

Besluit Openbaar

Verwijderde vertrouwelijke passages zijn gemarkeerd als: [vertrouwelijk].

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2015/201934_OV
Zaaknummer: 14.0299.40
Datum: 9 april 2015

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt houdende beoordeling van het Toerekeningsysteem Koninklijke PostNL 2014 in het kader van de bepaling van de tariefruimte bedoeld in de artikelen 14 en volgende van de Postregeling 2009.

1. Inleiding

1. Koninklijke PostNL B.V. (hierna ook: PostNL) exploiteert een geïntegreerd netwerk waarmee zowel de universele postdienst (hierna ook: UPD) als andere diensten worden geleverd. De enkelstuks tarieven voor diensten binnen de UPD zijn wettelijk gereguleerd. De tarieven voor de diensten buiten de UPD zijn niet gereguleerd.
2. Op 28 januari 2014 is de gewijzigde Postregeling 2009 (hierna ook: Postregeling 2009) van kracht geworden. Hiermee zijn onder meer de voorschriften gewijzigd voor het kostentoerekeningsysteem waarmee de kosten van de UPD dienen te worden bepaald. Ook is de systematiek van tariefregulering van de UPD gewijzigd.
3. De tariefregulering begint met het vaststellen door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) van de basistariefruimte voor de UPD. Deze basistariefruimte is gebaseerd op de kosten van de UPD en het wettelijk toegestane rendement van 11,11% van deze kosten. Om de kosten van de UPD goed te kunnen vaststellen, moeten de kosten van het geïntegreerde netwerk evenredig worden toegerekend aan de UPD en de niet-UPD. Hiervoor geven de Postwet 2009 en de Postregeling 2009 de voorschriften.
4. Nadat, in principe eenmalig, de basistariefruimte is bepaald, berekent ACM jaarlijks de aanvullende tariefruimte, op basis van de inflatie, de volumeontwikkelingen en een eventuele correctie voor een in het verleden gerealiseerd overrendement op de UPD (meer dan 10% return on sales).
5. Op grond van artikel 13a van de Postregeling 2009 moest de verlener van de universele postdienst, PostNL uiterlijk op 1 maart 2014 bepaalde informatie over het kostentoerekeningsysteem voor de universele postdienst aan ACM aanleveren. PostNL heeft deze informatie op 28 februari 2014 aangeleverd. Op grond van de artikelen 9 en 11 van de Postregeling 2009 moest PostNL uiterlijk op 1 juli 2014 de financiële verantwoording over de uitvoering van de universele postdienst in 2013 aanleveren. PostNL heeft deze verantwoording op 27 mei 2014 aangeleverd. ACM heeft op 28 augustus 2014 vastgesteld dat PostNL aan beide

Besluit Openbaar

verplichtingen heeft voldaan.¹

6. De informatie die PostNL heeft aangeleverd over het kostentoerekeningsstelsel voor de universele postdienst bestond uit het 'Toerekeningsstelsel PostNL 2014' (hierna ook: Toerekeningsstelsel 2014 of toerekeningsstelsel) **[Vertrouwelijk]**

J. Op 27 mei 2014 heeft PostNL samen met de oplevering van de financiële verantwoording een nieuwe versie van deze documenten aan ACM gestuurd. In zijn brief van 25 juli heeft PostNL op verzoek van ACM aangegeven een passage aan het 'Toerekeningsstelsel M&S 2014' toe te voegen met betrekking tot de toerekening van de kosten voor Kerst- en Nieuwjaarspost.

7. ACM heeft deze informatie beoordeeld ten behoeve van de berekening van de tariefruimte² voor de UPD op grond van artikel 14, derde lid, van de Postregeling 2009.
8. Het door ACM gehanteerde beoordelingskader wordt beschreven in hoofdstuk 2 van dit besluit. In hoofdstuk 3 wordt het proces van het tot stand komen van dit besluit beschreven en de wijze waarop PostNL daarbij is betrokken. Hoofdstuk 4 geeft de feitelijke context weer en de inhoudelijke beoordeling van het kostentoerekeningsstelsel. Hoofdstuk 5 bevat het dictum.

2. Juridisch kader

9. De hierna genoemde regelgeving is bij dit besluit gebruikt als toetsingskader voor de beoordeling van het kostentoerekeningsstelsel van PostNL.

10. Artikel 21, eerste tot en met derde lid van de Postwet 2009 luidt:

"1. Een verlener van de universele postdienst kan gedeelten van de universele postdienst door anderen onder zijn verantwoordelijkheid doen uitvoeren.

2. Een verlener van de universele postdienst rekent de kosten die anderen in rekening brengen voor het uitvoeren van gedeelten van de universele postdienst slechts toe aan de universele postdienst voor zover die kosten overeenkomstig de op grond van de artikelen 22, derde lid, en 25, zesde lid, vastgestelde regels zijn toe te rekenen aan de universele postdienst.

3. Een verlener van de universele postdienst maakt de toerekening van de kosten van anderen, bedoeld in het tweede lid, inzichtelijk voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren."

11. Artikel 22 van de Postwet 2009 luidt:

"1. Een verlener van de universele postdienst brengt een boekhoudkundige scheiding aan tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten.

¹ Kenmerk: ACM/DTVP/2014/204886

² Hier wordt de totale tariefruimte bedoeld, bestaande uit de basistariefruimte en de aanvullende tariefruimte voor 2015.

Besluit

Openbaar

2. Een verlener van de universele dienst maakt de toerekening van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten inzichtelijk aan de Autoriteit Consument en Markt.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de inrichting van de boekhouding en de wijze van toerekening van de kosten van de universele postdienst, alsmede over de wijze waarop een verlener van de universele dienst de in het tweede lid bedoelde toerekening van kosten en opbrengsten inzichtelijk maakt.”

Deze eisen zijn nader uitgewerkt in de artikelen 7 t/m 7d en 8 van de Postregeling 2009. Deze artikelen luiden:

“Artikel 7

1. De verlener van de universele postdienst rekent alleen de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, van de universele postdienst overeenkomstig de artikelen 7a tot en met 7d, toe aan de universele postdienst, met dien verstande dat hij daartoe in ieder geval:
 - a. alleen kosten die voor de universele postdienst zijn gerealiseerd, toerekent aan de universele postdienst;
 - b. de voordelen die ontstaan doordat de verlener van de universele postdienst dezelfde productiemiddelen gebruikt voor het verrichten van de universele postdienst en zijn andere activiteiten evenredig verdeelt over de universele postdienst en die andere activiteiten.
2. De verlener van de universele postdienst rekent de volgende kosten niet toe aan de universele postdienst:
 - a. kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen of genomen risico's;
 - b. een opslag voor rendement in de tarieven die anderen in rekening brengen voor het uitvoeren van gedeelten van de universele postdienst;
 - c. goodwill;
 - d. dotaties aan voorzieningen en vrijval van voorzieningen;
 - e. afschrijvingskosten van materiële vaste activa die niet in gebruik zijn voor de universele postdienst of niet meer in gebruik zijn voor de universele postdienst.
3. De daadwerkelijke kosten, bedoeld in het eerste lid, worden toegerekend aan de universele postdienst als geheel.

Artikel 7a

1. Bij de toerekening van de kosten aan de universele postdienst hanteert de verlener van de universele postdienst een kostentoerekeningsstelsel 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. de 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;
 - g. de toerekening van de kosten van anderen voor ieder gedeelte van de universele

3/21

Besluit Openbaar

postdienst dat de verlener van de universele postdienst door anderen laat uitvoeren inzichtelijk maakt;

h. de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau toerekent dat daarmee de daadwerkelijke kosten bepaald kunnen worden.

2. Indien de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsstelsel niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen, brengt de verlener van de universele postdienst het kostentoerekeningsstelsel binnen twee maanden na die vaststelling alsnog in overeenstemming met die eisen.

Artikel 7b

1. De verlener van de universele postdienst rekent de directe kosten die uitsluitend voor de universele postdienst worden gemaakt toe aan de universele postdienst.

2. Andere kosten dan de kosten, bedoeld in het eerste lid, rekent de verlener van de universele postdienst slechts toe aan de universele postdienst voor zover dat op grond van de artikelen 7c en 7d mogelijk is.

Artikel 7c

1. De verlener van de universele postdienst rekent de gezamenlijke kosten die gelijktijdig en zonder onderscheid gemaakt worden zowel voor de universele postdienst als voor andere activiteiten als volgt toe aan de universele postdienst:

a. voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;

b. voor zover toerekening op basis van een rechtstreekse analyse, bedoeld in onderdeel a, niet mogelijk is, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is en die een kostenstructuur kent die vergelijkbaar is met die van deze gezamenlijke kosten;

c. voor zover toerekening van deze kosten niet mogelijk is op basis van onderdeel a of onderdeel b, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen:

1°. alle uitgaven die direct of indirect aan de universele postdienst worden toegerekend, en

2°. alle uitgaven die direct of indirect aan de andere activiteiten worden toegerekend.

2. In de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, worden de kosten die uitsluitend gemaakt worden op grond van de eisen die bij of krachtens de wet aan de universele postdienst worden gesteld, toegerekend aan de universele postdienst, voor zover:

a. de aldus berekende kosten niet gemaakt zouden worden zonder universele postdienst;

b. de andere activiteiten niet wezenlijk wijzigen als deze kosten niet gemaakt worden.

3. Voor zover de kosten van een postdienst lager zouden zijn als die dienst zelfstandig in plaats van in combinatie met de universele postdienst zou worden verricht, worden in de rechtstreekse

Besluit Openbaar

analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, de kosten van zelfstandige aanbidding van die dienst in mindering gebracht op de gezamenlijke kosten, met dien verstande dat de kosten van zelfstandige aanbidding worden berekend met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de berekende kosten zijn niet lager dan zonder universele postdienst mogelijk zou zijn,*
- b. de berekende kosten maken daadwerkelijk een zelfstandige aanbidding van die dienst mogelijk, en*
- c. de dienst die daadwerkelijk wordt verricht, is gelijk is aan de dienst op basis waarvan de kosten zijn berekend.*

4. In de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, worden voor zover andere diensten dan postdiensten geen enkele invloed hebben op de gezamenlijke kosten, de kosten van deze diensten niet in mindering gebracht op de gezamenlijke kosten die worden toegerekend aan de universele postdienst.

Artikel 7d

De verlener van de universele postdienst rekent de gemeenschappelijke kosten die zonder onderscheid gemaakt worden ten behoeve van zowel de universele postdienst als alle andere activiteiten, en die niet kunnen worden toegerekend op basis van het gebruik van productiemiddelen, toe aan de universele postdienst aan de hand van dezelfde kostendrijvers als de kostendrijvers die hij gebruikt voor de toerekening van deze kosten aan andere activiteiten.

Artikel 8

1. De boekhouding van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 22, derde lid, van de wet, wordt ingericht overeenkomstig consequent toegepaste, objectief gerechtvaardigde en algemeen aanvaardbare normen voor bedrijfsadministratie.

2. De boekhouding van de verlener van universele postdienst geeft de kosten, zoals toegerekend op grond van het kostentoerekeningssysteem bedoeld in artikel 7a, en de opbrengsten van de universele postdienst weer.”

12. Artikel 23 van de Postwet 2009 luidt:

“1. Een verlener van de universele postdienst verstrekt jaarlijks aan de Autoriteit Consument en Markt een rapportage over de uitvoering van de universele postdienst. Deze rapportage bevat de resultaten van regelmatige metingen van de kwaliteit van de universele postdienstverlening en de hierbij behorende kwaliteitsnormen, alsmede een overzicht van de kosten en opbrengsten van de universele postdienstverlening, bedoeld in artikel 22, eerste lid.

2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de rapportage. Deze regels kunnen betrekking hebben op de inrichting van de rapportage, op de metingen, bedoeld in het eerste lid, alsmede op de op te nemen financiële gegevens.”

Deze eisen zijn nader uitgewerkt in artikel 11, 12 en 13a van de Postregeling 2009;

“Artikel 11

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een financiële verantwoording van de verlener

5/21

Besluit Openbaar

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 heeft betrekking op de uitvoering van de universele postdienst in het voorafgaande jaar en bevat:

- a. een overzicht van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst;*
- b. een overzicht van de gerealiseerde volumes uitgesplitst naar:
 - 1. de universele postdienst, en*
 - 2. de andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;**
- 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 en daarbij gehanteerde verdeelsleutels;*
- d. een overzicht van:
 - 1. de gezamenlijke kosten, bedoeld in artikel 7c,*
 - 2. de gemeenschappelijke kosten, bedoeld in artikel 7d,*
 - 3. de mate waarin de in subonderdelen 1° en 2° bedoelde kosten zijn toegerekend aan de universele postdienst of aan de andere activiteiten, en*
 - 4. een onderbouwing van de keuze voor de bij de onder 3° bedoelde toerekening gehanteerde toerekeningswijze en de gehanteerde verdeelsleutel, bedoeld in de artikelen 7c, eerste lid, en 7d;**
- e. een aansluiting op de jaarrekening van de verlener van de universele postdienst van het resultaat van de universele postdienst waaruit het resultaat blijkt van de andere activiteiten;*
- f. een toelichting die inzichtelijk maakt welke factoren een grote invloed hebben op de kosten en het resultaat;*
- g. een overzicht van de kosten van de universele postdienst die niet meebewegen met de volumes van de universele postdienst.*

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 accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst.

2. De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant op:

- a. de wijze van inrichting van het kostentoerekeningsstelsel, bedoeld in artikel 7a;*
- b. de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst op grond van het kostentoerekeningsstelsel, bedoeld in artikel 7a;*
- c. de inrichting van de boekhouding, bedoeld in artikel 8;*
- d. het beleid ten aanzien van de dienstverleningspunten, bedoeld in artikel 9;*

6/21

Besluit Openbaar

- e. de kwaliteit van de overnight service, bedoeld in artikel 10;
- f. de financiële verantwoording, bedoeld in artikel 11;
- g. de wijze van de berekening en van de vaststelling van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 7d;
- h. de vaststelling van de gerealiseerde volumes, bedoeld in artikel 11, tweede lid, onderdeel b.

Artikel 13a

De verlener van de universele postdienst overlegt uiterlijk op 1 maart 2014 de volgend informatie over het kostentoe rekeningsysteem aan de Autoriteit Consument en Markt:

- a. een beschrijving van de organisatiestructuur en van de financiële verantwoordingsstructuur van de verlener van de universele postdienst en de onderneming waarvan de verlener van de universele postdienst deel uitmaakt;
- b. een beschrijving en onderbouwing van de methode voor vaststelling van de omvang van de aan de universele postdienst en aan de andere activiteiten toe te rekenen kosten en de daarbij gehanteerde waarderingsgrondslagen en afschrijvingstermijnen uitgesplitst naar:
 - 1. de universele postdienst,
 - 2. de andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;
- c. een beschrijving en onderbouwing van de toerekeningswijze, bedoeld in artikel 11, tweede lid, onderdeel d, onderdeel 4°, met dien verstande dat daarbij ten minste op het volgende wordt ingegaan:
 - 1. de algemene uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de toerekening van de kosten, bedoeld in de artikelen 7c en 7d, en
 - 2. de gehanteerde (hulp-)kostenplaatsen, (hulp-)kostendragers en verdeelsleutels en de wijze waarop voorgenoemde componenten zijn gebaseerd op de methode van activity based costing;
- d. een functionele beschrijving van het kostentoe rekeningsysteem, dat wordt gehanteerd op basis van artikel 7a.”

13. Artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009 luidt:

“De tarieven zijn uniform en op de kosten gebaseerd.”

14. Artikel 25, eerste en zesde lid, van de Postwet 2009 luiden:

“1. Bij ministeriële regeling, gehoord de Autoriteit Consument en Markt, wordt bepaald:

- a. met welk percentage de tarieven voor de universele postdienst jaarlijks gemiddeld ten hoogste mogen worden gewijzigd;
- b. op welke wijze de jaarlijks gemiddelde wijziging, bedoeld in onderdeel a, wordt vastgesteld. (...)

6. Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, worden regels vastgesteld met betrekking tot de elementen van de tarieven, de wijze van berekening van de tarieven en de toerekening van de kosten.”

7/21

Besluit

Openbaar

Deze eisen zijn nader uitgewerkt in de artikelen 14 t/m 14c van de Postregeling 2009;

“Artikel 14

- 1. Het percentage waarmee alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen jaarlijks gemiddeld mogen stijgen is het verschil tussen de enkelstukstarieven die de verlener van de universele dienst voor dit postvervoer hanteert en de totale tariefruimte.*
- 2. De totale tariefruimte bestaat uit de basis tariefruimte en de aanvullende tariefruimte.*
- 3. De totale tariefruimte wordt door de Autoriteit Consument en Markt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel A van bijlage 3 en wordt uitgedrukt in een maximaal gemiddeld tarief per eenheid volume voor alle in het eerste lid genoemde postdiensten tezamen.*
- 4. Zodra de Autoriteit Consument en Markt opnieuw de basis tariefruimte heeft berekend, vervallen de eerder berekende basis tariefruimte en aanvullende tariefruimten.*

Artikel 14a

- 1. De basis tariefruimte wordt uiterlijk op 1 september 2014 bepaald en vervolgens uitsluitend opnieuw bepaald indien:
 - a. de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsstelsel van de verlener van de universele postdienst niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen, of*
 - b. de verlener van de universele postdienst zijn kostentoerekeningsstelsel wijzigt of heeft gewijzigd.**
- 2. De basis tariefruimte wordt berekend voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.*
- 3. De basis tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel B van bijlage 3.*
- 4. In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, kan de Autoriteit Consument en Markt afzien van het opnieuw bepalen van de basis tariefruimte indien de wijziging beperkt van aard is.*

Artikel 14b

- 1. De aanvullende tariefruimte voor het komende kalenderjaar wordt jaarlijks uiterlijk op 1 september bepaald.*
- 2. De aanvullende tariefruimte wordt berekend voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.*
- 3. De aanvullende tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel C van bijlage 3 en wordt weergegeven in een factor waarin de ontwikkeling van het maximaal gemiddelde tarief wordt uitgedrukt.*

8/21

Besluit

Openbaar

Artikel 14c

De berekening van de basis tariefruimte onderscheidenlijk de aanvullende tariefruimte vindt plaats op basis van de gegevens uit de financiële verantwoording over het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de basis tariefruimte wordt bepaald onderscheidenlijk het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de aanvullende tariefruimte wordt bepaald, met uitzondering van de consumentenprijsindex.”

15. Artikel 26 van de Postwet 2009 luidt:

“In afwijking van de artikelen 24 en 25 worden de kosten van het vervoer van poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen door de verlener van de universele postdienst gedragen.”

3. Procesbeschrijving

16. Hieronder volgt een samenvatting van het proces van totstandkoming van dit besluit. Voor een uitgebreider overzicht verwijst ACM naar de annex bij dit besluit.
17. Op 28 februari 2014 heeft PostNL zijn Toerekeningsstelsel 2014 toegezonden aan ACM. PostNL heeft dit toerekeningsstelsel vervolgens mondeling toegelicht in meerdere gesprekken, een dieptesessie³ en schriftelijk in antwoord op vragenbrieven van ACM.
18. Op 27 mei 2014 heeft PostNL de Financiële Verantwoording universele postdienst 2013 aan ACM toegezonden. Hierop volgend heeft ACM per brief opnieuw enkele vragen gesteld waarop PostNL ook per brief heeft gereageerd. Ook heeft er op 8 juli 2014 wederom een dieptesessie plaatsgevonden.
19. Op 7 augustus 2014 heeft ACM per brief het verzoek om een aangepaste berekening en een accountantsverklaring bij PostNL neergelegd. PostNL heeft hier eind augustus per brief en in een gesprek op gereageerd.
20. Op grond van artikel 14a van de Postregeling 2009 moest ACM de tariefruimte voor 2015 uiterlijk op 1 september 2014 bepalen. Voor het geval deze datum niet gehaald zou worden, bepaalt artikel III van de wijzigingsregeling van 28 januari 2014 dat er een overgangsregeling geldt totdat ACM de tariefruimte bepaalt in het kader van de gewijzigde Postregeling 2009.
21. Op 28 augustus 2014 heeft ACM per brief aan PostNL medegedeeld dat zij het onderzoek naar de kostentoekening nog niet heeft afgerond en dat zij derhalve de tariefruimte voor het jaar 2015 volgens de gewijzigde Postregeling nog niet kon vaststellen. Daarom heeft ACM op 28 augustus 2014 de tariefruimte op basis van de overgangsregeling vastgesteld.

³ Deze dieptesessie vond plaats op 14 mei 2014.

Besluit

Openbaar

22. Vervolgens hebben er in het najaar van 2014 wederom verschillende briefwisselingen en gesprekken plaatsgevonden tussen PostNL en ACM. **[Vertrouwelijk**
] Desondanks kon ACM op dat moment niet vaststellen of het Toerekeningsysteem aan de wettelijke eisen voldeed.

23. In januari en februari van 2015 heeft ACM aanvullend onderzoek gedaan naar de bevindingen omtrent het toerekeningsysteem. In deze fase zijn er wederom verschillende briefwisselingen geweest en heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen PostNL en ACM.

4. Beoordeling ACM

24. In dit besluit beoordeelt ACM of het systeem van PostNL voor de toerekening van kosten aan de universele postdienst voldoet aan de eisen van de Postregeling 2009.

25. **[Vertrouwelijk**

10/21

]

26. ACM is van oordeel dat het door PostNL gehanteerde systeem voor de toerekening van kosten aan de universele postdienst niet voldoet aan de wettelijke eisen.

27. ACM baseert dit oordeel op vier overwegingen. Elk van deze vier overwegingen op zichzelf leidt tot het genoemde oordeel.

28. Deze overwegingen worden in de volgende vier paragrafen besproken. Het gaat om:

- 1) de gehanteerde definities van directe en gezamenlijke kosten in het toerekeningsysteem;
- 2) de wijze van toerekenen van de verkeersonafhankelijke kosten van Overnight Service;
- 3) de wijze van toerekenen van het herberekeningseffect en
- 4) de wijze van toerekenen van de marktwerkingkosten.

4.1 Gehanteerde definities van directe en gezamenlijke kosten

29. **[Vertrouwelijk**

]

30. **[Vertrouwelijk**

Besluit
Openbaar

]

Wettelijke normen

31. Artikel 7b van de Postregeling 2009 schrijft voor hoe directe kosten dienen te worden toegerekend aan de UPD. In de toelichting op de regeling⁵ wordt als definitie van directe kosten

gegeven: *“Directe kosten zijn zowel de vaste als variabele kosten van een product of dienst.”*

32. Artikel 7c van de Postregeling 2009 schrijft voor hoe gezamenlijke kosten dienen te worden toegerekend. De toelichting voegt daaraan toe: *“Gezamenlijke kosten zijn de kosten van productiemiddelen die tegelijkertijd door een groep van producten of diensten worden gebruikt, zoals sorteermachines waarvan zowel poststukken voor de UPD als de niet-UPD gebruik maken.”*

Toepassing wettelijke normen door PostNL

33. [Vertrouwelijk

]

Beoordeling

34. [Vertrouwelijk

]

35. [Vertrouwelijk

]

Conclusie

36. [Vertrouwelijk

⁴ [Vertrouwelijk

⁵ Zie Staatscourant 2014 nr. 2401 d.d. 28 januari 2014, p. 17.

⁶ [Vertrouwelijk

⁷ [Vertrouwelijk

]

11/21

Besluit
Openbaar

] Op het punt van de kostendefinities wijkt PostNL af van de in de artikelen 7b en 7c van de Postregeling 2009 gestelde norm.

4.2 Toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van Overnight Service

37. PostNL definieert de Overnight Service als de diensten met een servicekader van 24 uur. Dit zijn de diensten waarbij poststukken worden bezorgd op de eerste bezorgdag na aanlevering in de straatbrievbussen of bij balies van PostNL. De Overnight Service bevat diensten binnen en buiten de UPD en behoort tot de kern van het geïntegreerde postvervoerbedrijf. De wijze van toerekening van deze verkeersonafhankelijke kosten van de Overneigt Service heeft daarom een grote invloed op de kosten van de UPD.

Wettelijke normen

38. De Postregeling 2009 schrijft in artikel 7a, eerste lid, onder d en e, voor dat de kosten zoveel mogelijk rechtstreeks moeten worden toegerekend en dat het oorzakelijk verband moet worden aangegeven tussen de kosten en hun kostenveroorzakers.

39. Daarnaast stelt artikel 7a, eerste lid, onder b van de Postregeling 2009 dat de verlener van de UPD in zijn kostentoe rekening gebruik moet maken van de berekeningsmethode *activity based costing*.

40. Bij directe kosten is meteen duidelijk voor welke dienst de kosten gemaakt worden. Deze zijn eenvoudig toe te rekenen. Artikel 7b, eerste lid van de Postregeling 2009 bepaalt dat de directe kosten die uitsluitend voor de universele postdienst worden gemaakt, aan de universele postdienst moeten worden toegerekend.

41. Gezamenlijke kosten zijn kosten van het gedeelde netwerk, waarbij niet meteen duidelijk is welk deel van deze kosten wordt veroorzaakt door welke dienst. Artikel 7c, eerste lid van de Postregeling 2009 geeft een volgorde voor de toerekening van gezamenlijke kosten. Deze volgorde is:

“a. voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;

b. voor zover toerekening op basis van een rechtstreekse analyse, bedoeld in onderdeel a, niet mogelijk is, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is en die een kostenstructuur kent die vergelijkbaar is met die van deze gezamenlijke kosten;

c. voor zover toerekening van deze kosten niet mogelijk is op basis van onderdeel a of onderdeel b, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een

12/21

Besluit
Openbaar

algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen:

- 1°. alle uitgaven die direct of indirect aan de universele postdienst worden toegerekend, en*
- 2°. alle uitgaven die direct of indirect aan de andere activiteiten worden toegerekend.”*

42. In de Postregeling 2009 is het begrip ‘kostenstructuur’ niet gedefinieerd. Bedrijfseconomisch gezien mag worden aangenomen dat dit begrip op zijn minst de verhouding tussen vaste en variabele kosten omvat.⁸

Toepassing wettelijke normen door PostNL

43. [Vertrouwelijk

13/21

1

44. [Vertrouwelijk

⁸ a) KPMG International definieert het begrip ‘cost structure’ in de advisory *Rethinking Cost Structures, 2007, pagina 5*, op basis van een voorbeeld uit de traditionele accountingtheorie als ‘the relative proportion of fixed, variable, and mixed costs found within an organization’, naar Ray Garrison en Eric Noreen, *managerial accounting, 10th edition 2002*. Geredeneerd vanuit het bedrijfsleven komt KPMG International in dezelfde advisory tot de definitie ‘the costs arising out of a company’s business model’. De eerste definitie is op basis van de aard van de kosten, de tweede op basis van kostenveroorzaking.

b) De website investorwords.com definieert cost structure als ‘The expenses that a firm must take into account when manufacturing a product or providing a service. Types of cost structures include transaction costs, sunk costs, marginal costs and fixed costs. The cost structure of the firm is the ratio of fixed costs to variable costs.’

c) Volgens de website accountingtools.com wordt cost structure als volgt gedefinieerd: ‘*Cost structure* refers to the types and relative proportions of fixed and variable costs that a business incurs. The concept can be defined in smaller units, such as by product, service, product line, customer, division, or geographic region.’

Besluit
Openbaar

]

Beoordeling

45. ACM oordeelt dat PostNL bij de toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service in meerdere opzichten afwijkt van de in de Postregeling 2009 gestelde normen.

46. [Vertrouwelijk

]

47. [Vertrouwelijk

]

48. [Vertrouwelijk

]

49. [Vertrouwelijk

]

50. [Vertrouwelijk

9 [Vertrouwelijk]

14/21

Besluit
Openbaar

]

Conclusie

51. De wijze van toerekenen van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service voldoet noch aan het bepaalde in artikel 7a, eerste lid, onder b, de en e, noch aan het bepaalde in artikel 7c, eerste lid, onder c, noch aan het bepaalde in artikel 7c, eerste lid, onder b, van de Postregeling 2009.

4.3 Toerekening van het ‘herberekeningseffect’

52. [Vertrouwelijk

]

53. [Vertrouwelijk

]

54. [Vertrouwelijk

]

55. [Vertrouwelijk

]

Wettelijke normen

56. Artikel 7, tweede lid, onder b, van de Postregeling 2009 stelt dat de UPD-verlener aan de UPD geen rendementsopslagen mag toerekenen die hij betaalt aan anderen die een deel van de UPD verlenen.

57. Volgens de toelichting op artikel 7 van de Postregeling 2009 is het toegestaan om gehanteerde interne verrekeningen achteraf te corrigeren om tot de gerealiseerde kosten te komen¹¹.

58. Omdat de interne verrekeningen zowel gaan over de UPD als over de overige diensten en

¹⁰ [Vertrouwelijk

]

¹¹ Zie Staatscourant 2014 nr. 2401 d.d. 28 januari 2014, p. 16.

15/21

Besluit
Openbaar

omdat de herberekening onder andere bedoeld is om de aan de UPD toegerekende kosten te corrigeren voor de rendementsopslagen, moet het effect van de herberekening goed worden toegerekend aan de UPD en de overige diensten. Daarom gelden de voorschriften over de wijze van toerekening van directe, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten in de artikelen 7b tot en met 7d van de Postregeling 2009 ook voor het herberekeningseffect.

Toepassing wettelijke normen door PostNL

59. [Vertrouwelijk

]

60. [Vertrouwelijk

]

61. [Vertrouwelijk

]

Beoordeling

62. Naar het oordeel van ACM wijkt PostNL bij de toerekening van het herberekeningseffect af van de door de Postregeling 2009 gestelde normen.

63. [Vertrouwelijk

]

64. [Vertrouwelijk

]

65. ACM merkt daarbij op dat toerekening van het herberekeningseffect conform artikel 7c, eerste lid, onder c, van de Postregeling 2009 op zichzelf correct is. Wanneer het herberekeningseffect

16/21

Besluit

Openbaar

bepaald is op basis van de bedrijfsresultaten van verschillende juridische entiteiten en er geen rechtstreekse analyse naar de herkomst of een koppeling met andere kosten gemaakt kan worden, kan een restpostbenadering worden gehanteerd. Dan dient de verdeelsleutel echter wel berekend te zijn conform dit voorschrift.

Conclusie

66. Naar het oordeel van ACM voldoet de toerekening van het herberekeningseffect noch aan de bepalingen in artikel 7c, eerste lid, onder b, noch aan de bepalingen in artikel 7c, eerste lid onder c, van de Postregeling 2009.

4.4 Toerekening verkeersonafhankelijke kosten van marktwerking

67. [Vertrouwelijk

]

Wettelijke normen

68. Artikel 7c, eerste lid van de Postregeling 2009 geeft een volgorde voor de toerekening van gezamenlijke kosten die gelijktijdig en zonder onderscheid gemaakt worden voor zowel de universele postdienst als voor andere activiteiten. De eerste stap van deze volgorde luidt: *“Voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;*

69. Ook gelden voor de gezamenlijke kosten de eisen uit artikel 7a, eerste lid, van de Postregeling 2009, waaronder onderdeel b van dit lid. Dit stelt dat de verlener van de UPD in zijn kostentoerekening gebruik dient te maken van de berekeningsmethode *activity based costing*.

Toepassing wettelijke normen door PostNL

70. [Vertrouwelijk

]

Beoordeling

71. [Vertrouwelijk

]

72. [Vertrouwelijk

17/21

]

68. [Vertrouwelijk

]

Conclusie

69. Naar het oordeel van ACM wijkt PostNL bij de toerekening van de marktwerkingskosten dus af van de in artikel 7c van de Postregeling 2009 gestelde normen. **[Vertrouwelijk**

]

4.5 Gevolgen

70. Bovenstaande overwegingen leiden ACM tot de vaststelling dat het systeem voor de toerekening van kosten aan de UPD dat PostNL heeft ingediend¹² niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d van de Postregeling 2009 gestelde eisen. De gegevens in de financiële verantwoording over de uitvoering van de UPD in 2013 die ACM op 27 mei 2014 heeft ontvangen zijn daardoor niet gebaseerd op een kostentoekeningsysteem dat voldoet aan de wettelijke eisen.

71. Als gevolg hiervan beschikt ACM niet over de benodigde gegevens voor de bepaling van de basistariefriimte, de aanvullende tariefriimte en de totale tariefriimte, overeenkomstig het gestelde in de artikelen 14 t/m 14e en in de bijlage 3 van de Postregeling 2009 en kan zij de totale tariefriimte voor 2015 niet berekenen.

72. Conform artikel III van de eerder genoemde regeling van 28 januari 2014 tot wijziging van de Postregeling 2009 betekent dit dat de op 28 augustus 2014 door ACM berekende tariefriimte¹³ vooralsnog van toepassing blijft.

¹² Zie randnummer 6

¹³ Kenmerk: ACM/DTVP/2014/204886

Besluit
Openbaar

5. Besluit

73. ACM stelt vast dat het door Koninklijke PostNL B.V. gehanteerde kostentoerekeningsstelsel voor de bepaling van de kosten van de universele postdienst niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d van de Postregeling 2009 gestelde eisen en gaat dientengevolge niet over tot het vaststellen van de basistariefriimte, de aanvullende tariefriimte en de totale tariefriimte als bedoeld in de artikelen 14 en volgende van de Postregeling 2009.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

(w.g.)

Dr. F.J.H. Don
Bestuurslid

19/21

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Consument en Markt, Postbus 16326, 2500 BH, Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Besluit
Openbaar

[Vertrouwelijk]

[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]

20/21

Besluit
Openbaar

21/21

]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]		[Vertrouwelijk]
[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]	[Vertrouwelijk]