

Instemming met het door KPN vastgestelde toerekenings-systeem voor kosten en opbrengsten

27 november 1996/HDTP/TT/96/1474
Hoofddirectie Telecommunicatie en Post

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
Overwegende, dat
– de Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN), als houder van de post- en telecommunicatie-concessie, jaarlijks informatie aan de minister van Verkeer en Waterstaat moet verstrekken over het uit de concessies gehaalde rendement en de financiële resultaten, blijkend uit een overzicht van de omzet en de lasten aan de hand waarvan het netto resultaat van de activiteiten kan worden vastgesteld;
– de financiële verantwoording voor de activiteiten ter zake van de uitvoering van de telecommunicatie concessiediensten en het vervoer van postzendingen gescheiden dient te zijn van die van de overige activiteiten van de houder van de concessie;
– KPN verplicht is om activiteiten ter zake van de uitvoering van de concessie, onder dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde tarieven aan haar dochtermaatschappijen of onderdelen ter beschikking moet stellen als aan derden;
– KPN er zorg voor dient te dragen dat door activiteiten ter uitvoering van de telecommunicatie concessiediensten en door het vervoer van postzendingen, geen subsidiëring plaatsvindt van door haar verrichte andere activiteiten;
– KPN daartoe een toerekeningssysteem voor kosten en opbrengsten vast moet stellen;
– dit vastgestelde toerekeningssysteem de instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat behoeft;
– KPN op 15 april 1996 dit systeem ter instemming heeft aangeboden;
– de Tijdelijke Adviescommissie Toezicht Telecommunicatie en Post (TACT) ter zake van het toerekenings-systeem advies heeft uitgebracht.

Gelet op:
de onderdelen 6.4, 6.5, 6.6 en 7.3 van zowel het Besluit algemene richtlijnen post (Barp), als van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie (Bart).

Besluit:

Artikel 1

In te stemmen met het door KPN op 12 april 1996 vastgestelde toerekenings-systeem voor kosten en opbrengsten.

Artikel 2

Indien de door de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van onderdeel 6.4 van het Bart en het Barp aangewezen onafhankelijke accountant tevens werkzaamheden verricht voor KPN of onderdelen van KPN, wijst de minister een tweede accountant aan die een zodanige aanvullende toets op de werkzaamheden van de eerstgenoemde accountant uitvoert dat een onafhankelijke verwerking en beoordeling van gegevens ten behoeve van de toerekening zeker wordt gesteld.

Artikel 3

KPN kan door de minister van Verkeer en Waterstaat worden opgedragen om voor benoemde gevallen inzichtelijk te maken hoe het toerekeningssysteem is toegepast. De door de Minister aan te wijzen onafhankelijke accountant zal nagaan of de door KPN beschreven wijze van toepassing getrouw is weergegeven.

Artikel 4

De instemming met het toerekeningssysteem geldt voor een periode van drie jaar, met ingang van het boekjaar 1996.

Artikel 5

Publikatie van dit besluit vindt plaats in de Staatscourant.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink.*

Toelichting

1. Algemene toelichting

De instemming heeft betrekking op het toerekeningssysteem voor kosten en opbrengsten zoals dat na overleg tussen KPN, de door mij aangewezen onafhankelijke accountant en mijn departement, op 12 april 1996 door KPN is vastgesteld. Het besluit is in overeenstemming met het advies dat de Tijde-

lijke adviescommissie toezicht telecommunicatie en post (TACT) mij terzake heeft uitgebracht.

Het toerekeningssysteem is geen gedetailleerd stelsel van toerekeningsregels, maar een systematische vastlegging van de principes die moeten worden gehanteerd. Bij toepassing van het systeem kan het financiële beeld van de concessie en niet-concessie getrouw worden weergegeven.

Een juiste toepassing van het systeem leidt ertoe dat de kosten en opbrengsten van de onderscheiden activiteitencontroleerbaar worden. Kruissubsidiëring van de niet-concessiediensten door de concessie-diensten zoals bedoeld in het Bart en het Barp wordt bovendien voorkomen omdat concessiediensten onder dezelfde voorwaarden en tarieven ter beschikking worden gesteld aan de eigen bedrijfsonderdelen als aan derden. Verstrekking van leningen door de concessiefunctie aan de niet-concessie vindt plaats tegen marktconforme voorwaarden. In bepaalde gevallen kan de niet-concessiefunctie een dienst leveren die niet op identieke wijze door derden kan worden geleverd. Daarbij wordt gebruikt gebruik gemaakt van productiemiddelen van de concessiefunctie. Voor die gevallen dient de concessiefunctie aan de niet-concessie-functie een prijs in rekening te brengen die de marktwaarde zo goed mogelijk weergeeft.

In haar advies wijst de TACT erop dat het systeem niet uitsluit dat winsten behaald door middel van concessie-activiteiten worden gebruikt ter financiering van niet-concessie-activiteiten. Ik ben mij hiervan bewust, maar aangezien de huidige regels van het Bart en het Barp zich daartegen niet verzetten kan dit de goedkeuring van het toerekeningssysteem thans niet in de weg staan. Bij de in 1997 voorziene evaluatie van het Bart en het Barp zal dit aspect moeten worden betrokken. Belangen van derden kunnen bij dit instemmingsbesluit zijn betrokken. Er is daarom voor gekozen om ten behoeve van belanghebbenden een beschrijving van het systeem, alsmede het advies van de TACT, ter inzage te leggen bij de:

Directie Toezicht Netwerken en Diensten

Daendelsstraat 57
2595 XT Den Haag

Bij de wijziging van het Barp (Stcrt. 26, 1993) en het Bart (Stcrt. 27, 1993) is in de toelichting bij onderdeel 6.5 opgemerkt dat de toerekeningsregels wellicht inzicht geven in bepaalde vertrouwelijke aspecten van bedrijfsprocessen van KPN en dat zij daarom vertrouwelijk zullen zijn. Uit de ter inzage gelegde beschrijving zijn daarom de onderdelen die inzicht kunnen geven in vertrouwelijke aspecten van bedrijfsprocessen verwijderd.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Het toerekeningssysteem voor kosten en opbrengsten dient ertoe de concessie en niet-concessie activiteiten financieel gescheiden te verantwoorden. Het gaat hierbij om een boekhoudkundig systeem waarbij alle kosten en opbrengsten kunnen worden geïdentificeerd en geboekt op de activiteiten waarop ze betrekking hadden. Alle producten en diensten behoren in een dergelijk systeem de relevante kosten te dragen.

Het thans door KPN vastgestelde systeem is in beginsel gebaseerd op algemeen toegepaste bedrijfseconomische grondslagen. De door KPN vastgestelde beschrijving voldoet aan de eisen die kunnen worden gesteld aan een administratief systeem.

De toepassing van het toerekeningssysteem leidt er toe dat een getrouw beeld wordt verkregen van de resultaten behaald met de concessiefunctie en van het vermogen dat in de concessiefunctie is aangewend.

Een belangrijk oogmerk van het systeem is dat waar KPN in concurrentie met andere ondernemingen opereert, zuivere concurrentieverhoudingen zijn gewaarborgd. Door de gescheiden financiële verantwoording van de concessie-activiteiten en de overige (niet-concessie) activiteiten wordt mogelijke bevoordeling van de niet-concessie door de concessie voorkomen.

Zuivere concurrentieverhoudingen kunnen, behalve door het onjuist verantwoord van kosten en opbrengsten, ook op andere manieren worden bedreigd. Dat is bijvoorbeeld het geval indien interne leveringen van concessie-activiteiten plaatsvinden tegen een prijs die lager is dan de marktprijs of een benadering hiervan.

Bij transacties tussen de concessie en de niet-concessiefunctie (interne leveringen), moeten dezelfde voorwaarden en tarieven gelden als bij transacties met derden. Transacties tussen de concessiefunctie en de niet-concessiefunctie dienen uitsluitend op marktconforme wijze plaats te vinden.

Artikel 2

De TACT heeft onder meer een kanttekening geplaatst bij het feit dat de accountant die door de Minister aangewezen is voor de controle in het kader van het toerekeningssysteem ook belast is met de controle van de jaarrekening van KPN. De TACT plaatst deze kanttekening temeer gezien de cruciale rol van de onafhankelijke accountant bij het toezicht op de goede en juiste toepassing van het systeem.

Hierover merk ik het volgende op. De accountantscontrole van de financiële verantwoording van de concessie is thans gekoppeld aan die van de jaarrekening, door dezelfde accountant. Ik erken dat de combinatie van taken bij één externe accountant de schijn kan opwekken van belangenverstrengeling, waardoor twijfel zou kunnen ontstaan aan de effectiviteit van het toezicht.

De combinatie van taken is uit een oogpunt van diepgaand inzicht en uit doelmatigheidsoogpunt echter gunstig en draagt daardoor bij aan de effectiviteit van het toezicht. Ik geef er thans de voorkeur aan dit te continueren.

In het advies van de TACT wordt gevraagd, indien in het belang van een doeltreffend toezicht een gemeenschappelijke instroom en bewaking van informatie nodig is, een nadrukkelijke en publiekelijke regeling te treffen om de onafhankelijke verwerking en beoordeling van gegevens ten behoeve van de toerekening zeker te stellen. Ik heb dit advies overgenomen door in artikel 2 van het besluit aan de goedkeuring van het systeem de bepaling te verbinden dat, zo lang de beschreven combinatie van taken bestaat, een tweede accountant de werkzaamheden van de huidige externe accountant aan een kritisch oordeel zal onderwerpen. Met deze nader uit te werken maatregel wordt bereikt dat er zodanige publiekelijke waarborgen zijn voor de goede en juiste toepassing van het systeem dat daarover geen twijfel hoeft te rijzen.

Artikel 3

In dit artikel zijn nadere waarborgen opgenomen ter zake van de toepassing

van het toerekeningssysteem. KPN kan door de Minister worden verplicht om voor benoemde gevallen inzichtelijk te maken hoe het systeem is toegepast.

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen gevallen die vooraf worden aangewezen (routinematige gevallen) en gevallen die naar aanleiding van klachten van derden toelichting behoeven. De gevallen die routinematig worden aangewezen dienen ertoe om de werking van het systeem in de praktijk te toetsen. Daarnaast kan worden bepaald of er systeemaanpassingen nodig zijn.

Rapportage over de aangewezen gevallen vindt plaats door KPN. De aangewezen onafhankelijke accountant geeft aan of de door KPN opgestelde beschrijving getrouw is.

De wettelijke grondslag hiervoor is vastgelegd in de onderdelen 6.4 en 6.5 onder c van het Barp en het Bart. De werkzaamheden die door de onafhankelijke accountant moeten worden uitgevoerd zijn vastgelegd in een controleconsiderans. De controleconsiderans maakt een integraal onderdeel uit van de beschrijving van het toerekeningssysteem.

Artikel 4

Door bij deze bepaling de instemming te binden aan de termijn van drie jaar is uitsluitend beoogd een moment zeker te stellen, waarop nagegaan zal worden of het systeem, gelet op eventueel gewijzigde omstandigheden, nog aan de dan actuele vereisten voldoet. Deze bepaling sluit eventuele tussentijdse aanpassing van het systeem, zonedig voorafgegaan door (gedeeltelijke) intrekking van de instemming, niet uit. Zo is in 1997 evaluatie van het Bart en het Barp voorzien. Niet valt uit te sluiten dat die evaluatie aanleiding zal geven tot aanpassing van de bepalingen betreffende het systeem. Ook de uitkomsten van de toepassing van de artikelen 2 en 3 van dit besluit kan tot tussentijdse aanpassing van het systeem leiden. Indien daarentegen na afloop van de genoemde termijn van wijziging van omstandigheden geen sprake is, zal de instemming min of meer bij wijze van automatische kunnen worden verlengd.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink.*

Belanghebbenden, die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen

daartegen binnen 6 weken, aanvangende met ingang van de dag na die waarop dit besluit is gepubliceerd, bij mij een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Toezicht Netwerken en Diensten, Bureau Juridische Zaken, Postbus 90420, 2509 LK 's-Gravenhage, onder vermelding van 'Bezwaarschrift'.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en dient in ieder geval de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en de omschrijving van het besluit, alsmede de gronden van het bezwaar te bevatten. Zo mogelijk dienen afschriften van het besluit en van overige op de zaak betrekking hebbende stukken te worden meegezonden.