

Uitvoeringstoets ontwerp Postregeling

Zaaknummer: 10.0264.02

Kenmerk: OPTA/AM/2010/202714

Datum: 04 NOV. 2010

Uitvoeringstoets van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit over een ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009

SAMENVATTING

Deze uitvoeringstoets betreft de wijziging van de Postregeling 2009 die op 7 oktober jl. in ontwerp aan het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) is voorgelegd. Het college ziet in deze regeling een aantal elementen die de doeltreffendheid van het toezicht op de Postmarkt, en de universele postdienst (hierna: UPD) in het bijzonder, in verregaande mate kunnen hinderen. Naar het oordeel van het college bestaat er een significant risico dat de nu voorgelegde ontwerpregeling niet leidt tot kostengeoriënteerde tarieven voor de diensten die onderdeel uitmaken van de UPD. Het college licht bedoelde elementen uitgebreid toe in het vervolg van deze uitvoeringstoets. Dit zijn de hoofdpunten:

- In de uitvoering van de Postregeling 2009 is gebleken dat er veel onduidelijkheden bestonden over de voorschriften voor de kostentoerekening en over de bevoegdheden van het college. Eén van de hoofddoelstellingen die met de gewijzigde regeling werden beoogd, namelijk het verduidelijken van de bepalingen met betrekking tot kostentoerekening, is volgens het college echter niet behaald. De wijzigingen in artikel 7 hebben tot gevolg dat er niet zozeer van een verduidelijking maar vooral van een verruiming van de regels sprake is. De verlener van de UPD wordt meer ruimte geboden een eigen invulling aan kostentoerekening te geven, waarbij het onduidelijk is welke rol het oordeel van het college daarbij speelt. Hierbij is noch sprake van heldere voorschriften voor de kostentoerekening, noch van een heldere goedkeuringsbevoegdheid voor het college;
- De ontwerpregeling voorziet in een tweetal categorieën binnen de UPD waar kosten naar toegerekend moeten worden. Het college merkt hierover op dat dit een majeure wijziging is ten opzichte van de huidige regeling op basis waarvan kostentoerekening naar elf categorieën dient plaats te vinden. Het college is van oordeel dat kostentoerekening naar individueel dienstniveau noodzakelijk is om de, door zowel de Postwet 2009 als de Europese Postrichtlijn, vereiste, kostengeoriënteerde tarieven voor ieder van de UPD diensten effectief te kunnen toetsen. De Europese Postrichtlijn spreekt ook letterlijk over 'kostentoerekening naar ieder van de diensten'. Daarbij dient de Postregeling 2009, ten behoeve van de kostenoriëntatietoets, de verlener van de UPD voor te schrijven een boekhoudkundige scheiding toe te passen om een onderscheid te kunnen maken tussen elk van de diensten en producten die onder de universele dienst vallen en

OPENBAAR

diensten en producten die er niet onder vallen. Het huidige voorstel voorziet niet in een verplichting die deze boekhoudkundige scheiding op het benodigde detailniveau, namelijk op het niveau van individuele diensten, voorschrijft. De verplichting van gescheiden en transparante boekhoudingen is essentieel om te voorkomen dat kruissubsidies de overgang naar een markt met volledige mededinging negatief beïnvloeden;

- De ontwerpregeling geeft de verlener van de UPD de mogelijkheid te ontkomen aan een aantal belangrijke verplichtingen. Artikel 15, derde lid, verklaart de bepaling dat de verlener van de UPD de kosten per categorie dient op te leveren niet van toepassing, indien de in artikel 11 al verplichte financiële verantwoording is overgelegd. Voor deze verantwoordingsrapportage geldt echter niet het vereiste dat kosten naar de diensten binnen de universele postdienst moeten worden toegerekend. In artikel 16, vierde lid, staat een vergelijkbare 'ontsnappingsbepaling' voor het overleggen van de accountantsverklaring;
- Het voorgestelde pricecap-systeem bevat twee tariefmandjes: brievenpost en niet-brievenpost. Dit biedt de verlener van de UPD veel ruimte tarieven van individuele diensten naar eigen inzichten aan te passen. Immers, hoe minder tariefmandjes, hoe meer tariefruimte. Het college benadrukt dat het 'cappen' van de tarieven van de individuele diensten de enige manier is om te waarborgen dat voor alle UPD diensten kostengeoriënteerde tarieven gelden. Samenvoegen van diensten in mandjes heeft het risico in zich dat tarieven van bepaalde diensten niet langer kostengeoriënteerd zijn. Dit is op zichzelf al voldoende reden zeer terughoudend om te gaan met het samenvoegen van diensten in tariefmandjes. Daar komt bij dat samenvoegen van niet-concurrerende met (potentieel) concurrerende diensten kan leiden tot ongewenste kruissubsidie, met negatieve gevolgen voor (ontluikende) concurrentie in de markt. Dit risico kan worden voorkomen met tarief-caps op individuele diensten of door in tariefmandjes uitsluitend homogene diensten op te nemen;
- De ontwerpregeling voorziet niet in duidelijke voorschriften hoe binnen het pricecap-systeem met toevoegen en laten vervallen van diensten moet worden omgegaan. Hiermee wordt de verlener van de UPD in staat gesteld nieuwe diensten te introduceren die volledig buiten de werking van het pricecap-systeem vallen. Bovendien bevat het pricecap-systeem geen '-X factor' die uitdrukking geeft aan de verwachte kosten- en volumeontwikkelingen gedurende de pricecap-periode. In dat licht is een pricecap-periode van vier jaar volgens het college te lang;
- Het college concludeert dat in de ontwerpregeling is gekozen voor alle vier de mogelijkheden om prijsflexibiliteit te creëren voor de aanbieder van de UPD, te weten de aggregatie van diensten bij de vaststelling van kostengeoriënteerde starttarieven in dienstencategorieën, het hanteren van een pricecap, het hanteren van mandjes van diensten binnen de pricecap en het niet opnemen van voorschriften over het wijzigen van de samenstelling van de universele postdienst. Het effect van deze combinatie is:
 - dat in de kostengeoriënteerde starttarieven mogelijk al sprake is van kruissubsidie;
 - dat door het hanteren van een pricecap deze mogelijkheid vergroot wordt en
 - dat door het hanteren van niet-homogene mandjes de mogelijkheden voor kruissubsidie nog verder toenemen.

OPENBAAR

- dat de aanbieder van de universele postdienst door het laten vervallen van bestaande diensten en het opnemen van nieuwe diensten binnen de universele postdienst een vrijwel onbeperkte tariefruimte kan creëren.

Het college is van oordeel dat hiermee geen recht wordt gedaan aan het beginsel dat de tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele postdienst kostengeoriënteerd moeten zijn. Vaststelling van de kostengeoriënteerde starttarieven hoort per individuele dienst te geschieden en niet in categorieën. Met het hanteren van een pricecap kan enige tariefflexibiliteit worden gecreëerd, die door het hanteren van homogene tariefmandjes verder te vergroten is. Het hanteren van mandjes in de pricecap dient echter met de nodige terughoudendheid en zorg overwogen te worden. Ten slotte dient er een duidelijke regeling te komen omtrent het wijzigen van de samenstelling van de universele postdienst. Overigens geldt dat naar het oordeel van het college niet alleen wat betreft de consequenties voor de tariefruimte, maar ook wat betreft de kwaliteit van de universele postdienst. Dat laatste aspect ligt momenteel echter buiten de competentie van het college.

- Als rendementsmaatstaf wordt een Return on Sales (ROS) van 10% gehanteerd (ofwel 11,11% van de kosten). Het college heeft reeds in de uitvoeringstoets van de Postregeling 2009 zijn standpunt verwoord ten aanzien van de te hanteren rendementsmaatstaf.
- Mede op basis van de ervaringen die het college heeft opgedaan met de verlener van de UPD tijdens het traject ter vaststelling van de starttarieven en de recente uitspraak in die zaak van de rechtbank Rotterdam, blijft het college het belang benadrukken van heldere, niet voor meerdere uitleg vatbare, teksten in de regeling en het verlenen aan het college van duidelijke bevoegdheden. Deze laatste zouden in de eerste plaats moeten bestaan uit een bevoegdheid het kostentoerekeningsstelsel goed te keuren en daarnaast uit een bevoegdheid alle informatie op te vragen die nodig is voor de beoordeling door het college.

Samengevat, is het college van oordeel dat de ontwerpregeling aanpassing behoeft om doeltreffend toezicht en de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven voor de diensten binnen de UPD zoals bedoeld in de Postwet 2009 en de Europese Postrichtlijn mogelijk te maken.

1 Inleiding

Bij brief van 6 oktober 2010 (kenmerk ET/ TM/10146101), heeft de minister van Economische Zaken het college verzocht om overeenkomstig het Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit het bij die brief gevoegde ontwerp van de Regeling van de Minister van Economische zaken tot wijziging van de Postregeling 2009 ten behoeve van een wijziging van het redelijk rendement en een verduidelijking van de bepalingen met betrekking tot kostentoerekening en enkele andere wijzigingen (hierna: de ontwerpregeling), aan een uitvoeringstoets te onderwerpen.

Dit document bevat de neerslag van die door het college verrichte uitvoeringstoets en is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft de bevindingen van het college weer, waarbij in paragraaf 2.1 eerst een korte beschrijving wordt gegeven van de voorgestelde regulering in de ontwerpregeling. Vervolgens geeft het college in paragraaf 2.2 de kernpunten van zijn uitvoeringstoets weer. In hoofdstuk 3 gaat het

OPENBAAR

college meer in detail in op de specifieke verplichtingen in de ontwerperegeling, de gevolgen van de gemaakte keuzes en eventuele problemen die hij daarbij voorziet. Daarbij doet het college voorstellen voor de door hem wenselijk geachte aanpassingen in de ontwerperegeling.

Het college plaatst deze uitvoeringstoets van de ontwerperegeling mede in de context van de bepalingen in de richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG (hierna: de Europese Postrichtlijn), die betrekking hebben op tariefregulering, gescheiden boekhouding, kostentoerekening en informatieverstrekking. De EU-lidstaten moeten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 31 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

2 Bevindingen van het college ten aanzien van de ontwerperegeling

2.1 Korte beschrijving van de ontwerperegeling

In de ontwerperegeling worden regels voorgesteld met betrekking tot:

- de specifieke normering van het rendement dat als redelijk wordt beschouwd;
- de introductie van twee dienstencategorieën waaraan de toerekening van de kosten en de regulering van de tarieven is gerelateerd;
- een permanent systeem voor vierjaarlijkse tariefaanpassing door het college;
- verduidelijking van de bepalingen over kostentoerekening.

Vierjaarlijkse aanpassing van tarieven (starttarieven)

De ontwerperegeling beoogt een systeem te introduceren waarbij vierjaarlijks voor twee categorieën van poststukken binnen de universele postdienst de tarieven worden aangepast aan de daadwerkelijke kosten en een genormeerd rendement. Dat wil dus zeggen dat de tarieven op het niveau van twee dienstencategorieën, zijnde een categorie brievenpost en een categorie niet-brievenpost, worden getoetst aan de eis van kostenoriëntatie en op basis daarvan worden aangepast. De eerste aanpassing van de tarieven (hierna: starttarieven) dient uiterlijk 1 oktober 2011 plaats te vinden.

Het redelijk rendement

In de ontwerperegeling wordt als maatstaf voor het redelijk rendement de RoS (Return on Sales) voorgesteld. Het rendement dat als redelijk wordt beschouwd, wordt in de ontwerperegeling genormeerd op 10% rendement op de omzet, voor belastingen. Deze omzetgerelateerde norm is vertaald naar een opslag van 11,11% op de daadwerkelijke kosten voor de twee categorieën poststukken.

Regulering van de tariefruimte voor losse post gedurende een periode van vier jaar (pricecap-systeem)

Nadat de (vierjaarlijkse) aanpassing van de (start)tarieven heeft plaatsgevonden, worden de tarieven voor losse post vervolgens gereguleerd via een pricecap die vier jaar loopt. Hiermee wordt geregeld dat de universele postdienstverlener voor een periode van vier jaar de ruimte heeft om de tarieven van losse post aan te passen zolang deze aanpassingen gemiddeld per dienstencategorie (hierna: tariefmandje) vanaf een specifiek basisjaar niet groter zijn dan de cumulatieve jaarlijkse ontwikkeling van de consumentenprijsindex. De tarieven voor partijenpost van en naar het buitenland die onder de universele postdienst valt, zijn niet in de pricecap opgenomen en worden dus niet door middel van de pricecap gereguleerd. In de ontwerperegeling is er voor gekozen twee tariefmandjes van postdiensten te onderscheiden, te weten een tariefmandje losse post brieven en een tariefmandje losse post

OPENBAAR

pakketten.

Kostencategorieën, kostentoerekening en boekhoudkundige scheiding

Ten behoeve van de kostenoriëntatie en financiële verantwoording van de universele postdienst stelt de ontwerpregelgeving regels voor de toerekening van de kosten aan de universele postdienst, waarbij de kosten binnen de universele postdienst toegerekend dienen te worden aan de twee categorieën van poststukken. De ontwerpregelgeving beoogt de toerekeningregels daarbij zodanig te verduidelijken, dat zoveel mogelijk rechtstreekse toerekening van kosten aan die twee categorieën van poststukken plaatsvindt. Daarbij introduceert de ontwerpregelgeving een nieuw rechtvaardigingscriterium in de door de universele postdienstverlener toe te passen toerekeningregels. De nota van toelichting bij de ontwerpregelgeving voegt daar bovendien aan toe dat het uitgangspunt van rechtstreekse toerekening alleen geldt voor zover de bedrijfsprocessen van de universele postdienstverlener niet ingrijpend hoeven te worden herzien. In de nota van toelichting wordt verder ruimte geboden voor het onder bepaalde voorwaarden toerekenen van kosten aan de universele postdiensten indien sprake is van schaalvoordelen.

In de onderhavige ontwerpregelgeving worden geen wijzigingen voorgesteld met betrekking tot de boekhoudkundige scheiding. Artikel 8 van de Postregelgeving 2009 regelt thans een scheiding tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst enerzijds en de kosten en opbrengsten van activiteiten die niet onder de universele postdienst vallen anderzijds.

Vierjaarlijkse aanpassing van tarieven

De universele postdienstverlener dient eens in de vier jaar een overzicht van de daadwerkelijke kosten voor de twee categorieën poststukken, zijnde brievenpost en niet-brievenpost, aan het college te verstrekken, waarbij het overzicht voorzien is van een verklaring van een accountant. Tevens dient de universele postdienstverlener een voorstel voor de tarieven en een overzicht van de gerealiseerde volumes aan het college over te leggen. De universele postdienstverlener krijgt ontheffing van de verplichting tot verstrekking van een overzicht van daadwerkelijke kosten als hij de financiële verantwoording over de universele postdienst over het voorafgaande jaar al aan het college heeft overgelegd. Deze ontheffing geldt dan eveneens voor de accountantscontrole en accountantsverklaring met betrekking tot deze overzichten.

De taak van het college bestaat uit de aanpassing van de tarieven op basis van een voorstel van de universele postdienstverlener. De aanpassing in de ontwerpregelgeving beoogt dat de kosten van de twee categorieën poststukken gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten van deze twee categorieën, waarbij een opslag van 11,11% per categorie op deze kosten is toegestaan.

Toezicht door het college

Het toezicht van het college betreft de naleving van de in de ontwerpregelgeving opgenomen verplichtingen voor de toerekening van de kosten, de boekhoudkundige scheiding en de financiële verantwoording door de universele postdienstverlener. Het toezicht van het college op de tarieven gedurende de looptijd van de pricecap betreft een toetsing of de gewogen tarieven van de universele postdienstverlener met de voorgestelde tariefwijzigingen voor beide mandjes van diensten binnen de wettelijk ingestelde tariefruimte van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex vanaf het basisjaar blijven.

2.2 Kernpunten van de uitvoeringstoets door het college

Naar het oordeel van het college kent de ontwerperegeling een aantal onvolkomenheden die er toe leiden dat het college niet in staat zal zijn om op een adequate wijze zijn taken uit te voeren ten aanzien van het vaststellen van kostengeoriënteerde starttarieven voor de universele postdienst en toezicht te houden op een correcte tariefstelling door de universele postdienstverlener en het voorkomen van (ongewenste vormen van) kruissubsidiëring. Hieronder geeft het college de kernpunten van zijn uitvoeringstoets weer.

2.2.1 Beperkt toezicht van het college mogelijk op kostenoriëntatie

Het college constateert dat de ontwerperegeling beoogt dat eens in de vier jaar voor de twee categorieën van poststukken binnen de universele postdienst (brievenpost en niet-brievenpost), de tarieven worden aangepast aan de daadwerkelijke kosten en een genormeerd rendement. Om het college in staat te stellen de tarieven te toetsen en aan te passen aan de wettelijke eisen, is de universele postdienstverlener verplicht om per categorie poststukken een overzicht van de daadwerkelijke kosten en de gerealiseerde volumes over het voorafgaande jaar voor 1 juni van het jaar van aanpassing aan het college te verstrekken, waarbij het overzicht voorzien is van een verklaring van de door het college aangewezen accountant. De universele postdienstverlener is niet verplicht om het overzicht van de daadwerkelijke kosten aan het college over te leggen als hij over het voorafgaande jaar de financiële verantwoording over de universele postdienst al aan het college heeft overgelegd.

Het college wijst er op dat de universele postdienstverlener reeds verplicht is op grond van de artikelen 9 en 11 van de huidige Postregeling 2009 om jaarlijks voor 1 juni een financiële verantwoording van de universele postdienst op te stellen en aan het college te verstrekken. De universele postdienstverlener rapporteert door middel van deze jaarlijkse financiële verantwoording de totale kosten en opbrengsten van de universele postdienst als geheel. Deze verplichting is in de ontwerperegeling niet gewijzigd. Door thans in artikel 15, derde lid en artikel 16, vierde lid van de ontwerperegeling, de genoemde ontheffing van die verplichting op te nemen, bepaalt de ontwerperegeling in feite dat de universele postdienstverlener geen overzicht van de daadwerkelijke kosten van de diensten binnen de universele postdienst aan het college hoeft over te leggen. Deze ontheffing geldt dan eveneens voor de controle van de door het college aangewezen accountant op de berekening van de daadwerkelijke kosten en op het overzicht van de volumes.

Het college benadrukt dat de financiële verantwoording een hoger aggregatieniveau heeft, omdat deze betrekking heeft op de kosten en opbrengsten van de universele postdienst als geheel en geen uitsplitsing maakt van de kosten en opbrengsten naar categorieën van poststukken of naar diensten binnen de universele postdienst. Bovendien zijn de gegevens van de financiële verantwoording vrij summier, omdat deze als doel heeft om de *ontwikkeling* van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst als geheel te monitoren. Een dergelijke financiële verantwoording kan een overzicht van de daadwerkelijke kosten dan ook niet vervangen. Het beoordelen van de mate van kostenoriëntatie van categorieën van poststukken of van diensten binnen de universele postdienst vereist daarentegen juist een veel grotere mate van specificatie, toelichting en onderbouwing. Weliswaar staat in de ontwerperegeling dat het college om nadere gegevens, nadere toelichting of een

OPENBAAR

nadere onderbouwing van het voorstel voor de door het college aan te passen tarieven kan vragen, maar dit kan geen betrekking hebben op de daadwerkelijke kosten nu de ontwerpregeling de verstrekking van deze gegevens expliciet uitsluit indien de universele postdienstverlener de financiële verantwoording heeft overgelegd.

Het college constateert in het licht van het voorgaande dat zijn mogelijkheden om te toetsen of de tarieven gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten en het redelijk rendement zeer beperkt zijn. Het college constateert in dat verband een discrepantie tussen het doel van de ontwerpregeling om eens in de vier jaar de starttarieven te 'herijken' en het ontbreken in de ontwerpregeling van een verplichting voor de universele postdienstverlener om de hiervoor benodigde gegevens te verstrekken. Het college ziet hierin een ernstige belemmering om serieus invulling te geven aan het toezicht op de in de ontwerpregeling uitgewerkte eis van kostenoriëntatie.

2.2.2 Onvolledige invulling van de kostenoriëntatie-eis van artikel 25, derde lid van de Postwet 2009

Doel van de voorliggende ontwerpregeling is invulling te geven aan de bij de totstandkoming van de Postwet 2009 gemaakte keuze om de tarieven voor de universele postdienst te baseren op de daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement. Naar het oordeel van het college betekent dit dat het tarief voor iedere dienst die deel uitmaakt van de universele postdienst wordt vastgesteld volgens het beginsel dat de prijs daarvan is gebaseerd op daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement. Dit heeft het college ook aangegeven in zijn uitvoeringstoets voor de Postregeling 2009¹.

De ontwerpregeling ziet op kostenoriëntatie op het niveau van twee categorieën van poststukken binnen de universele postdienst. Uitgaande van de huidige, door de universele postdienstverlener aangeboden diensten², vallen onder deze twee categorieën, met uitzondering van de buitenlandse partijenpost, circa 60 diensten. Het college is van oordeel dat artikel 25 van de Postwet 2009 met zich meebrengt dat de starttarieven van elk van deze diensten, die eens in de vier jaar 'herijkt' worden, kostengeoriënteerd dienen te zijn. Artikel 25, derde lid, van de Postwet 2009 schrijft immers voor dat de tarieven voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst worden gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een redelijk rendement. Het college vindt voorts steun voor dit uitgangspunt in artikel 12 van de Europese Postrichtlijn, die voorschrijft dat de tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst moeten worden vastgesteld met inachtneming van het beginsel dat de tarieven kostengeoriënteerd zijn.

2.2.3 Ongewenste vormen van kruissubsidiëring worden gelegitimeerd / ineffectief toezicht op toerekening van de kosten

Artikel 7 van de huidige Postregeling 2009 schrijft voor hoe de universele postdienstverlener directe en gemeenschappelijke kosten dient toe te rekenen. De wijzigingen die de ontwerpregeling aanbrengt in artikel 7 van de Postregeling 2009 beogen onder meer deze toerekeningregels te verduidelijken.

¹ Brief van het college van 24 november 2008, OPTA/AM/2008/202460.

² De aanbieder van de universele postdienst, TNT Post, is momenteel bezig zijn dienstenaanbod binnen de UPD ingrijpend te stroomlijnen. Het genoemde aantal diensten weerspiegelt de verwachte situatie per 1/1/2011, volgens de meest recente informatie waarover het college beschikt.

OPENBAAR

Volgens de toelichting op de ontwerpregeling is het uitgangspunt voor de toerekening van de gemeenschappelijke kosten aan de universele postdienst, dat zoveel mogelijk rechtstreekse toerekening van de kosten plaatsvindt. De voorgestelde aanpassingen in de ontwerpregeling maken het zoveel mogelijk rechtstreeks toerekenen van de gemeenschappelijke kosten echter afhankelijk van een nieuw toe te passen rechtvaardigingscriterium. De ontwerpregeling introduceert hiermee een vage en multi-interpretabele terminologie, die een adequate uitvoering en toepassing van de regeling door het college niet zal bevorderen. Daarbij komt dat de regeling in het midden laat wie nu beoordeelt wat gerechtvaardigd kan zijn en wat niet. Door in de nota van toelichting te vermelden dat aan de eis dat de toerekening gerechtvaardigd kan worden is voldaan, indien dit verdedigbaar is op grond van de bedrijfseconomische theorie van kostenallocatie³, alsmede dat het uitgangspunt van zoveel mogelijk rechtstreeks toerekenen alleen geldt voor zover de bedrijfsprocessen van de universele postdienstverlener niet ingrijpend hoeven te worden herzien, wordt naar de mening van het college de deur opengezet voor *creatieve* redeneringen van de aanbieder van de universele postdienst die vallen binnen de termen van de aldus geformuleerde criteria. Daargelaten dat dit de eisen en de uitgangspunten van kostentoerekening die in de ontwerpregeling zelf zijn neergelegd, en die door de Postwet 2009 en de Europese Postrichtlijn worden gedragen, ontkracht, wordt daarmee een eigenstandige beoordeling door het college of aan de toerekeningregels is voldaan, illusoir. Als de aanbieder van de universele postdienst een bepaalde wijze van toerekenen aantrekkelijk vindt, zal hij immers altijd wel een bedrijfseconomische theorie kunnen vinden die deze toerekeningwijze ondersteunt (of in ieder geval niet uitsluit), en zo die theorie er niet is, die relatief gemakkelijk kunnen (laten) formuleren.

Niet alleen in het kader van de kostentoerekening worden er grote vrijheidsgraden voor de universele postdienstverlener geïntroduceerd, dat gebeurt ook bij de vaststelling van kostengeoriënteerde starttarieven en bij de pricecap. Doordat de starttarieven worden vastgesteld op basis van geaggregeerde kosten op het niveau van twee dienstencategorieën, is het slechts mogelijk vast te stellen of de tarieven *gemiddeld over de categorieën* kostengeoriënteerd zijn. Dit geeft de universele postdienstverlener al een zeer grote tariefflexibiliteit. Vervolgens wordt de pricecap-systematiek ook over twee mandjes toegepast. Daardoor wordt de tariefflexibiliteit voor de dienstverlener nog verder vergroot. Het college is van oordeel dat met deze flexibiliteit ongewenste kruissubsidiëring wordt gefaciliteerd. Overigens komen de tariefmandjes van de pricecap niet overeen met de dienstencategorieën die worden gehanteerd bij de vierjaarlijkse aanpassing van de tarieven op kostenoriëntatie (zie paragraaf 3.1.1).

Samenvattend concludeert het college enerzijds dat de universele postdienstverlener een wettelijk gelegitimeerde ruimte krijgt om kosten naar eigen inzicht toe te rekenen, waardoor een aanzienlijk risico aanwezig is dat de universele postdienst en diensten waarop nauwelijks concurrentie voorkomt te veel kosten toegerekend krijgen. Anderzijds krijgt de universele postdienstverlener, door het samenvoegen van niet-concurrerende met (potentieel) concurrerende diensten in twee tariefmandjes in een pricecap, de wettelijk gelegitimeerde ruimte om diensten strategisch te prijzen waarmee de mededinging in bepaalde marktsegmenten nadelig kan worden beïnvloed⁴. Dit zijn naar het oordeel

³ Zie ook voetnoot 14

⁴ Een voorbeeld van mogelijke strategische prijsstelling bij niet-homogene tariefmandjes in de price cap: kerstpost en losse post brieven vallen binnen één tariefmandje in de pricecap. Stel, dat concurrentie ontstaat op de bezorging van kerstpost. De universele postdienstverlener kan dan besluiten om de tarieven voor kerstpost te verlagen met 20%, van 40 naar 32 cent. Als de omzetten voor de kerstpost en losse post brieven in het basisjaar min of meer gelijk zijn, zou de universele postdienstverlener

OPENBAAR

van het college ongewenste vormen van kruissubsidiëring die op grond van de voorschriften uit de Europese Postrichtlijn juist in de ontwerpregeling verhinderd zouden moeten worden.

2.2.4 Onvoldoende samenhang tussen de vereisten voor gescheiden en transparante boekhouding en de vereisten voor kostenoriëntatie

De gegevens op grond waarvan moet worden vastgesteld of de tarieven van de universele postdienst zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten, moeten komen uit de boekhouding en worden toegerekend middels het toerekeningsstelsel van de verlener van de universele postdienst. Dit betekent dat de boekhouding en het toerekeningsstelsel zodanig moeten zijn ingericht en op elkaar moeten aansluiten dat hieruit de informatie komt om:

- besluiten in verband met de universele postdienst te kunnen nemen;
- na te kunnen gaan of de universele postdienst verplichtingen netto kosten met zich mee brengen en een onredelijke financiële last voor de aanbieder van de universele postdienst inhouden;
- ervoor te zorgen dat de voor de universele postdienst toegepaste tarieven in overeenstemming zijn met kostenoriëntatie voor elk van de diensten binnen de universele postdienst;
- te voorkomen dat kruissubsidies de mededinging negatief beïnvloeden.

In de ontwerpregeling wordt artikel 8 niet gewijzigd ten opzichte van de huidige regeling. Artikel 8 van de Postregeling 2009 is gerelateerd aan artikel 22, tweede lid, van de Postwet 2009 dat regelt dat in de boekhouding van de universele dienstverlener een scheiding wordt aangebracht tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst enerzijds en de kosten en opbrengsten van activiteiten die niet onder de universele postdienst vallen anderzijds. Daarnaast is in artikel 8 van de Postregeling 2009 geregeld dat de boekhouding van de universele postdienstverlener de kosten van de universele postdienst weergeeft, zoals toegerekend op grond van het kostentoerekeningsstelsel van artikel 7.

Het college merkt op dat uit artikel 8 van de Postregeling 2009 niet valt af te leiden of de boekhouding van de universele postdienstverlener de kosten van de universele postdienst als geheel weergeeft of de kosten van afzonderlijke diensten of categorieën binnen de universele postdienst. Het college constateert allereerst dat hiermee in artikel 8 van de Postregeling geen expliciete aansluiting is gemaakt in de boekhouding naar de (twee) categorieën van poststukken en de toerekening van de kosten op grond van artikel 7. Deze expliciete aansluiting is naar het oordeel van het college, mede gezien hetgeen in paragraaf 2.2.1 is geconstateerd, een eerste vereiste dat gerepareerd zou moeten worden in artikel 8. In de tweede plaats is het college van oordeel dat in artikel 8 van de Postregeling 2009 ook expliciet gemaakt dient te worden dat er niet alleen een boekhoudkundige scheiding dient te zijn tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst enerzijds en overige niet-universele dienst activiteiten anderzijds, maar ook tussen de kosten en opbrengsten van elk van de diensten binnen de universele postdienst. Het college vindt hiervoor steun in artikel 14 van de Europese Postrichtlijn dat deze gedetailleerde scheiding in de boekhouding van de kosten en opbrengsten van de universele postdienstverlener voorschrijft. De Europese Postrichtlijn wijst op het belang hiervan voor het voorkomen van kruissubsidies⁵.

aan de andere kant de tarieven van de losse post brieven met circa 20 % kunnen laten stijgen, van 46 naar 55 cent. Deze prijswijzigingen vallen binnen de tariefruimte van de pricecap. Dit kan echter wel de mededinging verstoren op kerstpost en benadeelt de consument op het segment van losse brievenpost waar geen of nauwelijks concurrentie ontstaat.

⁵ Richtlijn 2008/6/EC overweging 41: Aangezien wordt overgegaan naar een markt met volledige mededinging en om te voorkomen dat kruissubsidies de mededinging negatief beïnvloeden, is het aangewezen te blijven verlangen dat de lidstaten

OPENBAAR

Om het vorenstaande te kunnen realiseren dienen de nodige aanpassingen te worden aangebracht in de ontwerpregelgeving met betrekking tot de kostentoe rekening. Voor zover deze aanpassing in de ontwerpregelgeving wetstechnisch gezien alleen mogelijk is als artikel 22 van de Postwet 2009 gewijzigd wordt, bepleit het college deze wijziging zo spoedig mogelijk te realiseren. In zijn uitvoeringstoets voor het ontwerp van de Reparatiewet Economische Zaken 2010⁶ heeft het college reeds voorgesteld om artikel 22, eerste lid, van de Postwet 2009 conform het vorenstaande te wijzigen.

2.2.5 Risico op vrijwel ongelimiteerde prijsstijgingen van de universele dienst

De ontwerpregelgeving regelt dat de tarieven voor losse post, nadat de (vierjaarlijkse) aanpassing van de (start)tarieven heeft plaatsgevonden, gereguleerd worden via een pricecap. Bij de start van een pricecap-periode bepalen de bestaande diensten van de universele postdienstverlener op één specifiek moment (het basisjaar) de omzetaandelen en samenstelling binnen een tariefmandje. In de praktijk is het echter mogelijk dat de universele postdienstverlener bestaande diensten uit het aanbod van de universele postdienst schrapt en andere diensten toevoegt. Het college constateert dat de ontwerpregelgeving geen voorschriften bevat over het wijzigen van de samenstelling van de universele dienst binnen een tariefmandje en de toetsing daarvan. Dit biedt de universele postdienstverlener in beginsel een vrijwel ongelimiteerde ruimte om tarieven te verhogen door bestaande diensten te vervangen door nieuwe, duurdere, diensten. Deze wijzigingen betekenen voor de eindgebruikers de facto prijsstijgingen. Vanwege de systematiek van indexering op basis van omzetaandelen in het basisjaar in de ontwerpregelgeving blijven deze prijsstijgingen geheel buiten de pricecap. In de praktijk heeft de verlener van de universele postdienst, Koninklijke TNT Post B.V. (hierna ook: TNT Post), reeds enkele 'basis' diensten geschrapt of heeft zij voornemens daartoe, waarbij de duurdere alternatieven gehandhaafd blijven.

Naar het oordeel van het college eeft het ontbreken van voorschriften in de ontwerpregelgeving met betrekking tot wijzigingen in de samenstelling van de universele dienst de weg voor vrijwel ongeclausuleerde prijsstijgingen. Overigens wijst het college er op dat dit ook tot een verschraving van de universele dienst kan leiden. Mede gezien de lengte van de pricecap-periode (4 jaar), is het risico dat bovenvermelde effecten zich zullen gaan voordoen, aanzienlijk.

2.2.6 Tot slot

Op grond van artikel 25 van de Postwet 2009 heeft het college de verplichting om kostengeoriënteerde tarieven voor de onderscheiden diensten binnen de universele postdienst vast te stellen. Het college heeft moeten constateren dat de systematiek van de Postregelgeving 2009 hem dat niet mogelijk heeft gemaakt. Daarbij komt dat TNT Post in de formulering van de regelgeving voortdurend aanleiding vindt om de bevoegdheden van het college te betwisten. De rechtbank Rotterdam heeft op 1 juli 2010 beslist in de door TNT Post ingestelde beroepen en uitgesproken dat het college ten onrechte aan TNT Post twee lasten onder dwangsom had opgelegd om van haar de nodige gegevens te verkrijgen voor de vaststelling van de starttarieven, bedoeld in artikel 25 van de Postwet 2009. Bovendien heeft de rechtbank beslist dat het college ten onrechte heeft geweigerd om die starttarieven vast te stellen. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat de artikelen in de Postregelgeving 2009 niet zodanig moeten

voor aanbieders van de universele dienst de verplichting handhaven gescheiden en transparante boekhoudingen te voeren, zij het met de nodige aanpassingen. (..)

⁶ OPTA/AM/2010/202683 van 13 oktober 2010

OPENBAAR

worden uitgelegd dat TNT Post een berekening van de daadwerkelijke kosten voor elk van de onderscheiden postvervoerdiensten zou moeten maken. Er behoeft slechts te worden toegerekend op het niveau van de universele postdienst als totaal. Gebleken is dat de inzet van in de postregelgeving opgenomen handhavinginstrumenten de gebreken in de systematiek van de Postregeling 2009 niet hebben kunnen verhelpen. Uiteindelijk heeft het college de eerste starttarieven vastgesteld conform de door TNT Post in eerste instantie gedane voorstellen en zonder zich daarbij een definitief en volledig oordeel te kunnen vormen over de juistheid van de kostentoerekening.

De voorliggende ontwerpregeling beoogt te voorzien in een permanent systeem van vierjaarlijkse tariefaanpassing door het college. Op grond van artikel 25 van de Postwet 2009 moeten dat kostengeoriënteerde tarieven voor de onderscheiden diensten binnen de universele postdienst zijn. Op grond van hetgeen het college in de voorgaande paragrafen heeft aangegeven, moet het college echter concluderen dat de systematiek van de ontwerpregeling hem dat niet mogelijk maakt. Het college is van oordeel dat de ontwerpregeling aanpassing behoeft, wil in de toekomst sprake kunnen zijn van doeltreffend toezicht en om de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven voor de diensten binnen de universele postdienst, zoals bedoeld in de Postwet en de Europese Postrichtlijn, mogelijk te maken. Contact met medewerkers van de Europese Commissie heeft het college in dit oordeel bevestigd.

In het hiernavolgende zal het college de kernpunten van zijn uitvoeringstoets nader toelichten en voorstellen doen voor aanpassingen in de ontwerpregeling die erop zijn gericht het doel van de ontwerpregeling, dat de bepalingen inzake de kostentoerekening worden verduidelijkt en dat de tarieven worden gebaseerd op de daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement, te versterken. Een bevoegdheid voor het college om het kostentoerekeningsstelsel goed te keuren, beschouwt het college in dit verband als een *conditio sine qua non* om tot effectieve uitvoering van de wet en de regeling te komen. Voor zover wetswijziging nodig is voor de aanpassing van de ontwerpregeling, acht het college het cruciaal dat die wijziging zo snel mogelijk wordt gerealiseerd.

Het college wijst er op dat indien hieraan niet dan wel in onvoldoende mate tegemoet wordt gekomen, hij zich opnieuw geen dan wel een onvolledig oordeel zal kunnen vormen over de juistheid van de kostentoerekening van de verlener van de universele postdienst en de vraag of de tarieven van de diensten binnen de universele postdienst kostengeoriënteerd zijn. Op grond van de ontwerpregeling zoals die nu voorligt, ziet het college zich beperkt tot een marginale toezichtrol. Het college heeft het Ministerie van Economische Zaken reeds op dit punt gewezen in het kader van het begrotingsprogramma 2011.

3 Nadere toelichting op de kernpunten van de uitvoeringstoets en advies van het college

3.1 Het toezicht van het college op kostenoriëntatie

Bij de totstandkoming van de Postwet 2009 is ervoor gekozen de tarieven voor de universele postdienst te baseren op de daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement. Op grond van de Postregeling 2009 diende het college bij de eerste vaststelling van die (start)tarieven bij wijze van overgang uit te gaan van de kosten in 2008 en het rendement dat de verlener van de universele postdienst in 2008 feitelijk had behaald op de universele postvervoerdienst als geheel. De voorliggende ontwerpregeling beoogt te voorzien in een permanent systeem van vierjaarlijkse tariefaanpassing door het college, waarbij het redelijk rendement in de ontwerpregeling expliciet genormeerd is op een RoS (Return on Sales) van 10%. De taak van het college betreft dus het eens in de vier jaar aanpassen van de tarieven, zodat deze tarieven voor de universele postdienst gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten plus het genormeerd rendement (kostengeoriënteerd niveau).

Het college begrijpt dat zijn taak in de onderhavige ontwerpregeling in feite niet gewijzigd is ten opzichte van de Postregeling 2009, behalve dat het redelijk rendement genormeerd is en dat de aanpassing van de tarieven vierjaarlijks dient plaats te vinden. Het college constateert echter meer wijzigingen in de ontwerpregeling ten opzichte van de huidige Postregeling 2009 dan alleen de normering van het rendement en een vierjaarlijkse tariefaanpassing. Deze betreffen het niveau van kostenoriëntatie en de procedure voor vierjaarlijkse aanpassing van de starttarieven door het college. Beide wijzigingen worden in het navolgende nader besproken.

3.1.1 Niveau van kostenoriëntatie

Het college constateert dat artikel 13 van de Postregeling 2009 de universele postdienstverlener thans verplicht om de daadwerkelijke kosten te berekenen van de in artikel 16 van de Postwet 2009 genoemde dienstencategorieën, zijnde 11 dienstencategorieën. In de ontwerpregeling wordt de keuze gemaakt voor toerekening van kosten naar twee categorieën van poststukken, zijnde brievenpost en niet-brievenpost. Als redenen voor deze keuze geeft de nota van toelichting bij de ontwerpregeling aan deze toerekening beter aansluit bij de daadwerkelijke kostenstructuren van de universele postdienstverlener en ook bij de categorieën die worden gehanteerd bij het pricecap-systeem op grond van artikel 17 van de Postregeling 2009.

Het college wijst erop dat de Postwet 2009 in artikel 25 kostenoriëntatie voorschrijft op het niveau van de binnen de universele postdienst te onderscheiden postvervoerdiensten. Naar de mening van het college dienen dan ook niet de bedrijfsprocessen en de huidige praktijk van kostentoerekening door de universele postdienstverlener als uitgangspunt te worden genomen voor de ontwerpregeling, maar de verplichting tot kostenoriëntatie, zoals die in de wet en de Europese Postrichtlijn is geformuleerd.

Het uitgangspunt dat voor alle individuele diensten binnen de universele postdienst de verplichting tot kostenoriëntatie geldt, brengt met zich mee dat ook de verplichtingen met betrekking tot toerekening van de kosten en interne boekhouding voor de universele postdienstverlener op dat niveau dienen te gelden. Het college ziet niet in waarom de verplichtingen voor de universele postdienstverlener 'versoepeld' zouden moeten worden om aan te sluiten bij diens praktijk, zoals thans wordt voorgesteld in de ontwerpregeling. Met de keuze voor twee dienstencategorieën komt de ontwerpregeling nog

OPENBAAR

verder af te staan van de in artikel 25 van de Postwet 2009 geformuleerde eis van kostenoriëntatie.

Het college meent dat het tarief van elke afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst gebaseerd dient te zijn op de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement. Het college vindt steun voor dit standpunt in artikel 12 van de Europese Postrichtlijn dat voorschrijft dat de tarieven voor *elk van de diensten* die deel uitmaken van de universele dienst (dus elke afzonderlijke dienst binnen de universele dienst, zoals de bezorging van brieven tot 50 gram) kostengeoriënteerd moeten zijn. De bepalingen in de Europese Postrichtlijn zijn er juist op gericht de universele postdienstverlener te verplichten om waar nodig wijzigingen aan te brengen in zijn interne boekhouding en systematiek van toerekening van kosten en opbrengsten, zodat kostenoriëntatie op het niveau van elke afzonderlijke dienst onder de universele postdienst mogelijk wordt gemaakt. De verplichtingen voor de universele postdienstverlener met betrekking tot de kostentoerekening en boekhoudkundige scheiding in de ontwerpregeling dienen dan ook op dit uitgangspunt te zijn gebaseerd.

Wat betreft de aansluiting van het aantal dienstencategorieën waarvoor de eis van kostenoriëntatie geldt bij de categorieën (tariefmandjes) die worden gehanteerd bij het pricecap-systeem op grond van artikel 17 van de Postregeling 2009, merkt het college het volgende op. Het college stelt vast dat deze beoogde aansluiting ook in de ontwerpregeling niet volledig wordt gerealiseerd. De kostencategorieën komen namelijk niet geheel overeen met de mandjes van de pricecap. Immers, de partijenpost buitenland, die wel onderdeel uitmaakt van de universele postdienst valt niet binnen de pricecap. Daarnaast merkt het college op dat een dergelijke aansluiting⁷ ook niet echt nodig is. Het is heel goed mogelijk dat eens in de vier jaar de tarieven aangepast worden zodat elke afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst gebaseerd is op de daadwerkelijke kosten van die dienst plus een opslag voor redelijk rendement. Deze tarieven vormen dan het 'herijkte' startniveau. In het daarna toe te passen pricecap-systeem kan er eventueel voor gekozen worden om diensten te groeperen en tariefmandjes te hanteren waarbij de tarieven van de diensten binnen elk tariefmandje gemiddeld genomen niet meer mogen wijzigen dan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Het niveau van kostenoriëntatie voor de vierjaarlijkse aanpassing hoeft derhalve niet aan te sluiten bij het aantal dienstencategorieën (tariefmandjes) in een pricecap. Omgekeerd is er wel veel voor te zeggen het detailniveau in de pricecap juist aan te passen aan dat van de tariefbeoordeling. Het college merkt hierbij op dat bijvoorbeeld in Zweden en Duitsland zowel de kostenonderbouwing als de tariefvaststelling en de pricecap plaatsvinden op het niveau van de individuele diensten. Het college is van oordeel dat er geen belemmeringen zijn voor een periodieke (in dit geval vierjaarlijkse) beoordeling en vaststelling van de starttarieven op basis van kostenoriëntatie per individuele dienst: Het college is van mening dat deze invulling het meeste recht doet aan de door de wetgever beoogde norm van kostenoriëntatie en dat dit voldoet aan de uit de Europese Postrichtlijn voortvloeiende eisen.

Het college merkt verder op dat, naarmate er verder wordt afgeweken van kostenoriëntatie voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele postdienst, de verlener van de universele postdienst meer in staat wordt gesteld tot strategisch prijsgedrag. Dit prijsgedrag zou tot gevolg kunnen hebben dat tarieven in bepaalde marktsegmenten zo worden vastgesteld dat het concurrerende postvervoerders moeilijk wordt gemaakt om hun diensten op deze segmenten aan te

⁷ Dit betreft de in de ontwerpregeling beoogde aansluiting van de twee categorieën poststukken waarnaar kosten worden toegerekend en de twee tariefmandjes in de pricecap en niet, de door het college genoemde en gewenste, aansluiting met betrekking tot de boekhouding en kostentoerekening.

OPENBAAR

bieden. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat ervan wordt uitgegaan dat met de regels voor het vaststellen van de tarieven voor de universele dienstverlening wordt voorkomen dat er op dit deel van de markt overwinst kan worden geboekt die vervolgens gebruikt kan worden voor andere activiteiten⁸. Het toezicht van het college of tarieven voor de diensten van de universele postdienst zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten en of niet teveel kosten worden toegerekend aan de universele postdienst, is dus ook van belang in het kader van de ontwikkeling van de concurrentie.

De keuze om alleen de kosten op het niveau van de twee onderscheiden dienstencategorieën voor het college inzichtelijk te maken, heeft tot gevolg dat het lastiger, zo niet onmogelijk, wordt om een directe relatie te leggen tussen enerzijds de starttarieven, die de universele postdienstverlener voor de afzonderlijke diensten voorlegt, en anderzijds de kosten, die alleen geaggregeerd op het niveau van de twee onderscheiden dienstencategorieën hoeven te worden toegerekend. Het zal daardoor ook lastiger zijn om eventuele toekomstige beleidskeuzes te maken over de omvang en samenstelling van de universele dienst. In een markt waar sprake is van volumedalingen als gevolg van een krimpende vraag, acht het college het juist van belang om de kosten per afzonderlijke dienst transparant te maken, zodat in het geval van kostenstijging van de universele dienst afwegingen kunnen worden gemaakt over de omvang of de betaalbaarheid van de universele dienst.

3.1.2 Toezicht op kostenoriëntatie: ontheffing van verplichtingen

Artikel 15 van de ontwerperegeling verplicht de universele postdienstverlener om een overzicht van de daadwerkelijke kosten aan het college over te leggen. Dit overzicht dient voorzien te zijn van een verklaring van de door het college aangewezen accountant. Dit was eveneens het geval in de Postregeling 2009. In de ontwerperegeling heeft dit overzicht van de daadwerkelijke kosten echter slechts betrekking op de twee categorieën poststukken, als gevolg van de keuze om de eis van kostenoriëntatie op het niveau van deze categorieën te betrekken.

Zonder overzicht van de daadwerkelijke kosten kan het college zijn taak echter niet goed uitvoeren. Het college heeft reeds in paragraaf 2.2.1 uiteengezet dat de gegevens uit de financiële verantwoording niet afdoende zijn om hiermee zijn taak, namelijk het toetsen of de tarieven gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten en het redelijk rendement, uit te voeren. Door op grond van artikel 15, derde lid, van de ontwerperegeling, de universele postdienstverlener te ontheffen van het overleggen van gegevens over de daadwerkelijke kosten als de jaarlijkse financiële verantwoording wordt overgelegd, is de uitvoering van zijn taak volgens het college niet meer mogelijk. Het college concludeert dan ook dat het toezicht op kostenoriëntatie (kosten plus een genormeerd rendement), op grond van de ontwerperegeling, niet effectief ingevuld kan worden.

De ontheffing voor het overleggen van gegevens geldt in artikel 16, vierde lid van de ontwerperegeling eveneens voor de accountantscontrole en de accountantsverklaring met betrekking tot dit overzicht van de daadwerkelijke kosten. Het college vraagt zich in dat verband af wat wordt bedoeld met de stelling in de nota van toelichting bij de ontwerperegeling dat de controle van de door het college aangewezen accountant een belangrijk ijkpunt biedt voor het toezicht door het college op de kostentoerekening. Naar het oordeel van het college zou uit de tekst en de toelichting duidelijk(er) moeten blijken dat een verklaring van de accountant de benodigde input moet bieden voor de

⁸ Handelingen II, 2006-2007, nr. 73, p. 3920

OPENBAAR

beslissing van het college, en ook dat dit niet afdoet aan de rechten en bevoegdheden van het college om gedetailleerde gegevens over kostentoerekening te vragen, die nodig zijn om zijn taak uit te voeren.

3.1.3 Procedure voor overleggen informatie en termijnen bij de aanpassing van (start)tarieven

Naast de verplichting voor de universele postdienstverlener om steeds een overzicht van de daadwerkelijke kosten over te leggen bij het voorstel voor de vierjaarlijkse aanpassing van de tarieven, is het naar het oordeel van het college ook nodig om nog andere aanpassingen in de procedure aan te brengen. Het college licht deze hieronder toe.

In de periode mei 2009 – 1 juli 2010 hebben diverse juridische procedures, gesprekken en briefwisselingen tussen het college en TNT Post plaatsgevonden over de reikwijdte van de verplichting van TNT Post tot het verstrekken van de noodzakelijke gegevens voor het vaststellen van de starttarieven. De juridische procedures hebben uiteindelijk geleid tot het hiervoor al genoemde oordeel van de rechtbank Rotterdam dat vanwege artikel 13, eerste lid, van de Postregeling 2009 de daadwerkelijke kosten slechts behoeven te worden berekend op het niveau van de universele postdienst als geheel. Dit heeft tot gevolg dat het overzicht van de daadwerkelijke kosten dat de universele postdienstverlener dient te overleggen eveneens alleen betrekking heeft op de universele postdienst als geheel. Gelet hierop pleit het college ervoor om ook in het eerste lid van artikel 13 alsnog duidelijk aan te geven dat de daadwerkelijke kosten op het niveau van de te onderscheiden postvervoersdiensten dienen te worden berekend, zodat dit aansluit bij het tweede lid van artikel 13.

Het college acht het voorts nodig om in de procedure voor de vaststelling van de starttarieven door het college in de ontwerperegeling een verplichting op te nemen dat de universele postdienstverlener dient te voldoen aan een verzoek van het college tot herberekening van de daadwerkelijke kosten en tarieven. Immers, nadat de universele postdienstverlener een overzicht van de daadwerkelijke kosten heeft overgelegd, dient het college te toetsen of de tarieven voor (elk van de diensten binnen) de universele postdienst gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten plus het genormeerd rendement. Het college zou op grond van een dergelijke toetsing aanpassingen (in de toerekening van de kosten) van de universele postdienstverlener kunnen verlangen die de daadwerkelijke kosten per dienst (of per categorie) beïnvloeden. In dat geval zou de universele postdienstverlener een herberekening moeten uitvoeren zodat het aangepaste niveau van de daadwerkelijke kosten en de hierbij behorende tarieven bepaald kunnen worden.

Het college pleit er verder voor om in de postregelgeving een brede bevoegdheid tot het vorderen van informatie op te nemen. Ook uit de tekst van artikel 15 moet duidelijk blijken dat de bevoegdheid tot informatievordering niet is beperkt tot (nadere) gegevens over de universele postdienst. Voor een goed inzicht in de tarieven en kosten van de universele postdienst heeft het college gegevens nodig waaruit blijkt op grond van welke criteria en hoe de kosten concreet aan elk van de diensten binnen de universele postdienst zijn toegerekend. Het college kan daarvoor ook gegevens nodig hebben over toerekening aan de niet tot de universele postdienst behorende diensten. Het college vindt hiervoor steun in artikel 14, zevende lid, en artikel 22a van de Europese Postrichtlijn die de informatieverplichting voor de verlener van de universele postdienst en de bevoegdheid voor de

OPENBAAR

toezichthouder tot het opvragen van benodigde gegevens regelen⁹.

Het college constateert dat het vierde lid van artikel 15 van de ontwerpregeling aangeeft dat de verlener van de universele postdienst een voorstel voorlegt voor de aan te passen tarieven, waarbij de vermenigvuldiging van de tarieven met de gerealiseerde volumes, niet groter is dan de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13, vermeerderd met het redelijk rendement, bedoeld in artikel 14.

Onduidelijk is of dit de kosten en het rendement per dienstencategorie c.q. dienst zijn of de kosten en het rendement van het totaal van de universele postdienst. De gekozen formulering lijkt tot gevolg te hebben dat de verlener van de universele postdienst een voorstel doet op grond waarvan het college alleen kan vaststellen of de tarieven van de universele postdienst gemiddeld genomen kostengeoriënteerd zijn. Daardoor zouden de verschillen in kosten en dus ook de mogelijke verschillen in mate van kostenoriëntatie tussen de onderscheiden postvervoerdiensten niet tot uitdrukking komen in de uiteindelijke tarieven. Van het door het college als zodanig vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven voor de onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst kan in dat geval uiteraard geen sprake zijn.

Op grond van artikel 15, eerste, tweede en zesde lid van de ontwerpregeling, dient het college de vierjaarlijkse aanpassing van de tarieven op kostenoriëntatie binnen een termijn van vier maanden uit te voeren. Naar het oordeel van het college is hier geen sprake van een realistische termijn. Het college heeft in zijn uitvoeringstoets voor de Postregeling 2009 aangegeven dat een termijn van zes maanden al kort is en alleen haalbaar is als de universele postdienstverlener voldoende medewerking verleent aan de vaststelling. De toelichting bij artikel 15 van de Postregeling 2009 geeft eveneens aan dat het tijdspad voor het college om binnen zes maanden tarieven vast te stellen kort is¹⁰.

Het college constateert dat het eerste lid van artikel 15 aangeeft dat het college uiterlijk 1 oktober de tarieven van enig jaar aanpast. Het zesde lid van artikel 15 regelt dat de verlener van de universele postdienst de postvervoerdiensten binnen de universele postdienst tegen deze tarieven verricht uiterlijk per 1 januari van het kalenderjaar na afloop van het jaar waarin de tarieven door het college zijn aangepast. De overige artikelleden van de artikel 15 regelen de procedure voor het overleggen en vragen van gegevens. In artikel 15 wordt echter geen verband gelegd tussen de tariefaanpassing en de door de verlener van de universele postdienst overleggen van adequate gegevens. Dat kan als gevolg hebben dat het college de tarieven op 1 oktober moet aanpassen, terwijl de verlener van de universele postdienst de daarvoor benodigde gegevens niet of niet volledig heeft overgelegd. Het

⁹ Artikel 14, lid 7 Richtlijn 97/67/EC.

Desgevraagd wordt gedetailleerde boekhoudkundige informatie uit dit systeem vertrouwelijk ter beschikking gesteld van de nationale regelgevende instantie en de Commissie.

Artikel 22 bis Richtlijn 2008/6/EC

1. De lidstaten dragen er zorg voor dat aanbieders van postdiensten met name aan de nationale regelgevende instanties alle informatie, met inbegrip van financiële informatie en informatie over het aanbieden van de universele dienst, verstrekken die nodig is:

a) om de nationale regelgevende instanties in staat te stellen de naleving van deze richtlijn en van de op grond daarvan genomen besluiten te waarborgen;

b) (...):

2. De aanbieders van postdiensten verstrekken deze informatie onmiddellijk op verzoek en zo nodig vertrouwelijk, binnen de termijnen en met de mate van gedetailleerdheid die door de nationale regelgevende instantie zijn vastgesteld. De door de nationale regelgevende instantie gevraagde informatie staat in verhouding tot de door haar te verrichten taken. De nationale regelgevende instantie motiveert haar verzoek om informatie.

(...)

¹⁰ Staatscourant 2009 nr. 61 30 maart 2009, blz. 16

OPENBAAR

college adviseert daarom in artikel 15 op te nemen dat het college de tarieven pas aanpast indien en nadat de verlener van de universele postdienst alle benodigde gegevens ten behoeve van de vaststelling van de tarieven heeft overgelegd.

3.1.4 Normering van de hoogte van het rendement

In artikel 14 van de ontwerpregeling is een maatstaf voor de normering van het redelijk rendement opgenomen. Het rendement dat als redelijk wordt beschouwd, is 10% rendement op de omzet, voor belastingen (Return on Sales, RoS). De toelichting op de ontwerpregeling geeft aan dat de hoogte van het normrendement bepaald is op basis van een benchmark met vergelijkbare postbedrijven en dat rendementen op de omzet van meer dan 10% voor belastingen niet ongebruikelijk zijn.

Het college wijst erop dat hij in zijn uitvoeringstoets van 25 november 2008¹¹ op het voorstel van de thans geldende Postregeling 2009 reeds uitvoerig is ingegaan op de normering van het rendement. Hierin heeft het college gepleit voor het gebruik van een min of meer objectieve norm voor het rendement aan de hand van de zogenaamde marktwaardeneutrale Return on Sales. Voor deze rendementsmaatstaf is, in tegenstelling tot de 'gewone' ROS, relatief eenvoudig een objectieve norm vast te stellen. Binnen de context van dit advies heeft het college het ministerie van Economische Zaken het rapport 'De bepaling van het redelijk rendement in de Postsector', dat in opdracht van het college is uitgevoerd, toegezonden¹². Voor zijn standpunt met betrekking tot de maatstaf voor het rendement verwijst het college dan ook naar zijn eerdere uitvoeringstoets van 25 november 2008.

3.1.5 Advies van het college m.b.t. de vierjaarlijkse aanpassing van de tarieven op kostenoriëntatie

Met betrekking tot de vierjaarlijkse aanpassing van de (start)tarieven op kostenoriëntatie pleit het college voor de volgende aanpassingen in de ontwerpregeling:

- Het college adviseert de artikelen 13, 14, en 15 van de ontwerpregeling aan te passen zodat de tarieven van alle afzonderlijke diensten binnen de universele postdienst gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement. Het college doet hiervoor een tekstvoorstel in de volgende paragraaf. Naar het oordeel van het college wordt eerst hiermee volledig invulling gegeven aan artikel 25, derde lid van de Postwet 2009 en artikel 12 van de Europese Postrichtlijn.
- Het college adviseert de ontheffing voor de universele postdienstverlener om gegevens te verstrekken over de daadwerkelijke kosten, zoals thans opgenomen in de ontwerpregeling, te schrappen. Dit betekent dat het college adviseert artikel 15, derde lid en artikel 16, vierde lid, van de ontwerpregeling te schrappen. Het college adviseert voorts aan artikel 15, vierde lid van de ontwerpregeling toe te voegen dat het college ook de bevoegdheid heeft om de universele postdienstverlener te verzoeken op basis van aanwijzingen door het college herberekeningen uit te voeren en een hierop aangepast overzicht te verstrekken van de daadwerkelijke kosten en het tarievenvoorstel.
- Het college adviseert in artikel 15, zesde lid, een verband te leggen tussen de volledigheid van de door de verlener van de universele postdienst over te leggen gegevens en het moment waarop vaststelling van de tarieven door het college plaatsvindt.

¹¹ Brief met bijlage, kenmerk OPTA/AM/2008/202460 en OPTA/AM/2008/202461

¹² Brief met bijlage, kenmerk OPTA/AM/2008/202917

OPENBAAR

- Het college adviseert de uitvoeringstermijn voor aanpassing van de starttarieven in artikel 15 van de ontwerperegeling te verlengen naar minimaal zes maanden.

3.1.6 Tekstvoorstel van het college

Teneinde mogelijk te maken dat de tarieven van alle afzonderlijke diensten binnen de universele postdienst gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement, stelt het college de volgende aanpassingen in de tekst van de ontwerperegeling voor:

Artikel 13, eerste lid van de ontwerperegeling

De daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, zijn de *aan elk van de afzonderlijke diensten* van de universele postdienst toe te rekenen kosten, bedoeld in artikel 7.

Artikel 13, tweede lid van de ontwerperegeling

De daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, zijn de *aan elk van de afzonderlijke diensten van de universele postdienst* toe te rekenen kosten, bedoeld in artikel 7, tweede en derde lid.

Artikel 14 van de ontwerperegeling: normering van het redelijk rendement

Het redelijk rendement *van elke afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst*, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, is 11,11 procent van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van *elk van de afzonderlijke diensten* in het jaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college.

Artikel 15 van de ontwerperegeling: vierjaarlijkse aanpassing van de tarieven op kostenoriëntatie

Het college adviseert in artikel 15, tweede lid op te nemen dat in het jaar waarin de tarieven door het college worden aangepast, de universele postdienstverlener uiterlijk 1 maart de volgende gegevens overlegt:

- a. een overzicht van de daadwerkelijke *kosten en opbrengsten per afzonderlijke dienst van de universele postdienst*, in het kalenderjaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college, berekend op grond van artikel 13 en voortvloeiend uit de boekhoudkundige scheiding op grond van artikel 8;
- b. een overzicht van de gerealiseerde volumes per afzonderlijke dienst van de universele postdienst in het kalenderjaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college;
- c. een overzicht van het berekende rendement per afzonderlijke dienst van de universele postdienst, op grond van artikel 14;
- d. een voorstel voor de door het college aan te passen tarieven, waarbij de vermenigvuldiging van het tarief per afzonderlijke dienst van de universele postdienst met de gerealiseerde volumes, bedoeld in onderdeel b, niet groter is dan de daadwerkelijke kosten, bedoeld in onderdeel a, vermeerderd met het redelijk rendement, bedoeld in onderdeel c.

3.2 Toezicht van het college op de toerekening van de kosten en boekhoudkundige scheiding

3.2.1 Kostentoerekening: voor meerdere uitleg vatbare terminologie

Artikel 7 van de ontwerpregeling bevat de voorschriften met betrekking tot kostentoerekening. De universele postdienstverlener dient bij het toerekenen van kosten gebruik te maken van de activity based costing (ABC) methodiek. Kosten dienen daarbij zoveel mogelijk rechtstreeks toegerekend te worden. Gemeenschappelijke kosten, die de universele postdienstverlener niet rechtstreeks aan de UPD kan toerekenen, mag hij alleen toerekenen indien dat *'gerechtvaardigd kan worden'* op grond van een direct of indirect verband. Indien dat verband ontbreekt, dient de universele postdienstverlener op basis van een algemene verdeelsleutel proportioneel aan UPD en niet-UPD diensten toe te rekenen.

Door deze terminologie te hanteren biedt de regeling veel ruimte aan de universele postdienstverlener bij de toerekening van zijn gemeenschappelijke kosten. De toelichting bij de regeling bevat bovendien de volgende zin: *'Aan de eis dat de toerekening gerechtvaardigd kan worden is voldaan indien dit verdedigbaar is op grond van de bedrijfseconomische theorie over kostenallocatie.'* Aan de hand van dit stellig geformuleerde criterium zal het de universele postdienstverlener weinig moeite kosten een bedrijfseconomische onderbouwing te geven voor de toerekening die haar het beste uitkomt. Het college constateert dat de toelichting ook de volgende passage met betrekking tot schaalvoordelen bevat:

'De huidige verlener van de universele postdienst, Koninklijke TNT Post B.V., heeft de verlening van de universele postdienst geïntegreerd met de overige dienstverlening van het bedrijf. De regelgeving met betrekking tot de universele postdienst vereist dat er een bepaald serviceniveau voor de universele postdienst is en daarmee samenhangend een bepaalde infrastructuur. Het ligt voor de hand om met de overige dienstverlening ook gebruik te maken van dezelfde infrastructuur, omdat dit kostenbesparingen oplevert. Het kan echter zijn dat het gebruik van de infrastructuur van de universele postdienst bij overige diensten duurder is dan indien er los van de universele postdienst een andere infrastructuur zou zijn. Om toch de schaalvoordelen te kunnen realiseren worden deze kosten mogelijk aan de universele postdienst toegerekend. Artikel 7 van de Postregeling 2009 staat er niet aan in de weg dat deze kosten aan de universele postdienst worden toegerekend, mits er een rechtstreeks of indirect verband is met de universele postdienst. Een dergelijk verband kan bestaan indien er schaalvoordelen zijn die ook aan de universele postdienst ten goede komen en de overige dienst niet goedkoper wordt dan zonder de universele postdienst mogelijk zou zijn.'

Het college kan zich voorstellen dat de regeling als nevendoelestelling hanteert dat het gebruik van de bestaande infrastructuur door niet-UPD diensten gestimuleerd dient te worden. Dit mag echter in geen geval doorslaan in een eenzijdig voordeel voor de universele postdienstverlener ten opzichte van zijn concurrenten. Dit zou het geval kunnen zijn als niet-UPD diensten niet of nauwelijks aan de kosten van de bestaande infrastructuur bijdragen, terwijl zij daar wel gebruik van maken. Dat leidt ertoe dat de UPD diensten een disproportioneel deel van de kosten moeten dekken. Het nastreven van de genoemde nevendoelestelling dient dan ook gecontroleerd plaats te vinden. In dat licht geeft het vorenstaande zeer veel ruimte aan de universele postdienstverlener om een eigen invulling te kiezen¹³.

¹³ Hieronder volgt een fictief voorbeeld hoe twee, vanuit de bedrijfseconomische theorie verdedigbare principes, tot totaal verschillende uitkomsten en tot een ongewenste vorm van kruissubsidie kunnen leiden. Stel dat de volgende data gelden:

OPENBAAR

Om dit te verbeteren zou in de regeling heel duidelijk vastgelegd kunnen worden, onder welke omstandigheden toerekening van kosten van de niet-UPD diensten aan de UPD precies wel of niet mag plaatsvinden. Het college acht het echter niet doenlijk dit vooraf uitputtend in de regeling te omschrijven. Daarom meent hij dat de door de universele postdienstverlener voorgestane wijze van toerekenen steeds door het college moet kunnen worden beoordeeld. Dit is eenvoudig te bereiken door de zinsnede 'naar het oordeel van het college' toe te voegen.

Indien de ontwerpregeling niet wordt gewijzigd, ziet het college zeer weinig mogelijkheden om te interveniëren in de door de universele postdienstverlener gekozen invulling van kostentoerekening. Het college zal die wijze van kostentoerekening in dat geval in belangrijke mate als een gegeven moeten aanvaarden, ook als deze bijvoorbeeld leidt tot een disproportioneel hoge toerekening aan de UPD diensten.

3.2.2 Goedkeuring kostentoerekeningsysteem

Om het proces tot aanpassing van de tarieven goed te laten verlopen, is verder een bevoegdheid voor het college noodzakelijk om het kostentoerekeningsysteem van de verlener van de universele postdienst goed te keuren. Deze bevoegdheid heeft het college nu niet. Niet alle beslispunten over de toerekening van kosten en opbrengsten en boekhoudkundige scheiding kunnen op voorhand in regelgeving worden vastgelegd. Daarom zal het college in de praktijk naar bevind van zaken moeten kunnen beslissen en zo nodig voorschriften voor het toerekeningsysteem van kosten en opbrengsten moeten kunnen geven. De memorie van toelichting bij de Postwet 2009 gaat ervan uit dat het college de bevoegdheid heeft tot goedkeuring van het toerekeningsysteem van de verlener van de universele postdienst ten behoeve van de beoordeling of de tarieven op de kosten zijn gebaseerd¹⁴ en ten behoeve van de beoordeling in hoeverre eventueel bij de universele postdienstverlener opgetreden nettokosten noodzakelijk zijn¹⁵. In artikel 22, tweede lid, van de Postwet 2009 blijkt de wettelijke basis voor het toekennen van deze bevoegdheid aan het college echter te ontbreken. Het college heeft in zijn eerder genoemde uitvoeringstoets voor de Reparatiewet van Economische Zaken voorgesteld aan het tweede lid van artikel 22 van de Postwet 2009 een volzin toe te voegen waarin die wettelijke basis alsnog wordt gecreëerd. Deze bevoegdheid moet dan nog in de tekst van de voorliggende ontwerpregeling worden toegekend en uitgewerkt.

Totale gemeenschappelijke kosten bezorging UD en niet-UD is 100		
	UD	Niet-UD
Verhouding volume post	30	70
Aantal dagen bezorging/week	6	3

- Bedrijfseconomische theorie 1 zegt: de gemeenschappelijke kosten van het netwerk dienen te worden gedragen door die diensten die de kosten veroorzaken => De UD-diensten veroorzaken de gemeenschappelijke kosten van het netwerk met betrekking tot de 'extra' 3 dagen bezorging, dus deze kosten worden aan de UD toegerekend. Het restant van de gemeenschappelijke kosten wordt toegerekend naar rato van het volume.
- Bedrijfseconomische theorie 2 zegt: de gemeenschappelijke kosten van het netwerk dienen op basis van het gebruik van het netwerk door de diensten toegerekend => kostentoerekening naar rato van het gebruik, gerelateerd aan het volume.

Bovenstaande principes leidt tot de volgende toerekening.

Totale gemeenschappelijke kosten = 100	Toerekening aan UD	Toerekening niet-UD
Bedrijfseconomische theorie 1	65	35
Bedrijfseconomische theorie 2	30	70

Kortom, bedrijfseconomische theorie 1 leidt tot een toerekening van de gemeenschappelijke kosten waarbij de UD een disproportioneel aandeel kosten van 65 krijgt toegerekend ten opzichte van theorie 2 waar kosten van 30 worden toegerekend aan de UD. De gevolgde principes van toerekening kunnen dus een substantiële invloed hebben op de kosten die worden toegerekend en kunnen leiden tot een ongewenste vorm van kruissubsidiëring.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, blz. 41.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, blz. 16.

OPENBAAR

3.2.3 Boekhoudkundige scheiding: onvoldoende samenhang van regels voor de boekhouding en kostentoerekening

De gegevens op grond waarvan moet worden vastgesteld of de tarieven van de universele postdienst zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten, moeten komen uit de boekhouding en worden toegerekend middels het toerekeningsstelsel van de verlener van de universele postdienst. Dit betekent dat de boekhouding en het toerekeningsstelsel zodanig moeten zijn ingericht, dat hieruit de gegevens kunnen worden opgeleverd op het niveau waarop kostenoriëntatie plaatsvindt. Het college heeft reeds opgemerkt dat artikel 8 niet duidelijk is wat betreft het detailniveau waarop kosten- en opbrengstgegevens van de universele postdienst dienen te worden weergegeven in de boekhouding. Het college is van oordeel dat dit het detailniveau moet zijn op basis waarvan de kostengeoriënteerde starttarieven dienen te worden vastgesteld, te weten per onderscheiden dienst binnen de universele postdienst.

De gescheiden boekhouding en de daarop gebaseerde financiële verantwoording dienen echter nog meer doelen. De verantwoordingsrapportage is bijvoorbeeld van belang om de winstgevendheid van de universele dienst gedurende de pricecap-periode te volgen. Dit dient op een zodanig gedetailleerd niveau te gebeuren dat er ook conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van eventueel te nemen maatregelen als die winstgevendheid in gevaar komt. Ook dat pleit voor een detailniveau per onderscheiden dienst.

3.2.4 Advies van het college

Met betrekking tot de toerekening van de kosten en opbrengsten en de boekhoudkundige scheiding pleit het college voor de volgende aanpassingen in de ontwerpregeling:

- Het college adviseert om de artikelen 7 en 8 van de ontwerpregeling aan te passen zodat volledig uitvoering wordt gegeven aan artikel 14 van de Europese Postrichtlijn door:
 - in artikel 7 op te nemen dat de kosten en opbrengsten door de universele postdienstverlener worden toegerekend naar elk afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst;
 - in artikel 8 op te nemen dat een scheiding wordt aangebracht tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst enerzijds en de kosten en opbrengsten van activiteiten die niet onder de universele dienst vallen anderzijds én dat deze boekhoudkundige scheiding de kosten en opbrengsten van elk afzonderlijke dienst binnen de universele postdienst weergeeft.
- Het college adviseert om de onnodig grote ruimte die de universele postdienstverlener in de huidige ontwerpregeling heeft om de toerekening van kosten in te richten, in te perken door artikel 7, tweede en derde lid van de ontwerpregeling in overeenstemming te brengen met artikel 14, derde lid van de Europese Postrichtlijn. Hierbij adviseert het college om:
 - Het criterium 'gerechtvaardigd kan worden' te schrappen in artikel 7, derde lid, onder a, b en c en in ieder geval de bijbehorende toelichting onder paragraaf 3 over rechtvaardiging van de toerekening te schrappen of als het criterium 'gerechtvaardigd kan worden' niet wordt geschrapt, het toevoegen van de zinsnede 'naar het oordeel van het college' in artikel 7, derde lid, onder a, b en c;
 - Het criterium voor de kostentoerekening zoals dat in de toelichting is opgenomen: '*Dat uitgangspunt gaat echter niet zo ver dat van de verlener van de universele postdienst wordt vereist dat bedrijfsprocessen ingrijpend worden herzien om meer kosten rechtstreeks te kunnen toerekenen.*', te schrappen;

- Het toevoegen van een nieuw artikellid aan artikel 7 waarin wordt opgenomen dat het door de verlener van de universele postdienst opgestelde toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten de goedkeuring behoeft van het college, dat daaraan voorschriften kan verbinden;
- Als de ontwerpregelgeving ruimte blijft bieden voor het mogelijk toerekenen van kosten aan de UPD indien sprake is van schaalvoordelen, dan adviseert het college om in de tekst van de ontwerpregelgeving heel duidelijk vast te leggen dat de door de universele postdienstverlener voorgestane wijze van toerekenen steeds door het college moet kunnen worden beoordeeld, door de zinsnede 'naar het oordeel van het college' toe te voegen.

Het college heeft in onderstaande paragraaf voor de vorenstaande adviezen een tekstvoorstel gedaan van de artikelen 7 en 8.

Om de vorenstaande voorgestelde wijzigingen in de ontwerpregelgeving door te voeren, adviseert het college om de volgende artikelen in de Postwet 2009 te wijzigen, nu deze gewijzigd wordt in het kader van het voorstel van wet houdende herstel van wetstechnische gebreken en leemten in een aantal wetten op het terrein van Economische Zaken (Reparatiewet). Het college verwijst hiervoor naar zijn eerder genoemde uitvoeringstoets voor deze Reparatiewet:

- In artikel 22, eerste en tweede lid:
 - a op te nemen dat de boekhoudkundige scheiding er in voorziet dat voor elk van de diensten binnen de universele postdienst de kosten en opbrengsten worden bijgehouden;
 - Een wettelijk basis op te nemen voor goedkeuring van het toerekeningsstelsel door het college;
- In artikel 25, derde lid, expliciet te maken dat de tarieven voor de onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst in enig ander jaar kunnen worden aangepast op basis van de daadwerkelijke kosten en redelijk rendement van *elk van de onderscheiden diensten* binnen de universele postdienst.

3.2.5 Tekstvoorstel van het college

Hieronder volgt een tekstvoorstel van het college met betrekking tot een aantal punten van zijn bovengenoemd advies:

Artikel 7 van de ontwerpregelgeving: toerekening van de kosten:

Het college adviseert om het eerste lid van artikel 7 als volgt te formuleren

1. Bij de toerekening van de kosten aan *elk van de diensten die onder de universele dienst vallen en de diensten die er niet onder vallen* hanteert de verlener van de universele postdienst een kostentoerekeningsstelsel dat:

- a. voldoet aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;
- b. inzichtelijk maakt hoe de toe te rekenen kosten zijn bepaald;
- c. kosten zoveel mogelijk rechtstreeks toerekent op basis van activity based costing;
- d. het oorzakelijk verband aangeeft tussen de kosten en daaraan ten grondslag liggende kostenveroorzakers;¹⁶

¹⁶ In de toelichting verder uit te werken wat hieronder is te verstaan.

OPENBAAR

- e. de kosten slechts eenmaal toerekent;
- f. de kosten zoveel mogelijk toerekent op basis van het gebruik dat de desbetreffende diensten maken van het postvervoersysteem.

Het college adviseert om artikel 7, tweede en derde lid als volgt te formuleren:

- *Kosten die rechtstreeks aan een bepaalde dienst worden toegerekend worden aldus toegerekend;*
- *Gemeenschappelijke kosten, dat wil zeggen kosten die niet direct kunnen worden toegerekend, worden als volgt toegerekend:*
 - i. *Indien mogelijk worden gemeenschappelijke kosten, met behulp van activity based costing, toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van de kosten zelf;*
 - ii. *Indien een rechtstreekse analyse niet mogelijk is, op grond van een indirect verband met een categorie van kosten of met een groep van kostencategorieën waarvoor een rechtstreekse toerekening mogelijk is, waarbij het indirecte verband steunt op vergelijkbare kostenstructuren;*
 - iii. *indien een rechtstreekse of indirecte toerekening als bedoeld onder i en ii niet mogelijk is, op grond van een algemene verdeelsleutel waarbij de verhouding wordt weergegeven tussen enerzijds alle uitgaven die rechtstreeks of indirect worden toegerekend aan de universele postdienst en anderzijds alle uitgaven die rechtstreeks of indirect worden toegerekend aan andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;*
 - iv. *indien het gemeenschappelijke kosten betreft die nodig zijn voor het aanbieden van zowel de universele postdienst als overige diensten, worden deze kosten dienovereenkomstig toegerekend, met dien verstande dat voor de universele postdienst dat voor de universele postdienst en voor de overige diensten dezelfde kostendrijvers worden gehanteerd.*

Het college adviseert aan artikel 7 een nieuw artikellid toe te voegen, luidende:

Het door de verlener van de universele postdienst opgestelde toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten behoeft de goedkeuring van het college, dat daaraan voorschriften kan verbinden.

Artikel 8 van de Postregeling 2009: boekhoudkundige scheiding

Het college acht het noodzakelijk dat, naast de aanpassing van artikel 22 van de Postwet 2009, ook artikel 8, tweede lid Postregeling 2009 aangepast wordt. Het college stelt voor in dit artikellid het volgende op te nemen: *De boekhouding van de verlener van universele postdienst geeft de kosten en de opbrengsten, zoals toegerekend op grond van het kostentoerekeningsstelsel bedoeld in artikel 7, weer van elk van de diensten die onder de universele dienst vallen en de diensten die er niet onder vallen.*

3.3 Toezicht van het college op de price-cap

Hiervoor heeft het college kanttekeningen geplaatst bij de gekozen invulling van het pricecap-systeem. In deze paragraaf gaat het college nader in op de werking van het pricecap-systeem.

3.3.1 Risico op ongelimiteerde prijswijzigingen

De kern van het pricecap-systeem is een eenvoudige vergelijking van een externe index (de consumentenprijsindex ofwel CPI) met de interne index per mandje (van diensten). Bij het vaststellen van de interne index per mandje worden de nieuw voorgestelde tarieven per individuele dienst binnen het mandje gewogen met de omzetaandelen per dienst in het **basisjaar** (2008). Deze methode heeft in

OPENBAAR

theorie het voordeel dat het dienstenpakket waarvan de prijsindex wordt bepaald steeds hetzelfde pakket is, waardoor de vergelijkbaarheid van het prijsniveau maximaal is. Bovendien hoeven er geen toekomstige omzetten per individuele dienst geschat te worden. In de praktijk is het echter mogelijk dat de berekende inflatie per mandje gaat afwijken van de werkelijk gerealiseerde inflatie voor de diensten in dat mandje. Dit gebeurt namelijk als de omzetaandelen in het mandje veranderen. Bij de berekende inflatie (de interne index) worden de prijswijzigingen van individuele diensten binnen het mandje gewogen met de omzetverhoudingen in het basisjaar. De werkelijk ervaren inflatie is echter anders; die wordt gewogen met de actuele omzetverhoudingen. Dit effect treedt in extreme mate op als de aanbieder van de universele postdienst bestaande diensten uit het aanbod universele postdienst binnen een mandje schrapt en andere diensten toevoegt. Het 'nieuwe' dienstenpakket is daardoor niet meer goed vergelijkbaar met het dienstenpakket van het basisjaar. Hierdoor zal de werkelijk ervaren inflatie voor de gemiddelde gebruiker sterk gaan afwijken van de index. Een nieuw toegevoegde dienst zit per definitie niet in het mandje van het basisjaar en telt dus niet mee in de berekening van de interne index. Een dienst die niet meer bestaat, heeft geen prijs meer en telt dus ook niet mee. Dat opent de mogelijkheid voor de aanbieder van de universele postdienst om de pricecap te omzeilen en vrijwel ongelimiteerd tarieven te verhogen door simpelweg bestaande diensten te vervangen door nieuwe, duurdere diensten. De op deze manier gerealiseerde prijsstijgingen blijven geheel buiten de berekening van de prijsindex en tellen derhalve niet mee in de pricecap. Dit probleem is het gevolg van het volledig ontbreken van voorschriften over hoe de aanbieder van de universele postdienst moet omgaan met wijzigingen in de samenstelling van het dienstenaanbod binnen de universele postdienst (en dus ook binnen de mandjes). Tevens ontbreekt een inhoudelijke beoordeling door het college of het ministerie van dergelijke wijzigingen.

Naar het oordeel van het college zou zowel bij het vervallen van bestaande diensten als bij het toevoegen van nieuwe diensten rekening moeten worden gehouden met de wijziging van de omzetaandelen in het mandje. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door het aanpassen van de omzetaandelen van het basisjaar aan de nieuw ontstane samenstelling van het mandje. Los van deze meer prijstechnische noodzaak voor voorschriften over het toevoegen en laten vervallen van diensten, is er naar het oordeel van het college ook een meer beleidsmatige noodzaak om hier voorschriften aan te verbinden. Het valt het college op dat TNT Post enkele 'basis' diensten in 2010 heeft afgeschaft of in 2011 gaat afschaffen, waardoor uitsluitend de duurdere alternatieven overblijven. Zoals in de vorige paragraaf besproken, komt de feitelijke prijsstijging voor eindgebruikers die dit met zich mee brengt niet tot uitdrukking in de index. Bovendien verandert zo doende de samenstelling van de universele postdienst, zonder dat daar een expliciete inhoudelijke beoordeling van het ministerie of het college aan ten grondslag ligt.

Naar het oordeel van het college eeft het ontbreken van een beoordeling van wijzigingen in de samenstelling van de universele dienst de weg voor vrijwel ongelimiteerde prijsstijgingen of voor een verschraling van de universele postdienst. Daarmee komt een van de belangrijke doelstellingen van de Postwet 2009, namelijk dat een bepaald basispakket aan postdiensten, de universele postdienst, beschikbaar en toegankelijk blijft voor de consument tegen uniforme en betaalbare tarieven, in gevaar.

Het college acht het opnemen van een regeling omtrent het beëindigen of nieuw toevoegen van diensten binnen de universele dienst noodzakelijk. Ook acht hij het noodzakelijk dat daarover voorschriften in de ontwerpregeling worden opgenomen, waarbij enerzijds getoetst moet worden of de wijziging inhoudelijk past binnen het vereiste dienstenaanbod binnen de universele dienst en

OPENBAAR

anderzijds aangetoond wordt dat de diensten binnen het betreffende mandje nog voldoen aan de eis van kostengebaseerdheid van artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009.

3.3.2 Overige kanttekeningen van het college met betrekking tot de pricecap

Regulering tarieven via pricecap alleen voor losse post

Artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009 bepaalt dat de tarieven van de diensten binnen de universele postdienst op kosten gebaseerd dienen te zijn. Deze verplichting geldt altijd en voor alle diensten binnen de universele postdienst. Uit de memorie van toelichting bij de Postwet 2009 kan worden opgemaakt dat de eis van kostengebaseerdheid van artikel 24, tweede lid, is bedoeld als ondergrensregulering van de tarieven, terwijl de pricecap meer is bedoeld als bovengrensregulering. Dat houdt dan ook in dat beide naast elkaar blijven staan en dat de pricecap niet in de plaats komt van artikel 24, tweede lid.

Doordat echter de pricecap start met kostengeoriënteerde starttarieven, geldt tot op zeker hoogte dat tarieven die voldoen aan de pricecap-voorwaarden tevens geacht kunnen worden op kosten gebaseerd te zijn en in zoverre te voldoen aan artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009. Dat is overigens niet in alle gevallen zo. Bijvoorbeeld is dit niet het geval als de mandjes van de pricecap niet juist zijn samengesteld. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

De pricecap behelst bovendien alleen de enkelstukstarieven en niet de tarieven voor partijpost buitenland binnen de universele postdienst. Voor die laatste categorie, de partijpost buitenland (brieven, pakketten, aangetekende post), geldt dus in ieder geval dat die te allen tijde dienen te voldoen aan de eis van kostengebaseerdheid van artikel 24, tweede lid van de Postwet 2009. Het college vindt deze verschillende behandeling van groepen diensten binnen de universele postdienst verwarrend. Met name acht het college het opmerkelijk dat de partijpost buitenland binnen de universele postdienst onder een strenger reguleringsregime staat dan de losse post. Aangenomen mag immers worden dat de partijpost meer aan concurrentie onderhevig is dan de losse post.

Relatie mandjes en kostencategorieën

Zoals in de vorige paragraaf betoogd vormen de pricecap-systematiek en de vaststelling van de kostengeoriënteerde starttarieven in feite één geheel. Het geheel is er enerzijds op gericht te waarborgen dat de tarieven op kosten gebaseerd zijn, zodat marktverstoringe prijsvorming wordt voorkomen en anderzijds dat de aanbieder van de universele postdienst een zekere mate van tariefflexibiliteit heeft. Deze twee doelstellingen zijn deels tegenstrijdig. In beginsel geldt namelijk dat hoe meer tariefflexibiliteit de aanbieder heeft, des te meer mogelijkheden hij heeft om concurrentiebekkende prijzen in de markt te zetten door middel van kruissubsidiëring. Toch is daar nog wel enige nuance in aan te brengen.

Er zijn drie mogelijke manieren om prijsflexibiliteit te creëren, te weten de aggregatie van diensten bij de vaststelling van kostengeoriënteerde starttarieven in dienstencategorieën, het hanteren van een pricecap en het hanteren van mandjes van diensten binnen de pricecap.

In de ontwerpregeling is voor alle drie de mogelijkheden gekozen. Ten eerste worden de kostengeoriënteerde starttarieven vastgesteld in slechts twee categorieën van diensten, die naar het oordeel van het college niet homogeen zijn en dus de mogelijkheid van kruissubsidie tussen diensten met een verschillend concurrentieprofiel creëren. Ten tweede wordt er een pricecap gehanteerd, die – ook zonder het gebruik van mandjes- al tariefflexibiliteit introduceert. Ten derde worden er ook twee

OPENBAAR

mandjes van diensten gehanteerd in de pricecap. Ook deze mandjes bestaan uit deels niet-homogene diensten. Daar komt nog bij dat de aanbieder van de universele dienst kennelijk onbeperkt de mogelijkheid heeft om diensten uit de universele postdienst te schrappen en nieuwe diensten toe te voegen. Dit vergroot de tariefruimte nog verder.

Het effect van deze combinatie is:

- dat in de kostengeoriënteerde starttarieven mogelijk al sprake is van kruissubsidie;
- dat door het hanteren van een pricecap deze mogelijkheid vergroot wordt en
- dat door het hanteren van niet-homogene mandjes de mogelijkheden voor kruissubsidie verder toenemen en
- ten slotte dat de aanbieder bestaande diensten kan vervangen door nieuwe die buiten de pricecap-regulering vallen.

In lijn met de Europese Postrichtlijn is het college, zoals ook elders in deze uitvoeringstoets betoogd, van oordeel dat de vaststelling van de kostengeoriënteerde starttarieven per individuele dienst hoort te geschieden en niet in categorieën. Het college kan wel instemmen met het hanteren van een pricecap om enige tariefflexibiliteit te creëren, maar deze pricecap dient in beginsel per individuele dienst te worden toegepast. Het hanteren van mandjes in de price cap dient met de nodige terughoudendheid en zorg overwogen te worden.

Het aantal tariefmandjes in de pricecap

Het pricecap systeem biedt de aanbieder van de universele postdienst een zekere flexibiliteit bij het vaststellen van de tarieven. Die flexibiliteit neemt toe naarmate het aantal mandjes kleiner is. Enige flexibiliteit treedt al op indien de tarieven van alle diensten apart 'gecap't worden. Immers, tot op zekere hoogte kan de aanbieder van de universele postdienst de ene dienst duurder maken en de andere goedkoper, zo lang maar iedere dienst binnen zijn eigen pricecap blijft. Naarmate er meer diensten geclusterd worden in 'mandjes' wordt de tariefflexibiliteit groter. Het college wijst er op dat de flexibiliteit niet zo groot mag zijn dat de aanbieder van de universele postdienst marktverstoring gedrag kan vertonen. De samenstelling van de mandjes is van groot belang voor de mate waarin de aanbieder van de universele postdienst de concurrenten kan 'squeeze' en/of de 'captive' eindgebruikers hoge prijzen kan rekenen voor diensten waar hij vrijwel geen concurrentie ondervindt.

De mandjes dienen dus zodanig te zijn samengesteld dat de diensten binnen een mandje homogeen zijn ten aanzien van de marktomstandigheden. Diensten die aan (potentiële) concurrentie onderhevig zijn dienen niet in hetzelfde mandje te zitten als diensten die weinig of niet aan (mogelijke) concurrentie blootstaan. Is dit wel zo, dan is immers het gevaar van squeeze door kruissubsidie groot: de verlener van de universele postdienst verhoogt binnen het mandje de prijzen voor de diensten waarvoor hij een (bijna-)monopolie heeft en verlaagt de prijzen van de diensten waarmee hij moet concurreren tegen andere aanbieders. Zo doende prijst hij de concurrenten uit de markt en betalen de consumenten, die geen keus hebben tussen alternatieve aanbieders, meer dan nodig is.

In de ontwerpregeling is gekozen voor twee mandjes, te weten brieven (incl. aangetekend) en pakketten. Naar het oordeel van het college is er binnen deze mandjes sprake van segmenten met potentieel verschillende maten van concurrentiedruk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de enkelstuks brievenpost binnenland en buitenland. Die zitten in hetzelfde mandje, maar de concurrentieverhoudingen zijn verschillend. Op de binnenlandse enkelstuks brieven ondervindt TNT Post geen concurrentie van betekenis, terwijl zij op bepaalde buitenlandse bestemmingen wel

OPENBAAR

concurrentie ondervindt. Iets dergelijks zou voor meer marktsegmenten kunnen gelden, waarbij het college verwijst naar zijn voorbeeld onder voetnoot 13 over de kerstpost. Daar komt bij dat de momentane concurrentieverhoudingen wellicht in de nabije toekomst zouden kunnen wijzigen. Of, andersom geredeneerd: TNT Post zou in marktsegmenten waar potentieel meer concurrentie kan ontstaan, de prijzen 'preventief' kunnen verlagen om de potentiële concurrenten buiten de deur te houden. Naast de feitelijke concurrentieverhoudingen dient dus ook gekeken te worden naar potentiële concurrentie binnen de reguleringsperiode.

Naar het oordeel van het college zijn de in de ontwerpregeling voorgestelde tariefmandjes – in ieder geval in potentie – niet homogeen. Het aantal mandjes (2) is derhalve onvoldoende. Het college merkt hierbij op dat hij in het kader van deze uitvoeringstoets geen marktanalyse heeft kunnen uitvoeren en dat een dergelijke taak ook niet bij het college is neergelegd, maar dat zulks naar zijn oordeel wel nodig is om de mandjes goed te kunnen samenstellen. Daarbij zou ook de vraag moeten worden beantwoord of het in de huidige fase van de marktontwikkeling überhaupt wel verstandig is om mandjes te hanteren. Zoals reeds eerder vermeld hebben Zweden en Duitsland besloten dit niet te doen.

Invoering van tariefwijzigingen

De Postregeling 2009 en de ontwerpregeling staan het toe dat de universele postdienstverlener de voorgestelde tariefwijzigingen invoert, terwijl de procedure van beoordeling en toetsing door het college nog loopt. Dit acht het college uit het oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid onwenselijk.

Beoordelingstermijnen

Artikel 19 van de Postregeling 2009 regelt de procedure en de hiervoor geldende termijnen bij tariefaanpassingen, voorgesteld door de universele postdienstverlener binnen de pricecap-periode. De ontwerpregeling bevat geen aanpassingvoorstellen op dit punt.

Op grond van artikel 19, derde lid van de Postregeling 2009, heeft het college een termijn van drie weken om te toetsen of de voorgestelde tarieven in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 van de wet. Indien het college een nadere onderbouwing of een nadere toelichting wil, kan het college hier alleen om verzoeken binnen een termijn van twee weken op grond van artikel 19, eerste lid van de Postregeling 2009. In de praktijk blijkt dat deze termijnen voor een zorgvuldige beoordeling en toetsing van de tariefvoorstellen door het college veel te krap zijn.

Pricecap-periode

Wat betreft de gekozen reguleringsperiode (pricecap-periode) merkt het college het volgende op. In de pricecap-systematiek van de ontwerpregeling ontbreekt de mogelijkheid om eventuele voorziene ontwikkelingen gedurende de pricecap-periode mee te nemen. Dit is het gevolg van het ontbreken van een zogenaamde –X- factor, ook wel genoemd de efficiencyfactor. De ontwerpregeling bevat een pricecap-periode van 4 jaar. De kostengeoriënteerde starttarieven van de pricecap worden gebaseerd op de kosten van het jaar voorafgaand aan het jaar van vaststellen. Dat betekent dus dat op basis van de kosten en de omzetten van dat betreffende jaar de tariefontwikkeling voor de 4 daaropvolgende jaren wordt gefixeerd. In het licht van de huidige ontwikkelingen op de postmarkt acht het college dit een zeer lange pricecap-periode. Daarbij is het risico dat de aanbieder van de universele postdienst in deze periode een beroep zal moeten doen op de bepalingen van artikel 17, vijfde lid van Postregeling

OPENBAAR

2009 tussentijdse aanpassing van de tariefruimte in de pricecap) of artikel 30 van de Postwet 2009 (nettokosten van de universele postdiensten) zeker aanwezig. Ook het omgekeerde, het realiseren van een rendement op de universele postdienst dat aanzienlijk hoger is dan het normrendement, is zeer wel mogelijk, zij het in de huidige marktomstandigheden minder waarschijnlijk. Het college adviseert u om de pricecap-periode te verkorten of de mogelijkheid op te nemen om tussentijds de mate van kostenoriëntatie van elk van de diensten binnen de universele postdienst te toetsen.

Ten slotte constateert het college dat de in het slot van artikel 17, tweede lid, van de Postregeling 2009 vervatte regeling ten aanzien van de price cap periode nog niet goed lijkt aan te sluiten op de in de ontwerpregeling gekozen vierjaarlijkse tariefvaststelling door het college. Daarbij wijst het college er voorts op dat, indien de regeling de price cap zou laten lopen vanaf de eerste dag van het kalenderjaar waarin de meest recente aanpassing van de tarieven op basis van artikel 15, derde lid, van de regeling heeft plaatsgevonden tot en met de laatste dag van het kalenderjaar waarin de vierjaarlijkse termijn afloopt, dit tot gevolg heeft dat de universele dienstverlener steeds een jaar extra ruimte krijgt ten behoeve van tariefwijzigingen. Het college gaat ervan uit dat dit niet de bedoeling is.

3.3.3 Advies van het college

- Het college adviseert om pricecaps op individuele diensten te hanteren omdat dit de enige manier is om te waarborgen dat voor alle UPD diensten kostengeoriënteerde tarieven gelden. Indien de wetgever toch een pricecap wil hanteren waarbij diensten in tariefmandjes worden samengevoegd, adviseert het college om de in de ontwerpregeling voorgestelde twee tariefmandjes te heroverwegen en het aantal tariefmandjes uit te breiden door alleen diensten die qua (potentiële) concurrentie homogeen zijn hierin samen te voegen.
- Het college adviseert om in de ontwerpregeling een bepaling op te nemen dat het beëindigen of nieuw toevoegen van diensten door de universele postdienstverlener binnen de price-cap periode regelt. In deze bepaling dienen voorschriften opgenomen te worden waarbij de universele postdienstverlener dient aan te tonen dat enerzijds de wijziging inhoudelijk past binnen het vereiste dienstenaanbod onder de universele postdienst en anderzijds de diensten binnen het betreffende mandje nog voldoen aan het vereiste van kostengebaseerdheid op grond van artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009.
- Het college adviseert om de pricecap-periode te verkorten of de mogelijkheid op te nemen om tussentijds de mate van kostenoriëntatie van elk van de diensten binnen de universele postdienst te toetsen.
- Uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid adviseert het college om in de ontwerpregeling vast te leggen dat de universele dienstverlener niet tot invoering van een voorgestelde tariefwijziging kan overgaan, indien het college heeft vastgesteld dat de tariefwijziging niet in overeenstemming is met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 van het wetsvoorstel.
- Uit het oogpunt van zorgvuldige beoordeling en toetsing door het college van de voorgestelde tariefaanpassingen, adviseert het college om in artikel 19, eerste en derde lid van de Postregeling 2009, de termijn van twee respectievelijk drie weken steeds te wijzigen in een termijn van vier weken.

4 Inschatting van de gevolgen van de ontwerp Postregeling voor het college

Bij de aanvulling op de uitvoeringstoets wijziging Postwet van 20 januari 2006 (OPTA/IPB/2005/203608) en de uitvoeringstoets op het Postbesluit (OPTA/IPB/2007/202094) is het college reeds ingegaan op de geschatte gevolgen qua budget en benodigde menskracht van de nieuwe regelgeving. Bij zijn uitvoeringstoets met betrekking tot de Postregeling 2009 heeft het college aangegeven dat deze vooralsnog niet leidde tot een aanpassing van de inschatting van het budget en het aantal benodigde fte. De thans voorgelegde ontwerpregelgeving maakt dit niet anders. De daadwerkelijke gevolgen zullen echter mede afhangen van de toekomstige invulling van de tariefregulering. Zoals het college reeds heeft aangegeven, ziet hij zich op grond van de ontwerpregelgeving zoals die nu voorligt, beperkt tot een marginale toezichtrol.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

(w.g) mr. C.A. Fonteijn, voorzitter