



Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 18 april 2011, nr. WJZ / 11055284, tot wijziging van de Postregeling 2009 ten behoeve van een wijziging van het redelijk rendement en een verduidelijking van de bepalingen met betrekking tot kostentoerekening en enkele andere wijzigingen

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

Gelet op de artikelen 22, tweede lid, 23, tweede lid, 25, derde en zesde lid, en 27, tweede lid, van de Postwet 2009 en artikel 10, eerste lid, van het Postbesluit 2009;

Besluit:

ARTIKEL I

De Postregeling 2009 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Bij de toerekening van de kosten aan de universele postdienst hanteert de verlener van de universele postdienst een kostentoerekeningssysteem dat:
 - a. voldoet aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;
 - b. gebruik maakt van de berekeningsmethode activity based costing;
 - c. inzichtelijk maakt hoe de hoogte van de toe te rekenen kosten is bepaald;
 - d. kosten zoveel mogelijk rechtstreeks toerekent;
 - e. het oorzakelijk verband aangeeft tussen de kosten en daaraan ten grondslag liggende kostenveroorzakers;
 - f. de kosten slechts eenmaal toerekent.
2. De rechtstreeks aan de universele postdienst toerekenbare kosten worden rechtstreeks toegerekend.
3. De gemeenschappelijke kosten die niet rechtstreeks aan de universele postdienst of de overige diensten van de verlener van de universele postdienst toe te rekenen zijn worden slechts aan de universele postdienst toegerekend:
 - a. indien dat gerechtvaardigd kan worden op grond van een rechtstreekse analyse van de aard van de kosten zelf;
 - b. indien een rechtstreekse analyse niet mogelijk is, de toerekening gerechtvaardigd kan worden 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;
 - c. indien geen rechtstreekse of indirecte toerekening als bedoeld onder a en b mogelijk is, de toerekening gerechtvaardigd kan worden 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, met dien verstande dat voor de universele postdienst en voor de overige diensten dezelfde kostendrijvers worden gehanteerd.
4. De aan de universele postdienst toerekenbare kosten worden toegerekend aan het postvervoer van de volgende categorieën poststukken:
 - a. brieven als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdelen a en c, tweede lid, onderdelen a en d, derde en vierde lid, van de wet;
 - b. poststukken niet zijnde brieven als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel b, tweede lid, onderdelen b en c, derde lid, onderdelen a en b, en vierde lid, van de wet.



5. Bij de toerekening, bedoeld in het vierde lid, zijn het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing.

B

Artikel 11, tweede lid, komt te luiden:

2. De financiële verantwoording bevat:
 - a. een overzicht van de daadwerkelijke kosten van het postvervoer per categorie poststukken, genoemd in artikel 7, vierde lid;
 - b. een overzicht van de gerealiseerde volumes;
 - c. 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.

C

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 7, eerste lid, onderdelen b en c' vervangen door: artikel 7, tweede en derde lid.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De verlener van de universele postdienst berekent de daadwerkelijke kosten van het postvervoer per categorie poststukken, genoemd in artikel 7, vierde lid, op grond van de kosten die zijn gemaakt in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de tarieven door het college worden aangepast.

D

De artikelen 14 tot en met 16 komen te luiden:

Artikel 14

Het redelijk rendement per categorie poststukken, genoemd in artikel 7, vierde lid, van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, is 11,11 procent van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de betreffende categorie in het jaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college.

Artikel 15

1. Het college past in 2011 en vervolgens vierjaarlijks uiterlijk 1 oktober de tarieven, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, aan.
2. In het jaar waarin de tarieven door het college worden aangepast, legt de verlener van de universele postdienst uiterlijk 1 juni aan het college over:
 - a. een overzicht van de daadwerkelijke kosten van het postvervoer per categorie poststukken, genoemd in artikel 7, vierde lid, in het jaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college, berekend op grond van artikel 13;
 - b. een overzicht van de gerealiseerde volumes in het kalenderjaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college;
 - c. een voorstel voor de door het college aan te passen tarieven, waarbij de vermenigvuldiging van de tarieven met de gerealiseerde volumes, bedoeld in onderdeel b, niet groter is dan de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 13, vermeerderd met het redelijk rendement, bedoeld in artikel 14.
3. Het tweede lid, onderdeel a, is niet van toepassing indien de financiële verantwoording bij de jaarlijkse rapportage, bedoeld in artikel 11, over het jaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college, reeds is overgelegd.
4. Het college kan na ontvangst van 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.



5. De verlener van de universele postdienst voldoet binnen vier weken aan het verzoek.
6. Uiterlijk per 1 januari van het kalenderjaar na afloop van het jaar waarin de tarieven door het college zijn aangepast, 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, tweede lid, tevens aan het college een verklaring van een onafhankelijke, door het college aan te wijzen, accountant over, 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 vaststelling van de gerealiseerde volumes, bedoeld in artikel 15, tweede lid, onderdeel b;
 - c. de wijze van inrichting en toepassing van het kostentoekekeningssysteem, bedoeld in artikel 7.
2. De verklaring gaat vergezeld van het controleplan, het controleverslag van de accountant en het oordeel van de accountant over zijn controle.
3. Artikel 12, vierde tot en met achtste lid, zijn van overeenkomstige toepassing, tenzij de vakgenootschappelijke toetsing, bedoeld in artikel 12, vierde lid, reeds is verricht.
4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing indien de accountantsverklaring bij de jaarlijkse rapportage, bedoeld in artikel 12, over het jaar voorafgaand aan de aanpassing van de tarieven door het college, reeds is overgelegd.

E

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'vanaf de meest recente vaststelling van de tarieven op basis van artikel 25, derde lid, van de wet' vervangen door: vanaf de meest recente aanpassing van de tarieven op basis van artikel 15, eerste lid,.
2. In het vierde lid wordt 'voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet' vervangen door: voorafgaand aan het jaar waarin door het college de tarieven worden aangepast op grond van artikel 15, eerste lid.
3. Het vijfde lid komt te luiden:
 5. In afwijking van het vierde lid, kan de weging, bedoeld in het eerste lid, gebaseerd worden op de omzetaandelen van een later kalenderjaar:
 - a. op verzoek van de verlener van de universele dienst;
 - b. indien de indeling van de diensten binnen een in het eerste lid genoemde categorie is of wordt gewijzigd.
4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. De verlener van de universele dienst dient een verzoek, als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, 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.

F

Aan artikel 18, eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Indien de indeling van de diensten binnen een in artikel 17, eerste lid, genoemde categorie is of wordt gewijzigd overlegt de verlener van de universele postdienst gegevens over waaruit blijkt wat de effecten van de nieuwe indeling zijn op de gewogen gemiddelde tarieven.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.



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

Den Haag, 18 april 2011

*De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker.*



TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Bij de totstandkoming van de Postwet 2009 (hierna: wet) is ervoor gekozen om de tarieven voor de universele postdienst te baseren op de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst plus een redelijk rendement. Het bepalen van de daadwerkelijke kosten was kort na de inwerkingtreding van de Postwet 2009 gecompliceerd, omdat de Postwet 2009 veranderingen in de omvang van de universele postdienst teweeg heeft gebracht. Om die reden is bij de totstandkoming van de Postregeling 2009 bepaald dat de tarieven de eerste keer zouden worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijke kosten en het behaalde rendement in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. In de toelichting bij de Postregeling 2009 (Stcrt. 2009, 61) is aangegeven dat de tarieven van de universele dienst naar verwachting door het college voor de post- en telecommunicatiemarkt (hierna: college) zullen worden aangepast wanneer de wet een volledig kalenderjaar van toepassing is geweest. Het systeem in de Postregeling 2009 voor de vaststelling van de tarieven door het college was toegespitst op de eenmalige vaststelling van de tarieven na de inwerkingtreding van de wet. Met deze regeling wordt voorzien in een permanent systeem voor vierjaarlijkse tariefaanpassing door het college. Het systeem wordt toegelicht in paragraaf 2 van deze toelichting.

Voorts is bij de toepassing van de Postregeling 2009 gebleken dat de bepalingen inzake de kostentoe-rekening verduidelijking behoeft. Er is een duidelijker onderscheid gemaakt tussen enerzijds de toerekening van kosten aan de universele postdienst of de overige diensten van de verlener van de universele postdienst en anderzijds de kostentoe-rekening aan het postvervoer van de twee catego-rieën poststukken binnen de universele postdienst. De wijzigingen met betrekking tot de kostentoe-rekening worden nader toegelicht in paragraaf 3 van deze toelichting.

2. Tarieven

Op grond van artikel 25, derde lid, van de wet worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de tarieven voor de te onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst. Het uitgangspunt daarbij is dat de tarieven gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement. Voorafgaand aan het aanpassen van de tarieven door het college is het noodzakelijk om de artikelen 13 tot en met 16 te wijzigen, omdat de artikelen slechts zagen op de eenmalige vaststel-ling van de tarieven binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet. Er is gekozen om een systeem op te nemen in de Postregeling 2009 dat voorziet in vierjaarlijkse aanpassing van de tarieven door het college. In 2011 worden de tarieven voor het eerst aangepast op basis van het nieuwe systeem. Er wordt gesproken over aanpassen van de tarieven, omdat dit volgt uit artikel 25, derde lid, van de Postwet 2009. Die terminologie betekent echter niet dat de aanpassing van de tarieven niet tot dezelfde tarieven kan leiden. Immers, de tariefaanpassing vindt plaats op basis van de daadwerkelijke kosten en het redelijk rendement. Het maakt daarbij geen verschil of de tarieven in een eerdere periode gelijk waren.

Binnen de periodes van vier jaar stelt de verlener van de universele postdienst de tarieven vast. Bij het vaststellen van de tarieven door de verlener van de universele postdienst geldt een tariefbeheersings-systeem; 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 Postregeling 2009 op grond van artikel 25, eerste lid, van de wet, nader is ingevuld, werkt zodanig dat de jaarlijkse cumulatieve tariefruimte voor de verlener van de universele postdienst beperkt wordt tot de inflatie. Een tariefwijziging op grond van het pricecapsysteem kan ook gelijktijdig ingaan met de door het college aan te passen tarieven overeenkomstig artikel 15. Hiermee wordt voorkomen dat de verlener van de universele postdienst kort na ingang van de door het college aangepaste tarieven de tarieven opnieuw bijstelt op basis van het pricecapsysteem.

In het nieuwe artikel 14 van de Postregeling 2009 is vastgelegd wat onder redelijk rendement moet worden verstaan. De uitgangspunten bij het bepalen van het redelijk rendement zijn reeds geschetst in de toelichting bij totstandkoming van de Postregeling 2009 (Stcrt. 2009, 61). Het uitgangspunt voor het geobjectiverde normrendement is het rendement op omzet per categorie poststukken binnen de universele postdienst. Dit is wegens het hoge arbeidsintensieve karakter van de uitvoering van de universele postdienst. De hoogte van het normrendement is bepaald op basis van een benchmark met vergelijkbare postbedrijven en er is beoordeeld welke effecten deze 'return on sales'-norm zou hebben op andere, soms in de reguleringspraktijk gehanteerde kapitaalsgerelateerde normen. Een benchmark-studie heeft uitgewezen dat postbedrijven niet gemakkelijk te vergelijken zijn, maar dat rendementen op de omzet van meer dan 10% voor belastingen niet ongebruikelijk zijn. Het gemiddelde rendement op omzet komt iets boven de 11% uit. In deze ministeriële regeling wordt 10% als norm gehanteerd.



Een belangrijke reden om voor 10% te kiezen wordt gevormd door het relatief lage risico van uitvoering van de universele postdienst, ten eerste wegens de zeer geringe concurrentie in dit marktsegment en ten tweede omdat de minister op grond van artikel 25 van de Postwet de mogelijkheid heeft om bij drastische ontwikkelingen het percentage waarmee de tarieven mogen stijgen aan te passen. Een andere reden is dat het percentage ook in het commerciële deel van de postmarkt wordt gehaald en derhalve niet marktverstrend werkt. Omdat het een omzetgerelateerde norm is, maar de wet de daadwerkelijke kosten als basis neemt, is de rendementsnorm vertaald naar een opslag op de daadwerkelijke kosten. Een rendement van 10% op de omzet, leidt dan tot een opslag van 11,11% op de daadwerkelijke kosten. Deze kostenopslag is vóór belastingen. Door toepassing van de kostenopslag wordt een maximumgrens gesteld aan het verwachte bedrag van de omzet. Het college toetst op basis van de gerealiseerde omzet en de volumes van de universele postdienst van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de tarieven worden aangepast, of het voorstel voor de tarieven niet leidt tot overschrijding van deze maximumgrens. Het college past de tarieven alleen conform het voorstel aan indien de maximumgrens niet wordt overschreden. Dus in 2011 toetst het college op basis van de daadwerkelijke kosten en de postvolumes uit 2010 of een voorstel voor de in 2011 aan te passen tarieven niet tot te hoge opbrengsten in 2012 leidt.

3. Kostentoerekening

De kostentoerekening is van groot belang voor de tarieven van de universele postdienst, omdat de tarieven zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten plus een redelijk rendement. Bij de toepassing van de Postregeling 2009 is gebleken dat de bepalingen in artikel 7 inzake de kostentoerekening verduidelijking behoeften.

Er is een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de toerekening van de gemeenschappelijk kosten aan de universele postdienst (artikel 7, tweede en derde lid) en de toerekening van de kosten binnen de universele postdienst aan de twee categorieën poststukken (artikel 7, vierde en vijfde lid). De gemeenschappelijke kosten zijn de kosten die niet rechtstreeks toe te rekenen zijn aan een bepaalde dienst. De toerekening van de gemeenschappelijke kosten aan de universele postdienst is alleen toegestaan indien dat gerechtvaardigd kan worden op basis van een rechtstreekse analyse van de kosten of een indirect verband met andere kosten die aan de universele postdienst worden toegerekend. Aan de eis dat de toerekening gerechtvaardigd kan worden is voldaan indien dit verdedigbaar is op grond van de bedrijfseconomische theorie over kostenallocatie. Als er geen toerekening mogelijk is op basis van een rechtstreekse analyse of indirect verband, dan kan de toerekening alleen gerechtvaardigd worden door een toerekening op basis van een algemene verdeelsleutel.

Het uitgangspunt is om het kostentoerekeningssysteem zo in te richten dat het aandeel van de kosten die volgens een algemene verdeelsleutel worden toegerekend zo klein wordt gehouden als redelijkerwijs mogelijk is. Daarbij is het vereist dat de toerekening van de gemeenschappelijke kosten op basis van een rechtstreekse analyse of indirect verband bij de overige diensten op dezelfde wijze geschiedt als bij de universele postdienst.

Voor de toerekening van kosten binnen de universele postdienst is bepaald dat de kosten moeten worden toegerekend aan twee categorieën diensten. De universele postdienst bestaat uit elf verschillende categorieën poststukken, maar in de praktijk is gebleken dat het niet goed mogelijk is om bij de kostentoerekening de elf categorieën te onderscheiden. Een toerekening van de kosten naar de in het nieuwe artikel 7 genoemde twee categorieën sluit beter aan bij de daadwerkelijke kostenstructuren van de verlener van de universele postdienst en ook bij de categorieën die worden gehanteerd bij het pricecapsysteem op grond van artikel 17 van de Postregeling 2009.

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

Het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de universele postdienst dient gebaseerd te zijn op 'activity based costing'. Dat is een methode waarbij de kosten zoveel mogelijk worden toegerekend aan de activiteit die de kosten veroorzaakt. Dit was reeds vastgelegd in artikel 7 van de Postregeling 2009. In artikel 7 is verduidelijkt dat het kostentoerekeningssysteem er op gericht dient te zijn om zo



veel mogelijk kosten rechtstreeks toe te rekenen. Het rechtstreeks toerekenen van kosten met behulp van activity based costing leidt tot de meest objectieve en zuivere toerekening van kosten. Het uitgangspunt om zo veel mogelijk kosten rechtstreeks toe te rekenen geldt voor het kostentoerekeningssysteem. Dat uitgangspunt gaat echter niet zo ver dat van de verlener van de universele postdienst wordt vereist dat bedrijfsprocessen ingrijpend worden herzien om meer kosten rechtstreeks toe te kunnen rekenen.

De verlener van de universele postdienst richt een kostentoerekeningssysteem in dat voldoet aan artikel 7 van de Postregeling 2009. De controle van de door het college aangewezen accountant biedt een belangrijk ijkpunt voor het toezicht door het college op de kostentoerekening.

4. Uitvoeringstoets

Het college heeft conform artikel 25, zevende lid, van de Postwet 2009 een uitvoeringstoets uitgebracht over deze regeling.

Het college heeft op een aantal onderdelen kritische opmerkingen geplaatst, onder meer over veranderende diensten bij het pricecapsysteem en de informatie die het college nodig heeft bij de aanpassing van de tarieven. De regeling is op deze punten aangescherpt. Op andere opmerkingen wordt hieronder ingegaan.

Het college is kritisch over de aanpassingen in artikel 7. Opgemerkt dient te worden dat de regels voor de kostentoerekening zijn gebaseerd op 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) die voorschrijft hoe zowel de directe als indirecte kosten dienen te worden toegerekend. Daar zijn de bepalingen van de Postregeling 2009 aan ontleend. Binnen dit kader zijn de bepalingen in artikel 7 zo duidelijk mogelijk gemaakt en op enkele plaatsen aangescherpt.

Het college is voorts van mening dat de kostentoerekening dient plaats te vinden op individueel dienstniveau om mogelijke kruissubsidiëring zo te voorkomen. Het college denkt daarbij aan 60 individuele diensten, waaraan afzonderlijk de daadwerkelijke kosten en het redelijk rendement zouden moeten worden toegerekend.

Belangrijk uitgangspunt is dat de diensten die worden geclusterd samenhangen, waardoor een categorie van homogene diensten ontstaat. Daarbij is ook gekeken naar de operationele samenhang van de diensten bij de verlener van de universele postdienst. Gebleken is dat er qua kosten overlappingen zitten tussen de bestaande elf categorieën, hetgeen de exacte toerekening van de kosten niet of niet goed mogelijk maakt. Er is daarom gekeken naar een betere clustering van diensten voor de toerekening van kosten. Een indeling in – brieven en pakjes – leidt tot twee categorieën van homogene diensten die aansluiten bij de operationele realiteit bij de leverancier van de universele dienst en daarmee ook de minste administratieve lasten veroorzaken. De kosten, zowel de directe als de indirecte kosten, kunnen aan beide categorieën afzonderlijk worden toegerekend.

Daarnaast kan nu, omdat het om twee, goed te onderscheiden, homogene categorieën gaat, het redelijk rendement ook per categorie gelden. Tot nu toe werd dit rendement aan de universele postdienst als geheel toegerekend. Door het rendement nu op de twee diensten afzonderlijk toe te passen, wordt de ruimte voor kruissubsidiëring beperkt.

Met de nieuwe indeling – brieven en pakjes – ontstaat een consistente indeling die aansluit bij de operationele realiteit, waarbij de kosten en het rendement aan beide categorieën kunnen worden toegerekend. De indeling sluit ook na aan bij de mandjes van diensten die worden onderscheiden bij het pricecapsysteem.

De benadering van het college met een toerekening aan elke individuele dienst, genoemd worden 60 diensten, sluit niet aan bij de Postwet 2009, de huidige systematiek en de operationele realiteit bij de verlener van de universele postdienst. Daarnaast leidt het tot buitenproportionele lasten voor de verlener van de universele postdienst en tot hogere uitvoeringslasten bij het college. Met de nu voorgestelde indeling worden de lasten zo veel mogelijk beperkt, terwijl ook het risico op kruissubsidiëring wordt verminderd.

Het college vraagt om de bevoegdheid het kostentoerekeningssysteem vooraf te moeten goedkeuren en om een bevoegdheid alle informatie te kunnen vragen die nodig is voor de beoordeling door het college.

Er is bij de totstandkoming van de Postwet 2009 gekozen voor een systeem waarbij de leverancier van de universele dienst een kostentoerekeningssysteem moet opstellen dat voldoet aan de eisen die de wet en de Postregeling 2009 hieraan stellen. Daarbij kan het college achteraf beoordelen of de leverancier van de universele dienst hieraan voldoet. Zonder wetswijziging is een andere keuze niet mogelijk.

Het college heeft de bevoegdheid om van eenieder alle gegevens en inlichtingen te vragen die hij nodig heeft voor de juiste uitvoering van de aan hem opgedragen taken. Uiteindelijk beoordeelt de



rechter of de gevraagde gegevens en inlichtingen noodzakelijk zijn voor het college bij het uitvoeren van de taken.

5. Administratieve lasten

De wijziging van de Postregeling 2009, leidt tot een netto daling van de administratieve lasten voor de verlener van de universele postdienst. De regeling kent geen informatieverplichtingen voor burgers. De kosten moesten op grond van de regeling zoals deze in 2009 tot stand is gekomen worden toegerekend aan 11 categorieën; dit wordt nu teruggebracht naar twee categorieën. In dat licht wordt niet verwacht dat aanvullende gegevens noodzakelijk zullen zijn, maar juist minder gegevens. Daarnaast wordt voor de aanpassing van de tarieven niet meer uitgegaan, zoals bij de eerste vaststelling, van het feitelijk behaalde rendement in 2008, maar van een genormeerd rendement. Voor het maken van een voorstel voor de starttarieven leidt dit niet tot extra administratieve lasten, omdat het genormeerd rendement exact is aangegeven in de regeling en daarmee ook een feitelijk gegeven is voor de opstelling van de tarieven. Ten behoeve van de aanpassing van de starttarieven door het college moet een voorstel worden gedaan aan het college op basis van de daadwerkelijke kosten een genormeerd redelijk rendement. Hieraan zijn eens in de vier jaar administratieve lasten verbonden aan de accountantsverklaring over de berekening van de daadwerkelijke kosten en de toerekening van het genormeerd rendement. De last daarvan bedraagt volgens opgave van de verlener van de universele postdienst weliswaar € 25.000 op jaarbasis, maar daar staat tegenover dat het bedrag veel lager is dan bij de laatste nulmeting is bepaald. Omdat de Postregeling 2009 niet meer voorziet in de vaststelling van het kostentoerekeningssysteem, wordt er een substantiële besparing gerealiseerd op de € 120.000 jaarlijkse kosten (inclusief de accountantsverklaringen) die destijds waren gemeten. Daarmee wordt per saldo een verlichting van de administratieve lasten van minimaal € 95.000 gerealiseerd.

6. Vaste verandermomenten

De inwerkingtreding van deze regeling wijkt af van het kabinetsstandpunt inzake de vaste verandermomenten, omdat de regeling niet twee maanden van tevoren wordt gepubliceerd en niet per 1 januari, 1 april, 1 juli of 1 oktober in werking treedt. Eerdere inwerkingtreding van deze regeling is van belang, omdat de procedure tot aanpassing van de tarieven door de OPTA moet worden gestart om per 1 januari 2012 aangepaste tarieven te hebben. Zowel de OPTA als de verlener van de universele postdienst zijn erbij gebaat dat die procedure niet onnodig vertraagd wordt. Afwijking van het kabinetsstandpunt is derhalve in dit geval toegestaan op grond van uitzonderingsgrond 1: hoge c.q. buitensporige private of publieke kosten van vertraging.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Artikel 7 is opnieuw vastgesteld om, naast enkele verduidelijkingen in het artikel, de structuur van het artikel aan te passen aan de strekking. De bepalingen inzake de kostentoerekening zijn gebaseerd op artikel 14, eerste tot en met derde lid, van de postrichtlijn. In paragraaf 3 van de algemene toelichting zijn het belang en enkele uitgangspunten van het kostentoerekeningssysteem toegelicht.

In het eerste lid worden de uitgangspunten voor het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de universele postdienst genoemd. Het kostentoerekeningssysteem maakt gebruik van de moderne algemeen gebruikte berekeningsmethode van activity based costing. Deze methode rekent de kosten causaal toe aan de relevante kostenveroorzakende activiteiten. Belangrijk daarbij is dat het een integraal systeem is, dat de hoogte en wijze van toerekening van de kosten inzichtelijk maakt en dat zo veel mogelijk kosten rechtstreeks worden toegerekend.

Het tweede en derde lid bevatten inhoudelijke toerekeningsregels. De toerekening dient stapsgewijs te worden gedaan. Het vertrekpunt is dat eerst de kosten rechtstreeks worden toegerekend. Pas wanneer geen rechtstreekse toerekening mogelijk is, worden de kosten aangemerkt als gemeenschappelijke kosten. De gemeenschappelijke kosten worden achtereenvolgens toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse, een indirect verband met kosten die rechtstreeks zijn toegerekend of een verdeling naar rato van eerder toegerekende kosten. In het nieuwe derde lid, dat een aanpassing van het oude eerste lid betreft, is verduidelijkt dat toerekening van de gemeenschappelijke kosten aan de universele postdienst alleen mogelijk is indien dat gerechtvaardigd is op grond van de drie hiervoor genoemde toerekeningsregels.

Met het vierde en vijfde lid is verduidelijkt dat de toerekening van de kosten niet ophoudt bij de toerekening aan de universele postdienst in het geheel, maar dat de kosten dienen te worden



toegerekend aan de genoemde twee categorieën poststukken. De wijze van toerekening van kosten aan de categorieën dient op dezelfde wijze te geschieden als de kostentoerekening aan onderscheidenlijk de universele postdienst en de overige diensten van de verlener van de universele postdienst.

Artikel I, onderdelen E en F

Artikel 17 van de Postregeling 2009 ziet op de tariefvaststellingen die door de verlener van de universele postdienst worden gedaan op grond van artikel 24 van de Postwet 2009. In paragraaf 2 van de algemene toelichting is uiteengezet dat binnen de vierjaarlijkse periode waarin het college de tarieven aanpast, de tarieven door de verlener van de universele postdienst worden vastgesteld binnen een tariefplafond. Het tariefplafond is zodanig dat de tarieven jaarlijks niet met meer dan de consumentenprijsindex mogen stijgen. Om te bepalen of de tariefvaststelling door de verlener van de universele postdienst past binnen het tariefplafond wordt er gerekend met een weging van de verschillende diensten binnen de tariefcategorieën. In het vierde lid van artikel 17 was vastgelegd dat voor de weging de omzetaandelen van 2008 zouden worden gebruikt. Nu de artikelen 13 tot en met 16 voorzien in een vierjaarlijkse tariefaanpassing door het college is het passend om ook de weging van de omzetaandelen bij die tariefaanpassing aan te laten sluiten.

In het vijfde lid is geregeld dat de verlener van de universele postdienst kan verzoeken om de weging te baseren op een later kalenderjaar. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien er een grote verschuiving is in omzetaandelen of de structuur van de dienstverlening van de verlener van de universele postdienst essentieel wijzigt. Voorts is geregeld dat de weging van de omzetaandelen kan worden aangepast indien de indeling van de diensten binnen één van de twee categorieën is of wordt gewijzigd. De inhoud van de diensten binnen de twee categorieën staat vast, maar het staat de verlener van de universele postdienst vrij om binnen die categorieën verschillende diensten te hanteren met elk een eigen tarief. Een wijziging in de indeling en daarmee ook de tarieven doet niet af aan het vereiste dat deze wijziging in de tarieven niet mag leiden tot een grotere procentuele stijging van de gemiddelde gewogen tarieven dan de consumentenprijsindex. Het college kan alleen uitvoering geven aan dit vereiste indien de weging kan worden aangepast en het college inzicht heeft in de effecten die de nieuwe indeling van diensten met zich meebrengt binnen een categorie. Aangezien het om een nieuwe indeling gaat zal de verlener van de universele postdienst de effecten alleen kunnen prognosticeren. De prognose kan wel gebaseerd worden op gegevens uit voorgaande jaren, omdat er geen nieuwe diensten bijkomen of diensten zullen verdwijnen, maar het gaat om een nieuwe indeling van bestaande activiteiten.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker.*