook aangegeven welke rol de ACM, PostNL en (potentiële) afnemers van de wholesaletoegangsdiensten in dit proces hebben.

3.1 Implementatietermijn

12. In het Marktanalysebesluit[6] staat opgenomen dat PostNL binnen drie maanden na de datum van de inwerkingtreding van het Marktanalysebesluit bij de ACM een tariefvoorstel moet indienen. Dit betekent dat het tariefvoorstel uiterlijk 1 november 2017 bij de ACM moet zijn ingediend.

13. Bij brief van 24 oktober 2017[7] heeft PostNL aan de ACM gemeld dat hij de in het Marktanalysebesluit opgenomen termijn voor implementatie van de daarin opgenomen verplichtingen niet zal halen (uiterlijk 1 november 2017). In dit verband doet PostNL een voorstel voor een stapsgewijze implementatie, waarbij de uiteindelijke beoordeling van het tariefvoorstel kan aanvangen in maart 2018.

14. Bij brief van 25 oktober 2017[8] heeft de ACM aan PostNL laten weten hier niet mee akkoord te zijn.

15. Bij brief van 30 oktober 2017[9] heeft PostNL gereageerd op voornoemde brief van de ACM. PostNL herhaalt hierin grotendeels zijn voorstel voor een stapsgewijze implementatie.

16. Naar aanleiding van voornoemde briefwisseling hebben de ACM en PostNL de volgende afspraken gemaakt:
    - PostNL dient op 16 november 2017 zijn volledige tariefvoorstel, inclusief kostenrapportage in bij de ACM. Dit tariefvoorstel ziet op het referentieaanbod dat per 1 december 2017 door PostNL wordt gedaan.
    - Het referentieaanbod van PostNL is met ingang van 1 december 2017 volledig uitgewerkt (in alle voorwaarden) en operationeel afneembaar.

17. Deze afspraken zijn neergelegd in een brief van 2 november 2017.[10]

Worldwide Express en Falk Courier B.V., Royalmail Netherlands, Van Straaten Post B.V., Intrapost B.V., Sandd B.V., De Vos diensten, DePostbode, SBPost, MSG Post & Koeriers B.V. en PostNL.

[6] Randnummer 474 van het Marktanalysebesluit.

[7] Kenmerk ACM/IN/238760.

[8] Kenmerk ACM/UIT/306474.

[9] Kenmerk ACM/IN/238761.

[10] Kenmerk ACM/UIT/306476.

3.2 Proces kostentoerekeningssysteem en tariefvoorstel

18. Eén van de onderdelen van de tariefverplichting is de rendementsvergoeding die PostNL moet hanteren. Hierover heeft de ACM in het Marktanalysebesluit[11] onder andere opgenomen dat zij hiervoor de *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) zal vaststellen. Hiervoor heeft de ACM op 11 september 2017 aan *The Brattle Group* een opdracht verstrekt deze WACC te berekenen en hiervan een rapportage op te stellen. Op 8 november 2017 heeft de ACM de WACC-rapportage van *The Brattle Group* aan de leden van de IG gestuurd.[12] Hierin is een nominale pre-tax WACC berekend van 4,60%. Dit rapport is bijgevoegd in Annex C.

19. Op 16 november 2017 heeft PostNL het tariefvoorstel bij de ACM ingediend, zonder beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en accountantsverklaring.[13] Op 17 november 2017 heeft PostNL de beschrijving van het kostentoerekeningsysteem naar de ACM gestuurd.[14]

20. Op 20 november 2017 heeft PostNL het tariefvoorstel toegelicht in een bijeenkomst van de IG. Hierbij maakte PostNL een onderscheid tussen de tarieven uit zijn tariefvoorstel en de tijdelijke tarieven die PostNL in rekening zal brengen aan postvervoerbedrijven tot het moment dat de ACM een definitief tariefbesluit neemt. Deze tijdelijke tarieven zijn lager dan de door PostNL opgenomen tarieven in het tariefvoorstel.[15]

21. Op 21 november 2017 heeft PostNL het referentieaanbod op zijn website voor postvervoerbedrijven gepubliceerd, waarbij de wholesaletoegangsdiensten per 1 december afneembaar zijn.

22. Tijdens de bijeenkomst van de IG op 20 november 2017 heeft de ACM de partijen uit de IG verzocht te reageren op het tariefvoorstel van PostNL. Businesspost Nederland, Cycloon Post & Fietskoeriers, Skynet / Falkpost, Van Straaten Post en Intrapost, De Vos Diensten, depostBode B.V., MSG Post & Koeriers en EMCO-groep hebben op 18 december 2017 gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een reactie te geven. Sandd heeft dit op 20 december 2017 gedaan.

---

[11] Paragraaf 5.4.7 van het Marktanalysebesluit.

[12] Kenmerk ACM/UIT/308414.

[13] Kenmerk ACM/IN/265563, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 16 november 2017.

[14] Kenmerk ACM/IN/270006, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 17 november 2017.

[15] De tijdelijke tarieven zijn lager dan de tarieven in het tariefvoorstel van PostNL, omdat in de tijdelijke tarieven naar aanleiding van instructies van de ACM bepaalde elementen niet in de tarieven zijn opgenomen. Dit betreft de wijze van de bepaling van de vermogenskosten (*regulatory asset base*), het betrekken van het postvervoerbedrijf profiel in de kostenbasis en het opnemen van reguleringskosten in de kostenbasis. De invulling van deze elementen was naar het oordeel van de ACM in strijd met het Marktanalysebesluit.

23. Op 29 november 2017 heeft PostNL het tariefvoorstel inclusief aanbiedingsbrief en accountsverklaring bij de ACM ingediend.[16] Bij brief van 30 november 2017 heeft de ACM de ontvangst van het tariefvoorstel bevestigd.[17]

24. Op 4 december 2017 heeft PostNL een openbare versie van het tariefvoorstel dat bij de ACM is ingediend, gepubliceerd op de website voor postvervoerbedrijven.

25. Op 7 december 2017 vond er een gesprek plaats tussen de ACM en PostNL waar een concept informatieverzoek van de ACM besproken.[18] Op 11 december 2017 heeft de ACM het definitieve informatieverzoek[19] naar PostNL gestuurd.

26. Op 14 december 2017 heeft PostNL een aantal vragen uit het informatieverzoek mondeling beantwoord tijdens een bijeenkomst bij de ACM. Op 22 december 2018 heeft PostNL een aantal vragen uit het informatieverzoek schriftelijk beantwoord.[20]

27. Op 11 en 18 januari 2018 heeft PostNL een aantal nog openstaande vragen uit het informatieverzoek van 11 december 2017 schriftelijk beantwoord.[21] Op 22 januari 2018 heeft PostNL het antwoord op vraag 120 uit het informatieverzoek naar de ACM gestuurd.[22]

28. In januari 2018 heeft de ACM met de volgende postvervoerbedrijven gesprekken gevoerd over onder andere het tariefvoorstel van PostNL: Cycloon Post B.V., Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A., MSG Post & Koeriers, Skynet Worldwide Express en Falk Courier BV, Van Straaten Post B.V., Sandd B.V., De Vos diensten, DepostBode B.V. en Royalmail Netherlands.

29. Op 23 januari 2018 vond een gesprek plaats tussen de ACM en PostNL over de schriftelijke beantwoording van PostNL van het informatieverzoek van 11 december 2017. Tijdens dit gesprek heeft de ACM het volgende aangegeven. Om te komen tot de directe kosten van de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder middelt PostNL de directe kosten van verschillende 'relevante producten'. Deze producten zijn elk verschillend van de wholesaletoegangsdiensten. Hierdoor komen kosten van activiteiten bij de wholesaletoegangsdiensten terecht, die niet voor deze wholesaletoegangsdiensten worden gemaakt. Gelet hierop heeft de ACM aangegeven dat deze benadering niet in

[16] Kenmerk ACM/IN/284444, kenmerk PostNL 17/PA/U/054 inclusief bijlagen. Voor de bijlagen, zie ook ACM/IN/284447, ACM/IN/284448, ACM/IN/284445, ACM/IN/284452, ACM/IN/284449, ACM/IN/284450, ACM/IN/284451 en ACM/IN/284446.

[17] Kenmerk ACM//UIT/361293.

[18] Kenmerk ACM/UIT/367211.

[19] Kenmerk ACM/UIT/365945.

[20] Kenmerk ACM/IN/337766, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 22 december 2017 met kenmerk PostNL 17/PA/U/060.

[21] Kenmerk ACM/IN/347315, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 11 januari 2018 met kenmerk PostNL 17/PA/U/060 en kenmerk ACM/IN/357786, kenmerk PostNL 17/PA/U/060.

[22] Kenmerk ACM/IN/358674, e-mail van PostNL aan de ACM d.d. 22 januari 2018.

overeenstemming is met het Marktanalysebesluit en heeft PostNL gevraagd een alternatief hiervoor te zoeken.

30. Op 30 januari 2018 heeft de ACM een tweede schriftelijk informatieverzoek, inclusief herberekeningsverzoeken 1 tot en met 10, aan PostNL gestuurd.[23]

31. Op 2 februari 2018 vond er een gesprek plaats tussen PostNL en de ACM over onder andere een mogelijk alternatief voor de wijze waarop PostNL de directe kosten van verschillende 'relevante producten' middelt bij de berekening van de directe kosten voor de wholesaletoegangsdiensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder. Tevens is het tweede informatieverzoek van de ACM besproken. Op 7 februari 2018 heeft PostNL een voorstel ingediend voor een wijze waarop PostNL de directe kosten van verschillende 'relevante producten' middelt bij de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder.[24] Hierover hebben PostNL en de ACM op 8 februari over gesproken.

32. Op 16 februari 2018 heeft PostNL een aantal vragen uit het informatieverzoek van 30 januari 2018 schriftelijk beantwoord.[25] Op 23 februari 2018 heeft PostNL de meeste resterende vragen uit het informatieverzoek van 30 januari 2018 beantwoord.[26] De volledige beantwoording van het informatieverzoek van 30 januari 2018 ontving de ACM op 26 februari 2018.[27]

33. Op 5 maart 2018 vond een gesprek plaats tussen de ACM en PostNL over een concept informatieverzoek (inclusief herberekeningsverzoeken) van de ACM. De definitieve versie van dit verzoek is op 6 maart 2018 naar PostNL gestuurd.[28] Dit informatieverzoek bevat herberekeningsverzoeken 11 tot en met 19.

34. Op 15 maart 2018 vond telefonisch overleg plaats tussen de ACM en PostNL. Dit overleg ging onder andere over de wijze waarop PostNL moest voldoen aan herberekeningsverzoek 16.

35. Op 20 maart 2018 heeft PostNL zijn schriftelijke beantwoording van de brief van 6 maart 2018 naar de ACM gestuurd.[29] Hierbij ontbrak de beantwoording van herberekeningsverzoeken 16, 17 en 18. De schriftelijke beantwoording hiervan heeft PostNL op 27 maart naar de ACM gestuurd.[30]

[23] Kenmerk ACM/UIT/448968.

[24] Kenmerk ACM/IN/377289, e-mail PostNL d.d. 7 februari 2018.

[25] Kenmerk ACM/IN/395354, kenmerk PostNL 18/PA/U/015.

[26] Kenmerk ACM/IN/395354, kenmerk PostNL 18/PA/U/015.

[27] Kenmerk ACM/IN/395505, e-mail PostNL 26 februari 2018.

[28] Kenmerk ACM/UIT/473782.

[29] Kenmerk ACM/IN/414286, kenmerk PostNL 18/PA/U/019.

[30] Kenmerk ACM/IN/414870, e-mail PostNL d.d. 27 maart 2018.

36. Op 28 maart 2018 heeft de ACM een concept herberekeningsverzoek naar PostNL gestuurd.[31] Dit bevat de herberekeningsverzoeken 20 en 21. Dit concept informatieverzoek is op 29 maart 2018 besproken. De definitieve versie van dit verzoek is op 30 maart 2018 naar PostNL verstuurd.[32]

37. Op 29 maart 2018 heeft PostNL een aangepast tarievenblad ingediend met daarin opgenomen de tarieven voor 2017 en 2018 van de verschillende wholesaletoegangsdiensten.[33]

38. Naar aanleiding van contact tussen de ACM en PostNL is besloten om herberekeningsverzoek 20 te laten vervallen.

39. Op 10 en 13 april 2018 vond overleg plaats tussen PostNL en de ACM over herberekeningsverzoek 21.[34]

40. Op 13 april heeft PostNL de volledige set met berekeningen opgeleverd waarin alle verzochte herberekeningen, met uitzondering van herberekening 20, zijn verwerkt.[35]

3.3 Consultatie ontwerpbesluit

41. Het ontwerpbesluit is op 14 mei 2018 ter consultatie voorgelegd. [PM] hebben in het kader van de consultatie een zienswijze ingediend. Van de resultaten van de consultatie doet de ACM verslag in Annex D van dit besluit.

4 Tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit

42. In dit hoofdstuk worden de voorschriften samengevat die zijn opgenomen in het Marktanalysebesluit[36] en die de ACM hanteert bij het beoordelen van het tariefvoorstel en het kostentoerekeningsysteem van PostNL.

4.1 Berekenen kostprijs per wholesale dienstcategorie[37]

43. Als eerste stap wordt de kostprijs bepaald voor de dienstcategorieën:
    - Wholesale Klein,
    - Wholesale Groot,
    - Wholesale Bijzonder, en

[31] Kenmerk ACM/UIT/493087.

[32] Kenmerk ACM/UIT/492781.

[33] Kenmerk ACM/IN/414876, kenmerk PostNL 18/PA/U/023.

[34] Zie onder andere de brief van PostNL d.d. 11 april met kenmerk 18/PA/U/027, kenmerk ACM ACM/IN/415144.

[35] Kenmerk ACM/IN/415242 en ACM/IN/415324 (brief PostNL d.d. 17 april), kenmerk PostNL 18/PA/U/028.

[36] Meer specifiek in paragraaf 5.4 van het Marktanalysebesluit.

[37] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.5 van het Marktanalysebesluit.

- Wholesale Brievenbuspakjes+.

44. Voor deze diensten mogen geen opzetkosten in de kosten worden opgenomen.

45. Bij het berekenen van de kostprijs voor de dienstcategorie Wholesale Gemengd dient PostNL:
    - eerst per gewichtstrap vast te stellen in welke verhouding per gewichtstrap Gemengd de stukken Klein, Groot en Bijzonder worden afgenomen. Dit op basis van de gerealiseerde volumes in 2016.
    - vervolgens de kostprijs per gewichtstrap te berekenen door de kostprijzen van Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder te hanteren in de volumeverhouding Klein, Groot, Bijzonder. Hier bovenop komt een opslag voor het opzetten van de poststukken.

46. De kostprijzen worden berekend op basis van aanlevering op de business balies van de sorteercentra. Voor het aanleveren van partijenpost op retaillocaties wordt een aparte kostenopslag berekend.

4.2 Uitgangspunten bij het toerekenen van kosten[38]

47. Bij de invulling van de kostentoerekening voor de wholesaletoegangsdiensten dient te worden aangesloten bij de toerekeningprincipes van het kostentoerekeningsysteem voor de Universele Postdienst (UPD).

48. Bij het toerekenen van de kosten dient te worden uitgegaan van de integrale kosten (ook wel aangeduid als *fully allocated costs*). Verder moet worden uitgegaan van de *top-down* kosten van PostNL.

49. De kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van het causaliteitsbeginsel. Dat betekent dat PostNL zowel de directe kosten als de indirecte gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten moet toerekenen op basis van de principes van *activity based costing*. Uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de toegangsdiensten mogen aan de dienst worden toegerekend.

50. De gemeenschappelijke kosten rekent PostNL toe op basis van omzet.

51. De gezamenlijke kosten van de basic service (zijnde niet 24-uursdiensten) kunnen op dezelfde wijze worden toegerekend als bij het bepalen van de kosten van de UPD. Dit houdt in dat PostNL het aandeel van de gezamenlijke kosten dat aan de *basic service* wordt toegerekend mag beperken tot dat deel van de kosten dat zou zijn gemaakt als de *basic service* vanuit een zelfstandige onderneming zou zijn aangeboden.

[38] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.6 van het Marktanalysebesluit.

4.3 Rendementsvergoeding[39]

52. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van PostNL geregistreerd en dienen daarom separaat te worden berekend.

53. Voor de berekening van de vermogenskostenvergoeding dient een *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) te worden gebruikt.[40] De WACC betreft een 'nominal pre-tax WACC', ofwel een nominale gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet vóór betalingen.

54. De vermogenskostenvergoeding komt in de plaats van de werkelijk betaalde rente en dividenden, die niet mogen worden meegenomen in de kostenbasis.

55. De toe te rekenen vermogenskosten zijn gelijk aan het in de gereguleerde diensten geïnvesteerd vermogen vermenigvuldigd met de WACC. Bij het waarderen van de activa dient te worden uitgegaan van de historische uitgaafprijs en niet van de actuele waarde van de activa.

4.4 Bepalen van de wholesaletarieven[41]

56. De berekende kostprijzen komen in beginsel overeen met de voor de desbetreffende dienstcategorie te hanteren wholesaletarieven.

57. Het is PostNL echter toegestaan om de kostprijzen voor de wholesaletoegangsdiensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder (als groep) te ontmiddelen. Dit wil zeggen dat PostNL voor elke binnen de wholesaletoegangsdienst categorieën onderscheiden gewichtstrap een afwijkend wholesaletarief kan hanteren, mits het naar volume gewogen gemiddelde van de wholesaletarieven daarbij gelijk is aan de naar volume gewogen gemiddelde kostprijs. Ook is het toegestaan de kostprijzen voor de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd te ontmiddelen.

58. Bij het ontmiddelen dient PostNL een gewogen gemiddelde kostprijs te bepalen. Vanwege het ontbreken van volumegegevens dient PostNL de afzetgegevens over 2016 van alle 24-uurs partijenpostdiensten (niet zijnde UPD-diensten) in termen van volumes te transponeren naar de dienstcategorieën Klein, Groot, Bijzonder en Brievenbuspakjes+. De afzetgegevens moeten naar de logisch en objectief daarmee het meest corresponderende wholesale categorie en gewichtstrap worden getransponeerd.

59. De door PostNL toegepaste ontmiddeling dient logisch en consistent te zijn opgebouwd en mag geen discriminatie of anticompetitieve tariefstelling opleveren.

---

[39] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.7 en paragraaf 5.4.6 (randnummer 447) van het Marktanalysebesluit.

[40] De methode voor het bepalen van de WACC, alsmede de uitkomst daarvan is vastgelegd in het rapport van *The Brattle Group*. Dit rapport is bijgevoegd als Annex C van dit besluit.

[41] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.8 van het Marktanalysebesluit.

4.5 Meerjarige tariefregulering[42]

60. PostNL dient de gerealiseerde NEA-index, zoals gehanteerd voor de deelsector “fijnmazige distributie (collo)” te hanteren voor het indexeren van de op basis van het voorgaande kalenderjaar berekende wholesale tariefplafonds.

61. PostNL mag de wholesale kostprijzen berekenen aan de hand van de geprognosticeerde kosten- en volumeontwikkelingen over de reguleringsperiode van drie jaren.

62. Voor de berekening van de wholesaletarieven dient PostNL uit te gaan van de kosten uit 2016 en de geprognosticeerde kosten van 2020, tegen het prijsniveau dat gold in 2016.

63. Bij het prognosticeren van de kosten en de daarmee samenhangende volumes in 2020 dient PostNL rekening te houden met de door hem voorgenomen en redelijkerwijs te voorziene kostenbesparingen alsmede met beschikbare resultaten van onafhankelijk onderzoek naar de ontwikkeling van postvolumes.

64. In voorkomende gevallen kan de ACM besluiten om over te gaan op een methodiek van jaarlijkse vaststelling van de tarieven.

65. In onderstaande tabel is opgenomen op welke wijze de tariefplafonds voor de opeenvolgende jaren (2017-2020) in het Marktanalysebesluit worden vastgesteld:

Jaartal	Berekening tarief
2017	(kostprijs jaar$_{2016}$ + 1/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index$_{2016}$)
2018	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 2/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$)
2019	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 3/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$) x (1 + NEA index$_{2018}$)
2020	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 4/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$) x (1 + NEA index$_{2018}$) x (1 + NEA index$_{2019}$)

Tabel 1: Berekeningswijze tariefplafonds

4.6 Voorschriften bij de opgelegde tariefverplichting[43]

66. Het tariefvoorstel dient een gedetailleerde berekening en onderbouwing te bevatten, alsmede een gedetailleerde beschrijving van het toegepaste systeem van kostentoerekening (kostenrapportage).

67. PostNL mag de volgende kosten meenemen in de toerekening van de kosten aan de wholesaletoegangsdiensten:

[42] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.9. en 5.4.10 en 5.4.11.1 (randnummers 478 t/m 482) van het Marktanalysebesluit.

[43] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.11.1 en 5.4.11.2 van het Martkanalysebesluit.

- de directe kosten van de wholesaletoegangsdiensten;
- de gezamenlijke kosten van het netwerk dat wordt gebruikt voor de levering van de 24u-uurs partijenpostdiensten. Deze mogen naar rato van het gebruik worden toegerekend;
- de gemeenschappelijke kosten;
- de eventuele kosten die PostNL specifiek maakt om wholesaletoegang mogelijk te maken (ook wel aangeduid als wholesale specifieke kosten);

68. Indien de wholesale specifieke kosten een zodanig substantieel kostenbedrag vormen dat daarvan een significant effect uitgaat op de aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen wholesaletarieven, kan de ACM besluiten dat een proportioneel deel van de wholesale specifieke kosten dient te worden toegerekend aan de 24-uurs partijenpostdiensten van PostNL.

69. PostNL mag de volgende kosten in ieder geval niet meenemen:
    - kosten die uitsluitend verband houden met de retail activiteiten van PostNL, zoals marktbewerkingskosten;
    - kosten die uitsluitend verband houden met het verlenen van universele postdiensten;
    - kosten van de business balies, voor zover die niet gebruikt worden voor het verlenen van wholesaletoegangsdiensten;
    - de kosten van eventueel andere delen van het netwerk van PostNL die niet (geheel of gedeeltelijk) gebruikt worden voor het verlenen van wholesaletoegangsdiensten;
    - de kosten van het verlenen van niet-24uurs partijenpostdiensten (basic service);
    - de kosten van differentiële diensten, zoals de haal- en brengservice en de exploitatie van postbussen;
    - niet eerder genoemde kosten die uitsluitend verband houden met activiteiten die buiten de 24-uurs partijenpostdienst vallen;
    - de betaalde rentekosten en dividenduitkeringen.

70. Het tariefvoorstel moet vergezeld zijn van een accountantsverklaring. Uit deze verklaring dient te blijken dat de accountant heeft gecontroleerd en vastgesteld dat de berekeningen correct en volgens de voorschriften uit het Marktanalysebesluit zijn uitgevoerd en dat de gehanteerde data correct en volledig zijn en aansluiten bij de financiële administratie van PostNL.

4.7 Voorschriften voor het kostentoerekeningssysteem[44]

71. Het kostentoerekeningsysteem moet een overzicht bevatten waaruit blijkt dat de *input* van het systeem gelijk is aan de *output* van het systeem.

72. De verdeelsleutels die gebruikt worden bij het verdelen van directe en indirecte kosten dient PostNL toe te lichten en daarbij aan te geven waarom dit de best beschikbare verdeelsleutels zijn en op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels zijn onderbouwd.

[44] Voor een volledige beschrijving hiervan zie paragraaf 5.4.11.2.

73. Het kostentoerekeningssysteem dient consistent, transparant en navolgbaar te zijn.

5 Tariefvoorstel en kostenrapportage PostNL

74. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen een overzicht gegeven van het tariefvoorstel en het kostentoerekeningssysteem van PostNL. Dit tariefvoorstel en bijbehorende kostenrapportage heeft PostNL op 29 november 2017 bij de ACM ingediend, inclusief de rapportage over de accountantscontrole.

Kostenbasis

75. Als uitgangspunt voor het kostentoerekeningsysteem neemt PostNL de kostentoerekening aan de UPD en aan de niet-UPD 24-uursdiensten. Daarmee komt de methodiek voor kostentoerekening aan de totale groep niet-UPD 24-uursdiensten overeen met de methodiek voor het toerekenen van kosten aan de UPD. De uitzondering hierop zijn de marktbewerkingskosten[45], waarvan uit het Marktanalysebesluit volgt dat PostNL deze buiten beschouwing moet laten bij de kostentoerekening aan wholesale toegangsdiensten. De kosten van de “Basic services” bepaalt PostNL op basis van het zogenaamde **[vertrouwelijk:** [46]**]** volgens dezelfde methodiek als waarop de kosten van de UPD voor 2016 zijn bepaald.

76. PostNL maakt in zijn kostentoerekeningsmethodiek een onderscheid tussen VA-kosten[47] en VO-kosten[48]. PostNL stelt dat de directe kosten de VA-kosten zijn en dat de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten VO-kosten zijn.

77. Om tot een kostentoerekeningssyteem voor de wholesaletoegangsdiensten te komen, gaat PostNL uit van de totale groep niet-UPD 24-uursdiensten en de daarbij horende kosten. Daaruit verwijdert PostNL eerst de kosten van de niet-relevante 24-uursdiensten (diensten die geen gebruikmaken van het wholesaleaanbod). Ook corrigeert PostNL de proceskosten voor activiteiten waarvan de wholesalediensten niet of juist wel gebruikmaken. Dit betreft het verwijderen van kosten voor het aanleveren op retaillocaties, het verwijderen van kosten voor opzetten en een correctie van kosten voor een scan aan de deur bij de bezorging van Brievenbuspakjes+. Hieruit volgt de kostenbasis voor de berekening van de kostprijs in 2016 van de wholesaletoegangsdiensten.

Verrekenproducten

78. Binnen deze kostenbasis hanteert PostNL verschillende ‘verrekenproducten’. Deze dienen als hulpmiddel in het kostentoerekeningsysteem om de kosten van een (groep) product(en) te berekenen. PostNL gebruikt deze verrekenproducten intern bij het berekenen van de kosten van zakelijke 24-uurs partijenpostdiensten. Ook bij het berekenen van de wholesale

[45] Het sales-apparaat en algemene marketing kosten.

[46] **[vertrouwelijk:]**

[47] Verkeersafhankelijke kosten.

[48] Verkeersonafhankelijke kosten.

kostprijzen gebruikt PostNL deze verrekenproducten. Dit betreft de volgende verrekenproducten:

- Partijenpost Gemengd 24u (<50 stuks, 50-250 stuks en >250 stuks),
- Partijenpost Bankbrieven,
- Losse post Frankeermachine (btw-belast),
- Partijenpost Brieven/Direct mail 24u gesorteerd (tot 50.000 en >50.000),
- Partijenpost Periodieken 24u gesorteerd (tot 50.000 en > 50.000),
- Partijenpost Brievenbuspakjes+ gesorteerd 24u,
- Partijenpost Brievenbuspakjes+ ongesorteerd 24u,
- Partijenpost Periodieken 24u ongesorteerd,
- Partijenpost Brieven/Direct mail 24u ongesorteerd klein,
- Partijenpost Brieven/Direct mail 24u ongesorteerd groot, en
- Partijenpost Brieven/Direct mail 24u ongesorteerd bijzonder.

79. Elk verrekenproduct kent zijn eigen VA-kosten die gebaseerd zijn op de in 2016 gemeten kenmerken van de diensten, waaronder de verdeling van Klein, Groot en Bijzonder poststukken binnen dit (verreken)product. Omdat er een verschil zit tussen de kenmerken van zakelijke 24-uurs partijenpostdiensten en van wholesaletoegangsdiensten corrigeert PostNL de VA-kosten van de verrekenproducten om ze passend te maken voor de wholesaletoegangsdiensten. PostNL verwijdert daarom de kosten voor opzetten, collectie en niet door de wholesaletoegangsdiensten gebruikte businessbaliekosten verwijderd uit deze VA-kosten.

80. Vervolgens past PostNL nog een aantal correcties toe op de VA-kosten van de verrekenproducten. Zo voegt hij VA-kosten toe voor de verdeling van autobezorging en fiets/loopbezorging en de hoeveelheid bezorging van postbussen. Daarnaast corrigeert PostNL een aantal verrekenproducten die niet direct vergelijkbaar zijn met wholesaletoegangsdiensten zodat de kosten van de verrekenproducten zo veel mogelijk overeenkomen met de wholesaletoegangsdiensten. Dit betreft aanpassingen van de verrekenproducten van gesorteerd aangeleverde partijenpost, die een heel ander sorteerproces kent dan ongesorteerde partijenpost, alsmede aanpassingen voor de verwerking van losse frankeermachinepost.

Toewijzen van kostenbasis aan de wholesaletoegangsdiensten

81. De hierboven bepaalde kostenbasis wijst PostNL toe aan de afzonderlijke wholesaletoegangsdiensten Klein, Groot, Bijzonder en Brievenbuspakjes+ met behulp van een transponeringstabel. Per verrekenproduct is hierin de gerealiseerde afzet in 2016 opgenomen en de (gecorrigeerde) VA-kosten.

82. De VA-kosten van de wholesaletoegangsdienst Wholesale Brievenbuspakjes+ worden berekend als het gewogen gemiddelde van de VA-kosten van verrekenproducten Brievenbuspakjes+ gesorteerd 24u en Brievenbuspakjes+ ongesorteerd 24u. Deze worden gewogen met behulp van de afzetgegeven van beide verrekenproducten.

83. De VA-kosten van de wholesaletoegangsdiensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder worden berekend als de gewogen gemiddelde VA-kosten van alle relevante (verreken)producten. Ook hier vindt de weging plaats op basis van de

afzetgegevens. Voor de niet-homogene (verreken)producten wordt gebruik gemaakt van de gemeten volumeverdelingen over Klein, Groot en Bijzonder binnen deze niet-homogene verrekenproducten.

84. Vervolgens bepaalt PostNL voor alle wholesaletoegangsdiensten de integrale kosten per stuk door de VA-kosten per wholesaletoegangsdienst te vermeerderen met een generieke opslag voor VO-kosten. Deze generieke opslag is berekend als percentage van de verhouding tussen de totale VA- en totale VO-kosten in de in randnummer 77 beschreven kostenbasis voor de wholesaletoegangsdiensten.

85. De kostprijs van de toegangsdienst Wholesale Gemengd bepaalt PostNL door de individuele kostprijzen van de wholesaletoegangsdiensten Klein, Groot en Bijzonder te wegen met de in 2016 gemeten volumes binnen de 24-uursdienst partijenpost Gemengd. De post wordt bij de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd niet sorteermachineklaar aangeleverd. Om ervoor te zorgen dat deze post verwerkt kan worden in de sorteermachines moet deze daarom worden opgezet door PostNL. PostNL rekent hiervoor een opslag die ook op kosten gebaseerd is. Deze opslag heeft zowel een VA-component als een VO-component.

Wholesale specifieke kosten

86. De kostprijs wordt voor alle wholesaletoegangsdiensten verhoogd met wholesale specifieke kosten. Deze kosten bestaan in de kostenrapportage van PostNL uit operationele kosten en kosten van wholesaletoegang. De operationele kosten bestaan uit het (deels) opzetten van de dienst Wholesale Bijzonder, extra controles bij aanname op de business balie, een correctie voor type bezorgadressen (postbussen) en een correctie voor afwijkende geografische spreiding. De kosten van wholesaletoegang bestaan uit de implementatiekosten van toegang, de structurele kosten van toegang (waaronder de commerciële ondersteuning van wholesaletoegangsdiensten) en reguleringskosten.

Vermogenskosten

87. De vergoeding voor vermogenskosten wordt berekend als opslag op de kosten. Hierbij wordt de WACC gehanteerd die de ACM heeft voorgeschreven (van 4,60%). Voor het vaststellen van het geïnvesteerd vermogen hanteert PostNL de *Economic Profit* methode. Deze methode neemt de boekwaarde van het geïnvesteerd vermogen als uitgangspunt en past deze aan door het kapitaliseren van operating leases, aanpassing van afschrijvingen naar “economische afschrijving”, eliminatie van voorzieningen en het verkorten van de balans en het splitsen van liquide middelen. PostNL gebruikt als uitgangspunt de geconsolideerde jaarrekening van PostNL N.V. van waaruit het geïnvesteerd vermogen wordt toegerekend naar de relevante 24-uursdiensten. Het toegerekende geïnvesteerd vermogen wordt vervolgens vermenigvuldigd met de WACC en er worden kostprijseffecten bij opgeteld om tot de netto vermogenskosten te komen. Deze rekent PostNL toe aan de wholesaletoegangsdiensten in de vorm van een opslag op de eerder toegerekende kosten.

Aanlevering op Retail- of Aanpaklocatie

88. De kosten voor het aanleveren op een retaillocatie zijn, zoals beschreven in randnummer 77, verwijderd uit de kostenbasis. Voor de wholesale partijen die wel worden aangeleverd op een Retail- of Aanpaklocatie rekent PostNL een kostenopslag.

Prognoses

89. Tot slot maakt PostNL een prognose van de kostenbasis in 2020 om meerjarige tarieven te kunnen vaststellen. Voor de volumeprognose baseert PostNL zich hierbij op de gegevens uit de Marktmonitor Post, die worden geëxtrapoleerd naar 2020. Voor de kostenontwikkeling hanteert PostNL zijn eigen besparingsprogramma zoals dit is opgenomen in zijn interne business plan voor de jaren 2016 tot en met 2020. Hierbij corrigeert hij voor een klein aantal projecten die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de impact van de opgelegde AMM-regulering. Hierbij gaat hij tevens uit van de ervaring dat **[vertrouwelijk:**

]

6 Reacties Industry Group

90. Eind 2017 heeft een aantal postvervoerbedrijven uit de Industry Group schriftelijk gereageerd op de openbare versie van het tariefvoorstel van PostNL. Hieronder worden deze reacties samengevat weergegeven.

91. VSP en IP stellen in hun zienswijze dat de tarieven te hoog en niet kostengeoriënteerd lijken. De totale kosten die worden toegerekend aan 24-uurs postdiensten zijn volgens hen te hoog, omdat PostNL teveel kosten toerekent aan 24-uurs postdiensten en onnodig veel extra kosten creëert zonder dat het Marktanalysebesluit hiertoe aanleiding geeft. Dat er teveel kosten aan 24-uurs zakelijke post worden toegekend, blijkt volgens VSP en IP onder meer uit het relatief beperkte verschil met de openbare tarieven van PostNL die niet kostengeoriënteerd zijn. Ook zijn de verschillen met de bruto tarieven van niet-tijdkritische partijenpost volgens hen niet verklaarbaar aangezien de bezorging verhoudingsgewijs de duurste component is in de postverwerking/postvervoer. Hierover merken Cycloon Post, MSG en Businesspost op dat een aantal tarieven van de dienst Wholesale Groot te hoog is, omdat de tarieven in het openbaar aanbod van PostNL voordeliger zijn. Ook liggen de verhoudingen in de retailtarieven, waar Partijenpost Groot in de gewichtsklasse 0-20 goedkoper is dan Partijenpost Gemengd, anders dan bij de wholesaletarieven, waar dit precies andersom is.

92. Voorbeelden van extra kosten die PostNL heeft gecreëerd zijn volgens VSP en IP het wijzigingen van de gewichtsklassen, allerlei nieuwe aanlever- en andere voorwaarden, het uitrollen van omvangrijke sancties en bijbehorende omvangrijke controles die werkuren en uitvoering vragen.

93. Ook Sandd, Cycloon Post, EMCO groep, MSG, Businesspost en De Vos Diensten merken op dat gewichtsklassen in het wholesaleaanbod afwijken van de gewichtsklassen in de

zakelijke markt. Volgens Sandd is dit onredelijk en bovendien in strijd met het Marktanalysebesluit.

94. VSP en IP geven in hun reactie ook aan dat PostNL er ten onrechte vanuit gaat dat er extra kosten kunnen worden toegerekend aan 24-uurs wholesaletoegangsdiensten vanwege een afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering. Volgens VSP en IP kan PostNL deze kosten niet als wholesale specifieke kosten in rekening brengen, omdat deze kosten samenhangen met het aanbieden van een landelijk dekkend netwerk en niet specifiek zijn voor wholesaletoegangsdiensten.

95. VSP en IP geven aan dat de wholesaletarieven lager moeten worden om met PostNL te kunnen concurreren. Zeker bij grootzakelijke eindklanten is dit met deze wholesale tarieven volgens hen niet mogelijk. Ze menen dat dit in strijd is met randnummer 384 van het Marktanalysebesluit waarin is voorgeschreven dat het retailaanbod van PostNL repliceerbaar moet zijn op basis van afname van het gepubliceerde wholesaleaanbod.

96. VSP en IP geven in hun zienswijze aan dat er geen kortingen worden gegeven voor extra handelingen die verricht worden door postervoerbedrijven en die PostNL niet meer hoeft te doen. Tegelijkertijd krijgen postvervoerbedrijven ten onrechte nog wel kosten hiervoor berekend. Als voorbeeld geven ze de dienst Wholesale Gemengd waarvoor post in bundels moet worden aangeleverd. Wanneer deze post als Wholesale Gemengd sorteermachineklaar in bakken wordt aangeleverd, krijgen postvervoerbedrijven geen korting, maar ze betalen wel voor de handelingen bij de opzetterij van PostNL. Volgens VSP en IP lopen postvervoerbedrijven het risico dat met de eis om bundels te maken zij twee keer kosten moeten dragen: eerst om hun eigen personeel bundels te laten maken en vervolgens betalen ze via de tarieven aan PostNL de kosten voor het weer ontbundelen en opzetten.

97. Sandd merkt in zijn zienswijze op dat een afwijkende tariefstelling ten opzichte van de retailproducten in strijd is met het non-discriminatieverbod uit het Marktanalysebesluit. In de tweede plaats vraagt Sandd zich af hoe een dergelijk verschil zich verhoudt tot het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Aangezien PostNL heeft toegelicht dat de tarieven die hij hanteert ten aanzien van zijn zakelijke klanten deels onder en deels boven het wholesaletarief liggen, vraagt Sandd zich af of PostNL ten aanzien van zijn zakelijke klanten verlieslatende tarieven hanteert.

98. Sandd kaart in zijn reactie ook de volgende punten aan:
    - PostNL rekent de gemeenschappelijke kosten toe op basis van omzet. Volgens Sandd is dit een onjuiste verdeelsleutel.
    - Sandd is van mening dat PostNL uitgaat van een onjuiste en te brede invulling van het begrip ‘wholesale specifieke kosten’. Zo kan PostNL volgens Sandd eventuele kosten voor een afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering niet opnemen als wholesale specifieke kosten.
    - Volgens Sandd is het PostNL niet toegestaan om de reguleringskosten van de ACM door te berekenen aan postvervoerbedrijven.

7 Beoordeling kosten

7.1 Introductie

99. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of de door PostNL berekende kostprijzen (voor 2016 en 2020) en het daarvoor gehanteerde kostentoerekeningssysteem voldoen aan de in het Marktanalysebesluit opgenomen tariefverplichting en de daaraan verbonden voorschriften.

100. In de gevallen dat de ACM van oordeel was dat het gehanteerde kostentoerekeningssysteem niet voldeed aan de voorschriften van de tariefverplichting in het Marktanalysebesluit heeft de ACM een herberekeningsverzoek gedaan voor een aanpassing van het kostentoerekeningssysteem. Deze herberekeningen zijn genummerd van 1 t/m 21.[49] Deze herberekeningsverzoeken zien voornamelijk op aanpassingen van het kostentoerekeningssysteem en slechts in een enkel geval op het corrigeren van een foutieve berekening.

101. Vervolgens heeft de ACM, rekening houdend met de uitgevoerde herberekeningen, nogmaals beoordeeld of het kostentoerekeningssysteem en de daaruit voortvloeiende kostprijzen voldoen.

102. In dit hoofdstuk worden de volgende kosten en de wijze van toerekening beoordeeld:
- de directe kosten,
- de gezamenlijke kosten,
- de gemeenschappelijke kosten,
- de wholesale specifieke kosten,
- de kostprijsbepaling van Wholesale Gemengd,
- de opslagen aanlevering op Retaillocaties, en
- de kostprijsontwikkeling 2017- 2020.

103. Bij de beoordeling van de kosten wordt eerst de norm beschreven, daarna de invulling van PostNL en vervolgens per beoordelingspunt de overwegingen en analyse van de ACM. Hierin zijn ook (indien relevant) de zienswijzen van partijen betrokken. Indien sprake is van een verzoek tot herberekening, is dit expliciet opgenomen. Ten slotte zijn in paragraaf 7.10 de conclusies ten aanzien van de beoordeling van het kostentoerekeningssysteem opgenomen.

7.2 Directe kosten

7.2.1 Beschrijving norm

104. Zoals beschreven in randnummer 49 dienen de kosten, zo ook directe kosten, te worden toegerekend op basis van de principes van *activity based costing*. Directe kosten mogen

[49] Twee van deze herberekeningsverzoeken (nummer 2 en 19) komen niet als zodanig terug in dit besluit. Eén betrof namelijk een vrij open vraag naar een alternatief, wat in een later verzoek gespecificeerd is door de ACM. En de tweede betrof het doorrekenen van de eerder gevraagde herberekeningen in de projecties.

daarom uitsluitend worden toegerekend aan de wholesaletoegangsdiensten die de kosten veroorzaken. Kosten die niet gemaakt worden voor de wholesaletoegangsdiensten mogen niet hieraan worden toegerekend. Dit geldt voor de directe kosten van diensten die niet samenhangen met de wholesaletoegangsdiensten (zoals niet 24-uursdiensten, internationale postdiensten en aangetekende postdiensten) en directe kosten van processen waarvan wholesaletoegangsdiensten geen gebruik maken (zoals het collecteren van post, het opzetten van post en retail activiteiten).

7.2.2 Invulling door PostNL

105. PostNL stelt dat de kosten die variëren met het volume directe kosten zijn die direct worden toegerekend aan de verschillende diensten. Deze kosten worden door PostNL aangeduid als VA-kosten.[50]

106. Om de VA-kosten per stuk te kunnen bepalen voor de afzonderlijke wholesaletoegangsdiensten Wholesale Klein, Groot, Bijzonder en Brievenbuspakjes+ vertaalt PostNL de relevante 24-uursdiensten buiten de UPD die hij in de zakelijke markt levert naar deze wholesaletoegangsdiensten. Hiervoor is eerst bepaald welke 24-uursdiensten buiten de UPD als relevant worden gezien en welke als niet relevant. De niet relevante diensten en hun bijbehorende kosten haalt PostNL uit de kostenbasis voor wholesaletoegangsdiensten. Het gaat hierbij om de volgende diensten:
    - Poststukken aan antwoordnummers;
    - Internationale partijenpost (voor zover dit niet onder UPD valt);
    - Postvervoer met aanvullende diensten (zoals aangetekende post);
    - Vervoer van retouren (tegen betaling), op grond van artikel 12 Postwet 2009; en
    - Bezorging in postbussen via aparte dienst, op grond van artikel 13 Postwet 2009.

107. De overgebleven 24-uurs retaildiensten merkt PostNL aan als wel relevant. Van deze relevante retaildiensten, die corresponderen met de relevante verrekenproducten wordt per verrekenproduct beoordeeld met welke wholesale toegangsdienst deze correspondeert. De VA-kosten per stuk van de wholesaletoegangsdiensten Klein, Groot, Bijzonder en Brievenbuspakjes+ worden vervolgens bepaald door de VA-kosten per stuk van de relevante 24-uurs verrekenproducten te wegen op basis van de in 2016 geprognosticeerde aantallen.

108. Om de VA-kosten per stuk te berekenen voor de wholesaletoegangsdiensten worden de VA-kosten per stuk die opgenomen zijn in de verschillende deelproducten van de retaildiensten gecorrigeerd.
    - Ten eerste haalt PostNL alle opzetkosten, collectiekosten en (niet gebruikte) business balie kosten eruit.
    - Ten tweede worden de kosten gecorrigeerd voor een afwijkend percentage postbussenbelevering en afwijkend geografisch profiel van bezorging van postvervoerbedrijven. Dit wordt gedaan door parameters in de kostprijsmodellering te vervangen voor waarden die afkomstig zijn van specifieke metingen die PostNL in 2017 heeft uitgevoerd op de aangeleverde post van postvervoerbedrijven.

[50] De VA-kosten **[vertrouwelijk**: **]**, zo blijkt uit de invulling van PostNL beschreven in paragraaf 7.9.2. De ACM beoordeelt dit vervolgens in randnummer 286 en verder.

- Ten derde worden de kosten gecorrigeerd van verrekenproducten die gesorteerde postdiensten omvatten om deze te laten lijken op ongesorteerde postverwerking.
- Ten vierde worden de kosten gecorrigeerd van het verrekenproduct ‘losse frankeermachinepost’.
- Ten slotte worden de kosten voor bezorging van Brievenbuspakjes+ met scan aan de deur gecorrigeerd.

109. Voor het eerste punt geldt dat al deze proceskosten uit de kostenbasis worden gehaald. Wanneer echter toch gebruik wordt gemaakt van deze processen (bijvoorbeeld opzetten in het geval van Gemengd en Bijzonder en als een postvervoerbedrijf zijn post aanlevert op een retaillocatie) rekent PostNL hiervoor een separate op kosten gebaseerde toeslag. Deze kosten zijn opgenomen onder de wholesale specifieke kosten in paragraaf 7.5 en 7.7.

110. Voor het derde punt geldt dat de kosten van verschillende activiteiten van gesorteerde post, hetgeen post betreft die is voorgesorteerd per ‘sorteerrichting’ en daarom niet in de sorteermachine hoeft te worden gesorteerd, door PostNL eruit zijn gehaald en zijn vervangen door de sorteerkosten van ‘vergelijkbare’ ongesorteerde producten.

111. Voor het vierde punt geldt dat de kosten die zien op specifieke activiteiten voor de verwerking van machine-gefrankeerde losse post uit de proceskosten zijn gehaald.

112. De correctie van de kosten voor bezorging van Brievenbuspakjes+ wordt gedaan omdat de scan aan de deur in de loop van 2016 is geïmplementeerd door PostNL. Daardoor is deze nog niet opgenomen in de ‘standaard’ VA-kosten in 2016 en moet voor deze aanpassing worden gecorrigeerd.

113. In de kostenrapportage heeft PostNL de volgende VA-kosten per poststuk berekend voor de wholesaletoegangsdiensten:
    - Wholesale Klein: **[vertrouwelijk:]** ct/stuk
    - Wholesale Groot: **[vertrouwelijk:]** ct/stuk
    - Wholesale Bijzonder: **[vertrouwelijk:]** ct/stuk
    - Wholesale Brievenbuspakjes+: **[vertrouwelijk:]** ct/stuk

7.2.3 Beoordeling

114. Voorafgaand aan de beoordeling van de toerekening van de directe kosten merkt de ACM op dat PostNL er vanuit gaat dat de directe kosten van een dienst gelijk zijn aan de kosten die variëren met het volume van de dienst (de VA-kosten). Dit stemt niet overeen met de definitie van directe kosten in de Postregeling 2009 die als uitgangspunt dient voor de kostentoerekeningsprincipes aan de UPD en waar volgens randnummer 443 van het Marktanalysebesluit bij aangesloten moet worden. De ACM heeft het gebruik van deze kostendefinities reeds beoordeeld in het besluit waarin het Toerekeningsysteem van de UPD wordt beoordeeld.[51] De ACM heeft daar geconcludeerd dat de definities die PostNL hanteert voor directe en gezamenlijke kosten niet leiden tot een onjuiste toerekening van deze kosten. De ACM ziet geen reden om daar in onderhavig besluit vanaf te wijken.

[51] Zie randnummers 39 t/m 53 van het besluit van 14 september 2015 met kenmerk ACM/DTVP/2015/204888.

115. Bij de beoordeling van de directe kosten beschrijft en motiveert de ACM hierna de volgende beoordelingspunten:
    - Relevante retailproducten voor Wholesale Groot, Klein en Bijzonder,
    - Relevant retailproduct voor Wholesale Brievenbuspakjes+,
    - Activiteiten in VA-kosten, en
    - Correctie profielen postvervoerbedrijven.

116. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de directe kosten heeft berekend.

Beoordelingspunt: Relevante retailproducten Wholesale Klein, Groot en Bijzonder

117. Om tot de VA-kosten van de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder te komen, middelt PostNL de VA-kosten van verschillende 'relevante verrekenproducten', zoals beschreven in paragraaf 7.2.2. Omdat deze verrekenproducten niet volledig overeenstemmen met de desbetreffende wholesaletoegangsdienst, komen er hierdoor kosten van activiteiten bij die wholesaletoegangsdiensten terecht waar deze wholesaletoegangsdiensten geen gebruik van maken. De ACM acht deze benadering niet in overeenstemming met *activity based costing*.

118. De ACM is van oordeel dat de (verreken)producten moeten worden gekozen die het best aansluiten bij de wijze waarop ook wholesale producten gebruik maken van activiteiten. Andersoortige producten dient PostNL daarom hier niet mee te nemen. Zo is het gebruik van het netwerk voor gesorteerde post een compleet ander proces dan dat van de wholesale producten, met ook heel andere kosten. Hetzelfde geldt voor frankeermachinepost. Dit is namelijk losse post die heel andere processen en activiteiten doorloopt dan de partijenpost van de wholesalediensten. **[vertrouwelijk:**

][52]

119. Om die reden heeft de ACM PostNL verzocht om een herberekening (nummer 13) uit te voeren voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder waarbij alle gesorteerde producten, de frankeermachine post **[vertrouwelijk:]** niet worden meegenomen bij het berekenen van de VA-kosten.

Beoordelingspunt: Relevant retailproduct Brievenbuspakjes+

120. PostNL gebruikt de gemiddelde kosten van de 'relevante retailproducten' *"Ptp Brievenbuspakje+ ges 24u"* en *"Ptp Brievenbuspakje+ ong 24u"* als benadering voor de VA-kosten van Wholesale Brievenbuspakjes+. Aangezien het wholesale aanbod Brievenbuspakjes+ bestaat uit ongesorteerde aanlevering is de gesorteerde variant echter geen geschikt product voor de bepaling van de kostprijs.

[52] De gemiddelde partijgrootte in 2016 van de 24u-partijenpost van postvervoerbedrijven bedroeg [**vertrouwelijk**:] stuks.

121. De ACM heeft PostNL daarom met een herberekeningsverzoek (nummer 3) verzocht om voor Wholesale Brievenbuspakjes+ uit te gaan van de kosten van het verrekenproduct *"Ptp Brievenbuspakje+ ong 24u".*

Beoordelingspunt: Activiteiten in VA-kosten

122. Van de 'relevante retailproducten' dient PostNL alleen de kosten van activiteiten toe te rekenen waar de wholesaletoegangsdiensten ook daadwerkelijk gebruik van maken. PostNL heeft hiervoor diverse correcties toegepast, zoals beschreven in randnummer 79.

123. De ACM heeft geconstateerd dat niet alle 'niet-relevante proceskosten' zijn verwijderd uit de kostenrapportage. Dit betreft het controleproces voor tellingen en wegingen (spiegelen), waarvoor PostNL eveneens wholesale specifieke operationele kosten heeft opgevoerd. Om te voorkomen dat deze kosten dubbel in de wholesaletarieven terecht komen, heeft de ACM PostNL verzocht in een herberekening (nummer 10) deze kosten voor wegen en partijcontrole te verwijderen uit de kostenbasis.

124. Ook heeft de ACM vastgesteld dat PostNL kosten heeft opgenomen voor jaarlijkse metingen ten behoeve van de jaarlijkse herijking van postvervoerbedrijven profielen (SCaB). Omdat een meerjarig tarief wordt vastgesteld zijn deze metingen echter niet aan de orde. De ACM heeft dan ook in een herberekeningsverzoek (nummer 8) verzocht deze kosten te verwijderen.

125. Verder heeft PostNL bepaalde kosten voor het controleren en tellen, alsmede het opzetten van Bijzonder opgenomen als wholesale specifieke kosten, om deze vervolgens als generieke kosten bij alle producten te tellen. Hiermee wordt niet voldaan aan het principe van *activity based costing*. Om de proceskosten per wholesale toegangsdienst zuiver te berekenen heeft de ACM PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 14) verzocht om de kosten voor opzetten Bijzonder alleen toe te rekenen aan Wholesale Bijzonder. Ook is in een herberekeningsverzoek (nummer 15) aan PostNL verzocht de operationele wholesale specifieke kosten 'controle en telling' apart op te nemen in de VA- en VO-proceskosten[53] per wholesale toegangsdienst.

Beoordelingspunt: Correctie profielen postvervoerbedrijven

126. PostNL maakt met de onderdelen 'afwijkend type bezorgadressen' en 'afwijkende geografische spreiding' onderscheid tussen de profielen van aangeleverde post van postvervoerbedrijven en de profielen voor alle klanten (retailklanten en postvervoerbedrijven gezamenlijk). Dit leidt tot een verhoging van de VA-kosten voor bezorging die toegerekend worden aan postvervoerbedrijven ten opzichte van de gehele groep klanten.

[53] Met VO-proceskosten worden de VO-kosten bedoeld die een direct verband hebben met de VA-kosten, namelijk de proceskosten die voortkomen uit de verschillende productieprocessen, zoals collectie, sorteren, business balie, voorbereiden en bezorgen (zie ook randnummer 153).

127. Volgens PostNL leidt het specifieke bezorgprofiel van postvervoerbedrijven tot hogere kosten die gedekt zouden moeten worden door de tarieven. Zo stelt PostNL dat postvervoerbedrijven meer poststukken aanleveren met straatadressen aan dan andere klanten van PostNL, wat duurder is dan bezorging van poststukken in postbussen. Daarnaast leveren postvervoerbedrijven volgens PostNL meer post aan bestemd voor geadresseerden in buitengebieden, wat relatief duur is ten opzichte van bezorging in stedelijke gebieden.

128. VSP en IP geven in hun gezamenlijke zienswijze aan dat het betrekken van een afwijkend bezorgprofiel van wholesalepost in de wholesale specifieke kosten niet terecht is. PostNL mag volgens VSP en IP geen extra kosten in rekening brengen voor het door PostNL gestelde afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering. Zij voeren aan dat dergelijke kosten samenhangen met het aanbieden van een landelijk dekkend netwerk en niet specifiek is voor de wholesale dienstverlening. Bovendien geven zij aan dat het Marktanalysebesluit geen ruimte voor PostNL biedt om deze specifieke kosten bij concurrenten in rekening te brengen.

129. De ACM wijst er op dat het aanbod van PostNL een toegangsdienst betreft voor de bezorging op *alle* adressen in Nederland. Het Marktanalysebesluit heeft immers betrekking op het vervoer van geadresseerde nationale brievenbuspost.[54] De specifieke samenstelling van de post (verdeling per postcodegebied of de verhouding van straatadressen/postbussen) is daarbij geen voorwaarde voor de afname van de dienst. De retailorganisatie van PostNL maakt bovendien gebruik van dezelfde wholesaletoegangsdienst, namelijk bezorging in heel Nederland. PostNL doet voorkomen alsof de retailorganisatie van PostNL gebruik maakt van een andere dienst, maar dat is niet het geval. De aangeboden wholesaletoegangsdiensten zijn op dat vlak dus gelijk aan de door PostNL aan zijn zakelijke klanten aangeboden retaildiensten. Ook impliceert PostNL met deze profielen dat zowel al zijn zakelijke klanten als alle postvervoerbedrijven homogene groepen zijn, terwijl zij onderling verschillen in hun profielen. Zo zullen de regionale (kleinere) postvervoerders een andere bezorgprofiel kennen dan de grote (nationale) aanbieders (zoals Van Straaten Post), en zullen bepaalde postvervoerders wel gebruik maken van de mogelijkheid om post voor postbussen zelf te bezorgen, maar anderen juist niet. Ook zakelijke klanten kenmerken zich door individueel verschillende profielen. Zo zijn er zakelijke klanten die bijvoorbeeld gebruik maken van regionale aanbieders voor hun lokale postvervoer en de overige post aanbieden aan PostNL. In theorie zou PostNL dus voor elke zakelijke klant een bezorgprofiel kunnen vaststellen. Echter, in zijn prijsstelling voor zakelijke klanten hanteert PostNL geen prijs die gebaseerd is op de bezorgprofielen van de specifieke klant. De ACM ziet daarom ook geen reden om dit wel toe te staan bij postvervoerders. Uiteindelijk is het de totale afname van al deze afnemers die de totale kosten van deze dienst bepaalt. Deze totale kosten dienen dan ook per afgenomen product (per poststuk) te worden toegerekend.

130. De ACM concludeert dat het onderscheid in dergelijke profielen in strijd is met de non-discriminatieverplichting die is gekoppeld aan de toegangsverplichting uit het Marktanalysebesluit.

[54] Zie randnummer 100 in het Marktanalysebesluit.

131. Alle poststukken van de afgenomen dienst krijgen zo dezelfde bezorgkosten toegerekend, onafhankelijk van waar de post precies in Nederland naartoe wordt gestuurd en door wie deze post wordt aangeboden. Alle afnemers van deze dienst (zowel postvervoerbedrijven als zakelijke klanten) dragen zo in gelijke mate bij aan de (totale) bezorgkosten. Bovendien verdient PostNL zo ook de kosten die hij voor de bezorging maakt terug en dekken de tarieven, in tegenstelling tot wat PostNL beweert, wel degelijk de kosten.

132. Gelet op het bovenstaande oordeelt de ACM dat PostNL geen correctie mag doorvoeren voor de profielen van postvervoerbedrijven, in dit geval specifiek ten aanzien van het percentage postbusbezorging en de geografische spreiding van bezorging. De ACM heeft PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 9) verzocht dit aan te passen.

7.2.4 Conclusie directe kosten

133. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem bij de bepaling van de directe kosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoegangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit:
    - Relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder;
    - Relevant retailproduct voor Wholesale Brievenbuspakjes+;
    - Activiteiten in VA-kosten; en
    - Correctie profielen postvervoerbedrijven.

134. Voor elk van deze bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient bij het toerekenen van de gezamenlijke kosten aan de wholesaletoegangsdiensten de gezamenlijke kosten te hanteren die volgen uit de door PostNL verstrekte herberekeningen.

7.3 Gezamenlijke kosten

7.3.1 Beschrijving norm

135. Zoals beschreven in randnummer 49 dienen alle kosten, zo ook de indirecte, gezamenlijke kosten, te worden toegerekend op basis van de principes van *activity based costing.* Gezamenlijke kosten van het netwerk die worden gebruikt voor de levering van 24-uurs partijenpostdiensten mogen daarom uitsluitend naar rato van het gebruik worden toegerekend aan de wholesaletoegangsdiensten. PostNL dient hierbij aan te sluiten bij de toerekeningsprincipes van het kostentoerekeningssysteem van de UPD.

7.3.2 Invulling door PostNL

136. PostNL stelt dat gezamenlijke kosten, kosten zijn die niet direct toerekenbaar zijn maar die wel worden veroorzaakt door het postvervoersysteem en de beschikbaarheid daarvan. Deze kosten rekent PostNL zo mogelijk toe aan diensten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van de kosten. Indien dit niet mogelijk is, rekent hij ze toe op basis van een indirect verband dat steunt op vergelijkbare kostenstructuren.

137. Om te komen tot de gezamenlijke kosten voor 24-uursdiensten buiten de UPD volgt PostNL dezelfde systematiek als in het kostentoerekeningsysteem voor de UPD. Dit houdt in dat:

(1) gezamenlijke kosten die specifiek voor de UPD gemaakt worden, ook wel overservice genoemd, volledig worden toegerekend aan de UPD. Deze kosten worden bepaald door een vergelijking van het wettelijke servicekader met het servicekader dat PostNL zou bieden zonder UPD-verplichting. Ook worden de reguleringskosten die de UPD met zich meebrengt in deze stap toegerekend.
(2) gezamenlijke kosten die gemaakt worden voor niet-24-uursdiensten aan deze dienstverlening worden toegerekend. Daarbij wordt uitgegaan van een bedrijfsmodel waarin klanten op maandag t/m vrijdag post kunnen aanleveren ten behoeve van bezorging op dinsdag, donderdag en zaterdag. Hiervoor is een systeem gehanteerd waarin de totale kosten van deze dienstverlening worden gemodelleerd alsof deze stand-alone zouden worden uitgevoerd in een apart postvervoersysteem. De daadwerkelijke VA-kosten worden van deze gemodelleerde totale kosten afgehaald waarna de aan de niet-24-uursdiensten toe te rekenen VO-kosten overblijven.[55]
(3) gezamenlijke kosten van diensten die niet tot het postvervoer behoren[56], maar wel door PostNL met hetzelfde postvervoersysteem geleverd worden, aan deze diensten worden toegerekend. De gezamenlijke kosten van deze diensten worden bepaald door een rechtstreekse analyse naar de herkomst van de kosten.
(4) gezamenlijke kosten die samenhangen met de Kerst- en Nieuwjaarspost worden niet in de kostenmodellering bepaald. Dit is omdat deze diensten alleen gedurende drie weken in december worden geleverd en in die periode een piekbelasting veroorzaken. De gezamenlijke kosten van deze periode (3/52e deel van het jaartotaal) worden naar rato van het begrote volume toegerekend aan Kerst- en Nieuwjaarpost en de 24-uursdiensten.
(5) marktbewerkingskosten worden buiten beschouwing gelaten in de bepaling van de aan de verschillende wholesaletoegangsdiensten toe te rekenen kosten van de reguliere bedrijfsvoering.
(6) gezamenlijke kosten die overblijven na bovenstaande stappen zijn de gezamenlijke kosten van de operationele processen en van de overhead van de 24-uurs dienstverlening. Deze worden aan de UPD en de overige 24-uursdiensten toegerekend op basis van een analyse van het gebruik dat beide categorieën maken van productiemiddelen.

138. Nadat PostNL op bovengenoemde wijze de gezamenlijke kosten van zakelijke 24-uursdiensten heeft bepaald, worden deze gecorrigeerd voor niet-relevante 24-uursdiensten en niet-relevante proceskosten.

139. Vervolgens neemt PostNL het totaal van gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten (beoordeeld vanaf randnummer 149) en drukt deze uit als een percentage VO-kosten ten opzichte van de VA-kosten. Door de VA-kosten per stuk van de toegangsdiensten Wholesale Klein, Groot, Bijzonder en Brievenbuspakjes+ te vermeerderen met het

[55] Ook de daadwerkelijke VA-kosten worden aan deze diensten toegerekend.

[56] Deze diensten noemt PostNL ook wel Differentiële diensten. Dit betreft met name de verspreiding van ongeadresseerde stukken, het op een straatadres afleveren van post die aan een postbus is geadresseerd en het ophalen van te verzenden post bij een klant.

percentage VO-kosten dat op deze wijze is bepaald, berekent PostNL de totale kosten per stuk voor deze wholesaletoegangsdiensten.

140. PostNL heeft voor het totaal aan (relevante) VO-kosten **[vertrouwelijk:]** opgenomen in de kostenrapportage. Hiermee wordt de verhouding tussen VO- en VA-kosten bepaald op **[vertrouwelijk**: **]**%. Op basis hiervan worden de volgende VO-kosten[57] per wholesaletoegangsdienst toegerekend:
    - Wholesale Klein: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk
    - Wholesale Groot: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk
    - Wholesale Bijzonder: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk
    - Wholesale Brievenbuspakjes+: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk

7.3.3 Beoordeling

141. Voorafgaand aan de beoordeling van de toerekening van de gezamenlijke kosten merkt de ACM op dat PostNL er vanuit gaat dat de gezamenlijke kosten gelijk zijn aan de kosten die niet variëren met het volume (de VO-kosten). Dit stemt niet overeen met de definitie van gezamenlijke kosten in de Postregeling 2009 die als uitgangspunt dient voor de kostentoerekeningsprincipes aan de UPD en waar volgens randnummer 443 van het Marktanalysebesluit bij aangesloten moet worden. De ACM heeft het gebruik van deze kostendefinities reeds beoordeeld in het besluit waarin het Toerekeningsysteem van de UPD wordt beoordeeld.[58] De ACM heeft daar geconcludeerd dat de definities die PostNL hanteert voor directe en gezamenlijke kosten niet leidt tot een onjuiste toerekening van deze kosten. De ACM ziet geen reden om daar in onderhavig besluit vanaf te wijken.

142. Bij de beoordeling van de gezamenlijke kosten gaat de ACM nader in op de volgende beoordelingspunten:
    - Toerekening post “Commerciële overhead”, en
    - Toerekening VO-gezamenlijke kosten als generieke opslag.

143. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de gezamenlijke kosten heeft berekend.

Beoordelingspunt: toerekenen post “Overhead Commercie”

144. PostNL heeft een post “Overhead commercie” van **[vertrouwelijk:]** miljoen euro opgenomen in de VO-gezamenlijke kosten voor de relevante niet-UPD 24-uursdiensten. De ACM heeft hierover vragen gesteld aan PostNL. In de beantwoording hiervan geeft PostNL aan dat deze kostenpost bestaat uit de resterende commerciële overheadkosten na uitsluiting van de marktbewerkingskosten. Dit zijn kosten voor onder andere directie, projecten en reorganisatiekosten binnen de commerciële organisatie PostNL. Deze kosten worden niet specifiek voor retailproducten of voor een verkoopkanaal gemaakt en vallen derhalve niet in de marktbewerkingskosten van de verkoopkanalen. Daarmee vallen ze volgens PostNL ook niet onder de retailkosten, waarvan de ACM heeft bepaald dat PostNL ze niet mag opnemen in de kostenrapportage (zie ook randnummer 69).

[57] Dit betreft gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten.

[58] Zie randnummers 39 t/m 53 van het besluit van 14 september 2015 met kenmerk ACM/DTVP/2015/204888.

145. De ACM is van oordeel dat de wijze waarop dergelijke kosten toegerekend worden aan de wholesaletoegangsdiensten conform het beginsel van *activity based costing* dient plaats te vinden. Dergelijke generieke commerciële activiteiten dienen zoveel mogelijk te worden toegerekend op basis van de (reeds toegerekende) kosten van commerciële activiteiten, die wel aan de producten zijn toegerekend.

146. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM nadere vragen gesteld en PostNL gevraagd een herberekening uit te voeren (nummer 20) waarin de kosten worden toegerekend op basis van de marktbewerkingskosten. Dit is het totaal van de retail marktbewerkingskosten (die geen onderdeel uitmaken van de wholesale kostenbasis) en de vergelijkbare kosten die PostNL maakt voor postvervoerbedrijven (marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven, zie ook randnummer 199).

147. PostNL heeft hierop aangegeven dat deze kosten in hun initiële berekening conform de kostentoerekening in de UPD zijn toegerekend. Verder lichtte PostNL toe dat een groot deel van deze kosten een meer generiek karakter heeft waardoor er een minder sterk verband is met de marktbewerkingskosten dan de ACM doet voorkomen. Verder blijkt uit de overgelegde berekening dat er geen materieel verschil uit de door ACM verzochte herberekening voortkomt.

148. De ACM is van oordeel dat PostNL zijn kosten zo veel mogelijk moet toerekenen volgens het beginsel van *activity based costing*. Welke verdeelsleutel het beste is, is echter een vraag waar geen zwart-wit antwoord op bestaat zodat discussie hierover mogelijk is. In dit geval blijkt er onder de streep geen materieel verschil te bestaan tussen de door PostNL voorgestelde methode en de verzochte herberekening van de ACM. Bovendien sluit deze methode aan bij de toerekeningprincipes van de UPD kostentoerekening. Om die reden ziet de ACM geen aanleiding om de door PostNL gehanteerde methode af te keuren. PostNL hoeft daarom de gevraagde herberekening niet door te voeren in zijn kostentoerekeningsysteem.

Beoordelingspunt: Toerekening VO-gezamenlijke kosten als generieke opslag

149. De wijze waarop PostNL de kosten van de UPD en de Basic service afsplitst van de totale kosten komt overeen met de kostentoerekeningsprincipes van de UPD, zoals voorgeschreven door de Postregeling 2009. Echter, bij het toerekenen van de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten aan de wholesaletoegangsdiensten wijkt PostNL af van deze principes.

150. PostNL hanteert namelijk, zoals genoemd in randnummer 84, een generieke opslag voor VO-kosten die PostNL berekent uit de verhouding tussen het totaal van de VO-kosten (inclusief gemeenschappelijke kosten) en het totaal van de VA-kosten. Alle wholesaletoegangsdiensten krijgen zo hetzelfde percentage VO-kosten toegewezen. Hier wijkt PostNL dus af van de toerekeningprincipes van de UPD waarbij PostNL de

gezamenlijke kosten toerekent op basis van een analyse van het gebruik van productiemiddelen.[59]

151. Uit de antwoorden op aanvullende vragen van de ACM aan PostNL blijkt dat de werkelijke VO-opslag verschilt per deelproces, zodat ook de afzonderlijke retailproducten verschillende VO-opslagen kennen. Doordat deze retailproducten gebruikt worden om de kosten voor de wholesale producten te herleiden, geldt automatisch ook voor de wholesaleproducten dat ze verschillende VO-opslagen kennen. Door de keuze van PostNL voor een generieke opslag in het onderhavige kostentoerekeningssysteem dragen sommige wholesaleproducten echter een groter deel van de VO-kosten dan zij werkelijk gebruiken en andere juist minder.

152. De ACM stelt vast dat deze benadering niet strookt met de principes van *activity based costing,* waarbij uitsluitend de kosten die direct of indirect veroorzaakt worden door de dienst mogen worden toegerekend. De ACM heeft PostNL daarom met een herberekeningsverzoek (nummer 1) verzocht om de VO-kosten per wholesaleproduct op basis van de UPD toerekeningsprincipes en de principes van *activity based costing* toe te rekenen in plaats van met een generieke VO-opslag. De ACM heeft in een later herberekeningsverzoek (nummer 16) de methodiek gedetailleerd beschreven die PostNL dient te hanteren voor de toerekening van de VO-kosten. Deze methodiek is in de volgende randnummers weergegeven.

153. De ACM stelt vast dat er drie typen VO-kosten bestaan binnen de kosten van PostNL. Om te beginnen zijn er VO-kosten die een direct verband hebben met de VA-kosten, namelijk de proceskosten die voortkomen uit de verschillende productieprocessen, zoals collectie, sorteren, business balie, voorbereiden en bezorgen. Deze kosten duidt de ACM aan als VO-proceskosten. Daarnaast zijn er VO-kosten die minder (direct) verband hebben met de productiekosten, bijvoorbeeld de kostenpost “Overhead Productie”. Deze duidt de ACM aan als VO-gezamenlijke kosten. Tot slot zijn er de gemeenschappelijke kosten, die de ACM aanduidt als VO-gemeenschappelijke kosten. In feite volgt ACM hier het onderscheid dat PostNL zelf ook maakt, met als verschil dat elke kostensoort ook als zodanig wordt gelabeld.

[59] Hierbij worden in lijn met dezelfde kostendrijvers en allocatiesleutels die gebruikt worden in de toerekening van de VA-kosten, de operationele VO-proceskosten per activiteit toegerekend op basis van het gebruik dat diensten van de activiteiten maken. De overige operationele VO-proceskosten die niet rechtstreeks vanuit het gebruik volgen en de overheadkosten worden naar rato van alle reeds toegerekende proceskosten toegerekend.

154. De VO-proceskosten hangen direct samen met de VA-kosten, met als verschil dat ze niet direct meebewegen met volumedalingen. Feitelijk vormen de VA-kosten en VO-proceskosten gezamenlijk de (totale) proceskosten per product.

155. Vervolgens moeten de VO-gezamenlijke kosten per product worden toegerekend op basis van reeds toegerekende proceskosten. Om tot een juiste toerekening van de VO-gezamenlijke kosten te komen is het van belang dat PostNL onderscheid maakt tussen de VA- en VO-proceskosten voor retailproducten en VA- en VO-proceskosten voor wholesaletoegangsdiensten. Deze verschillen namelijk van elkaar en bepalen dan ook in welke mate gezamenlijke kosten worden toegerekend aan retailproducten en aan wholesale producten.

156. Hierbij dient PostNL *alle* relevante proceskosten voor 24-uurs retaildiensten op te nemen, inclusief collectie en opzetten en business baliekosten. Het principe van *activity based costing* brengt namelijk met zich mee dat alle reeds toegerekende kosten – dus alle VA- en VO-proceskosten per product - dienen te worden meegenomen bij het toerekenen van de gezamenlijke kosten. Voor de retaildiensten betekent dat dus dat collectiekosten, opzetkosten en business baliekosten hierin meegenomen moeten worden, terwijl dat bij wholesaletoegangsdiensten niet het geval is omdat de genoemde processen daarbij niet worden gebruikt.

157. Ook voor de wholesaletoegangsdiensten dient PostNL *alle* relevante proceskosten op te nemen, inclusief de wholesale specifieke operationele kosten voor het opzetten van Bijzonder en de wholesale specifieke kosten ‘controle en telling’ (zie ook randnummer 125). Tegelijkertijd moeten alle niet-relevante proceskosten, zoals hierboven genoemd, juist worden verwijderd uit de VA- en VO-proceskosten van de wholesaletoegangsdiensten.

158. Ook bij het toerekenen van de VO-gezamenlijke kosten aan de niet-relevante 24-uursdiensten (zoals post voor antwoordnummers) dient PostNL deze methodiek te volgen.

7.3.4 Conclusie gezamenlijke kosten

159. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem bij de bepaling van de gezamenlijke kosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoegangsdiensten op het punt van de “Toerekening VO-kosten als generieke opslag” niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit.

160. PostNL heeft op verzoek van de ACM hiervoor een herberekening uitgevoerd. De gezamenlijke kosten die hieruit volgen, dienen door PostNL te worden gehanteerd bij de toerekening aan de wholesaletoegangsdiensten. De ACM concludeert dat PostNL daarmee bij de toerekening van gezamenlijke kosten voldoet aan de voorschriften uit de tariefverplichting.

7.4 Gemeenschappelijke kosten

7.4.1 Beschrijving norm

161. Onder gemeenschappelijke kosten worden kosten verstaan die niet direct met de gezamenlijke productie van diensten samenhangen, ook wel generieke overhead. Zoals beschreven in randnummer 49 dienen kosten, zo ook gemeenschappelijke kosten, te worden toegerekend op basis van de principes van *activity based costing.* Gemeenschappelijke kosten mogen daarom uitsluitend worden toegerekend aan de toegangsdiensten die de kosten (mede) veroorzaken.

162. De invulling hiervan, zoals ook is toegepast bij de UPD, is dat deze gemeenschappelijke kosten worden toegerekend op basis van omzetwaarde. Dit is ook opgenomen als verplichting in randnummer 450 van het Marktanalysebesluit.

7.4.2 Invulling door PostNL

163. PostNL stelt in zijn tariefvoorstel dat gemeenschappelijke kosten niet voortvloeien uit de levering van diensten en daardoor niet direct toerekenbaar zijn. PostNL rekent deze kosten toe aan categorieën van diensten, zoals Basic services, UPD en overige 24-uursdiensten, op basis van de omzet van deze categorieën van diensten. Samen met de gezamenlijke kosten schaart PostNL de gemeenschappelijke kosten onder de VO-kosten. De toerekening aan de wholesaletoegangsdiensten vindt plaats samen met de gezamenlijke kosten zoals beschreven in randnummer 139.

7.4.3 Zienswijze Industry Group

164. Sandd geeft in zijn zienswijze aan dat het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten naar omzetwaarde geen goede methode is voor het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten.

7.4.4 Beoordeling

165. PostNL presenteert in zijn kostentoerekeningssysteem de totale post aan VO-kosten en verbijzondert deze niet naar gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten. De ACM heeft PostNL verzocht de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten alsnog apart te specificeren en toe te lichten van welke (deel)producten de omzet is gehanteerd om gemeenschappelijke kosten toe te rekenen. Dit verzoek betrof geen herberekening maar een verduidelijking in de weergave van de gemeenschappelijke kosten.

166. Uit de door PostNL opgeleverde antwoorden volgt dat de gemeenschappelijke kosten (in 2016) naar omzetwaarde van de ‘relevante verrekenproducten’ zijn toegerekend aan de wholesaletoegangsdiensten. De ACM heeft dit gecontroleerd aan de hand van de omzetgegevens per dienst, waaruit per dienst een bepaald percentage van de totale omzet volgt. Deze percentages dienen overeen te komen met het deel van de gemeenschappelijke kosten dat de diensten dragen. De ACM heeft kunnen vaststellen dat dit inderdaad het geval is en concludeert daarom dat PostNL bij de toerekening van gemeenschappelijke kosten voldoet aan de voorschriften uit de tariefverplichting.

167. Ten aanzien van de stelling van Sandd – het hanteren van de omzetwaarde is geen goede methode voor het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten – merkt de ACM op dat

in randnummer 450 van het Marktanalysebesluit staat voorgeschreven: *"dit houdt in dat PostNL in het kader van de wholesale toegang de gemeenschappelijke kosten toerekent op basis van omzet"*. De discussie of dit een juiste methode is maakt hierdoor geen onderdeel uit van de beoordeling van het tariefvoorstel van PostNL.

7.4.5 Conclusie gemeenschappelijke kosten

168. Het kostentoerekeningsysteem heeft op een juiste wijze de gemeenschappelijke kosten van de wholesaletoegangsdiensten in 2016 berekend. De in het tariefvoorstel van 29 november 2017 opgenomen gemeenschappelijke kosten zijn dus op de juiste wijze bepaald.

169. De enige noodzakelijke aanpassing die PostNL dient te hanteren, is het apart weergeven van deze gemeenschappelijke kosten per wholesaletoegangsdienst in de kostenrapportage.

7.5 Wholesale specifieke kosten

7.5.1 Beschrijving norm

170. Met wholesale specifieke kosten worden kosten bedoeld die PostNL specifiek maakt om wholesale toegang mogelijk te maken. Evenals voor bovengenoemde kostensoorten geldt voor de wholesale specifieke kosten dat de principes van *activity based costing* gevolgd moeten worden.

171. Doordat er in het Marktanalysebesluit voor gekozen is om de voortbrengingswijze van de wholesaletoegangsdiensten aan te laten sluiten bij de bestaande dienstverlening aan zakelijke klanten door PostNL verwacht de ACM dat deze kosten beperkt zijn. Indien echter sprake is van een zodanig substantieel kostenbedrag dat daarvan een significant effect uitgaat op de aan postvervoerbedrijven in rekening te brengen wholesaletarieven, kan de ACM alsnog besluiten dat een proportioneel deel daarvan dient te worden toegerekend aan de 24-uurs partijenpostdiensten van PostNL, teneinde een gelijk speelveld te waarborgen en PostNL te stimuleren deze kosten zo laag mogelijk te houden.[60]

7.5.2 Invulling door PostNL

172. Naast de hierboven beschreven kostenbasis leiden de specifieke verplichtingen en voorwaarden voor de wholesaletoegangsdiensten volgens PostNL tot additionele kosten, ook wel wholesale specifieke kosten. Hierbij onderscheidt PostNL operationele kosten en kosten die voortkomen uit het voldoen aan de toegangsverplichting, ofwel de kosten van wholesaletoegang.

173. PostNL rekent deze kosten terug naar kosten per stuk met behulp van het gerealiseerde totale volume 24-uurspost dat postvervoerbedrijven aanleverden in 2016 of, afhankelijk van de kostensoort, de gerealiseerde gemiddelde partijgrootte 24-uurspost van deze post in 2016.

[60] Randnummer 477 van het Marktanalysebesluit.

174. Onder operationele kosten schaart PostNL:
   (1) extra controles bij aanname op business balies,
   (2) opzetten van Wholesale Bijzonder,
   (3) de correctie voor afwijkend type bezorgadressen, afwijkende geografische spreiding en afwijkende aanlevering, en
   (4) de controle van juist gebruik van hulpmiddelen.

175. De correcties voor afwijkend type bezorgadressen en afwijkende geografische spreiding beoordeelt de ACM onder ‘directe kosten’ omdat dit is waar de correcties op zien. Zie hiervoor randnummer 126 en verder. Afwijkende aanlevering, waarmee PostNL doelt op de aanlevering op retail- en aanpaklocaties, beoordeelt de ACM in paragraaf 7.7.

176. Tot de kosten van wholesaletoegang rekent PostNL implementatiekosten van toegang, structurele kosten van toegang en reguleringskosten. Hiertoe rekent PostNL onder meer kosten van interne inzet en externe projectmatige en inhoudelijke ondersteuning ten behoeve van de implementatie van het wholesaleaanbod en voor de commerciële ondersteuning van wholesaletoegangsdiensten.

177. De toegerekende wholesale specifieke kosten aan de verschillende wholesaletoegangsdiensten bedragen:
   - Wholesale Klein/Groot/Bijzonder: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk
   - Wholesale Brievenbuspakjes+: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk
   - Wholesale Gemengd: **[vertrouwelijk:]** ct / stuk, waarvan **[vertrouwelijk:]** ct / stuk opzetkosten.

7.5.3 Zienswijze Industry Group

178. VSP en IP stellen in hun gezamenlijke zienswijze dat PostNL reguleringskosten niet dient op te nemen in de kostenbasis. Deze kosten dient PostNL zelf te dragen. Dit geldt volgens VSP en IP temeer nu PostNL allerlei niet noodzakelijke handelingen verricht waartoe het Marktanalysebesluit volgens hen geen aanleiding geeft. Ze stellen dat PostNL maatregelen neemt die ten nadele van postvervoerbedrijven de dominante positie van PostNL verstevigen en waarvoor ten onrechte de rekening ook nog bij postvervoerbedrijven wordt gelegd. Volgens VSP en IP is de stelling van PostNL dat uitsluitend andere postvervoerbedrijven baat hebben bij de toegangsverplichting ongegrond, omdat PostNL een gegarandeerd rendement krijgt en een comfortabele positie bezit die geen van zijn concurrenten heeft.

179. VSP en IP geven aan dat volgens hen het Marktanalysebesluit geen ruimte biedt om in de tarieven voor de categorie Wholesale Bijzonder kosten voor de opzetterij te verwerken. Bij deze dienst moet van PostNL de post worden gesplitst in twee stromen, namelijk poststukken dikker dan 15mm en “Overig”. Voor de stroom “Overig” brengt PostNL kosten voor de opzetterij in rekening. VSP en IP wijzen erop dat dit in strijd is met randnummer 439 van het Marktanalysebesluit. Ze stellen dat het voor postvervoerbedrijven extra werk vraagt om de categorie Wholesale Bijzonder op te splitsen in twee categorieën en dat dit een kostenvoordeel voor postvervoerbedrijven zou moeten meebrengen. In het voorstel van PostNL moeten postvervoerbedrijven de kosten voor het splitsen maken en ook betalen aan de kosten van de opzetterij bij PostNL.

180. VSP en IP merken in hun zienswijze op dat PostNL bij de introductie van het wholesaleaanbod extra controles heeft ingevoerd. De kosten hiervan worden in de kostenbasis voor de wholesaletarieven meegenomen. Ze stellen dat PostNL ineens allerlei controles en sancties in werking heeft gesteld die niet nodig werden bevonden toen PostNL zelf de kosten daarvoor had moeten dragen. Nu de kosten hiervoor bij concurrenten in rekening worden gebracht is het ineens nodig om omvangrijke controles vast te stellen, intensief te controleren en ook nog vergaande sancties op te leggen aan de postvervoerbedrijven. PostNL zou hier drie voordelen mee behalen. Allereerst worden de eigen bedrijfsrisico's van PostNL die voorheen bestonden volledig afgedekt. Ten tweede hoeft PostNL de kosten zelf niet te dragen van deze risicomijdende operaties. En ten derde drukken die kosten via de hogere tarieven wel op de concurrenten van PostNL die zo slechtere tarieven krijgen en ook aan concurrentiekracht inboeten. VSP en IP stellen dat dit het omgekeerde is van wat er met het Marktanalysebesluit is beoogd. Het Marktanalysebesluit biedt volgens VSP en IP geen grond voor PostNL om deze nieuwe controlemechanismen in werking te stellen en allerlei nieuwe kosten te maken en die te verwerken in de tarieven voor postvervoerbedrijven.

7.5.4 Beoordeling

181. Bij de beoordeling van de wholesale specifieke kosten gaat de ACM nader in op de volgende beoordelingspunten:
    - Reguleringskosten;
    - Kosten voor controle van juist gebruik van hulpmiddelen;
    - Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven;
    - Kosten voor extra controles bij aanname op business balies ;
    - Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten; en
    - Kosten voor opzetten Wholesale Bijzonder.

182. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de wholesale specifieke kosten heeft berekend.

Beoordelingspunt: Reguleringskosten

183. PostNL voert verschillende wholesale specifieke kosten op die volgens hem volgen uit de verplichtingen en voorwaarden voor de wholesaletoegangsdiensten. Hieronder schaart PostNL kostenposten die naar oordeel van de ACM te onderscheiden zijn naar daadwerkelijke wholesale specifieke kosten en reguleringskosten.

184. Ook VSP en IP wijzen er op dat PostNL geen reguleringskosten zou moeten opnemen in de kostenbasis.

185. De wholesale specifieke kosten bestaan uitsluitend uit de directe kosten die PostNL specifiek maakt om wholesaletoegang mogelijk te maken (zie ook randnummer 170). Dit zijn dus kosten die PostNL niet maakt voor het aanbieden van retaildiensten.

186. Naast wholesale specifieke kosten bestaan er reguleringskosten. Reguleringskosten bestaan uit twee soorten kosten, namelijk de directe kosten van de ACM en de nalevingskosten van de gereguleerde marktpartij (in dit geval PostNL). Nalevingskosten

zijn de kosten die PostNL zelf moet maken om aan de (wettelijke) verplichtingen te voldoen. Het regime van asymmetrische regulering (het opleggen van verplichtingen aan de dominante speler in de markt) maakt dat deze kosten – de nalevingskosten van de gereguleerde marktpartij – (asymmetrisch) gedragen moeten worden door PostNL. Deze kunnen dus niet worden doorbelast aan de afnemers van de wholesaletoegangsdiensten.

187. Dit is ook de staande praktijk in de (tarief) regulering van de telecomsector. Ook hier worden de nalevingskosten niet opgenomen in de wholesale tarieven. Dit uitgangspunt is expliciet beoordeeld en bevestigd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven.[61] Echter, in bijzondere gevallen kan sprake zijn van specifieke nalevingskosten, bijvoorbeeld voorzieningen in leveringssystemen, die ook worden ingericht ten behoeve van wholesale afnemers. In die gevallen, waar dus wholesale afnemers direct gebruik maken van faciliteiten voor de levering van de wholesaletoegangsdiensten, kunnen deze nalevingskosten worden meegenomen in de kosten van de wholesaletoegangsdiensten. De kosten die PostNL heeft opgevoerd als reguleringskosten zijn echter niet als zodanig aan te merken.

188. Hetzelfde geldt voor toezichtskosten van de ACM. Ook deze mag PostNL niet doorbelasten aan postvervoerbedrijven. Dit zijn namelijk kosten van de ACM die door alle postvervoerbedrijven, inclusief PostNL, gedragen worden doordat de ACM deze op basis van de omzet van postvervoerbedrijven verdeeld over deze bedrijven..

189. Gelet op het bovenstaande oordeelt de ACM dat PostNL alle posten behorend tot reguleringskosten niet mag doorbelasten aan postvervoerbedrijven. Specifiek geldt dit voor de posten software aanpassing en jaarlijkse beheerkosten, welke beide zien op het aanpassen van softwaresystemen zodanig dat voldaan wordt aan de *Chinese Walls* voorschriften van het Marktanalysebesluit. Met deze software aanpassingen wordt voorkomen dat ongeautoriseerde personen binnen PostNL toegang krijgen tot informatie van wholesale afnemers. De ACM kwalificeert deze kosten daarom als nalevingskosten en dus als reguleringskosten die niet aan de postvervoerbedrijven mogen worden doorbelast.

190. Hetzelfde geldt voor de post ‘dedicated inzet (structureel)’. PostNL heeft toegelicht dat deze post bestaat uit **[vertrouwelijk**: **]** toegewijde FTE’s die onder andere werken aan de beantwoording van vragen van postvervoerbedrijven bij additionele toegangsverzoeken, beantwoording van vragen van de ACM, en het waarborgen van de compliance met regulering. Daarnaast voert PostNL de vergelijkbare post ‘Inzet tariefregulering’ op. Hieronder schaart PostNL kosten die zien op het beoordelingsproces van het tariefvoorstel, waaronder het formuleren van zienswijzen en het beantwoorden van vragen van de ACM. Zowel ‘dedicated inzet (structureel)’ als ‘inzet tariefregulering’ zijn kosten die zien op het naleven van het Marktanalysebesluit. De ACM kwalificeert beide dus als reguleringskosten.

191. Ook de posten ‘inzet intern advies’ en ‘eenmalige kosten extern’ dienen als reguleringskosten gekwalificeerd te worden. Dit betreffen kosten voor bijvoorbeeld het helpen interpreteren van het Marktanalysebesluit, de accountantsverklaring die PostNL af

[61] Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 9 november 2012, kenmerk: ECLI:NL:CBB:2012:BY2811, paragraaf 6.9.2.

moet geven en de inhuur van juridische expertise. Dit zijn namelijk naar het oordeel van de ACM geen kosten die een directe relatie hebben met het aanbieden van de wholesaletoegangsdiensten. Het zijn daarom geen wholesale specifieke kosten, zoals PostNL suggereert, maar nalevingskosten.

192. Daarnaast voert PostNL de post 'Toezichtskosten ACM' op. Dit betreft toezichtskosten van de ACM waar alle geregistreerde postvervoerbedrijven op basis van hun omzet individueel aan bijdragen. PostNL mag de kosten die hij zelf in rekening krijgt niet alsnog via de wholesaletarieven doorberekenen aan postvervoerbedrijven. Deze horen ten laste te komen van PostNL zelf. Andere postvervoerbedrijven betalen hun deel van de toezichtskosten al rechtstreeks aan de ACM en dragen deze kosten ook zelf.

193. PostNL heeft toegelicht dat de post 'Beleidsoverleg' die hij opvoert onder wholesale toegang (structureel) dient om verzoeken van postvervoerbedrijven en gewenste aanpassingen van PostNL eenduidig te toetsen aan de richtlijnen van het Marktanalysebesluit. Ook dit valt naar oordeel van de ACM onder de nalevingskosten, en dus reguleringskosten, van PostNL. Hierbij merkt de ACM op dat bij de introductie van nieuwe diensten, die ook het gevolg kunnen zijn van verzoeken van wholesale afnemers, de (project) kosten van de implementatie hiervan kunnen worden opgenomen in het tariefvoorstel voor deze nieuwe diensten. Deze zullen dan te zijner tijd apart worden beoordeeld door de ACM.

194. De ACM heeft PostNL daarom met een herberekeningsverzoek (nummer 6) verzocht om bovengenoemde kosten buiten beschouwing te laten. Specifiek gaat het daarbij om de volgende kostenposten:

Reguleringskosten	Software aanpassing Jaarlijkse beheerkosten aanpassing Totaal dedicated inzet (structureel) Inzet tariefregulering Toezichtskosten ACM
Wholesale toegang (structureel)	Beleidsoverleg
Wholesale toegang (implementatie)	Inzet intern advies tot 1/12/2017 Eenmalige kosten extern

Beoordelingspunt: Kosten voor controle van juist gebruik van hulpmiddelen

195. PostNL voert de kosten voor "Hulpmiddelen auditor" op als wholesale specifieke kosten. PostNL gaat er bij de inschatting van deze kosten vanuit dat iedere postvervoerder (circa 80 unieke postvervoerbedrijven) minimaal **[vertrouwelijk:]** wordt bezocht door een "hulpmiddelen auditor". **[vertrouwelijk:]** PostNL acht deze controles noodzakelijk omdat postvervoerbedrijven de middelen van PostNL in hun eigen postproces kunnen gebruiken en daarvoor zijn deze hulpmiddelen niet bestemd.

196. Ook bij zakelijke afnemers voert PostNL controles uit, maar daar zet hij zijn eigen interne auditors voor in. Postvervoerbedrijven laten deze auditors van PostNL niet toe in hun

bedrijfsproces, zodat daarvoor een externe auditor wordt ingezet. Hierdoor zijn de kosten voor de externe auditor wholesale specifieke kosten.

197. De totale kosten van PostNL zijn interne auditors **[vertrouwelijk**: **]** euro, die PostNL inzet bij zijn zakelijke afnemers, zijn onderdeel van de totale gezamenlijke kosten en worden daardoor naar rato van reeds toegerekende kosten ook deels aan de wholesaletoegangsdiensten toegerekend. Dit zorgt echter niet voor een materieel effect op de kosten voor de wholesaletoegangsdiensten, namelijk **[vertrouwelijk**: **]** cent, waardoor de ACM van oordeel is dat er geen herberekeningsverzoek noodzakelijk is voor het verwijderen van de kosten van interne auditors.

198. Ten aanzien van de kosten van de externe auditors merkt de ACM het volgende op. Postvervoerbedrijven gebruiken de hulpmiddelen behalve voor wholesaletoegangsdiensten ook voor de aanlevering van andere diensten die zij afnemen. De externe auditor controleert het gebruik van de hulpmiddelen daarmee ook voor de andere diensten. Daarom acht de ACM het redelijk dat de kosten voor deze audits verdeeld worden over de totale volumes die postvervoerbedrijven aanleveren bij PostNL, in plaats van volledig aan de wholesaletoegangsdiensten. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 12) gevraagd om de kosten voor audits van hulpmiddelen toe te rekenen aan zowel de wholesale als aan de andere producten (zoals niet-24-uursdiensten, internationale post en aangetekende post) die postvervoerbedrijven afnemen, op basis van de volumeverdeling tussen deze diensten.

Beoordelingspunt: Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven

199. PostNL voert kosten op voor verschillende medewerkers van de wholesale afdeling en geeft aan dat deze functies volledig gericht zijn op de dienstverlening aan postvervoerbedrijven. Het totaalbedrag aan kosten bedraagt hiervan **[vertrouwelijk:]** miljoen in 2016. Deze kosten betreffen ook het gebruik en de aanpassingen van de commerciële leveringssystemen en support.

200. De ACM merkt op dat postvervoerbedrijven echter ook diensten afnemen naast het wholesaleaanbod. Om deze reden acht de ACM het redelijk dat de kosten van deze afdeling worden gedragen door de totale dienstverlening aan postvervoerbedrijven in plaats van door alleen de wholesaletoegangsdiensten. De ACM heeft PostNL met een herberekeningsverzoek (nummer 11) daarom verzocht om de marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven te verdelen naar omzetwaarde over wholesaletoegangsdiensten en andere diensten.

Beoordelingspunt: Kosten voor extra controles bij aanname op business balies

201. PostNL voert kosten voor het controleren en tellen van een wholesale partij op als wholesale specifieke kosten. PostNL voert daarnaast ook controles uit voor partijen van zakelijke klanten. Dit maakt onderdeel uit van de standaard werkwijze op de business balie.

202. Uit de antwoorden van PostNL op vragen van de ACM blijkt dat PostNL, naast deze wholesale specifieke kostenpost, de controlekosten voor partijen van zakelijke klanten

heeft opgenomen in de kostenbasis. PostNL kiest er echter voor om controles voor wholesale partijen anders in te richten dan de controle van partijen van zakelijke klanten.[62] Het is dan ook naar oordeel van de ACM onjuist om kosten voor beide controle types mee te nemen in de kostenbasis. Dit zorgt er bovendien voor dat kosten dubbel worden meegenomen.

203. Overigens vindt de ACM het, in tegenstelling tot VSP en IP, niet onredelijk dat PostNL kosten opvoert voor controles, mits deze kosten niet dubbel voorkomen in de kostentoerekening. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 10) verzocht om de controle- en tellingskosten voor partijen van zakelijke klanten uit de kosten voor de wholesaletoegangsdiensten te verwijderen (zie ook randnummer 123).

Beoordelingspunt: Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten

204. PostNL hanteert een tijdsvenster van drie jaar om de eenmalige implementatiekosten voor het wholesaleaanbod te verdelen en op jaarbasis vast te stellen. De keuze voor drie jaar motiveert PostNL met dat de reguleringsperiode drie jaar zou bedragen. Alhoewel artikel 13c van de Postwet 2009 voorschrijft dat de ACM uiterlijk binnen drie jaar nadat het Marktanalysebesluit in werking is getreden dient te besluiten of de verplichtingen in stand blijven, gewijzigd worden of worden ingetrokken, betekent dit volgens de ACM niet op voorhand dat de wholesaletoegangsdiensten voor slechts drie jaar geleverd worden.

205. Het hanteren van een tijdsvenster van drie jaar suggereert dat na deze drie jaar geen voordeel meer uit de implementatiekosten gehaald wordt. Volgens de ACM kunnen de wholesaletoegangsdiensten langer dan drie jaar geleverd worden en kan PostNL derhalve voor een periode van meer dan drie jaar economisch voordeel behalen uit de gemaakte implementatiekosten. De ACM houdt daarom, net als in andere sectoren, voor dit soort kosten vast aan een meerjarenvenster van vijf jaar.[63]

206. De ACM heeft PostNL met een herberekeningsverzoek (nummer 7) verzocht om voor het toerekenen van de eenmalige implementatiekosten een tijdsvenster te hanteren van vijf jaar in plaats van de opgenomen drie jaar.

Beoordelingspunt: Kosten voor opzetten Wholesale Bijzonder

207. PostNL voert kosten op voor het opzetten van de post in Wholesale Bijzonder.

208. VSP en IP geven aan dat volgens hen het Marktanalysebesluit geen ruimte biedt om in de tarieven voor de categorie Wholesale Bijzonder kosten voor de opzetterij te verwerken. Bij deze dienst moet van PostNL de post worden gesplitst in twee stromen, namelijk poststukken dikker dan 15mm en “Overig”. Voor de stroom “Overig” brengt PostNL kosten

[62] De invulling van de controles van wholesalepartijen is bepaald in het referentieaanbod.

[63] Zie ook Annex E.2.2.2 van het marktanalysebesluit ULL (Kenmerk OPTA/AM/2011/202886). Een voorbeeld hiervan uit de telecomsector is het tariefbesluit MDF-dienstinnovaties van 23 april 2015. In paragraaf 4.3.2 van dat besluit is de keuze van vijf jaar voor het meerjarenvenster toegelicht.

voor de opzetterij in rekening. VSP en IP wijzen erop dat dit in strijd is met randnummer 439 van het Marktanalysebesluit.

209. De ACM is van oordeel dat deze kosten kunnen worden opgevoerd door PostNL. Het is namelijk gebleken dat poststukken binnen de categorie Bijzonder zeer divers van aard zijn en door verschillende sorteermachines van PostNL worden verwerkt. Dit is ook de reden dat het sorteermachineklaar aanleveren van Bijzonder in het aanbod door PostNL is gesplitst in twee stromen. Voor de stroom die bestaat uit meerdere typen poststukken die over verschillende machines worden gesorteerd (zoals de SMX, SMO en SMC), wordt de verdeling naar de verschillende sorteermachines uitgevoerd door PostNL.

210. Alleen voor het deel “Overig” van de aangeleverde post (feitelijk de restcategorie Bijzondere poststukken) wordt door PostNL een opslag voor opzetten bij de kosten gerekend. Dit wordt op basis van een percentage-verdeling toegerekend aan de gehele partij Bijzonder.

211. Het klopt dat partijen zelf (extra) kosten moeten maken om de ‘Bijzonder’-post te splitsen in twee stromen, maar deze splitsing levert vervolgens ook een aanzienlijke kostenbesparing op bij PostNL die is verwerkt in de kostprijs voor Wholesale Bijzonder. Dit komt doordat slechts een deel van de partij Bijzonder nu moet worden opgezet. De andere stroom kan direct door de machine worden verwerkt waardoor op dit deel van de partij opzetkosten bespaard worden. Het splitsen van de partij zorgt er dus voor dat een deel van de partij direct door de machine kan worden verwerkt, zodat hiervoor geen opzetkosten worden gemaakt.

212. De ACM is dan ook van oordeel dat de door PostNL meegenomen opzetkosten voor een deel van de partij Wholesale Bijzonder is toegestaan. Het reflecteert namelijk de kosten die PostNL hiervoor daadwerkelijk maakt. Daarmee handelt PostNL dus niet in strijd met het Marktanalysebesluit, zoals VSP en IP suggereren.

7.5.5 Conclusie Wholesale specifieke kosten

213. De ACM oordeelt dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem bij de bepaling van de wholesale specifieke kosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoegangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit:
    - Reguleringskosten;
    - Kosten voor controle van juist gebruik van hulpmiddelen;
    - Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven;
    - Kosten voor extra controles bij aanname op business balies; en
    - Tijdsvenster eenmalige implementatiekosten.

214. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient voor het toerekenen van de wholesale specifieke kosten aan de wholesaletoegangsdiensten de wholesale specifieke kosten te hanteren die volgen uit de door PostNL uitgevoerde herberekeningen.

7.6 Kostprijsbeoordeling Wholesale Gemengd

7.6.1 Beschrijving norm

215. Bij het berekenen van de kostprijs voor de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd dient PostNL
   (1) eerst per gewichtstrap vast te stellen in welke verhouding per gewichtstrap Gemengd de stukken Klein, Groot en Bijzonder worden afgenomen. Dit op basis van de gerealiseerde volumes van Partijenpost Gemengd in 2016.
   (2) vervolgens de kostprijs per gewichtstrap te berekenen door de kostprijzen van Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder te hanteren in de volumeverhouding Klein, Groot, Bijzonder.
   (3) Hier bovenop komt een opslag voor het opzetten van de partij poststukken.

7.6.2 Invulling door PostNL

216. PostNL heeft voor het product Gemengd geen gegevens beschikbaar per gewichtstrap die de verdeling van Klein, Groot en Bijzondere stukken bevat. Wel heeft PostNL meetgegevens over de totale verdeling Groot, Klein en Bijzondere stukken voor alle Gemengde producten. Deze verhouding heeft PostNL gebruikt bij het berekenen van de gemiddelde kostprijs van Wholesale Gemengd.

217. Bij het indelen van de gewichtsklassen voor Wholesale Gemengd heeft PostNL aparte categorieën gehanteerd van 0-30gr, 30-50gr, 50-100gr, 100-350gr, 350- 500gr en 500-2000gr. Deze zijn afwijkend van de indeling van het retailproduct Partijenpost Gemengd.

218. Daarnaast heeft PostNL de opzetkosten berekend (VA+ VO-proceskosten) voor het opzetten van een Gemengde partij. Deze opslag bedraagt **[vertrouwelijk:]** ct/stuk.

7.6.3 Beoordeling

219. Bij de beoordeling van de kostprijsberekening van de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd gaat de ACM specifiek in op de volgende punten:
   - Het berekenen van de kostprijs per gewichtstrap.
   - Het hanteren van specifieke gewichtstrappen, afwijkend van retail.

220. De ACM beoordeelt deze punten gezamenlijk omdat ze met elkaar samenhangen.

221. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de kosten van de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd heeft berekend.

Beoordelingspunt: Berekening kostprijzen Gemengd per gewichtsklasse

222. PostNL heeft aangegeven geen beschikking te hebben over gegevens over de verdeling van de poststukken Klein, Groot en Bijzonder per gewichtsklasse van het product Partijenpost Gemengd. Daarnaast heeft PostNL afwijkende gewichtstrappen gebruikt dan degene die worden gehanteerd voor retail Partijenpost Gemengd.

223. De tariefverplichting schrijft voor dat PostNL eerst de kostprijzen van Wholesale Gemengd per gewichtstrap dient te bepalen op basis van de verdeling van de poststukken Klein, Groot en Bijzonder binnen een gewichtstrap. PostNL heeft gerekend met de gemiddelde verdeling tussen Klein, Groot en Bijzonder binnen de gehele productgroep Partijenpost gemengd. Hiermee wordt eigenlijk de gemiddelde kostprijs van het hele product bepaald.

224. Omdat PostNL ook de tarieven ontmiddelt (binnen de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd), wordt bij de tarieven wel rekening gehouden met de afzetverdeling per gewichtstrap. Daarmee ontstaat er dus ook een logisch en consistent tarievenbouwwerk, waarbij de gemiddelde kosten van Gemengd gelijk zijn aan de gewogen gemiddelde opbrengsten op basis van de ontmiddelde tarieven.

225. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de indeling in gewichtstrappen logisch en consistent is en niet leidt tot discriminatie van postvervoerbedrijven. De beoordeling van de gekozen gewichtstrap indeling wordt behandeld in paragraaf 8.1.4.

226. Dus hoewel PostNL niet letterlijk heeft voldaan aan de voorschriften van het Marktanalysebesluit voldoet de praktische invulling die hij hiervoor heeft gekozen, een gemiddelde kostprijsbepaling, in combinatie met ontmiddeling van de tarieven volgens de gewichtstrap indeling van het retailproduct Partijenpost Gemengd wel als alternatief.

7.6.4 Conclusie kostprijsbepaling Wholesale Gemengd

227. De ACM concludeert dat de materiële invulling die PostNL heeft gekozen door het berekenen van een gemiddelde kostprijs van de whosaletoegangsdienst Wholesale Gemengd, in combinatie met het ontmiddelen van het tarief op basis van de gewichtstrappenindeling vanuit het retailproduct Partijenpost Gemengd, een aanvaardbare invulling is van de voorschriften voor het berekenen van de kostprijs van de wholesaletoegangsdienst Wholesale Gemengd.

7.7 Opslagen aanlevering retaillocaties

7.7.1 Beschrijving norm

228. De toegangsverplichting in het Marktanalysebesluit geeft postvervoerbedrijven de mogelijkheid post aan te leveren op andere locaties dan op de businessbalie van een sorteercentrum van PostNL. In dat geval maakt PostNL meer kosten, bijvoorbeeld voor het transport naar de sorteercentra. Randnummer 442 van het Marktanalysebesluit schrijft voor dat PostNL de kostprijzen dient te verhogen met de kosten die worden gemaakt in die gevallen waarin partijenpost Wholesale Gemengd door een postvervoerbedrijf op een andere locatie wordt afgeleverd dan op de business balie van een sorteercentrum buszendingen. Deze verhoging vindt plaats met een opslag die op de kosten wordt gezet na de ontmiddeling van de tarieven.

7.7.2 Invulling door PostNL

229. De kostprijzen die in het voorgaande zijn behandeld, gelden voor aanlevering van partijenpost door postvervoerbedrijven op de business balies bij de sorteercentra van PostNL. Tegen een opslag is het mogelijk deze post aan te leveren op andere locaties,

namelijk de Retaillocaties en de Aanpaklocaties[64]. Voor aanbieding op deze locaties gelden andere openingstijden en een maximum volume dat aangeboden kan worden.

230. De Retaillocaties, waaronder postkantoren en business points, kennen volgens PostNL hogere kosten dan de Aanpaklocaties. Hierdoor zijn de opslagen voor deze locaties verschillend.

231. In het tariefvoorstel heeft PostNL de volgende kostenopslagen berekend:
- Kostenopslag voor Retaillocatie: **[vertrouwelijk:** **]**ct/stuk,
- Kostenopslag voor Aanpaklocatie: **[vertrouwelijk:** **]**ct/stuk.

7.7.3 Zienswijze Industry Group

232. Cycloon Post geeft aan dat er geen opslag zou moeten gelden voor het aanleveren op Retaillocaties en Aanpaklocaties.

7.7.4 Beoordeling

233. Het aanleveren van post op Retaillocaties of Aanpaklocaties brengt voor PostNL meer kosten met zich mee om de post te kunnen verwerken. De post wordt namelijk aangenomen, opgeslagen en vervolgens vervoerd naar de business balie op een sorteercentrum. De ACM acht het redelijk dat PostNL deze kosten in rekening brengt bij de postvervoerder en het Marktanalysebesluit schrijft ook voor dat hiervoor een opslag dient te worden gehanteerd. De ACM volgt de stelling van Cycloon dat er geen opslag zou moeten gelden dan ook niet.

234. Naar aanleiding van vragen van de ACM heeft PostNL toegelicht welke activiteiten er worden uitgevoerd bij het aanpakken en verwerken van de post op een Retaillocatie (bijvoorbeeld een Bruna winkel) en op een Aanpaklocatie. PostNL heeft toegelicht dat op een Retaillocatie partijen post worden overgedragen aan retailers, waarna deze ze registreren en vervolgens klaarzetten voor transport. De retailer ontvangt hiervoor een vaste vergoeding per partij. Op een Aanpaklocatie betreffen de handelingen uitsluitend de overdracht en het klaar zetten voor transport. Voor het transport koopt PostNL vervoersritten intern in bij andere bedrijfsonderdelen die deze deels weer inkopen bij externe bedrijven.

235. PostNL heeft tevens naar aanleiding van vragen van de ACM het verschil in kosten toegelicht tussen het aanleveren op een Retaillocatie en het aanleveren op een Aanpaklocatie. PostNL heeft aangegeven dat de kosten voor sluitritten vanaf retaillocaties vaste bedragen zijn die zijn omgerekend naar kosten per stuk op basis van het totaal aantal stuks dat volgens de begroting in sluitritten wordt vervoerd. Voor de aannamekosten op een Retaillocatie heeft PostNL aangegeven dat deze kosten per partij gelden en dat de kosten per stuk zijn berekend op basis van de gerealiseerde gemiddelde partijgrootte van het postvolume dat postvervoerbedrijven bij PostNL hebben aangeboden in 2016. Omdat in deze gemiddelde partijgrootte ook de partijen die op een business balie zijn aangeleverd zijn meegenomen, is de partijgrootte een overschatting waardoor de kosten per stuk zijn onderschat. De ACM acht deze toelichting aannemelijk.

[64] Ook wel aangeduid als expeditielocatie of hub.

7.7.5 Conclusie opslag retaillocaties

236. Op grond van voorgaande is de ACM van oordeel dat de bovengenoemde opslagen voor aanlevering op een Retaillocatie of Aanpaklocatie juist zijn berekend.

7.8 Vermogenskosten

7.8.1 Beschrijving norm

237. De toe te rekenen vermogenskosten zijn gelijk aan het in gereguleerde diensten geïnvesteerd vermogen vermenigvuldigd met de WACC, zoals ook beschreven in paragraaf 4.3. In een in opdracht van de ACM opgesteld rapport heeft *The Brattle Group* de WACC berekend op 4,60%.[65] Deze dient PostNL te gebruiken in zijn berekening van vermogenskosten.

238. De ACM heeft T*he Brattle Group* gevraagd haar te adviseren over de hoogte van de WACC. *The Brattle Group* dient hierbij rekening te houden met de methode die de ACM voor al haar WACC-berekeningen hanteert. Deze methode schrijft onder meer voor dat het *Capital Asset Pricing Model* (CAPM) moet worden toegepast en hoe een aantal parameters specifiek moeten worden berekend.[66] Voor een aantal onderdelen van de WACC methode voor de 24-uurs zakelijke post was nog geen precieze invulling geformuleerd. *The Brattle Group* heeft de ACM op deze punten geadviseerd. De ACM is van oordeel dat de WACC op de best mogelijke manier is geschat en neemt daarom de adviezen van *The Brattle Group* over. Daarmee onderschrijft de ACM de WACC die uit deze berekening volgt.

239. Het gebruik van de WACC vraagt ook om een vaststelling van de *regulatory asset base* (RAB). Voor het bepalen hiervan dient allereerst te worden bepaald welke activa in gebruik zijn voor de gereguleerde diensten. Dit geldt in de eerste plaats voor materiële vaste activa. Daarnaast kan worden bezien of er ook een vergoeding nodig is voor immateriële activa, maar alleen in zoverre deze werkelijk zijn geactiveerd op de balans van de jaarrekening en alleen voor zover ze feitelijk in gebruik zijn ten behoeve van 24-uurs niet-UPD diensten.[67] Vervolgens dienen deze activa die in gebruik zijn voor gereguleerde diensten te worden gewaardeerd. Dit dient te gebeuren op basis van de historische uitgaafprijs.[68]

7.8.2 Invulling door PostNL

240. PostNL bepaalt allereerst welke activa gebruikt worden door de niet-UPD 24-uursdiensten. PostNL gebruikt hierbij de jaarrekening van PostNL N.V. als startpunt. Vervolgens worden de activa eerst toegerekend aan “Mail in Nederland” en daarna aan de diensten in scope. De term ‘in scope’ verwijst hier naar de relevante niet-UPD 24-uursdiensten (zoals ook beschreven in paragraaf 7.2.2.) Hierbij steunt PostNL op het UPD kostentoerekeningssysteem. Wanneer sprake is van toerekening van activa aan diensten

[65] Rapport *The Brattle Group*, zie Annex C.

[66] Bij de parameters waar dit voor geldt verwijst *the Brattle Group* in zijn rapport naar de ACM methode.

[67] Zie ook randnummer 1138 van het Marktanalysebesluit.

[68] Zie ook randnummer 447 van het Marktanalysebesluit.

door middel van verdeelsleutels, worden dezelfde verdeelsleutels gebruikt als bij de toerekening van de operationele kosten.

241. PostNL hanteert voor de waardering van de RAB het basisjaar 2016 en berekent de RAB door middel van de *Economic Profit* methode. PostNL gebruikt deze methode omdat het Marktanalysebesluit volgens hem geen specifieke definitie van geïnvesteerd vermogen geeft. De *Economic Profit* methode is volgens PostNL geschikt om een overgang te maken van het boekhoudkundig rendement naar marktrendement. De *Economic Profit* methode neemt de boekwaarde van het geïnvesteerd vermogen als uitgangspunt. Daarop zijn volgens PostNL enkele aanpassingen nodig:
    - Het kapitaliseren van operating leases;
    - Aanpassing van afschrijvingen naar “economische afschrijving”;
    - Het elimineren van voorzieningen; en
    - Het verkorten van de balans en het splitsen van liquide middelen.

242. Deze aanpassingen hebben een effect op de hoogte van het geïnvesteerd vermogen en daarmee op de kostprijs. In de kostprijsrapportage komen al deze aanpassingen terug in de posten *‘Operating leases and rent’* en *‘Toepassing economische afschrijving’*. Het effect op de kostprijs komt voort uit de aanpassing in de afschrijvingskosten en de rentekosten van de operating leases.

243. Het toegerekende geïnvesteerd vermogen wordt vervolgens vermenigvuldigd met de WACC van 4,60%, waaruit de vermogenskosten volgen. Hier worden nog de hiervoor genoemde kostprijseffecten bij opgeteld om tot de netto vermogenskosten te komen. De netto vermogenskosten rekent PostNL toe aan de producten in de vorm van een opslag.

244. PostNL heeft in zijn kostenrapportage **[vertrouwelijk:]** miljoen aan netto vermogenskosten opgenomen voor 2016. Hetgeen overeen komt met een vermogensopslag op de kosten van **[vertrouwelijk:]** procent.

7.8.3 Zienswijze Industry Group

245. VSP en IP stellen in hun zienswijze dat PostNL afwijkt van randnummer 452 tot en met 456 van het Marktanalysebesluit door een eigen definitie te geven van de term "geïnvesteerd vermogen".

7.8.4 Beoordeling

246. Bij de beoordeling van de vermogenskosten maakt de ACM onderscheid tussen de beoordeling van de onderdelen van de RAB en de waardering van de RAB. De ACM beoordeelt hierbij specifiek de volgende punten:
    - Onderdelen RAB: Immateriële activa;
    - Onderdelen RAB: Operating lease; en
    - Waardering van de RAB: Het gebruik van de *Economic Profit* methode.

247. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de vermogenskosten heeft berekend.

248. Om de vermogenskosten te berekenen, dient PostNL de RAB te vermenigvuldigen met de WACC. Voor de methode van het vaststellen van de WACC verwijst de ACM naar de in Annex C opgenomen rapportage van *The Brattle Group*. De zienswijzen van partijen hierop zullen worden meegenomen in de consultatie van het ontwerp tariefbesluit. De ACM heeft de toepassing van de WACC door PostNL gecontroleerd, en heeft geconcludeerd dat PostNL de WACC op de juiste wijze toepast.

Beoordelingspunt onderdelen RAB: Immateriële activa

249. Naast materiële vaste activa rekent PostNL ook immateriële activa (software) toe aan de RAB. Zoals besproken in randnummer 239 is dit toegestaan als de immateriële activa werkelijk zijn geactiveerd op de balans en alleen zodra ze feitelijk zijn gebruikt ten behoeve van 24-uurs niet-UPD diensten.

250. PostNL heeft aan de ACM bevestigd dat de genoemde onderdelen in de RAB daadwerkelijk in gebruik zijn door de wholesaletoegangsdiensten. Ook blijkt uit de jaarrekening van PostNL dat de software daadwerkelijk geactiveerd wordt op de balans volgens de daartoe geldende regelgeving.[69]

251. De ACM acht deze software essentieel voor de bedrijfsvoering en opname in de RAB volgens bedrijfseconomische principes aanvaardbaar. De ACM is daarom van oordeel dat de software terecht is opgenomen in de RAB.

Beoordelingspunt onderdelen RAB: Operational lease

252. PostNL kapitaliseert de operational lease en stelt ter onderbouwing dat het kapitaliseren vanaf boekjaar 2019 verplicht is middels IFRS 2016[70]. Door deze aanpassing worden operational leases onderdeel van de RAB.

253. Momenteel is het echter niet verplicht om operational lease op te nemen in de balans. Ook PostNL doet dit niet in zijn boekhouding, blijkend uit het feit dat PostNL voor het kapitaliseren van operational lease een aparte aanpassing maakt in zijn kostentoerekeningssysteem. In plaats daarvan vallen kosten behorend bij operational lease onder operationale kosten zodat deze kosten terugkomen in de kostprijs. Gezien de kosten uit 2016 de basis zijn, waar de verplichting om operational lease te kapitaliseren niet geldt, hoort operational lease naar het oordeel van de ACM niet in de RAB.

254. De ACM heeft PostNL in een herberekeningsverzoek (nummer 5) verzocht om het kapitaliseren van operational lease niet toe te passen in de kostenrapportage, en deze posten (samenkomend in de totale post ‘Operating leases and rent’) dus te verwijderen uit

[69] Jaarrekening PostNL 2016, blz. 119.

[70] De International Financial Reporting Standards (IFRS) is een boekhoudkundige standaard voor jaarverslagen van bedrijven. Beursgenoteerde bedrijven in de EU zijn verplicht om op deze wijze te rapporteren. IFRS 2016 is de 2016 vastgestelde versie van deze standaarden.

de RAB. In plaats daarvan mogen de kosten van operational lease worden meegenomen als operationele kosten in de kostenbasis.

Beoordelingspunt waardering RAB: Het gebruik van de Economic Profit methode

255. In paragraaf 4.2.1 van de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem (bijlage 1) geeft PostNL aan het geïnvesteerd vermogen te bepalen op basis van de *Economic Profit* (EVA) methode. PostNL heeft toegelicht dat deze methode de activa waardeert volgens de formule: *historische uitgaafprijs – (herberekende) afschrijvingen = vermogenswaarde.* Hierdoor is volgens PostNL dus de historische uitgaafprijs het uitgangspunt, zoals ook voorgeschreven in het Marktanalysebesluit.

256. PostNL past echter vervolgens een wijziging toe op de afschrijvingen. Hierbij vervangt PostNL de boekhoudkundige afschrijvingen door “economische afschrijving”. PostNL wijkt zo dus af van zijn eigen boekhouding door de verwerking van de afschrijvingen over een andere levensduur toe te passen. Volgens PostNL is dit nodig om de WACC op een juiste manier toe te kunnen passen. De ACM ziet dit als een afwijking van de boekhoudkundige principes die PostNL in de rest van het bedrijf hanteert en vindt de *Economic Profit* methode derhalve niet passend. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 4) verzocht om de RAB te berekenen op basis van de historische uitgaafprijs in lijn met de boekhoudkundige principes, zijnde een lineaire afschrijving, die PostNL hanteert. Hierdoor komt de volledige post ‘Toepassing economische afschrijving’ te vervallen.

257. In reactie op het herberekeningsverzoek heeft PostNL aangegeven dat de lineaire afschrijvingsmethode die de ACM voorstaat geen rekening houdt met het daadwerkelijke economische gebruik, terwijl de WACC-methodiek dat naar de mening van PostNL wel vereist. Volgens de ACM is een dergelijke aanpassing niet nodig. Zij merkt op dat ook in andere sectoren een dergelijke aanpassing niet of slechts ten dele wordt toegepast. Zo maakt ook Schiphol gebruik van de lineaire afschrijvingsmethode. Alleen voor specifieke grote investeringen van meer dan 100 miljoen euro waarvan de vervaardigingsperiode meer dan een jaar duurt, en waarbij ten tijde van het investeringsbesluit wordt verwacht dat zich na ingebruikneming initiële overcapaciteit zal voordoen, past Schiphol de unuïteitenmethode toe.[71]

258. De ACM is daarom onverminderd van oordeel dat PostNL zijn RAB dient te waarderen op basis van de historische uitgaafprijs met lineaire afschrijvingen over de levensduur.

7.8.5 Conclusie vermogenskosten

259. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem ten behoeve van de bepaling van de vermogenskosten en het toerekenen hiervan aan de wholesaletoegangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit:
    - Onderdelen RAB: Operational lease;
    - Waardering RAB: Het gebruik van de *Economic Profit* methode.

[71] Dit volgt uit artikel 8, zevende lid, van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.

260. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient de berekening van de vermogenskosten op de door de ACM aangewezen wijze uit te voeren en de hieruit volgende vermogenskosten vervolgens toe te rekenen aan de wholesaletoegangsdiensten.

261. Hierbij merkt de ACM op dat de berekeningswijze van de vermogenskosten in 2016, zoals opgenomen in de herberekeningsverzoeken van de ACM, ook geldt voor de berekening van de vermogenskosten in 2020.

7.9 Kostprijsontwikkeling 2017- 2020

262. Bij de beoordeling van de kostprijsontwikkeling van de wholesaletoegangsdiensten worden de volgende elementen van het tariefvoorstel en de kostenrapportage beoordeeld:
- Volumeontwikkelingen 2017 – 2020; en
- Kostenontwikkelingen 2017 – 2020.

7.9.1 Beschrijving norm

Volumeontwikkeling 2017 - 2020

263. PostNL dient een inschatting te maken van de volumeontwikkeling en de verwachte volumes in 2020. Hierbij dient PostNL rekening te houden met beschikbare resultaten van onafhankelijk onderzoek naar de ontwikkeling van postvolumes.

Kostenontwikkeling 2017 - 2020

264. PostNL dient van de kosten (genoemd in paragraaf 4.2) en de daarmee samenhangende volumes een prognose te maken voor 2020. Hierbij dient PostNL rekening te houden met de door hem voorgenomen en redelijkerwijs te voorziene kostenbesparingen alsmede met beschikbare resultaten van onafhankelijk onderzoek naar de ontwikkeling van postvolumes (zie ook 7.9.1).

7.9.2 Invulling door PostNL

Volumeontwikkeling 2017 - 2020

265. PostNL onderscheidt drie ontwikkelingen waar de ontwikkeling van het volume mee samenhangt:
- Ontwikkeling van het 24-uurs marktvolume.
- Ontwikkeling van het (retail)marktaandeel van PostNL in 24-uurs partijenpost.
- Ontwikkeling van het percentage eigen bezorging door postvervoerbedrijven.

266. PostNL gebruikt als bronnen voor deze ontwikkelingen het onderzoek van WIK[72] en de Post- en Pakkettenmonitor 2016 van de ACM. PostNL berekent het volume van de relevante 24-uursdiensten tot en met 2020 door een optelling te maken van het

[72] WiK Consult (2016), Future scenario developments in de the Dutch postal market.

marktaandeel van PostNL vermenigvuldigd met het marktvolume en van het resterende volume; het volume dat postvervoerbedrijven niet zelf bezorgen.

Kostenontwikkeling 2017 - 2020

267. PostNL baseert de kostenontwikkeling op de ontwikkeling van VA-kosten, VO-kosten, specifieke wholesalekosten en van de vermogenskosten.

268. **[vertrouwelijk:**

] VO-kosten geldt dat de ontwikkeling daarvan wordt beïnvloed door kostenbesparingsprogramma's die PostNL uitvoert.

269. Bij het bepalen van de kostenontwikkeling 2020 hanteert PostNL niet de daadwerkelijke geprognosticeerde besparingen, maar berekent PostNL in 2016 de verhouding tussen de totale vaste kosten van alle diensten (UPD, Basic Service en 24U NUPD) en de totale besparing in 2016 van **[vertrouwelijk:]** miljoen. Deze bedraagt in 2016 **[vertrouwelijk:]** procent. Om de kostprijs is 2020 te berekenen veronderstelt PostNL een gelijk besparingspercentage in 2020 als in 2016 en past deze toe op de vaste kosten van de 24-uurs niet-UPD diensten in 2020.

270. Bij deze uitkomst telt PostNL een extra besparingspost in 2020 van **[vertrouwelijk:]** miljoen die bestaat uit **[vertrouwelijk**:
]. Verder voert PostNL twee besparingsprojecten op die vanwege de regulering van toegang niet kunnen worden gerealiseerd. Deze projecten betreffen **[vertrouwelijk**:
]. Deze niet te realiseren besparingen bedragen in totaal **[vertrouwelijk:]** miljoen. De uitkomst van de vaste kosten van de 24-uurs niet-UPD diensten in 2020 worden dus gecorrigeerd met **[vertrouwelijk**: **]** miljoen.

271. De totale kostenstijging in 2020 op basis van deze kostenbesparingen en volume ontwikkelingen bedraagt circa **[vertrouwelijk:]** ct/stuk.

272. Naar verwachting van PostNL zullen de wholesale specifieke kosten op hetzelfde niveau blijven als vastgesteld voor 2016. Een deel van deze kosten betreft een totaalbedrag per jaar. Deze kosten worden dus gedeeld door het volume om tot kosten per stuk te komen. Doordat PostNL voorspelt dat de wholesale volumes stijgen nemen de wholesale specifieke kosten per stuk dus af in de jaren tot en met 2020. Deze kostendaling betreft circa **[vertrouwelijk:]** ct/stuk in 2020.

273. PostNL bouwt bij de ontwikkeling van vermogenskosten voort op de *Economic Profit* methode (randnummer 239). PostNL geeft aan dat de netto vermogenskosten in 2020 in de eerste plaats beïnvloed worden door de ontwikkeling van het vermogen. Deze ontwikkeling voorspelt PostNL door uit te gaan van de historische ontwikkeling van dit vermogen in de afgelopen tien jaar, in combinatie met de opwaartse druk door toenemende automatisering en innovatie en neerwaartse druk door volumedalingen. Daarnaast worden de netto vermogenskosten beïnvloed door de ontwikkeling van de kosteneffecten als gevolg van de door PostNL gekozen definitie van het vermogen (zoals

toegelicht in randnummer 242). Hierbij gaat PostNL uit van de economische levensduur van activa. Deze toename van de vermogenskosten betreft **[vertrouwelijk:]** ct/stuk.

274. De totale kostenstijging in 2020 bedraagt daarmee in totaal circa **[vertrouwelijk:]** ct/stuk, ten opzichte van 2016. Dit betekent een jaarlijkse gemiddelde stijging van circa **[vertrouwelijk:]** ct/stuk op de kostprijzen van de wholesaletoegangsdiensten.

7.9.3 Zienswijze Industry Group

275. VSP en IP stellen in hun zienswijze dat de kostenstijging die PostNL projecteert te hoog is. De tariefontwikkeling van 2017 tot 2020 is volgens hen strategisch productontwerp. In 2018 stijgen de wholesaletarieven allemaal, en sommige in extreme mate, terwijl PostNL de retailtarieven uit het Openbare Tarievenboekje niet allemaal worden verhoogd. Als voorbeeld geven VSP en IP de dienst Wholesale Groot waar het tarief in de gewichtsklasse van 200-350 gram met 5,3% tot 13,2% wordt verhoogd, terwijl het retailtarief niet wordt geïndexeerd. De grote kostenstijging per jaar van de wholesaletarieven staat volgens VSP en IP niet in verhouding tot de beoogde compensatie tegen inflatie verhoogd en de krimp in de postmarkt. Ze stellen dat de stijging in de brievenbuspakjes en het feit dat PostNL hier het meeste voordeel van heeft, onvoldoende wordt meegewogen en dat de nadelen van de krimp op jaarbasis worden overschat. Postvervoerbedrijven dragen zo ten onrechte bij aan het verstevigen van de positie van PostNL, terwijl hun eigen concurrentiepositie verzwakt.

7.9.4 Beoordeling

Beoordelingspunt: Volumeprognoses

276. PostNL heeft voor zijn prognoses van de volumeontwikkeling uitsluitend gebruik gemaakt van externe bronnen. Zijn interne inschattingen laat hij volledig buiten beschouwing. De ACM heeft PostNL daarom verzocht zijn interne businessplannen voor zowel 2016-2020 als 2017-2020 op te leveren.

277. **[vertrouwelijk:**

]

278. Hieruit blijkt dat **[vertrouwelijk:**

]

279. Op basis hiervan heeft de ACM geoordeeld dat de inschattingen van volumes in 2020 een getrouw beeld geven en gehanteerd kunnen worden voor de bepaling van de kostenontwikkeling.

Beoordelingspunt: Kostenontwikkeling

280. Uit de analyse van de geactualiseerde Business plannen (2017-2020) blijkt dat de kostenbesparingsprogramma's in 2017 minder hebben opgebracht dan verwacht. Maar tegelijkertijd heeft PostNL zijn besparingsprogramma bijgesteld.

281. **[vertrouwelijk:**

]

282. Het hanteren van een constante besparingsfactor voor de totale kosten is naar het oordeel van de ACM geen goed uitgangspunt voor het berekenen van de kostprijs in 2020. Het daadwerkelijke percentage is namelijk niet constant, **[vertrouwelijk:**
] Daardoor zou dit percentage jaarlijks moeten stijgen.

283. De ACM heeft PostNL dan ook verzocht een herberekening (nummer 21) uit te voeren. Hierbij dient PostNL de exercitie die hij voor 2016 heeft gedaan opnieuw uit te voeren voor 2020 door de totale kosten opnieuw te berekenen voor alle diensten (UPD, Basic Service en 24U NUPD) op basis van BP2017. Vervolgens dient PostNL de vaste kosten te verminderen met de besparingen. Hieruit volgt dan een gemiddelde koststijging (in ct/stuk) voor de gehele portfolio. In dit herberekeningsverzoek is geen rekening gehouden met gewijzigde volume verhoudingen tussen de verschillende productgroepen. PostNL heeft daarom een alternatieve berekening voorgesteld.

284. **[vertrouwelijk:**

] Door het toerekenen van de volledige besparingen op basis van reeds toegerekende kosten sluit de door PostNL voorgestelde berekenwijze aan bij het beginsel van *activity based costing* en is dan ook naar oordeel van de ACM een geschikt alternatief.

285. Uit deze herberekening volgt dat de kostprijsstijging in 2020, gecorrigeerd voor inflatie, circa **[vertrouwelijk:]** ct/stuk bedraagt. Hetgeen overeenkomt met circa **[vertrouwelijk:]** ct/stuk per jaar.

Beoordelingspunt: Volume-afhankelijkheid van kosten

286. **[vertrouwelijk:**

] De ACM heeft PostNL gevraagd dit te verklaren.

287. PostNL heeft daarop geantwoord dat uit zijn ervaringscijfers blijkt dat **[vertrouwelijk**: **]** Daarom streeft PostNL ernaar om jaarlijks kosten zo veel te besparen dat de volumedaling kan worden opgevangen. Deze kostenbesparingen zien op alle kosten die niet met volume meebewegen, **[vertrouwelijk:** **]** Dit blijkt uit meerdere documenten uit de Business Plannen van PostNL.

288. De ACM acht de hierboven beschreven werkwijze, in het licht van de onderbouwing met ervaringscijfers en de Business Plannen die PostNL heeft gegeven, een redelijke methode voor het bepalen van de kostprijs in 2020.

7.9.5 Conclusie kostprijsontwikkeling 2017 - 2020

289. De ACM concludeert dat PostNL de volumeontwikkeling in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem mag blijven hanteren.

290. Op het punt van de kostprijsontwikkeling van de wholesaletoegangsdiensten is de ACM van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit.

291. Voor dit punt heeft de ACM verzocht een herberekening (nummer 21) uit te voeren. Daarmee dient PostNL voor de kostprijsberekening van de wholesaletoegangsdiensten in 2020 de kostprijzen te hanteren die volgen uit de door PostNL verstrekte herberekeningen.

7.10 Conclusie kostentoerekeningssysteem

292. De ACM is van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende kostentoerekeningssysteem ten behoeve van de bepaling van de kostprijs van de wholesaletoegangsdiensten op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit:
    (1) Generieke VO-opslag
    (2) Alternatieve selectie van relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder[73]
    (3) Selectie relevante retailproducten voor Wholesale Brievenbuspakjes+
    (4) EVA-methode
    (5) Operational lease
    (6) Reguleringskosten
    (7) Tijdsvenster van 3 jaar

[73] Hierin werd PostNL verzocht een alternatieve selectie relevante retailproducten te zoeken. Later, in herbekereningsverzoek 13, heeft de ACM specifiek benoemt welke retailproducten PostNL uit deze selectie moest halen.

(8) Metingen voor de herijking van postvervoerbedrijf profielen
(9) Het hanteren van postvervoerderprofielen
(10) Dubbele controle kosten
(11) Marktbewerkingskosten voor postvervoerbedrijven
(12) Kosten voor hulpmiddelen audits
(13) Selectie van relevante retailproducten voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder
(14) Kosten voor opzetten Wholesale Bijzonder
(15) Controle en telling kosten
(16) Toerekening van VO-gezamenlijk
(17) Gewichtsklassen
(18) Ontmiddeling
(19) Update projectie kostprijs 2020[74]
(20) Commerciële overhead
(21) Berekening projectie kostprijs

293. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM verzocht een herberekening uit te voeren. De berekeningen en de kostprijzen (2016 en 2020) die uit deze herberekeningen volgen dient PostNL te hanteren in zijn kostentoerekeningssysteem. Hierbij geldt een uitzondering voor herberekeningsverzoek 20, welke PostNL als enige niet hoeft toe te passen zodat hij voor wat betreft commerciële overhead mag blijven bij zijn initiële berekenwijze.

294. De ACM concludeert dat het kostentoerekeningssysteem van de PostNL met inachtneming van herberekeningsverzoeken 1 t/m 19 en 21 voldoet aan de in het Marktanalysebesluit gestelde voorschriften.

8 Beoordeling tarieven

295. In de voorgaande hoofdstukken is het kostentoerekeningssysteem en de daaruit volgende kostprijzen voor 2016 en 2020 van de wholesaletoegangsdiensten beoordeeld.

296. Naast het beoordelen van de kostprijzen stelt de ACM ook de tariefplafonds vast. Hierbij worden de volgende aspecten beoordeeld:
- De wijze van ontmiddelen van de tarieven, en
- Toepassing van de NEA-index voor meerjarige tarieven.

8.1 Ontmiddeling

8.1.1 Beschrijving norm

PostNL mag voor het bepalen van de tarieven op de kostprijzen een ontmiddeling toepassen. Dat wil zeggen dat PostNL voor elke binnen de Wholesale dienstcategorieën onderscheiden gewichtstrap een apart wholesale tarief kan vaststellen, mits het naar volume gewogen gemiddelde van de wholesaletarieven daarbij gelijk is aan de naar

[74] Dit verzoek betrof het verwerken van de eerder gevraagde herberekeningen (1 tot en met 18) in de projectie van de kostprijs voor 2020.

volume gewogen gemiddelde kostprijs. De ontmiddeling voor de dienstcategorie Wholesale Gemengd dient separaat plaats te vinden van ontmiddeling voor de dienstcategorieën Wholesale Klein, Groot en Bijzonder. Op die laatstgenoemde categorieën kan PostNL de ontmiddeling als groep toepassen. De mogelijkheid tot ontmiddeling is niet nodig voor Wholesale Brievenbuspakjes+, omdat deze categorie slechts één gewichtstrap bestaat met één tarief.

297. De door PostNL toe te passen ontmiddeling:
- dient logisch en consistent te zijn opgebouwd. Dat houdt bijvoorbeeld in dat een zwaarder (gemiddeld) gewicht hoger wordt getarifeerd dan een lichter (gemiddeld) gewicht en dat een groter formaat hoger wordt getarifeerd dan een kleiner formaat van hetzelfde gewicht, en
- mag geen discriminatie of anticompetitieve tariefstelling opleveren. Dit betekent dat de uit de ontmiddeling resulterende tarifering niet tot doel of effect mag hebben dat de mededinging wordt belemmerd. Dat is bijvoorbeeld het geval als deze gericht is op het benadelen van één of meerdere postvervoerbedrijven.

8.1.2 Invulling door PostNL

298. In het tariefvoorstel heeft PostNL de tarieven voor de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder en Wholesale Gemengd gedifferentieerd naar gewicht. Voor de dienst Wholesale Brievenbuspakjes+ is geen tariefdifferentiatie op basis van gewicht toegepast.

299. Om de volumes van de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder en Wholesale Gemengd voor 2016 te benaderen, hanteert PostNL een transitietabel waarin de volumes van retaildiensten worden vertaald naar deze wholesaletoegangsdiensten.

300. Voor de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot, Wholesale Bijzonder en Wholesale Gemengd heeft PostNL de volgende gewichtsklassen gebruikt: 0-30 gram, 30-50 gram, 50-100 gram, 100-200 gram, 200-350 gram en 350-2000 gram. Voor elke gewichtsklasse heeft PostNL bepaald hoeveel procent van het volume van de wholesaletoegangsdiensten hierbinnen valt.

301. Voor de diensten Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder tezamen en voor de dienst Wholesale Gemengd is het gewogen gemiddelde tarief op basis van het volume in 2016 volgens PostNL gelijk aan de kostprijs van deze twee categorieën. Volgens PostNL voldoen deze tarieven daarom aan het voorschrift in het Marktanalysebesluit dat de tarieven kostengeoriënteerd dienen te zijn.

8.1.3 Zienswijze Industry Group

302. VSP, IP, Sandd, Cycloon Post, EMCO groep, MSG, Businesspost en De Vos Diensten merken op dat in het wholesaleaanbod de eerste gewichtsklassen van 0-30 gram zijn. Dit wijkt af van de retail tariefstructuur van PostNL waar als eerste gewichtsklasse die van 0-20 gram wordt gehanteerd. Het tarief voor 0-30 gram is nu hoger dan dat het zou zijn geweest wanneer een staffel van 0-20 gram zou zijn gehanteerd. Volgens VSP en IP is hier daarom sprake van strategisch productontwerp, omdat zo de door

postvervoerbedrijven veel afgenomen gewichtsklasse 0-20 gram door de verschuiving van de gewichtsindeling een hogere kostprijs krijgt. Sandd noemt dit onredelijk en bovendien in strijd met het Marktanalysebesluit, omdat PostNL op grond daarvan gehouden is om zijn retailaanbod te repliceren. Door nu andere voorwaarden te hanteren handelt PostNL volgens Sandd in strijd met die bepaling.

303. Cycloon Post, MSG en Businesspost geven aan dat een aantal tarieven van de dienst Wholesale Groot te hoog zijn, omdat de tarieven in het openbaar aanbod van PostNL voordeliger zijn. Volgens Cycloon Post zouden de tarieven in het wholesale aanbod daarom naar beneden moeten worden bijgesteld.

304. Businesspost illustreert daarnaast dat de verhoudingen tussen de verschillende tarieven in het tarievenboekje 2018 en het wholesaleaanbod voor 2018 anders zijn. In het openbare tarievenboekje is de dienst Partijenpost Groot goedkoper dan de dienst Partijenpost Gemengd in de gewichtsklasse 0-20 gram (61,1 cent versus 66,8 cent). De dienst wholesale Groot is juist duurder dan de dienst Wholesale Gemengd in de laagste tariefstaffel (70,6 cent versus 55,7 cent).

8.1.4 Beoordeling

305. Bij de beoordeling van de ontmiddeling van de tarieven gaat de ACM nader in op de volgende beoordelingspunten:
    - Indeling gewichtstrappen, en
    - Ontmiddeling Klein, Groot en Bijzonder.

306. Voor het overige heeft de ACM een integrale beoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat PostNL op een juiste wijze de tarieven heeft ontmiddeld.

Beoordelingspunt: Gewichtstrappen

307. PostNL wijkt met de keuze voor de gewichtstrappen 0-30 gram, 30-50 gram, 50-100 gram, 100-200 gram, 200-350 gram en 350-2000 gram af van de gewichtstrappen die hij hanteert bij retaildiensten.[75] PostNL motiveert deze keuze door te stellen dat er **[vertrouwelijk**:
]

308. De ACM merkt echter op dat deze **[vertrouwelijk**:
]

309. De ACM vindt het, zoals zij ook heeft aangegeven in het Marktanalysebesluit, van belang dat er zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het retailaanbod. PostNL wijkt desondanks af van retail door onder andere de retail gewichtstrappen 0-20 gram en 20-30 gram samen te

[75] In retail gelden de volgende gewichtstrappen: 0-20, 20-30, 30-40, 40-50, 50-100, 100-200, 200-350, 350-500, 500-1000, 1000-2000. Zie ook: https://www.postnl.nl/Images/tarievenboekje-2018-postnl_tcm10-104897.pdf?version=2.

voegen tot 0-30 gram. Hierdoor wordt de duurdere 20-30 gram post samengevoegd met de goedkopere 0-20 gram. De post die postvervoerbedrijven aanleveren bij PostNL valt echter grotendeels (grofweg 90%) in de gewichtstrap 0-20 gram. Zij worden dus benadeeld door deze keuze van PostNL door het hogere tarief dat volgt uit deze samenvoeging van gewichtstrappen. Bovendien zorgt dit voor discriminatie van postvervoerbedrijven ten opzichte van zakelijke afnemers.

310. Daarnaast heeft de ACM in het Marktanalysebesluit bepaald dat de tarieven logisch en consistent moeten zijn opgebouwd, wat onder andere inhoudt dat een zwaarder (gemiddeld) gewicht hoger wordt getarifeerd dan een lichter (gemiddeld) gewicht.[76] PostNL rekent echter nu feitelijk hetzelfde tarief voor 0-20 gram en 20-30 gram. Dit wordt door de ACM gekwalificeerd als niet logisch en consistent.

311. De ACM heeft PostNL daarom in een herberekeningsverzoek (nummer 17) verzocht om bij het ontmiddelen van de tarieven aan te sluiten bij de gewichtstrappen die in de retail worden gehanteerd, zoals volgt uit het Interne Tarievenboekje voor de jaren 2017 en 2018.

Beoordelingspunt: Ontmiddeling Klein, Groot en Bijzonder

312. PostNL berekent direct de gezamenlijke gemiddelde kostprijs voor Klein, Groot en Bijzonder, zonder eerst de kostprijs van de individuele categorieën te berekenen. Dit is niet conform de voorschriften in het Marktanalysebesluit.

313. De ACM heeft daarom PostNL in herberekeningsverzoek (nummer 18) verzocht om ontmiddeling toe te passen voor de tarieven voor Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder op basis van de individuele berekende kostprijzen van Wholesale Klein, Wholesale Groot en Wholesale Bijzonder. Hierbij dient de gewogen gemiddelde kostprijs gelijk te zijn aan de gewogen gemiddelde opbrengst op basis van de gehanteerde ontmiddelde tarieven per product en gewichtsklasse. De afzetgegevens die PostNL hierbij gebruikt zijn wel correct en dienen daarom ongewijzigd gebruikt blijven worden.

8.1.5 Conclusie ontmiddeling tarieven

314. De ACM van oordeel dat PostNL in zijn oorspronkelijk ingediende tariefvoorstel ten behoeve van het ontmiddelen van de tarieven op de volgende punten niet voldoet aan de tariefverplichting uit het Marktanalysebesluit, wat betreft:
    - Indeling gewichtstrappen
    - Ontmiddeling Klein, Groot en Bijzonder.

315. Voor elk van bovenstaande punten heeft de ACM PostNL verzocht een herberekening uit te voeren. PostNL dient de ontmiddeling op de door de ACM aangewezen wijze uit te voeren.

[76] Randnummer 462 van het Marktanalysebesluit.

8.2 Meerjarige tarieven

8.2.1 Beschrijving norm

316. Bij het vastleggen van de meerjarige wholesaletarieven heeft PostNL de mogelijkheid om deze tussentijds aan te passen aan de ontwikkeling van het algemene prijsniveau in de markt. Hiervoor dient PostNL de NEA index, zoals gehanteerd voor de deelsector 'fijnmazige distributie' (collo), te gebruiken. De wijze waarop PostNL de NEA index moet toepassen is hieronder opgenomen.[77]

Jaartal	Berekening tarief
2017	(kostprijs jaar$_{2016}$ + 1/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index$_{2016}$)
2018	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 2/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$)
2019	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 3/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$) x (1 + NEA index$_{2018}$)
2020	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 4/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$) x (1 + NEA index$_{2018}$) x (1 + NEA index$_{2019}$)

317. Zoals uit bovenstaande tabel volgt dat de indexatie wordt toegepast op het tarief van het vorige jaar met de NEA-index (realisatie) van het vorige jaar.

8.2.2 Invulling door PostNL

318. Om vanuit de tarieven voor 2016 te komen tot de tarieven voor de jaren 2017 en 2018 past PostNL opslagen toe voor de geprognosticeerde kostenontwikkeling en voor de NEA-index.

319. In zijn tariefvoorstel geeft PostNL bij de tariefontwikkeling aan: *"Daarbij zal PostNL jaarlijks beoordelen of sprake is van een zodanige wijziging van het bezorgprofiel van postvervoerbedrijven, dat dat aanleiding geeft tot aanpassing van de tarieven voor het eerst per 1 januari 2019."*

320. Voor de jaarlijkse indexatie hanteert PostNL de ontwikkeling van de NEA-index voor fijnmazige distributie (collo) (inclusief brandstofontwikkeling) die in het voorgaande jaar gerealiseerd is. Voor het jaar 2019 en verder zullen de tarieven jaarlijks voor het betreffende kalenderjaar bekend gemaakt worden na het bekend worden van de relevante NEA-index.

321. De kostenbasis voor 2016 van de wholesaletoegangsdiensten wordt verhoogd met de hierboven beschreven jaarlijkse opslag voor de kostenontwikkeling en de NEA-index. PostNL geeft aan hiervoor de formule te hanteren die is opgenomen in randnummer 481 van het Marktanalysebesluit. Met de uitkomst hiervan berekent PostNL voor elk kalenderjaar de procentuele tariefontwikkeling ten opzichte van het jaar 2016. Vervolgens worden de tarieven voor het betreffende kalenderjaar berekend door de ontmiddelde kosten voor 2016 te verhogen met deze procentuele tariefontwikkeling.

[77] Zie ook randnummer 481 Tabel 7 van het Marktanalysebesluit.

8.2.3 Zienswijze Industry Group

322. VSP en IP merken op dat PostNL in het tariefvoorstel aangeeft in 2018 en 2019 eenzijdig te beoordelen of sprake is van een zodanig gewijzigd bezorgprofiel van postvervoerbedrijven dat het aanleiding zal zijn tot wijziging van de tarieven per 1 januari 2019 resp. 1 januari 2020. VSP en IP stellen zich op het standpunt dat het bezorgprofiel geen rol zou mogen spelen in de tarieven en dat PostNL niet eenzijdig tarieven hierop kan aanpassen.

323. Sandd stelt dat uit het tariefvoorstel van PostNL blijkt dat PostNL zijn tarieven jaarlijks met 5% kan verhogen vanwege de CPI en de NEA. Sandd meent dat dat in strijd is met het Marktanalysebesluit, omdat daarin wordt gesteld dat PostNL zijn tarieven uitsluitend met NEA kan verhogen en niet met CPI.

8.2.4 Beoordeling

324. Met het hanteren van de NEA-index voor fijnmazige distributie (collo) (inclusief brandstofontwikkeling) die in het voorgaande jaar gerealiseerd is en de opslag voor de kostenontwikkeling toe te passen volgens de formule te hanteren die is opgenomen in randnummer 481 van het Marktanalysebesluit, voldoet PostNL aan de in het Marktanalysebesluit gestelde voorschriften. De ACM is van oordeel dat het correct is deze indexatie toe te passen op alle ontmiddelde tarieven voor de verschillende wholesaletoegangsdiensten, alsook op de opslagen voor aanlevering op retaillocaties.

325. Met betrekking tot de opmerking van VSP en IP dat PostNL de tarieven niet mag aanpassen voor het bezorgprofiel, merkt de ACM op dat in dit tariefvoorstel de tarieven voor de gehele periode 2017 tot en met 2020 worden vastgesteld. Er is daardoor geen sprake van het tussentijds aanpassen van de tarieven, als gevolg van ‘gewijzigde profielen’.

326. Het punt van Sandd dat PostNL zou voorstellen de tarieven te verhogen met de CPI en de NEA volgt de ACM niet. De ACM heeft geconstateerd dat PostNL in het tariefvoorstel de tarieven indexeert met de NEA, en niet met CPI. Dit is in lijn met de voorschriften uit het Marktanalysebesluit.

8.2.5 Conclusie meerjarige tarieven

327. De ACM concludeert dat PostNL op een juiste wijze de NEA-indexatie heeft toegepast voor het berekenen van de meerjarige tarieven.

8.3 Keuze voor meerjarige tarieven of jaarlijkse beoordeling

328. PostNL is van mening dat de tarieven jaarlijks dienen te worden bijgesteld. Dit op basis van gewijzigde omstandigheden in de samenstelling van de post door postvervoerbedrijven. Feitelijk stelt PostNL voor om jaarlijks de kostprijzen van de wholesaletoegangsdiensten opnieuw vast te stellen.

329. In het Marktanalysebesluit staat dat de ACM voorkeur heeft voor het vaststellen van de tarieven over de duur van de reguleringsperiode.[78] Daarvan kan worden afgeweken in het geval dat de volumevoorspellingen en de geprognosticeerde kostontwikkelingen die zijn gehanteerd bij het opstellen van de kostenrapportage onvoldoende betrouwbaar zouden zijn.

330. De conclusie van de ACM is dat dit niet het geval is. De volumevoorspellingen die PostNL heeft gedaan op basis van Monitorgegevens en WIK komen goed overeen met de geactualiseerde 2020 volumes in het BP2017 van PostNL. Ook de bijgestelde kostenbesparingsprogramma's in BP2017 geven eenzelfde cumulatieve kostenbesparing in 2020 als het BP2016.

331. Op grond van het voorgaande concludeert de ACM dat er geen aanleiding is om de tarieven alsnog jaarlijks te beoordelen. De ACM blijft daarom bij het uitgangspunt dat de tarieven over de duur van de reguleringsperiode in onderhavig besluit worden vastgesteld.

8.4 Vaststelling Tariefplafonds 2019 en 2020

332. In dit tariefbesluit worden de kostprijzen voor de wholesaletoegangsdiensten voor 2016 en 2020 vastgesteld (zie Annex A). Daarnaast worden de tarieven voor de wholesaletoegangsdiensten voor 2017 en 2018 goedgekeurd (zie Annex B). Dit gebeurt op basis van de bekende NEA-indexcijfers van 2016 en 2017.

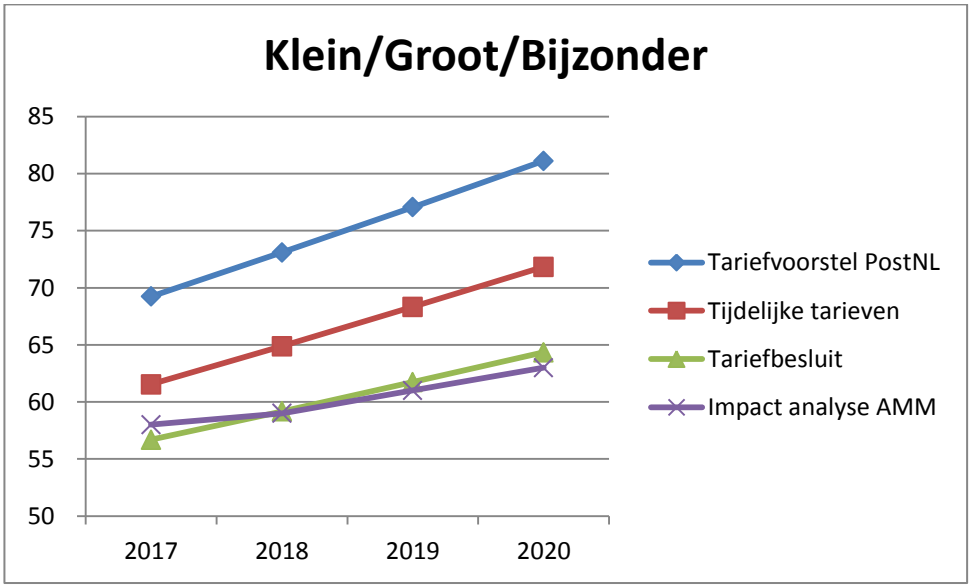
333. Op basis van de in Annex A en Annex B vastgestelde kostprijzen en tarieven volgen automatisch de tarieven voor 2019 en 2020. Het rekenvoorschrift zoals opgenomen in Tabel 7 van het Marktanalysebesluit dient hiervoor als basis. De enige parameter die hiervoor ontbreekt betreft de door NEA vastgestelde NEA-index van 2018 en 2019.

8.5 Evenredigheidsoordeel

334. Het gevolg van de verschillende herberekeningsverzoeken, zowel voor de kostentoerekening als de (ontmiddeling) van de tarieven hebben tot gevolg dat de tarieven significant dalen ten opzichte van het tariefvoorstel van PostNL van 29 november 2018.

335. In onderstaande grafiek is dit schematisch weergegeven. Hierbij zijn de gemiddelde tarieven voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder weergegeven voor (a) de door PostNL voorgestelde tarieven, (b) de tijdelijke tarieven die worden gehanteerd in afwachting van het definitieve tariefbesluit en (c) de tarieven uit onderhavig tariefbesluit. Tevens is aangegeven met welke tarieven gerekend is in de impactanalyse uit het Marktanalysebesluit. In die impactanalyse zijn de economische effecten van de verplichtingen, opgelegd in het Marktanalysebesluit, op de postmarkt zo veel mogelijk worden gekwantificeerd.

[78] Paragraaf 5.4.9 van het Marktanalysebesluit.



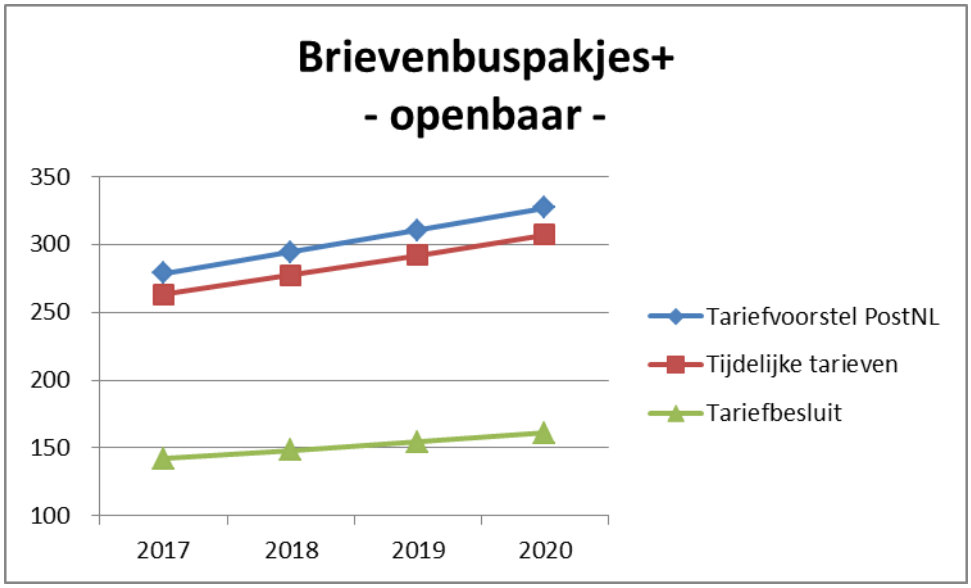
Grafiek 1: Gemiddelde tarieven Wholesale Klein, Groot en Bijzonder

336. Hieruit blijkt dat de uitkomst van de tarieven zich goed verhoudt met de door de ACM in het Marktanalysebesluit, meer specifiek in de impactanalyse, ingeschatte tarieven en ontwikkeling daarvan. Verder blijkt uit de BP2017-2020 cijfers van PostNL dat de gemiddelde opbrengsten van zakelijke partijenpost 24-uur voor de periode 2018 - 2020 **[vertrouwelijk:**

].

337. Voor de wholesaletarieven van de wholesaletoegangsdienst Wholesale Brievenbuspakjes+ is de gemiddelde opbrengst die PostNL in haar BP2017-2020 opneemt **[vertrouwelijk:**

] In onderstaande grafiek is dit weergegeven op een vergelijkbare manier als voor de tarieven voor Wholesale Klein, Groot en Bijzonder.



Grafiek 2: Gemiddelde tarieven brievenbuspakjes+

338. Gelet hierop is er geen aanleiding om aan te nemen dat de tarieven uit onderhavig besluit te laag zijn vastgesteld. Bovendien geven deze de juiste prikkel aan postvervoerbedrijven om hun post zelf te vervoeren als hiervoor een reële business case bestaat.

339. Met de tarieven uit dit tariefbesluit kan enerzijds PostNL zijn kosten (met een redelijk rendement) terugverdienen en anderzijds kunnen concurrerende postvervoerbedrijven die voor de bezorging van hun restpost afhankelijk zijn van PostNL deze tegen redelijke tarieven inkopen. Op basis hiervan kunnen die postvervoerbedrijven concurreren met PostNL.

9 Dictum

I. Met inachtneming van de door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verzochte herberekeningen (1 t/m 19 en 21) tot aanpassing van het kostentoerekeningsysteem keurt de ACM het door Koninklijke PostNL B.V. (hierna: PostNL) op 29 november 2017 ingediende "Kostentoerekeningssysteem ter bepaling van de Wholesaletarieven 24-uurspost" goed.

II. De ACM stelt met dit tariefbesluit de tariefplafonds voor meerdere jaren vast. Gelet op hetgeen de ACM in dit tariefbesluit heeft overwogen, keurt de ACM de in Annex B opgenomen tarieven (voor de jaren 2017 en 2018) goed. De tarieven voor de jaren 2019 en 2020 moeten door PostNL worden vastgesteld conform onderstaande berekening:

Jaartal	**Berekening tarief**
2019	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 3/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$) x (1 + NEA index$_{2018}$)
2020	(kostprijs jaar $_{2016}$ + 4/4 x (kostprijs jaar $_{2020}$ -/- kostprijs jaar $_{2016}$)) x (1 + NEA index $_{2016}$) x (1 + NEA index$_{2017}$) x (1 + NEA index$_{2018}$) x (1 + NEA index$_{2019}$)

III. De tarieven voor 2017 gelden vanaf 1 augustus 2017. De tarieven voor de overige jaren gelden van 1 januari t/m 31 december van het betreffende kalenderjaar.

IV. De geldigheid van het tariefbesluit eindigt op het moment dat de verplichtingen uit het Marktanalysebesluit worden vervangen door verplichtingen uit een nieuw Marktanalysebesluit of worden ingetrokken.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.
Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.
Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.
Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Annex A Kostprijzen 2016 en 2020

In deze Annex A zijn de kostprijzen 2016 en 2020 voor de wholesaletoegangsdiensten vermeld. Alle bedragen zijn in euro en exclusief BTW.

[vertrouwelijk:

]

Annex B Tariefplafonds 2017 en 2018

In deze Annex B zijn de tariefplafonds voor de wholesaletoegangsdiensten vermeld. Alle bedragen zijn in Euro's en exclusief BTW.

Tarieven per poststuk 2017

KGB

	Tarief 2017		
Gewicht	Klein	Groot	Bijzonder
0-20 gr	€ 0,509	€ 0,638	€ 0,690
20-30gr	€ 0,514	€ 0,669	€ 0,722
30-40 gr	€ 0,520	€ 0,701	€ 0,753
40-50 gr	€ 0,525	€ 0,732	€ 0,784
50-100 gr		€ 0,795	€ 0,839
100-200 gr		€ 0,857	€ 0,901
200-350 gr		€ 0,910	€ 0,954
350-2.000 gr			€ 1,006

Gemengd

Gewicht	Tarief 2017
0-20 gr	€ 0,572
20-30 gr	€ 0,596
30-40 gr	€ 0,631
40-50 gr	€ 0,731
50-100 gr	€ 0,835
100-200 gr	€ 0,934
200-350 gr	€ 0,983
350-2.000 gr	€ 1,033

Brievenbuspakje +

Gewicht	Tarief 2017
0 - 2.000 gr	€ 1,418

Opslagen

Opslagen KGB, GEMENGD en BBP+	Tarief 2017
opslag aanlevering op Retaillocatie	€ 0,082
opslag aanlevering op aanpaklocatie	€ 0,009

Tarieven per poststuk 2018

KGB

	Tarief 2018		
Gewicht	Klein	Groot	Bijzonder
0-20 gr	€ 0,532	€ 0,666	€ 0,720
20-30gr	€ 0,537	€ 0,699	€ 0,753
30-40 gr	€ 0,542	€ 0,731	€ 0,786
40-50 gr	€ 0,548	€ 0,764	€ 0,819
50-100 gr		€ 0,829	€ 0,875
100-200 gr		€ 0,895	€ 0,941
200-350 gr		€ 0,950	€ 0,995
350-2.000 gr			€ 1,050

Gemengd

Gewicht	Tarief 2018
0-20 gr	€ 0,597
20-30 gr	€ 0,622
30-40 gr	€ 0,659
40-50 gr	€ 0,763
50-100 gr	€ 0,872
100-200 gr	€ 0,975
200-350 gr	€ 1,026
350-2.000 gr	€ 1,079

Brievenbuspakje +

Gewicht	Tarief 2018
0 - 2.000 gr	€ 1,480

Opslagen

Opslagen KGB, GEMENGD en BBP+	Tarief 2018
opslag aanlevering op Retaillocatie	€ 0,083
opslag aanlevering op aanpaklocatie	€ 0,010

Annex C Rapport Weighted Average Cost of Capital (WACC)

Annex D Nota van bevindingen

340. [PM]