

- OPENBARE VERSIE-

Advies en commentaar uitvoeringstoets ontwerp Postregeling

Datum: 25 november 2008

Kenmerk: OPTA/AM/2008/202461

Algemeen

In de ontwerp Postregeling (hierna: ontwerpregeling) worden ter uitvoering van het wetsvoorstel voor de nieuwe Postwet (hierna: het wetsvoorstel) en van het Postbesluit nadere regels gesteld ten aanzien van:

- a. de starttarieven en de periodieke tariefregulering (pricecap) van de universele postdienst;
- b. een aantal verplichtingen van de verlener van de universele postdienst;
- c. de waarborging van de kwaliteit van de universele postdienstverlening;

Geen invulling artikel 25, derde en vijfde lid van het wetsvoorstel, starttarieven geen kostengeoriënteerde tarieven

Het college stelt allereerst vast dat de ontwerp Postregeling geen invulling geeft aan de verplichting van artikel 25, derde en vijfde lid van het wetsvoorstel dat de tarieven voor de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst door het college moeten worden vastgesteld op de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement (kostengeoriënteerde tarieven)¹.

Het college constateert ten eerste dat het stelsel van verplichtingen voor de verlener van de universele postdienst dat in de ontwerpregeling is opgenomen met betrekking tot een boekhoudkundige scheiding, een toerekeningsysteem met het oog op de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven ontoereikend is om tot vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven te komen.

Ten tweede worden aan het college geen (beoordelings-)bevoegdheden toegekend, waardoor het vaststellen van de tarieven door het college in de praktijk uit niet veel anders zal kunnen bestaan dan het overnemen van de door de verlener van de universele postdienst berekende/bepaalde tarieven.

In de regeling zijn in ieder geval voor het eerste jaar na inwerkingtreding van de Postregeling artikelen opgenomen die betrekking hebben op starttarieven, maar door de gekozen invulling daarvan verandert er qua tariefstelling in wezen niets ten opzichte van de situatie onder de huidige postregelgeving. Er wordt gekozen voor continuïteit van de huidige tarieven en van het stelsel voor toerekening van kosten en opbrengsten van de universele postdienst. Daarbij is in de ontwerpregeling vastgelegd dat het redelijk rendement het rendement is dat de verlener van de universele postdienst in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe postregelgeving heeft behaald. De normering van het redelijk rendement wordt vooralsnog niet ingevuld. Evenmin krijgt het college bevoegdheden om tot die invulling over te gaan. In ieder geval voor het eerste jaar na inwerkingtreding van de Postregeling zijn de starttarieven voor de universele postdienst de facto de tarieven van de verlener van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 536, nr. 50

- OPENBARE VERSIE-

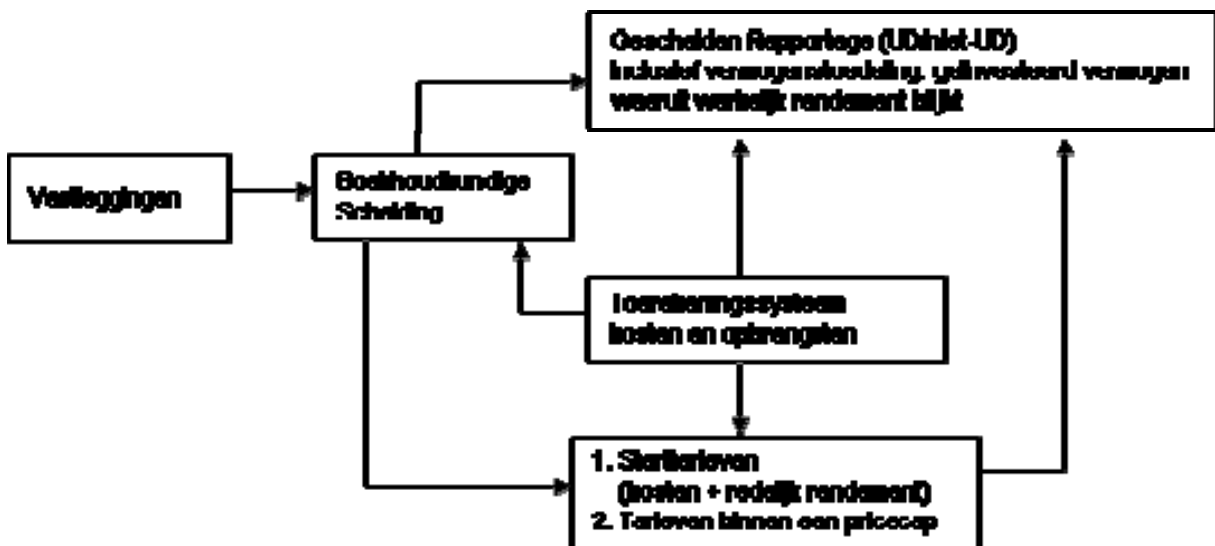
universele postdienst in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, waarna deze starttarieven het uitgangspunt zullen zijn voor tariefwijzigingen onder een pricecap.

De toelichting bij de ontwerp Postregeling geeft aan dat het college de starttarieven opnieuw zal vaststellen wanneer het wetsvoorstel een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest. Het college constateert echter dat de tekst van de ontwerpregelgeving zelf hier thans geen basis voor biedt. Het vorenstaande geeft geen invulling aan het gestelde in artikel 25, derde lid, van het wetsvoorstel dat bepaalt dat zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsartikel voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst kostengeoriënteerde tarieven moeten worden vastgesteld.

Naar het oordeel van het college biedt de ontwerpregelgeving thans geen garantie dat tot de vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven kan worden gekomen vanwege het ontbreken van een samenhangend stelsel tussen boekhoudkundige scheiding ud/niet-ud, een toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten, een ud-rapportage met de resultatenrekening, het geïnvesteerd vermogen en het rendement van de ud en vanwege het ontbreken van bevoegdheden op grond waarvan het college daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven kan vaststellen.

Ontoereikend stelsel voor vaststellen kostengeoriënteerde tarieven

Het college heeft in zijn op een eerdere versie van de ontwerpregelgeving uitgebrachte uitvoeringstoets van 3 december 2007 aangegeven en toegelicht dat de ontwerpregelgeving, om tot vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven te komen, een sluitend (toezicht)stelsel moet bevatten. Het college heeft daarbij geschetst hoe een toezichtstelsel dat leidt tot kostengeoriënteerde tarieven, naar zijn oordeel zou moeten worden ingericht en heeft de samenhang van de elementen in de onderstaande figuur weergegeven:



Voor de toelichting op deze figuur verwijst het college hier kortheidshalve naar zijn eerdere uitvoeringstoets.

Het college stelt vast dat in de voorliggende ontwerpregelgeving regels zijn opgenomen voor de

- OPENBARE VERSIE-

afzonderlijke elementen van het toerekeningsstelsel, de boekhouding, de financiële verantwoording en vaststelling van de daadwerkelijke kosten. De samenhang van deze elementen in het toezichtstelsel en de hierbij behorende verplichtingen is echter onvoldoende in de ontwerpregeling uitgewerkt om op basis daarvan vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven te waarborgen. Bovendien ontbreekt in dit stelsel een aantal essentiële elementen die nodig zijn om dergelijke tarieven te kunnen bepalen.

Zo dient het toerekeningsstelsel niet alleen op kosten, maar ook op opbrengsten betrekking te hebben. Zonder inzicht in deze laatste categorie kunnen bijvoorbeeld geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over het behaalde rendement op omzet of over de vraag of de universele dienstverlening al dan niet netto-kosten oplevert. Van belang is voorts dat duidelijk is op welke wijze kosten en opbrengsten bepaald moeten worden. Daarvoor ontbreekt thans eveneens een voorziening in de ontwerpregeling. De inrichting van het stelsel zal er verder rekening mee moeten houden dat artikel 25 van het wetsvoorstel voorschrijft dat kostengeoriënteerde tarieven moeten worden vastgesteld per te onderscheiden postvervoerdienst binnen de universele postdienst. Een en ander vergt vervolgens weer een consequente doorvertaling in de aan de boekhoudkundige scheiding en de jaarlijkse rapportage te stellen eisen, die thans in de ontwerpregeling ontbreekt. Daarbij acht het college het noodzakelijk dat de bij de jaarlijkse rapportage te voegen financiële verantwoording een directe koppeling met jaarrekening en jaarverslag mogelijk maakt. De ontwerpregeling biedt voor een dergelijke koppeling echter onvoldoende basis.

Op de hiervoor geconstateerde gebreken en onvolkomenheden in het stelsel zal het college in het navolgende meer in detail ingaan.

Marginale toezichtstaak college

Het college stelt voorts vast dat in de voorliggende ontwerpregeling de toezichtbevoegdheden van het college zowel ten aanzien van tariefregulering als ten aanzien van het toezicht op de kwaliteit van de universele dienst gemarginaliseerd zijn ten opzichte van het huidige Besluit algemene richtlijnen post (hierna: Barp). Het college heeft op grond van het huidige Barp de bevoegdheid om het toerekeningsstelsel van de universele dienstverlener goed te keuren en daaraan voorschriften te verbinden. Verder heeft het college op grond van het Barp beoordelings- en controlebevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitseisen voor de universele postdienst. Deze bevoegdheden voor het college zijn niet overgenomen in de ontwerpregeling.

De bevoegdheden voor het college zouden ten opzichte van die in het Barp juist ruimer moeten zijn, teneinde tot vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven te kunnen komen. De toepassing van de artikelen 7, 8 en 11 tot en met 16 van de ontwerp regeling zou moeten leiden tot de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven door het college. Het college constateert evenwel dat alleen met betrekking tot de aanwijzing van de in de artikel 12 en 15 bedoelde accountant een concrete bevoegdheid voor hem is opgenomen. Het vaststellen van de tarieven zelf door het college kan daardoor uit niet veel anders bestaan dan het overnemen van de facto door de verlener van de universele postdienst berekende en voorgestelde tarieven. Het college vraagt zich in dit licht af wat de toegevoegde waarde van zijn toezichtstaak is, nu deze in de ontwerpregeling is gemarginaliseerd tot een rol van in wezen ceremoniële aard. Het college meent dat deze uitwerking van zijn bevoegdheden in de ontwerpregeling niet in overeenstemming is met de bedoeling van artikel 25, derde en vijfde lid,

- OPENBARE VERSIE-

van het wetsvoorstel.

De toelichting bij artikel 7 van de ontwerpregeling geeft aan dat voor de opneming van taken en bevoegdheden voor het college een wettelijke grondslag ontbreekt. Het college realiseert zich dat wijziging van het wetsvoorstel een ander wetgevingstraject betreft dan dat voor de ontwerpregeling. Toch doet het college in zijn voorliggende uitvoeringstoets, naast voorstellen om de ontwerpregeling aan te scherpen, voorstellen om dit hiaat via herstellwetgeving weg te nemen. Zoals hij hiervoor heeft aangegeven, is het opnemen van een wettelijke grondslag in het wetsvoorstel noodzakelijk om in de ontwerpregeling invulling te geven aan de hem in artikel 25, derde en vijfde lid, van het wetsvoorstel opgedragen taak om daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen voor de onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst en om daadwerkelijk toezicht te houden op de kwaliteit van de universele postdienst. Voor het toekennen van elk van die bevoegdheden aan het college ontbreekt een wettelijk grondslag, omdat in het wetsvoorstel een algemene basis ontbreekt om bij lagere regelgeving taken en bevoegdheden aan het college op te dragen en toe te kennen. In onderdeel F van de voorliggende uitvoeringstoets pleit het college er dan ook voor om deze algemene wettelijke basis alsnog in het wetsvoorstel op te nemen. Het college wijst er daarbij op dat hij bij brief van 22 januari 2008 aan de staatsecretaris van Economische Zaken, al heeft aangegeven dat het uitstel van de inwerkingtreding van de nieuwe Postregelgeving in zijn visie de mogelijkheid bood om alsnog een aantal verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

Conclusie college

Het college concludeert dat de ontwerpregeling die hem thans voor uitvoeringstoets is voorgelegd hem niet in staat stelt om op grond van artikel 25, derde en vijfde lid, van het voorstel van de Postwet om daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen, omdat:

1. er structureel een ontoereikend en onvoldoende samenhangend stelsel van verplichtingen voor de verlener van de universele postdienst in de ontwerpregeling is opgenomen met betrekking tot een boekhoudkundige scheiding ud/niet-ud, een toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten, een ud-rapportage met de resultatenrekening, het geïnvesteerd vermogen en het rendement van de ud, met het oog op de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven.
2. aan het college geen bevoegdheden worden gegeven, waardoor het vaststellen van de tarieven door het college in de praktijk uit niet veel anders zal kunnen bestaan dan het overnemen van de door de verlener van de universele postdienst berekende/bepaalde tarieven;
3. in de regeling in ieder geval voor het eerste jaar na inwerkingtreding van de Postregeling artikelen zijn opgenomen die betrekking hebben op starttarieven, maar waarmee door de gekozen invulling qua tariefstelling in wezen niets verandert ten opzichte van de situatie onder de huidige postregelgeving. De toelichting bij de ontwerp Postregeling geeft weliswaar aan dat het college de starttarieven opnieuw zal vaststellen wanneer het wetsvoorstel een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest, maar de tekst van de ontwerpregeling zelf biedt hier thans geen basis voor. Hoe het traject naar de vaststelling van nieuwe en daadwerkelijk kostengeoriënteerde starttarieven zal verlopen, blijft op grond hiervan vaag.

Opbouw en inrichting van het artikelsgewijs commentaar van het college

Het college stelt vast dat in de ontwerpregeling een complexe materie moet worden geregeld en dat uitwerking van de samenhang van de elementen voor de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven

- OPENBARE VERSIE-

nauw luistert.

Zoals hiervoor is aangegeven heeft het college al een uitvoeringstoets gedaan op een eerdere versie van de ontwerp Postregeling (hierna: de eerdere uitvoeringstoets). In paragraaf 5 van het algemeen deel van toelichting bij de voorliggende versie van de ontwerpregeling, wordt ook naar deze eerdere uitvoeringstoets verwezen. Deze eerdere uitvoeringstoets is daarom als bijlage bijgevoegd. Hierin heeft het college al geconcludeerd dat de artikelen van de ontwerpregeling die betrekking hebben op uitwerking van artikel 25, derde en vijfde lid, van het wetsvoorstel het hem in zijn ogen niet mogelijk maken om conform dat artikel daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen. In dat verband heeft het college geadviseerd hoe naar zijn oordeel de systematiek rond de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven in de ontwerpregeling zou moeten worden vastgelegd. Het college stelt thans vast dat de voorliggende ontwerpregeling wel op punten afwijkt van het ontwerp dat hem bij brief van 29 november 2007 voor een uitvoeringstoets is voorgelegd, maar dat daarin en vooral op cruciale punten voorbij is gegaan aan zijn eerdere advies.

Het college wijst er voorts op dat hij bij brief van 22 januari 2008 (OPTA/IPB/2008/200020), eveneens als bijlage bijgevoegd, heeft aangegeven dat het uitstel van de inwerkingtreding van de nieuwe Postregelgeving in zijn visie de mogelijkheid bood om alsnog een aantal verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen. Deze verbeteringen zien onder andere op het opnemen van een wettelijke basis voor het in de ontwerpregeling vastleggen van bevoegdheden voor het college ten behoeve van de vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven. Het college stelt vast dat van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt.

Gelet hierop blijft het commentaar van het college uit zijn eerdere uitvoeringstoets dan ook grotendeels zijn gelding houden en zou een hernieuwde uitvoeringstoets in zoverre neerkomen op een herhaling van zetten. Om niettemin aan de onderhavige uitvoeringstoets verdere toegevoegde waarde te geven, zal het college in het navolgende naar aanleiding van zijn bevindingen zoveel mogelijk concrete voorstellen doen ten aanzien van de inhoud van de ontwerpregeling. De door het college geadviseerde tekstvoorstellen zijn in de desbetreffende artikelen cursief aangegeven. Daar waar het college voorstelt tekstdelen in de artikelen te verwijderen, is dit aangegeven met (...).

Het commentaar van het college is hierna gestructureerd naar de volgende onderwerpen:

- A. Het stelsel voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven;
- B. De normering van het redelijk rendement;
- C. De regulering van tarieven en tariefwijzigingen onder een pricecap;
- D. De rol van de accountant en accountantscontrole;
- E. Verplichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van de universele postdienst;
- F. Voorstellen voor aanpassingen in het wetsvoorstel voor de nieuwe Postwet (voor zover aan opneming van bevoegdheden voor het college in de ontwerpregeling wettelijke beletselen in de weg zouden staan);
- G. Kosten werkzaamheden college

- OPENBARE VERSIE-**1 Deel A: het stelsel voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven****1.1 Algemeen**

Het college heeft hiervoor al geconcludeerd dat de verplichtingen in de ontwerpregeling ontoereikend zijn voor het, op grond daarvan, vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven. Het college zal in deel A toelichten welke onvolkomenheden er in zijn ogen staan in de artikelen die tot vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven zouden moeten leiden (artikelen 7, 8, 11, 13, 14, 15 en 16) worden in deel A door het college uitgelicht.

Het college leest in de toelichting bij de ontwerpregeling dat het de bedoeling is dat het vaststellen van daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement een jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal worden ingevuld. Paragraaf 4 geeft aan: *‘Voor de vaststelling van de starttarieven na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal bij wijze van overgang worden uitgegaan van de kosten en het rendement van het voorafgaande jaar. Er zijn immers geen boekhoudkundige gegevens beschikbaar op basis van de op grond van het wetsvoorstel voorgeschreven universele dienst en boekhoudkundige indeling. Wat exact onder een genormeed redelijk rendement zal worden verstaan zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nader worden ingevuld. Daarvoor is inzicht nodig in de gegevens op basis van de nieuwe regels. Het college zal de starttarieven opnieuw vaststellen wanneer het wetsvoorstel een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest en het derhalve mogelijk is de kosten en het rendement vast te stellen op basis van de gegevens zoals bedoeld in het wetsvoorstel.’*

Het college constateert echter dat in de ontwerpregeling geen regels zijn opgenomen die zouden moeten leiden tot het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven. Het college is, in tegenstelling tot het gestelde in de toelichting, van oordeel dat het niet nodig is om een jaar te wachten om eerst inzicht te verkrijgen in de gegevens op basis van de nieuwe regels. Het college is van oordeel dat de verlener van de universele postdienst wel in staat is om direct bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel de daadwerkelijke kosten en opbrengsten van de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele dienst te berekenen op basis van het ingevolge artikel 7 van de ontwerpregeling in te richten toerekeningsstelsel. De verlener van de universele postdienst is in staat is dan wel moet in staat worden geacht om het toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten aan te passen en vervolgens de kosten en het behaalde rendement te bepalen/berekenen per te onderscheiden postvervoerdienst binnen de universele dienst. Deze universele postdienst op grond van het wetsvoorstel bestaat namelijk uit de huidige universele dienst minus de partijenpost brieven tot en met 50 gram en minus de postbussendienst. Naar het college bekend is, worden de volumes en omzet van de partijenpost brieven tot en met 50 gram door TNT Post B.V. apart geregistreerd en is dat ook het geval voor de omzet en kosten van de postbussendienst.

Het college adviseert dan ook om de artikelen in de ontwerpregeling voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven zodanig aan te passen dat het college wel in staat wordt gesteld om binnen een half jaar na inwerkingtreding van de wet daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen zoals artikel 25, derde en vijfde lid, van het voorstel voor de Postwet voorschrijft.

- OPENBARE VERSIE-**1.2 Toerekeningsstelsel****1.2.1 Commentaar**

1.2.1.1 Algemeen

De voorschriften en verplichtingen die in de visie van het college ten aanzien van het toerekeningsstelsel zouden moeten gelden, hebben betrekking op twee punten:

- de inrichting van het toerekeningsstelsel zelf en de toepassing hiervan die als basis dient voor de boekhoudkundige scheiding, gescheiden financiële rapportage en kostengeoriënteerde tarieven;
- de beschrijving van het toerekeningsstelsel zodat op basis hiervan het toezicht door het college en de controle van de accountant kan plaatsvinden.

1.2.1.2 Bepaling van kosten en opbrengsten

Het college is van oordeel dat in het toerekeningsstelsel ook de bepaling van kosten en opbrengsten inzichtelijk moet worden gemaakt. Voordat kosten en opbrengsten worden toegerekend, zullen deze namelijk eerst moeten worden bepaald. De wijze waarop dit gebeurt, kan de omvang van de kosten en opbrengsten beïnvloeden. Zo kan de afschrijving van vaste activa op basis van lineaire afschrijving op de historische waarde plaatsvinden of op basis van economische waarde. De keuze van de manier waarop de afschrijvingskosten worden bepaald, heeft dus gevolgen voor de omvang van deze kosten in een bepaald jaar. Een ander voorbeeld zijn de kosten van reorganisaties. In de regel wordt er ten behoeve van een reorganisatie in één of meerdere jaren een reservering getroffen. In het kader van de bepaling van de kostprijzen is dan de vraag aan de orde of de dotaties aan deze reservering in de jaren dat ze plaatsvinden tot de kosten moeten worden gerekend (zoals in de regel is voorgeschreven in het kader van de jaarrekening) of dat deze kosten over een groter aantal jaren gespreid kunnen worden. Het college adviseert dan ook om artikel 7 hierop aan te passen. Het college wijst er wel op dat voor deze aanpassingen ook wijziging van het wetsvoorstel nodig is. Het college verwijst hiervoor naar de uitwerking in onderdeel F.

1.2.1.3 Toerekening van kosten

In artikel 7 van de ontwerpregeling is voor de toerekening van kosten aangesloten bij artikel 14, derde lid van richtlijn 97/67/EC. Het college wijst erop dat in richtlijn 2008/6/EC aan artikel 14, derde lid, een sub iv is toegevoegd over de toerekening van de gemeenschappelijke kosten. Deze toevoeging is gericht op de situatie waarin er niet langer sprake is van een monopolie. Het college meent, dat nu op grond van de voorgestelde postregelgeving het monopolie wordt opgeheven, deze toegevoegde verplichting voor de toerekening van gemeenschappelijke kosten, in de ontwerpregeling moet worden opgenomen. Het college stelt voor om deze verplichting in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, onder (v) in te voegen.

1.2.1.4 Toerekening van opbrengsten

Het toerekeningsstelsel in de voorliggende ontwerpregeling is beperkt tot kosten. Het college wijst erop dat de toerekening van opbrengsten noodzakelijk is voor de bepaling van

- OPENBARE VERSIE-

return on sales² en voor de nacalculatie gerealiseerd rendement (boekhoudkundige scheiding). Bovendien is bij vaststelling van eventuele nettokosten van de UD de toerekening van opbrengsten van groot belang. In een toerekeningsysteem van kosten en opbrengsten vormt de betrouwbaarheid en juistheid van de toerekening van de opbrengsten (door bijv. metingen of registratie) een belangrijk element. Dit valt thans onder de huidige Barp ook onder de controle van de accountant die controleert of het toerekeningsysteem van kosten en opbrengsten is toegepast. Als de toerekening van de opbrengsten in de ontwerpregeling geen onderdeel uitmaakt van het toerekeningsysteem, dan vormt dit dus ook geen onderdeel van een accountantscontrole. Als de verlener van de universele postdienst op grond van de voorliggende ontwerpregeling zelf en zonder enig toezicht van het college kan bepalen hoe de opbrengsten zullen worden toegerekend, dan bepaalt de verlener van de universele postdienst daarmee ook zelf de verdeling van de opbrengsten over de universele dienst en de overige diensten. Een dergelijke situatie, werkt strategisch gedrag van de verlener van de universele postdienst in de hand waardoor het risico aanwezig is dat minder opbrengsten zullen worden toegerekend aan de universele postdienst. Dit is naar het oordeel van het college een onwenselijke situatie. Het college is van oordeel dat het nodig is dat het toerekeningsysteem in artikel 7 ook betrekking heeft op de toerekening van opbrengsten (zie ook onderdeel F voor een voorstel tot aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt).

1.2.1.5 Te onderscheiden postvervoersdiensten

Uit artikel 25, derde lid van het voorstel voor de nieuwe Postwet volgt dat binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet, de tarieven voor *de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst* gebaseerd dienen te zijn op de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een redelijk rendement. Op grond hiervan dient het toerekeningsysteem van kosten en opbrengsten zodanig te worden ingericht door de verlener van de universele postdienst dat toerekening naar de te onderscheiden postvervoersdiensten kan plaatsvinden.

Onder de te onderscheiden postvervoerdiensten moet naar het oordeel van het college in dit kader worden verstaan elke afzonderlijke postvervoerdienst waarvoor een afzonderlijk tarief gehanteerd wordt door de verlener van de universele postdienst. Het college wijst er daarbij op dat in richtlijn 2008/6/EC eveneens is geregeld dat voor elk van de diensten die onderdeel vormen van de universele postdienst kostengeoriënteerde tarieven moet worden vastgesteld. Het vervoer van brieven in de gewichtsklasse van 0-20 gr zou dan bijvoorbeeld een specifieke dienst betreffen en brieven met de volgende gewichtsklasse 20-50 gram een andere specifieke dienst. De verlener van de universele postdienst hanteert binnen de in het wetsvoorstel gedefinieerde postdienst verschillende tariefklassen. Dit leidt tot de volgende aantallen te onderscheiden postvervoersdiensten:

Diensten	Aantal onderscheiden tarieven voor postvervoersdiensten
Binnenland	25 (brieven, aangetekend zendingen, pakketten, zendingen met frankeermachine)
Buitenland binnen Europa	47

² Return on sales (ROS) = resultaat/omzet

- OPENBARE VERSIE-

Buitenland buiten Europa	32
Totaal	104

Het college wijst er op dat, indien wordt uitgegaan van de wijze waarop artikel 25 van het wetsvoorstel in de ontwerpregeling wordt uitgewerkt, te weten vaststelling van de kosten en rendement van de universele postdienst als geheel, dat dan de verlener van de universele postdienst in staat wordt gesteld tot kruissubsidiëring tussen de diensten en strategisch prijsgedrag. Dit gedrag zou tot gevolg kunnen hebben dat tarieven in bepaalde marktsegmenten dusdanig worden vastgesteld dat het concurrerende postvervoerders moeilijk wordt gemaakt om hun diensten op deze segmenten aan te bieden. Het college merkt echter ook op dat het aantal te onderscheiden postvervoersdiensten omvangrijk is. De vraag is of op eenvoudige wijze op basis van de door universele postdienstverlener reeds toegepaste activity based costing systeem de kosten en opbrengsten aan deze 104 te onderscheiden postvervoersdiensten toe te rekenen zijn. De vraag is ook in hoeverre kostenoriëntatie dan zou moeten leiden tot een omvangrijke herbalancering van de tarieven van de te onderscheiden postvervoersdiensten. Het college is van oordeel dat nader onderzocht moet worden wat het effect is van het uitgangspunt van kostenoriëntatie voor elk van de te onderscheiden postvervoersdiensten. Indien dit onevenredig belastend zou zijn en/of zou leiden tot ongewenste effecten, dan zou een oplossing gevonden kunnen worden in het clusteren van diensten in dienstencategorieën. Voor deze oplossing is mogelijk een wijziging van artikel 25, derde lid van het wetsvoorstel nodig.

Naar het oordeel van het college geeft artikel 7 van de ontwerpregeling met de vaststelling van de kosten en rendement van de universele postdienst als geheel geen juiste invulling artikel 25 van het wetsvoorstel. Het college zou bij de vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven nader kunnen onderzoeken of clustering van te onderscheiden postvervoerdiensten in dienstencategorieën mogelijk is zonder kruissubsidiëring tussen de diensten en strategisch prijsgedrag door de verlener van de universele postdienst in de hand te werken.

1.2.1.6 Detailniveau van toerekeningsstelsel

In de toelichting bij artikel 7 van de ontwerpregeling is aangegeven dat het toerekeningsstelsel is gebaseerd op de methode van activity based costing en dat de verlener van de universele postdienst deze methodiek al hanteert. En dat in zoverre sprake is van continuïteit van het toerekeningsstelsel met dien verstande dat het stelsel moet worden aangepast aan de omvang van de universele postdienst zoals opgenomen in artikel 16 van het wetsvoorstel.

Het college is van oordeel dat er in de ontwerpregeling aan voorbij gegaan wordt dat de globale inrichting en beschrijving van het huidige toerekeningsstelsel van onderdeel 6.3 van het Besluit algemene richtlijnen post (hierna: Barp) ontoereikend zijn, als op basis daarvan daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven moeten worden vastgesteld. Op grond van onderdeel 6.3 van het Barp dient de verlener van de universele postdienst thans de kosten en opbrengsten toe te rekenen naar de voorbehouden, de overige opgedragen en de vrije diensten. Als het de bedoeling is om kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden

- OPENBARE VERSIE-

postvervoerdiensten binnen de universele dienst vast te stellen, dan zal het huidige toerekeningsstelsel voor kosten en opbrengsten zowel qua inrichting als beschrijving verder moeten worden uitgebreid en gedetailleerd. Het toerekeningsstelsel dat in de ontwerpregeling moet worden opgenomen, dient zodanig te worden ingericht dat een de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de overige diensten zichtbaar worden gemaakt. Het belang hiervan zal hierna bij artikel 11 van de ontwerpregeling worden toegelicht. Tegelijkertijd dient de inrichting van het toerekeningsstelsel zodanig te worden ingericht dat kosten en opbrengsten aan de te onderscheiden postvervoerdiensten *binnen* de universele postdienst kunnen worden toegerekend. De beschrijving van het toerekeningsstelsel dient hierop te worden aangepast.

Niet alle beslispunten over de toerekening van kosten en opbrengsten en boekhoudkundige scheiding kunnen echter 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 toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten moeten kunnen geven. Het college stelt voor om deze bevoegdheid voor het college in artikel 7 op te nemen. Voor zover voor het toekennen van deze bevoegdheid een wettelijke basis ontbreekt, adviseert het college om het wetsvoorstel hierop aan te passen (zie onderdeel F).

1.2.2 Voorstel voor artikel 7 van de ontwerpregelingArtikel 7

1. Bij de (...) toerekening van de kosten *en de opbrengsten* van de universele postdienst hanteert de verlener van de universele postdienst een toerekeningsstelsel dat:
- a. *inzichtelijk maakt hoe de toe te rekenen kosten en opbrengsten zijn bepaald;*
 - b. de toe te rekenen kosten als volgt naar de onderscheiden postvervoerdiensten toerekent:
 - i) de kosten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden aldus toegerekend;
 - ii) de gemeenschappelijke kosten worden toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van de aard van de kosten zelf, *zo nodig op basis van een analyse van de samenstelling van de poststroom.*
 - iii) indien een rechtstreekse analyse niet mogelijk is, worden de gemeenschappelijke kosten toegerekend op grond van een indirect verband met een categorie van kosten of met een andere groep van kostencategorieën waarvoor een rechtstreekse toerekening mogelijk is, waarbij het indirecte verband steunt op vergelijkbare kostenstructuren;
 - iv) indien geen rechtstreekse of indirecte toerekening als bedoeld onder ii en iii mogelijk is, wordt de kostencategorie toegerekend op grond van een algemene verdeelsleutel waarbij de verhouding wordt weergegeven tussen enerzijds alle kosten die rechtstreeks of indirect worden toegerekend aan de universele postdienst, en anderzijds, alle kosten die rechtstreeks of indirect worden toegerekend aan andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;
 - v) *gemeenschappelijke kosten die nodig zijn voor het aanbieden van zowel universele diensten als overige diensten worden proportioneel toegerekend; voor universele diensten en overige diensten worden in beginsel dezelfde kostendrijvers gehanteerd.*
 - c. *de toe te rekenen opbrengsten als volgt naar de onderscheiden postvervoerdiensten*

- OPENBARE VERSIE-

toerekent:

i) de opbrengsten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden aldus toegerekend;

ii) de overige opbrengsten worden toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van omvang en de samenstelling van de poststroom;

iii) gemeenschappelijke opbrengsten die voortvloeien uit het aanbieden van zowel universele diensten als overige diensten worden proportioneel toegerekend.

2. Het toerekeningsstelsel:

a. betreffende de kostenbepaling bedoeld in het eerste lid, onder a, hanteert het uitgangspunt van fully allocated costs;

b. betreffende de toerekening van kosten en opbrengsten bedoeld in het eerste lid, onder b en c:

i) voldoet aan artikel 14 van de richtlijn 97/67/EG en, in overeenstemming daarmee, beantwoordt aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;

ii) voldoet aan het toerekeningconcept van activity based costing;

iii) is gebaseerd op een door de verlener van de universele postdienst gehanteerde consistente, objectieve en transparante methode;

iv) geeft het oorzakelijk verband aan tussen de kosten die variëren met het volume van de universele postdienst;

v) rekent de kosten en opbrengsten slechts eenmaal toe.

vi) geeft bij de berekening van de kosten het verband aan met kosten en de volumes van de postdienst zoals gerapporteerd in de meest recente jaarrekening.

3. Het toerekeningsstelsel bedoeld in het eerste en tweede lid behoeft de goedkeuring van het college.

4. Met inachtneming van het bepaalde in artikel 39 van de wet, kan het college aan de verlener van de universele postdienst alle informatie verzoeken die hij nodig acht voor de beoordeling van het toerekeningsstelsel. Ook kan het college verzoeken om aanpassing van het voorgestelde goedkeuringssysteem overeenkomstig de voorschriften die hij daaraan verbindt.

5. Tenzij artikel 16, vijfde lid van toepassing is, verstrekt de verlener van de universele postdienst de verzochte informatie binnen een door het college te bepalen redelijke termijn aan het college.

1.3 Boekhoudkundige scheiding

1.3.1 Commentaar

Gelet op de samenhang van de elementen van het stelsel op grond van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven moet, naar het oordeel van het college, ook de boekhouding van de universele postdienstverlener zien op de kosten én opbrengsten van de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst. In artikel 8 moet bovendien de relatie worden gelegd tussen de boekhouding van de verlener van de universele postdienst met de boekhoudkundige scheiding op grond van artikel 22, eerste lid van het wetsvoorstel.

Zoals hierboven, onder paragraaf 1.2.2.6, met betrekking tot artikel 7 is aangegeven, kunnen niet alle beslispunten over de toerekening van kosten en opbrengsten en boekhoudkundige scheiding op

- OPENBARE VERSIE-

voorhand in regelgeving worden vastgelegd en moet het college naar bevind van zaken kunnen beslissen en zo nodig hiervoor voorschriften kunnen geven aan de verlener van de universele postdienst. Het college stelt daarom voor om in artikel 8 de bevoegdheid voor het college op te nemen tot het geven van voorschriften over de inrichting van de boekhouding voor zover de toerekeningsystematiek bedoeld in artikel 7 hierop van invloed is (zie ook onderdeel F voor een voorstel tot aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt). Hiermee wordt de samenhang tussen het toerekeningsstelsel en de boekhouding gewaarborgd en wordt de invloedssfeer van de voorschriften beperkt tot deze samenhang.

1.3.2 Voorstel artikel 8 van de ontwerpregelgevingArtikel 8

1. De boekhouding, bedoeld in artikel 22, eerste lid van de wet, van de verlener van de universele postdienst wordt ingericht overeenkomstig consequent toegepaste en objectief gerechtvaardigde en *algemeen aanvaarde normen* voor bedrijfsadministratie.
2. De boekhouding van de verlener van universele postdienst geeft de kosten en de opbrengsten van de onderscheiden postvervoerdiensten weer, zoals toegerekend op grond van het toerekeningsstelsel bedoeld in artikel 7.
3. *Het college kan de verlener van de universele postdienst voorschriften geven met betrekking tot de inrichting van de boekhouding voor zover relevant voor de jaarlijkse rapportage van de verlener van de universele postdienst bedoeld in artikel 23 van de wet.*

1.4 Financiële verantwoording**1.4.1 Commentaar****1.4.1.1 Gescheiden financiële verantwoording**

In artikel 11 van de ontwerpregelgeving dient wat betreft de verplichting tot het jaarlijks rapporteren voor de verlener van de universele postdienst duidelijk de relatie te worden gelegd met de boekhoudkundige scheiding van kosten en opbrengsten. Naar het oordeel van het college moet de jaarlijkse financiële verantwoording in ieder geval op dezelfde principes zijn gebaseerd als de boekhoudkundige scheiding. Deze financiële rapportage is een verantwoording achteraf van hetgeen in de boekhoudkundige scheiding is geregistreerd en vastgelegd. De financiële rapportage moet derhalve betrekking hebben op deze scheiding van universele postdienst en de overige diensten.

Weliswaar bevat artikel 11, derde lid, van de ontwerpregelgeving een verplichting voor de verlener van de universele postdienst tot het overleggen van de jaarrekening en jaarverslag maar zonder een verplichting tot gescheiden financiële rapportage is de informatie uit de jaarrekening onvoldoende. De jaarrekening en het jaarverslag hebben namelijk betrekking op de financiële resultaten van alle diensten van de verlener van de universele postdienst. Daarbij wordt er geen scheiding gemaakt naar de universele postdienst en de overige diensten. Het college acht het belang om in het kader van de beoordeling van de financiële verantwoording de aansluiting te kunnen maken met 'objectieve' bronnen zoals de jaarrekening en jaarverslag van de verlener van de universele postdienst. Dit dient ter vergroting van het inzicht en de samenhang in de aannames die zijn gedaan bij de toerekening van kosten en opbrengsten. Voor een adequate aansluiting is het nodig dat

- OPENBARE VERSIE-

zowel de boekhoudkundige scheiding als de financiële rapportage bedoeld in artikel 11 van de ontwerpregeling, is uitgesplitst naar de financiële resultaten (overzicht van kosten en opbrengsten en het behaalde rendement) van de universele postdienst enerzijds en de overige diensten anderzijds. Zo is het mogelijk dat in de financiële verantwoording en de jaarrekening verschillende grondslagen worden gebruikt voor het bepalen en toerekenen van kosten en opbrengsten. Dit kan tot heel verschillende resultaten en cijfers leiden. Het college dient te kunnen beschikken over deze gegevens om te kunnen nagaan of er sprake is van verschillen en waardoor deze worden veroorzaakt.

Ter illustratie kan het volgende voorbeeld dienen. Stel dat het college alleen de beschikking heeft over de financiële verantwoording van de universele dienst en niet van de overige activiteiten en wel over de jaarrekening van de universele dienstverlener beschikt. Deze jaarrekening heeft betrekking op het totaal van alle diensten. In die situatie zou het volgende zich kunnen voordoen:

	UD-rapportage			Jaarrekening
	UD	Niet-UD	Totaal	Totaal
Loonkosten	100	?	?	400

Op grond van deze gegevens, kan het college niet vaststellen of de grondslagen voor de toerekening van de arbeidskosten in de financiële verantwoording juist zijn.

Als het college wel over de volledige gegevens, dus ook niet-ud, zou beschikken, dan kan blijken dat de toepassing van het toerekeningssysteem leidt tot het volgende:

	UD-rapportage			Jaarrekening
	UD	Niet-UD	Totaal	Totaal
Loonkosten	100	325	425	400

Deze cijfers zouden voor het college aanleiding kunnen zijn om het verschil met de cijfers uit de jaarrekening nader te onderzoeken en vragen te stellen bij de toegepaste grondslagen en wijze van toerekening naar ud/niet ud. Dit voorbeeld illustreert het belang voor een adequaat toezicht van het overleggen van de financiële verantwoording over de universele dienst en overige diensten als resultaat van de boekhoudkundige scheiding op grond van artikel 22, eerste lid van de wet. Dan kan ook de aansluiting worden gemaakt tussen de financiële verantwoording en de jaarrekening en het jaarverslag over het betrokken jaar. Zonder de gegevens over de overige activiteiten, worden de mogelijkheden voor het college tot het verkrijgen van inzicht in de toepassing van het toerekeningssysteem van kosten en opbrengsten, beperkt. Zoals hieronder, bij artikel 12 van de ontwerpregeling, nog zal worden aangegeven, is de taak van de accountant in dit verband beperkt tot het controleren of het toerekeningssysteem juist is toegepast, waarbij dit systeem als een gegeven wordt beschouwd. Tot het toezicht van het college dient naar zijn oordeel echter ook te behoren de beoordeling of de keuzes die door de verlener van de universele dienst worden gemaakt over de wijze van toerekenen, de juiste zijn. Daarom adviseert het college om aan hem de bevoegdheid toe te kennen om aan de jaarlijkse rapportage en financiële verantwoording voorschriften te kunnen verbinden. Hiervoor is zoals eerder aangegeven een algemene grondslag in het wetsvoorstel nodig (zie onderdeel F).

- OPENBARE VERSIE-**1.4.1.2** Jaarrekening en jaarverslag

In de vorige paragraaf heeft het college al aangegeven dat het van belang is om in het kader van de beoordeling van de financiële verantwoording de aansluiting te kunnen maken met de 'objectieve' bronnen van de jaarrekening en het jaarverslag. In de toelichting bij artikel 11 wordt in het midden gelaten of de universele dienstverlener al dan niet een jaarverslag vaststelt. Het college is van oordeel dat de verplichting tot het overleggen van een stuk dat nodig is voor zijn beoordeling van de financiële verantwoording, niet afhankelijk mag worden gesteld van de afweging van de universele dienstverlener om dat stuk al dan niet vast te stellen. De jaarrekening en het jaarverslag van de universele dienstverlener moeten derhalve jaarlijks worden overgelegd bij de financiële verantwoording, Het college adviseert dit aldus in artikel 11 vast te leggen.

1.4.2 Voorstel artikel 11 van de ontwerpregelingArtikel 11

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een financiële verantwoording van de verlener van de universele postdienst over de activiteiten in het voorgaande jaar ter uitvoering van de universele postdienst, welke is gebaseerd op de boekhouding van de verlener van de universele postdienst *als bedoeld in artikel 8.*
2. De financiële verantwoording bevat de financiële gegevens over het behaalde rendement en de behaalde financiële resultaten van de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst *en van de andere activiteiten als bedoeld in artikel 22, eerste lid.*
- 3 *De financiële resultaten bedoeld in het tweede lid, zijn opgenomen in een overzicht van de opbrengsten en de kosten aan de hand waarvan het netto bedrijfsresultaat van de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst kan worden vastgesteld en de toepassing van het door het college goedgekeurde toerekeningsstelsel bedoeld in artikel 7, kan worden beoordeeld.*
4. De verlener van de universele postdienst legt bij de financiële verantwoording de (...) jaarrekening, en het (...) jaarverslag over van het jaar waarop de financiële verantwoording betrekking heeft, *alsmede de bijbehorende accountantsverklaring.*
5. *Ten behoeve van het toezicht op de naleving van het bepaalde in de hoofdstukken 3 en 4 van deze regeling, kan het college de verlener van de universele postdienst voorschriften geven ten aanzien van de jaarlijkse rapportage en de bijbehorende financiële verantwoording.*
6. *Met inachtneming van het bepaalde in artikel 39 van de wet, kan het college de verlener van de universele postdienst alle informatie verzoeken die hij in redelijkheid nodig acht voor zijn controle op de daadwerkelijke toepassing van het toerekeningsstelsel als bedoeld in artikel 7. De verlener van de universele postdienst is verplicht de gewenste informatie binnen een door het college te bepalen redelijke termijn over te leggen.*
7. *Het college doet zijn bevindingen aan de Minister toekomen, en zendt hiervan tegelijkertijd een afschrift aan de verlener van de universele postdienst.*

- OPENBARE VERSIE-**1.5 Daadwerkelijke kosten****1.5.1 Commentaar**

Zoals het college hiervoor al heeft aangegeven is de verlener van de universele postdienst na aanpassing van het toerekeningsysteem, op grond van het door het college voorgestelde artikel 7 van de ontwerpregeling, in staat dan wel moet in staat worden geacht om de kosten en het behaalde rendement te bepalen/berekenen per te onderscheiden postvervoerdienst binnen de universele dienst. Vervolgens zou het college dan daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement voor de te onderscheiden postvervoersdiensten kunnen vaststellen.

Indien de verlener van de universele postdienst daadwerkelijke kosten zou moeten berekenen voor de universele postdienst als geheel, dan zou vervolgens alleen kunnen worden vastgesteld of de tarieven gemiddeld genomen kostengeoriënteerd zijn. Daardoor zouden de verschillen in kosten en dus ook de mogelijke verschillen in mate van kostenoriëntatie tussen de onderscheiden postvervoersdiensten niet tot uitdrukking komen in de uiteindelijke tarieven. Dit is naar het oordeel van het college niet in overeenstemming met artikel 25, derde lid, van het wetsvoorstel. Het college adviseert om in artikel 13 te regelen dat de daadwerkelijke kosten voor de onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele dienst worden vastgesteld aan de hand van het door het college voorgestelde artikel 7 betreffende het toerekeningsysteem.

1.5.2 Voorstel voor artikel 13 van de ontwerpregelingArtikel 13

De daadwerkelijke kosten van de onderscheiden postvervoerdiensten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, *zijn de aan de onderscheiden postvervoerdiensten van de verlener van de universele postdienst toe rekenen kosten bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, zoals die zijn gemaakt in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet.*
2. (...)

1.6 Redelijk Rendement**1.6.1 Toelichting**

Zoals in het algemene deel van het commentaar al door het college is aangegeven, wordt de normering van het redelijk rendement vooralsnog niet ingevuld, aangezien in artikel 14 van de ontwerpregeling is vastgelegd dat het redelijk rendement, het rendement is dat de verlener van de universele postdienst in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe post regelgeving heeft behaald op haar afzonderlijke postvervoersdiensten onder de universele dienst. Hiermee wordt duidelijk dat de in de ontwerpregeling beoogde starttarieven, de (huidige) tarieven van vóór de inwerkingtreding zijn.

Het college wijst er op dat in artikel 14 van de ontwerpregeling niet is geregeld via welke principe het rendement berekend zou moeten worden en bij wie de verantwoordelijkheid daarvoor ligt. Op grond daarvan kan de universele dienstverlener voor vaststelling van de starttarieven zelf de berekeningsmethode voor de bepaling van het rendement kiezen. In het algemene deel van toelichting bij de ontwerpregeling is, onder paragraaf 4, het volgende opgenomen: 'Wat exact onder een

- OPENBARE VERSIE-

genormeerd redelijk rendement zal worden verstaan zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nader worden ingevuld. Daarvoor is inzicht nodig in de gegevens op basis van de nieuwe regels. Het college zal de starttarieven opnieuw vaststellen wanneer het wetsvoorstel een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest en het derhalve mogelijk is de kosten en het rendement vast te stellen op basis van de gegevens zoals bedoeld in het wetsvoorstel.'

Het college kan deze redenering in de toelichting niet volgen. Voor het vaststellen van een redelijk rendement zijn weliswaar gegevens van de universele postdienstverlener nodig maar het college ziet niet in waarom het daarvoor nodig zou zijn eerst gedurende een jaar de nieuwe regels toe te passen. Het college adviseert dan ook om daadwerkelijk invulling te geven aan artikel 25, derde en vijfde lid, van het wetsvoorstel door in artikel 14 van de ontwerperegeling op te nemen dat het college de normering voor het redelijk rendement van de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst vaststelt.

Tevens staat in de toelichting op de ontwerperegeling ten aanzien van de rendementsvaststelling nadat het wetsvoorstel een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest, het volgende:

“Op dit moment wordt het rendement voor TNT Post uitgedrukt in een rendement op omzet. Gezien de hoge arbeidsintensiteit van het bedrijf blijft dit een redelijk vertrekpunt. Uitgangspunt is een objectief redelijk rendement op omzet. Een rendement op omzet is echter moeilijk te objectiveren. Voor de vaststelling van wat uiteindelijk als een redelijk normrendement op omzet is te beschouwen zal dan ook in samenhang moeten worden gekeken naar een aantal andere elementen, zoals:

- 1. de kosten en de rendementen in voorafgaande jaren;*
- 2. een benchmark met andere vergelijkbare bedrijven, en*
- 3. het rendement op investeringen of kapitaal.*

Het rendement op investeringen of op kapitaal is een gangbare rendementsnorm die is vast te stellen op basis van algemeen aanvaarde objectieve maatstaven. Door daarnaast tevens te kijken naar het rendement van andere, vergelijkbare bedrijven en naar de kosten en de rendementen van TNT Post in voorafgaande jaren wordt gewaarborgd dat wordt uitgegaan van een objectief redelijk rendement op omzet”.

Het college is echter van oordeel dat een objectief vast te stellen redelijk rendement gebaseerd dient te zijn op de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet. Het college adviseert dan ook om deze normering op te nemen in artikel 14. De motivering hiervoor is opgenomen onder onderdeel B van de voorliggende uitvoeringstoets.

1.6.2 Voorstel voor artikel 14 van de ontwerperegelingArtikel 14

1. Het redelijk rendement van de onderscheiden postvervoerdiensten van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, *wordt bepaald door het college.*
2. *Het college baseert het redelijk rendement van de onderscheiden postvervoerdiensten op de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet.*

- OPENBARE VERSIE-**1.7 Procedure voor vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven****1.7.1 Commentaar****1.7.1.1 Algemeen**

Op grond van artikel 25, derde en vijfde lid, van het voorstel voor de Postwet dient het college binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen. Het college is van oordeel dat de procedure daarvoor een goede en voortvarende uitvoering moet ondersteunen en transparant dient te maken wat en wanneer verwacht wordt van de verlener van de universele postdienst enerzijds en het college anderzijds. Het algemeen deel van de toelichting, onder paragraaf 4, van de ontwerpregeling geeft dit ook met zoveel woorden aan. Het college wijst er evenwel op dat de procedure van artikel 16 van de ontwerpregeling naar zijn oordeel in wezen overbodig is als de starttarieven de facto de tarieven van de universele postdienstverlener van het jaar voorafgaand aan inwerkingtreding van de ontwerpregeling zijn.

Een procedure aan de hand waarvan binnen zes maanden daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst moeten worden vastgesteld, moet scherp worden geformuleerd en moet verplichtingen voor de universele postdienstverlener, de taken en bevoegdheden voor het college, en de termijnen voor uitvoering daarvan helder weergeven.

Gelet op de korte termijn voor het college om daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen, zullen in de visie van het college de volgende procedures deels parallel moeten verlopen:

- de normering van een redelijk rendement door het college,
- het voorstel voor de daadwerkelijke kosten door de verlener van de universele postdienst en de beoordeling en vaststelling van de daadwerkelijke kosten door het college,
- het voorstel voor het toe te passen toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten en het opleveren van de beschrijving hiervan door de verlener van de universele postdienst, en de beoordeling en goedkeuring van het toerekeningsstelsel waaraan het college eventueel voorschriften kan verbinden.

In de procedure moeten strakke termijnen worden opgenomen. Uitloop hierin is niet mogelijk. Dit vergt volledige medewerking van de verlener van de universele postdienst. De verlener van de universele postdienst dient daarbij steeds op korte termijn te voldoen aan verzoeken van het college tot het aanleveren van gegevens en het uitvoeren van herberekeningen. Het college sluit niet uit dat dergelijke verzoeken binnen de uitvoering van deze procedures zich meerdere malen kunnen voordoen. Alleen dan moet het in beginsel mogelijk zijn om binnen een half jaar kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen.

1.7.1.2 Vaststelling en inwerkingtreding van de starttarieven

Het vijfde lid van artikel 16 van de ontwerpregeling geeft aan dat de verlener van de universele postdienst uiterlijk drie maanden nadat de starttarieven, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, door het college zijn vastgesteld, de postvervoerdiensten binnen de

- OPENBARE VERSIE-

universele postdienst tegen deze tarieven verricht. Op het moment dat het college conform zijn voorstel daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vaststelt, acht hij een termijn voor inwerkingtreding daarvan, bijvoorbeeld voor het drukken van postzegels met de kostengeoriënteerde tarieven, redelijk. Het college ziet echter niet in waarom het nodig zou zijn om de verlener van de universele postdienst nog eens drie maanden te gunnen om zich voor te bereiden op het hanteren van starttarieven, als deze op grond van de ontwerpregeling de facto dezelfde tarieven zijn als de tarieven in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

1.7.1.3 Bevoegdheid college tot verzoek om inlichtingen

In de slotalinea van paragraaf 4 van de toelichting wordt gesteld dat de verplichting om gegevens te verstrekken ten behoeve van het vaststellen van de starttarieven voortvloeit uit de algemene inlichtingenplicht van artikel 39 van het wetsvoorstel. Het college is niet geheel zeker in hoeverre dit een houdbare stelling zal blijken. Een voorziening op dit punt in de procedure acht hij daarom zeker nodig.

1.7.2 Voorstel voor de artikelen 15 en 16 van de ontwerpregelingArtikel 15

1. *Binnen twee weken na inwerkingtreding van deze regeling verzoekt het college de verlener van de universele postdienst om gegevens die redelijkerwijs nodig zijn voor de bepaling van het redelijk rendement van de onderscheiden postvervoerdiensten, bedoeld in artikel 14.*
2. *Binnen twee weken na het verzoek bedoeld in het eerste lid verstrekt de verlener de verzochte gegevens.*
3. *Indien hij zulks nodig acht, en uiterlijk één week na de ontvangst van de gegevens bedoeld in het voorgaande lid, verzoekt het college aan de verlener van de universele postdienst om aanvullende gegevens. De verlener van de universele postdienst verstrekt de aanvullende gegevens uiterlijk twee weken nadat het verzoek daartoe is ontvangen.*
4. *Uiterlijk vier weken na ontvangst van de gegevens bedoeld in het tweede lid dan wel het derde lid, stelt het college het redelijk rendement vast als bedoeld in artikel 14, en doet hij de verlener van de universele postdienst hiervan mededeling.*

Artikel 16

1. *Uiterlijk 6 weken na inwerkingtreding van deze regeling legt de verlener van de universele postdienst aan het college over:*
 - a. *een overzicht van de daadwerkelijke kosten per onderscheiden postvervoerdienst, bedoeld in artikel 13;*
 - b. *een beschrijving van het goed te keuren toerekeningsstelsel bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid.*
2. *Uiterlijk een week na de mededeling bedoeld in artikel 15, vierde lid doet de verlener van de universele postdienst een voorstel voor de door het college vast te stellen kostengeoriënteerde starttarieven.*
3. *De stukken bedoeld in het eerste en tweede lid gaan vergezeld van een verklaring van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, accountant. Deze verklaring heeft*

- OPENBARE VERSIE-

betrekking op de controle van de accountant op de juistheid en volledigheid van de gegevens bedoeld in artikel 15, tweede en derde lid en artikel 16, eerste en tweede lid, alsmede op de controle op de naleving van het bepaalde in artikel 7, bij de berekening van de daadwerkelijke kosten bedoeld in artikel 13.

4. Onverminderd zijn bevoegdheid op basis van artikel 39, eerste lid, van de wet, kan het college binnen vier weken na ontvangst van de stukken bedoeld in het eerste en tweede lid, de verlener van de universele postdienst verzoeken om een nadere onderbouwing, een nadere toelichting, en het overleggen van nadere gegevens. Ook kan het college aan de verlener van de universele postdienst verzoeken om wijziging van het voorgestelde toerekeningsstelsel, herberekening van de daadwerkelijke kosten en aanpassing van de voorgenomen starttarieven. Dit verzoek kan gepaard gaan met voorschriften.

5. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen drie weken aan het verzoek bedoeld in het vierde lid.

6. Tot uiterlijk 3 weken na ontvangst van de stukken bedoeld in het vijfde lid kan het college aan de verlener van de universele postdienst opnieuw een verzoek doen bedoeld in het vierde lid. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen twee weken aan dit verzoek.

7. Tenzij het college tijdig een verzoek heeft gedaan op grond van het vierde of zesde lid, keurt het college het toerekeningsstelsel goed, en stelt hij de starttarieven vast. Hiervan doet hij uiterlijk vier weken na ontvangst van de stukken bedoeld in het eerste, tweede en derde, dan wel het vijfde lid, mededeling aan de verlener van de universele postdienst.

8. Wanneer het college tijdig een verzoek heeft gedaan bedoeld in het vierde of zesde lid, kan het tot uiterlijk een week na ontvangst van de stukken als bedoeld in voornoemde leden, opnieuw een verzoek doen tot aanpassing als bedoeld in het vierde lid. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen 1 week aan dit verzoek.

9. Na ontvangst van de stukken bedoeld in het voorgaande lid, en uitsluitend wanneer de verlener van de universele postdienst heeft voldaan aan de door het college gestelde voorschriften, keurt het college het voorgestelde toerekeningsstelsel goed en stelt hij de starttarieven vast. Alsdan, en uiterlijk binnen een week na ontvangst van vorenbedoelde stukken, doet het college hiervan mededeling aan de verlener van de universele postdienst. Indien de verlener van de universele postdienst niet heeft voldaan aan de voorschriften, dan stelt het college uiterlijk 6 maanden na inwerkingtreding van deze regeling de starttarieven vast die naar zijn oordeel passend zijn.

7. Het college kan in iedere periode van drie jaar na de inwerkingtreding van deze regeling of na beoordeling van een verzoek van de verlener van de universele postdienst opnieuw kostengeoriënteerde starttarieven vaststellen.. De voorgaande leden zijn dan van overeenkomstige toepassing.

9. De verlener van de universele postdienst gaat binnen 3 maanden na vaststelling van de starttarieven over tot invoering ervan.

- OPENBARE VERSIE-

1.8 Tarieven tot het moment van invoering van kostengeoriënteerde tarieven

1.8.1 Commentaar

Het college wijst er op dat thans niet is voorzien in een overgangsregeling die regelt welke tarieven voor de universele postdienst zullen gelden totdat het college binnen 6 maanden na de inwerkingtreding van de Postwet daadwerkelijk kostengeoriënteerde (start)tarieven heeft vastgesteld. Het wetsvoorstel bevat evenmin een overgangsartikel met betrekking tot de tarieven, waardoor het in het huidige Barp geldende tariefbeheersingsysteem niet kan worden gecontinueerd.

De toelichting bij de ontwerpregeling geeft aan dat niet voor de hand ligt dat de verlener van de universele dienst tariefwijzigingen voorstelt bij het college gedurende de periode van het vaststellen van de starttarieven. Immers, zo stelt de toelichting, een dergelijke tariefwijziging zal getoetst moeten worden aan de starttarieven en zal aldus bij afwezigheid van die starttarieven moeilijk te onderbouwen zijn voor de verlener van de universele dienst, alsmede moeilijk te beoordelen zijn door het college.

Het college is van mening dat het wellicht niet in de rede ligt dat de verlener van de universele dienst tariefwijzigingen voorstelt bij het college gedurende de periode van het vaststellen van de starttarieven, maar dat zulks ook niet uigesloten is. In ieder geval bieden noch de ontwerpregeling noch de toelichting daarbij een basis voor beoordeling door het college van voorstellen tot tariefwijziging indien de universele dienstverlener deze toch zou indienen in de periode tot vaststelling van de starttarieven.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid adviseert het college om in de ontwerpregeling middels een overgangsartikel te regelen dat de tarieven van de verlener van de universele postdienst die golden op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Postwet, blijven gelden tot het moment van invoering van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven. Hierbij gaat het college ervan uit dat conform artikel 25, derde lid, van het wetsvoorstel kostengeoriënteerde tarieven worden vastgesteld.

1.8.2 Voorstel voor een overgangsartikel in de ontwerpregeling

Artikel 21

De regeling treedt in werking op het tijdstip waarop de Postwet in werking treedt. De tarieven die gelden op het moment van inwerkingtreding duren voort totdat het college de starttarieven voor de eerste keer heeft vastgesteld en de verlener van de universele postdienst deze heeft ingevoerd.

2 Deel B: de normering van het redelijk rendement

2.1 Inleiding

Het college zal in dit deel van de uitvoeringstoets zijn standpunt uiteenzetten ten aanzien van de wijze van normering van het rendement. Het college baseert zich daarbij mede op de resultaten van een in

- OPENBARE VERSIE-

zijn opdracht verricht onderzoek door CentER AR over de bepaling van het redelijk rendement in de Postsector. Het desbetreffende definitieve onderzoeksrapport zal het college op korte termijn aan het ministerie van Economische Zaken doen toekomen.

2.2 De toelichting bij de ontwerpregeling en standpunt college in eerdere uitvoeringstoets

In de toelichting op de ontwerpregeling wordt gesteld:

“Op dit moment wordt het rendement voor TNT Post uitgedrukt in een rendement op omzet. Gezien de hoge arbeidsintensiteit van het bedrijf blijft dit een redelijk vertrekpunt. Uitgangspunt is een objectief redelijk rendement op omzet. Een rendement op omzet is echter moeilijk te objectiveren. Voor de vaststelling van wat uiteindelijk als een redelijk normrendement op omzet is te beschouwen zal dan ook in samenhang moeten worden gekeken naar een aantal andere elementen, zoals:

- 1. de kosten en de rendementen in voorafgaande jaren;*
- 2. een benchmark met andere vergelijkbare bedrijven, en*
- 3. het rendement op investeringen of kapitaal.*

Het rendement op investeringen of op kapitaal is een gangbare rendementsnorm die is vast te stellen op basis van algemeen aanvaarde objectieve maatstaven. Door daarnaast tevens te kijken naar het rendement van andere, vergelijkbare bedrijven en naar de kosten en de rendementen van TNT Post in voorafgaande jaren wordt gewaarborgd dat wordt uitgegaan van een objectief redelijk rendement op omzet”.

In zijn eerdere uitvoeringstoets heeft het college al gesteld dat in de ontwerpregeling ten aanzien van de normering van het redelijk rendement kennelijk wordt gedacht aan toepassing van een andere norm dan de ROA (return on assets = resultaat/balanstotaal). Hij heeft toen aangegeven van oordeel te zijn dat de toepassing van een andere norm in tegenspraak is met het in de financierings- en beleggingstheorie en -praktijk algemeen aanvaarde uitgangspunt dat, onafhankelijk van de mate van kapitaalintensiteit van de betreffende onderneming, de ROA de enige objectieve maatstaf is voor de bepaling welk rendement redelijk is. Het college heeft daarbij gesteld dat hij ervan uit gaat dat de invulling van wat als het redelijk rendement heeft te gelden, door hem zal plaatsvinden en niet al in de regeling zelf zal worden vastgelegd.

2.3 Standpunt van het college met betrekking tot een rendementsnorm ten opzichte van de omzet.

Het college merkt op dat in de hiervoor aangehaalde passage uit de toelichting bij de ontwerpregeling niet is aangegeven *hoe* de kosten en rendementen van voorgaande jaren, de benchmarks en het rendement op investeringen of kapitaal samen moeten leiden tot een norm voor het rendement op omzet. Het college verwacht dat deze onduidelijkheid tot onnodige discussies aanleiding kan geven. Hieronder zal het college nader ingaan op de voor- en nadelen van een norm voor het redelijk rendement op basis van de omzet

2.3.1 Voor- en nadelen van een norm voor het redelijk rendement op basis van de omzet

Een normrendement ten opzichte van de omzet kan op twee manieren worden bepaald, zoals ook al uit vorenstaande toelichting bij de ontwerpregeling blijkt:

- OPENBARE VERSIE-

- Op basis van een **vergelijking** (benchmark) met eerdere jaren of met vergelijkbare bedrijven.
- Op basis van de bepaling van de zogenaamde **marktwaardeneutrale Return on Sales**.

Het college wijst er op dat een vergelijking met voorgaande jaren weliswaar zeer eenvoudig is, maar geen objectieve norm geeft voor een redelijk rendement. Immers, indien het rendement in voorgaande jaren niet redelijk was, zal de rendementsnorm die daarop is gebaseerd ook niet redelijk zijn, tenzij er een objectieve maatstaf is om vast te stellen of de rendementen uit het verleden redelijk waren. Maar als die norm er is, hoeven de rendementen uit het verleden geen rol meer te spelen, want dan kan die norm rechtstreeks worden gehanteerd.

Een vergelijking (benchmark) met vergelijkbare bedrijven geeft, naar het oordeel van het college, al iets meer indicatie. Hij is echter van oordeel dat er ook grote bezwaren kleven aan deze vergelijking (benchmark). Op de eerste plaats is het vinden van echt vergelijkbare bedrijven niet eenvoudig. Op de tweede plaats is het onzeker of er betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over deze bedrijven. En op de derde plaats is het de vraag hoe redelijk de rendementen van de bedrijven in de benchmark zijn. Als de bedrijven namelijk écht vergelijkbaar zijn, genereren ze wellicht ook vergelijkbare rendementen. Zo ligt voor TNT Post een vergelijking met andere Europese postbedrijven voor de hand, maar deze bedrijven opereren ofwel in vergelijkbare marktomstandigheden als TNT, ofwel ze zijn niet echt vergelijkbaar met TNT.

2.3.2 Cijfers benchmark vergelijkbaar maken

Als de bedrijven in de benchmark niet volledig vergelijkbaar zijn, dan dienen naar het oordeel van het college de cijfers over de gerealiseerde rendementen in de benchmarkgroep vergelijkbaar te worden gemaakt. Een belangrijke factor die van invloed is op het rendement dat als 'redelijk' kan worden beschouwd, is de omzetsnelheid van het kapitaal. Een onderneming met een hoge omzet ten opzichte van het balanstotaal hoeft per Euro omzet minder winst te maken om de verschaffers van het vermogen tevreden te stellen dan een bedrijf met een relatief lage omzet. Om bedrijven met elkaar vergelijkbaar te maken, dient dus met de omzetsnelheid van het kapitaal rekening te worden gehouden. Een relatief arbeidsintensieve (en dus relatief kapitaalextensieve) onderneming heeft een relatief hoge omzetsnelheid van het kapitaal en heeft dus een relatief lage winstmarge nodig om de vermogensverschaffers tevreden te stellen. Met andere woorden: voor een arbeidsintensieve onderneming zal een relatief laag redelijk rendement op basis van ROS gelden.

Het college concludeert derhalve dat, indien de rendementsnorm op basis van ROS wordt bepaald met behulp van een benchmark, de cijfers van de bedrijven in de benchmark dan vergelijkbaar zullen moeten worden gemaakt door een correctie voor verschillen in de omzetsnelheid van het kapitaal. In feite betekent dit dat de bedrijven in de benchmark niet vergeleken worden op hun ROS, maar op hun ROA³.

³ Immers:

ROA = resultaat/balanstotaal

Omzetsnelheid kapitaal = Ok = omzet/balanstotaal

ROS = resultaat/omzet = (resultaat/balanstotaal) x (balanstotaal/omzet) = (ROA/Ok)

- OPENBARE VERSIE-**2.3.3 Marktwaardeneutrale ROS: in feite ROA**

Naar het oordeel van het college is het overigens wel mogelijk om rechtstreeks, dus zonder gebruik te maken van benchmarks, een min of meer objectieve norm voor het rendement op omzet te bepalen, uitgaande van enkele gegevens over de betreffende onderneming. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren aan de hand van de zogenaamde marktwaardeneutrale Return on Sales⁴. Het college wijst er echter op dat de uitkomst van deze marktwaardeneutrale Return on Sales voor het grootste deel wordt bepaald door de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet. En deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet is weer de norm voor een redelijk rendement op basis van Return on Assets. Immers, dit is het rendement dat vereist is om de verschaffers van het eigen en het vreemde vermogen tevreden te stellen.

2.3.4 Vraagstukken bij toepassing ROA

Hoewel de ROA naar het oordeel van het college als rendementsmaatstaf op principiële gronden de voorkeur verdient boven de ROS, kleven er aan het gebruik van de ROA ook nadelen.

Het vaststellen van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet voor TNT als geheel is, relatief eenvoudig. Voor de universele dienst binnen TNT wordt dit echter al een stuk minder eenvoudig. Immers, bepaalde gegevens die nodig zijn voor de berekening van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, zijn slechts bekend voor de onderneming als geheel. Bijvoorbeeld: om het systematische risico van de activiteiten binnen de universele dienst vast te stellen, dient er een nadere analyse gemaakt te worden, waarbij meerjarige gegevens over cashflows van TNT nodig zijn. Indien deze gegevens niet voorhanden zijn, kan het zijn dat een kwalitatieve analyse voldoende is. Is dat echter niet zo, dan dient er een kwantitatieve analyse gemaakt te worden waarbij onder andere cijfers gebruikt worden van andere bedrijven die vergelijkbare activiteiten uitvoeren. Daarmee wordt echter het instrument van de benchmark 'via de achterdeur weer binnengehaald'.

Met de invoering van het wetsvoorstel en de ontwerpregeling wijzigt de mate van regulering van de bedrijfstak. Deze wijziging heeft in theorie invloed op het systematische risico van de universele dienst van TNT. Het college schat in dat de structurele invloed van deze wijziging in de regulering zeer gering zal zijn, maar dit dient nog nader onderzocht te worden.

Ten behoeve van de bepaling van de gerealiseerde ROA dient een toerekening gemaakt te worden van kapitaal naar de ud-diensten en de overige diensten. Deze toerekening dient zeer nauwkeurig te gebeuren en dient ook overeen te stemmen met de wijze waarop het kapitaal (impliciet) wordt toegerekend binnen het toerekeningsstelsel.

2.3.5 Stabiliteit van de norm

Het college wijst er verder op dat een norm op basis van ROS in de tijd minder stabiel is dan een norm op basis van ROA. De rendementsnorm op basis van de marktwaardeneutrale Return on Sales is namelijk sterk conjunctuurafhankelijk. In tijden van hoogconjunctuur met een hoge bezettingsgraad van de productiecapaciteit, is de berekende marktwaardeneutrale ROS relatief laag. Omgekeerd is er in tijden van laagconjunctuur een relatief hoge ROS nodig. Het toevallige moment van vaststellen is daardoor erg bepalend voor de hoogte van de norm. Dat zou geen groot bezwaar behoeven te zijn als

⁴ Zie bijvoorbeeld: Duffhues, P.J.W. (2005), Optimaal geïntegreerd werkkapitaalbeheer, in: *Handboek treasury*, Kluwer Uitgeverij

- OPENBARE VERSIE-

de norm jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld, maar is wel bezwaarlijk als de norm de basis vormt voor meerjarige tariefregulering. Dit probleem is deels te ondervangen door voor de marktwaardeneutrale ROS een gemiddelde over een aantal jaren te hanteren⁵. De norm voor redelijk rendement ten opzichte van het geïnvesteerd vermogen is aanzienlijk minder conjunctuurgevoelig.

2.4 Conclusie

Gelet op het vorenstaande concludeert het college als volgt.

Het vaststellen van de norm voor het redelijk rendement op basis van ROS kan gebeuren door een benchmark of door het vaststellen van de marktwaardeneutrale ROS. Het college heeft hiervoor aangegeven dat een simpele vergelijking met het verleden of met andere bedrijven in zijn ogen geen goede mogelijkheid is voor het vaststellen van een rendementsnorm. Een 'serieuze' benchmark vereist namelijk een zodanige bewerking van de gegevens, dat de uiteindelijke analyse neerkomt op het vergelijken van de ROA's. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de marktwaardeneutrale ROS, die in feite ook neerkomt op het normeren op grond van de ROA.

Het op verantwoorde wijze vaststellen van een norm op basis van ROS wordt derhalve naar het oordeel van het college tamelijk complex en komt bovendien impliciet neer op het vaststellen van een norm voor de ROA.

Hoewel ook het vaststellen van de rendementsnorm op basis van de ROA in het geval van de universele dienst niet heel geheel zonder problemen is, prefereert het college, alles afwegende, een norm op basis van de ROA boven een norm op basis van ROS. Indien een benchmark of de marktwaardeneutrale ROS in het kader van de ontwerpregeling als uitgangspunt worden genomen voor rendementsbepaling dan dient dit naar het oordeel van het college worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het bovenstaande. Dit houdt in dat het college in dat geval een norm zal vaststellen op basis van ROA en deze zal omrekenen in een norm ten opzichte van de omzet. Cijfers uit het verleden en vergelijkingen met andere bedrijven zullen daarbij naar het oordeel van het college zo veel mogelijk een ondergeschikte rol spelen.

3 Deel C: de regulering van tarieven en tariefwijzigingen onder een pricecap

3.1 Pricecap-systeem

3.1.1 Commentaar

3.1.1.1 Diensten in de mandjes van de pricecap

Het eerste artikellid van artikel 17 van de ontwerpregeling geeft aan welke diensten binnen welk mandje van het pricecap-systeem vallen. Het tweede artikellid regelt het percentage waarmee de tarieven voor de universele postdienst mogen wijzigen. In dit artikellid wordt geen onderscheid gemaakt naar de in het eerste lid genoemde mandjes. Het college meent

⁵ Om dit probleem helemaal op te lossen dient de duur en het verloop van de volledige conjunctuurcyclus bekend te zijn. Dat is slechts in theorie mogelijk. Door echter te werken met een gemiddelde over bijvoorbeeld 5 jaren kan men dit 'ideaal' enigszins benaderen.

- OPENBARE VERSIE-

dat dit een omissie is in het tweede artikellid. Het instellen van de mandjes heeft tot doel dat de tariefwijzigingen binnen elke mandje van diensten gelimiteerd is. In de toelichting bij artikel 17 is dan ook aangegeven dat de pricecap per mandje geldt. Uit de tekst van artikel 17 blijkt dit naar het oordeel van het college echter onvoldoende duidelijk, nu de aanhef van het eerste artikellid lijkt aan te geven dat het college het gewogen gemiddelde van de twee mandjes als vertrekpunt hanteert voor de toetsing of tariefwijzigingen binnen de pricecap vallen. Daardoor lijkt er in feite slechts sprake van één mandje. Het college adviseert de tekst van artikel 17 op dit punt te verduidelijken.

3.1.1.2 Relatie formule en artikel 17

Het college ziet voorts onvoldoende het verband tussen artikel 17 en de in de toelichting aangegeven formule voor het pricecap-systeem. Zoals blijkt uit de toelichting bij artikel 17 is de formule slechts een onderdeel van de toelichting. Daarmee vormt de formule naar het oordeel van het college derhalve geen onderdeel van de wettelijke toetsing of een tariefwijziging binnen de grenzen van het pricecap-systeem valt. Dit klemt temeer nu het college constateert dat wat geregeld wordt in artikel 17 afwijkt van hetgeen in de toelichting is gesteld en in de formule is opgenomen. Zo regelt artikel 17, tweede lid, dat alle tarieven jaarlijks gemiddeld niet meer mogen wijzigen dan de gecumuleerde ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Dit impliceert, naar het oordeel van het college, één mandje van diensten. In de toelichting bij de formule wordt echter gesproken van de gewogen gemiddelden van de twee mandjes binnen het pricecap-systeem.

Vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt pleit het college ervoor om de pricecap-formule onderdeel te laten vormen van de verplichtingen in artikel 17 van de ontwerpregeling door bijvoorbeeld de formule in de bijlage op te nemen en in het artikel 17 zelf een verwijzing naar die formule aan te brengen, overeenkomstig de regeling in het thans geldende Barp, onderdeel 5.4 en bijlage onder 2.

3.1.1.3 Wijziging weging diensten in de mandjes aan de hand van omzetaandelen

Artikel 17, vijfde lid, van de ontwerpregeling geeft aan dat op verzoek van de verlener van de universele dienst de weging, van de diensten in de mandjes kan worden gebaseerd op de omzetaandelen van een later kalenderjaar. De verlener van de universele dienst dient dit verzoek voor 1 juni in bij het college en legt daarbij een verklaring over van de openbaar accountant.

Weliswaar staat in de toelichting bij dit artikellid dat het college na vier jaren nieuwe omzetaandelen kan bepalen, de tekst van de ontwerpregeling biedt voor een dergelijke vaststelling evenwel geen basis. En geeft het college evenmin bevoegdheden om het verzoek van de verlener van de universele postdienst te beoordelen. Het college is bovendien van mening dat een dergelijke bepaling vooralsnog ook niet in de ontwerpregeling hoeft te worden opgenomen. Het pricecap-systeem en hiermee eventueel ook de weging van de diensten in de mandjes dient namelijk op grond van richtlijn 2008/6/EC te worden aangepast. Op dit laatste gaat het college in de volgende paragraaf in.

3.1.1.4 Implementatie van richtlijn 2008/6/EC

Artikel 12 van Richtlijn 2008/6/EC, die uiterlijk op 31 december 2010 in de Nederlandse

- OPENBARE VERSIE-

wetgeving moet zijn geïmplementeerd bepaalt dat de prijzen niet alleen kostengeoriënteerd moeten zijn, maar ook een efficiënte aanbieding van de universele dienst moeten stimuleren. Een dergelijk efficiëncystimulans wordt in een pricecap-systeem meestal gevat in een cpi (consumentenprijsindex) minus x (efficiencyfactor). Gelet hierop adviseert het college om een verzoek tot wijziging van de weging van de diensten in de mandjes, die op grond van het vijfde lid van artikel 17, pas vier jaar na inwerkingtreding van de wet kan worden ingediend, pas te regelen na aanpassing van de postregelgeving in het kader van de implementatie van de richtlijn. Alsdan kan ook de bevoegdheid voor het college voor beoordeling van het verzoek van de verlener van de universele dienst en voor de vaststelling van nieuwe omzetaandelen door het college in artikel 17 worden geregeld.

3.1.2 Voorstel voor artikel 17 van de ontwerpregelingArtikel 17

1. Het college gaat bij de toetsing of tariefwijzigingen voldoen aan artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de wet, uit van de gewogen gemiddelde tarieven van enerzijds:
 - a. de enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van brieven als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, tweede lid, onderdeel a, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid, van de wet, en anderzijds;
 - b. de enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken niet zijnde brieven als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel b, tweede lid, onderdeel b en c, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid, van de wet.
2. Het percentage bedoeld in artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de wet *is de uitkomst van de formule opgenomen in onderdeel 2.1. van de bijlage behorend bij deze regeling, vermenigvuldigd met honderd. Dit percentage dient vanaf het basisjaar structureel beneden de consumentenprijsindex te liggen zoals gepubliceerd door het Centraal Planbureau.*
3. *Als basisjaar voor de gewogen tariefontwikkeling bedoeld in het tweede lid geldt het jaar waarin het starttarief bedoeld in artikel 16 dat laatstelijk is vastgesteld.*
4. *Bij het bepalen van de hoogte van een tariefwijziging betreft de verlener van de universele postdienst de ontwikkeling van de consumentenprijsindex voor het gehele jaar waarin de tariefwijziging van kracht wordt.*
4. De weging, bedoeld in het eerste lid, wordt gebaseerd op de omzetaandelen van de binnen het postvervoer, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a onderscheidenlijk onderdeel b, te onderscheiden postdiensten van het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.
5. (...)

3.2 Tariefwijzigingen**3.2.1 Commentaar****3.2.1.1 Bevoegdheid tot het vragen van herberekening**

Naar het oordeel van het college dient hij na ontvangst van de voorgenomen tariefwijzigingen ten behoeve van de beoordeling of deze tarieven binnen de ruimte van de pricecap vallen de bevoegdheid te hebben om, indien nodig, de universele dienstverlener te

- OPENBARE VERSIE-

verzoeken om een herberekening te doen. Het kan namelijk voorkomen dat het tariefvoornemen uitgaat van onjuiste veronderstellingen die nopen tot herberekening. Het college adviseert artikel 19 dienovereenkomstig aan te passen.

3.2.1.2 Procedure invoering tarief

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid adviseert het college om een met onderdeel 5.4, onder g, van het Barp vergelijkbaar artikellid op te nemen voor de procedure van invoering van het tarief. Deze procedure regelt dat de universele dienstverlener niet tot invoering van de 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. Blijft een dergelijke voorziening achterwege dan zal de universele dienstverlener het oordeel van het college alleen in rechte kunnen laten toetsen via bezwaar en beroep tegen een handhavingbesluit van het college ter zake van het door de universele dienstverlener overtreden van zijn wettelijke verplichtingen. Het college acht dat geen wenselijke gang van zaken.

3.2.2 Voorstel voor artikel 19 van de ontwerpregeling

Artikel 19

1. Binnen twee weken na de ontvangst van de tariefwijzigingen, bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de wet, kan het college de verlener van de universele postdienst verzoeken om een nadere onderbouwing hiervan of een nadere toelichting hierbij, en verzoeken om het overleggen van nadere gegevens *en een herberekening*.
2. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen een week aan het verzoek.
3. Indien naar het oordeel van het college de voorgestelde tariefwijzigingen niet in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 van de wet, deelt het college dit binnen drie weken na de ontvangst tariefwijzigingen, bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de wet mee aan de verlener van de universele postdienst.
4. De termijn bedoeld in het derde lid, wordt opgeschort met de periode vanaf de dag na de datum waarop het college de verlener van de universele dienst schriftelijk heeft verzocht om de informatie, bedoeld in het eerste lid, tot en met de dag waarop de gevraagde informatie door het college is ontvangen.
5. *De verlener van de universele postdienst gaat niet over tot invoering van de voorgenomen tariefwijzigingen wanneer het college aan de verlener van de universele postdienst een mededeling heeft gedaan bedoeld in het derde lid, en dat binnen één maand na deze mededeling uitvoering zal worden gegeven aan het bepaalde in artikel 47 van de wet.*

- OPENBARE VERSIE-**4 Deel D: de rol van de accountant en de accountantscontrole****4.1 De rol van de accountant****4.1.1 Commentaar****4.1.1.1 Algemeen**

In de ontwerpregeling wordt op meerdere plaatsen voorzien in het door een accountant verrichten van controles en afgeven van verklaringen. Het komt het college voor dat de constructie van deze accountantscontroles in de ontwerpregeling bedoeld is als controlemiddel dat het college als gegeven moet beschouwen. Het college vraagt zich in dat licht af hoe hij de zinsnede aan het slot van de toelichting op artikel 13 van de ontwerpregeling, dat de accountantscontrole en de peer review niet afdoet aan de inlichtingenplicht op basis van artikel 39, moet duiden. In de toelichting staat dat het instrument van de peer review aanvullend op de reguliere en geregelde praktijk van het accountantstoezicht kan worden toegepast. Maar wat betreft het niet afdoen aan de inlichtingenplicht aan het college, is het voor het college niet duidelijk of het doel van de vakgenootschappelijke toetsing is het controleren van de accountant dan wel van de door hem gecontroleerde gegevens.

In het kader van zijn beoordeling van de concessierapportage 2004 en de uitkomst van de daarbij uitgevoerde peer review, heeft het college moeten vaststellen dat aan de praktische toepassing van de aanwijzing van een peer review accountant belangrijke nadelen kleven, die verband houden met gebrekkige uitwisseling van informatie en beperkte rapportagemogelijkheden voor de reviewende accountant op grond van de voor hem geldende gedrags- en beroepsregels. Het effectief van het inzetten van dit instrument is daarmee beperkt tot controle van werkzaamheden van de eerste accountant door een vakgenoot. Het college verwijst hiervoor korthedshalve verder naar zijn eerdere uitvoeringstoets.

4.1.1.2 Accountantscontrole

Het college wijst erop dat de rol van de accountant uitsluitend is gelegen in de beoordeling of de verlener van de universele postdienst het toerekeningsstelsel op een juiste wijze toepast, waarbij het door het college goedgekeurde toerekeningsstelsel voor hem een gegeven is. Wat betreft de beoordeling van de vraag of het stelsel en de uitgangspunten hierin tot een juiste toerekening van kosten en opbrengsten leidt, is geen rol weggelegd voor de accountant. Naar het oordeel van het college, dient dit onder het toezicht van het college te vallen.

Het college adviseert om in artikel 12, eerste lid van de ontwerpregeling toe te voegen dat de controle van de accountant betrekking moet hebben op de juistheid en volledigheid van de door de verlener van de universele postdienst op grond van de artikelen 7, 8, 9, 10 en 11 van de ontwerpregeling over te leggen gegevens.

- OPENBARE VERSIE-**4.1.1.3 Zelfstandige bevoegdheid voor college tot nader onderzoek**

Het college acht het voor een effectief toezicht van wezenlijk belang dat hij naast de controle door de accountant de bevoegdheid krijgt om zelfstandig onderzoek te (laten) doen, al dan niet op basis van de door middel van de accountantscontrole verkregen informatie. Zoals hiervoor is aangegeven, is het college van oordeel dat zijn toezichtstaak meer moet inhouden dan alleen het aanvaarden van wat de verlener van de universele postdienst aan informatie overlegt maar het college zou ook een zelfstandige beoordeling moeten kunnen maken. Het college stelt daarom voor om een artikellid aan artikel 12 toe te voegen waarin de bevoegdheid voor het college is opgenomen om zelfstandig kennis te nemen van en nader onderzoek te doen naar de uitvoering van de verplichtingen van de verlener van de universele postdienstverlener.

Het voorgaande geldt mutatis mutandis ook voor het doen uitvoeren van een peer review. Een peer review is geen doel op zich. Het resultaat hiervan dient te zijn dat dit kan leiden tot eventuele voorschriften voor de controle van de accountant, bijvoorbeeld een aanpassing in het controleplan. Hiertoe zou het college de bevoegdheid moeten hebben. Anders dient ook de peer review in de visie van het college geen zinvol doel.

4.1.2 Voorstel voor artikel 12 van de ontwerpregelArtikel 12

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een verklaring van een, door het college aan te wijzen, openbaar accountant.
2. De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant *op de juistheid en volledigheid van*:
 - a. de wijze van inrichting en toepassing van het (...)toerekeningsstelsel, bedoeld in artikel 7;
 - b. de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst op grond van het (...)toerekeningsstelsel, bedoeld in artikel 7;
 - c. de inrichting van de boekhouding, bedoeld in artikel 8;
 - d. het beleid ten aanzien van de dienstverleningspunten, bedoeld in artikel 9;
 - e. de kwaliteit van de overnight service, bedoeld in artikel 10;
 - f. de financiële verantwoording, bedoeld in artikel 11.
3. De verklaring gaat vergezeld van het controleplan, het controleverslag en de bevindingen van de accountant *naar aanleiding van* zijn controle.
4. Indien de in het eerste lid bedoelde accountant tevens de onafhankelijke accountant is die de in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voorgeschreven accountantscontrole verricht met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag van de vennootschap die de verlener van de universele postdienst is, kan het college een andere openbaar accountant aanwijzen voor het verrichten van een vakgenootschappelijke toetsing van de uitvoering van de controletaken, bedoeld in het tweede lid. De verlener van de universele postdienst is verplicht medewerking te verlenen aan de vakgenootschappelijke toetsing.
5. De accountant die de vakgenootschappelijke toetsing, bedoeld in het vierde lid, uitvoert deelt als resultaat van zijn toetsing aan het college mede of de verklaring, bedoeld in het tweede lid, op voldoende deugdelijke grondslag berust.
6. Indien het resultaat van de vakgenootschappelijke toetsing inhoudt dat de verklaring,

- OPENBARE VERSIE-

bedoeld in het tweede lid, niet of niet geheel op een voldoende deugdelijke grondslag berust, geeft de accountant die de vakgenootschappelijke toets heeft verricht in zijn mededeling aan het college de zakelijke gronden aan waarop zijn beoordeling berust.

7. Het college kan naar aanleiding van de verklaring bedoeld in het tweede lid, dan wel de mededeling over de vakgenootschappelijke toetsing bedoeld in het vierde lid, nader onderzoek doen dan wel daartoe opdracht geven. Dit onderzoek heeft betrekking op de naleving van de voorschriften gericht aan de verlener van de universele postdienst ter zake van de onderdelen a, b, c en f van het tweede lid. De verlener van de universele postdienst is verplicht aan dit onderzoek mee te werken. Het college maakt zijn bevindingen op grond van dit onderzoek bekend aan de Minister.

8. Het college zendt een afschrift van het resultaat van de vakgenootschappelijke toetsing aan de minister.

9. Het college kan voorschriften geven omtrent de controle bedoeld in het tweede lid en de vakgenootschappelijke toetsing bedoeld in het vierde lid.

10. De mededeling, bedoeld in het vijfde lid, wordt gedaan binnen zes maanden na de datum waarop de verklaring, bedoeld in het tweede lid, aan het college is overgelegd.

5 Deel E: Verplichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van de universele postdienst

5.1 Jaarlijkse rapportage over de dienstverleningspunten en de overkomstduur van de universele postdienst

5.1.1 Commentaar

In de artikelen 9 en 10 van de ontwerpregeling is een verplichting tot jaarlijkse rapportage over het aantal en de spreiding van de dienstverleningspunten respectievelijk de meting van de overkomstduur van de universele postdienst geregeld. Het college stelt vast dat in deze artikelen geen beoordelings- en controlebevoegdheid van het college is opgenomen zoals deze thans is geregeld in onderdeel 2.10 en 2.20 van het Barp. Als deze bevoegdheden niet opgenomen worden in de ontwerpregeling, dan kan het college niet veel meer dan deze rapportages na ontvangst doorsturen naar de Minister.

Rapportage aan het college ontbeert daarmee naar zijn inzicht relevante toegevoegde waarde. Het college adviseert dan ook om in de ontwerpregeling de thans in het Barp opgenomen bevoegdheden op dit punt op te nemen

5.1.2 Voorstel voor artikel 9 en 10 van de ontwerpregeling

Artikel 9

1. De verlener van de universele postdienst verstrekt de jaarlijkse rapportage *bedoeld in artikel 23 van de wet* voor 1 juni aan het college. De rapportage heeft betrekking op het kalenderjaar voorafgaand aan de indiening ervan en bevat ten minste:

- a. het aantal dienstverleningspunten, uitgesplitst naar soort, aan het einde van elk kwartaal;
- b. de verspreiding van de dienstverleningspunten over Nederland;
- c. de verantwoording van de meetmethodiek voor de bepaling van de straal van vijf

- OPENBARE VERSIE-

- kilometer, bedoeld in artikel 16, zevende lid, onderdeel a en b, van de wet;
- d. de verantwoording van de bepaling van het inwoneraantal van een woonkern als bedoeld in artikel 16, zevende lid, onderdeel b, en achtste lid, van de wet;
- e. een verantwoording van de systematiek ter vaststelling of is voldaan aan de spreidingsnormen van artikel 16, zevende lid, van de wet;
- f. de datering van de gehanteerde bronnen;
- g. een definitie van gehanteerde begrippen, voor zover die afwijken van de begrippen van de wet, het besluit of deze regeling.
- 2. Het college beoordeelt jaarlijks aan de hand van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, of de verlener van de universele postdienst heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 16, zevende lid van de wet.*
- 3. Het college doet zijn bevindingen op grond van de in het tweede lid bedoelde beoordeling binnen zes maanden na het kalenderjaar waarop de beoordeling betrekking heeft, toekomen aan de Minister, en zendt hiervan tegelijkertijd een afschrift aan de verlener van de universele postdienst.*

Artikel 10

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van het resultaat van een meting van de verlener van de universele postdienst over het voorafgaande kalenderjaar van de kwaliteit van het postvervoer binnen Nederland van brieven met de standard overnight service, bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de wet.
2. De verlener van de universele postdienst laat de meting, bedoeld in het eerste lid, maandelijks uitvoeren door een onafhankelijke en deskundige instelling.
3. De verlener van de universele postdienst legt aan het college voor 1 juni van het kalenderjaar na de meting over:
- a. de algehele uitkomsten van de meting;
 - b. een toelichting bij de uitkomsten;
 - c. een nauwkeurige omschrijving van de door de instelling toegepaste meetsystematiek.
- 4. Het college controleert aan de hand van de aan hem overgelegde gegevens de uitvoering van het bepaalde in artikel 16, zesde lid van de wet, alsook de deugdelijkheid van de verrichte metingen.*
- 5. Het college doet zijn bevindingen op grond van de in het vierde lid bedoelde controle binnen zes maanden na het kalenderjaar waarop de beoordeling betrekking heeft, toekomen aan de Minister, en zendt hiervan tegelijkertijd een afschrift aan de verlener van de universele postdienst.*

6 Deel F: voorstellen voor aanpassing van het wetsvoorstel

Indien, zoals in de toelichting bij de ontwerpregeling wordt aangegeven, voor de opneming van taken en bevoegdheden voor het college een wettelijke grondslag ontbreekt, dan pleit het college ervoor om deze via herstelwetgeving weg te nemen. Bij de hiervoor genoemde brief van het college van 22 januari 2008 heeft het college hierop al aangedrongen. Het college stelt echter vast dat van de mogelijkheid die het uitstel van de inwerkingtreding van de nieuwe Postregelgeving daartoe in zijn visie

- OPENBARE VERSIE-

bood, geen gebruik is gemaakt.

Het college pleit ervoor om het wetsvoorstel alsnog op twee punten te wijzigen.

6.1 Artikel 22 van het wetsvoorstel

Artikel 22, tweede lid van het wetsvoorstel dient zodanig aangepast te worden dat nadere regels kunnen worden gesteld voor de wijze van toerekenen van kosten én opbrengsten van de onderscheiden diensten binnen de universele postdienst. Daarnaast dient aan artikel 22, tweede lid worden toegevoegd dat bij de ministeriële regeling taken en bevoegdheden aan het college kunnen worden opgedragen.

Zonder toerekening van de opbrengsten kan naar de mening van het college geen boekhoudkundige scheiding van de kosten en opbrengsten van de universele dienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten op grond van artikel 22, eerste lid van het wetsvoorstel, worden gerealiseerd. Om daadwerkelijk tot kostengeoriënteerde tarieven te komen, moet het toerekeningsstelsel evenals de boekhoudkundige scheiding en de jaarrapportage betrekking hebben op kosten en opbrengsten. Dit houdt naar het oordeel van het college in dat het toerekeningsstelsel, als bedoeld in het tweede lid van artikel 22 van het wetsvoorstel, en nader uitgewerkt in artikel 7 en 8 van de ontwerpregeling, op dit punt moeten worden afgestemd op eerste lid van artikel 22 van het wetsvoorstel.

De toelichting bij artikel 22, tweede lid, van het wetsvoorstel stelt: *“De boekhouding moet dus zodanig zijn ingericht, dat daaruit, met behulp van een door het College goedgekeurd toerekeningsstelsel, de vraag kan worden beantwoord of de tarieven op kosten gebaseerd zijn. In de ministeriële regeling, die op grond van het tweede lid kan worden opgesteld, zullen dus zodanige eisen aan de boekhouding worden gesteld dat aan deze eis wordt voldaan”* Op basis hiervan is het college er van uitgegaan dat hem de bevoegdheid zou toekomen om het de door de verlener van de universele postdienst voorgestelde toerekeningsstelsel goed te keuren. Deze goedkeuringsbevoegdheid is echter niet aan het college toegekend. In de toelichting, onder paragraaf 5, bij de ontwerpregeling wordt aangegeven dat artikel 22, tweede lid, van het wetsvoorstel, hiervoor geen grondslag biedt.

Het college is van oordeel dat een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid met de mogelijkheid om voorschriften te stellen van wezenlijke betekenis is voor het toezicht op het toerekeningsstelsel en ook de andere elementen het samenhangend toezichtstelsel voor vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven. Hij pleit er derhalve voor om de grondslag voor deze bevoegdheden alsnog in het wetsvoorstel op te nemen

6.2 Algemene grondslag voor het toekennen van taken en bevoegdheden aan het college

In het wetsvoorstel ontbreekt een algemene basis om bij lagere regelgeving taken en bevoegdheden aan het college op te dragen en toe te kennen. Een dergelijke algemene bepaling (vergelijk artikel 5 van de huidige Postwet) biedt de grondslag, voor zover deze in artikel 25 van het voorstel van de Postwet ontbreekt, voor toekenning van taken en bevoegdheden aan het college met betrekking tot de jaarlijkse financiële rapportage en de vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven. Verder is bij de uitwerking van lagere regelgeving een algemene wettelijke basis nodig om taken en bevoegdheden aan het college op te dragen met betrekking tot toezicht op de kwaliteit van de

- OPENBARE VERSIE-

universele postdienst. Het college pleit er dan ook voor om deze algemene wettelijke basis alsnog in het wetsvoorstel op te nemen.

7 Deel G: Kosten werkzaamheden college

Artikel 20 van de ontwerpregeling regelt dat de door het college in rekening gebrachte vergoeding, bedoeld in artikel 64 van het wetsvoorstel, voor een beperkte overgangperiode, in afwijking van de gebruikelijke wijze van betaling, binnen 30 dagen moet worden voldaan.

In dit artikel wordt verwezen naar artikel 19 van het besluit. Het college wijst erop dat artikel 19 van het besluit moet worden aangepast. Dit artikel verwijst nog naar de jaren 2008 en 2009. Dit moet zijn 2009 en 2010 als gevolg van het uitstel van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Daarnaast wijst het college op twee onjuistheden in de toelichting bij artikel 20 van de ontwerpregeling. De toelichting geeft aan dat de vergoeding pas kan worden voldaan als de omvang van de totale toezichtkosten van het college in kaart is gebracht. De vergoeding kan echter pas worden voldaan als het omzetcriterium, als bedoeld in artikel 19 van het besluit, is vastgesteld.

Verder staat in de toelichting dat tot die tijd is bepaald dat de vergoeding achteraf in rekening kan worden gebracht. Voor de basis daarvan wordt in de toelichting verwezen naar artikel 15, derde lid van het besluit. Dit moet echter artikel 19 van het besluit zijn.

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

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter