

Concept

Besluit van tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Postwet 2009

(20 februari 2009)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van, nr. WJZ;

Gelet op artikel 88 van de Postwet 2008;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Enig artikel

De Postwet 2009 treedt in werking met ingang van 1 april 2009.

Onze Minister van Economische Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Concept 20-02-2009

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van houdende regels betreffende de universele postdienst (Postregeling 2009)

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
Gelet op de artikelen 20, eerste lid, 22, tweede lid, 23, tweede lid, 25, eerste, tweede,
derde en zesde lid, en 27, tweede lid, van de Postwet 2009, en artikelen 4, 7, derde lid, 10,
eerste lid, en 15, derde lid, van het Postbesluit 2009;

Besluit:

Hoofdstuk 1 Begrips bepalingen

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Economische Zaken;
- b. besluit: het Postbesluit 2009;
- c. dienstverleningspunt: een dienstverleningspunt als bedoeld in artikel 16, zevende lid, van de wet;
- d. jaarlijkse rapportage: de jaarlijkse rapportage, bedoeld in artikel 23, eerste lid, van de wet.

Hoofdstuk 2 Universele postdienst algemeen

Artikel 2

1. Voor de afmeting van de poststukken die voor postvervoer binnen Nederland onder de universele postdienst vallen, geldt dat de grootste afmeting ten hoogste honderd centimeter bedraagt en de overige afmetingen ten hoogste vijftig centimeter bedragen, waarbij een afwijking van twee millimeter is toegestaan.
2. Voor de afmeting van de poststukken die voor postvervoer binnen Nederland onder de universele postdienst vallen, geldt dat de kleinste afmeting ten minste 14 centimeter in de lengte en 9 centimeter in de breedte bedraagt. In rolvorm mogen de poststukken niet kleiner zijn dan 10 centimeter in de lengte. De som van de lengte en tweemaal de middellijn mag niet kleiner zijn dan 17 centimeter.
3. Poststukken met kleinere afmetingen dan genoemd in het tweede lid, vallen onder de universele postdienst indien zij zijn voorzien van een adreslabel van minimaal 7 bij 10 centimeter.
4. Voor de afmeting van de poststukken die voor postvervoer van en naar Nederland onder de universele postdienst vallen, zijn de afmetingen die voortvloeien uit de akten van de Wereldpostunie van toepassing.

Artikel 3

1. Poststukken die overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van het besluit, zijn gedeponneerd of afgegeven voor postvervoer binnen Nederland, worden in elk geval vervoerd met de standaard overnight service, bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de wet.
2. In afwijking van het eerste lid, kan de verlener van de universele postdienst in de algemene voorwaarden bepalen dat gedurende een aaneengesloten periode van ten hoogste 21 dagen in de maand december de poststukken zijnde losse brieven enkel worden vervoerd met de standaard overnight service indien deze brieven tijdig op een dienstverleningspunt zijn aangeboden en voldoende gefrankeerd zijn.
3. De verlener van de universele postdienst maakt jaarlijks voor 1 november de periode, bedoeld in het tweede lid, aan het college bekend.
4. De verlener van de universele postdienst kondigt de periode, bedoeld in het tweede lid, op genoegzame wijze aan het publiek aan.
5. De verlener van de universele postdienst biedt in de periode, bedoeld in het tweede lid, op de dienstverleningspunten voldoende gelegenheid aan het publiek voor het aanbieden van losse brieven.

Artikel 4

1. Een volledig assortiment van diensten als bedoeld in artikel 16, zevende lid, van de wet, bevat de diensten en activiteiten die zijn opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 1.
2. Een nagenoeg volledig assortiment van diensten bevat de diensten en activiteiten die zijn opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 2.
3. De verlener van de universele postdienst kan een dienstverleningspunt in een woonkern met minder dan 5000 inwoners zonder winkelgebied sluiten indien:
 - a. de sluiting het gevolg is van opzegging of bedrijfsbeëindiging door de ondernemer met wie de verlener van de universele postdienst een overeenkomst tot exploitatie van een dienstverleningspunt heeft gesloten of
 - b. voor de inwoners van de woonkern binnen een straal van vijf kilometer een ander dienstverleningspunt is met een volledig of nagenoeg volledig assortiment van diensten en de omzet in zegelwaarden van het te sluiten dienstverleningspunt minder is dan € 11.500 per jaar.

Artikel 5

1. Een voor aflevering van poststukken bestemde brievenbus als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet, is zo dicht mogelijk bij de rijbaan van een voor motorrijtuigen op meer dan twee wielen berijdbare openbare weg aangebracht. Deze brievenbussen zijn van de weg af zonder belemmering bereikbaar.
2. Met een openbare weg als bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld een weg die:
 - a. gedurende het gehele jaar onbelemmerd kan worden bereden door een motorvoertuig op meer dan twee wielen met een snelheid van ten minste 40 kilometer per uur;
 - b. geen doodlopende weg is en
 - c. de gelegenheid biedt de bestelroute zonder omwegen te vervolgen.
3. Aan of nabij de brievenbussen behoort door een nummer op duidelijke wijze te zijn aangegeven, bij welke woning, gebouw of gedeelte daarvan zij behoren.

4. Brievenbussen in of aan gebouwen of woningen zijn zodanig aangebracht of geplaatst dat zij te bereiken zijn binnen tien meter van de grens van een weg, waaronder mede worden verstaan de daartoe behorende trottoirs, paden, bermen en taluds.
5. De in het eerste lid gestelde voorwaarde is niet van toepassing op groepsgewijs geplaatste brievenbussen, die:
 - a. ten dienste van galerijflats zijn geplaatst op rechtstreeks met een lift bereikbare niveaus van die flats, mits de brievenbussen ten dienste van alle op één niveau aanwezige en vanuit één en dezelfde lift bereikbare woningen zich in de onmiddellijke nabijheid van de lift bevinden, of
 - b. ten dienste van alle overige collectieve gebouwen zo dicht mogelijk bij de ingang van dat gebouw zijn aangebracht.
6. Brievenbussen ten dienste van geadresseerden die op recreatieterreinen verblijven, worden groepsgewijs bij de ingang van een zodanig terrein geplaatst. Bij gebreke hiervan kunnen poststukken door of namens de terreinbeheerder in ontvangst worden genomen of door de geadresseerden op een daartoe door een verlener van de universele postdienst aan te wijzen postinrichting worden afgehaald.
7. Behoudens gevallen als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, is het niveau waarop de brievenbussen worden bediend gelegen op niet meer dan 2,5 meter boven of beneden het wegdek.

Artikel 6

1. De vorm en de kleur van de brievenbussen is zodanig, dat verwarring met voor het publiek bestemde brievenbussen van een verlener van de universele postdienstverlener niet mogelijk is.
2. De brievengleuf is horizontaal in een verticaal vlak of in het bovenvlak van de brievenbus aangebracht en bevindt zich op 1,1 meter of in ieder geval niet lager dan 0,6 meter of hoger dan 1,8 meter boven het niveau, waarop de brievenbus wordt bediend.
3. De afmetingen van de vrije inwerpopening bedragen in de lengte ten minste 265 mm te en in de breedte 32 mm.
4. De inwerpopening is zo uitgevoerd, dat het bedienen van de brievenbus zonder gevaar voor verwondingen kan geschieden.
5. Indien zich achter de inwerpleuf een ruimte bevindt, bestemd voor de bewaring van poststukken, dan is de inwendig bruikbare breedte ten minste 270 mm en zijn de twee andere inwendige bruikbare afmetingen ten minste 150 en 380 mm.

Hoofdstuk 3

Boekhouding van de verlener van de universele postdienst en rapportage van de universele dienst

Artikel 7

1. Bij de wijze van toerekening van de kosten van de universele postdienst hanteert de verlener van de universele postdienst een kostentoerekeningssysteem dat:
 - a. inzichtelijk maakt hoe de toe te rekenen kosten zijn bepaald;
 - b. de rechtstreeks aan de universele postdienst toerekenbare kosten toerekent;
 - c. de gemeenschappelijke kosten die niet rechtstreeks aan de universele postdienst toe te rekenen zijn als volgt toerekent:
 - 1°. indien mogelijk op basis van een rechtstreekse analyse van de aard van de kosten zelf;

- 2°. indien een rechtstreekse analyse niet mogelijk is, worden de gemeenschappelijke kosten toegerekend op grond van een indirect verband met een categorie van kosten of met een andere groep van kostencategorieën waarvoor een rechtstreekse toerekening mogelijk is, waarbij het indirecte verband steunt op vergelijkbare kostenstructuren;
- 3°. indien geen rechtstreekse of indirecte toerekening als bedoeld onder 1° en 2° mogelijk is, wordt de kostencategorie toegerekend op grond van een algemene verdeelsleutel waarbij de verhouding wordt weergegeven tussen enerzijds alle uitgaven die rechtstreeks of indirect worden toegerekend aan de universele postdienst, en anderzijds, alle uitgaven die rechtstreeks of indirect worden toegerekend aan andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;
- 4°. indien het gemeenschappelijke kosten betreft die nodig zijn voor het aanbieden van zowel de universele postdienst als overige diensten, worden deze kosten dienovereenkomstig toegerekend, met dien verstande dat voor de universele postdienst en voor de overige diensten dezelfde kostendrijvers worden gehanteerd.
2. Het kostentoerekeningssysteem:
- voldoet aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;
 - is gebaseerd op een door de verlener van de universele postdienst gehanteerde consistente, objectieve en transparante methode;
 - is gebaseerd op de berekeningsmethode activity based costing;
 - geeft het oorzakelijk verband aan tussen de kosten die variëren met het volume van de universele postdienst;
 - rekent de kosten slechts eenmaal toe.

Artikel 8

- De boekhouding van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de wet, wordt ingericht overeenkomstig consequent toegepaste, objectief gerechtvaardigde en algemeen aanvaardbare normen voor bedrijfsadministratie.
- De boekhouding van de verlener van universele postdienst geeft de kosten, zoals toegerekend op grond van het kostentoerekeningssysteem bedoeld in artikel 7, en de opbrengsten van de universele postdienst weer.

Artikel 9

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

- het aantal dienstverleningspunten, uitgesplitst naar soort, aan het einde van elk kwartaal;
- de verspreiding van de dienstverleningspunten over Nederland;
- de verantwoording van de meetmethodiek voor de bepaling van de straal van vijf kilometer, bedoeld in artikel 16, zevende lid, onderdeel a en b, van de wet;
- de verantwoording van de bepaling van het inwoneraantal van een woonkern als bedoeld in artikel 16, zevende lid, onderdeel b, en achtste lid, van de wet;
- een verantwoording van de systematiek ter vaststelling of is voldaan aan de spreidingsnormen van artikel 16, zevende lid, van de wet;
- de datering van de gehanteerde bronnen;

g. een definitie van gehanteerde begrippen, voor zover die afwijken van de begrippen van de wet, het besluit of deze regeling.

Artikel 10

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van het resultaat van een meting van de verlener van de universele postdienst over het voorafgaande kalenderjaar van de kwaliteit van het postvervoer binnen Nederland van brieven met de standard overnight service, bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de wet.
2. De verlener van de universele postdienst laat de meting, bedoeld in het eerste lid, maandelijks uitvoeren door een onafhankelijke en deskundige instelling.
3. De verlener van de universele postdienst legt aan het college voor 1 juni van het kalenderjaar na de meting over:
 - a. de algehele uitkomsten van de meting;
 - b. een toelichting bij de uitkomsten;
 - c. een nauwkeurige omschrijving van de door de instelling toegepaste meetsystematiek.

Artikel 11

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een financiële verantwoording van de verlener van de universele postdienst over de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst die is gebaseerd op de boekhouding van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 8.
2. De financiële verantwoording bevat de gegevens over de behaalde financiële resultaten en het behaalde rendement uit de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst zoals deze zijn opgenomen in een overzicht van de opbrengsten en de kosten aan de hand waarvan het netto bedrijfsresultaat van de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst kan worden vastgesteld.
3. De verlener van de universele postdienst legt bij de financiële verantwoording de vastgestelde jaarrekening en het vastgestelde jaarverslag over van het jaar waarop de financiële verantwoording betrekking heeft.

Artikel 12

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een verklaring van een, door het college aan te wijzen, openbaar accountant.
2. De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant op:
 - a. de wijze van inrichting en toepassing van het kostentoerekeningssysteem, bedoeld in artikel 7;
 - b. de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst op grond van het kostentoerekeningssysteem, bedoeld in artikel 7;
 - c. de inrichting van de boekhouding, bedoeld in artikel 8;
 - d. het beleid ten aanzien van de dienstverleningspunten, bedoeld in artikel 9;
 - e. de kwaliteit van de overnight service, bedoeld in artikel 10;
 - f. de financiële verantwoording, bedoeld in artikel 11.
3. De verklaring gaat vergezeld van het controleplan, het controleverslag van de accountant en het oordeel van de accountant over zijn controle.
4. Indien de in het eerste lid bedoelde accountant tevens de onafhankelijke accountant is die de in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voorgeschreven

accountantscontrole verricht met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag van de vennootschap die de verlener van de universele postdienst is, kan het college een andere openbaar accountant aanwijzen voor het verrichten van een vakgenootschappelijke toetsing van de uitvoering van de controletaken, bedoeld in het tweede lid.

5. De accountant die de vakgenootschappelijke toetsing, bedoeld in het derde lid, uitvoert deelt als resultaat van zijn toetsing aan het college mede of de verklaring, bedoeld in het tweede lid, op voldoende deugdelijke grondslag berust.

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

7. Indien het resultaat van de vakgenootschappelijke toetsing inhoudt dat naar het oordeel van de accountant die de vakgenootschappelijke toetsing heeft verricht, de verklaring, bedoeld in het tweede lid, niet of niet geheel op een voldoende deugdelijke grondslag berust, geeft deze in zijn mededeling aan het college de zakelijke gronden aan waarop zijn beoordeling berust, zonder dat hij daarbij melding maakt van of in bijzonderheden treedt over de inhoud van de controledossiers waarin hij ter uitvoering van zijn vakgenootschappelijke toetsing inzage heeft gehad.

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

Hoofdstuk 4 Tarieven universele postdienst

§ 1. Starttarieven universele postdienst

Artikel 13

1. De daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, zijn de aan de universele postdienst toe te rekenen kosten, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdelen b en c.

2. De verlener van de universele postdienst berekent de daadwerkelijke kosten voor de onderscheiden postvervoerdiensten, bedoeld in artikel 16, eerste, tweede, derde en vierde lid, van de wet op grond van de kosten die zijn gemaakt in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet.

Artikel 14

Het redelijk rendement van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, is het door de verlener van de universele postdienst in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet behaalde rendement op de universele postdienst, bedoeld in artikel 16 en 17 van de wet.

Artikel 15

1. Binnen acht weken na inwerkingtreding van deze regeling legt de verlener van de universele postdienst ten behoeve van de vaststelling door het college van de tarieven, bedoeld in artikel 25, vijfde lid, van de wet, aan het college over:

- a. een overzicht van de daadwerkelijke kosten berekend op grond van artikel 13;
- b. de berekening van het redelijk rendement op grond van artikel 14.

2. De verlener van de universele postdienst doet op basis van het overzicht en de berekening, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, aan het college een voorstel voor de door het college vast te stellen tarieven.
3. Het college kan binnen vier weken na ontvangst van het overzicht, de berekening en het voorstel, de verlener van de universele postdienst verzoeken om een nadere onderbouwing hiervan of een nadere toelichting hierbij of verzoeken om het overleggen van nadere gegevens.
4. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen vier weken aan het verzoek.
5. Uiterlijk drie maanden nadat de starttarieven, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, door het college zijn vastgesteld, verricht de verlener van de universele postdienst de postvervoerdiensten binnen de universele postdienst tegen deze tarieven.

Artikel 16

1. De verlener van de universele postdienst legt op het tijdstip, bedoeld in artikel 15, eerste lid, tevens aan het college een verklaring van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, accountant over.
2. De verklaring, bedoeld in het eerste lid, heeft betrekking op de controle van de accountant op:
 - a. de wijze van de berekening en de vaststelling van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13;
 - b. de wijze van de berekening en de vaststelling van het rendement, bedoeld in artikel 14.

§ 2. Aanpassing tarieven universele postdienst

Artikel 17

1. Het college gaat bij de toetsing of tariefwijzigingen voldoen aan artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de wet, uit van de gewogen gemiddelde tarieven van enerzijds:
 - a. de enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van brieven als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, tweede lid, onderdeel a, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid, van de wet, en anderzijds;
 - b. de enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken niet zijnde brieven als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel b, tweede lid, onderdeel b en c, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid, van de wet.
2. Het percentage bedoeld in artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waarmee de gewogen gemiddelde tarieven, *bedoeld in het eerste lid*, voor de universele postdienst in de periode vanaf de meest recente vaststelling van de tarieven op basis van artikel 25, derde lid, van de wet tot aan de voorgestelde ingangsdatum van de tariefswijziging jaarlijks mogen worden gewijzigd, is voor alle tariefswijzigingen over voornoemde periode tezamen ten hoogste gelijk aan de gecumuleerde ontwikkeling van de door het Centraal Planbureau gepubliceerde consumentenprijsindex in de periode vanaf de eerste dag van het kalenderjaar waarin de meest recente vaststelling van de tarieven op basis van artikel 25, derde lid, van de wet heeft plaatsgevonden tot en met de laatste dag van het kalenderjaar waarin de voorgestelde tariefswijziging ingaat.
3. Het college toetst of een tariefswijziging van de verlener van de universele dienst voldoet aan het tweede lid.

4. De weging, bedoeld in het eerste lid, wordt gebaseerd op de omzetaandelen van de binnen het postvervoer, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a onderscheidenlijk onderdeel b, te onderscheiden postdiensten van het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

5. Op verzoek van de verlener van de universele dienst kan de weging, bedoeld in het eerste lid, vier jaar na inwerkingtreding van de wet, in afwijking van het vierde lid, gebaseerd worden op de omzetaandelen van een later kalenderjaar. De verlener van de universele dienst dient dit verzoek voor 1 juni in bij het college. Bij het verzoek legt hij een verklaring over van de openbaar accountant, bedoeld in artikel 12, aangaande de juistheid en de volledigheid van de verstrekte omzetaandelen.

§ 3. Tariefwijzigingen

Artikel 18

1. De verlener van de universele postdienst legt bij de toezending aan het college, bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de wet, gegevens over waaruit blijkt dat de tarieven en de wijziging van de tarieven in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 24, tweede en derde lid, en artikel 25, van de wet.

2. De verlener van de universele postdienst legt bij de gegevens, bedoeld in het eerste lid, een verklaring over van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, accountant. De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, aan de vereisten van artikel 24, tweede en derde lid, en artikel 25, van de wet.

Artikel 19

1. Binnen twee weken na de ontvangst van de tarieven of de wijziging van de tarieven, bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de wet, kan het college de verlener van de universele postdienst verzoeken om een nadere onderbouwing hiervan of een nadere toelichting hierbij, en verzoeken om het overleggen van nadere gegevens.

2. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen een week aan het verzoek.

3. Indien naar het oordeel van het college de voorgestelde tarieven niet in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 van de wet, deelt het college dit binnen drie weken na de ontvangst 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 postdienst.

4. De termijn, bedoeld in het derde lid, wordt opgeschort met de periode vanaf de dag na de datum waarop het college de verlener van de universele dienst schriftelijk heeft verzocht om de informatie, bedoeld in het eerste lid, tot en met de dag waarop de gevraagde informatie door het college is ontvangen.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 20

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop de Postwet 2009 in werking treedt.

Artikel 21

Deze regeling wordt aangehaald als: Postregeling 2009

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Deze regeling strekt tot uitvoering van de Postwet 2009 (hierna: wet) en het Postbesluit 2009 (hierna: besluit) en stelt hoofdzakelijk nadere regels met betrekking tot de universele postdienst, in het bijzonder de tariefregulering. Uit het oogpunt van continuïteit is hierbij, voor zover mogelijk, aangesloten bij de bepalingen uit de Postwet en het Besluit algemene richtlijnen post (hierna: Barp).

De regeling geldt voor alle postvervoerbedrijven die de universele postdienst uitvoeren. Voorts is de regeling van belang voor de uitoefening van het toezicht door de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) op de uitvoering van de universele postdienst.

In de regeling is een viertal onderwerpen te onderscheiden. Met het oog op de waarborging van de kwaliteit van de universele postdienstverlening worden allereerst nadere regels gesteld ten aanzien van een aantal algemene zaken zoals:

- de afmetingen van een poststuk;
- de voorwaarden die gesteld kunnen worden voor de standaard overnight service;
- het assortiment van diensten van dienstverleningspunten;
- de voorwaarden die worden gesteld aan het sluiten van een dienstverleningspunt;
- de vereisten die worden gesteld aan voor aflevering van poststukken bestemde brievenbussen.

Daarnaast is in de regeling een aantal verplichtingen van de verlener van de universele postdienst nader uitgewerkt. De regeling stelt voorts nadere regels over de tarieven en de tariefregulering van de universele postdienst.

Ten aanzien van de mogelijkheden die de wet en het besluit bieden voor de uitwerking van een onderwerp in een ministeriële regeling is als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat hiervan alleen gebruik is gemaakt als er noodzaak is om nadere regels te stellen.

Die noodzaak ontbreekt op dit moment voor zover het onderwerpen betreft als de zogenoemde retourpost, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet, de berekening van nettokosten van de universele postdienst en overige nadere regels met betrekking tot de kwaliteit van de universele postdienst. Ten aanzien van de verplichting voor postvervoerbedrijven om te voorzien in een procedure voor de behandeling van klachten geldt eveneens dat er thans geen aanleiding is om dit nader te regelen. Met betrekking tot de toegang tot het in artikel 9, eerste lid, van de wet, bedoelde netwerk is evenmin gekozen voor nadere regels. Zoals artikel 9, vijfde lid, van de wet aangeeft dient het college een jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Minister van Economische Zaken verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van toegang tot het netwerk. Daarbij verstrekt het college een advies over de wenselijkheid om toepassing te geven aan artikel 9, vierde lid, van de wet. De Minister van Economische Zaken zendt het verslag, vergezeld van zijn bevindingen aan de Staten-Generaal. Pas hierna zal, indien nodig, van de in artikel 9, vierde lid, van de wet opgenomen mogelijkheid voor nadere regelgeving gebruik worden gemaakt.

2. Universele postdienst algemeen

De bepalingen in de regeling met betrekking tot de universele postdienst zijn inhoudelijk vrijwel gelijk aan de bepalingen van het Barp. Dit geldt voor de bepalingen over de afmetingen van een poststuk waarop universele postdienst betrekking heeft, voor de voorwaarden voor de standaard overnight service met betrekking tot de zogenoemde kerstpost, de omvang van het assortiment van diensten dat wordt aangeboden op een dienstverleningspunt en het beperken van de mogelijkheid om dienstverleningspunten te sluiten.

De vereisten die gesteld worden aan voor aflevering van poststukken bestemde brievenbussen komen nagenoeg overeen met het Besluit brievenbussen. Deze vereisten zijn technische voorschriften die bij de Europese Commissie moeten worden genotificeerd op grond van de Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG (PbEG 1998, L 217). Het gaat immers om eisen die gesteld worden aan een product, een brievenbus die in het algemeen bij een woning wordt geplaatst voor het afleveren van poststukken, dat industrieel wordt vervaardigd.

3. Handhaving en toezicht

In de wet is het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake de universele postdienst opgedragen aan het college. Dit betreft tevens het toezicht op de naleving van de in de onderhavige regeling neergelegde spelregels ten aanzien van de tariefregulering. Het college kan in het kader van dit toezicht aanwijzingen geven, bestuursdwang toepassen, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Met name het geven van aanwijzingen kan effectief zijn bij het houden van toezicht op de universele postdienst, indien nodig gevolgd door een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Voorts kan het college op grond van artikel 39 van de wet van een ieder de gegevens en inlichtingen verlangen die het nodig heeft voor de juiste uitvoering van de haar bij of krachtens de wet opgedragen taken.

4. Boekhouding, kostentoerekening en rapportage van de verlener van de universele postdienst

Op grond van artikel 22, tweede lid, van de wet is in de regeling uitgewerkt op welke wijze de verlener van de universele postdienst zijn boekhouding en kostentoerekeningsstelsel inricht. De wijze van kostentoerekening is logischerwijs van invloed op de inrichting van de boekhouding van de verlener van de universele postdienst. Uit artikel 22, eerste lid, van de wet vloeit voort dat een verlener van de universele postdienst een boekhoudkundige scheiding maakt tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van zijn overige activiteiten overeenkomstig de Richtlijn nr. 1997/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (PbEG 1998, L 15) (hierna: postrichtlijn). Dit betekent dat de verlener van de universele postdienst in zijn boekhouding de kosten en opbrengsten van de universele postdienst apart verantwoordt. Het stelsel van het toerekenen van de kosten van de universele postdienst - dat het uitgangspunt vormt voor de gescheiden boekhoudkundige verantwoording - dient zodanig te zijn ingericht dat op

een zo nauwkeurig mogelijke wijze kosten aan de universele postdienst kunnen worden toegerekend. Dit is van belang voor het vaststellen van tarieven voor de universele postdienst door de verlener van de universele postdienst. Uit artikel 12 van de postrichtlijn en artikel 24, eerste lid, van de wet volgt dat deze tarieven uniform zijn en op de kosten zijn gebaseerd. 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 (zie paragraaf 3).

In deze regeling is gekozen voor zoveel mogelijk continuïteit in de toerekening van kosten en opbrengsten van de universele postdienst. De inrichting van het kostentoerekeningssysteem en de boekhouding vormt ook de basis voor de financiële verantwoording van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst die bij de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van de universele postdienst door de verlener van de universele postdienst aan het college wordt overgelegd. De wijze van kostentoerekening, de boekhoudkundige scheiding en de jaarrapportage zijn onder meer bedoeld te komen tot uniforme en betaalbare tarieven en staan dus in verband met elkaar. De jaarrapportage geeft inzicht in hoeverre de verlener van de universele postdienst voldoet aan de kwaliteitseisen van de universele postdienst. De rapportage bevat de resultaten van de maandelijkse metingen van het postvervoer binnen Nederland met de standaard overnight service en gespecificeerde informatie over de dienstverleningspunten. Tevens bevat de rapportage een overzicht van kosten en opbrengsten van de universele postdienst conform de boekhoudkundige scheiding. In de regeling is opgenomen dat de verlener van de universele postdienst zijn vennootschappelijke jaarrekening bij de jaarrapportage voegt zodat het college de mogelijkheid heeft om financiële relaties te leggen tussen het overzicht van kosten en opbrengsten van de universele postdienst in de financiële verantwoording, indien deze jaarrekening niet zelfstandig naast die van de groep waarvan de verlener van de universele postdienst deel uitmaakt openbaar moet worden gemaakt op grond van het Burgerlijk Wetboek. Bij de bepalingen over de jaarrapportage is voor zover mogelijk inhoudelijk aansluiting gezocht bij bepalingen uit het Barp en de Postwet. Zowel de inrichting en de toepassing van het kostentoerekeningssysteem, de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst, de inrichting van de boekhouding, als de financiële verantwoording bij de jaarrapportage, wordt door een onafhankelijke registeraccountant gecontroleerd. Deze accountant wordt aangewezen door het college.

5. Starttarieven en tariefregulering

Belangrijke voorwaarde bij het vrijgeven van de postmarkt is de garantie dat een bepaald basispakket aan postvervoerdiensten, de universele postdienst, beschikbaar en toegankelijk blijft voor de consument tegen uniforme en betaalbare tarieven. Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in de postrichtlijn en in het vereiste van artikel 24, tweede lid, van de wet dat de tarieven op de kosten gebaseerd moeten zijn. Op basis van artikel 25, eerste lid, van de wet kunnen de gewogen gemiddelde tarieven jaarlijks met

een bepaald maximaal percentage worden gewijzigd. In dit kader wordt er op gewezen dat het college op basis van artikel 25, derde en vijfde lid, van de wet, binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet voor de eerste maal de tarieven voor de onderscheiden postvervoersdiensten vaststelt. Dit betreft een bijzondere tariefstelling op basis van de wet. Deze tariefstelling kan worden beschouwd als het stellen van de *starttarieven* voor de universele postdienst. Na het vaststellen van de starttarieven zal de verlener van de universele dienst naar verwachting tijd nodig hebben om deze starttarieven door te voeren. Ingevolge het vijfde lid, van artikel 15, heeft de verlener van de universele dienst derhalve drie maanden de tijd om deze starttarieven door te voeren. De starttarieven vormen vervolgens de basis voor de wijziging van de gewogen gemiddelde tarieven die jaarlijks maximaal mogelijk is op basis van artikel 25, eerste lid, van de wet. Gedurende de periode van het vaststellen van de starttarieven ligt het dan ook niet voor de hand dat de verlener van de universele dienst tariefswijzigingen voorstelt bij het college. Immers, een dergelijke tariefswijziging zal getoetst moeten worden aan de starttarieven en zal aldus bij afwezigheid van die starttarieven moeilijk te onderbouwen zijn voor de verlener van de universele dienst, alsmede moeilijk te beoordelen zijn door het college.

De vaststelling van de starttarieven vindt voor het eerst plaats binnen 6 maanden na inwerkingtreding van de wet. Op basis van het overzicht en de berekening doet de verlener van de universele dienst een voorstel aan OPTA voor de vast te stellen starttarieven. Dit zal logischerwijze een voorstel voor alle afzonderlijke tarieven van alle afzonderlijke postdiensten betreffen.

Het college stelt de starttarieven vast op grond van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een redelijk rendement. Zie artikel 25, derde lid, van de wet. Wat voor de vaststelling van de starttarieven de daadwerkelijke kosten en het redelijk rendement zijn, is in de artikelen 13 en 14 van deze regeling bepaald. 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.

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

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

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

uitgesloten dat zich de komende jaren gewijzigde omstandigheden voordoen, zoals een reorganisatie van het bedrijf van de verlener van de universele dienst, of een fusie of overname, waardoor uitgegaan moet worden van een andere rendementsnorm of van andere elementen dan de hierboven genoemde elementen. Indien zich dit voordoet, zal de onderhavige regeling zodanig worden aangepast dat rekening gehouden kan worden met de nieuwe situatie van de verlener van de universele dienst

Na het vaststellen van de starttarieven door het college geldt bij wijziging van de tarieven door de verlener van de universele postdienst een tariefbeheersingssysteem; het zogenoemde *pricecapsysteem*. Het college toetst een tariefwijziging op grond van artikel 27, eerste lid, van de wet aan de vereisten van kostengebaseerdheid en uniformiteit zoals volgt uit artikel 24, tweede en derde lid, van de wet en het *pricecapsysteem*. Het *pricecapsysteem* dat in artikel 17 van de regeling op grond van artikel 25, eerste lid, van de wet, nader is ingevuld, werkt zodanig dat de jaarlijkse tariefruimte voor de verlener van de universele postdienst beperkt wordt tot de inflatie. Zie daarvoor artikel 17, tweede lid, van de regeling. De ruimte voor tariefwijziging wordt opgebouwd vanaf 1 januari van het jaar van inwerkingtreding van de wet (zie artikel 17, tweede lid). Als inflatiecijfer wordt de consumentenprijsindex voor huishoudens gehanteerd, zoals deze wordt gepubliceerd door het Centraal Planbureau in de Macro Economische Verkenningen. Uitgangspunt voor de tariefbeheersing is dat de uitgaven van de consument bij ongewijzigde consumptie van de postdiensten niet meer stijgen dan de (gecumuleerde) stijging van de consumentenprijsindex. De wijze van berekening is op basis van een gewogen gemiddelde van de enkelstukstarieven van enerzijds het postvervoer van brieven en anderzijds het postvervoer van poststukken niet zijnde brieven. Indien de kosten van de universele postdienst sneller stijgen dan de opbrengsten, kan de verlener van de universele postdienst aan de Minister van Economische Zaken toestemming vragen om een hogere prijsstijging toe te staan. Bij deze toestemming zal de eis van de postrichtlijn dat de tarieven betaalbaar moeten zijn een belangrijke rol spelen.

Naar verwachting zal het college de starttarieven opnieuw vaststellen wanneer het wetsvoorstel een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest. Het is na die periode immers mogelijk om de kosten en het rendement vast te stellen op basis van de gegevens zoals bedoeld in de wet, alsmede op basis van het kostentoerekeningssysteem zoals dit op grond van deze regeling moet worden ingericht. Voorafgaand aan het opnieuw vaststellen van de starttarieven zullen de artikelen 13 en 14 van de onderhavige regeling worden aangepast, teneinde te bereiken dat ook die starttarieven worden vastgesteld op basis van een genormeerd redelijk rendement. Deze wijziging zal op grond van artikel 25, achtste lid, van de wet, worden voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal. Het is voorts de bedoeling dat de starttarieven elke drie tot vijf jaar opnieuw worden vastgesteld. Dit zal nodig zijn om de ruimte voor tariefwijziging gelijke tred te laten houden met de daadwerkelijke ontwikkeling van inflatie.

6. Adviezen

Bij brief van 25 november 2008, kenmerk OPTA/AM/2008/202460 heeft het college de ontwerp-regeling getoetst op uitvoerbaarheid. In de bijlage bij de uitvoeringstoets heeft het college een aantal gedetailleerde opmerkingen gemaakt en voorstellen gedaan. De

voorstellen van het college zijn, waar nodig en mogelijk, overgenomen. Een aantal opmerkingen van het college is niet verenigbaar met de uitgangspunten van de wet. Zo wenst het college een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van het kostentoerekeningssysteem. In tegenstelling tot de oude Postwet voorziet de nieuwe wet echter in toezicht achteraf in plaats van vooraf (via goedkeuring). Ook de wens van het college om (vooraf) voorschriften te kunnen geven omtrent het toerekeningssysteem en de inrichting van de boekhouding past niet in het uitgangspunt van de wet dat toezicht door het college op de nakoming van de verplichtingen van de postbedrijven (zoals omschreven in de wet) achteraf plaats vindt. Voorts wordt reeds met deze regeling voorzien in een pakket van voorschriften en eisen betreffende het toerekeningssysteem en de inrichting van de boekhouding van de verlener van de universele dienst.

De stelling van het college dat de financiële verantwoording voor de universele dienst op dezelfde principes moet zijn gebaseerd als de boekhouding, onderschrijf ik. De financiële rapportage moet ook uitgaan van de boekhoudkundige scheiding tussen de universele postdienst en de overige diensten. Het college stelt echter ook dat er onvoldoende aansluiting kan worden gemaakt tussen enerzijds de jaarrekening en het jaarverslag over het totaal aan diensten door de verlener van de universele postdienst en anderzijds de financiële verantwoording van de uitvoering van de universele postdienst, bijvoorbeeld om de reden dat er verschillende grondslagen gebruikt zouden kunnen worden voor het bepalen van kosten en opbrengsten. Die stelling onderschrijf ik niet. Immers, artikel 12 van deze regeling biedt voldoende waarborgen voor een adequate vaststelling van de met de universele postdienst gemoeide kosten en opbrengsten. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een accountantsverklaring die onder andere ook betrekking heeft op de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de wijze van inrichting en toepassing van het kostentoerekeningssysteem. De door het college gewenste uitsplitsing van de kosten en opbrengsten van de universele dienst enerzijds en de kosten en opbrengsten van de overige diensten anderzijds is aldus onnodig. Voorts zou het opleggen van deze uitsplitsing disproportioneel belastend zijn voor de verlener van de universele dienst en tot onnodige extra administratieve lasten leiden.

Andere opmerkingen en voorstellen van het college hebben wel tot aanpassingen geleid. Zo is in de regeling en de toelichting verduidelijkt dat de in de regeling genoemde informatieverplichtingen jegens het college niet afdoen aan de algemene informatieverplichting jegens het college op grond van de Postwet.

7. Administratieve lasten

Uit deze regeling vloeien geringe extra administratieve lasten voort voor de verlener van de universele postdienst. De regeling kent geen informatieverplichtingen voor burgers. De verlener van de universele postdienst dient een kostentoerekeningssysteem te hanteren voor het toerekenen van de kosten van de universele postdienst. Feitelijk wijzigt de situatie niet ten opzichte van de afgelopen jaren, want een vergelijkbare verplichting om een dergelijk systeem te maken en te onderhouden vloeide voort uit het Barp. Er treden in de nieuwe situatie nauwelijks wijzigingen op ten aanzien van deze verplichting en de daaruit voortvloeiende hoeveelheid werk. In de regeling wordt bepaald dat het college in het kader van zowel de toetsing van tariefwijzigingen als de vaststelling van de starttarieven de verlener van de universele postdienst kan verzoeken om nadere gegevens en inlichtingen. Met het oog op een voortvarende uitvoering hiervan hebben zowel de

verlener van universele postdienst als het college belang bij een efficiënte uitwisseling van gegevens en inlichtingen. De regeling verplicht de verlener van de universele postdienst om binnen een korte periode aan een dergelijk verzoek van het college te voldoen. In het geval van tariefwijzigingen geldt echter dat als deze voldoen aan de wettelijke vereisten, de toetsing, evenals nu, een korte, eenvoudige procedure zijn. Voor het vaststellen van de starttarieven geldt dat de door de verlener van de universele postdienst aan te leveren gegevens zullen zijn gebaseerd op een reeds eerder door het college goedgekeurd toerekeningssysteem. In dat licht wordt niet verwacht dat er veel aanvullende gegevens noodzakelijk zullen zijn. Ten behoeve van de vaststelling van de starttarieven door het college zijn er verder wel eenmalig extra administratieve lasten verbonden aan de accountantsverklaringen over de inrichting van het kostentoerekeningssysteem, de berekening van de daadwerkelijke kosten en het redelijk rendement (eenmalig). Voorts zijn er eenmalige extra administratieve lasten die voortkomen uit het inzichtelijk maken van de kosten en de opbrengsten die aan de universele postdienst kunnen worden toegerekend en het doen van een voorstel voor starttarieven aan het college. Voor het beantwoorden van aanvullende vragen door het college en voor bezwaar- en beroepsprocedures worden geringe extra administratieve lasten voorzien. In totaal wordt voor de informatieverplichting in verband met de vaststelling van de starttarieven een eenmalige extra administratieve last van € 332.000 geraamd. Actal heeft deze regeling niet geselecteerd voor een toets.

II. Artikelgewijs

Artikel 3

De verlener van de universele postdienst zorgt er op grond van artikel 15, zesde lid, van de wet, voor dat, kort gezegd, brieven in ten minste 95% van de gevallen de dag volgende op de dag van de aanbidding worden bezorgd, tenzij die laatste dag een zon- of officiële feestdag is. Daartoe heeft hij zijn logistieke activiteiten ingericht en aansluitend daarop ook zijn algemene voorwaarden voor het postvervoer binnen de universele postdienst. Als de afzender van een poststuk voldoet aan de algemene voorwaarden die zijn gesteld om aflevering van het poststuk op de dag, volgend op de dag van de aanbidding (de zogenoemde standaard overnight service) mogelijk te maken, dan kan hij erop rekenen dat dit in vrijwel alle gevallen gebeurt. Doordat er veel wenskaarten worden verstuurd in de maand december is in deze maand het aanbod van brieven voor postvervoer zeer groot waardoor de standaard overnight service niet kan worden gegarandeerd. In de algemene voorwaarden kan de verlener van de universele postdienst voorwaarden opnemen voor het verlenen van de standaard overnight service in de maand december. In dit artikel wordt de mogelijkheid van de verlener van de universele postdienst hiertoe beperkt met het oog op de waarborging van een goede kwaliteit van de uitvoering van de universele postdienst. Voor een periode van drie weken in december kan de verlener van de universele postdienst in zijn algemene voorwaarden opnemen dat voor het verlenen van de standaard overnight service losse brieven, voldoende gefrankeerd met een postzegel of een postzegelafdruk, op een dienstverleningspunt moeten worden aangeboden. De verlener van de universele postdienst zal elk kalenderjaar voor 1 november aan het college bekend maken in welke aangesloten periode van drie weken in december deze voorwaarde voor de standaard overnight service geldt. Daarnaast zal de verlener van de

universele postdienst moeten zorgen dat het publiek geïnformeerd is over deze periode en zorgen dat de dienstverlening op de dienstverleningspunten gedurende de periode is ingesteld op een toename van het aanbieden van losse brieven.

Artikel 4

Artikel 16, zevende lid, van de wet bepaalt dat de verlener van de universele postdienst zorgt dat het net van dienstverleningspunten voor het aanbieden van postzendingen en voor het verrichten van andere met het postvervoer samenhangende handelingen ten minste 2000 dienstverleningspunten omvat, waarvan ten minste 902 met een volledig assortiment aan diensten. Dit betekent dat de andere dienstverleningspunten een nagenoeg volledig assortiment moeten aanbieden. In aansluiting op het Barp zijn de diensten en activiteiten voor een volledig assortiment en een nagenoeg assortiment van diensten vastgesteld. In deze regeling zijn deze diensten en activiteiten voor het volledig assortiment ongewijzigd overgenomen in een tweetal bijlagen. Voor het nagenoeg assortiment is uitsluitend de collectie van pakketten naar het buitenland en de distributie van pakketten uit het buitenland verhoogd tot 20 kilogram.

In het derde lid wordt de mogelijkheid van de verlener van de universele postdienst beperkt om een dienstverleningspunt te sluiten. Het gaat om een dienstverleningspunt in een woonkern met minder dan 5000 inwoners zonder winkelgebied, waarbij onder een winkelgebied wordt verstaan een gebied met meer dan 4 winkels. Hierop is een aantal uitzonderingen namelijk als er sprake is van sluiting als gevolg van opzegging of bedrijfsbeëindiging door de ondernemer met wie de verlener van de universele dienst een overeenkomst tot exploitatie van een dienstverleningspunt had gesloten dan wel indien er wordt voldaan aan de voorwaarden dat er een andere dienstverleningspunt is met een volledig of nagenoeg volledig assortiment binnen een straal van 5 kilometer dan wel dat de omzet van het te sluiten dienstverleningspunt in zegelwaarden per jaar minder dan € 11.500 bedraagt. Deze bepalingen zijn gelijk aan de bepalingen uit het Barp en de Postwet, met dien verstande dat er gekozen is voor een rond bedrag in plaats van het bedrag € 11.344,50 dat in het Barp was opgenomen na de overgang van de gulden naar de euro.

Artikel 7

Voor het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten zijn in het eerste lid de bepalingen van artikel 14, eerste tot en met derde lid, van richtlijn 97/67/EG gevolgd. Het kostentoerekeningssysteem is gebaseerd op de moderne algemeen gebruikte berekeningsmethode van activity based costing. Deze methode rekent de kosten causaal toe aan de relevante activiteiten. Op deze wijze kunnen alle kosten op samenhangende, consistente en integrale wijze worden toegerekend aan de universele postdienst conform het vereiste van artikel 14, tweede lid, van de postrichtlijn. De kosten betreffen de inzet van mensen, diensten en materialen en het gebruik van de productiemiddelen die worden aangewend. De kosten hebben betrekking op alle processtappen van het postvervoersysteem: van de collectie, het transport, de sortering tot en met de distributie van poststukken. De verlener van de universele postdienst hanteert deze methodiek reeds. In zoverre is sprake van continuering van het kostentoerekeningssysteem met dien verstande dat het systeem moet worden aangepast aan de omvang van de universele postdienst zoals opgenomen in artikel 16 van de wet.

Artikel 9

De verlener van de universele postdienst doet jaarlijks verslag over de uitvoering van de universele postdienst in de jaarlijkse rapportage aan het college. In de artikelen 9 tot en met 12 is bepaald welke gegevens deze rapportage moet bevatten alsmede welke gegevens of verklaringen met deze rapportage moeten worden meegestuurd.

Met het college is afgesproken dat het zijn bevindingen over deze jaarlijkse rapportage op zijn beurt aan de Minister rapporteert, onder afschrift aan de verlener van de universele dienst.

Artikel 10

De verlener van de universele postdienst zorgt op grond van artikel 16, zesde lid, van de wet voor dat, kort gezegd, brieven in ten minste 95% van de gevallen de dag volgende op de dag van de aanbidding worden bezorgd, tenzij die laatste dag geen zon- of officiële feestdag is. De overkomstduur wordt regelmatig gemeten. Deze metingen moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instelling.

Artikel 11

In artikel 11, derde lid, is de verplichting voor de verlener van de universele postdienst opgenomen om bij de financiële verantwoording de vastgestelde jaarrekening en het vastgestelde jaarverslag bij te voegen van het jaar waarop de verantwoording betrekking heeft. Met deze verplichting is niet bedoeld een verplichting op te leggen een jaarverslag op te stellen indien dit niet vanuit andere wetgeving aanwezig moet zijn, maar om vast te leggen dat, als dit jaarverslag aanwezig is, het bij de financiële verantwoording moet worden gevoegd.

Artikel 12

In het tweede lid is opgenomen waar de verklaring van de accountant betrekking op heeft. Veelal zijn dit zaken die jaarlijks opnieuw moeten worden gecontroleerd, bijvoorbeeld, de toepassing van het kostensysteem of de vaststelling van kosten en opbrengsten van de universele postdienst. Waar het echter gaat om zaken die niet van jaar tot jaar veranderen, bijvoorbeeld de wijze van inrichting van het kostentoerekeningssysteem, kan worden teruggegrepen op eerder verklaringen en behoeft dit niet elke keer te worden onderzocht. Indien wijzigingen in de wijze van inrichting van het kostentoerekeningssysteem hebben plaatsgevonden, zal uiteraard wel een nieuw onderzoek van de accountant plaats moeten vinden.

In het derde lid is opgenomen dat het college het instrument van peer review kan toepassen in aanvulling op de reguliere en geregelde praktijk van het accountantstoezicht in Nederland. Dit houdt in dat een accountant een vakgenootschappelijke toetsing verricht op de wijze waarop de eerste accountant zijn controletaken op grond van de regeling heeft verricht. De accountantscontrole noch het instrument van de peer review beperkt overigens de algemene inlichtingenverplichting tegenover het college op basis van artikel 39, eerste lid, van de wet.

Artikel 13

Artikel 13 eerste lid bepaalt dat de daadwerkelijke kosten betrekking hebben op de universele postdienst. Toerekening van deze kosten geschiedt aan de hand van de bepalingen uit artikel 7, waarin de regels zijn opgenomen over de toerekening van de rechtstreekse kosten en de gemeenschappelijke kosten. In het tweede lid wordt bepaald dat de daadwerkelijke kosten berekend moeten worden voor de onderscheiden postvervoerdiensten als bedoeld in artikel 16, eerste, tweede, derde en vierde lid. In die bepalingen wordt een nader onderverdeling gemaakt naar in totaal elf postdiensten. De universele postdienstverlener moet derhalve voor deze 11 onderscheiden postdiensten de daadwerkelijke kosten berekenen.

Artikel 14

De starttarieven die het college op grond van artikel 25, derde lid en vijfde lid, van de wet binnen zes maanden na inwerkingtreding van artikel 25 van de wet, moet vaststellen zijn mede gebaseerd op een redelijk rendement. Het redelijk rendement functioneert als een vergelijkingsmaatstaf voor het rendement dat door de verlener van de universele postdienst is behaald. Als redelijk rendement geldt het rendement dat de verlener van de universele postdienst heeft behaald op de universele postvervoerdienst als geheel (zie artikel 16 en 17 van de wet) in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. De universele postdienst is immers op grond van het besluit beperkt tot postvervoer tegen enkelstukstarief. De verlener van de universele postdienst zal de berekening van het redelijk rendement (berekend op grond van artikel 14) aan het college moeten overleggen alsmede een verklaring van een accountant die deze berekening en de vaststelling van het redelijk rendement heeft gecontroleerd (zie artikelen 15 en 16). Het college heeft overigens op grond van artikel 39 van de wet de mogelijkheid om nadere gegevens en inlichtingen te verlangen van de verlener van de universele postdienst. Na inwerkingtreding van de wet zal de norm voor een redelijk rendement op basis van nader onderzoek opnieuw worden vastgesteld. Hiervoor is het noodzakelijk dat enige tijd ervaring is opgedaan met de ingevolge de wet vastgestelde tarieven. De nieuwe norm zal worden vastgesteld door wijziging van artikel 14 van de onderhavige regeling.

Artikel 15

Gelet op het korte tijdspad voor het college om binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de wet de starttarieven vast te stellen, is in artikel 15 van de regeling voorzien in een procedure. Doel van die procedure is een goede en voortvarende uitvoering te ondersteunen en transparant te maken wat en wanneer verwacht wordt van de verlener van de universele postdienst enerzijds en het college anderzijds. Voor de verlener van de universele postdienst geldt dat zij binnen acht weken gegevens en inlichtingen verstrekt aan de hand waarvan het college de starttarieven kan vaststellen. De verplichting om dergelijke gegevens en inlichtingen aan het college te verstrekken in dit verband vloeit voort uit de algemene inlichtingenverplichting van artikel 39, eerste lid, van de wet. Opgemerkt zij dat de verplichtingen op basis van artikel 15 van de regeling niet afdoen aan de algemene inlichtingenverplichting tegen over het college van artikel 39, eerste lid, van de wet.

Artikel 17

In dit artikel is het tariefbeheersingssysteem, het pricecapsysteem, geregeld. Dit systeem is toegelicht in paragraaf 4 van deze toelichting. De pricecap, bedoeld in artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de wet, geldt voor een gewogen gemiddelde van de enkelstukstarieven van enerzijds het postvervoer van brieven en anderzijds het postvervoer van poststukken niet zijnde brieven. Dit onderscheid, de zogenoemde mandjes, is gemaakt omdat het de verwachting is dat deze postvervoerdiensten in deze mandjes de komende jaren in verschillende mate effecten van concurrentie zullen ondervinden. Maatgevend voor de in het eerste lid gemaakte indeling in mandjes is dan ook dat in een afzonderlijk mandje diensten moeten zitten die aan de zelfde mate van concurrentie zijn blootgesteld. In dat licht is in het mandje voor brieven ook de aangetekende brief en de brief met aangegeven waarde ondergebracht. De pricecap geldt dus per mandje. Dat wil zeggen dat de verlener van de universele postdienst binnen de mandjes voor onderscheiden postvervoerdiensten de tarieven in verschillende mate kan wijzigen, zolang het totaal onder de pricecap valt.

In het tweede lid is aangegeven dat het percentage waarmee de gewogen gemiddelde tarieven voor de universele postdienst jaarlijks mogen worden gewijzigd, wordt beperkt door de ontwikkeling van de consumentenprijzen. Dit is de zogenaamde pricecap. Het bevat daarmee de uitwerking van artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de wet. In het derde lid is aangegeven waaraan het college tariefswijzigingen toetst. Kort gezegd komt het erop neer dat de gecumuleerde stijging van de gewogen gemiddelde tarieven niet groter mag zijn dan de gecumuleerde stijging van de consumentenprijsindex. Daarbij wordt gekeken naar de stijging van de index vanaf de eerste dag van het kalenderjaar waarin de meest recente vaststelling van de starttarieven op basis van artikel 25, derde lid, van de wet, heeft plaatsgevonden tot en met de laatste dag van het kalenderjaar waarin de voorgestelde tariefswijziging ingaat.

De vergelijking met de gecumuleerde ontwikkeling van de consumentenprijsindex dient ertoe om eventuele onbenutte ruimte voor tariefswijzigingen in enig jaar door te kunnen schuiven naar volgende jaren. Hierbij zij aangetekend dat zodra het college op basis van artikel 25, derde lid, tweede volzin, van de wet opnieuw de tarieven vaststelt, die tarieven als uitgangspunt dienen bij de beoordeling van de voorgestelde tariefswijzigingen.

Uit het vierde lid volgt dat bij vorenbedoelde toetsing aan de pricecap, het college de gewogen gemiddelden van de twee mandjes, als vertrekpunt hanteert. In het vijfde lid is opgenomen dat het college nieuwe omzetaandelen kan bepalen na een periode van vier jaar na inwerkingtreding van de wet. Deze periode valt samen met het tijdstip van de evaluatie van de wet.

De tekst van dit artikel kan worden weergegeven in onderstaande formule.

$$\sum_{j=1}^N W_j * (1 + M_{jtn}) \leq CPB_n$$

waarbij voor CPB_n geldt:

$$CPB_n = ? \left(1 + \frac{cpi_y}{100}\right)^n$$

$y = \text{basisjaar}$

cpi_y = de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in jaar y . Voor de waarden worden genomen de in de meest recent gepubliceerde Macro Economische Verkenningen gepubliceerde waarden.

Uitgangspunt zijn de tarieven uit het basisjaar. De opbouw van de tariefruimte gaat vanaf dat basisjaar lopen. Het basisjaar is het jaar waarin de tarieven voor het laatst zijn vastgesteld.

W_j = omzetaandeel behorende bij dienst j (omzet dienst j in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet gedeeld door de totale omzet van het pakket in het dat jaar)

M_{jtn} = tariefmutatie van dienst j op enig moment t in jaar n ten opzichte van het basisjaar, uitgedrukt in decimalen.

n = jaar n

N = het aantal in een pakket opgenomen diensten

Artikel 19

Op grond van artikel 27, tweede lid, van de wet is in dit artikel een verfijning van de procedure voor de toetsing van de tariefwijzigingen door het college opgenomen. Daarbij is aangesloten bij de systematiek van artikel 15 voor zover voorzien is in de mogelijkheid dat het college de verlener van de universele postdienst kan verzoeken om nadere gegevens en inlichtingen, waaronder een eventuele herberekening. De verlener van de universele postdienst is in het kader van een voortvarende toetsing door het college verplicht binnen een week aan een dergelijk verzoek te voldoen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Bijlage 1, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Postregeling 2009

Op dienstverleningspunten met een volledig assortiment worden de volgende diensten aangeboden:

a. postzegelverkoop en postzegelafdrukken;

b. de collectie van:

1°. brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen en die worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland;

2°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen en worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland;

3°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen en die worden aangeboden voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland;

4°. aangetekende poststukken voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland;

5°. poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen;

6°. poststukken met aangegeven waarde;

c. de distributie van:

1°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen afkomstig uit Nederland;

2°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen afkomstig uit gebieden buiten Nederland;

3°. aangetekende poststukken voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland;

4°. poststukken met aangegeven waarde;

d. de uitreiking van het gerechtelijk schrijven, bedoeld in de artikelen 585, tweede lid, en 587, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Bijlage 2, als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Postregeling 2009

Op dienstverleningspunten met een nagenoeg volledig assortiment worden ten minste de volgende diensten aangeboden:

a. postzegelverkoop en postzegelafdrukken;

b. de collectie van:

1°. brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen en die worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland;

2°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen en worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland;

3°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen en die worden aangeboden voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland;

4°. aangetekende poststukken voor postvervoer binnen Nederland;

5°. poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk zeven kilogram wegen;

c. de distributie van:

1°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen afkomstig uit Nederland;

2°. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen afkomstig uit gebieden buiten Nederland;

2008/11/25



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01
E-mail mal@opta.nl
www.opta.nl

Bezoekadres
Zurichoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

Staatssecretaris van Economische Zaken
De heer drs. F. Heemskerk
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE
|||||

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
mw. mr. E. Hazeleger	OPTA/AM/2008/202460		(070) 315 92 44
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
25 NOV. 2008	08.0276.02 Uitvoeringstoets ontwerp Postregeling		3

Geachte heer Heemskerk,

Op 17 november jl. heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) uw brief d.d. 14 november 2007, met kenmerk ET/TM/8169941, ontvangen, waarin u, overeenkomstig het Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: Informatiestatuut), het college verzoekt het ontwerp van de ministeriële regeling kostengebaseerde starttarieven (in het kader van de Postwet 20..) aan een uitvoeringstoets te onderwerpen. Daarbij verzoekt u het college tevens om de uitvoeringstoets zo spoedig mogelijk uit te brengen, gezien het mogelijk voornemen van het kabinet om de postale regelgeving per 1 januari 2009 in werking te laten treden.

Het college doet u hierbij de door u verzochte uitvoeringstoets ten aanzien van het bij uw brief gevoegde concept voor de ministeriële regeling houdende regels betreffende de universele postdienst (Postregeling 20..) (hierna: ontwerpregeling) toekomen. Overeenkomstig uw verzoek heeft het college deze met spoed uitgevoerd.

Het college heeft de ontwerpregeling overeenkomstig artikel 5 van het Informatiestatuut getoetst op:

- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- mogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsvoornemen te vergroten;
- gevolgen voor het college in termen van personeel, organisatie en financiën.

Het college merkt in dit verband voor de goede orde op dat hij bij brief van 3 december 2007, OPTA/IPB/2007/202378, reeds een uitvoeringstoets heeft verricht ten aanzien van een eerder ontwerp van de betrokken ministeriële regeling, welke u hem had toegezonden bij brief d.d. 29 november 2007, met kenmerk ET/TM/ 7131929. Het college stelt thans vast dat de voorliggende ontwerpregeling wel op punten afwijkt van dit eerdere ontwerp, maar dat daarin en vooral op cruciale punten voorbij is

gegaan aan zijn eerdere advies. Omdat het commentaar van het college uit zijn eerdere uitvoeringstoets daarmee grotendeels gelding blijft houden, is deze als bijlage bij de onderhavige uitvoeringstoets gevoegd. Om aan de onderhavige uitvoeringstoets niettemin verdere toegevoegde waarde te geven, heeft het college zijn bevindingen zoveel mogelijk in concrete voorstellen gedaan ten aanzien van de inhoud van de ontwerpregeling.

Deze brief bevat in het navolgende een weergave op hoofdlijnen van de bevindingen van het college. In de bij deze brief behorende bijlage wordt een en ander meer uitgewerkt en onderwerp- en artikelsgewijs behandeld. De brief en de bijlagen dienen tezamen te worden beschouwd als de integrale uitvoeringstoets van het college. Een afschrift van deze uitvoeringstoets is heden ook per e-mailbericht aan DGET toegezonden.

2. Reactie college op de ontwerpregeling

Geen daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven

Het college komt in de eerste plaats tot de conclusie dat de ontwerpregeling zoals die wordt voorgesteld niet zal kunnen leiden tot het door het college vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst. Daartoe kent het stelsel zoals dat in de regeling is opgenomen namelijk een aantal structurele gebreken. Het college onderkent dat sommige van deze gebreken slechts door of op basis van een wetwijziging hersteld kunnen worden. Niettemin acht het college het aangewezen om, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het zo adequaat mogelijk uitvoeren van toezicht, ook voor deze gebreken aandacht te vragen.

In dit verband wijst het college erop dat de in de ontwerpregeling geregelde verplichtingen met betrekking tot de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningsstelsel van kosten en de jaarlijkse rapportage, onvoldoende samenhang vertonen, om het op basis daarvan kunnen vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven te waarborgen. Bovendien ontbreekt in dit stelsel een aantal essentiële elementen die nodig zijn om dergelijke tarieven te kunnen bepalen.

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

mogelijk maakt. De ontwerpregeling biedt voor een dergelijke koppeling echter onvoldoende basis.

In de tweede plaats stelt het college vast dat de in de ontwerpregeling voorziene door het college vast te stellen starttarieven voor de universele postdienst in feite de tarieven zijn die in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet golden, waarna voor tariefwijzigingen een pricecap zal gelden. Qua tariefstelling verandert er daarmee echter in wezen niets ten opzichte van de situatie onder de huidige postregelgeving. Daarbij is in de ontwerpregeling voorts vastgelegd dat het redelijk rendement van de starttarieven het rendement is dat de verlener van de universele postdienst in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe postregelgeving heeft behaald. De normering van het redelijk rendement wordt vooralsnog niet ingevuld. Weliswaar vermeldt de toelichting dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nader zal worden ingevuld wat exact onder een genormeed redelijk rendement moet worden verstaan en dat het college de starttarieven opnieuw zal vaststellen wanneer de nieuwe wet een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest, maar onduidelijk blijft door wie en wanneer de invulling van de rendementsnorm zal plaatsvinden, terwijl de tekst van de regeling zelf voor een hernieuwde vaststelling van de starttarieven door het college thans geen (formele) basis biedt.

Overigens prefereert het college een rendementsnorm ten opzichte van het geïnvesteerd vermogen (Return On Assets, ROA) boven een norm ten opzichte van de omzet (Return On Sales ROS). Naar het oordeel van het college is een norm op basis van ROA beter objectief vast te stellen en minder afhankelijk van het toevallige moment van vaststellen dan een norm op basis van ROS.

In tegenstelling tot het gestelde in de toelichting bij de ontwerpregeling is het college van mening dat het niet nodig is te wachten met het vaststellen van het genormeed redelijk rendement en nieuwe starttarieven tot een jaar na inwerkingtreding van de regeling. Naar de mening van het college is de verlener van de universele postdienst thans al in staat of moet hij in staat worden geacht om de daadwerkelijke kosten en opbrengsten van de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele dienst te berekenen. Het college adviseert dan ook om de artikelen in de ontwerpregeling voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven zodanig aan te passen dat het college wel in staat wordt gesteld om binnen een half jaar na inwerkingtreding van de wet daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven, inclusief de normering van het redelijk rendement, vast te stellen zoals artikel 25 van het wetsvoorstel voorschrijft.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid adviseert het college in dat geval wel om in de ontwerpregeling middels een overgangsartikel te regelen dat de tarieven van de verlener van de universele postdienst, die golden op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Postwet, blijven gelden tot het moment van invoering van de door het college vastgestelde daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven.

Gelet op de hiervoor genoemde gebreken in het stelsel ten aanzien van het vaststellen van de tarieven moge het duidelijk zijn dat de ontwerpregeling naar de mening van het college geen invulling geeft aan de verplichting van artikel 25 van het wetsvoorstel voor de nieuwe Postwet (hierna: wetsvoorstel), dat

de tarieven voor de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst door het college moeten worden vastgesteld op de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement (kostengeoriënteerde tarieven).

Marginale toezichtstaak college

Het college stelt vast dat de in de ontwerpregeling voorziene toezichtbevoegdheden van het college, zowel wat betreft de tariefregulering als de kwaliteit van de universele dienstontoereikend zijn om te kunnen spreken van een effectief toezicht. Zo wordt in de ontwerpregeling op meerdere plaatsen voorzien in het door een accountant verrichten van controles en afgeven van verklaringen. Onduidelijk is in hoeverre aan het college nog een zelfstandige bevoegdheid toekomt om onderzoek te doen naar de door de accountant reeds gecontroleerde gegevens. Het feit dat in de ontwerpregeling wordt voorzien in de mogelijkheid van een vakgenootschappelijke toetsing, lijkt daarbij het tegendeel te indiceren. Als toezichtinstrument op het daadwerkelijk door de verlener van de universele dienst naleven van diens wettelijke verplichtingen is deze "peer review" overigens reeds eerder van zeer beperkte waarde gebleken.

De ontwerpregeling bevat geen duidelijke opdracht aan de verlener van de universele postdienst wat betreft de uitwerking van de verschillende onderdelen van het stelsel met betrekking tot het vaststellen van de tarieven. Het college heeft in de ontwerpregeling echter evenmin bevoegdheden toegedeeld gekregen om, bijvoorbeeld via het stellen van voorschriften of door middel van een goedkeuring, invloed uit te oefenen op de gedetailleerde uitwerking van het toerekeningsstelsel, de boekhoudkundige scheiding en de jaarlijkse rapportage met de financiële verantwoording. Het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven door het college zal daardoor in zijn perceptie uit niet veel anders kunnen bestaan dan het overnemen van de facto door de verlener van de universele postdienst berekende en voorgestelde tarieven. Het college vraagt zich in dit licht af wat de toegevoegde waarde van zijn toezichtstaak is, nu deze in de ontwerpregeling is gemarginaliseerd tot een rol van in wezen ceremoniële aard. Dat geldt ook voor de jaarlijkse rapportages over de kwaliteit van de universele dienstverlening waarvoor de ontwerpregeling, in tegenstelling tot de thans geldende regeling in het Barp, geen enkele beoordeling- of controlebevoegdheid van het college meer bevat.

Het college bepleit dan ook om in de ontwerpregeling alsnog de mogelijkheid op te nemen dat hij aan de universele dienstverlener voorschriften kan geven ter zake van de inrichting van het toerekeningsstelsel, de boekhoudkundige scheiding en inhoud van de jaarlijkse rapportage en financiële verantwoording en te voorzien in een uitdrukkelijke beoordeling- en controlebevoegdheid ten aanzien van de jaarlijkse kwaliteitsrapportages. Voor een effectieve toepassing van dit instrumentarium is het bovendien noodzakelijk dat het college kan beschikken over alle ter zake doende, door de verlener van de universele postdienst te verstrekken, informatie. Om elke twijfel weg te nemen of artikel 39 van het wetsvoorstel daarvoor wel een basis biedt, bepleit het college om waar nodig steeds uitdrukkelijk een voorziening in de ontwerpregeling op te nemen.

Price Cap regulering

Ten aanzien van de price cap regeling ten slotte, bepleit het college om de thans nog in de toelichting

opgenomen formule onderdeel van de regeling zelf te maken. Voorts acht het college nodig om de mogelijkheid op te nemen dat hij, indien nodig, een herberekening van de verlener van de universele dienst kan verlangen. Verder merkt het college op dat de tekst van de ontwerpregeling voor de in de toelichting bij artikel 17 van de ontwerpregeling vermelde mogelijkheid, dat het college na vier jaren nieuwe omzetaandelen kan bepalen, geen (formele) basis biedt, nu volgens dat artikel het college daartoe uitsluitend op verzoek van de verlener van de universele dienst kan overgaan. Evenmin is in artikel 17 een bevoegdheid voor het college of een normering opgenomen om het verzoek van de verlener van de universele postdienst te beoordelen. Het college is overigens van mening dat een dergelijke bepaling vooralsnog ook niet in de ontwerpregeling hoeft te worden opgenomen, omdat het college ervan uit gaat dat pricecap-systeem en hiermee eventueel ook de weging van de diensten in de mandjes, voordien reeds moet zijn aangepast op grond van richtlijn 2008/6/EC.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid adviseert het college voorts om in de ontwerpregeling vast te leggen dat de universele dienstverlener niet tot invoering van een voorgestelde tariefwijziging kan overgaan, indien het college heeft vastgesteld dat de tariefwijziging niet in overeenstemming is met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 van het wetsvoorstel.

Conclusie

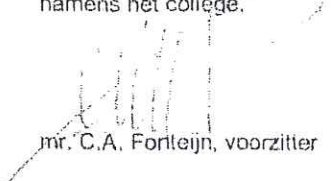
Naar het oordeel van het college kan in een belangrijk deel van de in het vorenstaande behandelde onderwerpen via een aanscherping van de ontwerpregeling verbetering worden gebracht. Waar daarvoor op wetsniveau aanpassingen nodig zijn, bepleit het college deze alsnog zo spoedig mogelijk aan te brengen.

3. Inschatting van de gevolgen van de ontwerp Postregeling voor het college

Bij de aanvulling op de uitvoeringstoets wijziging Postwet van 20 januari 2006 (OPTA/IPB/2005/203608) en de uitvoeringstoets op het Postbesluit (OPTA/IPB/2007/202094) is het college reeds ingegaan op de geschatte gevolgen qua budget en benodigde menskracht van de nieuwe regelgeving. Bij de eerdere uitvoeringstoets heeft het college aangegeven dat deze vooralsnog niet leidde tot een aanpassing van de inschatting van het budget en het aantal benodigde fte. De thans voorgelegde ontwerpregeling maakt dit niet anders. De daadwerkelijke gevolgen zullen echter mede afhangen van de toekomstige invulling van de tariefregulering.

Hoogachtend,

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


mr. C.A. Fontein, voorzitter

Advies en commentaar uitvoeringstoets ontwerp Postregeling

Datum: 25 november 2008

Kenmerk: OPTA/AM/2008/202461

Algemeen

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

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

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

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

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

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

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

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

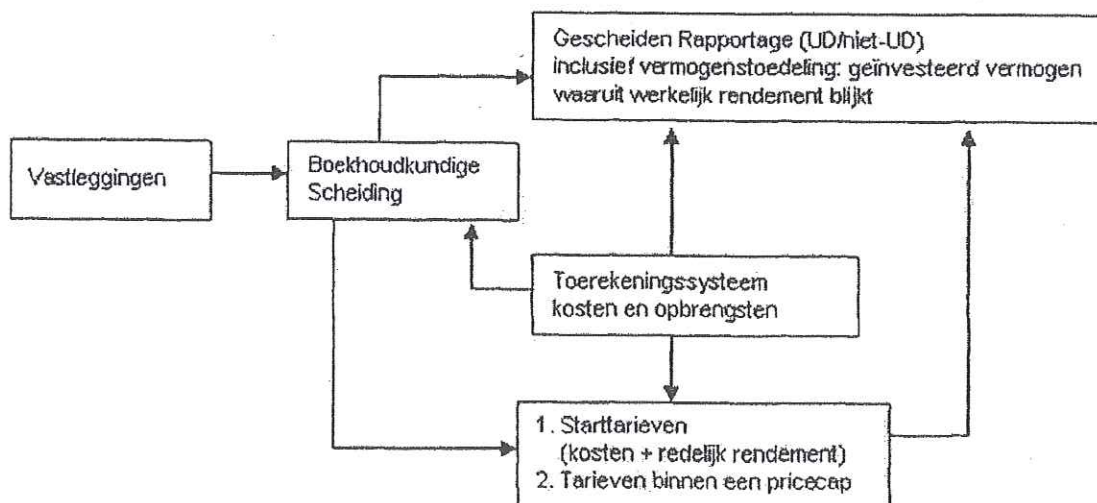
universele postdienst in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, waarna deze starttarieven het uitgangspunt zullen zijn voor tariefwijzigingen onder een pricecap.

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

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

Ontoereikend stelsel voor vaststellen kostengeoriënteerde tarieven

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



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

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

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

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

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

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

nauw luistert.

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

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

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

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

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

1 Deel A: het stelsel voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven

1.1 Algemeen

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

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

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

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

1.2 Toerekeningsstelsel

1.2.1 Commentaar

1.2.1.1 Algemeen

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

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

1.2.1.2 Bepaling van kosten en opbrengsten

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

1.2.1.3 Toerekening van kosten

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

1.2.1.4 Toerekening van opbrengsten

Het toerekeningsstelsel in de voorliggende ontwerp-regeling is beperkt tot kosten. Het college wijst er op dat de toerekening van opbrengsten noodzakelijk is voor de bepaling van

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

1.2.1.5 Te onderscheiden postvervoersdiensten

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

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

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

² Return on sales (ROS) = resultaat/omzet

Buitenland buiten Europa	32
Totaal	104

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

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

1.2.1.6 Detailniveau van toerekeningsysteem

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

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

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

Niet alle beslispunten over de toerekening van kosten en opbrengsten en boekhoudkundige scheiding kunnen echter op voorhand in regelgeving worden vastgelegd. Daarom zal het college in de praktijk naar bevind van zaken moeten kunnen beslissen en zo nodig voorschriften voor het toerekeningsstelsel van kosten en opbrengsten moeten kunnen geven. Het college stelt voor om deze bevoegdheid voor het college in artikel 7 op te nemen. Voor zover voor het toekennen van deze bevoegdheid een wettelijke basis ontbreekt, adviseert het college om het wetsvoorstel hierop aan te passen (zie onderdeel F).

1.2.2 Voorstel voor artikel 7 van de ontwerpregeling

Artikel 7

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

toerekent:

- i) de opbrengsten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden aldus toegerekend;
- ii) de overige opbrengsten worden toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van omvang en de samenstelling van de poststroom;
- iii) gemeenschappelijke opbrengsten die voortvloeien uit het aanbieden van zowel universele diensten als overige diensten worden proportioneel toegerekend.

2. Het toerekeningsstelsel:

- a. betreffende de kostenbepaling bedoeld in het eerste lid, onder a, hanteert het uitgangspunt van *fully allocated costs*;
- b. betreffende de toerekening van kosten en opbrengsten bedoeld in het eerste lid, onder b en c:
 - i) voldoet aan artikel 14 van de richtlijn 97/67/EG en, in overeenstemming daarmee, beantwoordt aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;
 - ii) voldoet aan het toerekeningconcept van activity based costing;
 - iii) is gebaseerd op een door de verlener van de universele postdienst gehanteerde consistente, objectieve en transparante methode;
 - iv) geeft het oorzakelijk verband aan tussen de kosten die variëren met het volume van de universele postdienst;
 - v) rekent de kosten en opbrengsten slechts eenmaal toe.
 - vi) geeft bij de berekening van de kosten het verband aan met kosten en de volumes van de postdienst zoals *gerapporteerd* in de meest recente jaarrekening.

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

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

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

1.3 Boekhoudkundige scheiding

1.3.1 Commentaar

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

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

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

1.3.2 Voorstel artikel 8 van de ontwerp-regeling

Artikel 8

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

1.4 Financiële verantwoording

1.4.1 Commentaar

1.4.1.1 Gescheiden financiële verantwoording

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.1.2 Jaarrekening en jaarverslag

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

1.4.2 Voorstel artikel 11 van de ontwerpregeling

Artikel 11

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

1.5 Daadwerkelijke kosten

1.5.1 Commentaar

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

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

1.5.2 Voorstel voor artikel 13 van de ontwerp-regeling

Artikel 13

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

2. (...)

1.6 Redelijk Rendement

1.6.1 Toelichting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6.2 Voorstel voor artikel 14 van de ontwerpregeling

Artikel 14

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

1.7 Procedure voor vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven

1.7.1 Commentaar

1.7.1.1 Algemeen

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

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

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

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

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

1.7.1.2 Vaststelling en inwerkingtreding van de starttarieven

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

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

1.7.1.3 Bevoegdheid college tot verzoek om inlichtingen

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

1.7.2 Voorstel voor de artikelen 15 en 16 van de ontwerpregeling

Artikel 15

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

Artikel 16

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8 Tarieven tot het moment van invoering van kostengeoriënteerde tarieven

1.8.1 Commentaar

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

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

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

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

1.8.2 Voorstel voor een overgangsartikel in de ontwerpregeling

Artikel 21

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

2 Deel B: de normering van het redelijk rendement

2.1 Inleiding

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

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

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

In de toelichting op de ontwerpregeling wordt gesteld:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Cijfers benchmark vergelijkbaar maken

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

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

³ Immers:

ROA = resultaat/balanstotaal

Omzetsnelheid kapitaal = Ok = omzet/balanstotaal

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

2.3.3 Marktwaardeneutrale ROS: in feite ROA

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

2.3.4 Vraagstukken bij toepassing ROA

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

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

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

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

2.3.5 Stabiliteit van de norm

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

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

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

2.4 Conclusie

Gelet op het vorenstaande concludeert het college als volgt.

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

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

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

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

3.1 Pricecap-systeem

3.1.1 Commentaar

3.1.1.1 Diensten in de mandjes van de pricecap

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

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

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

3.1.1.2 Relatie formule en artikel 17

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

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

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

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

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

3.1.1.4 Implementatie van richtlijn 2008/6/EC

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

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

3.1.2 Voorstel voor artikel 17 van de ontwerpregeling

Artikel 17

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

3.2 Tariefwijzigingen

3.2.1 Commentaar

3.2.1.1 Bevoegdheid tot het vragen van herberekening

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

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

3.2.1.2 Procedure invoering tarief

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid adviseert het college om een met onderdeel 5.4, onder g, van het Barp vergelijkbaar artikellid op te nemen voor de procedure van invoering van het tarief. Deze procedure regelt dat de universele dienstverlener niet tot invoering van de tariefwijziging kan overgaan, indien het college heeft vastgesteld dat de tariefwijziging niet in overeenstemming is met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 4.5 van het wetsvoorstel. Blijft een dergelijke voorziening achterwege dan zal de universele dienstverlener het oordeel van het college alleen in rechte kunnen laten toetsen via bezwaar en beroep tegen een handhavingbesluit van het college ter zake van het door de universele dienstverlener overtreden van zijn wettelijke verplichtingen. Het college acht dat geen wenselijke gang van zaken.

3.2.2 Voorstel voor artikel 19 van de ontwerpregeling

Artikel 19

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

4 Deel D: de rol van de accountant en de accountantscontrole

4.1 De rol van de accountant

4.1.1 Commentaar

4.1.1.1 Algemeen

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

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

4.1.1.2 Accountantscontrole

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

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

4.1.1.3 Zelfstandige bevoegdheid voor college tot nader onderzoek

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

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

4.1.2 Voorstel voor artikel 12 van de ontwerpregeling

Artikel 12

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1.1 Commentaar

In de artikelen 9 en 10 van de ontwerpregeling is een verplichting tot jaarlijkse rapportage over het aantal en de spreiding van de dienstverleningspunten respectievelijk de meting van de overkomstduur van de universele postdienst geregeld. Het college stelt vast dat in deze artikelen geen beoordelings- en controlebevoegdheid van het college is opgenomen zoals deze thans is geregeld in onderdeel 2.10 en 2.20 van het Barp. Als deze bevoegdheden niet opgenomen worden in de ontwerpregeling, dan kan het college niet veel meer dan deze rapportages na ontvangst doorsturen naar de Minister. Rapportage aan het college ontbeert daarmee naar zijn inzicht relevante toegevoegde waarde. Het college adviseert dan ook om in de ontwerpregeling de thans in het Barp opgenomen bevoegdheden op dit punt op te nemen.

5.1.2 Voorstel voor artikel 9 en 10 van de ontwerpregeling

Artikel 9

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

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

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

Artikel 10

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

6 Deel F: voorstellen voor aanpassing van het wetsvoorstel

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

bood, geen gebruik is gemaakt.

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

6.1 Artikel 22 van het wetsvoorstel

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

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

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

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

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

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



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

7 Deel G: Kosten werkzaamheden college

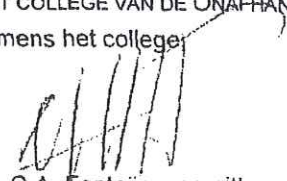
Artikel 20 van de ontwerpregeling regelt dat de door het college in rekening gebrachte vergoeding, bedoeld in artikel 64 van het wetsvoorstel, voor een beperkte overgangsperiode, in afwijking van de gebruikelijke wijze van betaling, binnen 30 dagen moet worden voldaan.

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

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

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

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



mr. C.A. Fontein, voorzitter

2008/11/26



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01
E-mail mail@opta.nl
www.opta.nl

Bezoekadres
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

De Staatssecretaris van Economische Zaken
De heer drs. F. Heemskerk
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE
[Barcode]

Contactpersoon
mw. mr. E. Hazeleger

Ons kenmerk
OPTA/IPB/2007/202378

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
(070) 315 92 44

Datum
13 DEC 2007

Onderwerp
Uitvoeringstoets Ontwerp Postregeling

Bijlage(n)
1

Geachte heer Heemskerk,

Op 30 november jl. heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) uw brief d.d. 29 november 2007, met kenmerk ET/TM/ 7131929, ontvangen, waarin u het college verzoekt het ontwerp van de ministeriële regeling kostengebaseerde starttarieven (in het kader van de Postwet 20..) aan een uitvoeringstoets te onderwerpen. Gezien de bij uw verzoek gevoegde bijlage gaat het college ervan uit dat uw verzoek het ontwerp voor de Postregeling 20.. (hierna: ontwerp Postregeling) betreft.

Het college heeft de ontwerp Postregeling overeenkomstig artikel 5 van het Informatiestatuut Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: Informatiestatuut) getoetst op:

- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- mogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsvoornemen te vergroten;
- gevolgen voor het college in termen van personeel, organisatie en financiën.

Gelet op uw voornemen om de postale regelgeving per 1 januari 2008 in werking te laten treden heeft u verzocht de uitvoeringstoets, in afwijking van de in artikel 5 van het Informatiestatuut voorziene termijn van 4 weken, zo spoedig mogelijk uit te brengen.

Hierbij ontvangt u de door u verzochte uitvoeringstoets ten aanzien van de ontwerp Postregeling. Het college heeft deze overeenkomstig uw verzoek met de grootst mogelijke spoed uitgevoerd. Dit brengt wel met zich mee dat het college niet in de gelegenheid is geweest de gehele regeling op de gebruikelijke wijze aan een analyse te onderwerpen en dat hem de tijd heeft ontbroken om op sommige onderwerpen meer zorgvuldig en in detail in te gaan. Het college kan dan ook niet geheel uitsluiten dat hij niet alle voor de uitvoering van de Postregeling relevante aspecten in beeld heeft gekregen.



Het vorenstaande heeft geleid tot een uitvoeringstoets die zich vooral concentreert op de belangrijkste elementen van de voorgestelde regeling. Hierbij geeft het college aan dat hij het in bijlage 3 bij de ontwerpregeling opgenomen kostentoerekeningssysteem niet inhoudelijk in deze uitvoeringstoets heeft kunnen meenemen.

In deze brief gaat het college in op de hoofdlijnen van zijn commentaar. In de bij deze brief behorende bijlage wordt één en ander meer uitgewerkt en artikelsgewijs behandeld. De bijlage bevat de integrale uitvoeringstoets van het college. Het college doet daarin waar mogelijk voorstellen voor uitwerking van de regeling.

Een afschrift van de bijlage bij deze uitvoeringstoets met artikelsgewijs commentaar is heden ook per e-mailbericht aan DGET toegezonden.

1. De ontwerp Postregeling

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

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

Ten aanzien van de tarieven en de tariefregulering van de universele dienst is in de regeling gekozen voor zoveel mogelijk continuïteit in de toerekening van kosten en opbrengsten van de universele dienstverlening. Voor 2008 wordt daarbij aangesloten bij het kostentoerekeningssysteem dat de ud-verlener nog in 2007 hanteerde en wordt het door de ud-verlener in 2007 behaalde rendement op het postvervoer tegen enkelstukstarief als redelijk rendement aangemerkt. Vervolgens is het de bedoeling dat het college op basis van een wijziging van de Postregeling in 2009 wederom starttarieven bepaalt op grond van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een genormeerd redelijk rendement. Voor de aldus vastgestelde tarieven geldt een pricecap die is gerelateerd aan de consumentenprijsindex.

Wat betreft de waarborging van de kwaliteit van de universele postdienstverlening bevat de ontwerp Postregeling nog enige voorzieningen in aanvulling op en ter uitwerking van hetgeen reeds is geregeld in het voorstel voor de Postwet zelf en het ontwerp Postbesluit en die goeddeels overeenkomen met hetgeen thans is geregeld in het Besluit algemene richtlijnen post (hierna: Barp).

2. Reactie college op de ontwerp Postregeling

2.1 Geen vaststelling kostengeoriënteerde tarieven door het college

Het college concludeert in eerste plaats dat de uitwerking die in de ontwerp Postregeling wordt



gegeven aan artikel 25, derde lid, van het voorstel van de Postwet het hem niet mogelijk maakt om conform genoemd wetsartikel tot de vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven te komen. De thans voorgestelde regeling komt erop neer dat TNT, als de aangewezen verlener van de universele postdienst, het door haar tot nu toe gebruikte toerekeningssysteem toepast en zelf het door haar behaalde rendement berekent. Zij geeft een overzicht van de totale kosten en het rendement van de universele dienst, vergezeld van een controlerende accountantsverklaring, aan het college. Na het aanleveren van deze gegevens door de ud-verlener kan het college slechts een *nadere* onderbouwing, toelichting of *nadere* gegevens vragen.

In de ontwerp Postregeling zijn geen mogelijkheden voor het college opgenomen om voorwaarden te stellen of voorschriften te verbinden aan de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem, de starttarieven of de ud-rapportage. Nu ook het redelijk rendement in de voorliggende Postregeling in feite niet wordt genormeerd, vooralsnog evenmin duidelijk is hoe dit in de toekomst genormeerd zal worden, en het college ook niet de bevoegdheid krijgt om daar zelf invulling aan te geven, concludeert het college dat de verlener van de universele postdienst in belangrijke mate zo niet geheel zelf bepaalt wat de tarieven zijn en dat de ontwerp Postregeling het college niet in staat stelt om daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst vast te stellen.

Dat het in de regeling bedoelde kostentoerekeningssysteem en redelijk rendement alleen voor 2008 zou gelden en dat het college, blijkens de toelichting bij de regeling, in 2009 wederom starttarieven moet bepalen op grond van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een genormeerd redelijk rendement, doet naar de mening van het college op geen enkele wijze af aan het voorgaande. In de visie van het college komt dit er bovendien in feite op neer dat het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde starttarieven nog met een jaar wordt uitgesteld. Dat daarbij ten aanzien van de toekomstige normering van het redelijk rendement kennelijk wordt gedacht aan toepassing van een andere norm dan de ROA, is naar de mening van het college in tegenspraak met het in de financierings- en beleggingstheorie en -praktijk algemeen aanvaarde uitgangspunt dat, onafhankelijk van de mate van kapitaalintensiteit van de betreffende onderneming, de ROA de enige objectieve maatstaf is voor de bepaling welk rendement redelijk is. Overigens is het college er steeds vanuit gegaan dat de invulling van wat als het redelijk rendement heeft te gelden, door hem zou plaatsvinden en niet al in de regeling zelf zou worden vastgelegd.

Gezien het voorgaande vraagt het college zich af wat de toegevoegde waarde van zijn toezichtstaak in dit verband is, als hij niet in staat is om de naar zijn oordeel voor het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven noodzakelijke aanpassingen in de boekhoudkundige scheiding en het toerekeningssysteem en de hierbij behorende gewijzigde tariefberekeningen af te dwingen. Het vaststellen van de tarieven door het college kan dan immers uit niet veel anders bestaan dan het overnemen van de facto door de verlener van de universele postdienst vastgestelde/berekende tarieven. Het college constateert verder dat hij, gelet op de wijze waarop de informatieverstrekking en -controle in de regeling is geconstrueerd, slechts kan uitgaan van wat de verlener van de universele postdienst aan informatie overlegt, zonder daadwerkelijk zelf te kunnen vast stellen welke primaire en



aanvullende gegevens nodig zijn en deze gegevens zelf te kunnen onderzoeken.

Het college meent dat dit niet in overeenstemming is met de bedoeling van artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet.

Indien wel een inhoudelijke rol voor het college wordt beoogd, is een goedkeuringsbevoegdheid, met de mogelijkheid om voorschriften te stellen, naar het oordeel van het college van wezenlijke betekenis om het toerekeningssysteem (en ook de andere elementen zoals regels over de wijze van vastlegging, de boekhoudkundige scheiding, ud-rapportage en wijze van berekenen van de tarieven) zodanig te kunnen beïnvloeden dat dit leidt tot daadwerkelijke vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven. Indien, zoals in de toelichting wordt aangegeven, aan opnemings van een dergelijke bevoegdheid in de ontwerp Postregeling wettelijke beletselen in de weg staan, adviseert het college om deze via herstelwetgeving weg te nemen.

2.2 Overige opmerkingen ten aanzien van de kostenoriëntatie

Naar het oordeel van het college komt de samenhang tussen de verschillende elementen die nodig zijn om kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden diensten binnen de universele postdienst te kunnen vaststellen (boekhoudkundige scheiding, toerekeningssysteem, starttarieven en ud-rapportage) in de ontwerp Postregeling nog onvoldoende tot uitdrukking. Met het oog op een sluitend en effectief (toezichts)systeem dienen de eisen die gesteld worden om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven eveneens te gelden ten aanzien van de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem en de ud-rapportage. Dit dient in de regeling te worden geëxpliciteerd.

Voorts heeft artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet naar het oordeel van het college betrekking op de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven voor elke te onderscheiden postvervoerdienst binnen de universele dienst. In de ontwerp Postregeling is echter niet opgenomen dat het overzicht van de kosten en rendement van de universele dienst ook op dat niveau betrekking moet hebben. Dit zou kunnen betekenen dat alleen gegevens op het niveau van de universele dienst als geheel door de verlener van de universele postdienst worden aangeleverd en niet op het niveau van de te onderscheiden postvervoerdiensten. Voor zover het al mogelijk zou zijn, ziet het college evenwel niet de ratio om op het niveau van de universele dienst of voor clusters van diensten één kostengeoriënteerd tarief vast te stellen. In de ontwerp Postregeling zou dit punt moeten worden aangepast.

Met betrekking tot het in artikel 13, tweede lid, van de ontwerp Postregeling bedoelde kostentoerekeningssysteem merkt het college het volgende op. Het huidige door TNT toegepaste en door het college goedgekeurde toerekeningssysteem geeft een beschrijving op globaal niveau van de wijze waarop kosten en opbrengsten worden toegerekend naar monopolie, de overige opgedragen en vrije diensten. Deze op die driedeling toegesneden globale beschrijving is ontoereikend om als basis te dienen voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven. Hiervoor dienen alsnog in de ontwerp Postregeling expliciet regels te worden opgenomen waarbij de verlener van de universele postdienst



verplicht wordt om een gedetailleerd toerekeningssysteem te overleggen op basis waarvan kostenoriëntatie van de te onderscheiden postvervoersdiensten blijkt.

Ook indien de ud-verlener pas op een later tijdstip na de inwerkingtreding een boekhoudkundige scheiding naar de ud/niet-ud hoeft op te leveren, is het volgens het college van belang dat de regels met betrekking tot boekhoudkundige scheiding, kosten-toerekening, vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven en financiële verantwoording in de ud-rapportage reeds goed en solide in de voorliggende ontwerp Postregeling worden neergelegd. Daarbij merkt het college nog op dat naar zijn mening TNT ook nu al in staat moet worden geacht om een kostprijs per te onderscheiden postvervoersdienst binnen de ud en het hiervoor behaalde rendement te berekenen.

Verder merkt het college op dat artikel 16 van de ontwerp Postregeling de procedure voor de vaststelling van de tarieven door het college lijkt te beperken tot slechts drie stappen. Voor een effectief toezicht acht het college het echter van veel belang dat hij zelf kan vaststellen op welk moment welke gegevens nodig zijn voor de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven en dat hij deze gegevens zelf kan onderzoeken zonder daarbij uit te moeten gaan van controlerende accountantsverklaringen. Naar de mening van het college wordt zijn bevoegdheid om op grond van artikel 39 van het voorstel voor de Postwet gegevens en inlichtingen te vorderen onnodig door de regeling van artikel 16 van de ontwerp Postregeling ingeperkt.

2.3 Voorstellen college ten aanzien van de tariefregulering

In de bijlage heeft het college zijn voorstellen ten aanzien van de inhoud van de tariefregulering op hoofdlijnen uitgewerkt.

In dit verband merkt het college op dat tot zeer kort voor de beoogde inwerkingtreding van de nieuwe postregelgeving onzekerheid heeft bestaan over de inhoud daarvan. Het college is daardoor niet in de gelegenheid geweest om reeds in het najaar van 2007 het nodige te doen aan voorbereiding op de uitvoering van die regelgeving. Een consequentie daarvan is dat de haalbaarheid voor het college om binnen de in artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet genoemde termijn van zes maanden na inwerkingtreding kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst vast te stellen, onder druk is komen te staan. Dit maakt het te meer van belang dat de eerdergenoemde noodzakelijke bevoegdheden van het college om die taak uit te oefenen adequaat in de regeling worden vastgelegd.

Indien er voor wordt gekozen om eerst vanaf 2009 over te gaan tot het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde starttarieven, dan acht het college het wenselijk dit via herstellwetgeving tot uitdrukking te brengen en dat voor 2008 overgangsbepalingen worden opgenomen, waarbij wel alvast de verplichtingen (waaronder het vaststellen van een daadwerkelijke normering van een redelijk rendement) uit de ontwerp Postregeling in werking treden. Dit geeft het college de gelegenheid om direct na inwerkingtreding van de nieuwe postregelgeving de verlener van de universele postdienst te verplichten om kostenoriëntatie van de te onderscheiden postvervoersdiensten aan te tonen en



zonodig haar systemen (registratie, boekhouding, toerekening, verslaglegging) hierop aan te passen eventueel op basis van voorschriften van het college. Herstelwetgeving biedt daarmee, tevens de gelegenheid om te regelen dat bij de ministeriele regeling taken en bevoegdheden aan het college kunnen worden toegekend zoals eerder in deze uitvoeringstoets door het college bepleit zodat hij in staat wordt gesteld om daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen.

2.4 Accountantscontrole

In de artikelen 12 en 15 van de ontwerp Postregeling wordt voorzien in het overleggen van een accountantsverklaring in de in die artikelen bedoelde gevallen. Het college is van mening dat het overleggen van een accountantsverklaring niet op zichzelf dient te staan maar moet strekken tot een doel. Het college acht het voor een effectief toezicht van wezenlijk belang dat hij naast deze controle door de accountant de bevoegdheid krijgt om zelfstandig onderzoek te (laten) doen, al dan niet op basis van de door middel van de accountantscontrole verkregen informatie.

Het voorgaande geldt mutatis mutandis ook voor het doen uitvoeren van een peer review. In het kader van zijn beoordeling van de concessierapportage 2004 en de uitkomst van de daarbij uitgevoerde peer review, heeft het college echter moeten vaststellen dat aan de praktische toepassing van dit instrument belangrijke nadelen kleven, die verband houden met gebrekkige uitwisseling van informatie en beperkte rapportagemogelijkheden voor de reviewende accountant op grond van de voor hem geldende gedrags- en beroepsregels. Het effect van het inzetten van dit instrument is daarmee beperkt tot controle van werkzaamheden van de eerste accountant door een vakgenoot. Echter een peer review is geen doel op zich. Het resultaat hiervan dient te zijn dat dit kan leiden tot eventuele voorschriften voor de controle van de accountant, bijvoorbeeld een aanpassing in het controleplan. Hiertoe zou het college de bevoegdheid moeten hebben. Anders dient ook de peer review in de visie van het college geen enkel doel.

Uit de omstandigheid dat de reviewende accountant niet mag ingaan op de inhoud van de door hem ingezijnde controledossiers, zoals opnieuw geregeld in artikel 12, zesde lid, van de ontwerp Postregeling, blijkt ook duidelijk het ontbreken van de bevoegdheid van het college om zelfstandig kennis te nemen van en nader onderzoek te doen naar de uitvoering van de wettelijke regels door de ud-verlener op de elementen die moeten leiden tot de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven door het college. Het college hecht er, in het belang van het zo effectief mogelijk kunnen uitoefenen van zijn toezichthoudende taken, echter sterk aan dat de bevoegdheid om, ongeacht de inhoud van de afgegeven accountantsverklaringen dan wel eventuele peer review resultaten, zelfstandig onderzoek te kunnen doen naar de onderliggende gegevens, feiten en omstandigheden, alsnog uitdrukkelijk wordt verankerd in de regelgeving.

2.5 Price cap

Het college stelt vast dat in de ontwerp Postregeling alleen wordt voorzien in een mogelijkheid voor het college om te toetsen of de ud-verlener voldoet aan de voor hem geldende price-cap voorschriften



ingevolge artikel 25, eerste lid onderdeel a, van het voorstel voor de Postwet, en dat hem terzake geen expliciete besluitbevoegdheid toekomt ten aanzien van voorgestelde tariefwijzigingen. Evenmin voorziet de regeling in termijnen voor het indienen van tariefvoorstellen of waarbinnen het college zijn toetsing moet verrichten. Dit leidt tot onzekerheid over de status van voorgestelde tariefwijzigingen. Als het college vaststelt dat tariefwijzigingen niet aan de wettelijke eisen voldoen, zal hij in voorkomend geval alleen door toepassing van formele handhavingsinstrumenten kunnen voorkomen dat die wijzigingen worden doorgevoerd. Dit kan een verhoging van de met de uitvoering van de regelgeving gemoeide administratieve lasten tot gevolg hebben.

Met betrekking tot de price cap acht het college het voorts in het belang van zowel de verlener van de universele postdienst als van de afnemers van die dienst, essentieel dat vastgelegd wordt voor welke periode de price cap telkens maximaal van toepassing is. Daarnaast dient nog in de ontwerp Postregeling te worden opgenomen wat het aandeel (gewicht) van de in de twee mandjes opgenomen eenheden is, bijvoorbeeld het gewicht op basis van omzetaandeel of volumeaandeel.

Ten slotte wijst het college erop dat in de toelichting bij artikel 18 staat vermeld dat de eerste tariefruimte ontstaat op 1 januari 2009. Het college constateert dat dit niet strookt met het gestelde in paragraaf 4 van de algemene toelichting dat het college in 2009 wederom starttarieven moet bepalen op grond van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een genormeerd redelijk rendement. Daarmee is niet duidelijk wat op 1 januari 2009 van toepassing zal zijn.

Naast enkele in de bijlage genoemde technische aanpassingen, pleit het college ervoor om in de regelgeving op te nemen dat hij de bevoegdheid heeft om voorstellen tot tariefwijzigingen van de verlener van de universele postdienst goed te keuren, zodat eventuele problemen of onduidelijkheden ten aanzien van de uitvoerbaarheid worden weggenomen. Hiervoor is wijziging van artikel 27 van het voorstel voor de Postwet nodig.

Voorts pleit het college ervoor om in de ontwerp Postregeling op te nemen dat de verlener van de universele postdienst het college ten minste één maand voor de algemene bekendmaking schriftelijk in kennis stelt van een voorgenomen tariefwijziging en daarbij, door zijn externe accountant geverifieerde, informatie verstrekt, waaruit blijkt dat de wijziging in overeenstemming is met de wettelijke vereisten. De verlener van de universele postdienst gaat niet over tot invoering van de voorgenomen tariefwijziging indien het college hem binnen 3 weken na de ontvangst van het voornemen heeft bericht dat hij de wijziging niet goedkeurt.

2.6 Kwaliteit universele postdienstverlening

Voor een aantal opmerkingen met betrekking tot de waarborging van de kwaliteit van de universele postdienstverlening, moge het college korthedshalve verwijzen naar de bijlage, deel D.

2.7 Overige opmerkingen van het college

Het college is op zich voorstander van een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de gewijzigde



postregelgeving. Hij benadrukt daarbij echter wel dat het voor een effectief en efficiënt toezicht door het college noodzakelijk is dat de lagere regelgeving, na een zorgvuldig afwegingsproces, adequaat is uitgewerkt waarbij aan de voor het college essentiële punten in deze uitvoeringstoets gevolg is gegeven.

3. Inschatting van de gevolgen van de ontwerp Postregeling voor het college

Bij de aanvulling op de uitvoeringstoets wijziging Postwet van 20 januari 2006 (OPTA/IPB/2005/203608) en de uitvoeringstoets op het Postbesluit (OPTA/IPB/2007/202094) is het college reeds ingegaan op de geschatte gevolgen qua budget en benodigde menskracht van de nieuwe regelgeving. De onderhavige ontwerp Postregeling leidt vooralsnog niet tot een aanpassing van de inschatting van het budget en het aantal benodigde fte. De daadwerkelijke gevolgen zullen echter mede afhangen van de toekomstige invulling van de tariefregulering.

Hoogachtend,

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


mr. C.A. Fontein, voorzitter



Artikelsgewijs commentaar uitvoeringstoets ontwerp Postregeling

Datum: 3 december 2007

Kenmerk: OPTA/IPB 2007/202385

Deel A: commentaar op de artikelen van de Postregeling die betrekking hebben op uitwerking van artikel 25, derde en zesde lid, van de Postwet (kostenoriëntatie)

Algemeen

Uit artikel 25, derde lid, van de Postwet volgt dat:

1. binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet, de tarieven voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst gebaseerd dienen te zijn op de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een redelijk rendement;
2. dat de tarieven voor de onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst *in enig ander jaar kunnen* worden aangepast op basis van de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement.

In de toelichting op dit artikel is vermeld dat het college voor de universele postdienst een half jaar na inwerkingtreding daarvan kostengeoriënteerde tarieven vaststelt.

In de ontwerp Postregeling is in de artikelen 13 tot en met 16 een uitwerking gegeven aan artikel 25, derde lid, van het voorstel van de Postwet. Het college concludeert dat deze uitwerking het hem in zijn ogen niet mogelijk maakt om conform artikel 25, derde lid, van het voorstel van de Postwet daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen. Daarvoor bestaat er nog onvoldoende samenhang tussen de elementen van het toezichtstelsel en zijn de aan het college verleende bevoegdheden ontoereikend. Het college licht dit hieronder toe.

Visie van het college op het toezichtstelsel kostenoriëntatie

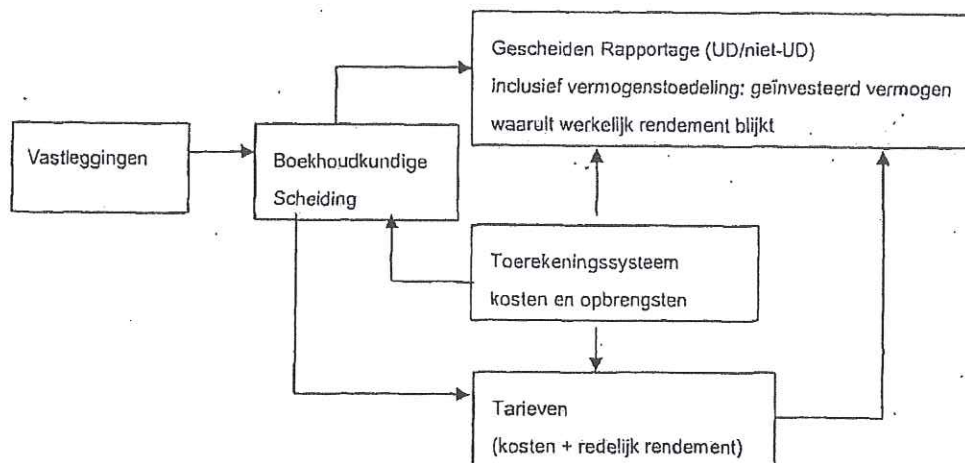
Allereerst schetst het college hoe een toezichtstelsel dat leidt tot kostengeoriënteerde tarieven naar zijn oordeel zou moeten worden ingericht.

Het college meent allereerst dat de onderstaande drie elementen:

- een boekhoudkundige scheiding ud/niet-ud, ,
- een toerekeningssysteem van kosten en opbrengsten,
- een ud-rapportage waarin de resultatenrekening, het geïnvesteerd vermogen en het rendement van de ud zijn opgenomen,

een samenhangend stelsel vormen teneinde kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden diensten binnen de universele postdienst te kunnen vaststellen.

De samenhang van deze elementen is in de onderstaande figuur weergegeven:



De basis van de boekhoudkundige scheiding is de vastlegging van gegevens samen met het toerekeningssysteem. Om een goede boekhoudkundige scheiding te kunnen maken, is het nodig dat allerlei grootheden (kosten, opbrengsten, hoeveelheden en basisgegevens ter vaststelling van verdeelsleutels) apart worden vastgelegd. Dat moet op een zodanige manier gebeuren dat vervolgens kan worden voldaan aan de vereisten die worden gesteld aan het toerekeningssysteem, de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven en de jaarlijkse gescheiden rapportage. Voor de vaststelling van de tarieven is een juiste input nodig uit het toerekeningssysteem en de boekhoudkundige scheiding. De boekhouding van de verlener van de universele postdienst dient zodanig te zijn ingericht, met behulp van een door het college goedgekeurd toerekeningssysteem, dat de vraag kan worden beantwoord of de tarieven op kosten gebaseerd zijn. De tarieven die voor een bepaald jaar zijn vastgesteld, komen weer terug in de gescheiden rapportage over dat jaar. Uit de gescheiden rapportage blijkt dan vervolgens het werkelijke rendement voor de universele dienst over dat jaar. Indien het werkelijke rendement en het redelijk rendement te ver uiteen gaan lopen, dan kan (zoals artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet ook aangeeft) bij ministeriële regeling worden bepaald dat de tarieven voor de onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele dienst in enig jaar worden aangepast op basis van de daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement.

Algemeen commentaar op uitwerking toezichtstelsel kostenoriëntatie in de Postregeling

Het college is van oordeel dat in de ontwerp Postregeling onvoldoende gesproken kan worden van een op elkaar aansluitend en samenhangend stelsel ten behoeve van de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven. Op zich zijn de elementen boekhoudkundige scheiding, toerekeningssysteem, starttarieven en ud-rapportage wel in de ontwerp Postregeling opgenomen, maar de samenhang komt hierin onvoldoende tot uitdrukking. Voor een sluitend (toezichts)systeem dienen de eisen die gesteld worden om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven eveneens te gelden voor de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem en voor de ud-rapportage. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in het voorstel van het college aan het slot van dit onderdeel. Ook al zou het college de bevoegdheid krijgen om voorschriften te stellen ten aanzien van de boekhoudkundige scheiding en het toerekeningssysteem, dan nog zou dit naar het oordeel van het college onvoldoende zijn als niet expliciet de samenhang tussen deze elementen ten behoeve van het



vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven in de artikelen zelf wordt opgenomen. Het college kan uitsluitend kostengeoriënteerde tarieven vaststellen als de hierboven beschreven samenhang ook in de artikelen van de Postregeling wordt uitgewerkt.

Het college stelt daarnaast vast dat niet in de regelgeving is opgenomen op welk niveau het overzicht van de kosten en rendement van de universele dienst betrekking moet hebben. Dit zou kunnen betekenen dat alleen gegevens op het niveau van de universele dienst als geheel door de verlener van de universele postdienst worden aangeleverd en niet op het niveau van de te onderscheiden postvervoerdiensten. Naar het oordeel van het college vloeit uit artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet voort dat het gaat om vaststelling van tarieven voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele dienst. Onder de te onderscheiden postvervoerdiensten moet in dit kader naar het oordeel van het college worden verstaan elke afzonderlijke postvervoerdienst waarvoor een afzonderlijk tarief gehanteerd wordt door TNT (bijvoorbeeld het vervoer van brieven in de gewichtsklasse van 0-20 gr zou dan één specifieke dienst betreffen en brieven met de volgende gewichtsklasse 20-50 gram een volgende specifieke dienst). Het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven door het college kan ook alleen op het niveau van elk afzonderlijke dienst plaatsvinden. Voor een groep van diensten is het niet mogelijk één kostengeoriënteerd tarief vast te stellen. Immers er kunnen tussen de verschillende diensten in een dergelijke groep verschillen zijn in de kosten per dienst die gereflecteerd worden in een ander tarief dat de verlener van de universele postdienst hanteert voor een specifieke dienst. Als alle diensten bij elkaar genomen zouden worden, zonder dat inzicht bestaat in de individuele kostprijzen hiervan, komt allereerst de vraag aan de orde welk tarief voor iedere dienst dan zou moeten worden gehanteerd. Ten tweede zouden dan binnen die groep van diensten voor één of meer daarvan tarieven gehanteerd kunnen worden die zeker niet kostengeoriënteerd zouden zijn. Hiermee zou de verlener van de universele postdienst de facto de tarieven van de te onderscheiden postvervoerdiensten vaststellen en niet het college.

Voorts stelt het college vast dat in de ontwerp Postregeling geen mogelijkheden voor het college zijn opgenomen om voorwaarden te stellen of voorschriften te verbinden aan de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem, de starttarieven of de ud-rapportage. Het voorgestelde stramien van de ontwerp Postregeling is als volgt. TNT past, als de aangewezen verlener van de universele postdienst, het door haar tot nu toe gebruikte toerekeningssysteem toe en berekent het door haar behaalde rendement. Vervolgens geeft zij een overzicht van de totale kosten en rendement van de universele dienst vergezeld van een accountantsverklaring aan het college. Na het aanleveren van de gegevens door de verlener van de universele postdienst kan het college alleen nog een *nadere* onderbouwing, toelichting of *nadere* gegevens vragen.

In de toelichting op de ontwerp Postregeling wordt aangegeven dat het college toezicht houdt op het aan de hand van het kostentoerekeningssysteem verifiëren of de tarieven van de universele dienst gebaseerd zijn op kosten. Voor het college is evenwel niet duidelijk wat de toegevoegde waarde van zijn toezichtstaak in dit verband is, als hij niet in staat wordt gesteld om de naar zijn oordeel voor het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven noodzakelijke aanpassingen in de boekhoudkundige scheiding en het toerekeningssysteem en de hierbij behorende gewijzigde tariefberekeningen te bewerkstelligen. Het vaststellen van de tarieven door het college kan dan uit niet veel anders bestaan dan het overnemen van de facto door de verlener van de universele postdienst



berekende/voorgestelde tarieven. Het college constateert derhalve dat hij slechts kan uitgaan van wat de verlener van de universele postdienst aan informatie overlegt, zonder zelf te kunnen vaststellen welke primaire en aanvullende gegevens nodig zijn en deze gegevens zelf te kunnen onderzoeken (zie hiervoor ook het commentaar op artikel 16, derde lid, en de punten genoemd onder deel B over de rol van de accountant).

Voorts constateert het college dat de regels voor de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem en de jaarlijkse financiële verantwoording niet op alle punten juist zijn uitgewerkt in de ontwerp Postregeling. In het navolgende artikelsgewijs commentaar gaat het college daarop nader in. Daarbij wijst het college er bovendien op dat niet alle beslispunten over de toerekening en boekhoudkundige scheiding op voorhand in regelgeving kunnen worden vastgelegd. Niet ieder beslispunt dat zich in de praktijk zal voordoen met betrekking tot vastlegging, de boekhoudkundige scheiding en de toerekening kan op voorhand worden voorzien. In de praktijk zal het college daarom naar bevind van zaken moeten kunnen beslissen en zondig hiervoor voorschriften kunnen geven aan de ud-verlener.

Conclusie college

Het college concludeert derhalve dat de verlener van de universele postdienst in belangrijke mate zo niet geheel zelf bepaalt wat de tarieven zijn. Het college meent dat dit niet strookt met de bedoeling van artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet.

Artikelsgewijs commentaar op uitwerking toezichtstelsel kostenoriëntatie in de Postregeling Artikel 7 en 8: toerekeningssysteem en boekhoudkundige scheiding

In de artikelen 7 en 8 zijn regels opgenomen met betrekking tot het toerekenen van kosten en opbrengsten en de boekhoudkundige scheiding.

Bij de toelichting op deze artikelen is aangegeven:

1. dat de wet niet voorziet in goedkeuring door het college van een door de verlener van de universele postdienst vastgesteld kostentoerekeningssysteem;
2. dat in deze regeling is gekozen voor zoveel mogelijk continuïteit in de toerekening van kosten en opbrengsten van de universele postdienst;
3. en dat met de inwerkingtreding van de wet voor het eerst kosten voor de universele postdienst zoals bedoeld in de wet zullen worden toegerekend. Pas na dit startjaar kan de verlener van de universele postdienst de daadwerkelijke kosten toerekenen.

Het college merkt met betrekking tot het eerste punt op dat de toelichting bij artikel 22, tweede lid, van het voorstel voor de Postwet stelt: "De boekhouding moet dus zodanig zijn ingericht, dat daaruit, met behulp van een door het College goedgekeurd toerekeningssysteem, de vraag kan worden beantwoord of de tarieven op kosten gebaseerd zijn. In de ministeriële regeling, die op grond van het tweede lid kan worden opgesteld, zullen dus zodanige eisen aan de boekhouding worden gesteld dat aan deze eis wordt voldaan". Op basis hiervan is het college er van uitgegaan dat hem de bevoegdheid zou toekomen om het de door de verlener van de universele postdienst voorgestelde toerekeningssysteem goed te keuren. Deze bevoegdheid is niet aan het college toegekend en volgens. Omdat een goedkeuringsbevoegdheid, met de mogelijkheid om voorschriften te stellen, naar het



oordeel van het college van wezenlijke betekenis is om het toerekeningssysteem (en ook de andere elementen zoals regels over de wijze vastleggingen, de boekhoudkundige scheiding, ud-rapportage en wijze van berekenen van de tarieven) zodanig te kunnen beïnvloeden dat dit leidt tot daadwerkelijke vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven, adviseert het college om hiervoor herstelwetgeving te overwegen.

Met betrekking tot het tweede punt merkt het college het volgende op. Het huidige door TNT toegepaste en door het college goedgekeurde toerekeningssysteem geeft een beschrijving op globaal niveau van de wijze waarop kosten en opbrengsten worden toegerekend naar monopolie, de overige opgedragen en vrije diensten. Deze globale beschrijving onder het Besluit algemene richtlijnen post (hierna: Barp) heeft als doel deze financiële driedeling te bewerkstelligen. Deze globale beschrijving is ontoereikend om als basis te dienen voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven. Hiervoor dienen in de ontwerp Postregeling expliciet regels te worden opgenomen waarbij de verlener van de universele postdienst verplicht wordt om een gedetailleerd toerekeningssysteem te overleggen op basis waarvan kostenoriëntatie van de te onderscheiden postvervoerdiensten blijkt.

Met betrekking tot het derde punt merkt het college op dat het op zichzelf juist is dat de verlener van de universele postdienst pas na een jaar na de inwerkingtreding een boekhoudkundige scheiding naar de ud/niet-ud kan opleveren op basis van de vastleggingen van onder meer de daadwerkelijke kosten en deze kosten vervolgens toerekenen aan de universele dienst respectievelijk niet universele dienst. Aan twee zaken wordt hierbij echter voorbijgegaan. Ten eerste neemt deze omstandigheid namelijk niet weg dat de regels met betrekking tot boekhoudkundige scheiding, kostentoerekening, de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven en de financiële verantwoording in de ud-rapportage nu al goed in de voorliggende ontwerp Postregeling moeten worden neergelegd. Ten tweede is TNT wel degelijk in staat om de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst te berekenen. De universele postdienst op grond van het voorstel voor de Postwet bestaat uit de huidige universele dienst minus de partijenpost brieven tot en met 50 gram en de postbussendienst. Naar het college bekend is worden de volumes en omzet van de partijenpost brieven tot en met 50 gram door TNT apart geregistreerd en het college gaat ervan uit dat dit ook het geval is voor de omzet en kosten van de postbussendienst. Dit betekent dat de verlener van de universele postdienst thans reeds in staat is dan wel moet worden geacht om een *kostprijs per te onderscheiden postvervoerdienst binnen de ud en het hiervoor behaalde rendement te berekenen*. Vervolgens komt dan de beoordeling of deze gebaseerd is op daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement. Hiertoe is het toepassen en overleggen van het door de verlener van de universele postdienst toegepaste toerekeningssysteem, waaraan het college via een goedkeuringsbevoegdheid voorschriften of eisen zou moeten kunnen verbinden op een gedetailleerd niveau, van wezenlijk belang.

Tot slot wijst het college erop dat in artikel 7, tweede lid, onder d, van de ontwerp Postregeling alleen de verplichting tot weergave van het oorzakelijk verband tussen kosten die variëren met het volume is opgenomen. Naar het oordeel van het college moet dit het oorzakelijk verband tussen *alle* kosten van de universele postdienst betreffen. Ook de toelichting op artikel 7 geeft aan dat het moet gaan om de samenhangende toerekening van alle kosten.



Artikel 11: de financiële verantwoording in de jaarlijkse rapportage

In artikel 11 zijn regels opgenomen over de financiële verantwoording die de verlener van de universele postdienst jaarlijks moet verstrekken.

Het college stelt vast dat in de ontwerp Postregeling niet is opgenomen dat de ud-rapportage voortvloeit uit de boekhoudkundige scheiding, toerekeningssysteem en (kostengeoriënteerde) tarieven. Hierboven heeft het college toegelicht dat de vereisten die gelden ten aanzien van het toerekeningssysteem ook dienen te gelden voor de ud-rapportage. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat in het geval van het redelijk rendement er voorschriften moeten komen over hoe de vermogenstoedeling als zodanig wordt gerapporteerd in de jaarlijkse financiële verantwoording, over welk rendement (ROA¹) en volgens welke definities en uitgangspunten (EBIT, voor/na belasting, interest, bijzondere baten etc.) wordt gerapporteerd.

Hierbij stelt het college vast dat hem op grond van de ontwerp Postregeling geen bevoegdheid toekomt om aan deze jaarlijkse rapportage voorschriften te verbinden. Hierover heeft het college reeds hiervoor aangegeven dat hij naar zijn oordeel zijn wettelijke taken op grond van artikel 25 van het voorstel voor de Postwet niet goed kan uitvoeren.

Tot slot merkt het college op dat in artikel 11 niet is opgenomen dat de jaarlijkse rapportage de verantwoording van de verlener van de universele postdienst over de uitvoering van de universele dienst over het voorafgaande jaar moet betreffen. Dit dient volgens het college nog in de tekst van dit artikel te worden toegevoegd.

Artikel 13

In artikel 13 is enerzijds opgenomen wat onder daadwerkelijke kosten wordt verstaan voor de berekening van de starttarieven, anderzijds dat de verlener van de universele postdienst bij de berekening hiervan het in 2007 gehanteerde toerekeningssysteem toepast.

Het college constateert dat de huidige situatie in het Barp wordt gecontinueerd. Zoals echter in zijn commentaar onder de artikelen 7 en 8 aangegeven, is het continueren van het huidige toerekeningssysteem van TNT onvoldoende, omdat dit niet ten doel heeft om kostengeoriënteerde tarieven van de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de ud vast te stellen. In de ontwerp Postregeling zou dan ook een verplichting opgenomen moeten worden voor de verlener van de universele postdienst om een zodanig toerekeningssysteem op te stellen dan wel het toerekeningssysteem zodanig aan te passen dat de relevante kosten en activa die aan elke te onderscheiden postvervoerdienst ten grondslag liggen, kunnen worden bepaald. Voor het overige verwijst het college naar zijn commentaar onder deel A en bij de artikelen 7 en 8.

Artikel 14

In dit artikel wordt het door TNT behaalde rendement over 2007 op het postvervoer tegen

¹ Return on Assets (ROA) is een rendementsindicator waarbij het rendement wordt berekend door het bedrijfsresultaat (inclusief rentelasten) van een onderneming te relateren aan het gemiddeld geïnvesteerd vermogen dat aan het gereguleerde deel van de onderneming is toegerekend.



enkelstukstarief genormeerd als het redelijk rendement, bedoeld in artikel 25 van het voorstel voor de Postwet.

Het college constateert dat hiermee geen daadwerkelijke invulling wordt gegeven aan de verplichting van artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet om een redelijk rendement vast te stellen. Ieder behaald rendement wordt immers bij voorbaat als redelijk bestempeld. Volgens algemeen aanvaarde economische principes dient redelijk rendement te worden opgevat als een toelaatbaar rendement dat op basis van het risicoprofiel van de activiteiten en de vermogensstructuur (en niet-ondernemingsspecifieke variabelen op de financiële markten) bepaald kan worden. Hierom kan het college niet anders concluderen dan dat artikel 14 op gespannen voet staat met artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet. Daarnaast vraagt het college zich af hoe dit zich verhoudt met artikel 25, derde lid, eerste volzin van het voorstel voor de Postwet dat binnen een half jaar na inwerkingtreding kostengeoriënteerde tarieven moeten worden vastgesteld. Naar de mening van het college kan in dit kader in redelijkheid niet meer gesproken worden van het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven.

In de algemene toelichting onder paragraaf 4 bij de ontwerp Postregeling wordt aangegeven 'In 2009 zal op grond van artikel 25, derde lid, tweede volzin, van de wet, het college wederom starttarieven moeten bepalen op grond van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een genormeerd redelijk rendement. Daarbij geldt als uitgangspunt dat puur sturen op kapitaal niet de juiste maatstaf is voor een arbeidsintensief en kapitaalextensief als TNT Post BV.'

Uit de toelichting maakt het college op dat het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde starttarieven feitelijk met een jaar wordt uitgesteld. Hoe de normering van het redelijk rendement er daarna uit gaat zien, blijft onduidelijk in de toelichting. Het in de toelichting genoemde uitgangspunt lijkt er evenwel op te duiden dat daarbij niet gekozen zal worden voor het toepassen van de ROA. Het college wijst er in dit verband op dat in de financierings- en beleggingstheorie en -praktijk ten aanzien van een normering van een redelijk rendement, algemeen wordt aanvaard dat, onafhankelijk van de mate van kapitaalintensiteit van de betreffende onderneming, de ROA de enige objectieve maatstaf is voor de bepaling welk rendement redelijk is.

Ook al wordt in 2009 alsnog een normering voor het rendement opgenomen in de Postregeling, dan doet dit nog niet af aan de eerdere conclusie van het college dat hij niet daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zelf de kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen.

Artikel 16

In artikel 16 van de ontwerp Postregeling is een procedure opgenomen voor het vaststellen van starttarieven. Hierin is geregeld:

- dat de verlener van de universele postdienst binnen acht weken na inwerkingtreding van deze regeling ten behoeve van de vaststelling van de tarieven, aan het college een overzicht van de daadwerkelijke kosten en de berekening van het redelijk rendement overlegt;
- dat de verlener van de universele postdienst op basis van het overzicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, aan het college een voorstel doet voor de door het college vast te stellen tarieven;
- dat het college de verlener van de universele postdienst vervolgens kan verzoeken om een nadere onderbouwing hiervan of een nadere toelichting hierbij;



- dat de verlener van de universele postdienst binnen vier weken aan het verzoek van het college voldoet.

Het college constateert allereerst dat in artikel 16 weliswaar is opgenomen dat de verlener van de universele postdienst een overzicht van de daadwerkelijke kosten en de berekening van het redelijk rendement overlegt, maar dat niet is opgenomen waarop dit overzicht betrekking heeft. Naar het oordeel van het college dient dit, gezien de tekst van artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet, betrekking te hebben op de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst. Met andere woorden, per afzonderlijk te onderscheiden dienst dienen de daadwerkelijke kosten en het hierop behaalde rendement aan het college te worden overgelegd.

Verder merkt het college op dat de ontwerp Postregeling de procedure lijkt te beperken tot drie stappen. Zoals in het commentaar onder deel A reeds is geconcludeerd, heeft het college geen mogelijkheden om de verlener van de universele postdienst te verplichten herberekeningen uit te voeren wanneer het college meent dat dit noodzakelijk is om kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen. De rol van het college is beperkt tot het aanvaarden van de de facto door de verlener van de universele postdienst voorgestelde/berekende tarieven. Weliswaar is in artikel 16, derde lid, de mogelijkheid opgenomen voor het college om een nadere onderbouwing, toelichting of nadere gegevens te vragen, maar het college kan slechts uitgaan van wat de verlener van de universele postdienst primair aan gegevens overlegt en op grond daarvan nadere informatie vragen. Niettegenstaande de verwijzing naar artikel 39 van het voorstel voor de Postwet in de toelichting op de ontwerp Postregeling is het college van oordeel dat daarmee de algemene inlichtingenplicht, zoals neergelegd in dat wetsartikel, in de voorliggende ontwerp Postregeling onnodig wordt ingeperkt. Voor een effectief toezicht acht het college het echter van groot belang dat hij zelf kan vaststellen welke gegevens nodig zijn voor de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven en dat hij deze gegevens zelf kan onderzoeken zonder daarbij uit te moeten gaan van accountantsverklaringen.

In het geval dat conform artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet het college de kostengeoriënteerde tarieven vaststelt, dan moet het college ook in staat worden gesteld om, zóndig meerdere malen, alle daarvoor door het college benodigde gegevens bij de verlener van de universele postdienst op te vragen. De universele postdienstverlener dient dan zo snel mogelijk aan een verzoek van het college te voldoen. Daarnaast moet het college de verlener van de universele postdienst kunnen verzoeken om herberekeningen uit te voeren, waaraan dan binnen een redelijke termijn van uiterlijk 2 weken moet zijn voldaan. In die herberekeningen dient de verlener van de universele postdienst dan uit te gaan van door het college geformuleerde voorschriften, bijvoorbeeld met betrekking tot het toerekenen van kosten.

Voorstel van het college voor de artikelen van de ontwerp Postregeling die betrekking hebben op de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven

Gezien de korte termijn voor de uitvoeringstoets van het college, kan het college slechts op hoofdlijnen voorstellen voor wijziging van de ontwerp Postregeling doen.

Naar het oordeel van het college dient in de eerste plaats de samenhang in het toezichtstelsel tussen de drie belangrijke elementen om kostengeoriënteerde tarieven van de te onderscheiden diensten



binnen de universele postdienst te kunnen vaststellen expliciet in artikelen van de ontwerp Postregeling te worden geregeld. Dit betreft de samenhang tussen de volgende drie elementen:

- een boekhoudkundige scheiding ud/niet-ud;
- een toerekeningssysteem van kosten en opbrengsten;
- een ud-rapportage waarin de resultaten (inclusief geïnvesteerd vermogen) en het rendement van de ud zijn opgenomen.

Voor een sluitend (toezichts)systeem dienen de eisen die gesteld worden om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven eveneens te gelden voor de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem en voor de ud-rapportage. Dit zijn samenhangende onderdelen die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Zo moeten er met betrekking tot de vermogenskosten eisen worden gesteld aan de toedeling en scheiding van geïnvesteerd vermogen (activa) van de universele postdienst. Voor de financiële verantwoording moet dan over deze gescheiden vermogenscomponenten worden gerapporteerd en deze scheiding moet dan ook in het rendement tot uitdrukking komen (de resultaten en het geïnvesteerd vermogen). Bovendien moet de vastlegging van gegevens, het overleggen van gegevens en de toerekening van de kosten en opbrengsten geschieden op het niveau van de te onderscheiden postvervoerdiensten (artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet).

Bovendien moet het college de bevoegdheid krijgen om het toerekeningssysteem goed te keuren en daaraan voorwaarden c.q. voorschriften te kunnen stellen of verbinden evenals aan de boekhoudkundige scheiding, en de ud-rapportage. Indien de wettelijke basis hiervoor ontbreekt, dan geeft het college in overweging om daarvoor herstelwetgeving te realiseren.

Het college kan alleen kostengeoriënteerde tarieven vaststellen als de hierboven beschreven, samenhang en de bevoegdheid voor het college tot goedkeuring en tot het verbinden van voorschriften in de artikelen van de Postregeling wordt geregeld.

Het college verwijst in dit verband mede naar de uitgangspunten, opgenomen in de Telecommunicatiewet (onder meer de artikelen 6.a.7 en 6.a.10 Tw).

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid acht het college het noodzakelijk dat het hij de bevoegdheid krijgt om alle noodzakelijke informatie op te vragen conform artikel 39 van het voorstel voor de Postwet zonder dat dit ingeperkt wordt (zoals thans in artikel 16 van de ontwerp Postregeling). Voorts dient het college onderzoek te kunnen doen en voorschriften te kunnen geven aan de verlener van de universele postdienst met betrekking tot de hierboven genoemde elementen, uitmondend in een daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid van het college om kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen.

Het college pleit ervoor om in de ontwerp Postregeling op te nemen dat de universele postdienstverlener dient aan te tonen:

- wat de kosten zijn (kostprijs) van elk van de te onderscheiden postvervoerdiensten,
- op basis waarvan de bepaling en toerekening van de kosten heeft plaatsgevonden,
- op welke wijze de bepaling en toerekening van kosten voortvloeit uit de boekhouding op basis van het door de universele postdienstverlener toegepaste toerekeningssysteem, en
- tot welke tarieven en (ex post) rendementen van elk van de te onderscheiden postvervoerdiensten



afdoende wijze te monitoren en in te grijpen in het geval dat er bijvoorbeeld onvoldoende informatie wordt verstrekt of onvoldoende wordt meegewerkt. In de praktijk kan de reviewende accountant de overwegingen die hebben geleid tot zijn oordeelsvorming bovendien niet of slechts zeer ten dele aan het college rapporteren. Een peer review kan leiden tot de mededeling dat de verklaring van de aangewezen accountant berust op een voldoende deugdelijke grondslag of op een niet of niet geheel voldoende deugdelijke grondslag. Als blijkt dat dit laatste het geval is, dan moeten de zakelijke gronden gerapporteerd worden, maar mag de reviewende accountant niet ingaan op de inhoud van het controledossier. Een en ander heeft het college in zijn eerdergenoemde brief dan ook tot de conclusie geleid dat de peer review niet als effectief toezichtsinstrument ingezet kan worden. Deze conclusie geldt eveneens voor de regeling die terzake in de ontwerp Postregeling is neergelegd.

Uit de omstandigheid dat de reviewende accountant niet mag ingaan op de inhoud van de door hem ingeziepte controledossiers, zoals opnieuw geregeld in artikel 12, zesde lid, van de ontwerp Postregeling, blijkt ook duidelijk het ontbreken van de bevoegdheid van het college om zelfstandig kennis te nemen van en nader onderzoek te doen naar de uitvoering van de wettelijke regels door de verlener van de universele postdienst op de elementen die moeten leiden tot de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven door het college. Dat in de toelichting op artikel 14 van de ontwerp Postregeling wordt aangegeven dat het college op grond van artikel 39 van het voorstel voor de Postwet de mogelijkheid heeft om nadere gegevens en inlichtingen te verlangen, doet daar geenszins aan af. Het college hecht er daarom, in het belang van het zo effectief mogelijk kunnen uitoefenen van zijn toezichthoudende taken, sterk aan dat de bevoegdheid om, ongeacht de inhoud van de afgegeven accountantsverklaringen dan wel eventuele peer review resultaten, zelfstandig onderzoek te kunnen doen naar de onderliggende gegevens, feiten en omstandigheden, uitdrukkelijk wordt verankerd in de regelgeving. Op grond hiervan dient in ieder geval het zesde lid van artikel 12 van de ontwerp Postregeling te worden gewijzigd.

Voorstel college

Het college concludeert dat een accountantscontrole en een eventuele peer review niet mag prejudiciëren op de zelfstandige onderzoeksbevoegdheid van het college en de bevoegdheid om zonodig voorschriften te geven aan de verlener van de universele postdienst dan wel de accountant. Het college pleit er dan ook voor om artikel 12 van de ontwerp Postregeling zodanig te wijzigen dat de hiervoor genoemde samenhang en de voor het college benodigde bevoegdheden en de verplichtingen voor de verlener van de universele postdienst en de accountant(s) alsnog worden geregeld.

Artikel 15

Artikel 15 van de ontwerp Postregeling regelt dat de verlener van de universele postdienst ten behoeve van de vaststelling van de starttarieven aan het college een verklaring van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, accountant overlegt, die betrekking heeft op de controle van de accountant op:

- a. de wijze van de berekening en de vaststelling van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13;
- b. de wijze van de berekening en de vaststelling van het redelijk rendement, bedoeld in artikel 14.

Het college merkt op dat ook in dit artikel het overleggen van een accountantsverklaring niet de



dit heeft geleid.

Als een onderneming een verplichting tot kostenoriëntatie heeft, is het in de eerste plaats aan haar om aan te tonen dat haar tarieven ook daadwerkelijk kostengeoriënteerd zijn.

In dit verband merkt het college op dat tot zeer kort voor de beoogde inwerkingtreding van de nieuwe postregelgeving onzekerheid heeft bestaan over de inhoud ervan. Het college is daardoor niet in de gelegenheid geweest om reeds in het najaar van 2007 het nodige te doen aan voorbereiding op de uitvoering van die regelgeving. Een consequentie daarvan is dat de haalbaarheid voor het college om binnen de in artikel 25, derde lid, van het voorstel voor de Postwet genoemde termijn van zes maanden na inwerkingtreding kostengeoriënteerde tarieven voor de te onderscheiden postvervoersdiensten binnen de universele postdienst vast te stellen, onder druk is komen te staan. Dit maakt het te meer van belang dat de eerdergenoemde noodzakelijke bevoegdheden van het college om die taak uit te oefenen adequaat in de regeling worden vastgelegd.

Indien er voor wordt gekozen om eerst vanaf 2009 over te gaan tot het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde starttarieven, dan acht het college het in de rede liggen dat dit via herstelwetgeving tot uitdrukking wordt gebracht en dat voor 2008 overgangsbepalingen worden opgenomen, waarbij wel alvast de verplichtingen (waaronder het vaststellen van een daadwerkelijke normering van een redelijk rendement) uit de ontwerp Postregeling in werking treden. Dit geeft het college de gelegenheid om direct na inwerkingtreding van de nieuwe postregelgeving de verlener van de universele postdienst te verplichten om kostenoriëntatie van de te onderscheiden postvervoerdiensten aan te tonen en zonodig haar systemen (registratie, boekhouding, toerekening, verslaglegging) hierop aan te passen eventueel op basis van voorschriften van het college. In de ontwerp Postregeling zou dan in een overgangsregeling moeten worden vastgelegd welke regels voor de tarieven voor postvervoerdiensten binnen de universele postdienst hebben te gelden tot het moment dat het college kostengeoriënteerde tarieven heeft vastgesteld. Herstelwetgeving biedt tevens de gelegenheid om te regelen dat bij de ministeriele regeling taken en bevoegdheden aan het college kunnen worden toegekend, zoals eerder in deze uitvoeringstoets door het college bepleit, zodat hij in staat wordt gesteld om daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen.

Deel B: commentaar op de artikelen van de ontwerp Postregeling die betrekking hebben op de accountantscontrole

Artikel 12

In artikel 12 van de ontwerp Postregeling wordt onder meer geregeld dat:

- de verlener van de universele postdienst aan het college een verklaring overlegt van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, registeraccountant, en wordt aangegeven waarop de controle van de accountant betrekking heeft;
- de verklaring van de accountant vergezeld dient te gaan van het oordeel van de accountant over zijn controle, het controleplan en het controleverslag van de accountant;
- als deze accountant tevens de onafhankelijke accountant is die de accountantscontrole verricht met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag van de vennootschap die de verlener van de



universele postdienst is, het college een peer review accountant kan aanwijzen voor het verrichten van een vakgenootschappelijke toetsing en de procedure voor deze toetsing.

Dit artikel komt in grote lijnen overeen met wat hierover in het geldende Barp is geregeld. Het overleggen van onder meer het controleplan door de accountant aan het college is hieraan toegevoegd.

Het college heeft een aantal opmerkingen over dit artikel.

Naar het oordeel van het college zou het volgende geregeld moeten worden in de ontwerp Postregeling. In de eerste plaats dient de controle van de accountant betrekking te hebben op de toepassing van een door het college goedgekeurd toerekeningssysteem van kosten en opbrengsten. In artikel 12, tweede lid, sub a van de ontwerp Postregeling is opgenomen dat de accountantscontrole de inrichting van het kostentoerekeningssysteem betreft. Het college vraagt zich af wat de accountant dan zou moeten controleren ten aanzien van de inrichting. De inrichting van het toerekeningssysteem door de verlener van de universele postdienst wordt bepaald door de wettelijke regels, waarbij het college als onafhankelijke toezichthouder de mogelijkheid zou moeten hebben om het systeem goed te keuren en zonodig hieraan voorschriften te verbinden. Vervolgens controleert een door het college aan te wijzen accountant de toepassing van het toerekeningssysteem door de verlener van de universele postdienst. Het college acht het voor een effectief toezicht van wezenlijk belang dat hij naast deze controle van de accountant de bevoegdheid krijgt om hiernaar zelfstandig onderzoek te (laten) doen. Het vorenstaande geldt eveneens voor de onderdelen b, c en d van het tweede lid van artikel 12.

Met betrekking tot het overleggen van het oordeel van de accountant, het controleplan en het controleverslag merkt het college op, dat dit niet op zichzelf dient te staan maar moet strekken tot een doel. Namelijk dat het college de bevoegdheid krijgt om op grond van deze informatie dan wel van voorschriften aan de accountant met betrekking tot zijn controle of voorschriften aan de verlener van de universele postdienst met betrekking tot de inrichting van de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningssysteem en de ud-rapportage nader onderzoek kan (laten) doen.

Voor het doen uitvoeren van een peer review geldt eveneens dat dit instrument niet op zich zelf dient te staan. Het instrument van een peer review wordt ingezet voor toetsing van de werkzaamheden van de door het college aangewezen accountant door een vakgenoot. Dit is geen doel op zich maar het resultaat hiervan dient te zijn dat dit kan leiden tot eventuele voorschriften voor de controle van de accountant, bijvoorbeeld een aanpassing in het controleplan. Hiertoe zou het college de bevoegdheid moeten hebben. Anders dient ook de peer review geen enkel doel.

Daarnaast merkt het college op dat hij geconstateerd heeft dat de huidige procedure voor de peer review zoals opgenomen in het Barp, en dienovereenkomstig ook in de ontwerp Postregeling, onvolkomenheden in zich bergt. Het college verwijst hiervoor naar zijn brief aan de Minister van Economische Zaken van 14 juli 2006, OPTA/IPB/2006/202177, betreffende het oordeel over de concessierapportage 2004 en de uitkomst van de peer review (hierna: de brief). Het college heeft in de brief vastgesteld dat de verstrekking van de benodigde informatie aan de reviewende accountant in de praktijk significant vertraagd of belemmerd kan worden. De geheimhouding die de peer reviewende accountant op grond van de gedrags- en beroepsregels in acht wenst te nemen, maakt het vervolgens voor het college nagenoeg zo niet geheel onmogelijk om als toezichthouder het peer review proces op



afdoende wijze te monitoren en in te grijpen in het geval dat er bijvoorbeeld onvoldoende informatie wordt verstrekt of onvoldoende wordt meegewerkt. In de praktijk kan de reviewende accountant de overwegingen die hebben geleid tot zijn oordeelsvorming bovendien niet of slechts zeer ten dele aan het college rapporteren. Een peer review kan leiden tot de mededeling dat de verklaring van de aangewezen accountant berust op een voldoende deugdelijke grondslag of op een niet of niet geheel voldoende deugdelijke grondslag. Als blijkt dat dit laatste het geval is, dan moeten de zakelijke gronden gerapporteerd worden, maar mag de reviewende accountant niet ingaan op de inhoud van het controledossier. Een en ander heeft het college in zijn eerdergenoemde brief dan ook tot de conclusie geleid dat de peer review niet als effectief toezichtsinstrument ingezet kan worden. Deze conclusie geldt eveneens voor de regeling die terzake in de ontwerp Postregeling is neergelegd.

Uit de omstandigheid dat de reviewende accountant niet mag ingaan op de inhoud van de door hem ingezijene controledossiers, zoals opnieuw geregeld in artikel 12, zesde lid, van de ontwerp Postregeling, blijkt ook duidelijk het ontbreken van de bevoegdheid van het college om zelfstandig kennis te nemen van en nader onderzoek te doen naar de uitvoering van de wettelijke regels door de verlener van de universele postdienst op de elementen die moeten leiden tot de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven door het college. Dat in de toelichting op artikel 14 van de ontwerp Postregeling wordt aangegeven dat het college op grond van artikel 39 van het voorstel voor de Postwet de mogelijkheid heeft om nadere gegevens en inlichtingen te verlangen, doet daar geenszins af. Het college hecht er daarom, in het belang van het zo effectief mogelijk kunnen uitoefenen van zijn toezichthoudende taken, sterk aan dat de bevoegdheid om, ongeacht de inhoud van de afgegeven accountantsverklaringen dan wel eventuele peer review resultaten, zelfstandig onderzoek te kunnen doen naar de onderliggende gegevens, feiten en omstandigheden, uitdrukkelijk wordt verankerd in de regelgeving. Op grond hiervan dient in ieder geval het zesde lid van artikel 12 van de ontwerp Postregeling te worden gewijzigd.

Voorstel college

Het college concludeert dat een accountantscontrole en een eventuele peer review niet mag prejudiciëren op de zelfstandige onderzoeksbevoegdheid van het college en de bevoegdheid om zonodig voorschriften te geven aan de verlener van de universele postdienst dan wel de accountant. Het college pleit er dan ook voor om artikel 12 van de ontwerp Postregeling zodanig te wijzigen dat de hiervoor genoemde samenhang en de voor het college benodigde bevoegdheden en de verplichtingen voor de verlener van de universele postdienst en de accountant(s) alsnog worden geregeld.

Artikel 15

Artikel 15 van de ontwerp Postregeling regelt dat de verlener van de universele postdienst ten behoeve van de vaststelling van de starttarieven aan het college een verklaring van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, accountant overlegt, die betrekking heeft op de controle van de accountant op:

- a. de wijze van de berekening en de vaststelling van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13;
- b. de wijze van de berekening en de vaststelling van het redelijk rendement, bedoeld in artikel 14.

Het college merkt op dat ook in dit artikel het overleggen van een accountantsverklaring niet de noodzaak wegneemt dat het college in staat moet worden gesteld om zelfstandig gegevens op te



kunnen vragen of nader onderzoek te kunnen doen.

Voorts wijst het college ten aanzien van artikel 15, tweede lid, erop dat een accountant de wijze van de berekening en de vaststelling van het redelijk rendement niet kan controleren, en dat een onderneming met gebruikmaking van zijn eigen administratie ook niet kan 'rapporteren' of 'verantwoorden'. Een onderneming maakt een rapportage op basis van de boekhouding (en daar zijn de vermogenskosten niet in geregistreerd) en de accountant controleert deze rapportage. Daarnaast dient een specialist zoals een econometrist met de juiste expertise het redelijk rendement vast te stellen. Een accountant kan wel de door de verlener van de universele postdienst opgestelde kostprijsberekening controleren, waar dan ook de boekwaarde van activa in is opgenomen, door te kijken of die boekwaarde van de activa klopt en of de rekensom correct is. Onder deze controle kan dan ook de berekening van het behaalde rendement vallen.

Voorstel college

Het college pleit er voor om artikel 15 aan te passen en daarin op te nemen dat dit de controle op de berekeningen van de kostprijzen (daadwerkelijke) en het behaalde rendement betreft. De vaststelling als zodanig van het redelijk rendement kan echter niet door de accountant worden gecontroleerd. Naar het oordeel van het college ligt het in de rede om deze taak bij de onafhankelijke toezichthouder neer te leggen.

Deel C: commentaar op de artikelen van de ontwerp Postregeling die betrekking hebben op uitwerking van artikel 25, eerste en tweede lid, van de Postwet (price cap)

Artikel 17, 18 en 19 van het ontwerp Postbesluit geven aan dat het college kan toetsen of voorstellen voor de jaarlijkse aanpassing van tarieven voldoen aan het gestelde in artikel 25, eerste en tweede lid, van het voorstel voor de Postwet. Het college kan binnen week nadere gegevens vragen, waaraan de verlener van de universele postdienst binnen een week moet voldoen.

Met betrekking tot de procedure merkt het college op dat in het eerste lid van artikel 17 van de ontwerp Postregeling alleen een toetsing of wordt voldaan aan artikel 25, eerste lid onderdeel a, van het voorstel voor de Postwet is opgenomen en geen besluitbevoegdheid voor het college ten aanzien van de tariefwijziging.

Evenmin is in artikel 19 van de ontwerp Postregeling geregeld welke termijnen gelden voor indiening van het voorstel en voor het oordeel van het college, zoals in onderdeel 5.4 onder f en g van het Barp wel het geval is. Dit leidt voor zowel de verlener van de universele postdienst als de toezichthouder tot onzekerheid over de status van de voorgestelde tariefwijziging. Als consequentie hiervan moet het college overgaan tot de toepassing van zijn formele handhavingsinstrumenten als hij vaststelt dat tariefwijzigingen niet voldoen aan artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van het voorstel voor de Postwet. Hij wijst er op dat dit tot een verhoging van de met de uitvoering van de postregelgeving gemoeide administratieve lasten kan leiden.

Met betrekking tot de in artikel 17 opgenomen mandjes, vermeld onder a en b, merkt het college op dat



de diensten aangeleekende poststukken en poststukken met aangegeven waarde in beide mandjes zijn opgenomen. Het college gaat ervan uit dat dit een verschrijving is en dat dit zal worden hersteld.

Met betrekking tot de price cap mist het college nog een aantal essentiële punten. Ten eerste is in de ontwerp Postregeling niet opgenomen hoe lang de price cap periode is. De vaststelling van een periode is enerzijds van belang voor de verlener van de universele postdienst, zodat deze zekerheid heeft gedurende welke periode zij haar tarieven binnen de price cap kan aanpassen en eventuele efficiëntievoordelen kan behouden. Anderzijds is dit van belang voor het waarborgen van de belangen van de afnemers van de universele postdienst dat na afloop van een price cap periode opnieuw getoetst wordt of de tarieven kostengeoriënteerd zijn. Dit laatste hangt dan weer af van de situatie op de postmarkt namelijk of en in welke mate er sprake is van concurrentie op postvervoerdiensten binnen de universele dienst. Deze price cap periode mag dus enerzijds niet te kort zijn maar anderzijds ook niet te lang.

Ten tweede dient in de Postregeling te worden opgenomen wat het aandeel (gewicht) van de in de twee mandjes opgenomen eenheden is, bijvoorbeeld het gewicht op basis van omzetaandeel of volumeaandeel.

Ten derde is met betrekking tot de toegestane procentuele prijsstijging, de consumentenprijsindex, niet aangegeven welk jaar dit betreft. Is dit bijvoorbeeld het jaar voorafgaand aan de prijsstijging of het jaar van de prijsstijging?

Ten slotte wijst het college erop dat in de toelichting bij artikel 18 staat vermeld dat de eerste tariefruimte ontstaat op 1 januari 2009. Op grond hiervan zou de verlener van de universele postdienst op 1 januari 2009 direct een tariefwijziging op grond van de price cap kunnen voorleggen. Het college constateert dat dit haaks staat op de stelling in paragraaf 4 van de algemene toelichting dat het college in 2009 "wederom starttarieven moet bepalen op grond van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst en een genormeed redelijk rendement". Niet duidelijk is wat op 1 januari 2009 van toepassing zal zijn. Het voorstel van het college ten aanzien van de situatie per 1 januari 2009 staat vermeld in het commentaar onder deel A.

Voorstel college

Het college pleit er voor om de ontwerp Postregeling zodanig aan te passen dat alle hiervoor genoemde essentiële onderdelen voor een price cap daarin zijn opgenomen.

Het college pleit ervoor om in de regelgeving op te nemen dat hij de bevoegdheid heeft om voorstellen tot tariefwijzigingen van de verlener van de universele postdienst goed te keuren om hiermee problemen in de uitvoerbaarheid weg te nemen. Hiervoor is wijziging van artikel 27 van het voorstel tot Postwet nodig.

Voorts pleit het college ervoor om in de ontwerp Postregeling op te nemen dat de verlener van de universele postdienst het college ten minste één maand voor de algemene bekendmaking schriftelijk in kennis stelt van een voorgenomen tariefwijziging en daarbij door de externe accountant van de verlener van de universele postdienst geverifieerde, informatie verstrekt waaruit blijkt dat de wijziging in overeenstemming is met wettelijke vereisten. De verlener van de universele postdienst gaat niet over tot invoering van de voorgenomen tariefwijziging indien het college hem binnen 3 weken na de



ontvangst van het voornemen heeft bericht van dat hij de wijziging niet goedkeurt.

Deel D: commentaar op de artikelen van de ontwerp Postregeling die betrekking hebben op de uitwerking van de overige ud-verplichtingen

Artikel 3

Artikel 3 van de ontwerp Postregeling regelt dat als voorwaarde voor de standard overnight service geldt dat in een aangesloten periode van ten hoogste 21 dagen in de maand december losse brieven gefrankeerd met een postzegel op een dienstverleningspunt als bedoeld in artikel 16, zevende lid, van de wet zijn aangeboden en onder welke voorwaarden de verlener van de universele postdienst dat mag doen.

Het college wijst er op dat naar zijn mening artikel 16, zesde lid, van het wetsvoorstel geen basis biedt om een uitzondering op te nemen op het in de wet neergelegde vereiste van de standard overnight service

Voorstel college

Het college begrijpt dat het de bedoeling is om te regelen dat de kerstpost die in de brievenbussen van de verlener van de universele postdienst wordt gedeponeerd, niet meetelt in de verplichting tot standard overnight service. Het college stelt voor om in de ontwerp Postregeling de wijze van vaststellen van de gemiddelde overkomstduur van poststukken (meetsystematiek) die aan de verlener van de universele postdienst zijn aangeboden zodanig te regelen, dat de kerstpost hierin niet zal worden meegenomen. De tekst van het tweede en derde lid van artikel 7 en de toelichting van het Postbesluit daarbij zouden dan eveneens ook moeten worden aangepast. Dit zou dan voor alle losse brieven met postzegels en postzegelafdrukken (de ontwerp Postregeling spreekt naar de mening van het college ten onrechte alleen van losse brieven gefrankeerd met een postzegel) moeten gelden. Het college verwijst hiervoor ook naar de door hem uitgebrachte uitvoeringstoets op het Postbesluit.

Artikel 4

Bijlage 1 bij artikel 4, eerste lid, van de ontwerp Postregeling regelt o.m. dat op dienstverleningspunten met een volledig assortiment postzegelverkoop wordt aangeboden, terwijl bijlage 2 bij artikel 4, tweede lid, van de ontwerp Postregeling regelt dat op dienstverleningspunten met een nagenoeg volledig assortiment ten minste o.m. postzegelverkoop wordt aangeboden.

Het college heeft er al in zijn uitvoeringtoets op het Postbesluit van 19 oktober 2007² op gewezen dat de waarborging van de universele dienst betrekking heeft op het enkelstukstarief. TNT heeft inmiddels besloten om op de meeste eigen postvestigingen de verkoop van losse postzegels te staken en ook het aanbieden van een losse postzending (met een bedrag lager dan € 1,12) ter frankering bij de eigen postvestiging definitief te weigeren. Gebruikers van de universele postdienst worden als gevolg hiervan

² Kenmerk brief OPTA/IPB/2007202094



verplicht om voor postvervoer van bijvoorbeeld een brief binnen Nederland of een brief naar het buitenland t/m 20 gram, postzegelvellen per 10 stuks af te nemen (respectievelijk 10 maal € 0,44 en 10 maal € 0,72). Het college meent dat dit zich niet verhoudt tot waarborging van de universele dienst tegen enkelstukstarief. Dit klemt temeer nu de verlener van de universele postdienst op grond van het ontwerp Postbesluit de vrijheid heeft om de algemene voorwaarden te wijzigen en op grond daarvan consumenten in de toekomst bijvoorbeeld tot een afname van een grotere hoeveelheid postzegels ineens zou kunnen verplichten. Het college wijst er daarbij op dat in winkels vaak alleen bij de aanschaf van een (wens-)kaart als extra service een enkele postzegel kan worden gekocht.

Het college constateert voorts een aantal omissies in bijlage 1 en 2 bij artikel 4. In beide bijlagen zijn voor de vermelding van de gewichten bij de verschillende poststukken en pakketten steeds de woorden 'ten hoogste' weggelaten. Daarnaast is in bijlage 1 de distributie van aangetekende poststukken op vestigingen met volledig assortiment weggelaten. Het college gaat ervan uit dat voorgaande omissies per abuis hebben plaatsgevonden.

Voorstel college

Het college pleit ervoor om ten aanzien van de waarborging van postvervoer tegen enkelstukstarief de verlener van de universele postdienst te verplichten om in ieder geval het aanbieden van een enkele losse postzending ter frankering te accepteren.

Het college stelt voor om de hiervoor aangegeven omissies in bijlage 1 en 2 te herstellen.

Artikel 9

In artikel 9 van de ontwerp Postregeling is niet opgenomen dat de jaarlijkse rapportage de verantwoording van de verlener van de universele postdienst over de uitvoering van de ud over het voorafgaande jaar moet betreffen. Dit dient in de tekst van dit artikel te worden toegevoegd.

In artikel 9, onder c en g, staat per abuis opgenomen: 'de verantwoording van de bepaling van de meetmethodiek...'. Het college meent dat in deze tekstdelen de woorden '...de bepaling van...' kunnen vervallen omdat het immers de verantwoording van de meetmethodiek betreft. Zie hiervoor ook het huidige Barp.

In artikel 9, onder c, wordt verwezen naar artikel 16, zevende lid en onderdeel b, van de wet. Dit moet volgens het college zijn artikel 16, zevende lid en de onderdelen a en b, van de wet.

Artikel 10

Artikel 10, eerste lid, regelt dat de jaarlijkse rapportage door de verlener van de universele postdienst vergezeld moet gaan van een meting van de kwaliteit van de standard overnight service.

In dit lid is opgenomen dat het een meting per kalenderjaar betreft. Volgens het college zou dit een 'meting over het voorafgaande kalenderjaar' moeten zijn. Het college stelt voor om de tekst van dit artikellid hierop aan te passen.



Het college stelt voor om artikel 10, derde lid, onderdeel a te wijzigen in 'de algehele uitkomsten van de meting' en zo aan te sluiten bij het huidige Barp.

Het college stelt ten slotte vast dat in dit artikel geen specifiek benoemde taak met betrekking tot meting van de kwaliteit van de standard overnight service voor het college is opgenomen zoals in het huidige Barp wel het geval is.

Hoogachtend,

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

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

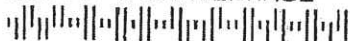
2008/11/26



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01
E-mail mail@opta.nl
www.opta.nl

Bezoekadres
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

De Staatsecretaris van Economische Zaken
De heer drs. F. Heemskerk
Postbus 20101
2500 EC 'S-GRAVENHAGE



Contactpersoon
mw. mr. E. Hazeleger

Ons kenmerk
OPTA/IPB/2008/200020

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
(070) 315 92 44

Datum

Onderwerp
Voortgang postregelgeving

Bijlage(n)

22 JAN. 2008

Geachte heer Heemskerk,

Bij brief van 3 december 2007, kenmerk OPTA/IPB/2007/202378, heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) u met spoed de Uitvoeringstoets Ontwerp Postregeling doen toekomen vanwege de voorgenomen inwerkingtreding van de gewijzigde Postregelgeving per 1 januari 2008.

Inmiddels is echter besloten dat de nieuwe Postregelgeving niet op 1 januari 2008 in werking zal treden. In uw brief van 12 december 2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstuk 30 536, nr. 60) geeft u aan dat u de Tweede Kamer in februari 2008 een brief zult doen toekomen over de stand van zaken in Duitsland en het overleg over de arbeidsvoorwaarden, aangezien u verwacht dat hierover tegen die tijd meer duidelijkheid bestaat. U geeft hierbij aan voornemens te zijn het wetsvoorstel in de eerste helft van 2008 inwerking te laten treden, als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaard heeft en indien de inwerkingtreding van het wetsvoorstel vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid niet op bezwaren stuit.

Nu de inwerkingtreding van de nieuwe Postregelgeving is uitgesteld, biedt dit in de visie van het college de mogelijkheid om alsnog een aantal verbeteringen in het voorstel voor de Postwet aan te brengen. Een aantal van de hieronder voorgestelde verbeteringen heeft het college reeds aangegeven in de Uitvoeringstoets Ontwerp Postregeling.

Bevoegdheden ten aanzien van vaststelling kostengeoriënteerde tarieven, boekhoudkundige scheiding, toerekeningsstelsel en ud-rapportage

In de uitvoeringstoets heeft het college aangegeven dat voor een sluitend (toezicht)stelsel de eisen die gesteld worden om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven eveneens dienen te gelden voor de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningsstelsel en voor de ud-rapportage. Dit zijn samenhangende onderdelen die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het college zou hierbij de bevoegdheid moeten hebben om het toerekeningsstelsel goed te keuren en daaraan voorwaarden c.q. voorschriften te kunnen stellen of te verbinden evenals aan de boekhoudkundige scheiding, en de



ud-rapportage. In de toelichting bij artikel 22 van het voorstel voor de Postwet is deze taak voor het college benoemd, maar in de wet is hiertoe geen uitdrukkelijke bevoegdheid opgenomen. In de uitvoeringstoets heeft het college daarbij geconcludeerd dat een accountantscontrole en een eventuele peer review ten aanzien van de ud-rapportage niet mag prejudiciëren op de zelfstandige onderzoeksbevoegdheid van het college en de bevoegdheid om zonodig voorschriften te geven aan de verlener van de universele postdienst dan wel de accountant.

In de toelichting bij de ontwerp Postregeling wordt aangegeven dat de wet niet voorziet in goedkeuring door het college van een door de verlener van de universele postdienst vastgesteld kostentoerekeningsysteem. Nu volgens de ontwerp Postregeling de wettelijke basis in de artikelen 22 en 25 van het voorstel voor de Postwet ontbreekt om verplichtingen aan het college op te dragen en bevoegdheden aan het college toe te kennen, dringt het college er op aan om herstelwetgeving te realiseren. Hierbij vraagt het college nadrukkelijk aandacht voor zijn constatering in de uitvoeringstoets dat de huidige ontwerp Postregeling hem niet in staat stelt om de bij het voorstel voor de Postwet aan het college toegewezen taak om kostengeoriënteerde tarieven vast te stellen, uit te voeren.

Goedkeuring tariefwijzigingen

In de uitvoeringstoets heeft het college ervoor gepleit om in de regelgeving op te nemen dat hij de bevoegdheid heeft om voorstellen tot tariefwijzigingen van de verlener van de universele postdienst goed te keuren om hiermee problemen in de uitvoerbaarheid weg te nemen. Hiervoor is wijziging van artikel 27 van het voorstel voor de Postwet nodig.

Overgangsrecht

In het ontwerp voor de Postregeling is opgenomen dat eerst vanaf 2009 over wordt gegaan tot het vaststellen van daadwerkelijk kostengeoriënteerde starttarieven. In de uitvoeringstoets heeft het college aangegeven dat indien hier voor wordt gekozen het college het dan uiterst wenselijk acht dit via herstelwetgeving in het voorstel voor de Postwet tot uitdrukking te brengen en in de wet overgangsbepalingen op te nemen. In deze overgangsbepalingen zou moeten worden geregeld dat de verplichtingen (waaronder het vaststellen van een daadwerkelijke normering van een redelijk rendement) uit de ontwerp Postregeling direct in werking treden, zodat het traject voor het realiseren van kostengeoriënteerde tarieven wel in gang kan worden gezet. Hierbij dient de verlener van de universele postdienst te worden verplicht om kostenoriëntatie van de te onderscheiden postvervoersdiensten aan te tonen. Het college zou daarbij voorschriften moeten kunnen geven en zonodig tot aanpassingen van de systemen van de verlener van de universele postdienst moeten kunnen verplichten (registratie, boekhouding, toerekening, verslaglegging), zodat daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven kunnen worden vastgesteld.

Het college pleit er verder voor om in overgangsbepalingen van het voorstel voor de Postwet te regelen dat een aantal artikelen uit de huidige postregelgeving nog enige tijd blijft gelden. Dit betreft het artikel op grond waarvan de onafhankelijke accountant door het college is aangewezen en de thans geldende artikelen betreffende de tariefregulering. Als hiervoor geen overgangsbepalingen worden opgenomen in de wet dan zal bij inwerkingtreding van de gewijzigde postregelgeving de aanwijzing van de accountant komen te vervallen, waardoor het traject voor het vaststellen van



kostengeoriënteerde tarieven wordt bemoeilijkt en mogelijk wordt vertraagd. Bij eventuele voorstellen van de ud-verlener tot wijziging van tarieven van de universele dienst gelden dan tot het moment dat kostengeoriënteerde tarieven zijn vastgesteld en een nieuwe pricecap geldt, geen wettelijke grenzen voor een tariefmaximum.

Algemene wettelijke basis om taken en bevoegdheden aan het college op te dragen en toe te kennen
Het college wijst er op dat artikel 5 van de thans geldende Postwet een algemene basis biedt om bij lagere regelgeving zo nodig taken en bevoegdheden aan het college op te dragen en toe te kennen. In het voorliggende voorstel voor de Postwet ontbreekt een dergelijke algemene basis voor toekenning van taken en bevoegdheden aan het college. In het kader van de ontwerp Postregeling had een dergelijke algemene bepaling het ontbreken van een basis voor toekenning van taken en bevoegdheden aan het college in specifieke artikelen kunnen verhelpen, bijvoorbeeld ten behoeve van toekenning van een goedkeuringsbevoegdheid voor het toerekeningsstelsel aan het college. Ook in de toekomst zal bij de uitwerking van lagere regelgeving, zoals eventuele nadere regels met betrekking tot het verlenen van toegang tot het netwerk, een algemene wettelijke basis nuttig kunnen blijken om taken en bevoegdheden aan het college op te dragen. Het college pleit er dan ook voor om deze algemene wettelijke basis alsnog in het voorstel voor de Postwet op te nemen.

Ten slotte

Indien u voornemens bent om wijzigingen aan te brengen in de betrokken postregelgeving, dan zou het college graag in de gelegenheid worden gesteld om daarop te reageren.

Hoogachtend,

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



mr. C.A. Fontein, voorzitter