

OPENBAAR

Ministerie van Economische Zaken
Mevrouw mr.dr.s. A.J.I. van den Ende
Mededinging en Consumenten
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 09 JAN 2014

Aantal bijlage(n):

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2014/200080

Contactpersoon: W.M.G. Swelsen | Wendy.Swelsen@acm.nl | (070) 722 28 04

Onderwerp: Reactie kamervragen: inbreng schriftelijk overleg

Geachte mevrouw Van den Ende

Afgelopen maandag heeft u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) verzocht om een reactie te geven op enkele door de Tweede Kamer gestelde vragen in het kader van diens behandeling van de ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009. Met deze brief voldoet ACM graag aan dat verzoek.

De vragen welke alternatieven ACM ziet in het licht van haar bedenkingen bij de grotere mogelijkheden tot kruissubsidiëring tussen diensten binnen de universele postdienst (UPD) en welke aanvullende kosten die met zich mee zouden brengen, beantwoordt ACM als volgt.

Het volgens ACM meest voor de hand liggende alternatief is om binnen de toe te passen price cap mandjes van te onderscheiden diensten te introduceren. De keuze van de mandjes zal daarbij dan zo moeten plaatsvinden dat voorkomen wordt dat sprake kan zijn van kruissubsidiëring van diensten met geen (of zeer beperkte) concurrentie naar diensten waarop met andere partijen effectief wordt geconcurrereerd, zodat geen oneigenlijk voordeel kan ontstaan voor de UPD dienstverlener ten opzichte van deze andere partijen. Dit is van belang omdat het mogen differentiëren ertoe leidt dat producten waarvan de afnemers niet prijsgevoelig zijn fors in prijs kunnen worden verhoogd. Producten waarvan de afnemers wel prijsgevoelig zijn kunnen dan worden ontzien (de prijs kan onder de integrale kostprijs worden vastgesteld). Consequentie daarvan is dat de kostentoe rekening dan ook dient plaats te vinden naar ten minste het niveau van dienstencategorieën die overeenstemmen met de mandjes.

Het effect hiervan is dat de verlener van de UPD binnen een mandje de tarieven vrij kan vaststellen, zo lang de tarieven binnen het mandje als geheel binnen de tariefruimte blijven. Maar kruissubsidiëring tussen de mandjes is dan niet meer mogelijk.

OPENBAAR

Een en ander brengt wel extra administratieve lasten met zich mee, maar uitgaande van een voorlopige, niet op onderzoek gebaseerde aanname van een aantal mandjes in de orde van grootte van 7 of 8, wegen die naar de mening van ACM niet op tegen de voordelen.

Het moge duidelijk zijn dat, naarmate het aantal mandjes groter is, de verlener van de UPD minder vrijheid krijgt om de tarieven te differentiëren en de mogelijkheden voor kruissubsidiëring binnen de UPD afnemen. Een nadeel van dit alternatief kan dan zijn dat, mede gezien de dalende postvolumes, een rendabele exploitatie van de UPD onder druk komt te staan.

Een ander alternatief is om, naast de price cap voor de UPD als geheel, een ondergrens voor de prijzen van alle individuele diensten binnen de UPD te hanteren. Gedacht zou kunnen worden aan de eis dat de prijs van elke dienst binnen de UPD ten minste gelijk is aan de integrale kosten van die dienst (exclusief een vergoeding voor rendement). Dit dus in combinatie met een price cap die een bovengrens vastlegt voor de tarieven voor de UPD als geheel. Een variant op dit alternatief is het hanteren van een ondergrens per mandje. De tarieven moeten dan zodanig worden vastgesteld dat per mandje (dienstencategorie) minimaal de kosten van die dienstencategorie worden terugverdiend.

De mogelijkheden voor kruissubsidiëring binnen de UPD worden door het hanteren van een ondergrens aanmerkelijk verminderd. Ten opzichte van het hanteren van mandjes in de price cap, levert de ondergrenssystematiek meer tariefvrijheid op voor de verlener van de UPD (in opwaartse richting) en worden de mogelijkheden tot een rendabele exploitatie van de UPD minder beperkt.

De administratieve lasten nemen ook bij een toepassing van de ondergrenssystematiek toe. Zo zal de verlener van de UPD dan jaarlijks een overzicht dienen op te leveren van de gehanteerde tarieven per dienst (of per mandje) en van de daadwerkelijke kosten per dienst (mandje) en zal ACM moeten nagaan of de UPD verlener aan de eis voldaan heeft. Bij een ondergrens per individuele dienst zal de toename van de administratieve lasten relatief groter zijn, omdat voor iedere dienst binnen de UPD de kostprijs moet worden bepaald. Bij het hanteren van een beperkt aantal mandjes (bij voorbeeld de hiervoor genoemde 7 of 8) zal die toename weer beperkter zijn.

Wat betreft de vraag of de twijfel, die ACM heeft of de voorgestelde maatregelen om kruissubsidiëring tussen de UPD en de niet-UPD-diensten verder tegen te gaan effectief zullen zijn en of een juiste kostentoekening op het vereiste detailniveau kan worden afgedwongen, betekent dat ACM de kostentoekening zoveel mogelijk op het niveau van te onderscheiden diensten en processen zou willen laten plaatsvinden en de vraag hoe de regelgeving daarop volgens ACM zou kunnen worden aangepast, merkt ACM op dat zij in zijn algemeenheid bepleit dat de toerekening van kosten op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes plaatsvindt. Dit leidt tot de volgende bevindingen.

OPENBAAR

In de eerste plaats blijft een gedetailleerde kostentoerekening relevant, ook indien de Postregeling niet voorschrijft dat de tariefregulering ook op dat detailniveau moet plaatsvinden en de kosten van de individuele diensten daarom op zichzelf minder relevant zijn. De essentie van kostentoerekening op basis van Activity Based Costing is immers dat gedetailleerd wordt onderzocht in hoeverre de individuele diensten gebruik maken van de gemeenschappelijke elementen in het netwerk van de UPD-verlener. Dit inzicht is nodig om tot een juiste verdeling van kosten tussen UPD en niet-UPD te komen. Bijvoorbeeld is zeer wel denkbaar dat een voorziening die bij oppervlakkige beschouwing uitsluitend in het leven is geroepen ten behoeve van de UPD, bij nadere beschouwing toch ook voor diensten buiten de UPD wordt gebruikt. Conform het proportionaliteitsbeginsel dienen de kosten van deze gemeenschappelijke voorzieningen naar rato van dit gebruik aan de UPD en de niet-UPD te worden toegerekend. Daarvoor is een gedetailleerde (Activity Based Costing) analyse nodig van het gebruik dat de verschillende diensten maken van de gemeenschappelijke voorzieningen.

Ten opzichte van de versie van de ontwerpregeling waarop ACM haar uitvoeringstoets (UVT) heeft uitgebracht is artikel 7a, eerste lid, onder h, toegevoegd, met een bijbehorende aanvullende tekst in de artikelsgewijze toelichting. Deze aanpassingen vormen een verbetering. Het in dit verband in (de toelichting op) artikel 7a, eerste lid, onder h, expliciet benoemen van het proportionaliteitsbeginsel en het opnemen dat de Activity Based Costing analyse op het niveau van de individuele diensten dient plaats te vinden, zouden hierbij nog nuttige aanvullingen zijn.

In de tweede plaats dienen de kosten van de UPD volgens ACM bepaald te worden op basis van de door het concern waartoe de UPD-verlener behoort (PostNL N.V.) (per saldo) gemaakte kosten en niet op basis van interne doorbelastingen binnen het concern aan de UPD-verlener (PostNL B.V.). De reden hiervoor is dat interne doorbelastingen vrijelijk door het concern kunnen worden vastgesteld en niet behoeven overeen te komen met daadwerkelijke kosten. Hogere interne verrekenarieven leiden tot hogere inkoopkosten voor de UPD-verlener en dus tot hogere kosten van de UPD, terwijl op concernniveau deze kostenverhoging wegvalt tegen de hogere interne opbrengst. Daarom heeft ACM ervoor gepleit om expliciet in de regelgeving op te nemen dat concern-interne verrekenarieven niet als basis voor de kosten van de UPD mogen worden gehanteerd.

Aan ACM is verder gevraagd een toelichting te geven op hoe zij het aanbrengen van volumecorrecties bij het bepalen van de tariefruimte zou willen construeren teneinde aan de UPD-verlener een prikkel te geven om zijn productie van de UPD efficiënt in te richten en hoe zij haar taken en bevoegdheden ingericht zou willen zien met het oog op een effectieve en efficiënte uitoefening daarvan.

De verlener van de UPD ondervindt in de voorgestelde systematiek weinig prikkels tot kostenefficiëntie ten aanzien van de UPD. De gemaakte kosten, verhoogd met een rendementsopslag, vormen immers de basis voor de gereguleerde tarieven. Daarbij geldt dat

OPENBAAR

hoe hoger de kosten zijn, des te hoger is het toegestane maximale rendement in Euro's. De bestaande Postregeling bevat een efficiëntieprikkel, doordat de price cap een reguleringsperiode kent van 4 jaar. Als de verlener van de UPD kosten bespaart, komt dat pas na afloop van die periode tot uiting in lagere tarieven. Of andersom, als het volume daalt en de kosten niet evenredig dalen, moet de verlener de kostprijstijging per eenheid tot aan de nieuwe reguleringsperiode voor eigen rekening nemen, wat hem ook weer prikkelt tot verdere kostenbesparing. Deze prikkel is in de conceptregeling grotendeels vervallen door de 'automatische' correctie voor toename van de kostprijs als gevolg van volumedalingen.

In de bepaling van kostengeoriënteerde tarieven voor de UPD zijn verschillende manieren denkbaar waarop een efficiëntieprikkel kan worden vormgegeven. Allereerst zou er gedacht kunnen worden aan het meegeven van een efficiëntiekorting (een zogenaamde "- X") die gebaseerd is op een voor de UPD verlener relevant te achten productiviteitsontwikkeling. Deze efficiëntiekorting kan naast de correctie voor volumedalingen bestaan. Enerzijds wordt de verlener van de UPD gecompenseerd voor 'leegloop' van het netwerk, maar anderzijds dient hij wel steeds efficiënter te werken, net als alle bedrijven in Nederland dat doen. In prijsgereguleerde sectoren wordt veelal een efficiëntiekorting opgelegd die verder gaat dan de algemene productiviteitsontwikkeling. Bezien zou moeten worden in hoeverre dit in de Nederlandse postmarkt, gezien de marktontwikkelingen, wenselijk is.

Een effectieve en efficiënte uitoefening van de taken die aan ACM worden opgedragen in de conceptregeling wordt met name gehinderd door het ontbreken van duidelijke ex-ante bevoegdheden. Daarbij gaat het om de bevoegdheid om het kostentoerekeningssysteem goed te keuren (en dus ook af te wijzen), om de kostentoerekening goed te keuren en om tarieven en tariefwijzigingen van tevoren goed te keuren. Een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid geeft ACM de mogelijkheid om vooraf en meer effectief maar ook op meer flexibele wijze tot een goede invulling en naleving van de desbetreffende verplichtingen te komen. Dit is van belang omdat bijvoorbeeld bij de inrichting van het kostentoerekeningssysteem en de kostentoerekening zelf vaak keuzes en afwegingen nodig zijn, die niet in regels vooraf zijn te vatten. Het gaat hier bijvoorbeeld om onvoorziene vraagstukken of ontwikkelingen, maar ook om de 'belangrijke details' van de implementatie van de Regeling. ACM moet de mogelijkheid hebben op deze punten, binnen de in de regeling vastgelegde kaders en principes, vooraf een beoordeling te geven en zo nodig besluiten te nemen.

Nu de genoemde bevoegdheden in de voorliggende regeling ontbreken, kan ACM door haar eventueel nodig geachte aanpassingen uiteindelijk alleen achteraf afdwingen via het initiëren van een formeel handhavingstraject, veelal gevolgd door een of meer gerechtelijke procedures. Dat leidt in de visie van ACM tot een suboptimaal en inefficiënt resultaat van haar toezichtinspanningen. ACM acht het daarom zeer wenselijk de genoemde bevoegdheden expliciet in de regelgeving op te nemen. Voor zover daarvoor aanpassingen op wetsniveau nodig zouden zijn, bepleit ACM deze mee te nemen in het inmiddels aanhangige wetsvoorstel inzake de modernisering van de UPD.

OPENBAAR

Op de vraag of het resultaat van de over de ontwerpregeling gehouden openbare consultatie ACM nog aanleiding heeft gegeven om een aanvulling op haar UVT uit te brengen, luidt het antwoord ontkennend.

Voorts is gevraagd hoe ACM aankijkt tegen het feit dat de ontwerpregeling de huidige posttarieven als vertrekpunt hanteert (Artikel II) in het licht van het in 2014 door ACM te verrichten onderzoek in het kader van de onlangs aangenomen AMM-wetgeving en het onderzoek naar de kostentoerekening. Daarbij is ook de vraag gesteld of ACM bereid en in staat zou zijn om in 2014 te komen met een voorstel voor nieuwe posttarieven op basis van de onlangs gewijzigde wetgeving en de onderhavige wijziging van de Postregeling.

ACM interpreteert de artikelen II en III van de ontwerpregeling als volgt. Artikel II houdt in dat in 2014 de "oude" Postregeling 2009 nog wordt toegepast. Artikel III bepaalt, uitsluitend voor het geval er op 1 september 2014 nog geen tariefruimte voor 2015 is berekend, dat voor de periode na 1 oktober 2014 tot aan het moment waarop de basistariefruimte is vastgesteld, de 'oude tariefruimte' op basis van de huidige postregeling geldt als basistariefruimte. Pas als de (kostengeoriënteerde) basistariefruimte, onder toepassing van de nieuwe, nu voorgestelde regels omtrent de kostentoerekening, is bepaald, wordt die de start van de price cap. Daarbij moet bedacht worden dat deze basistariefruimte hoger of lager kan zijn dan de 'oude' tariefruimte. In dat geval vindt er dus een eenmalige positieve of negatieve bijstelling plaats van de basistariefruimte, die een prijsverhoging of -verlaging van bepaalde of van alle diensten binnen de UPD tot gevolg zou kunnen hebben.

De UPD is in de gewijzigde Postwet 2009 uitgezonderd van de toepassing van het AMM instrumentarium in die zin dat aan de verlener van de UPD met betrekking tot die UPD geen verplichtingen op basis van dat instrumentarium kunnen worden opgelegd. Gelet hierop en gelet op de in de ontwerpregeling neergelegde systematiek, ligt het niet in de rede en behoort het ook niet tot de bevoegdheden of mogelijkheden van ACM om voorstellen te doen voor nieuwe posttarieven voor de UPD.

Ten slotte is gevraagd of het juist is dat in het verleden kosten voor vreemd en eigen vermogen door de uitvoerder van de UPD aan de UPD zijn toegerekend en welk percentage van de huidige posttarieven dit betreft dan wel op welke wijze ACM heeft vastgesteld dat kosten voor vreemd en eigen vermogen niet aan de UPD zijn toegerekend.

In het kader van de tariefregulering heeft ACM in het verleden niet kunnen vaststellen of er posten van vermogenskosten werden toegerekend, naast het wettelijk toegestane rendement. De informatieverstrekking aan ACM was daarvoor niet gedetailleerd genoeg en de bevoegdheden voor ACM om aanvullende informatie op te vragen te beperkt. Uit het door Rebel in mei vorige jaar uitgebrachte rapport Evaluatie Postregeling (hoofdstuk 6) blijkt dat in ieder geval zogenoemde risicokosten in de kosten van de UPD zijn verdisconteerd. Deze

OPENBAAR

kosten behoren tot de kosten van eigen vermogen. Het wettelijk toegestane rendement dient mede als vergoeding voor deze risico's.

ACM hoopt u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

(w.g.)
drs. J.G.J. Keetelaar
Directeur Telecom, Vervoer en Post