

Evaluatie Postregeling

Auteurs

Jeroen in 't Veld (Rebel)

Enno Gerdes (Rebel)

Floris van der Veen (Rebel)

Barbara Baarsma (SEO Economisch Onderzoek)

Jarst Weda (SEO Economisch Onderzoek)

Datum

29.05.13

Status

Definitief

Aan

Ministerie van Economische Zaken

REBEL

Advisory

www.rebelgroup.com
KvK 24 33 69 05
Rabobank 36.19.64.099

T 010 275 59 95
F 010 275 59 99
rga@rebelgroup.com

RebelGroup Advisory bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

Vooraf

Twee opmerkingen vooraf:

- Op 1 april is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) opgericht en zijn de taken van OPTA overgegaan naar de ACM. In de rapportage is ervoor gekozen om consequent te verwijzen naar OPTA, aangezien het vaak gaat over verwijzingen naar het verleden.
- Op verzoek van PostNL heeft SEO Economisch Onderzoek geen inzage gekregen in interne (financiële) gegevens van PostNL. Dit betekent dat SEO geen medeverantwoordelijkheid draagt voor de analyse van de kostentoerekening binnen PostNL (hoofdstuk 6). Hetzelfde geldt voor de conclusies die daar op andere plaatsen in het rapport aan verbonden worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Aanleiding en afbakening van het onderzoek	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Onderzoeksvragen en scopeafbakening	8
1.3 Evaluatiekader en leeswijzer	9
2 De Nederlandse Postmarkt	12
2.1 De liberalisering van de Postmarkt	12
2.2 Marktsegmenten en –aandelen	12
2.3 Marktvolume en –ontwikkeling	15
2.4 Beantwoording hypothese	20
3 Prikkels voor PostNL	21
3.1 Achtergrond en economische vuistregels	21
3.2 Prikkels ten aanzien van de kostentoerekening	21
3.3 Prikkels ten aanzien van een efficiënte dienstverlening	23
3.4 Prikkels ten aanzien van het toezichtproces	24
3.5 Beantwoording hypothese	25
4 De tariefregulering in de Postregeling	26
4.1 Overzicht regulering 2009-2012	26
4.2 Kostentoerekening	29
4.3 Boekhouding en financiële verantwoording	32
4.4 Tariefbepaling	32
4.5 Bevoegdheden toezichthouder	35
4.6 Beantwoording hypothese	35
5 Benchmark: regulering in andere sectoren	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Vergelijking tussen sectoren	38
5.3 Beantwoording hypothese	43
6 De kostentoerekening bij PostNL	46
6.1 Organisatorische inrichting PostNL	46
6.2 Kostentoerekening binnen PostNL concern	47
6.3 Aanrekenprincipes	52
6.4 Toerekening kosten en opbrengsten PostNL b.v.	52
6.5 Financiële resultaten UPD	54
6.6 Sensitiviteiten kostentoerekening	55
6.7 Beantwoording hypothese	57
7 Conclusies en aanbevelingen	59
7.1 Conclusies Kostentoerekening	62
7.2 Tariefvoorstel	63
7.3 Informatievoorziening	64

7.4	Vaststellen tarieven	66
	Bijlage: bronnen	69
	Bijlage: tarieven brieven	70
	Bijlage: tarieven niet-brieven	72
	Bijlage: Fact sheets benchmark	73

Samenvatting

In de Postregeling 2009 zijn regels uitgewerkt omtrent een systeem van kostengeoriënteerde tarieven voor de Universele Postdienst (UPD). De Minister van Economische Zaken heeft Rebel en SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de Postregeling te evalueren. De centrale onderzoeksvraag luidt: heeft de uitwerking van de tariefregulering zoals opgenomen in de Postregeling in de praktijk gewerkt zoals beoogd. Daarbij zijn twee hoofdvragen onderscheiden:

- 1) Voldoen de regels voor het bepalen van de tarieven?
- 2) Kan worden ingegrepen als het tarief(voorstel) niet voldoet aan de regels?

De Postregeling bevat algemene eisen voor het toerekenen van kosten aan de UPD, op basis waarvan eens in de vier jaar de starttarieven gebaseerd worden. De Postregeling biedt ruimte om kosten toe te rekenen zolang sprake is van activity based costing, de kosten zo veel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend en de toerekening kan worden onderbouwd op basis van algemene bedrijfseconomische beginselen. De regeling laat daarmee te veel ruimte aan de UPD-verlener om naar eigen inzicht keuzes te maken in de kostentoerekening, hetgeen effect heeft op het kostenniveau van de UPD en overige diensten en daarmee op de betaalbaarheid van de UPD.

Binnen de kostentoerekeningssystematiek is er ruimte om keuzes te maken die leiden tot substantieel andere kostenniveaus voor de UPD en overige diensten. PostNL heeft – gegeven de verschillen in mate van concurrentie op de verschillende segmenten van de postmarkt – de sterke strategisch-economische prikkel en de mogelijkheid om de ruimte die de regels biedt, zo te benutten dat kosten met name aan die UPD diensten worden toegerekend waarbij PostNL de facto een monopolie heeft. Er zijn onvoldoende waarborgen dat de markt voorziet in disciplinerende werking hiervan.

De Postregeling is opgezet met het idee dat de toezichthouder bij de vaststelling van de tarieven ook de daadwerkelijke kosten en daarmee de kostentoerekening kan beoordelen. De vraag of de toezichthouder zich hierover in de praktijk ook een oordeel kan vormen kan niet worden beantwoord. In het kader van de eerste vaststelling van de starttarieven was de kostentoerekening onderwerp van gesprekken en juridische geschillen tussen PostNL en OPTA. Hierover heeft de Rechtbank Rotterdam medio 2010 een uitspraak gedaan. Vervolgens is het toezicht op de Postregeling in de praktijk marginaal ingevuld, OPTA was van mening dat de kosten van (intensief) toezicht niet langer opwogen tegen de potentiële baten ervan.

Er is wel een aantal punten in de Postregeling dat leidt tot onduidelijkheid over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening. Er is geen expliciete bevoegdheid opgenomen om de starttarieven aan te passen of de UPD-verlener daarom te verzoeken. De informatie die de toezichthouder thans op basis van de Postregeling ontvangt omvat enkel een deel van de totale relevante informatie ten aanzien van de kostentoerekeningssystematiek. Tot slot is de rol van de accountant ten opzichte van de toezichthouder onduidelijk en lijkt de in de Postregeling opgenomen termijn voor de vaststelling van de tarieven te kort om de kostentoerekening volledig te kunnen beoordelen.

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat de wijze van vaststellen van de starttarieven niet goed aansluit bij de realiteit op de postmarkt. In de Postregeling is opgenomen dat bij het bepalen van de

starttarieven de kosten en volumes worden gebaseerd op het verleden (jaar t-1). De postvolumes zijn de afgelopen periode sterk afgenomen en de verwachting is dat deze trend de komende periode doorzet. Gegeven de dalende volumes leidt het hanteren van het t-1 principe er in de postmarkt echter toe dat er geen representatieve volumes voor de reguleringsperiode worden vastgesteld. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat kosten en opbrengsten van de UPD gedurende de reguleringsperiode uiteen lopen.

Op basis van bovenstaande luidt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag: de uitwerking van de tariefregulering zoals opgenomen in de Postregeling heeft niet gewerkt zoals beoogd.

We bevelen aan om de bovengenoemde onduidelijkheid in de Postregeling over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening weg te nemen en daarmee effectief toezicht op de Postregeling te borgen. Het verduidelijken van de rol van de toezichthouder ten aanzien van kostentoerekening dient te worden vormgegeven door in de Postregeling op te nemen dat de toezichthouder bij het vaststellen van de starttarieven inzage moet krijgen in de kostentoerekeningsmethodiek en de mogelijkheid dient te krijgen om de methodiek en/of de op de methodiek gebaseerde tarieven goed te keuren. Ook is van belang dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.

Een oplossing die tot een beperking kan leiden van de ruimte om kosten toe te rekenen, zou het opnemen van gedetailleerde regels inzake de kostentoerekening in de Postregeling kunnen zijn. Dit is echter ongewenst, omdat het leidt tot inflexibiliteit en de wetgeving altijd achter de feiten aan zal lopen op een dynamische markt als de postmarkt. Een beter alternatief voor deze 'rules based' benadering is een 'effect based' benadering, waarbij onwenselijke kruissubsidiëring wordt voorkomen. Kruissubsidiëring kan immers (1) leiden tot te hoge tarieven binnen de UPD en (2) de concurrentie op de postmarkt vervalsen, bijvoorbeeld doordat het de toepassing van rooftprijzen mogelijk maakt, wat slecht is voor een effectieve werking van die markt. De toezichthouder dient daartoe ten aanzien van de kostentoerekeningsregels over meer instrumenten te beschikken zodat hij onwenselijke kruissubsidiëring effectiever kan voorkomen.

Verder bevelen we aan om de gevoeligheid voor volumewisselingen te verminderen, door (1) verkorting van de reguleringsperiode van 4 naar 3 jaar en (2) vaststelling van de volumes op basis van een door de toezichthouder uit te voeren extrapolatie van de volumeontwikkeling uit de afgelopen 3 jaar (t-3 tot en met t-1) naar de volgende 3 jaar (t tot en met t+2). De toezichthouder kan hierbij uiteraard informatie van marktpartijen, waaronder de UPD verlener, gebruiken.

Tot slot wordt de betaalbaarheid van de UPD in belangrijke mate beïnvloed door keuzes in de kostentoerekening, maar ook door de marktontwikkelingen (dalende volumes), door de mate waarin PostNL zijn kostenstructuur kan aanpassen aan de marktontwikkelingen en door de wettelijke kwaliteitseisen ten aanzien van het UPD-netwerk. Een verlaging van de kwaliteitseisen in de Postregelgeving – zoals het afschaffen van de maandagbezorging, maar ook het loslaten van bepaalde kwaliteitseisen, bijv. m.b.t. het aantal brievenbussen – zou tot (substantiële) kostenbesparingen kunnen leiden en een bijdrage kunnen leveren aan de betaalbaarheid van de UPD.

1 Aanleiding en afbakening van het onderzoek

1.1 Achtergrond

De Nederlandse postmarkt is sinds 1 april 2009 volledig geliberaliseerd. Dat houdt in dat er geen sprake meer is van een monopolie voor welke diensten dan ook. Alle diensten kunnen door (nieuwe) marktpartijen worden aangeboden. Ook is de positie van de voormalige monopolist PostNL, op een enkele uitzondering na, niet meer beschermd. Desondanks is er sprake van regulering: onderdelen van de postmarkt worden gereguleerd door de Europese Postrichtlijn, de Nederlandse Postwet, Postregeling en het Postbesluit. De regulering heeft daarbij vooral betrekking op de Universele Postdienst (UPD): een marktpartij wordt aangewezen om bepaalde diensten met een bepaald minimumkwaliteitsniveau aan te bieden. Niet alleen de kwaliteit, maar ook de tarieven worden gereguleerd. Doel van de tariefregulering is om de betaalbaarheid van de UPD-diensten te borgen en om 'predatory pricing' te voorkomen¹.

Tegelijkertijd is de postmarkt volop in ontwikkeling, wat tegenwoordig met name is af te lezen aan sterk dalende volumes. Het segment brievenbuspost van de postmarkt krimpt, mede als gevolg van substitutie door elektronische communicatieproducten.

Een onderdeel van de regulering is de Postregeling. Deze is in 2009 in werking getreden en in 2011 gewijzigd. Bij die wijziging in 2011 is een redelijk normrendement opgenomen in de regeling, en zijn bepalingen rondom de kostentoerekening en tariefbepaling gewijzigd. De wijziging was toen niet onomstreden, door de regering is daarom destijds aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Postregeling niet leidt tot onomkeerbare stappen, en dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling in 2012/13 geëvalueerd zullen worden. Aan de hand van de evaluatie kan dan bepaald worden of een verdere aanpassing van de Postregeling nodig is. Dit rapport doet verslag van de toegezegde evaluatie.

1.2 Onderzoeksvragen en scopeafbakening

RebelGroup (Rebel) en SEO Economisch Onderzoek (SEO) zijn door het ministerie van Economische Zaken (EZ) gevraagd om de evaluatie van de Postregeling uit te voeren. Hierbij is een tweetal onderzoeksvragen en -deelvragen benoemd:

1. Voldoen de regels voor het bepalen van de tarieven?
 - a. *Kostentoerekening*: zorgen de regels ervoor dat alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD-diensten worden toegerekend?
 - b. *Tariefvoorstel*: zorgen de regels ervoor dat bij de voorgestelde tarieven geen overmatig rendement gemaakt kan worden?
2. Kan effectief worden ingegrepen als een tarief(voorstel) niet voldoet aan de regels?

¹ Kamerstukken II, 2005/2006, 30536, nr. 3, blz. 14. Het voorkomen van rooftprijzen is overigens veel beperkter is dan het voorkomen van mededingingsbeperkende kruissubsidies. Rooftprijsgedrag is mogelijk als gevolg van mededingingsbeperkende kruissubsidies, maar dergelijke kruissubsidies kunnen ook voor andere doeleinden ingezet worden, bijvoorbeeld het mogelijk maken van lagere tarieven zonder dat sprake is van rooftprijzen.

- a. *Informatievoorziening*: kan alle noodzakelijke informatie worden verworven om inzicht te krijgen in de onderbouwing van het tarief(voorstel)?
- b. *Vaststellen tarieven*: zijn er voldoende mogelijkheden om het tarief(voorstel) te toetsen en zo nodig aan te (laten) passen?

Een aantal vragen en onderwerpen vallen buiten de scope van het onderzoek, omdat het onderzoek een evaluatie van de Postregeling zelf betreft.

- Het onderzoek bevat geen praktijktoets. Er vindt geen audit plaats op het kostentoerekeningssysteem of de boekhouding van PostNL.
- De werkwijze van de Postregeling staat centraal, niet de daadwerkelijke uitkomsten op de postmarkt. Met andere woorden, het gaat erom of de letter van de Postregeling het aannemelijk maakt dat bepaalde uitkomsten bereikt worden; het gaat niet om het wel of niet vaststellen dat deze uitkomsten daadwerkelijk zijn bereikt.
- De vraag of de Nederlandse Postregeling goed aansluit bij de Europese Postrichtlijn, valt buiten de scope van de evaluatie.
- De voorgenomen wijzigingen van de Postwet vallen, even als de Postwet zelf, buiten de scope.
- Voor de evaluatie waren wij in sterke mate afhankelijk van documentatie die door PostNL is aangeleverd. PostNL heeft uitgebreid meegewerkt aan de evaluatie. Daarbij hebben wij echter geen second opinion uitgevoerd op de aangeleverde stukken en de met ons gedeelde informatie. We hebben niet getoetst of de aangeleverde informatie compleet en correct is.
- Het onderzoek is beperkt tot de onderdelen van de Postregeling die betrekking hebben op de tariefregulering (hoofdstuk 3 en 4 van de Postregeling).

1.3 Evaluatiekader en leeswijzer

Deze paragraaf bevat het denkkader op basis waarvan de evaluatie van de Postregeling is uitgevoerd. Op basis van dit denkkader wordt een aantal hypothesen opgesteld die in de rest van dit rapport worden getoetst. Met deze toets worden de vier in de paragraaf 1.2 genoemde onderzoeksvragen beantwoord.

De Postregeling stelt nadere regels met betrekking tot de UPD. Die regels hebben betrekking op de kwaliteit van de UPD en op de tarieven. De scope van de evaluatie is beperkt tot dit laatste: de tariefregulering. Daarom ziet het denkkader ook met name op tarieven.

De Postregeling geldt voor alle postvervoerbedrijven die de universele postdienst uitvoeren. Momenteel is alleen PostNL aangewezen als verlener van de UPD. Daarom is dit denkkader opgesteld vanuit een analyse van de positie van PostNL. Dit denkkader start vanuit een fictieve situatie zonder Postregeling. Welke prikkels heeft PostNL dan om alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD toe te rekenen en om dusdanige tarieven voor te stellen dat geen overmatig rendement gemaakt wordt (zie onderzoeksvraag 1a en 1b). En welke prikkels heeft PostNL in een situatie zonder procesregels in de Postregeling om alle noodzakelijke informatie te verschaffen om inzicht te geven in de onderbouwing van zijn tariefvoorstel (onderzoeksvraag 2a)? Kortom, welke prikkels heeft PostNL om zich uit zichzelf aan de tariefregulering volgend uit de Postregeling te houden?

Uitgaande van PostNL als rationeel opererend bedrijf gelden de volgende vuistregels bij het beschrijven van het gedrag van PostNL:

- Een commercieel bedrijf kan geacht worden in haar activiteiten winst na te streven of zelfs winstmaximalisatie na te streven.
- Hoe hoger het aandeel vaste kosten ten opzichte van de variabele kosten, des te meer is er een prikkel om lagere tarieven te hanteren, zodat het volume hoger is en dus de schaalvoordelen groter.
- Hoe hoger de prijselasticiteit van de (beoogde) klanten, des groter is de prikkel om kostengeoriënteerde of lagere prijzen te hanteren. Als andersom de prijselasticiteit erg laag is omdat bijvoorbeeld sprake is van “captured customers”, dan is er juist een prikkel om zo hoog mogelijke prijzen te hanteren.
- Hoe meer concurrentie – hetzij door andere aanbieders, hetzij door substitutieproducten – en hoe prijsgevoeliger de vraag, des te meer is er een prikkel om lage prijzen te hanteren.

We vertalen deze vuistregels naar de praktijk van de postmarkt door de volgende hypothesen op te stellen:

Hypothese 1: PostNL heeft een de facto monopolie op het UPD-segment. Deze hypothese wordt getoetst in hoofdstuk 2.

Hypothese 2: PostNL heeft een prikkel om kosten uit het concurrerende segment toe te rekenen aan de UPD. Deze hypothese wordt in hoofdstuk 3 getoetst.

Indien blijkt dat er geen sprake is van een prikkel voor PostNL om kosten toe te rekenen aan de UPD, kan geconcludeerd worden dat regulerend ingrijpen door de overheid in principe niet nodig is. Indien andersom zou blijken dat PostNL wel prikkels heeft om kosten toe te rekenen aan de UPD, met als gevolg hogere tarieven binnen de UPD, is dit een argument voor regulerend ingrijpen. Daartoe heeft de overheid de Postregeling opgesteld, waarbij OPTA toezicht houdt op de uitvoering van de regeling. De vraag is vervolgens of die regeling ruimte biedt om kosten op verschillende manieren toe te rekenen en of er effectief toezicht is op naleving van de opgestelde regels.

Hypothese 3: de Postregeling biedt geen ruimte om kosten op verschillende manieren toe te rekenen aan de UPD en overige diensten.

Hypothese 4: OPTA kan effectief ingrijpen als PostNL zich niet aan de Postregeling houdt.

Beide hypothesen worden in hoofdstuk 3 getoetst.

Het is denkbaar dat ‘best practices’ op het gebied van regulering en toezicht in andere sectoren ook tot een verbetering van de Postregeling zouden kunnen leiden. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht of dit ook zo is.

Hypothese 5: regulering in andere sectoren biedt aanknopingspunten voor een (verdere) optimalisatie van de postregulering.

Indien bij de toetsing van eerdere hypothesen blijkt dat PostNL de prikkels respectievelijk de mogelijkheden heeft om kosten wel/niet toe te rekenen aan de UPD, is de laatste stap in de evaluatie om te kijken of die mogelijkheden ook een substantieel effect op de UPD-kosten kunnen hebben.

Daartoe wordt gezien hoe PostNL de kostentoerekening in de praktijk vormgeeft. Hieraan verbinden we de volgende hypothese:

Hypothese 6: het kostentoerekeningssysteem biedt ruimte om keuzes te maken die een substantieel effect hebben op de kosten van de UPD.

2 De Nederlandse Postmarkt

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen op de Nederlandse postmarkt sinds 2000: de liberalisering (paragraaf 2.1), het ontstaan van concurrentie (paragraaf 2.2) en de ontwikkeling van het volume (paragraaf 2.3).

2.1 De liberalisering van de Postmarkt

Op 1 juni 2000 werd het monopolie van PostNL (destijds: TPG) beperkt tot brieven tot en met 100 gram. In 2001 trad Sandd toe en in 2002 Selekt Mail, een dochtermaatschappij van DHL/Deutsche Post. In reactie hierop breidde PostNL (destijds: TNT) de activiteiten van haar dochter Netwerk VSP uit van ongeadresseerde post naar geadresseerde post, met de introductie van Netwerk VSP Geadresseerd.

Op 1 januari 2006 werd de concessie beperkt tot brieven tot en met 50 gram (het segment 50-100g viel vrij). Vervolgens was er twee jaar lang – van 2007 tot 2009 – discussie over liberalisering van het laatste monopoliedeel. Eerst zou de markt volledig worden vrijgegeven per 1 april 2007, daarna was dat 1 juli 2008 en toen 1 januari 2009, en uiteindelijk werd het op 1 april 2009 mogelijk voor andere aanbieders dan PostNL om brieven tot en met 50 gram te bezorgen.

Met de volledige liberalisering is de Universele Postdienst (UPD, zie onder) geen wettelijk monopolie meer: het staat andere postbedrijven vrij om dezelfde diensten aan te bieden als de diensten die onderdeel zijn van de UPD.² In de praktijk is er sprake van een monopolie van PostNL op landelijke dienstverlening in het UPD-briefvensegment, maar tegelijkertijd van concurrentie op andere gebieden, zoals grensoverschrijdende post, pakketten, aangetekende brieven en dienstverlening door een aantal lokale postbedrijven. Desalniettemin wordt de algehele positie van PostNL op het marktsegment consumentenpost door OPTA als “dominant” gekenschetst³.

Begin 2011 nam Sandd Selekt Mail over en later dat jaar staakte PostNL de activiteiten van Netwerk VSP Geadresseerd.⁴ Sindsdien zijn er nog twee landelijk opererende spelers, PostNL en Sandd, en is er dus sprake van een duopolie.

2.2 Marktsegmenten en –aandelen

De markt voor geadresseerde brievenbuspost kan op verschillende manieren worden gesegmenteerd: naar type klant (consument en zakelijk), overkomstduur (tijdkritische en niet-tijdkritische post), wijze van aanlevering (losse post, ongesorteerde/ongecodeerde partijenpost en gesorteerde partijenpost) en naar inhoud (brieven en geadresseerd drukwerk zoals periodieken en

² Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2009, nummer 157, *Besluit van 25 maart 2009, houdende regels betreffende de postale dienstverlening (Postbesluit 2009)*, pagina 9.

³ OPTA, 2011a, p. 27

⁴ Netwerk VSP Geadresseerd stopte 17 december 2011 met de geadresseerde postbezorging. Netwerk VSP gaat door met de huis-aan-huis folderbezorging.

direct mail). Het aanbod kan ook verschillen in termen van overkomstzekerheid: hoe zeker is het dat het poststuk binnen de afgesproken overkomstduur wordt bezorgd?

Figuur 1 laat zien dat veel van deze typering samenvalt: consumentenpost is per definitie losse post en valt geheel binnen het tijdskritische segment, het zogeheten H-segment⁵. Zakelijke post kan worden onderscheiden in partijen losse post (ook wel ongesorteerde/ongecodeerde partijenpost genoemd, door PostNL aangeboden in het H-segment en sinds kort door Sandd in het L-segment) en bulkpost (ook wel gesorteerde⁶ partijenpost genoemd). Bulkpost wordt zowel in het H-segment (door PostNL) als in het L-segment (door PostNL en Sandd) aangeboden en kan verder worden onderverdeeld in bulkbrievenpost, direct mail en periodieken.⁷

Figuur 1 Segmenten op de markt voor geadresseerde brievenbusstukken (volume cijfers 2010)

		Tijdskritische post (H-segment)	Niet-tijdskritische post (L-segment)
		24-uurs-post	48+-uurs-post
		43,3 % (2,1 mld.)	56,7 % (2,6 mld.)
Consumentenpost (C2C en C2B)	7,5 % (350 mln.)	Losse post	
Zakelijke post (B2C en B2B)	92,5 % (4,3 mld.)	Partijen losse post	(Partijen losse post)
		Bulkpost (brieven, periodieken)	Bulkpost (brieven, periodieken, DM)

Bron: OPTA (2011a, p. 23); Bewerking Rebel/SEO

Binnen het tijdskritische segment (het H-segment, losse en partijenpost), waaronder de universele postdienst, heeft PostNL een marktaandeel van bijna 100%. Binnen het L-segment is dat 70 tot 80%⁸, en op gehele postmarkt 80 tot 90% (OPTA, 2011a).⁹ Het overige marktaandeel komt vooral toe aan Sandd, de enige andere landelijk opererende postvervoerder. In het H-segment zijn naast PostNL enkele kleine regionale partijen actief die via een samenwerkingsverband ook tijdgevoelige postdiensten aanbieden.¹⁰ Daarnaast zijn er middelgrote postbedrijven die losse (partijen)post collecteren en die combineren tot (grotere) partijenpost en de bezorging daarvan met

⁵ Met uitzondering van kerst en Nieuwjaarspost.

⁶ Gecodeerd en gesorteerd aangeleverde post is post die bij aanlevering is voorzien van een door de klant gesorteerd adressenbestand met sorteercodes en fysiek wordt aangeleverd op de volgorde van deze sorteercodes.

⁷ Ongeveer 60 % van het postvolume betreft brieven, 20-25 % direct mail en 15-20 % periodieken (*Ontwikkelingen in de Nederlandse postsector*, Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77).

⁸ Merk op dat Sandd op dit moment nog geen 48-uursservice (bezorging binnen twee dagen na aanlevering) aanbiedt.

Het segment bulkpost 48+-uurs kan zoals gezegd verder worden gesegmenteerd naar bulkbrievenpost, direct mail en periodieken. Binnen deze (sub)segmenten heeft PostNL een marktaandeel van respectievelijk bijna 100 %, 70-80 % en 50-60 % (OPTA, 2011a, pp. 33-35).

⁹ Alle genoemde marktaandelen zijn gemeten in volume.

¹⁰ Het betreft de sociale werkplaatsen die via de Coöperatie Zakelijke Post Nederland U.A. deelnemen in de postonderneming Businesspost. De partijen in dit samenwerkingsverband besteden hun landelijke post indien mogelijk aan elkaar uit. Zij bereiken momenteel ongeveer 40 procent van de Nederlandse adressen en richten zich op kleine partijenpost op een regionale markt. Zij hebben een beperkt marktaandeel van maximaal enkele procenten (OPTA, 2010, p. 77).

kwantumkorting inkopen bij PostNL. Het restant van de Nederlandse postbedrijven betreft vooral postdistributiebedrijven en (zeer) kleine familiebedrijven die (ook) als onderaannemer van PostNL of Sandd werken.

Een bijzonder onderdeel van de postmarkt is de Universele Postdienst (UPD). Zowel vóór als na 1 april 2009 (de volledige liberalisering) is PostNL door de overheid voor onbepaalde tijd aangewezen als verlener van de UPD (artikel 15:1, Postwet).¹¹ Deze UPD betekent dat PostNL verplicht is een aantal producten en diensten aan te bieden. De Nederlandse UPD volgt – en gaat gedeeltelijk verder dan – de communautaire afspraken over het minimumniveau van de universele dienst – zoals vastgelegd in de Europese Postrichtlijn¹² – en is vormgegeven in de Postwet 2009.

Artikel 16 van de Postwet beschrijft de producten en diensten die (ten minste) tot de UPD worden gerekend:

Tabel 1 Overzicht producten en diensten binnen UPD

Onderdeel UPD	Producten en diensten binnen de UPD
Vervoer van poststukken binnen Nederland (art. 16:1 Postwet)	- Brieven en drukwerken, elk afzonderlijk t/m 2kg - Pakketten elk afzonderlijk t/m 10kg - Braillezendingen t/m 7kg
Overige postvervoerdiensten binnen Nederland (art. 16:3 Postwet)	- Aangetekende poststukken - Poststukken met aangegeven waarde - Uitreiking gerechtelijk schrijven*
Vervoer van poststukken van en naar het buitenland (art. 16:2 Postwet)*	- Brieven en drukwerk, elk afzonderlijk t/m 2kg - Boeken t/m 5kg - Pakketten elk afzonderlijk t/m 20kg - Braillezendingen t/m 7kg

Bron: Postwet 2009; Bewerking Rebel/SEO; * = Heeft (tevens) betrekking op partijenpost

Bij binnenlands vervoer gaat het hierbij om *losse post* – postvervoer tegen *enkelstukstarief*.¹³ Deze diensten dient PostNL tegen een landelijk uniforme vergoeding aan te nemen en te bezorgen. Sinds de volledige liberalisering in 2009 strekt de universele postdienst zich *niet* meer uit over de

¹¹ Op grond van de Postwet 2009 is de universele postdienst opgedragen aan Koninklijke PostNL B.V. Deze onderneming voert echter niet zelf het UPD-postvervoer uit, maar laat dit voor wat betreft briefpostvervoer over aan PostNL Marketing & Sales B.V. en voor wat betreft pakketpostvervoer aan PostNL Pakketten Benelux B.V. Deze ondernemingen laten (een deel van) deze activiteiten vervolgens weer door andere groepsmaatschappijen uitvoeren (PostNL, 2012a, p. 6).

¹² Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

¹³ Bij postverkeer van en naar het buitenland (art. 16:2 Postwet) is niet relevant of de poststukken door de afzender als partij of tegen enkelstukstarief zijn verzonden. Voor de uitvoering van de verplichting om gerechtelijke stukken uit te reiken (art. 16:3c Postwet) wordt voor het gehele jaar een contract tussen PostNL en het Ministerie van Veiligheid en Justitie gesloten, waardoor geen sprake is van vervoer tegen enkelstukstarief. Ook voor braillezendingen gaat de enkelstukstariefvoorwaarde niet op (PostNL, 2012a, p. 4)

Tarieven partijenpost buitenland zijn, in tegenstelling tot de enkelstukstarieven, niet aan een prijsplafond (*price cap*) onderhevig.

partijenpost van brieven die afzonderlijk ten hoogste 50 gram wegen.¹⁴ Daarmee valt de UPD goeddeels toe aan het kwadrant linksboven in Figuur 1: consumentenpost, oftewel tijdkritische post tegen het enkelstukstarief.¹⁵ Daarnaast behoren ook losse en partijenpost van en naar het buitenland¹⁶ en de uitreiking van een gerechtelijk schrijven (waarbij strikt genomen geen sprake is van bezorging tegen enkelstukstarief, zie voetnoot 13) tot de UPD. Inclusief deze stromen ligt het aandeel van de UPD in het totale postvolume bij ongeveer een vijfde (zie verder paragraaf 'Volumeontwikkeling').

Naast deze producten is PostNL verplicht een netwerk van toegangspunten aan te bieden en in stand te houden, bestaande uit dienstverleningspunten (minimaal 2.000 waarvan ten minste 902 met een volledig assortiment) en brievenbussen binnen een straal van 500 of 2.5000 meter rondom elk woonadres respectievelijk binnen en buiten woonkernen. Ook moet de aangewezen UPD-verlener minstens 6 dagen per week post collecteren en bezorgen.¹⁷ Krachtens artikel 16, lid 6 Postwet dient gemiddeld minimaal 95 % van de aangeboden poststukken de volgende dag bezorgd te worden (Bas, Lijn, Wiel, & Meindert, 2011, pp. 11-12).

2.3 Marktvolume en –ontwikkeling

2.3.1 Totale markt

Het marktvolume anno 2010 bedraagt ongeveer 4,5 miljard poststukken (Figuur 2).¹⁸ Ten opzichte van 2000 is het volume met ongeveer één vijfde gedaald, wat neerkomt op een gemiddelde krimp van 2,1 % per jaar. Met name na 2006 nam het marktvolume snel af. Deze krimp heeft zowel een conjuncturele achtergrond – vraaguitval als gevolg van het zoeken naar kostenbesparingen – als een structurele achtergrond. Daarbij is het aannemelijk dat een deel van de vraaguitval die primair is ingegeven door kostenreductie en elektronische substitutie uiteindelijk ook permanent zal blijken.

OPTA (2011b, p. 24) becijfert dat de drie grootste postvervoerders een gezamenlijk marktaandeel hebben van 99 procent, zowel qua volume als qua omzet.

¹⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2009, nummer 157, *Besluit van 25 maart 2009, houdende regels betreffende de postale dienstverlening (Postbesluit 2009)*, pagina 12.

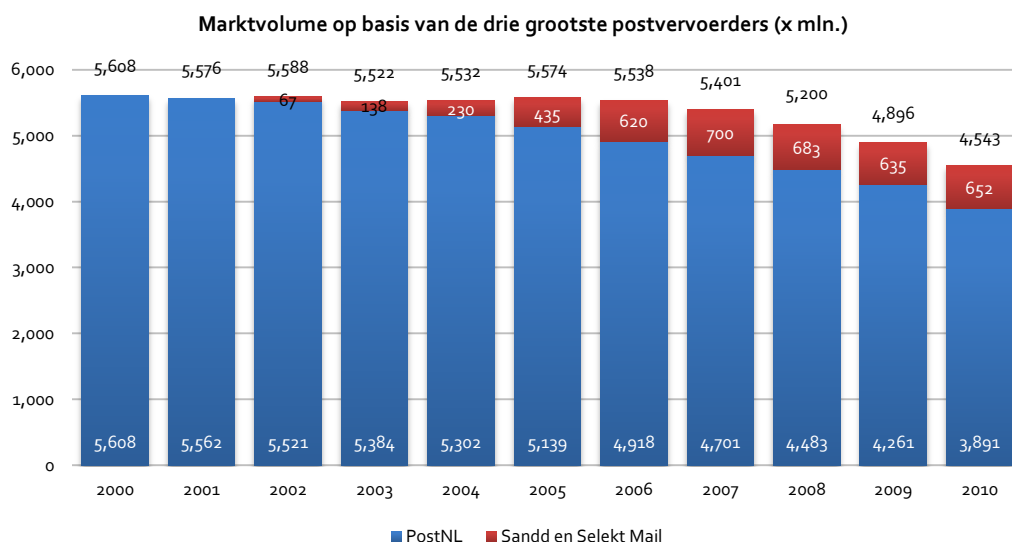
¹⁵ Uitzondering op het 24-uurs criterium zijn Kerst- en Nieuwjaarskaarten. Deze vallen onder de UPD maar dan in het L-segment: hiervoor is een 72-uurs bezorgkader vastgesteld. Tevens dient de term 'consument' niet te letterlijk te worden genomen. Zoals eerder gememoreerd valt ook kleinzakelijke post (brievenbuspost gefrankeerd door een frankeermachine of met een reguliere postzegel) binnen de UPD.

¹⁶ WIK-Consult becijfert het aandeel van poststromen van en naar het buitenland in het UPD-volume op ongeveer één derde (Niederprüm *et al.*, 2011, p. 33).

¹⁷ Indien de maandagbezorging door PostNL zou komen te verdwijnen, zou het aantal verplichte bezorgdagen worden teruggebracht van 6 naar 5 (*Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector*, Kamerstukken II 2012/13, 29 502, nr. 105).

¹⁸ Dit cijfer ligt 200 miljoen poststukken lager dan het in Figuur 1 genoemde marktvolume, dat eveneens afkomstig is van OPTA. In Figuur 2 worden cijfers uit het jaarverslag van OPTA gepresenteerd aangezien dat voor zover bekend de enige bron is die de volledige tijdreeks 2000-2010 beslaat, waarmee het risico op meet- of definitieverschillen tussen jaren kleiner is dan wanneer incomplete tijdreeksen uit verschillende bronnen achterelkaar worden geplaatst.

Figuur 2 Postmarktvolume sinds 2000 met meer dan 1 miljard poststukken gedaald



Bron: Jaarverslag OPTA 2011 – Marktmonitor post (<http://bit.ly/125wMRo>)

2.3.2 PostNL

Figuur 3 toont de postvolumecijfers van PostNL die het postbedrijf in jaarverslagen, Post-Concessierapportages (tot en met 2007) en in de *Financiële Verantwoording universele postdienst 2011* heeft gepubliceerd. Tussen 2001 en 2011 is het totaal aantal door PostNL bezorgde poststukken met 1,8 miljard afgenomen, een daling van 32 procent.

Tussen 2001 en 2007 daalde het UPD-volume met 400 miljoen (12 procent), terwijl het aandeel van de UPD in het totale volume van PostNL vrij constant was – ongeveer 64 procent van het volume van PostNL kwam uit de UPD.

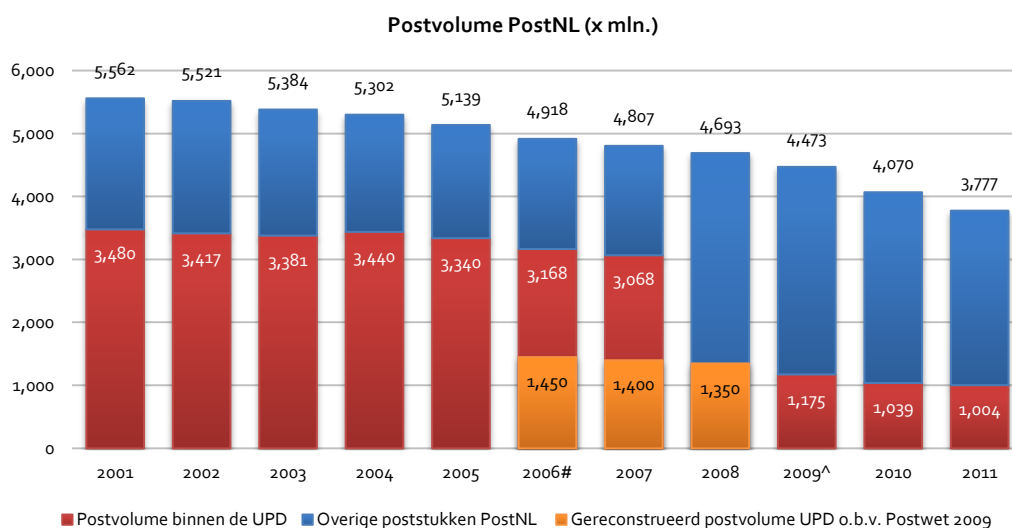
De laatste gedetailleerde publicatie over de UPD verscheen in 2008 en beslaat het boekjaar 2007 (Post-Concessierapportage 2007). De financiële verantwoordingen die PostNL sindsdien aan de OPTA heeft overlegd, zijn voor zover bekend niet openbaar gemaakt. Uitzondering hierop is de editie 2011, die PostNL als bijlage bij haar brief aan de OPTA over de netto kosten van de UPD heeft gevoegd.¹⁹ Hierin staan de UPD-volumes over 2010 en 2011: in beide jaren circa 1 miljard poststukken en daarmee goed voor iets meer dan een kwart van het totale volume van PostNL. Ten opzichte van het eerder genoemde UPD-volumeaandeel van 64% in 2007 is dit meer dan een halvering. Hieruit blijkt dat partijenpost tot en met 50 gram, sinds 1 april 2009 geen onderdeel meer van de UPD, een fors gedeelte van het UPD-volume besloeg.

¹⁹ Kenmerk 12/PA/U/023 d.d. 25 mei 2012. Zie ook PostNL (2012b, p. 5) en <http://bit.ly/QUVtg1> (OPTA, *Consultatie aanvraag vergoeding universele postdienst 2011*, 20-11-2012).

Het vrijvallen van het segment partijpost ≤50g in 2009 en – zij het in mindere mate – het vrijvallen van partijpost 50-100g per 1 januari 2006, maken het lastig om de ontwikkeling van het UPD-volume te duiden aangezien er hierdoor trendbreuken in het volumeverloop ontstaan. Voor de evaluatie van de UPD door ECORYS (Bas *et al.*, 2011, pp. 18-19) heeft PostNL een reconstructie gemaakt van de poststromen 2006-2008 op basis van de UPD-definitie per 1 april 2009 (lees: de UPD-volumes 2006-2008 zonder partijpost tot en met 50g), weergegeven met de oranje balkjes in Figuur 3. Uit deze reconstructie blijkt dat het UPD-volume tussen 2006 en 2011 met ongeveer 400 miljoen poststukken (30 procent) is gedaald.

Uit de reconstructie kan tevens worden afgeleid dat partijpost ≤50g in 2006 en 2007 ongeveer 54 procent van het UPD-volume besloeg en dat de omvang van de UPD na liberalisering dus meer dan gehalveerd is.²⁰ Daarmee is de UPD – gemeten in volume – tegenwoordig kleiner dan een kwart²¹ van de totale postmarkt, waar dat in 2007 nog krap 60 procent was.²²

Figuur 3 Postvolume PostNL in 11 jaar tijd met 32 procent gedaald²³



Bron: Jaarverslagen TPG/TNT/PostNL 2001-2011; Post-Concessierapportages TPG/TNT 2001-2007; Bas *et al.* (2011, p. 18); PostNL (2012a); Bewerking Rebel/SEO; # = Trendbreuk t.o.v. eerdere jaren als gevolg van verkleining van

²⁰ Berekend als $(3.168 - 1.450) / 3.168 * 100\%$ en $(3.068 - 1.400) / 3.068 * 100\%$ voor respectievelijk 2006 en 2007.

²¹ Dit spoort met de UPD-evaluatie door ECORYS, waarin wordt opgemerkt dat de poststromen die buiten de UPD vallen "ongeveer drie tot vier keer zo groot [zijn] als de poststromen binnen de UPD" (Bas *et al.*, 2011, p. 17). WIK-Consult schat het volumeaandeel van de UPD op één vijfde (Niederprüm *et al.*, 2011, p. 33). In de Kamerbrief van Staatssecretaris Bleker van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie d.d. 15-12-2011 wordt het UPD-deel op 14 % van de markt geschat (*Ontwikkelingen in de Nederlandse postsector*, Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 77).

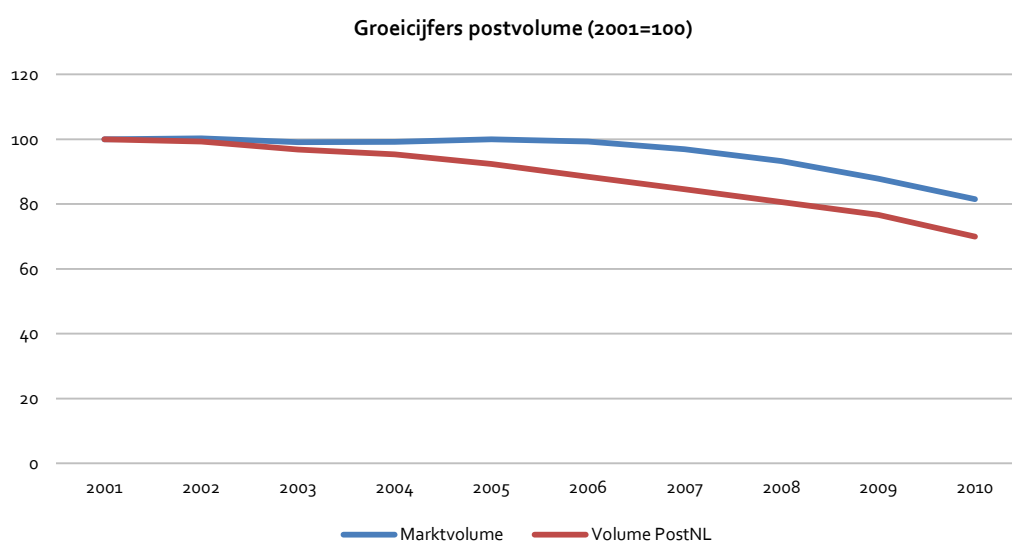
²² 2007 is het laatste jaar vóór liberalisering waarvan het UPD-volume bekend is. Zie ook voetnoot 23.

²³ Het totaalvolume van PostNL is afkomstig uit jaarverslagen (2001-2011). De werkelijke UPD-volumes 2001-2007 komen uit de Post-Concessierapportages, het volume voor 2009 uit Bas *et al.* (2011, p. 18) en de volumes voor 2010 en 2011 uit PostNL (2012a). Voor 2008 is geen werkelijk UPD-volume bekend. De gereconstrueerde UPD-volumes 2006-2008, naar de huidige invulling van de UPD, zijn afkomstig uit Bas *et al.* (2011, p. 18). Het UPD volume is inclusief brieven naar het buitenland en aangetekende brieven.

de UPD (het vrijvallen van partijenpost 50-100g); ^ = Trendbreuk t.o.v. eerdere jaren als gevolg van verkleining van de UPD (het vrijvallen van partijenpost tot en met 50g)

PostNL had in 2010 een marktaandeel, gemeten in volume, van ongeveer 86%.²⁴ Figuur 4 maakt duidelijk dat als gevolg van de toetreding door nieuwe postbedrijven het volume van PostNL harder is gedaald dan het marktvolume.

Figuur 4 PostNL verliest marktaandeel aan concurrenten



Bron: Jaarverslag OPTA 2011 – Marktmonitor post (<http://bit.ly/125wMRo>)

2.3.3 Prognoses

In 2011 verrichtte WIK-Consult onderzoek naar de ontwikkeling van het volume op de Nederlandse postmarkt (Niederprüm *et al.*, 2011). In het rapport worden drie scenario's onderscheiden: *Paper Matters*, *Base Case of Digital World*, waarbij het volgens de auteurs overigens aannemelijk is dat de markt zich volgens het (meest pessimistische) *Digital World* ontwikkelt. Afhankelijk van het scenario verwacht WIK-Consult een totale volumedaling tussen 2010-2020 van respectievelijk 26, 36 en 47 procent. Van de drie door WIK-Consult onderzochte segmenten is alleen brievenpost relevant voor de UPD. De twee andere segmenten (direct mail en periodieken) zijn partijenpost en vallen – voor zover het binnenlands postvervoer betreft – buiten de UPD. Bij brievenpost is tussen 2010 en 2015 een volumedaling van 21 tot 34% voorzien en tussen 2010 en 2020 één derde daling tot halvering van het volume.

²⁴ Gemeten in omzet is het marktaandeel van PostNL groter, aangezien de gemiddelde tarieven in het H-segment – waar PostNL nagenoeg een monopolie heeft – hoger liggen dan in het L-segment.

Tabel 2 prognoses postmarkt

Scenario	Total volume change in % 2010-2015*			Total volume change in % 2010-2020*		
	Letters	Advertising	Periodicals	Letters	Advertising	Periodicals
Paper matters	-21%	-6%	-9%	-33%	-15%	-19%
Base case	-27%	-11%	-13%	-45%	-22%	-25%
Digital world	-34%	-16%	-17%	-55%	-36%	-37%

Bron: Niederprüm *et al.* (2011, p. 19); * = Exclusief postvervoer van en naar het buitenland

In dezelfde publicatie doet WIK-Consult voorspellingen over het postvolume dat binnen de Nederlandse UPD valt. De volgende twee tabellen geven deze volumeverwachtingen weer, respectievelijk inclusief en exclusief vervoer van poststukken van en naar het buitenland. Het totale UPD-volume zal volgens WIK-Consult tussen nu en 2020 met één derde tot de helft afnemen, met de sterkste daling in de eerste vijf jaar. De binnenlandse UPD-poststromen dalen naar verwachting nog harder – met 41 tot 56 procent in de periode 2010-2020.

Tabel 3 prognoses totale UPD

Scenario	Total volume change in %			Average change rate per year (CAGR, %)		
	2010-2020	2010-2015	2015-2020	2010-2020	2010-2015	2015-2020
Paper matters	-32%	-20%	-15%	-3,8%	-4,3%	-3,3%
Base case	-41%	-24%	-22%	-5,2%	-5,4%	-5,0%
Digital world	-49%	-28%	-29%	-6,5%	-6,3%	-6,7%

Bron: Niederprüm *et al.* (2011, p. 23)

Tabel 4 UPD binnenland

Scenario	Total volume change in %			Average change rate per year (CAGR, %)		
	2010-2020	2010-2015	2015-2020	2010-2020	2010-2015	2015-2020
Paper matters	-41%	-26%	-20%	-5,1%	-5,9%	-4,3%
Base case	-50%	-31%	-28%	-6,7%	-7,1%	-6,4%
Digital world	-56%	-34%	-34%	-8,0%	-8,0%	-7,9%

Bron: Niederprüm *et al.* (2011, p. 24)

ECORYS maakte tijdens de evaluatie van de universele postdienst gebruik van toekomstverwachtingen aangeleverd door PostNL. Dit resulteerde in een geprognosticeerde UPD-volumedaling van 30 procent over de periode 2010-2015 (Bas *et al.*, 2011, p. 22), vergelijkbaar met het basisscenario van WIK-Consult. In jaarverslagen en een analistenpresentatie heeft PostNL de

verwachting uitgesproken dat haar postvolume tussen 2011 en 2015 jaarlijks met gemiddeld 8-10 % zal dalen.

2.4 Beantwoording hypothese

Het antwoord op hypothese 1 dat PostNL een de facto monopolie op het UPD-segment heeft is bevestigend, voor zover het het brievensegment en het onderdeel Kerst- en Nieuwjaarpost betreft. In dit segment van de postmarkt, waaronder delen van de UPD vallen, heeft PostNL een marktaandeel van bijna 100%. Die UPD-diensten hebben kenmerken die ertoe leiden dat er sprake is van hoge toetredingskosten. Er is op de markt sprake van elektronische substitutie en het afzien van postverzendingen.

PostNL dient te voldoen aan hoge wettelijke kwaliteitseisen, bijvoorbeeld met betrekking tot het brievenbus- en verkooppuntennetwerk. Deze hoge eisen hebben een rechtstreekse impact op de hoogte van de kosten, en daarmee een indirecte impact op de hoogte van de tarieven.

De postvolumes voor de markt als geheel zijn de afgelopen periode sterk afgenomen en de verwachting is dat deze trend de komende periode doorzet. De "UPD markt" met name voor brieven staat in de afgelopen jaren enorm onder druk, met name door de "megatrend" digitalisering. Hierdoor neemt het aantal brieven dat binnen de UPD valt af. Zelfs volgens de meer optimistische toekomstscenario's is een substantiële verdere afname van het volume waarschijnlijk. De markt voor pakketten groeit overigens gestaag.

Nu een beeld is ontstaan van de postmarkt en de positie van PostNL op de markt voor UPD-diensten, is de vraag of PostNL een prikkel heeft om kosten uit het concurrerende segment toe te rekenen aan de UPD. Hoofdstuk 3 gaat in op deze prikkels.

3 Prikkels voor PostNL

3.1 Achtergrond en economische vuistregels

Om de werking van de Postregeling in perspectief te plaatsen, bevat dit hoofdstuk een analyse van de (economische) prikkels voor PostNL. Dit is een meer theoretische analyse, die desondanks belangrijke praktische implicaties kan hebben. Immers, het is denkbaar dat uit de verdere analyse blijkt dat de Postregeling niet erin slaagt om “goed gedrag” af te dwingen – waarbij “goed gedrag” in deze context het handelen volgens de letter én geest van de regeling is. Zo’n constatering is pas negatief op het moment dat PostNL als “object” van de Postregeling een prikkel heeft om “slecht gedrag” te vertonen. Indien PostNL over intrinsieke prikkels beschikt om “goed gedrag” te vertonen, maakt het in beginsel niet veel uit of de Postregeling goed werkt. Een prikkel voor “goed gedrag” kan daarbij eenvoudig worden samengevat: zo’n prikkel bestaat indien PostNL er zelf economisch beter van wordt en men zich aan letter en geest van de Postregeling houdt. Letter en geest van de Postregeling houdt hierbij in dat (1) kostengeoriënteerde prijzen gerekend worden, dus tarieven voor de UPD-diensten die noch te hoog noch te laag zijn, (2) PostNL efficiënt werkt, om zo de betaalbaarheid van de tarieven te borgen, en dat (3) PostNL meewerkt aan het toezichtproces.

Voorop kan gesteld worden dat de regulering van de postmarkt slechts één onderdeel is van het prikkelsysteem waarin PostNL zich bevindt. Prikkels worden daarbij gesteld door de marktwerking (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de marktvolumes, maar ook de wensen van de aandeelhouders), maar ook van de overheid. Deze grijpt op meer dan één manier sturend in op het gedrag van een bedrijf, bijvoorbeeld door mededingingsrechtelijke wetgeving. Waar meerdere vormen van regelgeving eenzelfde prikkel beogen te zetten, versterken deze prikkels elkaar.

Gezien het grote aantal van sturende ingrepen door de overheid gaat het volgende hoofdstuk alleen in op prikkels die direct te maken hebben met de Postregeling.

3.2 Prikkels ten aanzien van de kostentoerekening

De eerste vraag bij de prikkelanalyse is meer inhoudelijk: heeft PostNL een intrinsieke prikkel om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren, of is er juist een prikkel om hogere c.q. lagere tarieven te hanteren? In beginsel heeft PostNL een aantal mogelijkheden om tegen de letter en/of de geest van de Postregeling in te handelen:

- a) Men kan kosten binnen de twee onderscheiden categorieën (brieven en pakketten) van één product naar het andere verschuiven, zodat er wel op het niveau van de categorie, maar niet op het niveau van het product sprake is van kostengeoriënteerde tarieven. Zo’n toerekening is toegestaan binnen de huidige Postregeling.
- b) Men kan kosten verschuiven van een product binnen categorie brieven naar een product binnen categorie pakketten.
- c) Men kan kosten verschuiven van een product dat binnen de UPD valt naar een product dat hierbuiten valt (of juist andersom).
- d) Men kan kosten intertemporeel verschuiven, om zo te profiteren van specifieke bepalingen in de Postregeling.

De vraag voor deze analyse is niet of PostNL daadwerkelijk gebruik maakt van deze mogelijkheden, maar veeleer of het bedrijf economische prikkels heeft dat te doen. Een mogelijke conclusie "PostNL heeft een prikkel om..." mag daarom niet gelezen worden als "PostNL maakt gebruik van de mogelijkheid om...". De volgende analyse laat geen conclusies – ook niet impliciet – toe over het daadwerkelijke gedrag van PostNL.

Ad a) en b)

Binnen en tussen de UPD-categorieën c.q. –mandjes zijn er zeker drie prikkels voor PostNL om te handelen tegen de letter en/of geest van de Postregeling in. Ten eerste: hoewel de UPD niet meer door een wettelijk monopolie beschermd is, is het op onderdelen nog geen marktpartij gelukt om (landelijk) toe te treden tot dit marktsegment. In zo'n situatie heeft de feitelijke monopoliepartij een prikkel om de tarieven zo te kiezen dat de totale winst gemaximaliseerd wordt. Dit kan, mede afhankelijk van de prijselasticiteit en concurrentie door substitutieproducten, door hoge of juist door lage tarieven gedaan worden. De postregulering beoogt deze prikkel te beperken door een maximaal rendement vast te stellen.

Ten tweede is er een meer specifieke prikkel om binnen de UPD-categorieën kosten toe te wijzen aan diensten waarbij er sprake is van "captured customers", klanten dus die geen substitutiemogelijkheid hebben en die ook niet kunnen kiezen voor niet-consumptie. Zolang het om een verschuiving van toegerekende kosten binnen een mandje gaat, valt dit binnen de letter van de regeling.

Ten derde is er een prikkel om hoge tarieven vast te stellen voor diensten met een relatief lagere prijselasticiteit, en lage tarieven voor diensten met een relatief hogere prijselasticiteit. Dit leidt tot volume- en daarmee omzetmaximalisatie. In een sector waarin de vaste kosten een groot aandeel hebben, leidt dat ook tot winstmaximalisatie. Bij het bepalen van de prijselasticiteit is het belangrijk om verder te kijken dan het desbetreffende UPD-segment. Een hogere prijselasticiteit ontstaat namelijk vooral indien er sprake is van substitutiemogelijkheden:

- Mogelijk zijn er substitutieproducten zoals e-mail, die zonder of tegen lagere kosten gebruikt kunnen worden.
- Klanten kunnen kiezen voor niet-consumptie, indien het versturen van een brief een vrije keuze is.

Ad c)

Er is een economische prikkel voor PostNL om kosten van niet-UPD-producten toe te rekenen aan UPD-diensten waarvoor PostNL een de facto monopolie heeft. De prikkel hiervoor ontstaat uit de verschillende concurrentiesituaties op de twee deelmarkten. Zo'n toerekening heeft namelijk twee effecten:

- Het effect op de UPD-diensten is dat de kosten voor deze diensten stijgen. Als de tarieven (die gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten plus redelijk rendement) meegroeien met de kostenontwikkeling, is er sprake van kostencompensatie. Dit wordt nog versterkt door het feit

dat er, indien er wel sprake is van een verlieslatende dienstverlening, de kans bestaat op compensatie van deze “netto kosten”.

- Tegelijkertijd is het effect dat de kosten voor de niet-UPD-diensten dalen. Hierdoor worden lagere tarieven in dat segment mogelijk. Aangezien hier wel sprake is van competitie, zou PostNL dan in staat zijn om de tarieven van concurrenten te onderbieden. Dit heeft een positief effect op het marktaandeel van PostNL, ook omdat de markt voor (potentiële) toetreders minder aantrekkelijk wordt.

Er is daarbij wel sprake van een beperking in de mogelijkheid om de tarieven te laten stijgen. Immers, er is bij de klanten sprake van prijselasticiteit, van substitutiemogelijkheden en van de mogelijkheid van niet-consumptie. Dit maakt dat de theoretisch sterke economische prikkel in de praktijk zwakker uitvalt. Een verdere afzwakking volgt uit de onzekerheid rondom de mogelijke compensatie van netto kosten; aangezien er in Nederland nog nooit sprake is geweest van zo’n compensatie, is het onduidelijk hoe ze in de praktijk zou worden vormgegeven. Er is een kans dat de compensatie uit publieke middelen zou worden betaald. Volgens de letter van de regelgeving wordt de compensatie echter betaald door de marktpartijen naar rato van hun marktaandeel, waardoor PostNL meer dan 80% van deze kosten zelf zou moeten dragen. In de praktijk is in het voorjaar van 2013 gebleken dat de door PostNL ingediende nettokostenclaim is teruggetrokken, nadat de Minister de tariefruimte voor de UPD heeft vergroot (ca. 6 cent per postzegel, een stijging van ca. 11%). Dit duidt erop dat de hierboven genoemde marktgebaseerde afzwakking van de economische prikkel slechts een ondergeschikte rol speelt.

Ad d)

Ten slotte is er een prikkel om in het jaar voorafgaand aan de starttariefvaststelling (onevenredig) veel kosten te laten vallen. Bijvoorbeeld door voorzieningen voor reorganisaties of pensioentegenvallers in het jaar $t-1$ te “nemen”. Deze kosten, hoewel feitelijk eenmalige kosten, worden dan meegenomen bij de bepaling van de starttarieven voor de komende periode. Daarbij is op te merken dat deze verplichtingen ontstaan vanuit het hele bedrijf en een “strategische” toerekening niet erg waarschijnlijk is. Daarentegen kan er wel sprake zijn van een “toevallige” toerekening in jaar $t-1$: de kosten worden toegerekend in het jaar waarin dit volgens bedrijfslogica noodzakelijk is. Toevallig gaat het daarbij om het voor de tariefvaststelling belangrijke jaar $t-1$. Daardoor komt het tot een niet representatieve vaststelling van de tarieven. Dit is echter eerder het gevolg van een weeffout van de Postregeling dan van een economische prikkel voor de UPD-dienstverlener.

3.3 Prikkels ten aanzien van een efficiënte dienstverlening

De volgende vraag bij de prikkelanalyse heeft betrekking op de bedrijfsvoering van PostNL: heeft het bedrijf een prikkel om efficiënt te werken? Achtergrond van deze vraag is de doelstelling van de postregulering om “betaalbare” tarieven in het UPD-segment te waarborgen. De kans op betaalbaarheid wordt, ceteris paribus, verhoogd indien de diensten efficiënt geproduceerd worden.

Deze vraag is enigszins verweven met de eerdere vraag naar de kostentoerekening: indien PostNL namelijk gebruik maakt van de mogelijkheden om kosten (tegen de letter en/of geest van de Postregeling) vrij te alloceren binnen het concern, dan ontstaat hierdoor een prikkel om de kosten op totaalniveau te optimaliseren.

Echter, als PostNL daadwerkelijk een strikte scheiding heeft aangebracht tussen de kosten voor UPD-diensten enerzijds en kosten voor niet-UPD-diensten anderzijds, dan is er binnen het UPD-onderdeel van het bedrijf juist geen prikkel om efficiënt te werken. Immers, de daadwerkelijke kosten (plus redelijk rendement) zijn de basis voor de vaststelling van tarieven, en er is zelfs een kans dat mogelijke verliezen ("netto kosten") gecompenseerd worden. De Postregeling bevat geen efficiencyeis en dus ook geen efficiencytoets bij de tariefvaststelling. Kortom, de efficiency van de bedrijfsvoering heeft geen impact op de winstgevendheid van de UPD-activiteiten.

Een prikkel om efficiënt te werken ontstaat wel op het moment dat voor UPD- en niet-UPD-diensten gebruik wordt gemaakt van dezelfde bedrijfsprocessen, zoals dit bij PostNL het geval is. Er is een prikkel om de efficiency van deze processen te verhogen, zodat de niet-UPD-diensten in sterkere mate winstgevend worden. Op de winstgevendheid van de UPD-diensten na de vaststelling van de starttarieven heeft deze efficiencyverhoging een positieve impact. Voor de volgende tariefperiode hebben efficiencyverhogingen dan geen impact meer, omdat de daadwerkelijke kosten, en daarmee ook de maximale tarieven, dalen.

3.4 Prikkel ten aanzien van het toezichtproces

De laatste vraag bij de prikkelanalyse is procesmatig: heeft PostNL wel een prikkel om volgens de letter en geest van de Postregeling mee te werken aan het reguleringstraject van OPTA? Daarbij geldt, algemeen gesproken, dat bedrijven vaak prikkels hebben om in gevallen van onenigheid feiten door een rechter te laten uitzoeken – wat uiteraard in een rechtsstraat ook het goede recht is van personen en bedrijven. Dat geldt zeker als de inzet miljoenen euro's is. De kosten en de risico's van een rechtszaak zijn vaak klein vergeleken met de (dan zekere) kosten van het instemmen met een besluit van de toezichthouder dat negatieve consequenties heeft voor de onder toezicht gestelde. Er is dus een prikkel om de grenzen van het speelveld af te tasten.

Per definitie geldt dat (tarief)regulering niet economisch voordelig is voor de gereguleerde partij. Daarom kan men veelal beter een principiële houding tegen de regulerende instantie kiezen dan (te) coöperatief te zijn. Daarbij kan ook als argument gebruikt worden dat een beursgenoteerd bedrijf een verplichting ten opzichte van de aandeelhouders heeft om zich in te spannen voor een verhoging van de aandeelhouderswaarde. Daarvan profiteren in de regel ten slotte ook – via flexibele vergoedingsmodellen – de bestuurders van de onderneming. Ook dit kan gezien worden als prikkel om een relatief "harde" positie in te nemen ten opzichte van de regulerende autoriteit.

Tegelijkertijd zijn er ook prikkels om wel volgens de letter en de geest van de Postregeling samen te werken met OPTA. PostNL staat nog steeds in de politieke belangstelling. Een belangrijke factor daarbij is de werkgelegenheid die de UPD-verlener vertegenwoordigt. Als men zich te oncoöperatief gedraagt, kan dit imago schade opleveren, waardoor de eigen positie verzwakt wordt. Ook is het soms zeer rationeel om als bedrijf coöperatief te zijn met regels. Ten eerste kan dat als

maatschappelijk verantwoord worden gezien en ten tweede kan het risico op een verdere aanscherping van de regels zo verkleind worden. Anders gezegd, men heeft een prikkel om zich ten minste zo te gedragen dat men als coöperatief waargenomen wordt.

Een tweede prikkel om volgens letter en geest van de Postregeling te handelen, ligt in de Europese regelgeving. Hoewel de Postrichtlijn (die geïmplementeerd is in de Postwet) geen directe werking heeft, volgt ze dezelfde filosofie (opening van voormalige overheidsmarkten) als het Europese mededingingsrecht. Indien PostNL handelt in strijd met de Nederlandse regelgeving, kan dit dus ook in strijd zijn met de Europese mededingingsregelgeving.

3.5 Beantwoording hypothese

Hypothese 2 luidt: PostNL heeft een prikkel om kosten uit het concurrerende segment toe te rekenen aan de UPD. Op basis van de prikkelanalyse is de conclusie dat PostNL inderdaad dergelijke prikkels heeft, maar dat hier tegenover ook prikkels staan om de kosten juist wel goed toe te rekenen.

Omdat dit leidt tot winstmaximalisatie voor de onderneming, heeft PostNL – gegeven de verschillen in mate van concurrentie op de verschillende segmenten van de postmarkt – een sterke strategisch-economische prikkel om de ruimte die de regels biedt zo te benutten dat kosten met name aan die UPD-diensten worden toegerekend waarbij PostNL de facto een monopolie heeft. Er zijn onvoldoende waarborgen dat de markt voorziet in disciplinerende werking hiervan via substitutie (digitalisering) en afzien van postverzending. Het bestaan van prikkels om kosten toe te rekenen aan de UPD is een argument voor de noodzaak van tariefregulering op het UPD-gedeelte van de postmarkt.

Vervolgens is de vraag of de Postregeling ook de mogelijkheden biedt om kosten op verschillende manieren toe te rekenen aan de UPD en overige diensten. Hoofdstuk 4 gaat hierop in.

4 De tariefregulering in de Postregeling

De Postregeling vindt haar basis in de Postwet. In de Postwet is in artikel 24 opgenomen dat de tarieven van de UPD op kosten gebaseerd moeten zijn. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt aangegeven dat de reden hiervoor enerzijds betaalbaarheid is en anderzijds het voorkomen van 'predatory pricing'²⁵. Daartoe is op hoofdlijnen een tariefregulering opgenomen die een combinatie is van het periodiek vaststellen van tarieven die gebaseerd zijn op daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement, en een price cap regeling (artikel 25). Verder is in de Postwet opgenomen dat de UPD-verlener een boekhoudkundige scheiding moet aanbrengen tussen UPD en niet-UPD activiteiten (artikel 22). Ook is opgenomen dat de UPD-verlener jaarlijks een rapportage aan OPTA verstrekt over de uitvoering van de UPD (artikel 23).

De tariefregulering en de regels ten aanzien van de inrichting van de boekhouding, de wijze van kostentoerekening aan de UPD en de rapportage zijn nader uitgewerkt in de Postregeling. Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen in de regulering tussen 2009 en 2012 (paragraaf 4.1), de in de Postregeling opgenomen wijze van kostentoerekening (paragraaf 4.2), de boekhoudkundige en financiële verantwoording (paragraaf 4.3), de tariefbepaling (paragraaf 4.4) en de bevoegdheden van OPTA (paragraaf 4.5). De belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk zijn terug te vinden in paragraaf 4.6.

4.1 Overzicht regulering 2009-2012

Op 22 maart 2009 wordt de Postregeling 2009 vastgesteld. De regeling treedt in werking op 1 april 2009, de datum van volledige liberalisering van de Nederlandse postmarkt.

Conform het overgangsregime dient PostNL (destijds TNT Post) in mei 2009 een voorstel in voor de kostengeoriënteerde starttarieven per 1 januari 2010 gebaseerd op de kosten en het feitelijke rendement over 2008 aangezien er op dat moment nog geen (kosten)gegevens bestonden over de UPD in de nieuwe, afgeslankte vorm (de oude UPD minus partijenpost t/m 50g), en er nog geen redelijk rendement was opgenomen in de Postregeling. Bij het voorstel werd een overzicht van opbrengsten, kosten en resultaat over de universele postdienst als geheel overlegd.

OPTA was van mening dat de UPD-verlener wettelijke vereist was om een kostenoverzicht per postvervoerdienst te overleggen, op grond van artikel 13 en 15 Postregeling 2009. Omdat TNT Post dit overzicht niet had overlegd, legde OPTA TNT Post in juni 2009 onder dwangsom op om dat alsnog te doen. TNT Post tekende hiertegen bezwaar aan, maar op 23 juli 2009 oordeelde de voorzieningenrechter dat OPTA TNT Post terecht de dwangsom had opgelegd. Aangezien TNT Post ter zitting aangaf dat zij de directe kosten niet naar 11 maar naar 7 categorieën kan uitsplitsen, heeft de voorzieningenrechter dit als één van de alternatieven genoemd in de uitspraak en heeft TNT Post

²⁵ Kamerstukken II, 2005/2006, 30536, nr. 3, blz. 14. Het voorkomen van rooftprijzen is overigens veel beperkter is dan het voorkomen van mededingingsbeperkende kruissubsidies. Roofprijsgedrag is mogelijk als gevolg van mededingingsbeperkende kruissubsidies, maar dergelijke kruissubsidies kunnen ook voor andere doeleinden ingezet worden, bijvoorbeeld het mogelijk maken van lagere tarieven zonder dat sprake is van rooftprijzen.

in augustus aangegeven via dit alternatief aan de last te willen voldoen. Over de concrete uitwerking van dit alternatief hebben PostNL en OPTA geen overeenstemming kunnen bereiken.

Op 29 september 2009 legde OPTA een tweede last onder dwangsom op aan TNT Post wegens het niet verstrekken van informatie. Hiertegen heeft TNT Post wederom bezwaar aangetekend en op 22 oktober 2009 stelde de voorzieningenrechter OPTA in het gelijk.

Op 1 juli 2010 stelde de rechtbank TNT Post in beroep in het gelijk en werden de bestreden besluiten vernietigd, hetgeen inhield dat de bezwaren tegen de invorderingsbesluiten niet ontvankelijk werden verklaard en dat de door OPTA opgelegde lasten onder dwangsom werden herroepen.²⁶ De rechter oordeelde dat het overleggen van een kostenoverzicht per postvervoerdienst niet vereist was op grond van artikel 13 en 15 van de Postregeling 2009. Argumenten van de rechter waren onder meer:

- Het tweede lid van artikel 13 Postregeling, waarin staat dat de UPD-verlener de daadwerkelijke kosten voor de onderscheiden postvervoerdiensten cf. artikel 16, lid 1-4 Postwet berekent, moet in samenhang worden gelezen met het eerste lid van artikel 13 Postregeling, waarin de daadwerkelijke kosten worden gedefinieerd als de aan de UPD toe te rekenen kosten. Daarmee mag volgens de rechter artikel 13, lid 2 Postregeling niet worden uitgelegd als een verplichting tot berekening van daadwerkelijke kosten voor elk van de onderscheiden postvervoerdiensten.
- De vaststelling van de eerste starttarieven kent een kort tijdpad om te voldoen aan de wettelijke eis om de tarieven per 1 oktober 2009 vast te stellen.
- Er waren in 2009 nog geen boekhoudkundige gegevens beschikbaar over de 11 postvervoerdiensten die in artikel 16, lid 1-4 Postwet worden onderscheiden. De rechtbank oordeelde dat artikelen 13 en 7, eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Postregeling 2009 verwijzen naar het toerekeningsstelsel van de verlener UPD en dat dit niet anders kan zijn dan het - door verweerder goedgekeurde - toerekening stelsel 2008. Dat stelsel voorzag niet in de toerekening van kosten aan afzonderlijke (categorieën van) diensten binnen de UPD.

Op basis van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 1 juli 2010 ging OPTA op 22 juli 2010 over tot het vaststellen van de starttarieven. Kort daarna werd ook de tariefaanpassing binnen de *price cap*, door TNT Post ingediend op 2 juli 2010, vastgesteld.

Na onder meer een uitvoeringstoets in 2010 door OPTA trad op 28 april 2011 de gewijzigde Postregeling in werking. Één van de belangrijke aanpassingen was de introductie van een redelijk rendement van 10% op de omzet (11,1% op de kosten). Daarnaast is de kostentoerekeningsmethodiek (artikel 7 Postregeling) verduidelijkt, waarbij een onderscheid gemaakt is tussen de toerekening van de gemeenschappelijke kosten aan de universele postdienst en de toerekening van de kosten binnen de universele postdienst aan de twee categorieën poststukken (c.q. twee mandjes bij tariefaanpassingen binnen het prijsplafond) zijnde brieven en niet-brieven.²⁷

In 2011 werden de kostengeoriënteerde starttarieven voor het eerst regulier en volgens de gewijzigde Postregeling vastgesteld. In het tariefvoorstel van PostNL vond tegelijkertijd een tariefaanpassing binnen de *price cap* plaats. OPTA concludeerde daarbij dat uit de beschrijving van het door PostNL gehanteerde toerekeningsstelsel bleek dat de toerekeningsprincipes die door PostNL worden

²⁶ LJN: BM9940, Rechtbank Rotterdam, AWB 09/4204 - AWB 09/4205 - AWB 10/294 POST - T1 (<http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=bm9940>)

²⁷ Staatscourant 2011, nr. 7382, 27 april 2011, Wijziging van de Postregeling 2009, blz. 6

gehanteerd voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast concludeerde OPTA dat uit deze beschrijving ook bleek dat alle activiteiten van de universele postdienst op basis van meerjarige contracten zijn uitbesteed aan de zgn. 'toeleverende bedrijven' (zusterbedrijven van PostNL BV). OPTA was van mening dat het wettelijk kader niet voorzag in een beoordeling of toetsing van de hoogte van de overeengekomen inkoopprijs voor de levering van de postale diensten door derden en dat het college daarom ook niet in staat was zich hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. De wetgever heeft de Postwet op dit punt in het najaar van 2012 gewijzigd. Met de wijziging is geëxpliciteerd dat de verlener van de UPD verplicht is om "de toerekening van de kosten van anderen [...] inzichtelijk [te maken] voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren."

OPTA heeft een aantal vragen gesteld over de kostentoerekening. In het kader van de eerste vaststelling van de starttarieven (2009/2010) was de kostentoerekening onderwerp van gesprekken tussen PostNL en OPTA, hierover heeft de Rechtbank Rotterdam medio 2010 een uitspraak gedaan. Ook in het kader van de beoordeling van tussentijdse tariefvoorstellen en –wijzigingen zijn door OPTA vragen gesteld over onderliggende kosten. In de gesprekken die in het kader van deze evaluatie gevoerd zijn gaf OPTA aan dat zij van mening was dat de kosten van (intensief) toezicht niet opwogen tegen de potentiële baten ervan en daarom het toezicht op de Postregeling in de praktijk marginaal heeft ingevuld.

Tabel 5 Overzicht regulering 2009-2012

Datum	Postregeling en aanverwante wet- en regelgeving	Tariefvoorstellen en –vaststellingen ²⁸
22/03/2009	Vaststelling Postregeling 2009	
25/03/2009	Vaststelling Postwet 2009 Vaststelling Postbesluit 2009	
01/04/2009	Inwerkingtreding Postregeling 2009, intrekking Barp Intrekking Postwet 2000, inwerkingtreding Postwet 2009 Intrekking Postbesluit 2000, inwerkingtreding Postbesluit 2009	
26/05/2009		Voorstel kostengeoriënteerde starttarieven per 1-1-2010 op basis van kosten en feitelijk rendement over 2008 door TNT Post (09/PA/U/021) ²⁹

²⁸ In de tabel zijn enkele 'losse' tussentijdse tariefaanpassingen – waaronder de Decemberzegel 2011, ingevoerd op 21 november 2011, en het tarief voor het gerechtelijk schrijven, ingevoerd op 1 juli 2012 – buiten beschouwing gelaten.

²⁹ Eerste vaststelling van de starttarieven voor het (overgangs)jaar 2010. Dit zou volgens de Postwet uiterlijk op 1 oktober 2009 gebeurd moeten zijn. Uit de MvT van de Postregeling 2009: "Bij deze eerste vaststelling van de starttarieven (binnen 6 maanden na inwerkingtreding van de wet) wordt daarvoor bij wijze van overgang uitgegaan van de kosten en het rendement van het voorafgaande jaar op basis van omzet. Er zijn immers geen boekhoudkundige gegevens beschikbaar op basis van de op grond van de wet voorgeschreven universele dienst en boekhoudkundige vereisten." Deze eerste vaststelling van de starttarieven had geen *directe* consequentie voor de markttarieven, maar wel de *indirecte* consequentie dat de ruimte voor tariefaanpassing per 1 januari 2011 (binnen de CPI) hierover werd berekend. TNT Post had voorgesteld de tarieven ongewijzigd te laten.

01/07/2010	Rechtbank Rotterdam stelt TNT Post in het gelijk in de zaak over de reikwijdte van de verplichting van TNT tot het verstrekken van de noodzakelijke gegevens voor het vaststellen van de starttarieven	
02/07/2010		Voorstel markttarieven per 1 januari 2011 door TNT Post: voorstel tariefaanpassing binnen <i>price cap</i> (10/PA/U/023)
22/07/2010		Vaststelling kostengeoriënteerde starttarieven op basis van kosten en feitelijk rendement over 2008 door OPTA (OPTA/AM/2010/202039)
12/08/2010		Vaststelling tariefaanpassing per 1 januari 2011 door OPTA (OPTA/AM/2010/202328)
04/11/2010	Uitvoeringstoets conceptwijziging Postregeling 2009 (o.a. introductie redelijk rendement en aanpassingen wijze van kostentoerekening) door OPTA	
28/04/2011 ³⁰	Wijziging Postregeling 2009	
30/05/2011		Voorstel markttarieven per 1 januari 2012 door PostNL: voorstel kostengeoriënteerde starttarieven 2011 <u>plus</u> tariefaanpassing binnen <i>price cap</i> (11/PA/U/039)
22/09/2011		Vaststelling kostengeoriënteerde starttarieven 2011 <u>plus</u> tariefaanpassing binnen <i>price cap</i> door OPTA (OPTA/AM/2011/202187)
15/05/2012- 12/06/2012	Consultatie ex-ante toezicht (AMM) postmarkt (wijziging Postwet 2009)	
07/06/2012	Uitvoeringstoets wijziging Postwet 2009 door OPTA	
31/08/2012		Voorstel markttarieven per 1 januari 2013 door PostNL: voorstel tariefaanpassing binnen <i>price cap</i> (12/PA/U/048)
19/09/2012		Vaststelling tariefaanpassing per 1 januari 2013 door OPTA (OPTA/AM/2012/202463)
08/11/2012 ³¹	Wijziging Postwet 2009 (o.a. inzicht in dochter- en zustermaatschappijen PostNL)	

4.2 Kostentoerekening

Uitgangspunt van de tariefregulering in de Postregeling is dat de tarieven gebaseerd moeten zijn op de onderliggende kosten, plus een redelijk rendement op de dienstverlening (in de gewijzigde

³⁰ Vaststelling wijziging op 18/04/2011, inwerkingtreding op 28/04/2011.

³¹ Vaststelling wijziging op 01/11/2012, inwerkingtreding op 08/11/2012.

Postregeling van 2011 vastgesteld op 11,11% van de daadwerkelijke kosten). Om dit te borgen, bevat de Postregeling regels ten aanzien van:

- a) de eisen die aan het kostentoerekeningssysteem worden gesteld (art. 7 lid 1); en
- b) de toerekening van kosten aan UPD-activiteiten enerzijds en overige activiteiten anderzijds c.q. aan brieven enerzijds en pakketten anderzijds (art. 7 lid 2 t/m 5).

Ad a)

De eisen aan het kostentoerekeningssysteem volgen een algemene bedrijfseconomische logica. Het systeem dient te voldoen "aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit" en dient gebaseerd te zijn op "activity based costing". Dit laatste leidt, volgens de toelichting op de Regeling, tot de meest objectieve en zuivere toerekening van kosten. Het systeem dient verder inzichtelijk te maken "hoe de hoogte van de kosten is bepaald". De kosten mogen slechts één keer worden toegerekend, bij voorkeur rechtstreeks, waarbij het systeem een "oorzakelijk verband aangeeft tussen de kosten en daaraan ten grondslag liggende kostenveroorzakers".

De regelgeving voorziet daarbij niet in goedkeuring door OPTA van het kostentoerekeningssysteem, waar dat in het verleden (via artikel 6.3 van het Besluit algemene richtlijnen post, Barp) wel het geval was. De wetgever merkt in de toelichting op de Postregeling op dat in de Postregeling wordt voorzien in een pakket van voorschriften en eisen betreffende het toerekeningssysteem en de inrichting van de boekhouding van de verlener van de universele dienst, maar dat goedkeuring niet past bij de toezichtssystematiek (ex-post) die in de huidige Postwet is neergelegd. Jaarlijks moet een accountantsverklaring worden overlegd die onder andere betrekking heeft op de wijze van inrichting en toepassing van het kostentoerekeningssysteem.

Net als in het Barp wordt in de Postregeling 2009 een accountantsverklaring verlangd van een door OPTA aangewezen accountant. Over de rol van de accountantsverklaring worden in de toelichting bij de Postregeling en de wijziging daarvan in 2011 verschillende opmerkingen gemaakt. Enerzijds wordt aangegeven dat de accountantscontrole de algemene inlichtingenverplichting tegenover het college, op basis van artikel 39 van de Postwet, niet beperkt (zie o.a. toelichting bij artikel 12 Postregeling 2009). Anderzijds wordt opgemerkt dat de controle van de door het college aangewezen accountant een belangrijk ijkpunt biedt voor het toezicht door het college op de kostentoerekening. De accountant oordeelt of de financiële verantwoording is opgesteld in overeenstemming met de eisen van de Postregeling (artikel 7,8 en 11). Uit een analyse van de accountantsverklaringen blijkt dat de accountant de aandacht heeft gevestigd op keuzes in de kostentoerekening door PostNL die materiële impact hebben op de hoogte van de kosten en daarmee het financiële resultaat. Daarbij is wel sprake van een goedkeurende accountantsverklaring.

Ad b)

Wat betreft de regels voor de toerekening merkt de wetgever in de toelichting op de Postregeling op dat het uitgangspunt "rechtstreekse toerekening" niet zo ver gaat dat van de verlener van de universele postdienst wordt vereist dat bedrijfsprocessen ingrijpend worden herzien om meer kosten rechtstreeks toe te kunnen rekenen. Ter toelichting wordt verder het volgende opgemerkt: de verlener van de UPD-diensten heeft

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

Tegen deze achtergrond schrijft de Postregeling, als een rechtstreekse toerekening niet mogelijk is, een "watervalssystematiek" voor de gemeenschappelijke kosten voor – toerekening bij voorkeur volgens principe X; indien dat niet mogelijk is, dan volgens principe Y; indien dat niet mogelijk is, dan volgens principe Z; en zo voort. De toegestane toerekeningsprincipes, in de juiste volgorde, zijn:

- de rechtstreekse toerekening (art. 7, lid 2 Postregeling);
- de toerekening "op grond van een rechtstreekse analyse van de aard van de kosten zelf" (art. 7, lid 3 sub a Postregeling);
- de toerekening "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" (art. 7, lid 3 sub b Postregeling);
- de toerekening "op grond van een algemene verdeelsleutel", waarbij deze verdeelsleutel gebaseerd is op de toerekening van de eerder c.q. prioritair toegepaste principes (art. 7, lid 3 sub c Postregeling).

Doel van dit systeem is om het aandeel van de kosten die volgens een algemene verdeelsleutel worden toegerekend, zo klein mogelijk te houden.

De genoemde regels gelden zowel voor de toerekening van kosten aan de UPD of aan de overige diensten en ook voor de toerekening van kosten aan de categorieën brieven en niet-brieven. Het onderscheid tussen deze twee categorieën ten aanzien van de kostentoerekening (c.q. "mandjes" in het kader van tariefaanpassingen binnen het prijsplafond) is in 2011 geïntroduceerd in de Postregeling. Voor invoering van de Postwet 2009 werd in het Barp (artikel 6.2) alleen een onderscheid gemaakt tussen voorbehouden en overig postvervoer. In de "oorspronkelijke" Postregeling 2009 werd verwezen naar de (elf) categorieën poststukken uit artikel 16 van de Postwet (artikel 13). Bij de wijziging van de Postregeling 2009 licht de wetgever toe dat een belangrijke overweging is geweest dat:

"de diensten die worden geclusterd samenhangen, waardoor een categorie van homogene diensten ontstaat. Daarbij is ook gekeken naar de operationele samenhang van de diensten bij de verlener van de universele postdienst. Gebleken is dat er qua kosten overlappingen zitten tussen de bestaande elf categorieën, hetgeen de exacte toerekening van de kosten niet of niet

goed mogelijk maakt. Er is daarom gekeken naar een betere clustering van diensten voor de toerekening van kosten. Een indeling in – brieven en pakjes – leidt tot twee categorieën van homogene diensten die aansluiten bij de operationele realiteit bij de leverancier van de universele dienst en daarmee ook de minste administratieve lasten veroorzaken.”

Effect van de indeling in een aantal categorieën is dat de starttarieven (gebaseerd op kosten plus een opslag voor een redelijk rendement), alsmede de tussentijdse tariefaanpassingen binnen de price cap, gelden per categorie respectievelijk mandje. Dat wil zeggen dat de verlener van de universele postdienst binnen de mandjes voor onderscheiden postvervoerdiensten de tarieven tussentijds in verschillende mate kan wijzigen, zolang het gewogen gemiddelde tarief per mandje onder de price cap valt. Hoe kleiner het aantal categorieën, des te meer vrijheid de dienstverlener heeft bij de kostenallocatie hierbinnen.

4.3 Boekhouding en financiële verantwoording

Zoals boven toegelicht gaan de regels voor de toerekening van kosten niet zo ver dat van de verlener van de universele postdienst wordt vereist dat bedrijfsprocessen ingrijpend worden herzien om meer kosten rechtstreeks toe te kunnen rekenen. Wel worden bepaalde eisen gesteld omtrent de boekhouding en financiële verantwoording van de dienstverlener.

De boekhouding dient volgens art. 8 van de Postregeling ingericht te worden “overeenkomstig consequent toegepaste, objectief gerechtvaardigde en algemeen aanvaardbare normen voor bedrijfsadministratie”. Evenals in art. 7 lid 1 wordt hier dus verwezen naar algemene bedrijfseconomische principes. Meer specifiek dient de boekhouding de kosten en de opbrengsten van de UPD-diensten weer te geven.

De Postregeling bepaalt dat de UPD-verlener een jaarlijkse rapportage aan de toezichthouder verstrekt (artikel 11 Postregeling). Deze dient onder andere vergezeld te gaan van een financiële verantwoording en een accountantsverklaring (artikel 12 Postregeling).

De financiële verantwoording dient volgens artikel 11 overzichten te bevatten (telkens per categorie) van de gemaakte kosten, de gerealiseerde volumes, de gerealiseerde opbrengsten, het behaalde (netto) bedrijfsresultaat en het behaalde rendement.

Volgens art. 12 van de Postregeling dient de accountantsverklaring, naast een aantal kwalitatieve punten, betrekking te hebben op de inrichting en toepassing van het kostentoerekeningssysteem, de kosten en opbrengsten van de UPD, de inrichting van de boekhouding en de boven genoemde financiële verantwoording. Ook bevat de accountantsverklaring het controleplan, het controleverslag van de accountant en het oordeel van de accountant over zijn controle. De accountant wordt daarbij niet aangewezen door de dienstverlener, maar door de toezichthouder.

4.4 Tariefbepaling

Ten aanzien van tariefbepaling maakt de Postregeling onderscheid in starttarieven en een aanpassing van tarieven. Deze twee tariefbepalingsmomenten komen in de volgende paragrafen aan bod. Voor

alle wijzigingen in de tarieven geldt dat deze pas mogen worden vastgesteld een maand nadat ze ter toetsing aan de toezichthouder zijn toegezonden (art. 27 lid 1 Postwet).

4.4.1 Starttarieven

De starttarieven voor poststukken worden vierjaarlijks vastgesteld. De starttarieven worden bepaald als die tarieven, waarbij de vermenigvuldiging van de tarieven met de gerealiseerde volumes in het jaar voorafgaand aan de tariefaanpassing niet groter is dan de daadwerkelijk gemaakte kosten per categorie in het jaar voorafgaand aan de tariefaanpassing, plus het redelijk rendement van 11,11 procent van de kosten (art. 13, 14 en 15 Postregeling).

Procesmatig worden de tarieven vastgesteld door de toezichthouder, nadat de UPD-verlener een tariefvoorstel heeft gedaan. De dienstverlener dient het voorstel te onderbouwen (art. 15 lid 2 Postregeling) door een rapportage waarin (naast de voorgestelde tarieven) een aantal gegevens uit het jaar voorafgaand aan de aanvraag zijn opgenomen, namelijk de daadwerkelijke kosten per categorie en de gerealiseerde volumes. Ook dient de dienstverlener een accountantsverklaring te verstrekken, die betrekking heeft op de berekening en vaststelling van de kosten, de vaststelling van de volumes, en of het kostentoerekeningssysteem in lijn is met de Postregeling (artikel 16 Postregeling). De accountant wordt aangewezen door OPTA. In de afgelopen jaren is de door OPTA aangewezen accountant dezelfde accountant geweest die de jaarrekening van PostNL heeft gecontroleerd.

De Postregeling voorziet een doorlooptijd van zeven maanden voor dit proces: per 1 juni wordt de aanvraag ingediend, per 1 oktober worden de starttarieven vastgesteld, en uiterlijk per 1 januari van het kalenderjaar na afloop van het jaar waarin de tarieven door het college zijn vastgesteld zijn aangepast hanteert de verlener van de universele postdienst deze tarieven (artikel 15 Postregeling). De toezichthouder heeft derhalve 4 maanden de tijd voor zijn besluitvormingsproces.

Om administratieve lasten te beperken bevat de Postregeling een clause dat de gegevens voor de bepaling van de starttarieven niet verstrekt hoeven te worden indien voor het desbetreffende jaar al een jaarlijkse financiële verantwoording is verstrekt (artikel 15, lid 3 Postregeling). Om ervoor te zorgen dat de informatieplicht niet kleiner wordt door van deze uitzondering gebruik te maken, zijn aan de financiële verantwoording dezelfde eisen opgelegd als aan het (kosten)overzicht in het kader van de starttarieven (artikel 11, lid 2 Postregeling).

4.4.2 Tariefaanpassingen binnen het prijsplafond

Nadat de starttarieven zijn vastgesteld, biedt het prijsplafond ruimte om de tarieven jaarlijks te indexeren met inflatie. De aangepaste tarieven worden door de dienstverlener voorgesteld en door de toezichthouder getoetst. Het gewogen gemiddelde van de tarieven voor beide mandjes (brieven en pakketten) mogen daarbij niet met meer stijgen dan met de stijging van de consumentenprijsindex. De weging is gebaseerd op de omzetaandelen van brieven en pakketten in het jaar voorafgaand aan de bepaling van de starttarieven. De *price cap* gaat direct in op het moment dat de starttarieven zijn vastgesteld. Het is dus mogelijk dat in de markttarieven bij aanvang van de

vierjaarlijkse cyclus direct een tariefaanpassingen binnen de *price cap* heeft plaatsgevonden. Dit was ook daadwerkelijk het geval bij de markttarieven per 1 januari 2012. Onbenutte tariefruimte kan op een later moment in de vierjaarlijkse cyclus (gecumuleerd) benut worden.

Er zijn twee gevallen waarin de weging gebaseerd kan zijn op de omzetaandelen in “een later kalenderjaar”: op verzoek van de UPD-verlener, of indien de indeling van de diensten binnen een mandje is of wordt gewijzigd. Als de dienstverlener zo’n verzoek indient, dient dit verzoek vergezeld te gaan met een accountantsverklaring voor “aangaande de juistheid en de volledigheid van de verstrekte omzetaandelen”.

De verlener van de universele postdienst legt zijn gegevens over waaruit blijkt dat de tarieven en de wijziging van de tarieven in overeenstemming zijn met de vereisten rondom indexatie van de tarieven. Concreet dient uit de gegevens te blijken wat het effect van het voorstel is op de gewogen gemiddelde tarieven. Het voorstel is voorzien van een accountantsverklaring.

Binnen twee weken na de ontvangst van de tarieven of de wijziging van de tarieven kan de toezichthouder de verlener van de universele postdienst verzoeken om een nadere onderbouwing hiervan of een nadere toelichting bij het voorstel, en verzoeken om het overleggen van nadere gegevens. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen een week aan het verzoek. Indien naar het oordeel van de toezichthouder de voorgestelde tarieven niet in overeenstemming zijn met de wet deelt het college dit binnen drie weken na de ontvangst van de tarieven of de wijziging van de tarieven, bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de wet mee aan de verlener van de universele postdienst³².

De UPD-verlener kan op ieder moment in het jaar een voorstel doen voor tariefaanpassing binnen de *price cap*. Er is tevens geen limiet aan het aantal tariefaanpassingen: tarieven mogen in theorie oneindig vaak aangepast worden, zolang de gewogen gemiddelde tarieven per mandje maar binnen de op dat moment geldende tariefruimte blijven.³³

In het Besluit algemene richtlijnen post was opgenomen dat niet tot invoering van de voorgenomen tariefwijziging over mocht worden gegaan indien het college van oordeel is dat de wijziging niet in overeenstemming is met de regels (artikel 5.4 sub g Barp). In de Postregeling 2009 is dit niet opgenomen, net als bij het Barp geldt wel dat OPTA een handhavingsactie kan uitvoeren, waaronder het opleggen van boetes, indien de UPD-verlener tariefstijgingen door zou voeren die volgens het college niet in overeenstemming zijn met de regels.

In afwijking van de indexatie met maximaal de consumentenprijsindex kan bij ministeriële regeling voor een bepaald jaar een afwijkend percentage vastgesteld worden waarmee de tarieven gewijzigd mogen worden (op basis van art. 25 lid 2 van de Postwet). Daarbij dient de toezichthouder gehoord te worden.

Deze afwijkende manier van tariefwijziging is volgens de memorie van toelichting toepasbaar indien de kosten van de universele postdienst sneller stijgen dan de opbrengsten. Bij de besluitvorming over de aanvraag speelt de betaalbaarheid van de tarieven een belangrijke rol.

³² De termijn wordt opgeschort met de periode vanaf de dag van een verzoek om informatie tot en met de dag waarop die informatie ontvangen is.

³³ Het nieuwe systeem van postzegels zonder euroaanduiding – maar met opschrift “1” voor brieven t/m 20g en “2” voor brieven t/m 50g – maakt het eenvoudiger om vaker tariefaanpassingen te doen, aangezien er geen nieuwe postzegels gedrukt hoeven te worden.

4.5 Bevoegdheden toezichthouder

OPTA is belast met het toezicht op de naleving van de Postwet. In de Postwet is opgenomen dat OPTA van een ieder gegevens en inlichtingen kan verlangen die hij nodig heeft voor de juiste uitvoering van de hem bij of krachtens de Postwet opgedragen taken. Degene aan wie een verzoek is gedaan om gegevens en inlichtingen te verstrekken, is verplicht binnen een door OPTA gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. In verband met de naleving c.q. niet-naleving van (bepaalde onderdelen van) de Postwet en onderliggende regelgeving kan OPTA bindende aanwijzingen geven, een last onder bestuursdwang opleggen en een bestuurlijke boete opleggen.

Meer specifiek ten aanzien van de Postregeling houdt OPTA toezicht op de vraag of de tarieven van de UPD gebaseerd zijn op de kosten hiervan (inclusief redelijk rendement). Bij de inrichting van het toezicht kan gebruik worden gemaakt van de financiële gegevens die de verlener van de UPD dient te overleggen (zie paragraaf 4.3). Het kostentoerekeningssysteem is een belangrijk onderdeel in deze toets. De wetgever geeft aan dat:

"Aan de hand van het kostentoerekeningssysteem kan worden geverifieerd of de tarieven van de universele postdienst gebaseerd zijn op de kosten hiervan. Het college houdt hier toezicht op. De wet voorziet niet in goedkeuring door het college van een door de verlener van de universele postdienst vastgesteld kostentoerekeningssysteem. Indien echter de verlener van de universele postdienst zich niet houdt aan de in de wet en deze regeling gestelde eisen voor bijvoorbeeld het kostentoerekeningssysteem, de jaarrapportage, de boekhouding, de tarieven, etc., dan kan het college op verschillende manieren ingrijpen."

In de Postregeling is niet opgenomen dat het gehanteerde kostentoerekeningssysteem (c.q. een toelichting hierop) onderdeel is van de informatie die de verlener van de UPD zelf dient op te nemen in de jaarlijkse rapportage of op voorhand dient te rapporteren aan de toezichthouder in het kader van het vaststellen van de starttarieven. Dit neemt niet weg dat het de toezichthouder vrij staat om het kostentoerekeningssysteem op te vragen of nadere vragen te stellen rondom kostentoerekening. Zowel art. 15 lid 4 (voor de starttarieven) als art. 19 lid 1 (voor het geval van tariefwijzigingen) geven de toezichthouder de ruimte om de dienstverlener te verzoeken om een "nadere onderbouwing" van de tarieven. Aangezien deze "nadere onderbouwing" niet nader gespecificeerd is, staat het de toezichthouder tenminste vrij om te vragen naar het kostentoerekeningssysteem.

Omdat in de praktijk is gebleken dat er soms onduidelijkheid kan bestaan over waaruit de rapportageverantwoordelijkheid van de verlener van de universele postdienst precies bestaat als UPD activiteiten door andere onderdelen binnen het concern worden verricht, heeft de wetgever de Postwet in het najaar van 2012 gewijzigd. Met de wijziging is geëxpliciteerd dat de verlener van de UPD verplicht is om "de toerekening van de kosten van anderen [...] inzichtelijk [te maken] voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren."

4.6 Beantwoording hypothese

Het antwoord op de hypothese (3) dat de Postregeling geen ruimte biedt aan de UPD-verlener om kosten op verschillende manieren toe te rekenen aan de UPD en overige diensten, luidt ontkennend.

De Postregeling bevat algemene eisen voor het toerekenen van kosten aan de UPD, op basis waarvan eens in de vier jaar de starttarieven gebaseerd worden. De Postregeling biedt ruimte om kosten toe te rekenen zolang sprake is van activity based costing, de kosten zo veel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend en de toerekening kan worden onderbouwd op basis van algemene bedrijfseconomische beginselen. De Postregeling laat daarmee ruimte om kosten op verschillende manieren toe te rekenen en om naar eigen inzicht keuzes te maken in de kostentoerekening, hetgeen effect heeft op het kostenniveau van de UPD en overige diensten en daarmee op de betaalbaarheid van de UPD.

Er zijn door de wetgever geen uitgangspunten gedefinieerd die beogen dat de door de UPD-verlener gemaakte keuzes in de kostentoerekening zoveel mogelijk dienen bij te dragen aan de achterliggende doelstellingen van de wetgever met de tariefregulering. Ten aanzien van kostentoerekening blijkt uit de toelichting op de Postregeling ook niet eenduidig hoe omgegaan dient te worden met de schaalvoordelen van gezamenlijk gebruik van infrastructuur door UPD en niet-UPD-diensten.

Er is geen antwoord op de hypothese (4) dat OPTA effectief kan ingrijpen als PostNL zich niet aan de Postregeling houdt. De Postregeling is opgezet met het idee dat OPTA bij vaststelling van de tarieven ook de daadwerkelijke kosten en daarmee de kostentoerekening kan beoordelen. De Postregeling biedt OPTA ruimte om in het kader van tariefvaststelling nadere vragen te stellen, bijvoorbeeld over kostentoerekening. In het kader van de eerste vaststelling van de starttarieven was de kostentoerekening onderwerp van gesprekken tussen PostNL en OPTA, hierover heeft de Rechtbank Rotterdam medio 2010 een uitspraak gedaan. In de gesprekken die in het kader van deze evaluatie gevoerd zijn gaf OPTA aan dat zij van mening was dat de kosten van (intensief) toezicht niet langer opwogen tegen de potentiële baten ervan en daarom het toezicht op de Postregeling in de praktijk marginaal heeft ingevuld³⁴.

Er is wel een aantal punten in de Postregeling dat leidt tot onduidelijkheid over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening. Er is geen expliciete bevoegdheid opgenomen om de starttarieven aan te passen of de UPD-verlener daarom te verzoeken. De informatie die de toezichthouder thans op basis van de Postregeling ontvangt omvat een deel van de totale relevante informatie ten aanzien van kostentoerekening. In de Postregeling is namelijk niet opgenomen dat het gehanteerde kostentoerekeningssysteem (c.q. een toelichting hierop) onderdeel is van de informatie die de verlener van de UPD zelf dient op te nemen in de jaarlijkse rapportage of op voorhand dient te rapporteren aan de toezichthouder in het kader van het vaststellen van de starttarieven. Verder geldt dat de rapportageverplichting betrekking heeft op de verlener van de UPD, over de kostentoerekening bij de verbonden bedrijven binnen het PostNL concern –die veel van de UPD activiteiten uitvoeren- ontvangt OPTA thans alleen een accountantsverklaring. Dit neemt niet weg dat het de toezichthouder vrij staat om het kostentoerekeningssysteem op te vragen of nadere vragen te stellen rondom kostentoerekening. De wetgever heeft de Postwet in het najaar van 2012 gewijzigd, zodat de verlener van de UPD verplicht is om “de toerekening van de kosten van anderen [...] inzichtelijk [te maken] voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren.”

³⁴ In het kader van de beoordeling van tussentijdse tariefvoorstellen en –wijzigingen zijn door OPTA nog wel vragen gesteld over onderliggende kosten.

De termijn van vier maanden voor de besluitvorming over de starttarieven lijkt te kort om de kostentoerekening volledig te kunnen beoordelen. Deze termijn kan worden opgeschort, maar roept wel de vraag op welke mate van beoordeling door de wetgever bedoeld is. Hoewel de rol van de accountant nooit de wettelijke rol van de toezichthouder kan overnemen, is tot slot onduidelijk hoe deze twee rollen ten opzichte van elkaar moeten worden gezien.

In aanvulling op de hypothesen valt op dat de Postregeling geen rekening houdt met veranderingen in de postvolumes. De starttarieven worden gebaseerd op volumes van het jaar daarvoor en vervolgens is alleen inflatiecorrectie mogelijk.

Nu is gebleken dat de Postregeling ruimte laat om kosten op verschillende manieren toe te rekenen aan de UPD en overige diensten en niet geconcludeerd kan worden of de beoogde systematiek van het toezicht in de praktijk ook werkt, is relevant of - gegeven de kostenstructuur en de mate waarin de dominante kostenposten direct zijn toe te rekenen aan de universele postdienst - er eigenlijk wel mogelijkheden zijn voor verlener van de UPD om kosten op verschillende manieren toe te rekenen en of dit substantieel effect heeft op de UPD-kosten. Hoofdstuk 6 gaat hierop in.

Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze waarop regulering in andere sectoren is vormgegeven en of dit aanknopingspunten biedt voor een (verdere) optimalisatie van de Postregeling.

5 Benchmark: regulering in andere sectoren

5.1 Inleiding

Bij de evaluatie van de gestelde regels voor het bepalen van de tarieven en de procedure rondom vaststelling van de UPD-tarieven kan een onderzoek naar de wijze waarop de regulering is ingericht in vergelijkbare sectoren interessante informatie opleveren. Wij vullen het begrip “vergelijkbaarheid” nader in aan de hand van de volgende karakteristieken:

- Het gaat om een sector met een deels gereguleerd karakter, waarin ondernemingen actief zijn die zowel gereguleerd als niet-gereguleerde activiteiten uitvoeren.
- De betaalbaarheid van tarieven en het voorkomen van kruissubsidie zijn doelen van de reguleringsactiviteiten.
- Uit de eerste twee punten volgt dat er sprake is van een kostentoerekeningsvraagstuk.
- Er is sprake van sectorspecifiek toezicht, dus een toezichthouder die de specifieke taak heeft om toezicht te houden.
- Tot slot zijn de kenmerken en marktomstandigheden van de sector idealiter vergelijkbaar met de postsector.

Op basis van de criteria is in de benchmark opgenomen de regulering van de energie-netbeheerders, de drinkwaterbedrijven en (de luchtvaart gerelateerde activiteiten) van Schiphol. Als bijlage bij dit rapport is per sector een uitgebreid fact sheet over regulering toegevoegd. De vergelijking tussen sectoren wordt in onderstaande paragraaf weergegeven. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de betekenis van de uitkomsten van de benchmark op de UPD-regelgeving, rekening houdend met de overeenkomsten en verschillen tussen de sectoren zoals in onderstaande paragraaf beschreven.

5.2 Vergelijking tussen sectoren

De benchmark analyse richt zich op een aantal specifieke onderwerpen, zoals het reguleringssysteem en de bevoegdheden van de toezichthouder. Per onderwerp is hieronder uitgewerkt hoe hiermee in de verschillende sectoren wordt omgegaan. De vergelijking tussen sectoren wordt aan het einde van dit hoofdstuk in een tabel kort samengevat.

Kenmerken sector en reguleringsvorm

De overeenkomsten tussen de sectoren zijn in de inleiding weergegeven, tegelijkertijd zijn er ook verschillen in kenmerken van de sector, in regulering en in marktomstandigheden. De postsector – specifiek de UPD – is arbeidsintensief, een groot deel van de kosten betreffen loonkosten. De andere sectoren zijn kapitaalintensiever, vooral het energie-netbeheer en de drinkwatersector zijn door grootschalige investeringen in infrastructuur kapitaalintensief. Dit heeft effect voor de wijze van bepalen van het redelijk rendement (zie “bepalen redelijk rendement”) en de toerekening van kosten aan activiteiten. In geval van kapitaalintensieve sectoren is een groot deel van de kosten direct toe te rekenen aan activiteiten (bijvoorbeeld transport van energie of drinkwater), zeker als er geen sprake

is van infrastructuur die voor andere diensten wordt gebruikt. In geval van infrastructuur die gebruikt wordt voor verschillende diensten zoals in de postsector is de kostentoerekening minder eenduidig.

Een tweede verschil is vraag gerelateerd: de vraag naar UPD-postvervoer neemt sterk af, terwijl de vraag in andere sectoren stabiel is. Een derde verschil is dat er in de andere sectoren aan de afnemer kant sprake is van een concentratie van belangen bij een klein aantal partijen, waaronder VEMW (energie netbeheer, drinkwater) en KLM/Air France (luchtvaart). Deze concentratie van belangen zorgt voor onderhandelingsrelaties tussen aanbieders en afnemers, die in het UPD-gedeelte van de postmarkt zo niet bestaan.

Tot slot is een vierde verschil dat er in Nederland 8 energienetbeheerders actief zijn en 10 drinkwaterbedrijven. Dat biedt in de regulering mogelijkheden om prestaties van bedrijven via maatstafconcurrentie te vergelijken en daarmee de informatie asymmetrie tussen toezichthouder en bedrijven te verkleinen. Voor Schiphol en PostNL geldt dat er –al dan niet de facto– een landelijk monopolist is en deze vorm van prestatievergelijking via een internationale benchmark vormgegeven zou moeten worden, waarbij de mate van vergelijkbaarheid van prestaties dan een belangrijk vraagstuk is (gegeven verschillen tussen landen).

Regulering

De UPD-regulering is in de basis cost-plus regulering, de tarieven worden gebaseerd op de daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement. Basisprincipe van een cost-plus systeem is de doorberekening van alle gemaakte kosten, los van de vraag of de activiteiten op een efficiënte wijze worden verricht.

Deze reguleringsvorm is vergelijkbaar met de luchtvaartsector en de drinkwatersector, waarbij er nog wel sprake is van een verplichte benchmark van de efficiëntie van de drinkwaterbedrijven. Het is wel aan de bedrijven hoe om te gaan met de uitkomsten van de benchmark. De energienetbeheerders worden niet gereguleerd op basis van daadwerkelijke, maar op basis van efficiënte kosten. Het reguleringssysteem is gebaseerd op maatstafconcurrentie, waarbij prestaties van netbeheerders met elkaar worden vergeleken. De gemiddelde prestatie van alle netbeheerders is daarbij het uitgangspunt. Netbeheerders die beter presteren dan gemiddeld maken een rendement dat hoger is dan het “redelijke rendement” (WACC), bedrijven die minder presteren maken een lager rendement.

Bepalen redelijk rendement

In UPD-regulering wordt het redelijk rendement gedefinieerd gebruik makend van Return on Sales (redelijk rendement over de omzet), terwijl in benchmarksectoren de WACC (redelijk rendement over geïnvesteerd kapitaal) wordt gehanteerd. De hoogte van de WACC wordt bepaald op basis van het rendement dat investeerders eisen voor beleggingen in bedrijven met een vergelijkbaar risicoprofiel.

Vaststellen kosten en volumeniveaus

Voor wat betreft de wijze van vaststellen van kosten en volumeniveaus worden twee methodieken gehanteerd. In de post- en energiesector worden deze parameters als startpunt voor de tarieven in de

“price cap periode” (post) en “reguleringsperiode” (energie netbeheer) gebaseerd op de waarden in jaar t-1, terwijl in drinkwater en luchtvaartregulering tarieven jaarlijks worden bepaald op basis van prognoses van kosten en volumes in het komende jaar.

Regels kostenbepaling

Ten aanzien van kostenbepaling onderscheiden we algemene en specifieke regels ten aanzien van kostentoerekening en kostenbepaling. Onder *algemene regels* verstaan we boekhoudkundige beginselen (zoals toerekenings- en voorzichtigheidsbeginsel, bestendige gedragslijn) die van toepassing worden verklaard en opgestelde regels voor kostenallocatie. *Specifieke regels* hebben betrekking op individuele elementen in de kostentoerekening, bijvoorbeeld over wijze van waarden van een actief/activa, het voorschrijven van afschrijvingstermijnen of het voor vergoeding uitsluiten van individuele kostenposten.

In de regulering van *Schiphol* is sprake van zowel algemene als specifieke regels. De wet bevat eisen inzake kostentoerekening:

- De integraliteitseis: alle kosten van productiemiddelen die voor luchtvaartactiviteiten worden gemaakt, worden daadwerkelijk daaraan toegerekend; deze toerekening vindt plaats volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes.
- De proportionaliteitseis: bij toepassing van het toerekeningssysteem worden de kosten van gemeenschappelijke productiemiddelen toegerekend naar de mate waarin zij daadwerkelijk voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt.
- De marktconformiteitseis: voor een belangrijk deel nader uitgewerkt doordat wordt bepaald dat voor de materiële vaste activa die voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt de maatstaf van historische kostprijs geldt.

Ten aanzien van kostentoerekening aan de luchtvaartactiviteiten van Schiphol worden verdeelsleutels gehanteerd waarbij geldt: dat i) de kosten rechtstreeks of indien dit niet mogelijk is zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend met verdeelsleutels die zijn gebaseerd op de desbetreffende *activiteiten* en ii) dat de kosten die op grond van i) niet kunnen worden toegerekend aan een activiteit proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de kosten van de luchtvaartactiviteiten in de totale kosten. Tevens is een aantal specifieke kostenregels van toepassing. De activa worden op basis van historische kostprijs gewaardeerd. Goodwill wordt niet inbegrepen in de materiële vaste activa. Er wordt door de Minister een WACC vastgesteld.

Schiphol moet in de boekhouding een scheiding voeren tussen enerzijds de luchtvaartactiviteiten (zoals starten en landen van vliegtuigen, afhandeling en beveiliging van passagiers) en anderzijds niet-luchtvaartactiviteiten (waaronder inkomsten uit winkels, parkeren en vastgoed). Voor de luchtvaartactiviteiten gelden ingevolge de wet verplichtingen ten aanzien van de totstandkoming en berekening van tarieven en voorwaarden en het voeren van een afzonderlijke administratie binnen de boekhouding, alsmede voor het opstellen van een financiële verantwoording.

De drinkwaterregelgeving stelt een aantal specifieke eisen aan de wijze waarop de drinkwatertarieven worden bepaald, onder meer dat de activawaardering op basis van historische kosten plaatsvindt. Er zijn in de wetgeving algemene regels opgenomen rondom kostenallocatie.

In de praktijk hanteren de drinkwaterbedrijven het protocol prestatie drinkwatersector, waarin ook regels rondom kostenallocatie zijn opgenomen.

Vanuit het verleden maakten de energie netbeheerders (elektriciteit en gas) deel uit van een concern waar ook de marktactiviteiten zoals productie- en levering van energie plaatsvonden. De Won (wet onafhankelijk netbeheer) vereiste een splitsing van de netwerk- en marktactiviteiten, met het voorkomen van kruissubsidie tussen monopolie- en concurrerende activiteiten als een belangrijk argument voor splitsing³⁵. Netbeheerders Stedin (onderdeel van Eneco) en Delta Netwerkbedrijf (onderdeel van Delta) maken nog deel uit van een energiebedrijf, voor de andere netbeheerders geldt dat deze als gevolg van splitsing en verkoop van marktactiviteiten aan buitenlandse energiebedrijven onderdeel zijn van een netwerkbedrijf. De marktactiviteiten van dit netwerkbedrijf zijn wettelijk beperkt.

In het geval van energienetbeheer zijn door de NMa accountingregels (RAR) opgesteld met als doel om prestaties van netbeheerders met elkaar te kunnen vergelijken en de administratieve last te beperken voor een netbeheerder. De netbeheerder dient financieel te rapporteren over zijn gereguleerde taken op gebied van netbeheer. De RAR omvat algemene regels/grondslagen voor kostentoerekening (zie bijlage), specifieke regels voor activawaardering en afschrijvingen en het bepalen van operationele kosten en opbrengsten. Daarbij wordt “door de constructie heen gekeken”, indien bijvoorbeeld activa waren ondergebracht bij een andere entiteit dan de netbeheerder, werden de afschrijvingskosten van de netbeheerder toch gerapporteerd alsof ze bij de netbeheerder waren ondergebracht. De netbeheerders rapporteren jaarlijks op basis van deze accountingregels, met een vrij gedetailleerd detailniveau.

Procedure tariefbepaling

De procedure in de luchtvaart beslaat in totaal 6 maanden. Schiphol publiceert een tariefvoorstel. Binnen vier weken na de dag waarop voorstel is gepubliceerd, kunnen gebruikers hun zienswijze omtrent het voorstel voor tarieven en voorwaarden schriftelijk kenbaar maken. Schiphol stelt vervolgens de tarieven vast. Gebruikers kunnen binnen 1 maand na vaststelling van de tarieven een klacht indienen bij de NMa. De NMa heeft 3 maanden om de klacht te beoordelen, eventueel te verlengen met 2 maanden.

Kortweg is de systematiek bij energienetbeheer dat de netbeheerder jaarlijks voor 31 oktober een tariefvoorstel indient, de NMa de markt consulteert en – indien nodig – vragen stelt, de netbeheerder het voorstel aanpast en de NMa in december de tarieven jaarlijks vaststelt. Indien een netbeheerder het voorstel niet binnen de termijn opstuurt stelt de NMa de tarieven uit eigen beweging vast. Afnemers en netbeheerder kunnen in bezwaar en beroep.

De tariefsystematiek ter vaststelling van tarieven is in de drinkwatersector niet eenduidig vastgelegd.

³⁵ De Won is door de rechter vernietigd, er loopt een juridische procedure bij het Europees Hof.

Bevoegdheden toezichthouder

In de benchmark betrokken sectoren energienetbeheer en luchtvaart is sprake van een toezichthouder met meer bevoegdheden in vergelijking met de UPD-regulering. De toezichthouder keurt het kostentoerekeningsstelsel goed of stelt (gedetailleerde) regels vast op basis waarvan de kosten door de gereguleerde bedrijven worden vastgesteld, heeft bevoegdheden om tarieven vast te stellen of in geval van klachten de tariefhoogte te beoordelen en bepaalt – in geval van energienetbeheer – de hoogte van de WACC.

Tabel 6 overzicht regulering sectoren

	Post	Energie	Drinkwater	Luchtvaart
Reguleringsstelsel	Cost-plus	Efficiënte kosten worden vergoed.	Cost-plus	Cost-plus
Kenmerken sector	Arbeidsintensief, dalende volumes, veel afnemers	Kapitaalintensief, stabiele volumes, veel afnemers, sterke belangen-behartiging afnemers	Kapitaalintensief, stabiele volumes, veel afnemers, redelijke belangen-behartiging	Kapitaalintensief, beperkt variërende volumes, beperkt aantal afnemers, sterke belangen-behartiging afnemers
Redelijk rendement: WACC vs ROS	10% ROS Vastgelegd in Postregeling, onbepaalde tijd	6,2% WACC (reëel) Vastgesteld door toezichthouder voor 3 jaar	6% WACC (reëel) Vastgesteld door Minister I&M voor 2 jaar	Systematiek vastgelegd in regelgeving, Schiphol bepaalt WACC op basis van deze systematiek.
Reguleringsperiode en wijze van vaststellen kosten en volumeparameters	Na 4 jaar herijking tarieven o.b.v. kosten en volumes in jaar t-1. Gedurende 4 jaar tarieven aanpassen binnen de jaarlijkse tariefruimte (CPI).	Na 3 jaar herijken tarieven o.b.v. efficiëntiemeting (meting gebaseerd op kosten en output jaar t-1) energienetbeheerders. Gedurende 3 jaar tarieven aanpassen o.b.v. jaarlijkse inflatiecorrectie en x-factor.	Jaarlijkse herijking o.b.v. prognoses kosten en volumes. WACC tweejaarlijkse vastgesteld (zie boven)	Jaarlijkse herijking, gebaseerd op een prognose van volumens en kosten (met inachtneming kostentoerekeningsstelsel), en maximum WACC (zie boven). Kostentoerekeningsstelsel goedgekeurd door NMa voor maximaal 5 jaar.
Bevoegdheden toezichthouder	Vaststellen starttarieven, Beoordelen tariefwijzigingen	Vaststellen tarieven, vaststellen WACC, regels kostenbepaling (zie onder)	Toets of jaarlijks tariefvoorstel voldoet aan wet.	Goedkeuren kostentoerekeningsstelsel. Klachten afnemers op tarieven beoordelen.
Procedure tariefbepaling	Procedure starttarieven beslaat 4 maanden. Procedure tariefwijziging 6	Procedure jaarlijkse tariefvaststelling beslaat 2 maanden. Netbeheerder dient voorstel in,	Niet eenduidig vastgelegd	Procedure beslaat in totaal 6 maanden. Schiphol publiceert tarieven na consultatie afnemers. NMa

	weken, met 1 mogelijkheid OPTA om te verzoeken om nadere toelichting. OPTA heeft 2 weken om voorstel PostNL te beoordelen.	NMA consulteert markt, netbeheerder past voorstel aan (eventueel vaker) en NMA stelt tarieven vast. Bezwaar en beroep mogelijk		beoordeelt klachten.
Regels kostenallocatie	Algemene regels kostentoerekening	Algemene regels kostentoerekening en specifieke regels kostenbepaling	Specifieke regels kostenbepaling	Algemene regels kostentoerekening en specifieke regels kostenbepaling

5.3 Beantwoording hypothese

De te toetsen hypothese is: regulering in andere sectoren biedt aanknopingspunten voor een (verdere) optimalisatie van de Postregeling.

Het antwoord op deze hypothese is: slechts ten dele. De benchmark biedt inzicht in verschillen die goed te verklaren zijn door de specifieke kenmerken van de sectoren en op dat vlak biedt de benchmark geen aanknopingspunt voor optimalisatie van de Postregeling. Tegelijkertijd biedt de benchmark wel inspiratie voor optimalisatie van de Postregeling. Zonder de gekozen regulering in andere sectoren tot norm te willen verheffen, valt wel een aantal zaken op. In deze paragraaf gaan we hier verder op in.

Er zijn enkele verschillen die goed te verklaren zijn door de specifieke kenmerken van de sectoren en die daarmee *geen* aanknopingspunt bieden voor optimalisatie van de Postregeling.

- Een juridische scheiding tussen gereguleerde activiteiten en marktactiviteiten zoals door de wetgever voorgenomen in de energiesector is niet voor de hand liggend voor de postsector. Daar waar in de energiesector de gereguleerde en marktactiviteiten niet of zeer beperkt gebruik maken van dezelfde infrastructuur, geldt voor de post het tegenovergestelde. De UPD en niet UPD-dienstverlening maken (deels) gebruik van hetzelfde netwerk, waardoor synergievoordelen worden gerealiseerd. Een juridische scheiding resulterend in een stand alone UPD-bedrijf met eigen netwerk beperkt mogelijkheden tot kruissubsidiëring, maar doet ook synergievoordelen teniet en draagt daarmee niet bij aan betaalbare tarieven.
- De vraag naar UPD-postvervoer neemt sterk af, terwijl de vraag in andere sectoren stabiel is of stijgt (luchtvaart). Aan de hand van de benchmark kunnen geen best practises bepaald worden hoe in de regulering om te gaan met sterk veranderende omstandigheden. Los hiervan kan overigens wel worden geconstateerd dat de reguleringssystemen in andere sectoren meer mogelijkheden bieden om aannames in de regulering aan te passen. Enerzijds zien we dat de lengte van de price cap periode of reguleringsperiode in andere sectoren korter is. Anderzijds worden de tarieven niet in alle sectoren op basis van jaar t-1 vastgesteld, maar ook op basis van prognoses (op jaarlijkse basis). Dit zijn alternatieve mogelijkheden die in een sterk veranderende postomgeving overwogen kunnen worden.

- In de Postregeling is gekozen voor het hanteren van de RoS als maatstaf voor het redelijk rendement³⁶. Achtergrond daarbij is dat de dienstverlening in geval van post een arbeidsintensief proces is, een groot deel van de kosten betreffen loonkosten. De in de benchmark betrokken sectoren zijn kapitaalintensiever, zodat het gebruik van de WACC meer voor de hand ligt.

Er zijn echter ook verschillen die goed te verklaren zijn door de specifieke kenmerken van de sectoren, maar die toch *wel* aanknopingspunten bieden voor optimalisatie van de Postregeling.

Bevoegdheden toezichthouder

In de bij de benchmark betrokken sectoren energienetbeheer en luchtvaart is er sprake van een toezichthouder met meer bevoegdheden in vergelijking met de UPD-regulering. In het oog springend: de toezichthouder keurt in andere sectoren het kostentoerekeningsstelsel goed of stelt (gedetailleerde) regels vast op basis waarvan de kosten door de gereguleerde bedrijven worden vastgesteld. Aangezien de UPD en niet-UPD-dienstverlening arbeidsintensief is en (deels) gebruik maakt van hetzelfde netwerk, is de inrichting van het kostentoerekeningsstelsel – meer nog dan in andere sectoren – zeer bepalend voor de uiteindelijke hoogte van de kosten. Voor effectief toezicht is het dan van belang dat de toezichthouder op dit punt (de inrichting van het kostentoerekeningsstelsel) bevoegdheden heeft.

In de postsector worden de belangen van afnemers nauwelijks door belangenorganisaties behartigd, het is primair aan OPTA om de belangen van de afnemer te beschermen. In andere sectoren valt op dat partijen als VEMW (belangenbehartiger grootzakelijke afnemers energie en water) en Air France/KLM de belangen van (een deel van) de afnemers behartigen en daarmee een tegenwicht vormen voor de gereguleerde onderneming. Dit tegenwicht door afnemers ontbreekt in de postsector.

Financiële verantwoording

Optimalisatie van de Postregeling is mogelijk door conform de regulering van Schiphol een boekhoudkundige scheiding in te voeren tussen de operationele uitvoering van UPD en niet-UPD-activiteiten, waarbij de volledige boekhouding en financiële verantwoording op het niveau van de UPD wordt afgelegd, en dus op het niveau van de UPD-dienstverlener niet slechts inkoopkosten bij verbonden bedrijven gerapporteerd worden. Het uitgangspunt van “door de constructie heen kijken” wordt dan toegepast. Hierdoor ontstaat gedetailleerder inzicht in de UPD-kosten, ongeacht welke entiteit binnen de PostNL holding deze kosten maakt.

Kostenbepaling

Optimalisatie van de Postregeling is mogelijk door het redelijk rendement op basis van een transparante systematiek voor een bepaalde periode vast te stellen en eens in de 2 a 3 jaar te

³⁶ Ecorys (2010)

actualiseren. Opvallend is dat het redelijk rendement in andere sectoren voor een bepaalde periode is vastgesteld en transparant is op basis van welke methode het redelijk rendement wordt bepaald en hoe hoog het redelijk rendement is. Aangezien wijzigingen in het risicoprofiel van de activiteiten en veranderingen in financiële markten effect hebben op de hoogte van het redelijk rendement, ligt het voor de hand om het redelijk rendement in lagere regelgeving op basis van een transparante systematiek voor een bepaalde periode vast te stellen en eens in de 2 a 3 jaar te actualiseren.

Tariefbepaling

De in de regeling opgenomen termijn voor (beoordeling van) tariefaanpassingen is in vergelijking met andere sectoren erg krap. Meer procedureel kan de toezichthouder slechts eenmaal een verzoek doen tot nadere onderbouwing. De Postregeling voorziet namelijk niet in de mogelijkheid om te verzoeken tot nadere onderbouwing indien de verkregen antwoorden naar het oordeel van de toezichthouder nog onvoldoende duidelijk zijn. een dergelijke mogelijkheid is wel wenselijk.

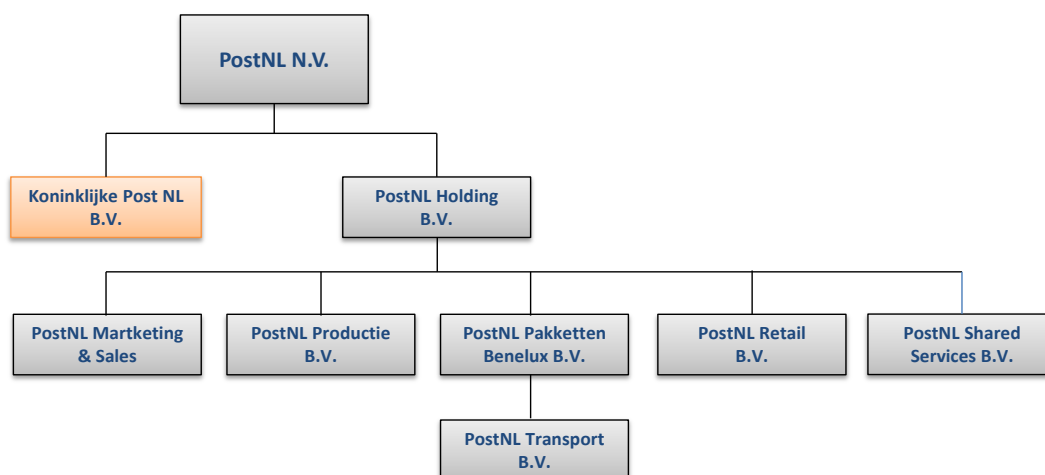
6 De kostentoerekening bij PostNL

6.1 Organisatorische inrichting PostNL

Om de kostentoerekeningssystematiek van PostNL goed te kunnen beschrijven, is het nodig om in eerste instantie de organisatorische inrichting binnen het bedrijf te doorgronden. Daarbij is vooral belangrijk dat niet PostNL als geheel is aangewezen als UPD-dienstverlener, maar de Koninklijke PostNL B.V., één van de groepsmaatschappijen binnen het concern. In dit hoofdstuk wordt naar de Koninklijke PostNL B.V. verwezen als "PostNL" c.q. de UPD-dienstverlener, terwijl naar het concern wordt verwezen als "PostNL N.V." c.q. "het PostNL concern".

De inrichting van een concern in meerdere groepsmaatschappijen volgt bedrijfseconomische logica: zo is specialisatie mogelijk, bijvoorbeeld op deelmarkten zoals pakketten en brieven. De verschillende BV's zijn groepsmaatschappijen binnen het concern, zijn verantwoordelijk voor hun eigen deelmarkt en werken met elkaar samen op basis van zakelijke contracten. De volgende afbeelding bevat een vereenvoudigde weergave van de organisatorische indeling van PostNL N.V.:

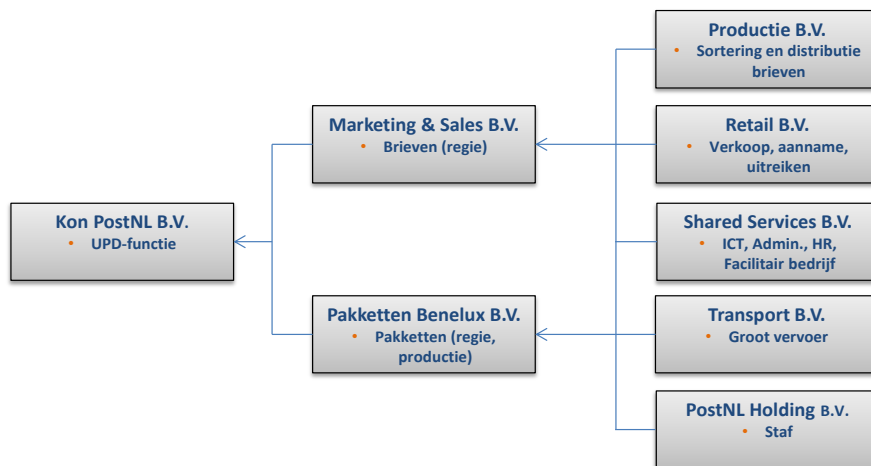
Figuur 5 Organisatorische indeling PostNL N.V.



PostNL voert, hoewel aangewezen als UPD-dienstverlener, zelf geen operationele UPD-activiteiten uit. In de praktijk zijn de (meeste) activiteiten uitbesteed aan PostNL Marketing & Sales (hierna: M&S) voor wat betreft briefpostvervoer en PostNL Pakketten Benelux B.V. (hierna: PNP) voor wat betreft pakketpostvervoer. Beiden zetten voor het uitvoeren van de UPD- en andere activiteiten ook andere groepsmaatschappijen binnen het concern in en kopen diensten in buiten het concern.

M&S koopt bijvoorbeeld diensten in bij de Productie B.V., welke is gespecialiseerd in het proces rondom sorteren en distribueren van post. Bij PostNL Holding BV worden de stafdiensten ingekocht en bij Shared Services BV worden ICT-, administratieve-, HR- en facilitaire diensten ingekocht. De voor de processen relevante bedrijfsmiddelen en de betrokken medewerkers zijn in de BV's ondergebracht.

Figuur 6 Uitvoering UPD activiteiten binnen het PostNL concern



De kosten die in de UPD terechtkomen worden dus in feite binnen het gehele concern van PostNL gemaakt. In de volgende hoofdstukken wordt het “spoor van het geld” gevolgd: eerst wordt de kostentoerekeningssystematiek binnen het PostNL concern beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanrekening van M&S en PNP aan PostNL. Daarna wordt de kostentoerekening binnen PostNL beschreven. Tenslotte wordt ingegaan op de financiële resultaten van de UPD.

6.2 Kostentoerekening binnen PostNL concern

6.2.1 Achtergrond kostentoerekeningsstelsel

Als toelichting en achtergrond bij het kostentoerekeningssysteem geeft PostNL aan dat kostentoerekening noodzakelijk is uit bedrijfseconomisch oogpunt als ook vanuit regelgeving. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is kostentoerekening nodig om te komen tot optimale product- en prijsstrategie, om de kosten van de totale postketen te optimaliseren en om te komen tot financiële verslaggeving (planning & control). Qua regelgeving zijn zowel de Postwet en onderliggende regelgeving (zoals de Postregeling) als de Mededingingswet relevant.

PostNL maakt een onderscheid tussen *verkeersafhankelijke* en *verkeersonafhankelijke* kosten.

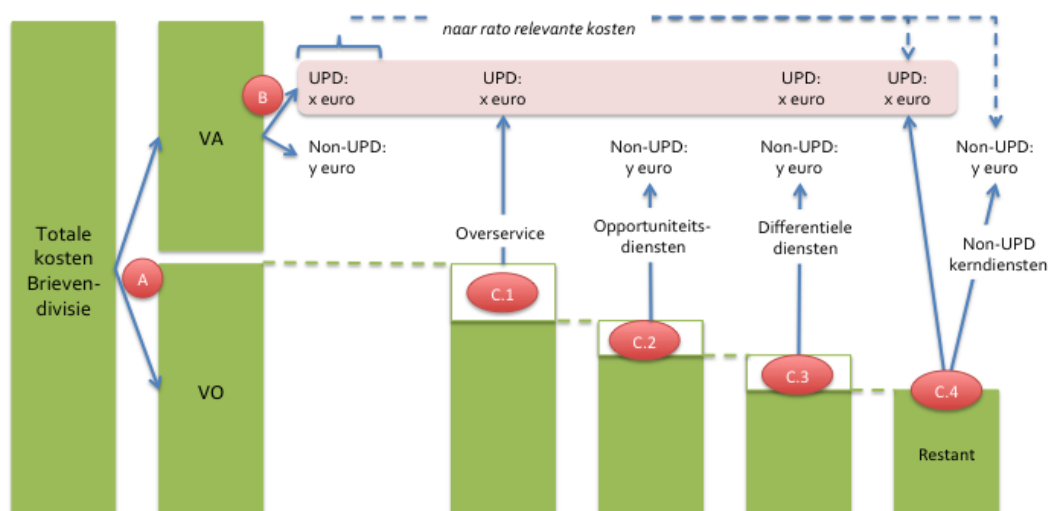
- Verkeersafhankelijke kosten worden gedreven door volume. Ze zijn nagenoeg gelijk aan de incrementele kosten, dus de additionele kosten die gemaakt worden om een additioneel poststuk te verwerken. Bedrijfseconomisch is belangrijk dat de prijs die in de markt voor een product kan worden gevraagd hoger is dan de verkeersafhankelijke kosten. Als de prijs namelijk wel lager zou zijn, zou met elke additionele verkoop een verlies worden gemaakt. Ook vanuit het oogpunt van de Mededingingswet en voor de interne aanrekeningssystematiek is de hoogte van de verkeersafhankelijke kosten van belang.
- Verkeersonafhankelijke kosten worden daarentegen niet gedreven door het volume. Een voorbeeld hiervoor zijn overheadkosten: er ontstaan geen extra kosten als 80.001 poststukken verwerkt worden ten opzichte van 80.000 poststukken.

De verplichtingen die voortvloeien uit de Postwet en Postregeling maken dat er een noodzaak ontstaat om de totale kosten van de UPD te bepalen, dus zowel de met de UPD gepaard gaande verkeersafhankelijke als de verkeersonafhankelijke kosten. Aangezien UPD-diensten en overige diensten gebruik maken van dezelfde logistieke keten (zie onder), dienen de (verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke) kosten van de gezamenlijke infrastructuur te worden gealloceerd naar UPD en niet-UPD. In de volgende paragraaf gaan we in op deze kostenallocatie.

6.2.2 Het kostentoerekeningssysteem

De totale kosten worden door PostNL in eerste instantie verdeeld in verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten. Vervolgens worden de kosten toegerekend aan de UPD-diensten en de niet-UPD-diensten. In dit hoofdstuk gaan we in op de analysestappen die binnen het PostNL concern gevolgd worden. Per toerekeningsstap wordt het resultaat van de toerekening genoemd, waarbij we gebruik maken van de cijfers die PostNL voor het jaar 2011 heeft aangeleverd. De volgende toelichting betreft het brievengedeelte van de UPD. Voor het pakketgedeelte geldt dat het desbetreffende bedrijf alle kosten rechtstreeks toerekent; er is sprake van slechts één servicekader, zodat er alleen maar kerndiensten zijn.

Figuur 7 Overzicht kostentoerekeningssysteem



Stap A: Bepalen van verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten

De methode van kostentoerekening start met de berekening van verkeersafhankelijke kosten. Hiervoor heeft het PostNL concern een "activity based costing" (ABC) model ontwikkeld, waarin elke stap uit de logistieke keten volgens het kostenveroorzakingsprincipe is nagebouwd. Eerst wordt per activiteit in de keten de directe en indirecte kosten bepaald. Dit wordt gedaan door onder meer het:

- Vaststellen van benodigde personele capaciteit per competentieprofiel per processtap met behulp van procesmodellering op basis van procesanalyses

- Bepalen van bijbehorende directe personele kosten aan de hand van relevante salarisschalen en standaarden voor personeelsgerelateerde kosten
- Vaststellen van benodigde productiemiddelen per processtap met behulp van voornoemde procesanalyses
- Bepalen van bijbehorende directe kosten van productiemiddelen (zoals vervoer)
- Bepalen van indirecte operationele kosten per categorie per activiteit aan de hand van de normering voor de indirecte kosten die besloten ligt in de procesanalyses

Resultaat van deze analyse is de gebudgetteerde directe en indirecte operationele kosten per kostencategorie en per activiteit. De kostencategorieën dekken alle operationele kosten van het 'geïntegreerde bedrijf' af en betreffen op hoofdlijnen personele kosten, kosten van inkoop, afschrijvingen, en overige operationele kosten inclusief doorbelaste hoofdkantoorkosten en managementfee.

Door modellering via het ABC-model wordt bepaald welke kosten veranderen als gevolg van variatie van volumes in het netwerk. Op basis van de verhouding tussen volumeverandering en kostenverandering wordt bepaald welke kosten verkeersafhankelijk zijn. De overige kosten zijn verkeersonafhankelijk. Bijvoorbeeld: indien de verhoging van het volume met 10% in het stroommodel leidt tot een kostenstijging van 4%, dan zijn 40% van de kosten verkeersafhankelijk en de overige 60% verkeersonafhankelijk.

Resultaat: [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].

Stap B: Toerekening van de verkeersafhankelijke kosten

Aangezien de verkeersafhankelijke kosten "meebewegen" met het volume, is een toerekening per product redelijk eenvoudig mogelijk. Als uitkomst van het ABC-model zijn de kosten per stuk per deelproces bekend. Een meting van het volume maakt het mogelijk om de totale kosten per product te berekenen, en dus toe te rekenen aan het desbetreffende product.

Resultaat: [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].

Stap C: Toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten

Bij de allocatie van verkeersonafhankelijke kosten aan de UPD en de niet-UPD-diensten is het van belang dat PostNL verschillende typen diensten onderscheidt die volgens PostNL elk op een andere manier de dimensionering van het netwerk bepalen. De volgende tabel geeft een overzicht over de diensten die door PostNL worden onderscheiden:

Tabel 7 diensten PostNL

Dienst	Producten en diensten	Vereisten proces
Niet-UPD kerndienst	Tijd kritische post die niet onder UPD valt - partijenpost, - partijen aangetekend	Bepalend voor structuur systeem van voortbrenging

UPD kerndienst	Tijd kritische post met enkelstukstarief (postzegel/frankeermachine) - Losse post - Aangetekende post - Internationale post (incl. partijenpost) - Specifieke UPD diensten	Zie boven + gaan qua wettelijke vereiste uit boven wat op bedrijfseconomische overwegingen noodzakelijk is (overservice)
Opportunitiedienst	Niet tijd kritische partijenpost (niet 24-uurs) - Bulk mail niet tijd kritisch - Periodieken - Overig niet tijd kritisch	Gebruiken systeem voortbrenging dat is opgezet voor kerndiensten. Relatief groot in omvang en bepalen hierdoor mede de kosten
Differentiële diensten	Buitengewone activiteiten (geen postvervoersdiensten): - Ongeadresseerde verspreiding - Services (halen/brengen) - Verbijzonderde activiteiten (bijvoorbeeld Collect Club)	Beïnvloeden niet de structuur van het systeem, veroorzaken alleen de aanvullende kosten die anders niet zouden zijn gemaakt.

De toerekening van verkeersonafhankelijke kosten wordt, evenals de toerekening van de verkeersafhankelijke kosten, gedaan op basis van causaliteit. Hierbij heeft PostNL vier hoofdregels vastgesteld:

1. *Stap C.1:* aan de UPD worden kosten toegerekend die zonder de UPD-verplichting niet zouden worden gemaakt. Dat betreft enerzijds het effect van de niet terugvorderbare BTW, en anderzijds de aan overservice gerelateerde kosten. Overservice is in de definitie van PostNL diensten die vanuit bedrijfseconomisch oogpunt niet geleverd zouden worden, maar die wettelijk wel verplicht zijn. Concreet gaat het om de 6-daagse bezorging van post (bedrijfseconomisch zou men voor 5-daagse bezorging kiezen, zodat de maandagsbezorging als overservice wordt aangemerkt³⁷), de verplichting tot het voeren van een zeer dicht brievenbusnetwerk (bedrijfseconomisch zou men voor een geoptimaliseerd collectiesysteem met minder brievenbussen kiezen, zodat enkele duizend brievenbussen worden aangemerkt als overservice) en de verplichting tot het beschikken over een zowel qua locatie als qua assortiment zeer omvangrijk netwerk van postvestigingen (bedrijfseconomisch zou men voor minder vestigingen kiezen, zodat enkele honderd vestigingen worden aangemerkt als overservice).

Resultaat: [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].

2. *Stap C.2:* aan opportunitiediensten worden verkeersonafhankelijke kosten toegerekend op basis van een "stand-alone" postbedrijf. Daarbij wordt berekend tegen welke kosten deze diensten door een (fictieve) marktconforme zelfstandige partij aangeboden zouden kunnen worden. Deze methodiek houdt rekening met het feit dat de specificaties van het

³⁷ Op de maandag wordt ook enkel UPD post bezorgt.

productieproces van PostNL vrijwel geheel door kerndiensten (tijd kritische post) bepaald worden. Een op opportuniteitsdiensten geënt productieproces zou er volgens PostNL fundamenteel anders uitzien dan het huidige, op kerndiensten gerichte productieproces.

Resultaat: [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].

3. *Stap C.3:* aan differentiële producten worden alleen verkeersonafhankelijke kosten toegerekend die door deze producten worden veroorzaakt. Dit zijn (1) kosten die na het wegnemen van deze diensten zouden wegvallen; (2) aanschafkosten die zijn gedaan naar aanleiding van deze producten; en (3) kosten voor productiefactoren die zijn gedaan naar aanleiding van deze producten.

Resultaat: [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].³⁸

4. *Stap C.4:* na het doorlopen van de eerste drie stappen resteert een bedrag aan gemeenschappelijke kosten. De toerekening hiervan aan de UPD-kerndiensten en de niet-UPD-kerndiensten geschiedt naar rato van alle relevante eerder rechtstreeks toegerekende verkeersafhankelijke kosten (van de kerndiensten).

Resultaat: [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].

6.2.3 Samenvatting resultaten

Het in de vorige paragraaf beschreven kostentoerekeningsstelsel leidt tot onderstaande kostenverdeling over de verschillende diensten.

Figuur 8 Kostenverdeling postdiensten

[AFBEELDING MET BEDRIJFSVERTROUWELIJKE GEGEVENS
VERWIJDERD IN OPENBARE VERSIE]

In de tabel zijn naast de kosten ook de door PostNL aangegeven postvolumes per dienstencategorie, de omzet en de marge per dienstencategorie opgenomen.

Tabel 8 Financiële karakteristieken postdiensten

[TABEL MET BEDRIJFSVERTROUWELIJKE GEGEVENS
VERWIJDERD IN OPENBARE VERSIE]

Tussen 80% en 90% van de totale kosten worden toegerekend met behulp van de uitkomsten van het ABC-model. De hierboven beschreven "watervalssystematiek" heeft betrekking op het overige deel van de kosten. In het kader van de scope van het onderzoek is niet gekeken naar de achterliggende assumpties van het ABC-model. Deze assumpties en andere aspecten in het kostentoerekeningssysteem maken geen deel uit van de financiële verantwoording door de verlener van de UPD op basis van artikel 11 van de Postregeling.³⁹

³⁸ [BEDRIJFSVERTROUWELIJK].

³⁹ De postregeling biedt OPTA wel de mogelijkheid om vragen over de kostentoerekening te stellen.

6.3 Aanrekenprincipes

In de voorgaande paragraaf is beschreven dat binnen het PostNL concern onderscheid wordt gemaakt in verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten en dat deze kosten gealloceerd worden aan UPD en niet-UPD-diensten. Op basis hiervan wordt de hoogte van de kosten bepaald. Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop deze kosten worden doorberekend aan de UPD-dienstverlener en wat daarbij de gehanteerde aanrekenprincipes zijn.

Zoals eerder aangegeven laat PostNL een groot deel van de werkzaamheden uitvoeren door groepsmaatschappijen M&S en PNP. De specifieke activiteiten die de groepsmaatschappijen leveren en de vereiste kwaliteit en service levels zijn contractueel vastgelegd. Het betreft meerjarige contracten, waarbij de tarieven voor dienstverlening voor meerdere jaren zijn overeengekomen. De tarieven worden gebaseerd op de algemeen geldende aanrekenprincipes binnen het concern. Bij het vaststellen van de hoogte van de vergoedingen tussen groepsmaatschappijen zijn “principles for related party transactions” vastgesteld, waarin het “arm’s length” principe uitgangspunt is. De hoogte van de vergoedingen tussen groepsmaatschappijen wordt gebaseerd op de vergoeding die op de markt zou worden betaald voor een vergelijkbare dienst of – als er geen markt is – de kosten van de leverancier voor de dienstverlening.

Bij het bepalen van de kosten wordt – zoals in de vorige alinea beschreven – rekening gehouden met de *verwachte kostenontwikkeling* van de leverancier van diensten. Als de werkelijke kostenontwikkeling van de leverancier afwijkt van de verwachte ontwikkeling, worden de tarieven niet aangepast⁴⁰. De vergoeding voor het vervoer van brieven bestaat uit een vaste vergoeding en een vergoeding per brief. De vergoeding voor het vervoer van niet-brieven bestaat uitsluitend uit een vergoeding per vervoerd stuk. Daaruit volgt: als de werkelijke volumeontwikkeling afwijkt van prognoses, dan leidt dit bij de niet-brieven “een-op-een” tot een lagere vergoeding. Bij brieven leidt het slechts gedeeltelijk tot een lagere vergoeding, aangezien er ook sprake is van een vaste component.

In de vergoeding hanteren de leveranciers een risicopremie van 1-3% vanwege de risico’s die leveranciers lopen dat de werkelijke kostenontwikkeling ongunstiger uitvalt dan zoals verwacht bij het opstellen van de contracten en vergoedingen. In geval van significante onvoorziene omstandigheden (“material adverse change” ofwel MAC clause) die niet in de beïnvloedingssfeer liggen van de leverancier bestaat de mogelijkheid om de overeengekomen vergoeding aan te passen.

6.4 Toerekening kosten en opbrengsten PostNL b.v.

De aan de UPD toegerekende opbrengsten worden op productniveau vastgelegd. Dit leidt volgens PostNL tot een eenduidige toerekening van de opbrengsten aan de UPD en de twee categorieën poststukken binnen de UPD. Voor wat betreft de kosten zijn er binnen PostNL drie toerekeningsmogelijkheden: (a) volledig UPD, (b) gedeeld tussen UPD en niet-UPD, of (c) volledig niet-UPD. De volgende tabel bevat een overzicht van de verschillende categorieën.

Tabel 9 relatieve omvang kostencategorieën voor UPD kosten

⁴⁰ Externe prijseffecten zoals inflatie en als gevolg van cao afspraken mogen wel door de leverancier worden doorberekend.

	Kostencategorie	Omvang in miljoen euro (in % totale kosten)	Toerekening aan UPD
a)	Vergoeding aan M&S en PNP	[BEDRIJFSVERTROUWELIJK]	Rechtstreeks toerekenbaar, volledig UPD
a)	Eindkosten (buitenlandse postorganisaties)		Rechtstreeks toerekenbaar, volledig UPD
c)	Vergoeding beheer postcode gerelateerde gegevens		Niet aan UPD toegerekend
c)	Kostenvergoeding verzamelmarkt		Niet aan UPD toegerekend
b)	Afschrijvingen straatbrievenbussen		Deels UPD
a)	Overige kosten: niet terugvorderbare BTW vanwege BTW-vrijgestelde UPD-omzet		Rechtstreeks. Volledig UPD
b)	Overige kosten: personele lasten PostNL en inactieven,		Deels UPD
b)	Overige kosten: royalty fee en management fee		Deels UPD
	Overige kosten: niet-UPD restpost		

Ad a)

De meeste kosten worden naar aard en herkomst toegerekend; dit betekent in de praktijk dat de (meeste) kosten die ontstaan uit de aanrekening van M&S worden toegerekend aan het brievenmandje binnen de UPD. De (meeste) kosten die ontstaan uit de aanrekening van PNP worden toegerekend aan het pakketten-mandje binnen de UPD. Ook de afrekeningen met buitenlandse postbedrijven worden naar aard en herkomst rechtstreeks toegerekend. Ten aanzien van deze *eindkosten* is de postdienst in het land van bestemming gerechtigd om eindkosten in rekening te brengen aan de postdienst van verzending voor de door de ontvangen internationale post veroorzaakte kosten.

Als gevolg van de Wet op de omzetbelasting 1968 is een deel van de BTW aan inkoopzijde van de bedrijfsvoering niet terugvorderbaar voor PostNL en wordt door PostNL als kosten aangemerkt. Ook deze kosten worden volledig toegerekend aan de UPD.

Ad b)

PostNL draagt zorg voor brievenbussen op straat (met een bepaalde spreiding). De investeringen worden door PostNL verricht en de hiermede samenhangende *jaarlijkse afschrijvingskosten* komen deels ten laste van de UPD.

De personeelsgerelateerde kosten worden aan de UPD en overige activiteiten toegerekend.

De Royalty Fee en Management Fee hebben betrekking op de kosten van centrale afdelingen op het niveau van de PostNL-groep. Het betreft kosten van afdelingen zoals Directie, Human Resources, Finance, Juridische Zaken, Public Affairs en Communicatie. Deze kosten worden gedeeltelijk aan de UPD toegerekend.

Ad c)

Een aantal kostenposten van de UPD-dienstverlener worden niet toegerekend aan de UPD, namelijk kostenvergoeding van activiteiten voor de verzamelmarkt en een vergoeding voor beheer van postcode gerelateerde gegevens.

Tot slot: PostNL benoemt een aantal interne en externe waarborgen om ervoor te zorgen dat sprake is van een juiste en volledige toerekening van opbrengsten en kosten aan de UPD. Als interne waarborgen wordt onder meer aangegeven dat alle betrokken entiteiten binnen PostNL N.V. moeten voldoen aan eisen omtrent de administratieve organisatie en dat er een aantal lagen van controles zijn die dienen te borgen dat kosten en opbrengsten juist en volledig zijn. De externe waarborgen waar PostNL naar verwijst zijn het toezicht op de jaarrekening van PostNL N.V. en het toezicht op de jaarlijkse financiële verantwoording over de UPD en de rol van de – door OPTA aan te wijzen-accountant.

6.5 Financiële resultaten UPD

De financiële resultaten behaald met de UPD als geheel zijn voor de jaren 2011 en 2010 weergegeven in de volgende tabel. Uit de tabel blijkt dat PostNL in zowel 2010 als 2011 een negatief resultaat behaalde op de UPD als geheel. Binnen de UPD was de categorie brieven negatief renderend en de categorie pakketten winstgevend. De bedrijfslasten van de categorie brieven stegen in 2011 met ongeveer EUR 54 miljoen.

Tabel 10 Financieel resultaat UPD 2010 en 2011

	2011	2010	2011	2010	2011	2010
	Totale UPD		Brieven		Pakketten	
Som der bedrijfsopbrengsten	783,1	774,8	646,6	643,1	136,6	131,7
Som der bedrijfslasten	827	776,7	704	650,2	123	126,5
Bedrijfsresultaat	-43,9	-1,9	-57,4	-7,1	13,5	5,2
Renteresultaat	0	0	0	0	0	0
Resultaat uit gewone bedrijfsvoering voor belasting	-43,9	-1,9	-57,4	-7,1	13,5	5,2
Vennootschapsbelasting	-11	-0,5	-14,4	-1,8	3,4	1,3
Resultaat na belasting	-32,9	-1,4	-43	-5,3	10,1	3,9
Bedrijfsresultaat [in % van de bedrijfsopbrengsten]	-5,6%	-0,2%	-8,9%	-1,1%	9,9%	3,9%
Resultaat na belasting [in % van de bedrijfsopbrengsten]	-4,2%	-0,2%	-6,7%	-0,8%	7,4%	2,9%

6.6 Sensitiviteiten kostentoerekening

In paragraaf 6.2 en 6.3 zijn de kostentoerekeningsystematiek en aanrekenprincipes beschreven die door PostNL worden toegepast. In deze paragraaf onderzoeken we wat de impact zou zijn op de kosten van het brievensegment van de UPD, indien PostNL een aantal andere keuzes zou maken in de kostentoerekening of aanrekeningsystematiek⁴¹. Uitgangspunt voor de sensitiviteitsanalyse is de wijze waarop PostNL – in stap A en B van het kostentoerekeningssysteem – op basis van het ABC-model de verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten bepaalt en vervolgens de verkeersafhankelijke kosten per product.

Tabel 11 Sensitiviteitsanalyse

Sensitiviteit	Impact
Algemeen: Alle verkeersonafhankelijke kosten worden toegerekend aan producten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verdeelsleutel van de verkeersafhankelijke kosten.	Er zou een verschuiving van kosten van de UPD naar de niet-UPD plaatsvinden. Het effect op de kosten van de UPD is circa min 0,2% .
Algemeen: Aan de UPD worden de kosten voor een fictief standalone UPD bedrijf toegerekend (volgens berekening Ecorys).	Er zou een verschuiving plaatsvinden van kosten van de niet-UPD naar de UPD. Het effect op de kosten van de UPD is circa plus 20% .
Stap C1: Er wordt geen gebruik gemaakt van het principe 'overservice'. Dit is een maximale sensitiviteit; het beperken ten opzichte van de huidige definitie (maar wel nog steeds gebruik maken) van het principe 'overservice' levert een kleiner effect op.	Er zou een verschuiving van kosten plaatsvinden van de UPD naar de niet-UPD. Het effect op de kosten van de UPD is circa min 4% .
Stap C1: Toerekening maandagsbezorging volgens daadwerkelijk gebruik.	Het effect is nihil , omdat er op maandag volgens PostNL geen niet-UPD post bezorgd wordt.
Stap C1: De afbouw van het retailnetwerk wordt niet opgenomen in de overservice	Er zou een verschuiving van kosten plaatsvinden van de UPD naar de niet-UPD. Het effect op de kosten van de UPD is circa min 0,7% .
Stap C2: Het fictieve standalone bedrijf voor de opportuniteitsdiensten wordt vormgegeven op basis van de daadwerkelijke (loon-)kosten van PostNL	Er zou een verschuiving van kosten plaatsvinden van de UPD naar de niet-UPD. Het effect op de kosten van de UPD is circa min 3% .
Stap C2: Het fictieve stand-alone bedrijf voor de opportuniteitsdiensten wordt volledig vormgegeven naar het model van commerciële marktpartij	Er zou een verschuiving plaatsvinden van de niet-UPD naar de UPD. Het effect op de kosten van de UPD is circa plus 2% .
Aanrekenprincipes: omgaan met reorganisatiekosten	Groot effect, zie onder
Aanrekenprincipes: risicoverdeling	Groot effect, zie onder

⁴¹ Daarbij is niet voor alle doorgerkende sensitiviteiten onderzocht of deze in lijn zijn met de Postregeling.

Risicoallocatie: reorganisatiekosten

De wijze waarop wordt omgegaan met verwerken van *verwachte* kosten van reorganisaties – zoals Masterplan 3 – in de financiële verantwoording van de UPD kan – zoals de accountant ook aangeeft – materiële impact hebben op de UPD-kosten. Meerdere methoden zijn denkbaar om de voorziening, de jaarlijkse eenmalige kosten en de besparingen te verwerken over de duur van het contract tussen M&S en PostNL. PostNL heeft ervoor gekozen om het risico niet bij de UPD-dienstverlener neer te leggen, maar bij M&S.

Een denkbare alternatieve methodiek is om in de financiële verantwoordingen uit te gaan van een vorming van de voorziening (EUR [BEDRIJFSVERTROUWELIJK] in 2010⁴²) en de verwachte jaarlijkse besparingen minus initiële kosten in de jaren 2010 tot en met 2013. Het effect hiervan is dat de het financieel rendement van de UPD in 2010 sterk verslechtert en in de jaren erna sterk verbetert. Hierbij dient bedacht te worden dat de UPD-starttarieven op basis van het jaar 2010 worden bepaald – dit hoge kostenniveau dient dan als basis voor de bepaling van de starttarieven en niet representatief is voor het kostenniveau van de jaren na 2010.

Tabel 12 reorganisatiekosten

[TABEL MET BEDRIJFSVERTROUWELIJKE GEGEVENS
VERWIJDERD IN OPENBARE VERSIE]

Een andere alternatieve methodiek is de verwachte cash-ontwikkeling als uitgangspunt te nemen voor de financiële verantwoording. De cashontwikkeling is gelijk aan de verwachte jaarlijkse besparingen minus initiële kosten en de onttrekking aan de voorziening. Het effect hiervan is dat de het financieel rendement van de UPD zich over de periode 2010-2013 evenwichtiger ontwikkelt, zonder grote uitschieter (zoals hierboven beschreven). Hierbij dient wel bedacht te worden dat de cash ontwikkeling van jaar tot jaar verschilt. Ook hier geldt dat de cash ontwikkeling van het jaar waar de starttarieven op worden gebaseerd niet representatief hoeft te zijn voor de jaren erna. Over het algemeen geldt dat de meeste kosten aan het begin van een reorganisatietraject plaatsvinden en de baten hiervan pas later vallen.

Een kwantitatieve analyse van de sensitiviteit voor een andere methodiek is niet eenvoudig mogelijk, aangezien het om een dynamische ontwikkeling gaat. Samenvattend kan wel gesteld worden dat PostNL voor de methodiek heeft gekozen die tijdens de price-cap periode in beginsel tot het meest voorspelbare kostenniveau leidt. De alternatieve, niet gevolgde methodiek zou volgens een analyse van PostNL hebben geleid tot hogere starttarieven in 2012.

Risicoallocatie: alle risicokosten

De inrichting van de risicoverdeling, ofwel de risicoverdeling tussen de UPD-dienstverlener enerzijds en de leveranciers binnen het PostNL concern anderzijds heeft effect op de hoogte van de UPD-kosten. In paragraaf 6.3 is de kern van de risicoverdeling beschreven. PostNL heeft inzichtelijk gemaakt wat het effect van de gekozen risicoverdeling is geweest voor de kosten van de UPD (zie onderstaande tabel). Onder risicokosten wordt verstaan de risicopremie die aan PostNL in rekening

⁴² Bron cijfers: PostNL.

wordt gebracht. Onder afslag op risicokosten wordt verstaan het verschil tussen de risicokosten en de werkelijke minus verwachte kostenontwikkeling van de leverancier (in dit geval de Productie BV).

Tabel 13 effecten gekozen risicoverdeling

[TABEL MET BEDRIJFSVERTROUWELIJKE GEGEVENS
VERWIJDERD IN OPENBARE VERSIE]

Overigens is het niet zo dat de hierboven beschreven effecten 1 op 1 bij de UPD terecht komen. Conform de beschreven kostentoerekeningsregels worden kosten gealloceerd aan de verschillende UPD en niet-UPD-diensten. Op basis van de genoemde bedragen kan wel gesteld worden dat de gekozen risicoverdeling cumulatief tot en met 2012 tot lagere kosten voor de UPD heeft geleid.

6.7 Beantwoording hypothese

Het antwoord op hypothese (6) dat het kostentoerekeningssysteem ruimte biedt om keuzes te maken die een substantieel effect hebben op de kosten van de UPD luidt bevestigend.

Van de totale kosten die PostNL maakt, wordt het overgrote deel van de kosten uiteindelijk rechtstreeks toegerekend aan de UPD op basis van een ABC-model, een belangrijk uitgangspunt van de Postregeling. De UPD-kosten zijn het uiteindelijke resultaat van een systematiek waarbij kosten op basis van het ABC-model allereerst in verkeersafhankelijke en verkeersonafhankelijke kosten worden verdeeld, op basis van complexe modellering van alle stappen uit de logistieke keten. Vervolgens worden de verkeersafhankelijke kosten per product bepaald en worden de aan de UPD te alloceren verkeersonafhankelijke kosten op basis van een “watervalssystematiek” bepaald. Uiteindelijk verklaart het “watervalstelsel” slechts een deel van de toegerekende kosten, terwijl 80-90% verklaard worden door het ABC-model.

Deze ruimte om keuzes te maken uit zich in de praktische toepassing van de ontwerpprincipes van het ABC-stroommodel. Hieronder liggen aannames over wat nu precies kosten veroorzaakt en, daaruit voortvloeiend, op basis van welk principe kosten verdeeld moeten worden. Ook liggen er keuzes over het verdelen van synergievoordelen van gezamenlijk gebruik door diensten van het netwerk over de verschillende diensten aan ten grondslag. Deze keuzes dienen wel op bedrijfseconomische gronden gerechtvaardigd te zijn en worden door een accountant getoetst.⁴³

Met betrekking tot de verkeersonafhankelijke kosten zijn de definitie van overservice en de wijze van bepalen van de kosten voor opportuniteitsdiensten van belang. Uit de analyse blijkt dat de risicoverdeling tussen PostNL en leveranciers in de aanrekening flink van invloed kan zijn op de UPD-kosten. En – meer specifiek – dat de wijze van omgaan met reorganisatiekosten van effect is op de hoogte van de UPD-kosten. Al met al biedt het kostentoerekeningssysteem ruimte om keuzes te maken die een substantieel effect hebben op de kosten van de UPD, zeker als het effect van verschillende keuzes met elkaar wordt gecombineerd. Dit effect kan een negatief, maar óók een positief effect hebben op de kosten van de UPD.

⁴³ Het ABC stroommodel is in het kader van dit onderzoek niet ingezien.

Tot slot wordt opgemerkt dat PostNL is aangewezen als UPD-dienstverlener, maar zelf geen operationele UPD-activiteiten uitvoert. In de praktijk zijn de (meeste) activiteiten uitbesteed aan M&S) voor wat betreft briefpostvervoer en PNP voor wat betreft pakketpostvervoer. Beiden zetten voor het uitvoeren van de UPD- en andere activiteiten ook andere groepsmaatschappijen binnen het concern in en kopen diensten in buiten het concern. De kosten die in de UPD terecht komen worden dus in feite binnen het gehele concern van PostNL gemaakt.

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van het evaluatieonderzoek. Allereerst vatten we kort de conclusies en aanbevelingen samen met betrekking tot de vier evaluatievragen die centraal staan in dit onderzoek. Vervolgens lichten we in aparte paragrafen de conclusies en aanbevelingen voor elk van de vier vragen nader toe.

- Voldoen de regels voor het bepalen van de tarieven?
 1. *Kostentoerekening*: zorgen de regels ervoor dat alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD-diensten worden toegerekend?

De Postregeling bevat algemene eisen voor het toerekenen van kosten aan de UPD, op basis waarvan eens in de vier jaar de starttarieven gebaseerd worden. De Postregeling biedt ruimte om kosten toe te rekenen zolang sprake is van activity based costing, de kosten zo veel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend en de toerekening kan worden onderbouwd op basis van algemene bedrijfseconomische beginselen. De regeling laat daarmee te veel ruimte aan de UPD-verlener om naar eigen inzicht keuzes te maken in de kostentoerekening, hetgeen effect heeft op het kostenniveau van de UPD en overige diensten en daarmee op de betaalbaarheid van de UPD.

Binnen de kostentoerekeningssystematiek is er ruimte om keuzes te maken die leiden tot substantieel andere kostenniveaus voor de UPD en overige diensten. PostNL heeft – gegeven de verschillen in mate van concurrentie op de verschillende segmenten van de postmarkt – de sterke strategisch-economische prikkel en de mogelijkheid om de ruimte die de regels biedt, zo te benutten dat kosten met name aan die UPD-diensten worden toegerekend waarbij PostNL de facto een monopolie heeft. Er zijn onvoldoende waarborgen dat de markt voorziet in disciplinerende werking hiervan.

Een oplossing die tot een beperking kan leiden van de ruimte om kosten toe te rekenen, zou het opnemen van gedetailleerde regels inzake de kostentoerekening in de Postregeling kunnen zijn. Dit is echter ongewenst, omdat het leidt tot inflexibiliteit en de wetgeving altijd achter de feiten aan zal lopen op een dynamische markt als de postmarkt. Een beter alternatief voor deze 'rules based' benadering is een 'effect based' benadering, waarbij onwenselijke kruissubsidiëring wordt voorkomen. Kruissubsidiëring kan immers (1) leiden tot te hoge tarieven binnen de UPD en (2) de concurrentie op de postmarkt vervalsen, bijvoorbeeld doordat het de toepassing van rooftprijzen mogelijk maakt, wat slecht is voor een effectieve werking van die markt. De toezichthouder dient daartoe ten aanzien van de kostentoerekeningsregels over meer instrumenten te beschikken zodat hij onwenselijke kruissubsidiëring effectiever kan voorkomen.

Om effectief toezicht op de Postregeling te borgen dient de toezichthouder bij het vaststellen van de starttarieven inzake te krijgen in de kostentoerekeningsmethodiek en de mogelijkheid te krijgen om de methodiek en/of de op de methodiek gebaseerde tarieven goed te keuren (zie ook vraag 3). Tot slot is noodzakelijk dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.

- Voldoen de regels voor het bepalen van de tarieven? (vervolg)

2. *Tariefvoorstel*: zorgen de regels ervoor dat bij de voorgestelde tarieven geen overmatig rendement gemaakt kan worden?

We stellen vast dat de verlener van de UPD op basis van de door haar gehanteerde kostentoerekeningsystematiek in 2011 en 2010 een negatief of licht positief resultaat rapporteerde op de UPD. Kortom: de vastgestelde maximale RoS is – vanwege verschillende redenen – lang niet gehaald. Het wel of niet halen van de vastgestelde RoS –welke overigens geen gegarandeerd rendement is- is vooral afhankelijk van de dynamische marktomstandigheden en of en in hoeverre PostNL de werkprocessen en kostenstructuur kan aanpassen aan de veranderende omstandigheden. Ook de gemaakte keuzes in de kostentoerekeningssystematiek hebben een belangrijk effect op het wel of niet behalen van de RoS.

- Kan effectief worden ingegrepen als een tarief(voorstel) niet voldoet aan de regels?
 3. *Informatievoorziening*: kan alle noodzakelijke informatie worden verworven om inzicht te krijgen in de onderbouwing van het tarief(voorstel)?

De Postregeling is opgezet met het idee dat de toezichthouder bij de vaststelling van de tarieven ook de daadwerkelijke kosten en daarmee de kostentoerekening kan beoordelen. De vraag of de toezichthouder zich hierover in de praktijk ook een oordeel kan vormen kan niet worden beantwoord. In het kader van de eerste vaststelling van de starttarieven was de kostentoerekening onderwerp van gesprekken en juridische geschillen tussen PostNL en OPTA. Hierover heeft de Rechtbank Rotterdam medio 2010 een uitspraak gedaan. Vervolgens is het toezicht op de Postregeling in de praktijk marginaal ingevuld, OPTA was van mening dat de kosten van (intensief) toezicht niet langer opwogen tegen de potentiële baten ervan.

Er is wel een aantal punten in de Postregeling dat leidt tot onduidelijkheid over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening. Er is geen expliciete bevoegdheid opgenomen om de starttarieven aan te passen of de UPD-verlener daarom te verzoeken. De informatie die de toezichthouder thans op basis van de Postregeling ontvangt omvat enkel een deel van de totale relevante informatie ten aanzien van kostentoerekening. In de Postregeling is namelijk niet opgenomen dat het gehanteerde kostentoerekeningssysteem (c.q. een toelichting hierop) onderdeel is van de informatie die de verlener van de UPD zelf dient op te nemen in de jaarlijkse rapportage of op voorhand dient te rapporteren aan de toezichthouder in het kader van het vaststellen van de starttarieven. Verder geldt dat de rapportageverplichting betrekking heeft op de verlener van de UPD, over de kostentoerekening bij de verbonden bedrijven binnen het PostNL concern –die veel van de UPD-activiteiten uitvoeren- ontvangt OPTA thans alleen een accountantsverklaring. Dit neemt niet weg dat het de toezichthouder vrij staat om het kostentoerekeningssysteem op te vragen of nadere vragen te stellen rondom kostentoerekening. De wetgever heeft de Postwet in het najaar van 2012 in dat opzicht verbeterd, zodat de verlener van de UPD verplicht is om “de toerekening van de kosten van anderen [...] inzichtelijk [te maken] voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren.”

De termijn van vier maanden voor de besluitvorming over de starttarieven lijkt te kort om de kostentoerekening volledig te kunnen beoordelen. Deze termijn kan worden opgeschort, maar roept wel de vraag op welke mate van beoordeling door de wetgever bedoeld is. Hoewel de rol van de accountant nooit de wettelijke rol van de toezichthouder kan overnemen, is tot slot onduidelijk hoe deze twee rollen ten opzichte van elkaar moeten worden gezien.

Het is gezien het belang van de kostentoerekening bij de totstandkoming van de starttarieven en het effect daarvan op de werking van de postmarkt noodzakelijk om de bevoegdheden van OPTA te expliciteren en daarmee effectief toezicht op de Postregeling te borgen, door OPTA de bevoegdheid te geven het kostentoerekeningssysteem goed te keuren en/of door de bevoegdheid te geven dat OPTA de starttarieven alleen kan goedkeuren indien de kostentoerekeningssystematiek in lijn is met de Postregeling. Daarvoor is nodig dat bij de bepaling van de starttarieven aan OPTA inzicht wordt verschaft in de kostentoerekening, ongeacht waar de UPD-kosten binnen het PostNL concern worden gemaakt.

- Kan effectief worden ingegrepen als een tarief(voorstel) niet voldoet aan de regels? (vervolg)
 4. *Vaststellen tarieven:* zijn er voldoende mogelijkheden om het tarief(voorstel) te toetsen en zo nodig aan te (laten) passen?

Ten aanzien van de starttarieven heeft OPTA de wettelijke bevoegdheid om deze vast te stellen. De termijn voor het vaststellen van de starttarieven bedraagt – voor de feitelijke beoordeling – vier maanden. Gegeven de wijze waarop OPTA haar rol heeft ingevuld is een periode van vier maanden werkbaar. Indien OPTA een goedkeuringsbevoegdheid voor het kostentoerekeningssysteem krijgt, of dit systeem het uitgangspunt wordt bij de beoordeling van de starttarieven, dan is een langere beoordelingsperiode van minimaal 6 maanden nodig.

Wat betreft tariefaanpassingen heeft de toezichthouder op dit moment geen rechtstreekse bevoegdheid om tarieven vast te stellen. Indien de toezichthouder van mening is dat de tarieven niet voldoen aan het wettelijk kader en de UPD-verlener deze toch doorvoert, dan kan op grond van de Postwet handavingsinstrumentarium worden ingezet. De in de regeling opgenomen termijn voor (beoordeling van) tariefaanpassingen is erg krap. De toezichthouder kan bovendien slechts eenmaal een verzoek doen tot nadere onderbouwing. De uitvoerbaarheid kan worden verbeterd door een langere – maar redelijke – beoordelingstermijn in te stellen van bijvoorbeeld 6 tot 8 weken, gecombineerd met de mogelijkheid om de “klok stil te zetten” als de toezichthouder aan de UPD-verlener verzoekt om informatie. De klok gaat dan weer lopen op het moment dat de UPD-verlener de gevraagde informatie heeft opgeleverd. Ook kan worden overwogen om de toezichthouder een goedkeuringsbevoegdheid voor de tarieven te geven.

De bepaling van de starttarieven sluit niet goed aan bij de realiteit op de postmarkt. In de Postregeling is net als in veel andere sectorregelingen opgenomen dat bij het bepalen van de starttarieven de kosten en volumes worden gebaseerd op het jaar t-1. Gegeven de dalende volumes leidt het hanteren van het t-1 principe er in de postmarkt echter toe dat er geen representatieve volumes voor de reguleringsperiode worden vastgesteld. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat kosten en opbrengsten van de UPD gedurende de reguleringsperiode uiteen lopen. Wij doen twee aanbevelingen om de gevoeligheid voor volumewisselingen te verminderen: (1) verkorting van de reguleringsperiode van 4 naar 3 jaar en (2) vaststelling van de volumes op basis van een door de toezichthouder uit te voeren extrapolatie van de volumeontwikkeling uit de afgelopen 3 jaar (t-3 tot en met t-1) naar de volgende 3 jaar (t tot en met t+2). De toezichthouder kan hierbij uiteraard informatie van marktpartijen, waaronder de UPD-verlener, gebruiken. Door deze wijzigingen zullen de risico's voor PostNL waarschijnlijk afnemen, wat weer aanleiding kan zijn om de RoS aan te passen.

7.1 Conclusies Kostentoerekening⁴⁴

De Postregeling bevat algemene eisen voor het toerekenen van kosten aan de UPD, op basis waarvan eens in de vier jaar de starttarieven gebaseerd worden. De Postregeling biedt ruimte om kosten toe te rekenen zolang sprake is van activity based costing, de kosten zo veel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend en de toerekening kan worden onderbouwd op basis van algemene bedrijfseconomische beginselen. De regeling laat daarmee te veel ruimte aan de UPD-verlener om naar eigen inzicht keuzes te maken in de kostentoerekening, hetgeen effect heeft op het kostenniveau van de UPD en overige diensten en daarmee op de betaalbaarheid van de UPD.

Gegeven de aard van de activiteiten en het gebruik van infrastructuur voor UPD en niet-UPD diensten zijn er mogelijkheden om in de kostentoerekening keuzes te maken die leiden tot substantieel andere kostenniveaus voor de UPD. Dit is deels gerelateerd aan de aard van kostenposten. Zo is het bij indirecte kosten niet altijd duidelijk aan welke diensten die moeten worden toegerekend. Daarnaast gaat het om:

- de inrichting van het gehanteerde *Activity Based Costing* (ABC) model en onderliggende aannames (waaronder invulling van kostenveroorzakingsprincipe;
- hoe synergievoordelen van gezamenlijk gebruik door diensten van het netwerk over de verschillende diensten worden verdeeld;
- hoe overservice wordt gedefinieerd;
- de wijze van bepalen van de kosten voor opportuniteitsdiensten en differentiële diensten;
- de gekozen aannames in de aanreksystematiek en risicoverdeling tussen de UPD-dienstverlener en leveranciers binnen het concern; en
- hoe omgegaan wordt met specifieke posten zoals reorganisatiekosten.

Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt dat de keuzes die gemaakt zijn, substantiële impact (kunnen) hebben op de UPD kosten. PostNL heeft – gegeven de verschillen in mate van concurrentie op de verschillende segmenten van de postmarkt – de sterke strategisch-economische prikkel en de mogelijkheid om de ruimte die de regels biedt, zo te benutten dat kosten met name aan die UPD diensten worden toegerekend waarbij PostNL de facto een monopolie heeft. Er zijn onvoldoende waarborgen dat de markt voorziet in disciplinerende werking hiervan via substitutie en afzien van postverzending.

Een oplossing die tot een beperking kan leiden van de ruimte om kosten toe te rekenen, zou het opnemen van gedetailleerde regels inzake de kostentoerekening in de Postregeling kunnen zijn. Dit is echter ongewenst, omdat het leidt tot inflexibiliteit en de wetgeving altijd achter de feiten aan zal lopen op een dynamische markt als de postmarkt. Een beter alternatief voor deze 'rules based' benadering is een 'effect based' benadering, waarbij onwenselijke kruissubsidiëring wordt

⁴⁴ Door het ministerie van EZ is de evaluatievraag rondom de kostentoerekening met behulp van de volgende vragen nader geduid.

Zorgen de regels ervoor dat alleen de daadwerkelijke kosten voor UPD aan de UPD-diensten worden toegerekend? Zorgen eisen ervoor dat juiste kosten als gemeenschappelijke kosten worden aangemerkt en in een goede verhouding aan de verschillende diensten worden toebedeeld? Zijn de eisen duidelijk of blijken ze voor meerdere uitleg vatbaar? Is het aannemelijk dat de eventuele ruimte in het bepalen van kosten en toerekening daarvan en/of het gebruik van categorieën diensten een negatieve impact kan hebben op de betaalbaarheid en het voorkomen van kruissubsidies? Zijn de eisen doelmatig of leiden ze tot onnodige lasten en/of zijn ze moeilijk uitvoerbaar?

voorkomen. Kruissubsidiering kan immers (1) leiden tot te hoge tarieven binnen de UPD en (2) de concurrentie op de postmarkt vervalsen, bijvoorbeeld doordat het de toepassing van rooftprijzen mogelijk maakt, wat slecht is voor een effectieve werking van die markt. De toezichthouder dient daartoe ten aanzien van de kostentoerekeningsregels over meer instrumenten te beschikken zodat hij onwenselijke kruissubsidiering effectiever kan voorkomen.

Om effectief toezicht op de Postregeling te borgen dient de toezichthouder bij het vaststellen van de starttarieven inzage te krijgen in de kostentoerekeningsmethodiek en de mogelijkheid te krijgen om de methodiek en/of de op de methodiek gebaseerde tarieven goed te keuren (zie ook vraag 3). Ook is noodzakelijk dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.

Tot slot wordt de betaalbaarheid van de UPD in belangrijke mate beïnvloed door keuzes in de kostentoerekening, maar ook door de marktontwikkelingen (dalende volumes), door de mate waarin PostNL zijn kostenstructuur kan aanpassen aan de marktontwikkelingen en door de wettelijke kwaliteitseisen ten aanzien van het UPD-netwerk. Een verlaging van de kwaliteitseisen in de Postregelgeving – zoals het afschaffen van de maandagbezorging, maar ook het loslaten van bepaalde kwaliteitseisen, bijv. m.b.t. het aantal brievenbussen – zou tot (substantiële) kostenbesparingen kunnen leiden en een bijdrage kunnen leveren aan de betaalbaarheid van de UPD.

7.2 Tariefvoorstel⁴⁵

Een (impliciete) operationele doelstellingen van de tariefregulering is het voorkomen van een overmatig rendement uit de UPD-dienstverlening.

Overmatig rendement is gedefinieerd als rendement boven een door de overheid vastgesteld redelijk rendement, oftewel de vastgestelde RoS van 10%. We stellen vast dat de UPD verlener op basis van de door haar gehanteerde kostentoerekeningsmethodiek in 2011 en 2010 een negatief resp. licht positief resultaat rapporteerde op de UPD. Kortom: de vastgestelde maximale RoS is lang niet gehaald. Het wel of niet halen van de vastgestelde RoS is daarbij niet zo zeer afhankelijk van de bepalingen in de Postregeling, maar veeleer van de dynamische marktomstandigheden, en van de vraag of en in hoeverre PostNL de werkprocessen en kostenstructuur kan aanpassen aan de veranderende omstandigheden. Ook de gemaakte keuzes in de kostentoerekeningssystematiek hebben een belangrijk effect op het wel of niet behalen van de RoS.

Met betrekking tot de RoS constateren we dat het redelijk rendement in andere sectoren voor een *bepaalde periode* is vastgesteld en transparant is op basis van welke methode het redelijk rendement wordt bepaald en hoe hoog het redelijk rendement is. Aangezien wijzigingen in het risicoprofiel van de activiteiten en veranderingen in financiële markten effect hebben op de hoogte van het redelijk rendement, bevelen we aan om het redelijk rendement op basis van een transparante systematiek voor een bepaalde periode vast te stellen en regelmatig (bijv. eens in de 2 a 3 jaar) te herijken. Deze

⁴⁵ Door het ministerie van EZ is de evaluatievraag rondom het tariefvoorstel met behulp van de volgende vragen nader geduid. Zorgen de regels ervoor dat bij de voorgestelde tarieven geen overmatig rendement gemaakt kan worden? Laten de regels ruimte voor kruissubsidie?

systematiek zou niet alleen transparanter zijn, maar ook beter aansluiten bij een dynamische marktontwikkeling zoals die zich in de postmarkt voordoet.

Binnen de categorie brieven en niet-brieven is het op grond van de Postregeling toegestaan om kruissubsidies toe te passen. Voor een aantal producten is kruissubsidiëring zelfs uitdrukkelijk gewenst. Braille-brieven zijn bijvoorbeeld gratis en worden dus gesubsidieerd door andere producten. Binnen de categorie brieven en niet-brieven zijn uiteenlopende tariefontwikkelingen van individuele diensten mogelijk omdat de price cap is opgelegd aan het gewogen gemiddelde tarief, in plaats van elk individueel tarief. De prijsstrategie van PostNL binnen een mandje is een variatie op het 'market-based' principe ("wat heeft de klant ervoor over?") en is niet cost based. Het effect hiervan in de praktijk is dat de prijsontwikkeling van de individuele diensten uiteenloopt, met een enkele uitschieter in tariefontwikkeling tot gevolg. De wetgever beargumenteert het gebruik van twee – en niet meer – categorieën van diensten onder meer door te stellen dat kostentoerekening naar meer categorieën niet of niet goed mogelijk zou zijn en dat de tweedeling aansluit 'bij de operationele realiteit bij de leverancier' van de UPD⁴⁶ en daarmee tot de minste administratieve lasten leidt. Naar onze mening zijn de kosten met behulp van het bestaande kostentoerekeningssysteem van PostNL met zeer beperkte (en mogelijk zonder additionele) administratieve lasten toe te rekenen aan meer categorieën diensten. De verkeersafhankelijke kosten worden op productniveau bepaald en zijn zonder problemen aan meerdere categorieën diensten toe te rekenen. De verkeersonafhankelijke kosten in de categorie brieven worden verdeeld naar rato van alle relevante eerder rechtstreeks toegerekende verkeersafhankelijke kosten (van de kerndiensten) en kunnen ook worden toegerekend aan meerdere categorieën.

Administratieve lasten zijn kortom geen valide argument om kosten niet per product toe te rekenen. Veeleer dient te worden opgemerkt dat een kostentoerekening op productbasis zou leiden tot een inefficiëntere en minder klantvriendelijke dienstverlening. Immers, een volledige 'cost-based' vaststelling van tarieven op productniveau zou ertoe leiden dat in feite niet meer gewerkt kan worden met postzegels: er zou sprake zijn van een veel te grote variatie van de "daadwerkelijke kosten". Het is dus altijd nodig om te werken met enige vorm van categorieën. Indien de wetgever kruissubsidiëring binnen de UPD wil beperken, is een oplossing om meer categorieën diensten te introduceren.

7.3 Informatievoorziening⁴⁷

De Postregeling is opgezet met het idee dat de toezichthouder bij de vaststelling van de tarieven ook de daadwerkelijke kosten en daarmee de kostentoerekening kan beoordelen. De vraag of de toezichthouder zich hierover in de praktijk ook een oordeel kan vormen kan niet worden beantwoord. In het kader van de eerste vaststelling van de starttarieven was de kostentoerekening onderwerp van gesprekken en juridische geschillen tussen PostNL en OPTA. Hierover heeft de Rechtbank Rotterdam

⁴⁶ Memorie van Toelichting bij de Postregeling.

⁴⁷ Door het ministerie van EZ is de evaluatievraag rondom de informatievoorziening met behulp van de volgende vragen nader geduid. Zorgen de regels ervoor dat OPTA voldoende inzicht krijgt in de onderbouwing van de tariefvoorstellen? Heeft OPTA voldoende bevoegdheden om aanvullende informatie te krijgen, zijn de termijnen die daarbij gelden werkbaar? Zijn de procedures en termijnen die gelden voor het krijgen van inzicht goed uitvoerbaar en niet onnodig belastend voor toezichthouder en/of onder toezicht gestelde?

medio 2010 een uitspraak gedaan. Vervolgens is het toezicht op de Postregeling marginaal ingevuld, OPTA was van mening dat de kosten van (intensief) toezicht niet langer opwogen tegen de potentiële baten ervan. In de praktijk heeft OPTA in beperkte mate vragen gesteld over kostentoerekening, zodat niet kan worden geconcludeerd of de beoogde systematiek in de praktijk ook effectief werkt.

Er is wel een aantal punten in de Postregeling dat leidt tot onduidelijkheid over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening. Er is geen expliciete bevoegdheid opgenomen om de starttarieven aan te passen of de UPD-verlener daarom te verzoeken. De informatie die de toezichthouder thans op basis van de Postregeling ontvangt omvat enkel een deel van de totale relevante informatie ten aanzien van kostentoerekening. In de Postregeling is namelijk niet opgenomen dat het gehanteerde kostentoerekeningssysteem (c.q. een toelichting hierop) onderdeel is van de informatie die de verlener van de UPD zelf dient op te nemen in de jaarlijkse rapportage of op voorhand dient te rapporteren aan de toezichthouder in het kader van het vaststellen van de starttarieven. Verder geldt dat de rapportageverplichting betrekking heeft op de verlener van de UPD, over de kostentoerekening bij de verbonden bedrijven binnen het PostNL concern –die veel van de UPD activiteiten uitvoeren- ontvangt OPTA thans alleen een accountantsverklaring. Dit neemt niet weg dat het de toezichthouder vrij staat om het kostentoerekeningssysteem op te vragen of nadere vragen te stellen rondom kostentoerekening. De wetgever heeft de Postwet in het najaar van 2012 in dat opzicht verbeterd, zodat de verlener van de UPD verplicht is om “de toerekening van de kosten van anderen [...] inzichtelijk [te maken] voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren.”

De termijn van vier maanden voor de besluitvorming over de starttarieven lijkt te kort om de kostentoerekening volledig te kunnen beoordelen. Deze termijn kan worden opgeschort, maar roept wel de vraag op welke mate van beoordeling door de wetgever bedoeld is. Hoewel de rol van de accountant nooit de wettelijke rol van de toezichthouder kan overnemen, is tot slot onduidelijk hoe deze twee rollen ten opzichte van elkaar moeten worden gezien.

Het is gezien het belang van de kostentoerekening bij de totstandkoming van de starttarieven en het effect daarvan op de werking van de postmarkt noodzakelijk om de bevoegdheden van OPTA te expliciteren en daarmee effectief toezicht op de Postregeling te borgen, door OPTA de bevoegdheid te geven het kostentoerekeningssysteem goed te keuren en/of door de bevoegdheid te geven dat OPTA de starttarieven alleen kan goedkeuren indien de kostentoerekeningssystematiek in lijn is met de Postregeling. Daarvoor is nodig dat bij de bepaling van de starttarieven aan OPTA inzicht wordt verschaft in de kostentoerekening – ongeacht waar de UPD-kosten binnen het PostNL concern worden gemaakt. Dit leidt tot een verhoging van de administratieve lasten; de hoogte hiervan zal echter relatief beperkt zijn ten opzichte van de gehele omvang van de UPD.⁴⁸ Tot slot is noodzakelijk

⁴⁸ In het kader van dit onderzoek hebben we geen berekening uitgevoerd van de administratieve lasten die zouden ontstaan als gevolg van een aanpassing van het toezichtregime. Een voorbeeldberekening – uitgaand van een maximale benadering – kan hiervoor echter een indicatie geven. Indien OPTA een goedkeuringsbevoegdheid voor het kostentoerekeningssysteem krijgt, zou men in het eerste jaar een projectteam moeten inrichten. We denken dat een projectteam van vijf personen gedurende een doorlooptijd van 6 maanden in staat moet kunnen zijn om tot een gefundeerd oordeel te komen. Hierbij merken we wel op dat dit een zeer forse opschaling zou zijn ten opzichte van de huidige inzet van OPTA op het postdossier. Voor de bepaling van de kosten gaan we uit van de interne verrekenstarieven binnen de rijksoverheid, zoals vastgelegd in de “Handleiding Overheidstarieven 2013”. Het kosten-plus tarief exclusief BTW van een medewerker in schaal 11 is 80 euro per uur. Uitgaand van 8 uur per dag en 22,5 werkbare dagen per maand komen we op maandelijks kosten van 14.400 euro. Bij 30 maanden leidt dit tot administratieve lasten van 432.000 euro. Wij verdubbelen dit bedrag, om

dat de toezichhouder de mogelijkheid heeft om ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.

Bovenstaande explicitering van bevoegdheden leidt niet tot een andere rol voor de accountant. Over het algemeen is de natuurlijke rol van de accountant het verschaffen van zekerheid over de juistheid en volledigheid van de jaarrekening, met financiële regelgeving –zoals IFRS- als toetsingskader. In dit dossier beoordeelt de accountant ook of de financiële verantwoording is opgesteld in overeenstemming met de eisen van de Postregeling (zoals onderbouwing van keuzes op basis van algemene bedrijfseconomische beginselen). Daar waar het gaat om het borgen van de juistheid en volledigheid van financiële verantwoordingen is de rol van de accountant van toegevoegde waarde. Echter, daar waar het gaat om keuzes in de kostentoerekening waar geen eenduidige boekhoudkundige norm voor is, is het noodzakelijk om OPTA expliciete bevoegdheden te geven. In tegenstelling tot de accountant heeft OPTA immers als taak om de Postregeling te handhaven en meer in het algemeen de postmarkt effectief te laten werken. Daartoe is het noodzakelijk om OPTA net als de accountant alle relevante informatie te verschaffen die nodig is voor de vaststelling van de starttarieven.

7.4 Vaststellen tarieven⁴⁹

7.4.1 Vierjaarlijkse tariefaanpassing

Bij het beantwoorden van de vraag of een vierjaarlijkse tariefaanpassing als een aanvaardbare termijn wordt ervaren betrekken we zowel de vierjaarlijkse periode als de wijze waarop kosten en volumes worden vastgesteld in (t-1). De gehanteerde periode in de postregeling van vier jaar is relatief lang in vergelijking met andere gereguleerde sectoren in Nederland en gezien de dynamische marktomstandigheden met sterk dalende volumes.

In de Postregeling is net als in regelingen voor andere sectoren opgenomen dat bij het bepalen van de starttarieven de kosten en volumes worden gebaseerd op het jaar t-1. Gegeven de dalende volumes leidt het hanteren van het t-1 principe er in de postmarkt echter toe dat geen representatieve volumes voor de reguleringsperiode worden vastgesteld en heeft er mede toe bijgedragen dat kosten en opbrengsten van de UPD gedurende de reguleringsperiode uiteen lopen en het feit dat de verlener van de UPD de RoS niet haalt. Ook is er voor de verlener van de UPD een mogelijkheid om in jaar t-1 kosten aan de UPD toe te rekenen.

rekening te houden met onzekerheid en het inwinnen van extern advies. Zo komen we tot initiële kosten van rond 850.000 euro. In de volgende jaren dient maar een marginale toets uitgevoerd te worden, indien of de regelgeving, of de toerekeningssystematiek is gewijzigd. Daardoor zijn de administratieve lasten in de volgende jaren significant lager.

⁴⁹ Door het ministerie van EZ is de evaluatievraag rondom het vaststellen van de tarieven met behulp van de volgende vragen nader geduid. Heeft OPTA voldoende bevoegdheden om te toetsen of de vierjaarlijkse starttarieven voldoen aan de regels en te zorgen voor een aanpassing van het voorstel als het voorstel daaraan niet voldoet? Wordt een vierjaarlijkse tariefaanpassing als aanvaardbare termijn bevonden? Heeft OPTA voldoende bevoegdheden om te toetsen of de jaarlijkse tariefaanpassingen voldoen aan de regels en te zorgen voor een aanpassing van het voorstel als het voorstel daaraan niet voldoet? Zijn de procedures en termijn die gelden voor het vaststellen van de tarieven goed uitvoerbaar en niet onnodig belastend (voor toezichthouder en/of onder toezichtgestelde)?

Het baseren van de kosten op jaar t-1 brengt tevens het risico met zich mee dat incidentele mee- of tegenvallers in jaar t-1 doorwerken in de price cap periode. Denkbare voorbeelden van incidentele mee- of tegenvallers die effect kunnen hebben op de hoogte van de UPD-kosten, zijn een incidentele bijstorting in het pensioenfonds, de (deels incidentele) kosten- en opbrengsten van reorganisatietrajecten en de wijze waarop afbouw van het kantorennetwerk in de overservice wordt verwerkt. Gegeven het effect van deze factoren bestaat het risico dat de starttarieven niet representatief zijn voor de komende vier jaar.

Al met al is de conclusie dat een vierjaarlijkse tariefaanpassing gecombineerd met het baseren van kosten en volumes op basis van jaar (t-1) in de huidige omstandigheden ertoe leidt dat de kans groot is dat de tarieven op aannames worden gebaseerd die niet representatief zijn voor de aankomende vierjaarlijkse periode. Hierover merken we allereerst op dat de wetgever al heeft voorzien in een afwijkende manier van tariefwijziging als de kosten van de UPD-verlener sneller stijgen dan de baten: het vaststellen bij ministeriële regeling voor een bepaald jaar van een afwijkend percentage waarmee de tarieven gewijzigd mogen worden (artikel 25 Postwet). Deze afwijkende manier is echter een uitzonderingsbepaling en niet daarmee geschikt als vangnet voor de geconstateerde structurele aspecten.

Wij bevelen daarom twee structurele veranderingen aan om de gevoeligheid voor volumeveranderingen te verminderen:

- **Het verkorten van de periode (bijvoorbeeld 3 jaar).** In het algemeen geldt dat een korte reguleringsperiode eerder de gelegenheid biedt om de reguleringsystematiek aan te passen als omstandigheden daarom vragen. In markten waar nog weinig ervaring is opgedaan met regulering, marktomstandigheden dynamisch zijn en/of kostenniveaus van gereguleerde bedrijven sterk fluctueren, ligt het hanteren van een korte reguleringsperiode voor de hand. Nadelen van een korte reguleringsperiode zijn (1) dat de prikkel om kosten te besparen tijdens de periode wordt beperkt – kostenverlagingen gedurende de reguleringsperiode mogen worden behouden – en (2) dat er meer onzekerheid ontstaat over de ontwikkeling van de tarieven na afloop van de periode. Daar staat wel tegenover dat een verkorting van de periode sterke tariefstijgingen kan voorkomen; deze gebeuren meer geleidelijk naarmate de reguleringsperiode korter is. Ook wordt bij een kortere reguleringsperiode het potentiële verlies (in termen van netto kosten) voor de UPD-dienstverlener getemperd.
- **Het extrapoleren van de volumes:** de toezichthouder voert op basis van de volumeontwikkeling in de afgelopen drie jaar een extrapolatie uit naar de volgende drie jaar. Daarbij kan de toezichthouder uiteraard informatie van marktpartijen, waaronder de UPD-verlener, gebruiken.

Deze twee veranderingen maken dat de aannames waarop de tarieven worden gebaseerd, beter aansluiten bij de te verwachten werkelijkheid van in de aankomende reguleringsperiode. Toepassing van de bovenstaande oplossingsrichtingen leidt ertoe dat de risico's die PostNL draagt – bijvoorbeeld volumeontwikkeling – verminderen. Bij een eventuele aanpassing van de Postregeling dient dan ook te worden bekeken in welke mate deze risicoverlaging tot uitdrukking komt in het redelijk rendement, welke een afspiegeling is van het risicoprofiel van de verlener van de UPD.

7.4.2 Bevoegdheden, procedures en termijnen starttarieven

Ten aanzien van de starttarieven heeft OPTA de wettelijke bevoegdheid om de starttarieven vast te stellen. Als OPTA de starttarieven niet vaststelt, kan PostNL dit opvatten als een fictieve weigering en hier een juridische procedure van maken. De rechter oordeelt vervolgens of de gronden voor weigering terecht zijn of niet. De termijn voor het vaststellen van de starttarieven bedraagt –voor de feitelijke beoordeling – vier maanden. Vier maanden lijkt, ook in vergelijking met de regulering in andere sectoren, kort om de kostentoerekening goed te kunnen verifiëren. OPTA heeft aangegeven dat een periode van 4 maanden werkbaar is, op basis van de wijze waarop zij haar rol heeft ingevuld. Indien OPTA een goedkeuringsbevoegdheid voor het kostentoerekeningssysteem krijgt, of dit systeem het uitgangspunt wordt bij de beoordeling van de starttarieven, dan is een langere beoordelingsperiode van minimaal zes maanden nodig.

7.4.3 Bevoegdheden, procedures en termijnen tariefaanpassingen

Wat betreft tariefaanpassingen heeft de toezichthouder geen rechtstreekse bevoegdheid om tarieven vast te stellen. Indien de toezichthouder van mening is dat de tarieven niet voldoen aan het wettelijk kader en de UPD-verlener deze toch doorvoert, dan kan op grond van de Postwet handavingsinstrumentarium worden ingezet.

De in de regeling opgenomen termijn voor (beoordeling van) tariefaanpassingen is krap. De toezichthouder heeft met een periode van twee weken onvoldoende tijd om een goed beeld te vormen van het tariefvoorstel, voor interne werkprocessen en voor het stellen van gerichte vragen. De verlener van de UPD heeft vervolgens een week om de vragen te beantwoorden. Naar wij begrijpen is er in de praktijk overigens ook niet altijd sprake van informele afstemming tussen PostNL en OPTA over wanneer er voorstellen tot tariefaanpassingen worden ingediend. Dit maakt de termijn van twee weken voor de toezichthouder nog knellender.

De toezichthouder kan eenmaal een verzoek doen tot nadere onderbouwing. De Postregeling voorziet niet in de mogelijkheid om te verzoeken tot nadere onderbouwing indien de verkregen antwoorden naar het oordeel van de toezichthouder nog onvoldoende duidelijk zijn.

De conclusie is dat de procedures en termijnen voor beoordeling van tariefaanpassingen niet goed uitvoerbaar zijn. De uitvoerbaarheid kan worden verbeterd door een langere – maar redelijke – beoordelingstermijn in te stellen van bijvoorbeeld 6 tot 8 weken, gecombineerd met de mogelijkheid om de “klok stil te zetten” als de toezichthouder aan de UPD-verlener verzoekt om informatie (indien nodig meerdere malen). De klok gaat weer lopen op het moment dat de UPD-partij de vragen volledig heeft beantwoord.

Ook bevelen we aan de toezichthouder een ex ante goedkeuringsbevoegdheid voor de tarieven te geven. Voordeel hiervan is dat onduidelijkheden en verschillen van inzicht tussen UPD-verlener en toezichthouder daarmee al kunnen worden onderzocht voordat tarieven worden vastgesteld. Inzet van handavingsinstrumentarium is relatief zwaar en leidt tot – langlopende – juridische procedures nadat tarieven al zijn vastgesteld. Tot slot is van belang dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.

Bijlage: bronnen

- Bas, P. d., Lijn, N. v. d., Wiel, S. v. d., & Meindert, L. (2011). Evaluatie van de Universele Postdienst: Openbaar eindrapport. Rotterdam: ECORYS.
- Ecorys. (2010). Towards a fair normative return for the USO in the Netherlands. Rotterdam.
- Niederprüm, A., Dieke, A. K., Junk, P., Lucidi, S., Schäfer, R., & Schwab, R. (2011). Developments in the Dutch Postal Market. Bad Honnef: WIK-Consult.
- OPTA. (2010). Evaluatie artikel 9 Postwet 2009: Verslag over de effecten in de praktijk en advies over de wenselijkheid van aanvullende regels. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit.
- OPTA. (2011a). Concurrentie op de postmarkt: Analyse en advies. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit.
- OPTA. (2011b). De Nederlandse Postmarkt in 2010. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit.
- OPTA. (2010). Uitvoeringstoets ontwerp postregeling. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit.
- OPTA. (2008). Uitvoeringstoets ontwerp postregeling. Den Haag: Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit.
- PostNL. (2012a). Financiële Verantwoording universele postdienst 2010: Behaalde financiële resultaten en behaald rendement uit verlening van de universele postdienst. Den Haag: PostNL.
- PostNL. (2012b). Financiële Verantwoording universele postdienst 2011: Behaalde financiële resultaten en behaald rendement uit verlening van de universele postdienst. Den Haag: PostNL.
- PostNL. (2012c). Opgave nettokosten 2011: Benaderingswijze volgens Postwet - Openbare versie. Den Haag: PostNL.
- RBB Economics. (2010). Kostentoerekening naar opportuniteitsdiensten (in opdracht van PostNL)
- Roozen en Steens. (2010). Evaluatie toepassing Activity-based Costing door Koninklijke TNT Post B.V. voor de kostentoerekening aan de universele postdienst (in opdracht van PostNL)
- Thiescheffer, I. (2004). Het modelleren en voorspellen van het landelijke weekverkeer. Vrije Universiteit, Amsterdam.

Bijlage: tarieven brieven

Tabel 14 Tarieven brieven

Brieven	2009	2010	2011	2012	2013
Standaard					
Brieven t/m					
20g	€ 0,44	€ 0,44	€ 0,46	€ 0,50	€ 0,54 ⁵⁰
50g	€ 0,88	€ 0,88	€ 0,92	€ 1,00	€ 1,08
100g	€ 1,32	€ 1,32	€ 1,38	€ 1,50	€ 1,62
250g	€ 1,76	€ 1,76	€ 1,84	€ 2,00	€ 2,16
500g	€ 2,20	€ 2,20	€ 2,30	€ 2,50	€ 2,70
2kg	€ 2,64	€ 2,64	€ 2,76	€ 3,00	€ 3,24
Aangetekend	*	*	€ 7,00	€ 7,50	€ 7,70
Verzekerservice	*	*	€ 11,00	€ 11,50	€ 12,50
NetSet-frankeermachine					
Brieven t/m					
20g	€ 0,40	€ 0,40	€ 0,42	€ 0,44	€ 0,47
50g	€ 0,80	€ 0,80	€ 0,84	€ 0,88	€ 0,94
100g	€ 1,20	€ 1,20	€ 1,26	€ 1,32	€ 1,41
250g	€ 1,60	€ 1,60	€ 1,67	€ 1,76	€ 1,88
500g	€ 2,00	€ 2,00	€ 2,09	€ 2,20	€ 2,35
2kg	€ 2,40	€ 2,40	€ 2,51	€ 2,64	€ 2,82
Aangetekend	*	*	€ 6,79	€ 7,28	€ 7,47
Verzekerservice	*	*	€ 10,67	€ 11,16	€ 12,13
Overige					
Decemberzegel (t/m 50g)	€ 0,34	€ 0,34	€ 0,36	€ 0,40	€ 0,40
Gerechtigde brief	€ 6,82	€ 6,82	€ 6,82	€ 14,81	€ 14,81
Braillezending	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Antwoordstukken t/m					
20g	€ 0,52	€ 0,52	€ 0,50	€ 0,51	€ 0,55
50g	€ 0,83	€ 0,83	€ 0,94	€ 1,02	€ 1,09
100g	€ 1,20	€ 1,20	€ 1,38	€ 1,50	€ 1,63

⁵⁰ Per 1 juli € 0,60.

250g	€ 1,67	€ 1,67	€ 1,82	€ 1,92	€ 2,09
500g	€ 2,47	€ 2,47	€ 2,26	€ 2,38	€ 2,59
1kg	€ 2,76	€ 2,76	€ 2,70	€ 2,85	€ 3,10
2kg	€ 3,16	€ 3,16	€ 2,70	€ 2,85	€ 3,10

Bron: Tariefboekjes TPG/TNT/PostNL; Tariefvoorstellen PostNL; Tariefbesluiten OPTA; Bewerking Rebel/SEO;
* = Afwijkende dienstvoorwaarden van kracht

Bijlage: tarieven niet-brieven

Tabel 15 Tarieven niet-brieven

Pakketten	2009	2010	2011	2012	2013
Standaard					
Pakketten t/m 10kg (uniform tarief over gewichtklassen)	€ 6,75	€ 6,75	€ 6,75	€ 6,75	€ 6,75
Aangetekend t/m					
5kg	€ 7,00	€ 7,00	€ 8,05	€ 8,05	€ 8,05
10kg	€ 8,50	€ 8,50	€ 8,05	€ 8,05	€ 8,05
Verzekerservice t/m					
5kg	€ 10,00	€ 10,00	€ 13,55	€ 13,55	€ 13,55
10kg	€ 11,50	€ 11,50	€ 13,55	€ 13,55	€ 13,55
NetSet-frankeermachine					
Pakketten t/m 10kg (uniform tarief over gewichtklassen)	.	.	€ 6,75	€ 6,75	€ 6,75
Aangetekend	*	*	€ 8,05	€ 8,05	€ 8,05
Verzekerservice	*	*	€ 13,55	€ 13,55	€ 13,55
Overige					
Pakketten met antwoordnummer t/m					
5kg	€ 7,10	€ 7,10	€ 7,51	€ 7,74	€ 7,74
10kg	€ 9,28	€ 9,28	€ 9,82	€ 10,11	€ 10,11

Bron: Tariefboekjes TPG/TNT/PostNL; Tariefvoorstellen PostNL; Tariefbesluiten OPTA; Bewerking Rebel/SEO;

* = Afwijkende dienstvoorwaarden van kracht; . = Tarief onbekend

Bijlage: Fact sheets benchmark

Tabel 16 Regulerings energie netbeheerders

Regulerings energie netbeheerders	
Markt en spelers	Reguleringsmodel
De energiemarkt bestaat uit een aantal onderdelen: productie van energie, transport en distributie van energie en de levering van energie aan huishoudens en zakelijke afnemers. Energieproductie en levering is een vrije markt, het transport en de distributie van energie is een (regionaal)monopolie en is gereguleerd. Energie netbeheer is een kapitaalintensieve sector. De Minister van Economische Zaken (EZ) is verantwoordelijk voor het Nederlandse energiebeleid, de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) voert het energiebeleid uit en is aangewezen als toezichthouder/regulator op de energiesector. De Energiekamer stelt maximum tarieven vast voor het transport en de aansluiting op het net. Vanuit het verleden maakten de gereguleerde energie netbeheeractiviteiten (elektriciteit en gas) deel uit van een concern waar ook de marktactiviteiten zoals productie- en levering van energie plaatsvonden. Dit is in het geval van netbeheerders Stedin (onderdeel van Eneco) en Delta Netwerkbedrijf (onderdeel van Delta) nog steeds het geval, voor de andere netbeheerders geldt dat deze als gevolg van verplichte splitsing (WON) onderdeel zijn van een netwerkbedrijf. De marktactiviteiten van dit netwerkbedrijf zijn wettelijk beperkt.	Het reguleringssysteem voor de regionale netbeheerders is gebaseerd op maatstafconcurrentie. Dat wil zeggen dat de prestaties van de netbeheerders onderling worden vergeleken om zo 'concurrentie' tussen de netbeheerders na te bootsen. De gemiddelde prestaties van alle netbeheerders zijn daarbij het uitgangspunt. Netbeheerders die beter presteren dan gemiddeld maken een rendement dat hoger is dan het "redelijke rendement" (WACC), bedrijven die minder presteren maken een lager rendement. De NMa stelt de hoogte van de vermogenskostenvergoeding (WACC) vast. Het reguleringssysteem bestaat uit een prijscomponent en een kwaliteit component. Voor wat betreft de prijscomponent stelt de NMa voor netbeheerders een zodanig inkomstenniveau vast dat voor een gemiddeld efficiënte netbeheerder genoeg is om al zijn kosten te dekken. De inkomsten van inefficiënte netbeheerders worden door middel van de x-factor verlaagd naar een efficiënt niveau. De kwaliteitscomponent –de q-factor- heeft ten doel netbeheerders te stimuleren om de kwaliteit van hun transportdienst te optimaliseren. In methodebesluiten wordt de methode ter bepaling van de x-factor en q-factor vastgelegd. De hoogte van de x-factor en q-factor wordt voor 3 jaar bepaald.
Bevoegdheden toezichthouder	Procedure vaststelling tarieven
Vaststellen reguleringssystematiek en x-factor (efficiëntiekorting) als ook vaststellen van de WACC en de tarieven.	De tarieven worden gebaseerd op de inkomsten van de netbeheerders, de x-factor en q-factor en de volumes Kortweg is de systematiek dat de netbeheerder jaarlijks voor 31 oktober een tariefvoorstel indient, de NMa de markt consulteert en –indien nodig- vragen stelt, de netbeheerder het voorstel aanpast en de NMa in december de tarieven jaarlijks vaststelt. Indien een netbeheerder voorstel niet binnen de termijn opstuurt stelt de NMa de tarieven uit eigen beweging vast. De NMa kan de informatie opvragen die benodigd is voor de uitvoering van haar taak. Zie bijlage 2 voor een schematisch overzicht.
Inrichten activiteiten en financiële transparantie	Regels kostenbepaling gereguleerde entiteit
	Sinds een aantal jaren is de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) van kracht. Met inwerkingtreding van de wet is sprake van een "vette", volwaardige netbeheerder. De WON regelt dat de netbeheerder beschikt over de

	economische eigendom van het door hem beheerde net en strategische taken (bijvoorbeeld netplanning) zelf uitvoert. Door de NMa zijn accountingregels (RAR; zie volgende tabel) opgesteld met als doel om prestaties netbeheerders met elkaar te kunnen vergelijken en de administratieve last te beperken voor een netbeheerder. De netbeheerder dient financieel te rapporteren over zijn gereguleerde taken op gebied van netbeheer. De RAR omvat algemene grondslagen voor kostentoerekening, specifieke regels voor activawaardering en afschrijvingen en het bepalen van operationele kosten en opbrengsten. Daarbij wordt "door de constructie heen gekeken", indien bijvoorbeeld activa waren ondergebracht bij een andere entiteit dan de netbeheerder, werden de afschrijvingskosten de afschrijvingskosten van de netbeheerder toch gerapporteerd alsof ze bij de netbeheerder waren ondergebracht. De netbeheerders rapporteren jaarlijks op basis van deze accountingregels, met een vrij gedetailleerd detailniveau.
Reguleringsperiode	Bepalen volumes en kostenniveau
Reguleringsperiode is 3 jaar.	De volumes en kosten worden voor de duur van 3 jaar vastgesteld op basis van volumes in het meest recent beschikbare boekjaar, afwijkingen van de vastgestelde volumes komen gedurende de reguleringsperiode voor rekening en risico van de netbeheerder.

Tabel 17 Bepaling kostentoerekening uit RAR netbeheerders energie

Bepalingen kostentoerekening uit RAR	
Grondslagen voor kostentoerekening	Er wordt aansluiting gezocht bij IFRS
	Indien accountingregels in RAR niet beschrijven hoe een gebeurtenis moet worden verwerkt, is IFRS leidend.
Beginselen: toerekenings- en causaliteitsbeginsel	Gevolgen van transacties en andere gebeurtenissen worden verwerkt wanneer zij zich voordoen (en niet wanneer geldmiddelen worden ontvangen of betaald) en worden verwerkt in de productiviteitsdata over de periode waarop ze betrekking hebben.
Beginselen: voorzichtigheids- en realisatiebeginsel	Winsten worden slechts genomen als zij op balansdatum zijn verwezenlijkt. Verliezen en risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het boekjaar, worden in acht genomen, indien zij voor het opmaken van de productiviteitsdata bekend zijn geworden.
Beginselen: matchingbeginsel	Lasten die samenhangen met de verrichte prestaties dienen in beginsel te worden toegerekend aan de periode waarin de baten die voortvloeien uit de prestaties zijn verantwoord. Dit mag echter niet leiden tot de verwerking van balansposten in strijd met het

	voorzichtigheidsbeginsel.
Beginselen: continuïteitsbeginsel	De productiviteitsdata worden ingevuld in de veronderstelling dat de continuïteit van de onderneming gewaarborgd is en dat zij haar bedrijf in de afzienbare toekomst zal voortzetten.
Beginselen: bestendige gedragslijn	De productiviteitsdata geven op een stelselmatige wijze de samenstelling van de activaposten en de samenstelling en de grootte van de totale kosten en omzet op het einde van het boekjaar respectievelijk van het lopende boekjaar weer.
Regels voor kostenallocatie	Kosten en activa worden in eerste instantie toegerekend aan de taken of activiteiten waarop deze betrekking hebben, op basis van aantoonbare causaliteit ('directe kosten'). Kosten en activa die niet causaal verband houden met en daardoor niet direct kunnen worden toegerekend aan taken of activiteiten, worden alsnog toegerekend door toepassing van verdeelsleutels. Hierbij worden de volgende criteria in acht genomen: - Reflectie inzet productiemiddelen: de verdeelsleutels per kostensoort dienen zo veel mogelijk de inzet van de onderliggende 'productiemiddelen' te reflecteren. De inzet van een productiemiddel (waaronder arbeid) komt tot uitdrukking in een (aantal) logische kenmerk(en) waarmee dat productiemiddel, en met name de variaties in de inzet daarvan, in de regel wordt c.q. worden geduid (bijvoorbeeld: bestede uren, ruimtegebruik, benutte capaciteit, getransporteerde volumes, netlengte, etc.) - Verdeelsleutels dienen consistent (door de tijd, eenduidig voor verschillende tarief categorieën, eenduidig voor verschillende toepassingen), afdoende beargumenteerd en toereikend gedocumenteerd te zijn. - De toepassing van verdeelsleutels is transparant. Dit wil zeggen dat duidelijk is welke indirecte kosten door middel van verdeelsleutels worden toegerekend, wat de samenstelling (parameters) van de verdeelsleutels is en welke onderliggende waarden zijn gebruikt voor de berekening van de verdeelsleutels. Indien de netbeheerder goederen of diensten betreft van groepsmaatschappijen dienen de financiële transacties die hieruit voortvloeien in de productiviteitsdata te zijn opgenomen op basis van marktconforme prijzen, tarieven en voorwaarden. Hiervan wordt geacht sprake te zijn indien: - de netbeheerder de bedoelde goederen of diensten heeft afgenomen tegen dezelfde of vergelijkbare prijzen, tarieven en voorwaarden als die zijn

- gehanteerd voor andere groepsmaatschappijen;
- de omvang van de interne verrekeningen die de netbeheerder verantwoordt uit hoofde van de levering van de goederen en/of diensten door groepsmaatschappijen, in verhouding is met de mate waarin de netbeheerder de goederen of diensten van de leverende groepsmaatschappij heeft afgenomen;
- de prijzen en tarieven die door de leverende groepsmaatschappij aan de netbeheerder in rekening zijn gebracht voor de levering van goederen of diensten zijn gebaseerd op de werkelijk daaraan toe te rekenen kosten, eventueel verhoogd met een naar redelijkheid en billijkheid vastgestelde marge die niet wezenlijk uitgaat boven een marge die in het handelsverkeer gebruikelijk is voor desbetreffende goederen of diensten.

Tabel 18 Regulering drinkwaterbedrijven

Regulering drinkwaterbedrijven	
Markt en spelers	Reguleringsmodel
De watermarkt bestaat uit een aantal deelmarkten, waarbij de kwaliteit van het water het kenmerkende verschil is. De levering van drinkwater is een gereguleerde activiteit. Het leveren van andere kwaliteit water (industriewater) is een vrije markt. Veel industriële klanten hebben eigen zuiveringsinstallaties, sommige partijen maken voor industriewater gebruik van de diensten van de waterbedrijven. In Nederland zijn 10 drinkwaterbedrijven actief, waarvan Evides en Vitens de grootsten zijn. De minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) is verantwoordelijk voor het drinkwaterbeleid, de Inspectie voor de Leefomgeving (ILT) houdt toezicht op de bedrijven en wordt specifiek op het gebied van tarief toezicht geadviseerd door de NMa. De bedrijven die de gereguleerde drinkwateractiviteiten uitvoeren maken deel uit van een concern waarin ook marktactiviteiten plaatsvinden.	Centraal in de financiële regulering –geïntroduceerd in 2011- staat de kostendekkendheid van tarieven. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen misbruik van de monopoliepositie door de drinkwaterbedrijven in de vorm van tarieven die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering. Aan het vereiste van kostendekkendheid van het tarief wordt in ieder geval voldaan indien de geraamde omzet uit het tarief niet meer bedraagt dan de som van de geraamde kosten. Het reguleringssysteem voor de drinkwaterbedrijven is een cost+ model. Er is gekozen voor het maximaliseren van het rendement voor de drinkwaterbedrijven (WACC), gecombineerd met een verplichte benchmark van de efficiëntie van de bedrijven. Het is aan de bedrijven hoe om te gaan met de uitkomsten van de benchmark. De maximale WACC wordt tweejaarlijks voor 1 november door de Minister vastgesteld. Indien de bedrijven meer rendement genereren dan het maximum, dan wordt het overrendement verwerkt in de tarieven van een komend jaar. De drinkwaterregelgeving stelt een aantal eisen aan de wijze waarop de drinkwatertarieven worden bepaald. Belangrijke elementen: de raming van de omzet dient mede te worden bepaald op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar. Bij de raming van de kosten wordt betrokken een in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en een prestatievergelijking. Verder is in de regelgeving een aantal specifieke regels voor bepaling kosten opgenomen.
Bevoegdheden toezichthouder	Procedure vaststelling tarieven
Het toezicht uitgevoerd door ILT is er op gericht om voor het komende jaar (t+1) ex-ante te beoordelen of het tariefvoorstel van een drinkwaterbedrijf in lijn is met wetgeving. Daarbij wordt betrokken of het drinkwaterbedrijf in het jaar t-1 niet meer dan het maximum rendement heeft behaald. Als dit zo is, moet het teveel behaalde rendement in mindering worden gebracht op het rendement in jaar t+1. Indien aan bovenstaande niet wordt voldaan kan de Minister een aanwijzing geven aan de eigenaar van een drinkwaterbedrijf. Bij de aanwijzing wordt een termijn gesteld waarbinnen aan de aanwijzing voldaan moet	De eigenaar van een drinkwaterbedrijf publiceert jaarlijks voor 1 december een overzicht van de tarieven die hij in het daarop volgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf brengt jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister een verslag uit dat inzicht verschaft in de kosten, waaronder de vermogenskosten, die in het voorafgaande kalenderjaar zijn gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven voor de levering van drinkwater en het gerealiseerde bedrijfsresultaat over dat jaar. Het verslag dient voorzien te zijn van een

worden.	goedkeurende verklaring van een registeraccountant.
Inrichten activiteiten en financiële transparantie	Regels kostenbepaling gereguleerde entiteit
	De drinkwaterregelgeving stelt een aantal eisen aan de wijze waarop de drinkwatertarieven worden bepaald. Zie bijlage 1. Er zijn in de wetgeving geen voorschriften opgenomen rondom kostenallocatie. In de praktijk hanteren de drinkwaterbedrijven het protocol prestatie drinkwatersector, waarin ook regels rondom kostenallocatie zijn opgenomen.
Reguleringsperiode	Bepalen volumes en kostenniveau
De WACC wordt voor twee jaar vastgesteld, de tarieven worden jaarlijks beoordeeld.	De drinkwaterbedrijven stellen ramingen op voor het komende jaar, die representatief moeten zijn voor de toekomst en niet 1 op 1 gebaseerd moeten zijn op omzet en volumes van het recente verleden. Er dient wel een relatie met kosten in het verleden te worden gelegd, de in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie dient bij de raming te worden betrokken.

Tabel 19 regulering Schiphol

Regulering Schiphol	
Markt en spelers	Reguleringsmodel
Spelers zijn Schiphol, de gebruikers van Schiphol (Air France-KLM etc), het Ministerie van I&M (beleid) en de NMa/vervoerkamer (toezicht)..	Op de luchthavenactiviteiten van Schiphol is ex-ante regelgeving opgesteld. In de regulering is gekozen voor een systematiek met een "dual till". Dit betekent dat de regulering alleen van toepassing is op de luchtvaartactiviteiten van Schiphol. Hiertoe moet Schiphol in de boekhouding een scheiding voeren tussen enerzijds de luchtvaartactiviteiten (zoals starten en landen van vliegtuigen, afhandeling en beveiliging van passagiers) en anderzijds niet-luchtvaartactiviteiten (waaronder inkomsten uit winkels, parkeren en vastgoed). Voor de luchthavenactiviteiten geldt het uitgangspunt van kostenoriëntatie, inclusief een vastgesteld redelijk rendement voor verschaffers van vermogen (WACC). De kostenoriëntatie geldt voor het geheel van de luchthaventarieven, niet voor de afzonderlijke tarieven. Schiphol kan tariefdifferentiatie daarmee als sturingsinstrument hanteren. Voor de luchtvaartactiviteiten gelden ingevolge de wet verplichtingen ten aanzien van de totstandkoming en berekening van tarieven en voorwaarden en het voeren van een afzonderlijke administratie binnen de boekhouding, alsmede voor het opstellen van een financiële verantwoording. Voor de niet-gereguleerde activiteiten gelden uitsluitend de generieke mededingingsregels.
Bevoegdheden toezichthouder	Procedure vaststelling tarieven
De Vervoerkamer van de NMa treedt op als luchtvaartmaatschappijen klachten indienen. Dan wordt bekeken of Schiphol bij het opstellen van de tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten redelijk en non-discriminatoire te werk gaat. Daarnaast heeft de NMa de taak het toerekeningssysteem van Schiphol te beoordelen en goed te keuren. Met behulp van dit toerekeningssysteem moet Schiphol de tarieven zodanig vaststellen dat deze kostengeoriënteerd zijn. Ook moet Schiphol aan de NMa jaarlijks over het afgelopen boekjaar financiële verantwoording afleggen.	Procedure beslaat in totaal 6 maanden. Schiphol publiceert een tariefvoorstel, gebaseerd op onder meer een prognose van volume, opbrengsten en kosten, verwachte efficiëntiewinst, prognose van het rendement. Gedurende vier weken na de dag waarop het voorstel voor tarieven en voorwaarden ter inzage is gelegd kan het voorstel worden ingezien. Binnen vier weken na de dag waarop mededeling is gedaan van het voorstel voor tarieven en voorwaarden, kunnen gebruikers hun zienswijze omtrent het voorstel voor tarieven en voorwaarden schriftelijk kenbaar maken aan de exploitant van de luchthaven. Schiphol stelt vervolgens de tarieven vast. In geval van klachten over de tarieven houdt de Vervoerkamer van de NMa toezicht. Gebruikers dienen binnen 1 maand na vaststelling van de tarieven een klacht in bij de Vervoerkamer. De NMa heeft 3 maanden om de klacht te beoordelen, eventueel te verlengen met 2

	maanden.
Inrichten activiteiten en financiële transparantie	Regels kostenbepaling gereuleerde entiteit
Om te voldoen aan de verplichtingen van de wet met betrekking tot de exploitatie van de luchthaven Schiphol is het noodzakelijk dat de exploitant niet alleen in de financiële verantwoording, maar ook in de kostentoerekening een ondubbelzinnig onderscheid maakt tussen de gereuleerde activiteiten en de niet-gereuleerde activiteiten. De afzonderlijke administratie binnen de boekhouding voor de luchtvaartactiviteiten, heeft tot doel door transparantie van de kosten van de luchtvaartactiviteiten te waarborgen dat de tarieven redelijk en non-discriminatoir, alsmede kostengeoriënteerd zijn voor het geheel van die activiteiten. Omdat de eis van kostenoriëntatie voor het geheel van de tarieven voor luchtvaartactiviteiten geldt, is het mogelijk dat binnen het geheel van die luchtvaartactiviteiten zogenoemde kruissubsidiëring plaatsvindt. Bij het opstellen van de financiële verantwoording door Schiphol wordt het toerekeningssysteem toegepast. De toelichting op de financiële verantwoording over de luchtvaartactiviteiten bevat onder meer: - overzicht categorieën activa inclusief aanduiding verdeelsleutels die zijn toegepast en de mate waarin ze voor luchthavenactiviteiten zijn aangewend; - een gespecificeerd overzicht van kosten en opbrengsten met een aanduiding van de toegepaste verdeelsleutels - een specificatie van het verschil tussen geraamde en werkelijke opbrengsten uit de tarieven van het gerealiseerde boekjaar - specificatie van de gerealiseerde investeringen - specificatie gerealiseerde efficiencyresultaat.	De in de wet gestelde eisen inzake kostentoerekening zijn de eisen van integraliteit, proportionaliteit en marktconformiteit. De eis van dat alle kosten van productiemiddelen (waaronder materiële vaste activa) die voor luchtvaartactiviteiten worden gemaakt, daaraan daadwerkelijk worden toegerekend en dat deze toerekening plaatsvindt volgens aanvaardbare bedrijfseconomische principes. De proportionaliteitseis ten aanzien van de principes opgenomen in het toerekeningssysteem houdt in dat bij toepassing van het toerekeningssysteem de kosten van gemeenschappelijke productiemiddelen worden toegerekend naar de mate waarin zij daadwerkelijk voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt. De derde eis die voor het toerekeningssysteem geldt, is die van marktconformiteit. Voor een belangrijk deel is deze eis in het besluit nader uitgewerkt doordat wordt bepaald dat voor de materiële vaste activa die voor luchtvaartactiviteiten worden gebruikt, conform hetgeen gebruikelijk is bij luchthavens, de maatstaf van historische kostprijs geldt (artikel 8, zesde lid). Tevens is een aantal specifieke kostenregels van toepassing. De activa worden op basis van historische kostprijs gewaardeerd. Goodwill wordt niet inbegrepen onder de materiële vaste activa. Er wordt door de Minister een WACC vastgesteld. Voor grootschalige investeringen wordt een aparte afschrijvingssystematiek gehanteerd. Ten aanzien van kostentoerekening aan de luchtvaartactiviteiten worden verdeelsleutels gehanteerd waarbij geldt: dat i) de kosten rechtstreeks of indien dit niet mogelijk is zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend met verdeelsleutels die zijn gebaseerd op de desbetreffende <i>activiteiten</i> en ii) dat de kosten die op grond van i) niet kunnen worden toegerekend aan een activiteit proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de kosten van de luchtvaartactiviteiten in de totale kosten.
Reguleringsperiode	Bepalen volumes en kostenniveau
Kostentoerekeningsstelsel wordt voor maximaal 5 jaar vastgesteld. Jaarlijkse tarievencycli.	Op basis van prognoses.