

Vergaderjaar 2013–2014

**30 536**

## **Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20.)**

**Nr. 129**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 13 januari 2014

Binnen de vaste commissie voor Economische Zaken hebben enkele fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Economische Zaken over de brief van 13 december 2013 over de ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening (Kamerstuk 30 536, nr. 128).

De op 6 januari 2014 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de door de Minister bij brief van 13 januari 2014 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Hamer

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Van Bree

## Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
	Vragen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen van de leden van de PvdA-fractie	5
	Vragen van de leden van de SP-fractie	7
	Vragen van de leden van de CDA-fractie	7
	Vragen van de leden van de D66-fractie	8
II	Antwoord / Reactie van de Minister	9

### I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

#### Vragen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening. Deze leden hechten groot belang aan een goede en transparante regulering van de kostentoerekening van de universele postdienst (UPD), zodat de verlener van de UPD alleen de daadwerkelijke kosten toerekent aan de UPD. In dit licht zullen deze fractieleden de regeling dan ook bezien. Deze leden hebben een aantal vragen aan de Minister bij de voorgestelde wijziging.

De leden van de VVD-fractie zien dat er met de wijziging van de Postregeling een aantal wijzigingen wordt voorgesteld, maar zien niet echt een fundamentele omslag. De leden van de VVD-fractie zouden zich verdere stappen kunnen voorstellen. Zo denken deze leden dat, gezien de hevige concurrentie op de pakkettenmarkt, op termijn de pakketbezorging geen onderdeel zou hoeven zijn van de UPD. Ook kan het minimumaantal bezorg- en ophaaldagen teruggebracht worden naar vier, en op termijn drie dagen. Hoe denkt de Minister daarover? Ziet hij sowieso kansen om de Europese postregelgeving aan te passen aan de digitaler wordende wereld? Is de Minister bereid krachtig te pleiten voor modernisering van de Europese postregelgeving?

De VVD-fractieleden lezen in artikel 7a dat als de Autoriteit Consument en Markt (ACM) oordeelt dat het kostentoerekeningsysteem niet voldoet aan de eisen, zoals gesteld in de artikelen 7 tot en met 7d, de verlener van de UPD het kostentoerekeningsysteem binnen twee maanden na die vaststelling alsnog in overeenstemming moet brengen met die eisen. Waarom volgt er geen sanctie, als het kostentoerekeningsysteem niet voldoet? Als de postregeling wordt vastgesteld, is er toch immers duidelijkheid over de eisen? Bij een overtreding van die eisen kan er dan toch worden gehandhaafd? Is de Minister bereid alsnog een betekenisvolle financiële sanctie in de postregeling op te nemen?

De VVD-fractieleden lezen in artikel 14a dat, als de verlener van de UPD zijn kostentoerekeningsysteem wijzigt, de basis tariefruimte opnieuw wordt berekend. Geeft dit de verlener van de UPD niet de mogelijkheid om bij een onwelgevallige berekening van de basistariefruimte snel het kostentoerekeningsysteem in zijn voordeel te wijzigen? Deze leden ontvangen graag een reactie. Welke bevoegdheid krijgt de ACM hiervoor?

De VVD-fractieleden lezen in artikel 15 in het derde lid dat de omzetaandelen gebaseerd kunnen worden op de omzetaandelen van een later kalenderjaar. Waarom en wanneer kan dat het geval zijn?

De VVD-fractieleden lezen in artikel 16 dat de verlener van de UPD uiterlijk één maand voordat hij een tarief of wijziging daarvan vaststelt, dit tarief of de wijziging ter toetsing voorlegt aan de ACM. Is deze termijn afdoende voor de ACM om tot een gedegen oordeel te komen over een voorgestelde tariefwijziging? Zo nee, dan willen deze leden graag dat de postregeling wordt aangepast.

De leden van de VVD-fractie waarderen het feit dat de Minister een consultatie heeft gehouden over de nieuwe postregeling. Bij het opstellen van de conceptregeling is echter alleen PostNL (veelvuldig) betrokken, en niet een andere potentiële UPD-dienstverlener, zoals Sandd, zo begrijpen zij. Waarom heeft de Minister er alleen voor gekozen PostNL te betrekken? Wat betekent het feit dat PostNL achter de schermen uitgebreid kon meepraten voor de transparantie van het proces? Denkt de Minister dat dit de onafhankelijkheid van de besluitvorming ten goede komt?

De VVD-fractieleden lezen dat wordt beoogd de synergievoordelen van het uitvoeren van verschillende diensten binnen één bedrijf evenredig over de UPD en niet-UPD te verdelen. In hoeverre zijn synergievoordelen daadwerkelijk uiteen te splitsen? Wat voor bureaucratie levert dat op? Is het niet zo dat synergievoordelen per definitie voordelen zijn die «extra» zijn, doordat meerdere functies of taken worden gecombineerd, en daardoor de verdeling van dat «extra» over UPD en niet-UPD feitelijk een oneigenlijk voordeel geeft aan het uitvoeren van niet-UPD-diensten?

De ACM is in haar brief van 4 december 2013 zeer kritisch over de voorgestelde postregeling. Kan de Minister in een schema overzichtelijk weergeven welke kritiekpunten van de ACM niet, gedeeltelijk dan wel volledig in de postregeling zijn verwerkt of weggenomen. Daarbij verzoeken deze leden de Minister om aan te geven welk artikel is aangepast en op welke wijze.

De ACM heeft zorgen over de effectieve en efficiënte toepassing van de postregeling en bepleit daarom de mogelijkheid om de toepassing van de regeling op afzienbare termijn te evalueren om te bezien in hoeverre daarin aanpassingen nodig zijn. Is de Minister het met de ACM eens? Zo ja, wanneer kan de Kamer deze evaluatie tegemoet zien? Door wie wordt de evaluatie uitgevoerd? Zo nee, waarom niet?

De ACM maakt zich zorgen dat de voorgestelde postregeling de interne verrekenarieven die PostNL N.V. hanteert niet uitsluit. Ook zijn deze interne verrekenarieven niet door de ACM te controleren, terwijl ze wel een groot deel van de kosten van de UPD vormen. Is de Minister bereid het voorstel van de ACM over te nemen om interne verrekenarieven in de tekst van de regeling zelf expliciet uit te sluiten? Zo nee, waarom niet?

Hoe kan de ACM controleren of de uitvoerder van de UPD rooftprijzen hanteert? Hoe kan de ACM controleren dat de uitvoerder van de UPD niet de kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen, genomen risico's en de andere kosten zoals genoemd in artikel 7 lid 2 aan de UPD toerekent?

De ACM heeft grote bedenkingen bij het feit dat de UPD-verlener meer ruimte krijgt om de tarieven van verschillende diensten binnen de UPD naar eigen inzicht vast te stellen. Dit geeft volgens de ACM namelijk meer mogelijkheden tot kruissubsidiëring tussen diensten binnen de UPD. De leden van de VVD-fractie delen de bedenkingen van de ACM en verzoeken de Minister deze bezwaren weg te nemen en de ACM te vragen welke aanpassingen van de postregeling nodig zijn om de bedenkingen weg te nemen, en de postregeling conform de ACM voorstellen te wijzigen.

De leden van de VVD-fractie hebben informatie ontvangen dat de uitvoerder van de UPD in het verleden kosten voor onder andere, vreemd vermogen en eigen vermogen aan de UPD heeft toegeschreven. Indien dat klopt, zouden de huidige posttarieven kosten bevatten die volgens de nieuwe postregeling niet (meer) aan de UPD toegeschreven mogen worden. De huidige posttarieven zouden dan dus te hoog zijn. Is het niet beter de huidige posttarieven als voorlopig vertrekpunt te beschouwen, totdat de nieuwe posttarieven door de ACM zijn vastgesteld?

De leden van de VVD-fractie verbazen zich over het feit dat de voorgestelde postregeling als vertrekpunt (Artikel II) de huidige posttarieven hanteert, terwijl de ACM in 2014 nog een uitvoerig onderzoek doet in het kader van de aanmerkelijke marktmacht (AMM)-wetgeving die onlangs is aangenomen en ook nog dit jaar uitvoerig onderzoek gaat doen naar de UPD-kostentoerekening. Deze leden vragen of het niet beter zou zijn de huidige posttarieven als voorlopig vertrekpunt te beschouwen in de nieuwe postregeling. Is de Minister dat met deze leden eens? Zo nee, waarom niet? Is de Minister bereid de ACM te verzoeken op basis van hun onderzoeken in 2014 te komen met een voorstel voor nieuwe posttarieven in plaats van uit te gaan van de huidige posttarieven als vertrekpunt?

De ACM is van mening dat de kostentoerekening zo veel mogelijk dient te gebeuren op het niveau van de afzonderlijke binnen de UPD te onderscheiden diensten. De voorgestelde postregeling kan volgens de ACM mogelijk kruissubsidiëring binnen de UPD en tussen de UPD- en niet-UPD-diensten legitimeren. Daardoor zou de postregeling consequenties kunnen hebben voor effectieve toepassing van het AMM-instrumentarium en algemeen mededingingsrechtelijk toezicht. De leden van de VVD-fractie zijn hierover verontrust. Graag vernemen zij van de Minister een reactie op de inbreng van de ACM op dit punt.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de Minister onderstaande vragen aan de ACM voor te leggen en de antwoorden van de ACM een-op-een naar de Kamer te zenden.

Vraag aan de ACM:

De ACM heeft grote bedenkingen bij het feit dat de UPD-verlener meer ruimte krijgt om de tarieven van de verschillende diensten binnen de UPD naar eigen inzicht vast te stellen. Dit geeft namelijk meer mogelijkheden tot kruissubsidiëring tussen diensten binnen de UPD. Welke alternatieven ziet de ACM? Welke aanvullende kosten brengt dit met zich mee voor respectievelijk de ACM en de uitvoerder van de UPD?

Vraag aan de ACM:

De ACM spreekt haar twijfel uit over de extra maatregelen die zijn genomen om kruissubsidiëring tussen de UPD en de niet-UPD-diensten verder tegen te gaan. De ACM twijfelt of die wel effectief zijn en het afdwingen van een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan bemoeilijken. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de UPD-verlener een groter dan «proportioneel» deel van de kosten van de gemeenschappelijke voorzieningen en activiteiten ten behoeve van de UPD en de niet-UPD-diensten aan de UPD toerekent. Betekent dit dat de ACM de kostentoerekening zoveel mogelijk op het niveau wil van te onderscheiden diensten en processen? Kan de ACM aangeven hoe de regelgeving daarop zou kunnen worden aangepast?

Vraag aan de ACM:

De manier waarop het aanbrengen van volumecorrecties bij het bepalen van de tariefruimte is

geconstrueerd, neemt de prikkel voor de UPD-verlener om zijn productie van de UPD efficiënt in te richten weg, zo stelt de ACM. Verder meent de ACM dat de wijze waarop haar taken en bevoegdheden in de conceptregeling zijn vormgegeven, ondanks een verbetering op onderdelen, een effectieve en efficiënte uitoefening van het aan haar opgedragen toezicht niet ten goede komt. Kan de ACM een toelichting geven op hoe zij dit wel ingericht zou willen zien?

Vraag aan de ACM:

De ACM heeft de uitvoeringstoets (UVT) gelijktijdig uitgevoerd met de openbare consultatie die over de conceptregeling is gehouden. De ACM schrijft niet uit te sluiten dat het resultaat van deze consultatie haar nog aanleiding kan geven een aanvulling op deze UVT aan u te doen toekomen. Kan de ACM aangeven of zij die aanleiding inmiddels al dan niet heeft gezien? Zo ja, kan de ACM deze aanvulling voor 15 januari 2014 naar de Minister en de Kamer zenden?

Vraag aan de ACM:

Wat vindt de ACM van het feit dat de voorgestelde postregeling als vertrekpunt de huidige posttarieven hanteert (Artikel II), terwijl de ACM in 2014 nog een uitvoerig onderzoek uitvoert in het kader van de AMM-wetgeving, die onlangs is aangenomen? Klopt het dat de ACM dit jaar ook onderzoek doet naar de UPD-kostentoerekening, en dat het daarom verstandig zou zijn de huidige posttarieven als voorlopig vertrekpunt te beschouwen in de nieuwe postregeling? Is de ACM bereid en in staat naar aanleiding van haar onderzoeken in 2014 te komen met een voorstel voor nieuwe posttarieven op basis van de onlangs gewijzigde wetgeving en nu te wijzigen postregeling?

Vraag aan de ACM:

Klopt het dat in het verleden kosten voor vreemd vermogen en eigen vermogen door de uitvoerder van de UPD aan de UPD zijn toegerekend? Zo ja, welk percentage van de huidige posttarieven betreft het? Zo nee, op welke wijze heeft de ACM vastgesteld dat kosten voor vreemd vermogen en eigen vermogen niet aan de UPD zijn toegerekend?

### **Vragen van de leden van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening. Zij hebben nog een aantal vragen.

Is het juist dat de twee mandjes (pakketten en brieven) om de *price cap* vast te stellen komt te vervallen? Klopt het dat daardoor de mogelijkheid voor kruissubsidiëring niet afneemt, maar juist toeneemt? Klopt het dat het daardoor mogelijk is om in deelsegmenten van de UPD waar weinig concurrentiedruk is een hoog tarief te rekenen en in deelsegmenten waar veel concurrentiedruk is een laag en/of verliesgevend tarief te rekenen? Klopt het dat er een prikkel is om concurrenten op deze manier, dus via kruissubsidiëring, uit de markt te drukken? Klopt het dat de ACM een tegenovergestelde beweging voorstelt dan die de Minister wil, dat wil zeggen meer mandjes in plaats van minder mandjes, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Klopt het dat geen gedetailleerde analyse hoeft te worden gemaakt van het gebruik van het gemeenschappelijke productieapparaat van UPD en niet-UPD? Op welke manier kan dan bepaald worden welk deel van de gemeenschappelijke kosten aan de UPD moet worden toegerekend? Klopt het dat op deze manier een te groot bedrag aan de UPD toegerekend kan

worden? Klopt het dat de postzegeltarieven op die manier te hoog worden vastgesteld? Klopt het dat met die extra inkomsten hieruit in concurrentiegevoelige deelsegmenten lage tarieven kunnen worden gehanteerd, waarmee de concurrentie uit de markt kan worden gedrukt?

Klopt het dat de Postregeling innerlijk tegenstrijdig is? Klopt het dat de Postregeling activity based costing voorschrijft, terwijl artikel 7 juist voorschrijft dat de kosten aan de UPD als geheel worden toegerekend? Deze twee zaken staan toch haaks op elkaar, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Klopt het dat efficiëntieprikkels ontbreken vanwege het gehanteerde cost-plus systeem? Klopt het dat de tariefcorrectie bij volumedalingen dit effect nog verder versterkt? Klopt het dat er een perverse prikkel is, doordat het maken van veel kosten wordt beloond met extra rendement (11,1 procent van de kosten)?

Klopt het dat PostNL B.V. als UPD-verlener de interne verreken tarieven, die binnen het concern worden gehanteerd bij de interne inkoop van UPD, ziet als de kosten van de UPD? Deelt de Minister de mening dat tarieven en kosten natuurlijk niet per se hetzelfde zijn? Klopt het dat er, met de huidige Postregeling, geen zicht is op de daadwerkelijke kosten die achter «de keten van verreken tarieven verscholen gaan»? Zullen interne verreken tarieven in de nieuwe regeling uitgesloten worden als basis voor de kosten van de UPD? Waarom is dit niet tot uiting gebracht in de tekst van de Postregeling zelf, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Klopt het dat bij uitbesteding de UPD-verlener weer een prikkel heeft om niet voor de laagste kosten te gaan door het gehanteerde cost-plus systeem? Hoe kan gewaarborgd worden dat de UPD-verlener ook hier zorgdraagt voor de laagste kosten? Klopt het dat het met de nieuwe Postregeling niet meer goed mogelijk zal zijn voor de ACM om tussentijds nog iets te veranderen aan het kostentoerekeningssysteem, bijvoorbeeld als kosten en tarieven uiteen gaan lopen?

De regeling gaat ervan uit dat de ACM de basis- en aanvullende tarief-ruimte bepaalt. Echter, hiervoor lijkt onvoldoende grondslag voor te zijn in artikel 25 van de Postwet. Gaat dit artikel in dit kader aangepast worden, bijvoorbeeld bij het wetsvoorstel over de herziening van de UPD? Waarom krijgt de ACM niet de bevoegdheid om het kostentoerekeningssysteem en tariefswijzigingen vooraf goed te keuren? Kan de Minister aangeven hoeveel mensen de formule van bijlage drie begrijpen? Deelt de Minister de mening dat de formule geen transparante indruk maakt?

De Kamer wilde graag dat de totale kosten van de UPD (K) inzichtelijk zou worden gemaakt, en dat de ACM in staat zou worden gesteld om deze UPD-kosten te kunnen berekenen. Echter, nu worden de door PostNL zelf ingeschatte kosten ( $K_{t0-1}$ ) als uitgangspunt genomen. Waarom wordt de wens van de Kamer niet uitgevoerd? De formule in bijlage drie voldoet op deze manier toch niet aan het amendement van de leden Mei Li Vos en De Liefde (Kamerstuk 33 501, nr. 13)? Waarom wordt dit amendement niet uitgevoerd? Wie heeft deze formule feitelijk ontworpen? Waarom is er geen simpelere en transparantere methode mogelijk als het gaat om het bepalen van de tariefruimte? Wie heeft de formule gecontroleerd? Klopt het dat als basis voor de berekening van de tariefruimte het enkelstuks-tarief van 60 wordt genomen? Klopt het dat dit gebaseerd is op de door PostNL zelf ingeschatte kosten ( $K_{t0-1}$ )? Heeft de ACM dit ook doorge-rekend, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Klopt het dat de postzegelprijs in Nederland in vergelijking met de tarieven in andere Europese landen hoog is, als gekeken wordt naar de prijs per gram en de bevolkingsdichtheid? Deelt u de mening van The Idea

Driven Equities Analyses Company in haar analyse «PostNL Every Rose has its thorn» van 31 oktober 2013 dat door het verhogen van de reeds hoge tarieven PostNL de kans op verdere volumedalingen vergroot?

Kan aan de hand van paragraaf vijf de conclusie worden getrokken dat de manier waarop activity based costing wordt vormgegeven meer effect based is dan rule based? Is effect based ongeveer hetzelfde als principle based? Hoe heeft dan het misverstand de wereld in kunnen komen dat effect based costing een aparte kostencalculatiemethode zou zijn? Waarom keren Sandd, Werkgeversvereniging Postverspreiders Nederland (WPN), Hallmark, Intrapost en Netwerk VSP zich tegen de manier waarop activity based costing wordt vorm gegeven? In hoeverre past het kostentoerekeningssysteem binnen de Postrichtlijn van de EU? Waarom moet het schrappen van artikel 30 en 31 van de Postwet worden behandeld in samenhang met de versoering van de UPD? Kan dit niet losgekoppeld worden en behandeld worden in een apart wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

### **Vragen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Deze leden hebben hier enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de SP-fractie constateren dat ACM en verschillende andere partijen op diverse punten van de ontwerpregeling kritiek hebben geuit. De Minister stelt dat naar aanleiding van de opmerkingen van onder andere de ACM wijzigingen in de voorliggende regeling zijn doorgevoerd. Deze leden zouden graag een reactie van de ACM ontvangen op de doorgevoerde wijzigingen. Is de Minister bereid de ACM te vragen op de aanpassingen te reageren?

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het feit dat de ACM moet constateren dat ook met de aangebrachte aanpassingen in de conceptregeling niet gegarandeerd is dat de beoogde effecten van de regulering van de kostentoerekening aan en tarifiering van de UPD, te weten een betaalbare UPD en een rendabele exploitatie van de UPD, daadwerkelijk worden bereikt. Hoe ziet de Minister dit? Ook toont de ACM zich onzeker over het effect van de extra maatregelen ter voorkoming van kruissubsidiëring tussen de UPD- en niet-UPD-diensten. Deelt de Minister deze onzekerheid?

Ten slotte zouden de leden van de SP-fractie graag een uitgebreide reactie van de Minister ontvangen op de uitspraak van de ACM dat de manier waarop het aanbrenge van volumecorrecties bij het bepalen van de tariefruimte is geconstrueerd, de prikkel wegneemt voor de UPD-verlener om de productie van de UPD zo efficiënt mogelijk in te richten.

### **Vragen van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening.

De leden van de CDA-fractie vinden het van groot belang om zo volledig mogelijk geïnformeerd te worden. Deze leden hebben daarom enkele vragen, mede naar aanleiding van de brief van de ACM.

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat de kosten die aan de UPD worden toegerekend transparant zijn, de tarieven zijn gebaseerd op de werkelijke kosten en de UPD op een zo efficiënt mogelijk wijze wordt uitgevoerd. In de brief van de ACM is kritiek op deze punten te vinden. Deze leden zijn benieuwd op welke wijze de Minister deze fundamentele punten wil waarborgen. Zij hebben daarom specifiek een aantal vragen. Is de Minister van mening dat het risico van kruissubsidiëring moet worden beperkt of uitgesloten? Zo ja, op welke wijze wil de Minister dit vormgeven? Zijn er volgens de Minister voldoende prikkels voor de UPD-verlener om de kosten van de productie van de UPD te verlagen? Zo nee, op welke wijze wil de Minister zorgen dat deze prikkels er komen? De leden van de CDA-fractie vragen ook hoe de Minister aankijkt tegen het risico dat de kosten gaan toenemen om het te behalen rendement te verhogen. Ziet de Minister een risico dat tarieven en kosten in de loop van de jaren aanzienlijk uiteen gaan lopen, zonder dat de ACM de mogelijkheid heeft om correcties aan te brengen?

De leden van de CDA-fractie hebben vragen wat betreft de taken en bevoegdheden van de ACM in de conceptregeling. De ACM geeft aan de correctie van het systeem alleen af te kunnen dwingen via handhavend optreden achteraf. Hoe staat de Minister tegenover het idee om de ACM de bevoegdheid te geven het kostentoekeningssysteem vooraf goed te keuren? Daarnaast geeft de ACM aan dat de uitvoering van de conceptregeling meer capaciteit van de ACM zal vereisen, namelijk een incidenteel aanvullend bedrag van 350.000 euro en in de jaren daarna een structureel aanvullend bedrag van 150.000 euro. Klopt deze inschatting van de ACM? Zo ja, op welke wijze zal dit worden gefinancierd?

De ACM heeft de nodige zorgen omtrent de effectieve en efficiënte toepassing van de conceptregeling. De leden van de CDA-fractie vragen op welke termijn de nieuwe regeling zal worden geëvalueerd.

### **Vragen van de leden van de D66-fractie**

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van de aanpassing van de postregeling en hebben daarover enkele vragen.

De leden van de fractie van D66 snappen het belang en de voordelen van de UPD, maar zien tegelijkertijd ook risico's. Immers, degene die de UPD uitvoert, kan ook op andere gedeeltes van de markt actief zijn. De UPD en andere dienstverlening lopen per definitie door elkaar heen. Immers, er zijn geen afzonderlijke bezorgnetwerken. Vanuit die gedachte vragen de genoemde leden hoezeer de gewijzigde regeling rekening houdt met deze risico's en op welke manier deze verminderd worden ten opzichte van de vorige regeling.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 aan de Minister om in tabelvorm te laten zien hoe de nieuwe tarieven stapsgewijs worden vastgesteld, op welk moment of welke momenten in dat proces er onafhankelijke toetsing plaatsvindt en welke instantie die toets uitvoert.

Tot slot vragen deze leden om een tabel met in de eerste kolom de verschillende aanbevelingen uit het REBEL/SEO-rapport «Evaluatie Postregeling» en in de tweede kolom hoezeer deze aanbeveling is overgenomen en in welk artikel van de voorgestelde regeling dit is terug te vinden.



## II Antwoord / Reactie van de Minister

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties over de ontwerpregeling tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening, die is toegezonden aan de Kamer per brief d.d. 13 december 2013 (Kamerstuk 30 536, nr. 128). Graag ga ik op deze vragen in. Ik houd daarbij zoveel mogelijk de volgorde aan van de vragen zoals de vaste commissie voor Economische Zaken die mij heeft doen toekomen.

### *1. Vragen van de leden van de VVD-fractie*

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar een reactie op het idee om pakketbezorging buiten de reikwijdte van de universele postdienst (UPD) te plaatsen. Ook vroegen deze leden naar een reactie op het voorstel om op termijn het minimumaantal bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD terug te brengen naar vier of drie dagen en naar de kansen om de Europese postregelgeving aan te passen aan de digitaler wordende wereld.

Ter invulling van de eisen uit de richtlijn 97/67/EG van het Europese Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (Postrichtlijn) wordt in artikel 16 van de Postwet 2009 onder meer bepaald dat binnenlandse brievenpost tot 2 kilogram en binnenlandse pakketpost tot 10 kilogram onderdeel zijn van de UPD. Als belangrijk onderscheidend kenmerk van de UPD in Nederland geldt dat alleen postvervoerdiensten die tegen enkelstukstarief worden aangeboden bij het netwerk van de verlener van de universele postdienst deel uitmaken van de UPD. Veel Nederlandse pakketten worden niet tegen enkelstukstarief via het netwerk van de verlener van de UPD (dus op een postvestiging) aangeboden, bijvoorbeeld omdat deze poststroom plaatsvindt in het kader van een internetbestelling. Om deze reden valt het merendeel van de Nederlandse pakketpost (meer dan 90%) buiten de reikwijdte van de UPD. Ten aanzien van pakketten die door burgers en kleinzakelijke gebruikers worden verstuurd, is het perspectief voor effectieve concurrentie beperkt en vormen de UPD-verplichtingen een belangrijke waarborg dat de bezorging daarvan betaalbaar, toegankelijk en van goede kwaliteit is. Een verdere beperking van de reikwijdte van de UPD ten aanzien van pakkettenpost acht ik op dit moment niet opportuun en is niet verenigbaar met de eisen uit de Postrichtlijn.

Gelet op de verplichting in de Postrichtlijn voor lidstaten om ten minste vijf bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD garanderen, zie ik op dit moment geen juridische mogelijkheid het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD verder te verminderen. Gelet op de snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD in Nederland acht ik het echter op termijn noodzakelijk dat de nationale UPD-eisen ook op dit punt kunnen worden aangepast. Om deze reden vraagt Nederland in Europees verband aandacht voor aanpassing van de Postrichtlijn. Overigens lijkt de steun voor een aanpassing van de Postrichtlijn vanuit andere lidstaten op dit moment gering.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er geen sanctie volgt, als het kostentoerekeningssysteem niet voldoet aangezien er als de postregeling wordt vastgesteld, duidelijkheid is over de eisen en er bij een overtreding van die eisen kan worden gehandhaafd. Voorts vroegen de

leden van de VVD-fractie of de Minister bereid is alsnog een betekenisvolle financiële sanctie in de postregeling op te nemen. Het uitgangspunt is dat de verlener van de UPD zich houdt aan de Postregeling 2009. Mocht hij op enig punt in gebreke blijven, dan heeft hij uit een oogpunt van algemene rechtsbeginselen zoals behoorlijk bestuur en rechtszekerheid een redelijke termijn van (voor zover het gaat om het kostentoerekeningssysteem) twee maanden waarbinnen hij ervoor moet zorgen alsnog aan de regeling te voldoen. Indien de verlener van de UPD daar niet in slaagt, dan heeft de ACM diverse bevoegdheden om die naleving alsnog af te dwingen. De ACM kan een aanwijzing geven (artikel 47 Postwet 2009), wat betekent dat de ACM aangeeft op welke wijze de verlener van de UPD alsnog aan zijn verplichtingen kan voldoen. Voorts kan de ACM een sanctie opleggen, namelijk een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete (artikelen 48 en 49 van de Postwet 2009). De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de ernst van de overtreden verplichting en bedraagt maximaal € 450.000 of 10% van de relevante netto-omzet.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de bevoegdheid uit artikel 14a om, als de verlener van de UPD zijn kostentoerekeningssysteem wijzigt, de basis tariefruimte opnieuw te berekenen de verlener van de UPD niet de mogelijkheid geeft om bij een onwelgevallige berekening van de basistariefruimte het kostentoerekeningssysteem in zijn voordeel te wijzigen. Voorts vroegen zij welke bevoegdheid de ACM hiervoor krijgt. Met deze aanpassing van de Postregeling wordt nader bepaald welke kosten wel en niet aan de UPD kunnen worden toegerekend. Daarnaast wordt nader uitgewerkt welke regels moeten worden gehanteerd bij het toerekenen van de kosten van de UPD aan de UPD. Om ervoor te zorgen dat uitsluitend de daadwerkelijke kosten worden toegerekend aan de UPD is het van belang dat de ACM een oordeel geeft over het kostentoerekeningssysteem dat de verlener van de UPD hanteert. Na beoordeling van het systeem beoordeelt de ACM of het systeem op de juiste wijze wordt toegepast. De ACM heeft op grond van de Postwet 2009 de bevoegdheid om hiervoor alle gegevens en inlichtingen op te vragen die de ACM redelijkerwijs nodig acht. Aan de hand van de beoordeling van de ACM wordt de tariefruimte berekend, op basis van de basis tariefruimte en aanvullende tariefruimte(n). Het is de verlener van de UPD niet toegestaan kosten anders dan op basis van de nader gestelde regels aan de UPD toe te rekenen. Indien de overgelegde informatie volgens de ACM onjuist of onvolledig is, kan de ACM een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Wel kan het zo zijn dat de verlener van de UPD (in de toekomst) besluit grote logistieke wijzigingen door te voeren, bijvoorbeeld een wijziging die inhoudt dat brieven (geheel of gedeeltelijk) worden meegenomen met de pakketbezorging. De ACM beoordeelt in een dergelijk geval of de kostentoerekening na een dergelijke wijziging nog voldoet aan de gestelde eisen. Indien dit niet het geval is, kan de ACM het kostentoerekeningssysteem en de toepassing daarvan opnieuw beoordelen. Aan de hand van deze beoordeling kunnen een nieuwe basis tariefruimte en aanvullende tariefruimte(n) worden bepaald.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom en wanneer op basis van artikel 15, derde lid, omzetaandelen gebaseerd kunnen worden op de omzetaandelen van een later kalenderjaar wordt het volgende opgemerkt.

Per dienst waarvoor de verlener van de UPD een tarief hanteert of wil hanteren, levert hij jaarlijks de gegevens van de omzetaandelen aan (tarief vermenigvuldigd met volume). Ook voor diensten waarvan het tarief niet wijzigt, worden de gegevens van de omzetaandelen aangeleverd. Op deze manier kan de ACM bezien of de maximaal toegestane tariefruimte niet

wordt overschreden. In principe worden hierbij de omzetaandelen gebruikt die zijn gerealiseerd in het voorgaande kalenderjaar. Op verzoek van de verlener van de UPD kunnen de omzetaandelen gebaseerd worden op de omzetaandelen van een later kalenderjaar, bijvoorbeeld het lopende kalenderjaar of een schatting van een toekomstig kalenderjaar. Een reden voor zo'n verzoek kan zijn dat sinds het voorgaande kalenderjaar een grote verschuiving in omzetaandelen heeft plaatsgevonden of de structuur van de dienstverlening essentieel is gewijzigd of zal wijzigen. De verlener van de UPD kan er in een dergelijk geval behoefte aan hebben om de ingediende tarieven te baseren op meer actuele gegevens. Daarnaast kan de ACM behoefte hebben aan meer actuele gegevens, bijvoorbeeld indien de verlener van de UPD sinds het voorgaande kalenderjaar de indeling van de UPD-diensten heeft gewijzigd of van plan is te wijzigen. In een dergelijk geval moet de verlener van de UPD de omzetaandelen aanpassen aan meer actuele gegevens uit het lopende kalenderjaar of een inschatting geven van een toekomstig kalenderjaar. Op deze manier krijgt de ACM inzicht in de effecten die de nieuwe indeling van diensten met zich meebrengt. Deze regeling omtrent omzetaandelen is reeds opgenomen in de Postregeling 2009 zoals die op dit moment wordt toegepast (zie artikel 17, vijfde lid, Postregeling 2009).

De leden van de VVD-fractie vroegen of de termijn uit artikel 16 waarmee de verlener van de UPD een tarief of wijziging daarvan een maand voor vaststelling ter toetsing aan de ACM mag voorleggen afdoende is voor de ACM om tot een gedegen oordeel te komen over een voorgestelde tariefwijziging. De leden van de VVD-fractie gaven aan dat indien deze termijn niet afdoende is zij graag willen dat de postregeling wordt aangepast. De termijn voor beoordeling van de voorgestelde tariefwijzigingen is neergelegd in de Postwet 2009 en wijzigt met de voorgestelde aanpassing van de Postregeling 2009 niet ten opzichte van de huidige situatie. Bij voorgestelde tariefwijzigingen beoordeelt de ACM alleen of tariefruimte niet wordt overschreden. Het ligt in de lijn der verwachting dat de beoordeling van de voorgestelde tariefwijzigingen de ACM relatief weinig tijd zal kosten in verhouding tot de berekening van de hoogte van de tariefruimte. Deze bepaling vindt jaarlijks plaats voordat de verlener van de UPD zijn voorgestelde tariefwijzigingen indient. Voor de berekening van de tariefruimte heeft de ACM maximaal drie maanden de tijd (tussen 1 juni en 1 september van een kalenderjaar) en indien er naast een aanvullende tariefruimte (opnieuw) een basis tariefruimte moet worden berekend, heeft de ACM hier maximaal 6 maanden de tijd voor (tussen 1 maart en 1 september van een kalenderjaar).

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er bij het opstellen van de conceptregeling alleen voor gekozen is om PostNL te betrekken en wat dat betekent voor de transparantie van het proces en de onafhankelijkheid van de besluitvorming.

De Postregeling 2009 is aangepast naar aanleiding van de onafhankelijke evaluatie van deze regeling. Het evaluatierapport is op 3 juni 2013 naar de Tweede Kamer (zie Kamerstuk 29 502, nr. 110) gestuurd en tijdens het algemeen overleg van 27 juni besproken (Kamerstuk 29 502, nr. 112). Het is van belang dat de wijzigingen in de regeling in de praktijk uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Daarom heb ik bij het opstellen van de nieuwe regeling goed rekening gehouden met de ervaring ten aanzien van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de praktijk. Wat betreft de Postregeling 2009 hebben twee partijen daar ervaring mee: de verlener van de UPD (PostNL) en de toezichthouder (ACM). De ervaring van beide partijen is daarom betrokken bij het uitwerken van de aanpassingen in de Postregeling 2009. Om vervolgens ook de visie van andere partijen mee te kunnen nemen bij het opstellen van de regeling, is een eerdere versie van de conceptregeling openbaar geconsulteerd. De consultatiereacties zijn

openbaar. Naast de eerder ingebrachte ervaring, heeft de ACM daarop een uitvoeringstoets uitgevoerd die ook openbaar is gemaakt. Naar aanleiding van de reacties op de consultatie en de uitvoeringstoets van de ACM is de conceptregeling aangepast. Daarna is de ontwerpregeling voorgehangen. Ook dit concept is daarmee openbaar. In de toelichting bij dit concept wordt ingegaan op de consultatiereacties en de uitvoeringstoets, en de aanpassingen die naar aanleiding daarvan zijn gedaan. Met al deze stappen wordt gezorgd voor een onafhankelijke en transparante besluitvorming.

De leden van de VVD fractie vroegen in hoeverre synergievoordelen daadwerkelijk uit te splitsen zijn en of deze voordelen niet per definitie «extra» zijn en daardoor de verdeling van dat «extra» over UPD en niet-UPD feitelijk een oneigenlijk voordeel geeft aan het uitvoeren van niet-UPD-diensten.

Synergievoordelen ontstaan als verschillende diensten gebruik maken van dezelfde productiemiddelen, zoals sorteermachines, waardoor de gemiddelde kosten dalen. Omdat de kosten niet variëren met het aantal diensten dat daarvan gebruik maakt, moeten deze op een bepaalde manier worden toegerekend aan de verschillende diensten. Dit is niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk om te voorkomen dat er te veel of te weinig kosten worden toegerekend aan een bepaalde dienst. Bovendien vereist de Postrichtlijn een kostengeoriënteerde UPD. De regeling voorziet daar ook in door te eisen dat de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD worden toegerekend.

De leden van de VVD fractie vroegen naar een overzicht waarin is weergegeven hoe en welke kritiekpunten naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de ACM zijn verwerkt of weggenomen. Deze tabel is hieronder opgenomen.

Kritiekpunt van de ACM	Verwerking
De ACM bepleit de mogelijkheid om de conceptregeling op afzienbare termijn te evalueren.	Toegelicht dat knelpunten van de Postregeling 2009 kunnen worden geadresseerd bij de periodieke evaluatie van de UPD, die wordt geïntroduceerd met het wetsvoorstel ter modernisering van de UPD.
De ACM schetst het risico dat door het hanteren van één maximumrendement er een vergroot risico is op kruissubsidiëring binnen de UPD en tussen de UPD- en niet-UPD-diensten.	Toegelicht dat het hanteren van één maximumrendement de verlener van de UPD meer ruimte geeft om rekening te houden met prijsgevoeligheid van specifieke diensten en zo volumedalingen te beperken. Hierdoor kan niet alleen de financiële houdbaarheid van de UPD, maar kunnen ook de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van alle diensten die onder de UPD vallen beter worden geborgd.
Volgens de ACM kan dit het afdwingen van een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau bemoeilijken, wat negatieve consequenties kan hebben voor de toepassing van de Mededingingswet en het aanmerkelijkemarktmachtinstrumentarium.	Voorts is naar aanleiding van de zorgen van de ACM dat zij door het hanteren van één maximumrendement voor het uitvoeren van haar toezicht te weinig inzicht zou kunnen krijgen in artikel 7a, eerste lid, onder h, toegevoegd dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Hiermee wordt geborgd dat een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan worden afdgewongen.

Kritiekpunt van de ACM	Verwerking
<p>De ACM benadrukt dat de introductie van een volumecorrectiemechanisme efficiëntieprikkels voor de verlener van de UPD substantieel beperkt.</p>	<p>Toegelicht dat efficiëntieprikkels inderdaad verminderen, maar dat er nog belangrijke efficiëntieprikkels bestaan, zoals de prikkels die voortkomen uit het feit dat de verlener van de UPD een geïntegreerd bedrijf is, waardoor kostenbesparingen buiten de UPD doorvertalen naar de UPD, en uit de hoge mate van elektronische substitutie op de Nederlandse postmarkt.</p>
<p>De ACM beveelt aan om in plaats van de uitbestede delen van de UPD te reguleren de interne verrekenarieven van het concern te reguleren, en om een onderscheid te maken tussen interne en externe uitbesteding.</p>	<p>Toegelicht dat deze keuze in artikel 21 van de Postwet 2009 is gemaakt en niet in de regeling kan worden aangepast. In de Postwet 2009 is geregeld dat bij uitbesteding van delen van uitvoering van de UPD dezelfde regels blijven gelden en dat de verlener van de UPD ervoor verantwoordelijk is dat aan die regels wordt voldaan. Dit betekent dat ook bij interne uitbesteding alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD kunnen worden toegerekend, en interne verrekenarieven niet één-op-één kunnen worden aangemerkt als «daadwerkelijke kosten van de UPD». Hiervoor is gekozen, omdat daarmee de UPD regulering alleen ziet op de UPD en het hanteren van interne verrekenarieven (die een positieve bedrijfseconomische functie kunnen hebben) niet volledig wordt uitgesloten. Indien gebruik wordt gemaakt van interne verrekenarieven moet de verlener van de UPD de kosten op basis van de boekhouding aan het eind van het jaar schonen voor de kostenposten die niet aan de UPD mogen worden toegerekend.</p>
<p>De ACM acht het noodzakelijk om ook tussentijds of periodiek tot een beoordeling en aanpassing van het kostentoerekeningssysteem te kunnen overgaan als daartoe aanleiding bestaat vanuit een oogpunt van correcte kostentoerekening.</p>	<p>De ACM is op grond van artikel 37, eerste lid, van de Postwet 2009 belast met het toezicht op de naleving van de postregelgeving. Dit betekent dat de ACM bevoegd is om op ieder moment onderzoek te verrichten naar het naleven van de regels die zijn neergelegd in de Postwet, het Postbesluit en de Postregeling. De ACM is aldus op grond van artikel 37, eerste lid, bevoegd om op ieder moment een onderzoek te starten naar de naleving door de verlener van de UPD naar de naleving van de regels omtrent kostentoerekening en boekhouding die in de Postwet 2009 en de Postregeling 2009 zijn neergelegd. Om dat toezicht effectief uit te oefenen, is de ACM daarbij bevoegd om alle inlichtingen te vragen die voor het toezicht nodig zijn. Voorts is de ACM bevoegd om sancties op te leggen (zoals boete) of een aanwijzing te geven als zij vindt dat de regels niet worden nageleefd. Via een aanwijzing of het opleggen van een boete kan de ACM aldus een andere kostentoerekening door de verlener van de UPD afdwingen. Voorts moet de verlener van de UPD op grond van artikel 13 van de conceptregeling een voorgenomen wijziging melden bij de ACM. Hij moet de voorgenomen wijziging beschrijven en motiveren. Aan de hand van die melding kan de ACM bezien of de voorgenomen wijziging in overeenstemming is met de regels die zijn gesteld aan het kostentoerekeningssysteem en aan de kostentoerekening. Aanpassing van de regeling is dus niet nodig.</p>

Kritiekpunt van de ACM	Verwerking
De ACM merkt op dat de conceptregeling niet garandeert dat er geen nettokosten op de UPD ontstaan en dat van de vergoedingssystematiek in artikelen 30 en 31 van de Postwet prikkels uitgaan om meer kosten aan de UPD toe te rekenen.	Toegelicht dat de vergoedingssystematiek voor nettokosten is neergelegd in de Postwet 2009. Een aanpassing daarvan is opgenomen in het ontwerpvoorstel ter modernisering van de UPD, dat momenteel wordt geconsulteerd. Ook zijn in dit wetsvoorstel andere maatregelen opgenomen om beter te kunnen borgen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd.
Bij de ACM bestaat twijfel over de wettelijke grondslag ten aanzien van het vaststellen van de tariefruimte.	Toegelicht dat in onderhavige regeling in lijn met de Postwet 2009 de tariefruimte wordt vastgesteld en dat is uitgewerkt op welke wijze de tariefruimte berekend moet worden. Om dit te verduidelijken zijn de artikelen 14 tot en met 14c, van de regeling en de daarbij behorende toelichting hierop aangepast en aangevuld.
De ACM verzoekt om een goedkeuringsbevoegdheid van het kostentoerekeningssysteem.	Aanpassing is niet nodig. Zoals hiervoor uiteengezet is, is de ACM is op grond van artikel 37, eerste lid, van de Postwet 2009 op elk moment bevoegd handhavend op te treden indien de regels voor kostentoerekening worden overschreden. Deze handhaving kan voorts leiden tot een andere kostentoerekening.
De ACM acht het raadzaam om te bepalen dat de verlener van de UPD wijzigingen van het kostentoerekeningssysteem dient voor te leggen, opdat de ACM kan bezien of het wenselijk is om de basistariefruimte opnieuw vast te stellen.	Dit is verwerkt in artikel 13 van de conceptregeling: de verlener van de UPD moet een voorgenomen wijziging melden bij de ACM. Hij moet de voorgenomen wijziging beschrijven en motiveren. Aan de hand van die melding kan de ACM bezien of de voorgenomen wijziging in overeenstemming is met de regels die zijn gesteld aan het kostentoerekeningssysteem en aan de kostentoerekening.
De ACM verzoekt om een tweetal aanpassingen ten aanzien van de termijnen die in de Postregeling worden gesteld.	Het eerste punt is verwerkt in de toelichting op artikel 13 van de conceptregeling. Het verzoek ten aanzien van de termijn voor de tarieven is niet verwerkt. Dit zou voorts een wijziging van de Postwet 2009 vergen, omdat de termijn is opgenomen in artikel 27 van de Postwet 2009.
De ACM stelt technische aanpassingen voor in de formule in de bijlage van de regeling. De ACM merkt op dat niet is bepaald hoe in het kader van de tariefregulering moet worden omgegaan met de kosten (en de opbrengsten) van braillepost, gerechtelijk schrijven en partijenpost buitenland.	Deze voorstellen zijn overgenomen.
De ACM merkt op dat de specifieke informatiebepaling die was opgenomen in de consultatieversie van de regeling (artikel 18) onnodige inflexibiliteit met zich brengt.	Naar aanleiding hiervan is in de formule een benadering van de kosten van deze poststromen opgenomen, omdat deze kosten niet apart te berekenen zijn.
	Op verzoek van de ACM is ervoor gekozen deze bepaling te schrappen.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de ACM op de conceptregeling vroegen de leden van de VVD-fractie of de Postregeling 2009 op afzienbare termijn kan worden geëvalueerd om te bezien of aanpassingen nodig zijn. Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013, en zoals besproken tijdens het Algemeen Overleg over de postmarkt van 27 juni 2013, wordt momenteel een ontwerpvoorstel ter modernisering van de UPD openbaar geconsulteerd (zie Kamerstuk 29 502, nr. 110). In dit ontwerpvoorstel is onder meer een periodieke evaluatie van de UPD opgenomen en wordt voorgesteld om in ieder geval iedere drie jaar te bezien of de UPD en de UPD-eisen nog voldoen. Bij deze evaluatie kan ook worden stilgestaan bij de effecten van de Postregeling 2009 om te bepalen of eventuele aanpassingen wenselijk zijn. Ik heb op dit moment nog geen precies beeld door wie deze evaluatie het beste kan worden uitgevoerd. De einddatum van de consultatie van het ontwerpvoorstel is 3 februari 2014. Nadat de reacties uit de consul-

tatie zijn verwerkt en advisering door de Raad van State heeft plaatsgevonden, zal het wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend opdat het wetsvoorstel indien mogelijk al per 1 januari 2015 in werking kan treden.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of ik bereid ben het voorstel van de ACM over te nemen om interne verrekeningen in de tekst van de regeling zelf expliciet uit te sluiten.

Interne verrekeningen kunnen naast het doorbelasten van kosten binnen een concern ook gehanteerd worden om prikkels te geven voor een efficiënte bedrijfsvoering. Door in de verrekeningen afspraken over kostenbesparingen te verdisconteren, wordt het bedrijfsonderdeel zelf verantwoordelijk gemaakt om die besparingen te realiseren. Omdat dit een bedrijfseconomisch gebruikelijke aanpak is, die ook door postvervoerbedrijven in andere lidstaten wordt gehanteerd, is ervoor gekozen om dit niet uit te sluiten. Om tegemoet te komen aan de zorgen die reeds eerder door toenmalige OPTA aan de orde waren gesteld is eerder in artikel 21 van de Postwet 2009 (Kamerstuk 32 722, nr. 8) opgenomen dat bij uitbesteding van delen van de uitvoering van de UPD dezelfde regels blijven gelden en dat de verlener van de UPD ervoor verantwoordelijk is dat aan die regels wordt voldaan. Dit betekent dat ook bij interne uitbesteding alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD kunnen worden toegerekend, en interne verrekeningen niet één-op-één kunnen worden aangemerkt als «daadwerkelijke kosten van de UPD». In de conceptregeling is dit nader uitgewerkt door op te nemen dat alleen gerealiseerde kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend en een aantal kosten, zoals kosten van vreemd en eigen vermogen, niet aan de UPD kunnen worden toegerekend. Dit betekent dat de verlener van de UPD aan het eind van het jaar de kosten die uit de boekhouding volgen moet corrigeren. Om tot UPD kosten te komen moeten de kosten uit de boekhouding worden geschoond voor de kostenposten die door de postregeling worden uitgesloten. Ook in andere gereuleerde sector wordt deze aanpak gehanteerd, bijvoorbeeld bij het bepalen van de luchtvaarttarieven van Schiphol.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de ACM kan controleren of de uitvoerder van de UPD rooiprijzen hanteert en hoe de ACM kan controleren dat de uitvoerder van de UPD niet de kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen, genomen risico's en de andere kosten zoals genoemd in artikel 7, tweede lid, van de ontwerpregeling aan de UPD toerekent. Op basis van de Mededingingswet kan de ACM handhavend optreden indien rooiprijzen worden gehanteerd. In de regel is sprake van rooiprijzen wanneer een marktpartij met een economische machtspositie diensten of producten onder de kostprijs aanbiedt met als doel om concurrenten van de markt te weren. Hiervoor is onderzoek nodig naar de prijzen, de kosten en het economische effect van de gehanteerde prijzen. Met de conceptregeling wordt gezorgd voor een beter inzicht in de kosten. Dit kan bijdragen aan het signaleren van mogelijke rooiprijzen, maar de Postregeling 2009 heeft niet tot doel om die te voorkomen. Zoals aangegeven, kan hiertegen op basis van de Mededingingswet worden opgetreden. Wat betreft de diensten buiten de UPD kunnen bovendien sinds 1 januari 2014 vooraf door de ACM verplichtingen worden opgelegd aan een partij met aanmerkelijke marktmacht om bijvoorbeeld het hanteren van rooiprijzen vooraf te voorkomen. Om te controleren of de verlener van de UPD niet de kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen, genomen risico's en de andere kosten zoals genoemd in artikel 7, tweede lid, van de ontwerpregeling aan de UPD toerekent, zal de ACM een voldoende gedetailleerd inzicht in de kostentoekening moeten krijgen. In aanvulling op de informatie die de ACM op basis van de transparantie-eisen in de conceptregeling van de verlener van de UPD ontvangt, kan door doorvragen op de aangeleverde informatie en zo nodig met

boekenonderzoek gecontroleerd worden in hoeverre de verlener van de UPD deze bepalingen naleeft.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar een reactie op de bedenkingen van de ACM ten aanzien van de keuze om de verlener van de UPD ruimte te laten om binnen de UPD de tarieven van verschillende diensten zelf vast te stellen, zolang het totaal binnen de tariefruimte blijft. Deze leden gaven voorts aan verontrust te zijn over de opmerking van de ACM in haar uitvoeringstoets dat kruissubsidiëring binnen de UPD en tussen de UPD- en niet-UPD-diensten mogelijk wordt gelegitimeerd door de Postregeling 2009 en dat dit ook consequenties zou kunnen hebben voor effectieve toepassing van het aanmerkelijkemarktmachtinstrumentarium en voor het algemeen mededingingsrechtelijk toezicht. Ook vroegen zij naar maatregelen om het risico op kruissubsidiëring binnen de UPD weg te nemen.

In algemene zin houdt kruissubsidiëring in dat opbrengsten van een bepaalde activiteit worden gebruikt om andere activiteiten te financieren (of dat kosten van een activiteit door opbrengsten van een andere activiteit worden vergoed). Kruissubsidiëring is in veel sectoren gebruikelijk en kan positieve gevolgen hebben, omdat dit ondernemingen in staat stelt opbrengsten uit bepaalde activiteiten te gebruiken voor bijvoorbeeld investeringen in onderzoek en innovatie. Onder omstandigheden kan kruissubsidiëring echter onwenselijke gevolgen hebben, met name indien opbrengsten van een activiteit waarbij niet of nauwelijks sprake is van concurrentie worden gebruikt om voor concurrerende activiteiten een tarief onder de kostprijs te hanteren (roofprijzen). Zoals ook uit de evaluatie van de Postregeling 2009 naar voren komt, speelt het risico op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring (roofprijzen) op de Nederlandse postmarkt met name bij kruissubsidiëring tussen enerzijds UPD-diensten (waar zeer beperkt tot geen concurrentie is) en anderzijds diensten buiten de UPD (waar aanzienlijke concurrentiedruk is).

In de conceptregeling krijgt de verlener van de UPD meer ruimte om binnen de UPD de tarieven van verschillende diensten zelf vast te stellen. Waar in de huidige Postregeling voor de verlener van de UPD voor brieven en pakketten een afzonderlijk maximumrendement geldt, wordt in de conceptregeling voorgesteld één maximumrendement te hanteren voor de gehele UPD. In haar uitvoeringstoets heeft de ACM over deze keuze bedenkingen naar voren gebracht, omdat dit zou kunnen leiden tot kruissubsidiëring binnen de UPD en tussen de UPD- en niet-UPD-diensten. Kern van de inzet om te komen tot één maximumrendement is dat kruissubsidiëring binnen de UPD niet als onwenselijk wordt gezien. Tussen de diensten binnen de UPD en de diensten buiten de UPD is kruissubsidiëring wel onwenselijk, omdat dit de verlener van de UPD in staat kan stellen zeer lage tarieven te hanteren. Hiervoor bestaat een apart instrumentarium naast de Postregeling. De ACM kan handhavend optreden op grond van de Mededingingswet, en beschikt sinds 1 januari 2014 tevens over een aanmerkelijkemarktmachtinstrumentarium waarmee zij vooraf kan ingrijpen.

Naar aanleiding van de zorgen van de ACM is in de toelichting op de conceptregeling nader uitgewerkt waarom positieve gevolgen worden verwacht van de keuze voor één maximumrendement voor de gehele UPD. Het hanteren van één maximumrendement voor de gehele UPD creëert meer ruimte om rekening te houden met het feit dat gebruikers van bepaalde UPD-diensten erg prijsgevoelig zijn. Gelet op de snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD is het hanteren van één maximumrendement een belangrijk middel om volumedalingen binnen bijvoorbeeld het brievenpostverkeer zoveel mogelijk te beperken. Hierdoor kunnen de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van UPD-diensten, alsook de financiële houdbaarheid van de UPD, nu en in de toekomst beter worden geborgd. De



mogelijkheid die de ACM in haar uitvoeringstoets noemt om een maximumrendement voor meer dan twee categorieën te hanteren, zou een averechts effect hebben, omdat dit de ruimte voor de verlener van de UPD om in te spelen op de prijsgevoeligheid van gebruikers juist beperkt. Ook in de evaluatie van de Postregeling merken onderzoeksbureaus Rebel en SEO op dat een kostentoerekening op productbasis zou leiden tot een inefficiëntere en minder klantvriendelijkere dienstverlening, waarbij er gelet op de grote variatie in «daadwerkelijke kosten» niet meer gewerkt zou kunnen worden met postzegels (zie pagina 64 van het rapport, bijlage bij Kamerstuk 29 502, nr. 110). Ik acht dit voorstel van de ACM daarom niet opportuun.

Het argument van de ACM dat meerdere «mandjes» belangrijk zijn voor een gedetailleerde informatievoorziening die nodig is voor een effectief optreden op grond van de Mededingingswet en het aanmerkelijkmarktmachtinstrumentarium is ook geadresseerd. In artikel 7a, eerste lid onder h, is naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de ACM bepaald dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Hiermee wordt geborgd dat een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau door de ACM kan worden afgedwongen. De ACM heeft aangegeven dit een verbetering te vinden, maar ook dat een nuttige aanvulling kan zijn om op te nemen dat de kostentoerekening op het niveau van de individuele diensten dient plaats te vinden. In de voorliggende conceptregeling is dit niet voorgeschreven. Reden daarvoor is dat de mate van detaillering in de kostentoerekening geen doel op zich is, maar een middel om de daadwerkelijke kosten van de UPD te kunnen bepalen. Een uitsplitsing naar alle diensten brengt hoge administratieve lasten met zich, zonder dat op voorhand duidelijk is dat deze uitsplitsing noodzakelijk is om de daadwerkelijke kosten van de UPD te kunnen bepalen. Indien blijkt dat een uitsplitsing naar alle individuele diensten noodzakelijk en proportioneel is, kan de ACM dit op basis van artikel 7a, eerste lid onder h, alsnog afdwingen.

De leden van de VVD-fractie gaven aan informatie te hebben ontvangen dat de uitvoerder van de UPD in het verleden kosten voor onder andere vreemd vermogen en eigen vermogen aan de UPD heeft toegeschreven. Indien dat klopt, gaven de leden aan, zouden de huidige posttarieven kosten bevatten die volgens de nieuwe postregeling niet (meer) aan de UPD toegeschreven mogen worden en zouden de huidige posttarieven dus te hoog zijn. Deze leden vroegen of het niet beter zou zijn de huidige posttarieven als voorlopig vertrekpunt te beschouwen, totdat de nieuwe posttarieven door de ACM zijn vastgesteld.

In de voorgestelde conceptregeling is in de artikelen 7 en verder nader invulling gegeven aan wat onder de daadwerkelijke kosten van de UPD moet worden verstaan. Er is onder andere geëxpliciteerd dat de kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen of genomen risico's niet worden toegerekend aan de UPD. In het kader van de tariefregulering heeft ACM in het verleden niet kunnen vaststellen of er vermogenskosten werden toegerekend. Na inwerkingtreding van de conceptregeling kan de ACM beoordelen of het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD en de toepassing daarvan aan deze nadere regels voldoet. De verlener van de UPD dient de benodigde informatie voor de beoordeling van het kostentoerekeningssysteem uiterlijk 1 maart 2014 bij de ACM te hebben ingediend. Vervolgens dient de ACM de maximaal toegestane tariefruimte voor 2015 uiterlijk op 1 september 2014 berekend te hebben. De huidige posttarieven vormen geen uitgangspunt of vertrekpunt voor deze tariefruimte.

De leden van de VVD-fractie vroegen of ik het met hen eens ben dat het beter zou zijn de huidige posttarieven als voorlopig vertrekpunt te beschouwen in de nieuwe postregeling en indien ik het daar niet mee eens ben aan te geven waarom niet. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of ik bereid ben de ACM te verzoeken op basis van haar onderzoeken in 2014 te komen met een voorstel voor nieuwe posttarieven in plaats van uit te gaan van de huidige posttarieven als vertrekpunt. Zoals aangegeven in een eerder antwoord op vragen van deze leden vormen de huidige posttarieven geen uitgangspunt of vertrekpunt voor de door de ACM te berekenen tariefruime. Na inwerkingtreding van de conceptregeling dient de ACM de maximaal toegestane tariefruimte voor 2015 uiterlijk op 1 september 2014 berekend te hebben. Tot die tijd zullen de huidige tarieven gelden, aangezien het voor de ACM niet mogelijk is de tariefruimte op basis van de aangepaste postregeling eerder te berekenen dan 1 september 2014. De ACM zal tevens in 2014 starten met een onderzoek op de zakelijke postmarkt in het kader van het aanmerkelijke-marktmachtinstrumentarium. Dit onderzoek zal echter niet leiden tot een uitspraak in het kader van de maximaal toegestane tariefruimte voor de UPD.

De leden van de VVD-fractie van de VVD vroegen een aantal vragen aan de ACM voor te leggen en de antwoorden naar de Kamer te zenden. De antwoorden van de ACM vindt u in de bijlage. Naar aanleiding van de aan de ACM gestelde vragen, zoals beantwoord door de ACM in de bijgevoegde bijlage merk ik graag het volgende op.

De ACM geeft aan dat het beperken van de mogelijkheden voor de verlener van de UPD om tarieven naar eigen inzicht vast te stellen negatieve gevolgen kan hebben voor de rendabele exploitatie van de UPD. Hierdoor wordt het risico vergroot dat nettokosten ontstaan. Hierover merk ik graag het volgende op. Door de verlener van de UPD de vrijheid te geven om optimaal gebruik te maken van de verschillende marktomstandigheden (bijvoorbeeld het feit dat er geen dalende volumes zijn bij pakketten en wel dalende volumes zijn bij verschillende categorieën brieven) wordt de rentabiliteit van de UPD als geheel het beste geborgd. Zo kan de verlener van de UPD er bijvoorbeeld voor kiezen om vraaguitval op sommige producten zoveel mogelijk te voorkomen door minder grote prijsstijgingen door te voeren. Daarnaast zou het beperken van de mogelijkheden voor de verlener van de UPD door de introductie van meerdere mandjes aanzienlijke extra lasten creëren. In de Uitvoeringstoets van de voormalige OPTA bij de vorige wijziging van de Postregeling 2009 heeft de OPTA voorgesteld het aantal mandjes te vergroten van twee naar zestig. Het ligt in de lijn der verwachting dat met een dergelijke uitbreiding de administratieve lasten voor de verlener van de UPD alsmede de toezichtlasten voor de ACM aanzienlijk zouden stijgen. Tot slot zijn er bij de evaluatie van de Postregeling 2009 geen knelpunten naar voren gekomen die aanleiding geven om meerdere mandjes te gaan hanteren.

In de bijgevoegde brief geeft de ACM aan dat de eis van artikel 7a, eerste lid, onder h, die naar aanleiding van de uitvoeringstoets in de conceptregeling is toegevoegd een verbetering vormt<sup>1</sup>. Dit betreft de eis dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Wel zou het volgens de ACM nog een nuttige aanvulling kunnen zijn om op te nemen dat de «activity based costing»-analyse op het niveau van de individuele diensten dient plaats te vinden en het proportionaliteitsbeginsel in (de toelichting op) artikel 7a expliciet

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

te benoemen. In reactie daarop merk ik graag het volgende op. Zoals in de toelichting bij de conceptregeling is aangegeven, is de mate van detailtering echter geen doel op zich. Deze moet nodig zijn om de daadwerkelijke kosten van de UPD te kunnen bepalen. Een uitsplitsing naar alle diensten brengt hoge administratieve lasten met zich, zonder dat op voorhand duidelijk is dat deze uitsplitsing noodzakelijk is om de kosten van de UPD te kunnen bepalen. In de conceptregeling is daarom de eis toegevoegd dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Indien in de praktijk blijkt dat hiertoe een uitsplitsing naar alle individuele diensten noodzakelijk en proportioneel is, kan dat worden afgedwongen. Het proportionaliteitsbeginsel wordt zowel in artikel 7a zelf als in de toelichting daarop genoemd.

Net als eerder in de uitvoeringstoets, pleit de ACM er daarnaast voor om interne verrekenarieven in de regeling zelf expliciet uit te sluiten. Zoals ik hierboven heb aangegeven is hiervoor niet gekozen, omdat interne verrekenarieven juist een positieve bedrijfseconomische functie kunnen hebben. Wel geldt dat bij uitbesteding van delen van de uitvoering van de UPD dezelfde regels blijven gelden en dat de verlener van de UPD ervoor verantwoordelijk is dat aan die regels wordt voldaan. Dit betekent dat ook bij interne uitbesteding alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD kunnen worden toegerekend, en interne verrekenarieven niet één-op-één kunnen worden aangemerkt als «daadwerkelijke kosten van de UPD».

In haar brief geeft de ACM aan dat de introductie van een volumecorrectiemechanisme efficiëntieprikkels voor de verlener van de UPD substantieel beperkt. Dit komt volgens de ACM doordat in de («cost-based») tariefregulering van de UPD de gemaakte kosten, verhoogd met een rendementsopslag, de basis vormen voor de gereguleerde tarieven. De ACM geeft als mogelijke alternatief voor de voorgestelde reguleringssystematiek de optie om een efficiëntiekorting (een zogenaamde «-X») te hanteren die gebaseerd is op de algemene productiviteitskorting in Nederland. Gelet op de trend van structurele en toenemende volumedalingen op de Nederlandse postmarkt acht ik deze optie niet passend. De verwachting is immers dat de productiviteit ten aanzien van postdiensten die onder de reikwijdte van de UPD vallen in de komende jaren lager zal liggen dan de algemene productiviteitsontwikkelingen in Nederland. Daarnaast merk ik op dat, hoewel de introductie van een volumecorrectiemechanisme efficiëntieprikkels binnen de UPD vermindert, er nog steeds belangrijke efficiëntieprikkels bestaan. Ervaringen uit de praktijk laten zien dat PostNL groot belang heeft bij het doorvoeren van kostenbesparingen voor niet-UPD diensten, die zich als gevolg van het vereiste dat synergievoordelen evenredig moeten worden verdeeld ook zullen doorvertalen in lagere kosten voor de UPD. Daarnaast komt een belangrijke efficiëntieprikkel voort uit de grote mate van elektronische substitutie op de Nederlandse postmarkt. Doordat consumenten steeds vaker overstappen naar elektronische communicatiediensten is het in het belang van de verlener van de UPD haar kosten zoveel mogelijk te beperken omdat prijsstijgingen binnen de UPD zullen leiden tot extra vraaguitval.

Voorts geeft de ACM ten aanzien van haar taken en bevoegdheden aan in de conceptregeling ex ante bevoegdheden te missen om het kostentoerekeningssysteem goed te keuren, om de kostentoerekening goed te keuren en om tarieven en tariefwijzigingen van tevoren goed te keuren. De ACM acht het zeer wenselijk de genoemde bevoegdheden expliciet in de regelgeving op te nemen en dit voor zover nodig mee te nemen in het wetsvoorstel ter modernisering van de UPD. Daarover merk ik op dat de ACM op grond van artikel 37, eerste lid, van de Postwet 2009 belast is met

het toezicht op de naleving van de postregelgeving. Dit betekent dat de ACM bevoegd is om op ieder moment onderzoek te verrichten naar het naleven van de regels die zijn neergelegd in de Postwet, het Postbesluit en de Postregeling. De ACM is aldus op grond van artikel 37, eerste lid, bevoegd om op ieder moment een onderzoek te starten naar de naleving door de verlener van de UPD van de regels omtrent kostentoerekening en het kostentoerekeningssysteem die in de Postwet 2009 en de Postregeling 2009 zijn neergelegd. Indien de ACM op enig moment zou oordelen dat het kostentoerekeningssysteem niet aan de gestelde eisen voldoet, kan de ACM een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Met de bestaande bevoegdheden is het in materiële zin reeds mogelijk om het kostentoerekeningssysteem «af» of «goed» te keuren. Een goedkeuringsbevoegdheid vooraf zou een aanpassing van de Postwet 2009 vergen. Ook bij een goedkeuringsbevoegdheid vooraf zal de ACM het kostentoerekeningssysteem aan de gestelde regels moeten toetsen en haar beoordeling moeten motiveren. Een voordeel van beoordeling van het kostentoerekeningssysteem achteraf is bovendien dat de ACM op ieder moment het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD opnieuw kan beoordelen. Indien de Postwet 2009 zou uitgaan van een goedkeuring vooraf, zou de ACM (na de initiële beoordeling van het systeem bij de invoering van een goedkeuringsbevoegdheid) het kostentoerekeningssysteem inhoudelijk gezien alleen opnieuw kunnen beoordelen wanneer de verlener van de UPD hierin een wijziging doorvoert.

Zoals de ACM aangeeft in haar brief ligt het niet voor de hand dat de ACM in het kader van de toepassing van het aanmerkelijkmarktmachtinstrumentarium onderzoek zal doen naar kosten en tarieven van de UPD. De reden dat in 2014 nog de huidige tarieven blijven gelden is dat de ACM heeft aangegeven tot 1 september 2014 nodig te hebben om de maximaal toegestane tariefruimte te berekenen op basis van de voorgestelde conceptregeling.

In de bijgevoegde brief geeft de ACM aan dat het in het kader van tariefregulering in het verleden niet heeft kunnen vaststellen of er vermogenskosten werden toegerekend. Wel geeft de ACM aan dat in de evaluatie van de Postregeling wordt geconstateerd dat PostNL in de interne verrekenarieven kosten voor risico's verdisconteert en dat deze behoren tot de kosten van het eigen vermogen. Hierover merk ik graag het volgende op. Zoals uit de evaluatie van de Postregeling blijkt, worden de risicopremies gehanteerd in het kader van de interne afspraken over kostenbesparingen die ook in de interne verrekenarieven verdisconteerd worden. De premies zijn gerelateerd aan het risico dat de kostenontwikkeling ongunstiger uitvalt dan verwacht. Omdat tegenover de afspraken tot kostenbesparing de risicopremies staan, is niet vast te stellen of de kosten van de UPD zonder deze interne verrekenarieven hoger of lager zouden zijn geweest. PostNL geeft aan deze aanpak te hanteren, omdat het bedrijfsonderdeel daarmee zelf verantwoordelijk wordt voor het realiseren van die besparingen en dit een prikkel geeft voor een efficiënte bedrijfsvoering. In de evaluatie van de Postregeling 2009 werd echter geconcludeerd dat de aannames in de aanrekeningsystematiek en risicoverdeling tussen de verlener van de UPD en leveranciers binnen het concern veel keuzeruimte laten. Daarom is in de conceptregeling bepaald dat de kosten die uiteindelijk aan de UPD worden toegerekend de voor de UPD gerealiseerde kosten moeten zijn (waarbij nu onder meer is geëxpliciteerd dat de afspraken over kostenbesparingen en risicopremies daarvan geen onderdeel mogen zijn).

## Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het klopt dat de twee mandjes voor pakketten en brieven om de «price cap» vast te stellen komen te vervallen, of daardoor de mogelijkheid voor kruissubsidiëring toeneemt en concurrenten daardoor mogelijk uit de markt kunnen worden gedrukt. Deze leden vroegen of het klopt dat de ACM in plaats van minder juist meer mandjes voorstelt.

Het klopt dat in de conceptregeling wordt voorgesteld niet langer afzonderlijk voor de twee mandjes van pakketten en brieven een maximaal rendement te hanteren, maar om één maximaal rendement te hanteren voor de gehele UPD. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de leden van VVD-fractie geeft deze wijziging de verlener van de UPD meer ruimte om er rekening mee te houden dat de gebruikers van bepaalde UPD-diensten (bv. bepaalde brieven) erg prijsgevoelig zijn. De wijziging geeft de verlener van de UPD derhalve meer mogelijkheden om prijsstijgingen en bijbehorende volumedalingen te beperken, waardoor de financiële houdbaarheid van de UPD beter kan worden geborgd. In haar uitvoeringstoets noemt de ACM de mogelijkheid om een maximumrendement voor meer dan twee categorieën te hanteren. Omdat dit de ruimte voor de verlener van de UPD om in te spelen op de prijsgevoeligheid van UPD-diensten zou beperken, acht ik dit niet opportuun. Ook zou dit leiden tot een substantiële toename van administratieve lasten.

Zoals ik heb geantwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie kan de ACM op grond van de Mededingingswet handhavend optreden tegen mededingingsbeperkende kruissubsidiëring (roofprijzen). Daarnaast beschikt de ACM per 1 januari 2014 over een aanmerkelijkemarktmachtinstrumentarium, waarmee zij ook vóóraf kan optreden door specifieke verplichtingen op te leggen. Voor een effectieve toepassing van de Mededingingswet en het aanmerkelijkemarktmachtinstrumentarium is vereist dat de kostentoerekening gedetailleerd genoeg is. Om deze reden is in de conceptregeling de eis toegevoegd dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er geen gedetailleerde analyse hoeft te worden gemaakt van het gebruik van het gemeenschappelijke productieapparaat van UPD en niet-UPD.

Om tot een juiste verdeling van kosten tussen UPD en niet-UPD te komen, is het noodzakelijk om een voldoende gedetailleerde analyse van de kosten te maken. In de regeling wordt daarom het gebruik van «activity based costing» voorgeschreven, waarbij een dergelijke gedetailleerde analyse wordt gemaakt. Omdat de UPD-tarieven gebaseerd worden op de totale kosten van de UPD, moeten ook de daadwerkelijke kosten van de UPD uiteindelijk worden toegerekend aan de UPD als geheel. In de uitvoeringstoets heeft de ACM aangegeven te verwachten dat dit het afdwingen van een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan bemoeilijken. Hierdoor zouden kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend die niet bij de UPD thuishoren. Omdat het wegnemen van dit risico juist een belangrijke reden voor de aanpassing van de Postregeling 2009 is, is de conceptregeling naar aanleiding van de uitvoeringstoets op dit punt aangevuld. In de conceptregeling is de eis toegevoegd dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan worden afgedwongen en voorkomen dat een te groot bedrag aan de UPD toegerekend kan worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of het klopt dat de Postregeling 2009 innerlijk tegenstrijdig is, omdat enerzijds «activity based costing» wordt voorgeschreven en anderzijds de kosten aan de UPD als geheel moeten worden toegerekend.

De conceptregeling is niet innerlijk tegenstrijdig. Zoals hiervoor aangegeven, is het noodzakelijk om een voldoende gedetailleerde analyse van de kosten te maken om tot een juiste verdeling van kosten tussen UPD en niet-UPD te komen. In de regeling wordt daarom het gebruik van «activity based costing» voorgeschreven, waarbij een dergelijke gedetailleerde analyse moet worden gemaakt. Bovendien is de eis opgenomen dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Omdat de tarieven worden gebaseerd op de totale kosten van de UPD, moeten de daadwerkelijke kosten van de UPD uiteindelijk worden toegerekend aan de UPD als geheel. Deze totale kosten van de UPD worden dus bepaald op basis van een gedetailleerde analyse.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het gehanteerde «cost-plus»-systeem als gevolg heeft dat efficiëntieprikkels ontbreken, of de tariefcorrectie bij volumedalingen dit effect versterkt en of sprake is van een perverse prikkel doordat het maken van veel kosten wordt beloond met extra rendement. In de voorliggende conceptregeling is een wijziging opgenomen van de tariefregulering, maar daarbij wordt net als in de huidige regulering gebruik gemaakt van «cost-plus»-tariefregulering. Hoewel door de introductie van een volumecorrectiemechanisme de efficiëntieprikkels verminderen doordat kostenstijgingen als gevolg van volumedalingen in de tariefruimte voor het volgende jaar worden meegenomen, blijven er diverse belangrijke efficiëntieprikkels bestaan. Een belangrijke efficiëntieprikkel komt voort uit het feit dat de verlener van de UPD een geïntegreerd bedrijf is, dat naast UPD-diensten diverse diensten buiten de UPD aanbiedt. Ervaringen uit de praktijk laten zien dat PostNL groot belang heeft bij het doorvoeren van kostenbesparingen voor niet-UPD diensten, die zich als gevolg van het vereiste dat synergievoordelen evenredig moeten worden verdeeld zich ook zullen doorvertalen in lagere kosten voor de UPD. Daarnaast komt een belangrijke efficiëntieprikkel voort uit de grote mate van elektronische substitutie op de Nederlandse postmarkt. Doordat consumenten steeds vaker overstappen naar elektronische communicatiediensten is het in het belang van de verlener van de UPD zijn kosten zoveel mogelijk te beperken omdat prijsstijgingen binnen de UPD zullen leiden tot extra vraaguitval.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er voldoende zicht is op de interne verreken tarieven en de daadwerkelijke kosten die daarachter schuilgaan, en of de interne verreken tarieven in de nieuwe regeling uitgesloten worden als basis voor de kosten van de UPD. Al eerder heeft de voormalige OPTA zorgen geuit over de interne verreken tarieven, omdat daarmee geen zicht zou kunnen worden verkregen op de daadwerkelijke kosten van de UPD die daarachter verscholen gaan. Om het risico weg te nemen dat de gehanteerde interne verreken tarieven afwijken van de daadwerkelijke kosten van de UPD is eerder in artikel 21 van de Postwet 2009 (Kamerstuk 32 722, nr. 8) opgenomen dat bij uitbesteding van delen van de uitvoering van de UPD dezelfde regels blijven gelden en dat de verlener van de UPD ervoor verantwoordelijk is dat aan die regels wordt voldaan. Dit betekent dat ook bij interne uitbesteding, onafhankelijk van de gehanteerde interne verreken tarieven, alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD kunnen worden toegerekend, en interne verreken tarieven niet één-op-één kunnen worden aangemerkt als «daadwerkelijke kosten van de UPD». In de conceptregeling is dit nu nader uitgewerkt door op te nemen dat alleen gerealiseerde kosten aan de

UPD kunnen worden toegerekend en een aantal kosten, zoals kosten van vreemd en eigen vermogen, niet aan de UPD kunnen worden toegerekend. Dit betekent dat de verlener van de UPD aan het eind van het jaar de kosten die uit de boekhouding volgen moet corrigeren. Om tot UPD kosten te komen moeten de kosten uit de boekhouding worden geschoond voor de kostenposten die door de postregeling worden uitgesloten. Er is niet voor gekozen om interne verrekenarieven op zich uit te sluiten. Interne verrekenarieven kunnen naast het doorbelasten van kosten binnen een concern ook gehanteerd worden om prikkels te geven voor een efficiënte bedrijfsvoering. Door in de verrekenarieven afspraken over kostenbesparingen te verdisconteren, wordt het bedrijfsonderdeel zelf verantwoordelijk gemaakt om die besparingen te realiseren. Dit is een bedrijfseconomisch gebruikelijke aanpak die ook door postvervoerbedrijven in andere lidstaten wordt gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of artikel 25 van de Postwet 2009 voldoende grondslag geeft voor het bepalen van de basis- en aanvullende tariefruimte door de ACM. Zij vroegen voorts of dit artikel nog aangepast zal worden in bijvoorbeeld het wetsvoorstel over de herziening van de UPD.

In artikel 25, eerste en derde lid, van de Postwet 2009 is bepaald dat de tariefruimte van de verlener van de UPD in een ministeriële regeling moet worden vastgesteld. Dit wordt gedaan in de artikelen 14 tot en met 14c van de conceptregeling. In die artikelen is bepaald dat de tariefruimte van de verlener van de UPD bestaat uit de totale tariefruimte, die bestaat uit een basis tariefruimte en een aanvullende tariefruimte. De totale tariefruimte, de basistariefruimte en de aanvullende tariefruimte zijn vastgelegd in een formule die met deze regeling wordt vastgesteld in bijlage 3. Deze formules bepalen welke ruimte de verlener van de universele postdienst heeft om zijn tarieven te wijzigen en om nieuwe tarieven vast te stellen. Met deze conceptregeling wordt aldus de tariefruimte van de verlener van de UPD vastgesteld. De ACM past de formules toe en het resultaat van die toepassing is de specifieke tariefruimte in een concreet kalenderjaar.

Het ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de UPD wordt op dit moment openbaar geconsulteerd. In dit ontwerp wordt o.a. voorgesteld om de artikelen 24 tot en met 27 redactioneel te vereenvoudigen en te verduidelijken. Met die redactionele aanpassing wordt gewaarborgd dat ongeacht de toekomstige omstandigheden op de Nederlandse postmarkt er steeds voldoende aangrijpingspunten zijn om zeker te stellen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en aansluit bij de wensen van gebruikers.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de ACM niet de bevoegdheid krijgt het kostentoerekeningssysteem en tariefswijzigingen vooraf goed te keuren. Deze leden vroegen of de Minister kan aangeven hoeveel mensen de formule van bijlage drie begrijpen en of de Minister de mening deelt dat de formule geen transparante indruk maakt. Zoals in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie uiteen is gezet, heeft de ACM op grond van artikel 37, eerste lid, van de Postwet 2009 de ACM de mogelijkheid om op ieder moment te beoordelen of het kostentoerekeningssysteem dat door de verlener van de UPD wordt gehanteerd voldoet aan de gestelde eisen. Aan de hand van deze beoordeling kan de ACM de maximaal toegestane tariefruimte berekenen. Indien de ACM op enig moment oordeelt dat het kostentoerekeningssysteem niet aan de gestelde eisen voldoet, kan de ACM een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Met de bestaande bevoegdheden is het in materiële zin reeds mogelijk om het kostentoerekeningssysteem «af» of «goed» te keuren. Een goedkeuringsbevoegdheid vooraf zou een aanpassing van de Postwet

2009 vergen. Ook bij een goedkeuringsbevoegdheid vooraf zal de ACM het kostentoerekeningssysteem aan de gestelde regels moeten toetsen en haar beoordeling moeten motiveren. Een voordeel van beoordeling van het kostentoerekeningssysteem achteraf is bovendien dat de ACM op ieder moment het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD opnieuw kan beoordelen. Indien de Postwet 2009 zou uitgaan van een goedkeuring vooraf, zou de ACM (na de initiële beoordeling van het systeem bij de invoering van een goedkeuringsbevoegdheid) het kostentoerekeningssysteem inhoudelijk gezien alleen opnieuw kunnen beoordelen wanneer de verlener van de UPD een wijziging doorvoert in het kostentoerekeningssysteem.

De formules zijn gelijktijdig met de conceptregeling openbaar geconsulteerd. In de toelichting op de regeling wordt uitgelegd wat de achtergrond en de bedoeling is van de formule, opdat deze voor iedereen transparant is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de wens van de Kamer (Kamerstuk 33 501, nr. 13) om de totale kosten van de UPD (K) inzichtelijk te maken en de ACM in staat te stellen deze kosten van de UPD te kunnen berekenen niet wordt uitgevoerd. Deze leden vroegen wie de formule heeft ontworpen en waarom er geen simpelere en transparantere methode mogelijk is als het gaat om het bepalen van de tariefruimte. Voorts wilden de leden van de PvdA-fractie weten wie de formule heeft gecontroleerd en of het klopt het dat als basis voor de berekening van de tariefruimte het enkelstukstarief van 60 wordt genomen. Zij vroegen of het klopt dat dit gebaseerd is op de door PostNL zelf ingeschatte kosten (Kt0-1) en of de ACM dit ook heeft doorgerekend. In de conceptregeling is in de artikelen 7 e.v. nadere invulling gegeven aan wat onder de daadwerkelijke kosten van de UPD moet worden verstaan. Na inwerkingtreding van de conceptregeling kan de ACM beoordelen of het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD en de toepassing daarvan aan deze regels voldoet. Aan de hand van deze beoordeling berekent de ACM de tariefruimte. In de formules voor de berekening van de tariefruimte staat (Kt0-1) voor de daadwerkelijke kosten van de UPD over het voorgaande kalenderjaar. Het is dus niet zo dat de huidige tarieven, of een enkelstukstarief van € 0,60 als basis voor de maximaal toegestane tariefruimte worden genomen. De ACM heeft op grond van de Postwet 2009 de bevoegdheid om voor de berekening van de tariefruimte alle gegevens en inlichtingen op te vragen die de ACM redelijkerwijs nodig acht. Aan de hand van deze gegevens berekent de ACM de tariefruimte. De tariefruimte wordt dus niet door de verlener van de UPD zelf berekend. De formules zijn ontwikkeld op het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met de ACM. De verlener van de UPD heeft de gelegenheid gekregen om commentaar te leveren op de formules. De formules zijn voorts gelijktijdig met de conceptregeling openbaar geconsulteerd. Het voordeel van het gebruik van formules is dat het voor de ACM, de verlener van de UPD en andere geïnteresseerden duidelijk is hoe de maximaal toegestane tariefruimte wordt berekend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de Nederlandse postzegelprijs in vergelijking met andere landen hoog is als wordt gekeken naar de prijs per gram en de bevolkingsdichtheid.

Het is niet gebruikelijk de tarieven van brievenpost specifiek te vergelijken op grond van de prijs per gram en de bevolkingsdichtheid. Dit heeft er onder meer mee te maken dat er sterke verschillen zijn in de precieze kwaliteitseisen die lidstaten hanteren. Zo wordt in Nederland ten aanzien van de overkomstduur de eis gesteld dat brieven ten minste 95% van de gevallen worden bezorgd op de dag volgend op de dag van aanbidding, terwijl dit percentage bijvoorbeeld in België 90% en in Duitsland 80% bedraagt. Om de ontwikkelingen in de verschillende lidstaten goed in de



gaten te kunnen houden, laat de Europese Commissie hiernaar periodiek extern onderzoek uitvoeren. Hierbij wordt ook gekeken naar ontwikkelingen in de postzegelprijs. Het meest recente onderzoek is in augustus 2013 gepubliceerd (WiK-Consult (2013), «Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)»). Uit dit onderzoek komt naar voren dat de Nederlandse postzegelprijs, die per 1 januari 2014 is gestegen naar € 0,64, bij een vergelijking met andere landen in de middenmoot zit. Met name indien wordt gekeken naar de Noordwest-Europese landen (bv. Noorwegen, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Zweden) ligt de Nederlandse postzegelprijs relatief laag.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het verhogen van de tarieven de kans op verdere volumedalingen vergroot. Het klopt dat prijsstijgingen over het algemeen zullen leiden tot vraaguitval. Prijsstijgingen zijn echter onvermijdelijk. De snelle veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD hebben geresulteerd in structurele en toenemende volumedalingen. Doordat de postmarkt zich kenmerkt als een markt met substantiële schaalvoordelen hebben de volumedalingen als gevolg dat de kosten per poststuk sterk toenemen, waardoor prijsstijgingen noodzakelijk zijn voor een rendabele uitvoering van de UPD. Zoals ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013 heb toegelicht, acht ik het in dit verband van belang dat tevens maatregelen worden genomen die strekken tot een vermindering van de kosten van de UPD, omdat hiermee toekomstige stijgingen van de UPD-tarieven zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Een belangrijke stap hiertoe is reeds genomen met de inwerkingtreding van de wet ter introductie van een aanmerkelijkmarktmachtinstrumentarium voor de postmarkt, waarin tevens een vermindering van het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD is opgenomen. Daarnaast wordt momenteel een wetsvoorstel ter modernisering van de UPD openbaar geconsulteerd, waarin diverse maatregelen zijn opgenomen teneinde de financiële houdbaarheid van de UPD nu en in de toekomst beter te kunnen borgen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of aan de hand van paragraaf vijf de conclusie kan worden getrokken dat de manier waarop «activity based costing» wordt vormgegeven meer «effects based» is dan «rule based» en of «effects based» ongeveer hetzelfde is als principle based. Voorts vroegen deze leden hoe het misverstand de wereld in heeft kunnen komen dat «effects based costing» een aparte kostencalculatiemethode zou zijn, waardoor verschillende partijen zich keren tegen de manier waarop «activity based costing» wordt vorm gegeven. In hoeverre past het kostentoe rekeningssysteem binnen de Postrichtlijn van de EU, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA. In een aantal consultatiereacties wordt gesteld dat in de evaluatie van de Postregeling 2009 wordt aanbevolen om «effects based costing» voor te schrijven, omdat dit beter zou voorkomen dat er kosten kunnen worden toegerekend aan de UPD die niet horen bij de UPD. De onderzoekers hebben deze aanbeveling echter niet gedaan. Wel doen de onderzoekers de aanbeveling om een «effects based» benadering te hanteren in de Postregeling 2009 zelf. In de evaluatie wordt geconstateerd dat de Postregeling 2009 ruimte laat om binnen die systematiek verschillende keuzes te maken. De onderzoekers bevelen aan om die ruimte te beperken, waarbij wordt opgemerkt dat het opnemen van gedetailleerde regels inzake de kostentoe rekening leidt tot inflexibiliteit, wat gelet op de dynamiek op de postmarkt onwenselijk is. In plaats van gedetailleerde regels («rule based» benadering) doen de onderzoekers de suggestie een meer «effects based» benadering te hanteren door een algemeen uitgangspunt op te nemen over hoe met de huidige ruimte moet worden omgegaan en de ACM daarop te laten toetsen (dit is vergelijkbaar met een «principle based» benadering). In de conceptregeling is dit uitgewerkt door het algemene doel waaraan de

kostentoerekening moet voldoen op te nemen en hieraan nader invulling te geven met een aantal algemene kostentoerekeningsregels. Deze regels sluiten aan bij de Postrichtlijn. «Activity based costing» is een veel gebruikte methode om gedetailleerd te analyseren welke kosten worden veroorzaakt door welke diensten of producten. De ACM ondersteunt het gebruik hiervan en de methode wordt ook door postvervoerbedrijven in andere lidstaten gehanteerd. De wijze waarop «activity based costing» wordt toegepast door de verlener van de UPD moet voldoen aan het doel en de regels van de kostentoerekening, zoals die in de conceptregeling gesteld worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het schrappen van de artikelen 30 en 31 van de Postwet 2009 wordt behandeld in samenhang met de versoering van de UPD en of dit niet kan worden behandeld in een apart wetsvoorstel. Zoals is toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013 wordt in het wetsvoorstel ter modernisering van de UPD een aanpassing voorgesteld van de vergoedingssystematiek voor nettokosten, zoals dat is neergelegd in de huidige artikelen 30 en 31 van de Postwet 2009 (zie Kamerstuk 29 502, nr. 110). In het ontwerpvoorstel, dat momenteel openbaar wordt geconsulteerd, wordt voorgesteld om deze artikelen te schrappen. Er is een duidelijke koppeling tussen het schrappen van de artikelen 30 en 31 van de Postwet 2009 en de overige maatregelen die in dit ontwerpvoorstel zijn opgenomen, waaronder een wijziging van de UPD-eisen ten aanzien van postvestigingen en brievenbussen, de introductie van een periodieke evaluatie van de UPD en het neerleggen van verschillende UPD-eisen op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Deze maatregelen hebben als doel om beter te kunnen borgen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd en dat snel en effectief kan worden ingegrepen indien nettokosten op de UPD dreigen te ontstaan. Ik acht het niet wenselijk om de vergoedingssystematiek voor nettokosten op de UPD aan te passen, zonder dat tegelijkertijd ook maatregelen worden genomen om nettokosten te voorkomen.

#### **Vragen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie gaven aan dat zij graag een reactie van de ACM zouden ontvangen op wijzigingen die naar aanleiding van opmerkingen van onder andere de ACM in de voorliggende regeling zijn doorgevoerd. Zij vroegen of ik bereid ben de ACM te vragen op de aanpassingen te reageren. De ACM heeft in de bijgevoegde brief aangegeven kennis te hebben genomen van de reacties die op de consultatie zijn uitgebracht en dat de inhoud daarvan geen aanleiding heeft gegeven om de eerder uitgebrachte uitvoeringstoets aan te passen of aan te vullen. Wel reageert de ACM in dezelfde brief inhoudelijk op de belangrijkste aanvulling in de conceptregeling. Dit betreft de eis dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. De ACM geeft aan dat dit een verbetering vormt. Wel zouden volgens de ACM het expliciet benoemen van het proportionaliteitsbeginsel in dit verband en het opnemen dat de «activity based costing»-analyse op het niveau van de individuele diensten dient plaats te vinden, nog nuttige aanvullingen kunnen zijn. Zoals in de toelichting bij de conceptregeling is aangegeven, is de mate van detaillering echter geen doel op zich. Deze moet nodig zijn om de daadwerkelijke kosten van de UPD te kunnen bepalen. Een uitsplitsing naar alle diensten brengt hoge administratieve lasten met zich mee, zonder dat op voorhand duidelijk is dat deze uitsplitsing noodzakelijk is om de kosten van de UPD te kunnen bepalen. In de conceptregeling is daarom de eis toegevoegd dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Indien in de

praktijk blijkt dat hiertoe een uitsplitsing naar alle individuele diensten noodzakelijk en proportioneel is, kan dat worden afgedwongen.

De leden van de SP fractie vroegen naar een reactie op de constatering van de ACM dat met de wijziging van de Postregeling niet gegarandeerd is dat een betaalbare en rendabele exploitatie van de UPD daadwerkelijk wordt bereikt.

In de Postregeling zijn verschillende regels opgenomen ten aanzien van de tariefregulering en de toerekening van kosten aan de UPD. De onderhavige wijziging van de regeling beoogt een verbetering van de regels op deze punten. Door bijvoorbeeld de introductie van een volumecorrectiemechanisme binnen de tariefregulering van de UPD kan beter rekening worden gehouden met volumedalingen op de Nederlandse postmarkt en kan de financiële houdbaarheid van de UPD beter worden geborgd. Zoals ik ook heb geantwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie kan de financiële houdbaarheid van de UPD niet alleen worden geborgd door aanpassingen van de tarieven maar is het belangrijk dat ook maatregelen worden genomen die de kosten van de UPD doen verminderen. Een belangrijke stap hiertoe is reeds genomen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter introductie van een aanmerkelijkemarktmachtinstrumentarium voor de postmarkt, waarin tevens een vermindering van het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen binnen de UPD is opgenomen. Daarnaast wordt momenteel een wetsvoorstel ter modernisering van de UPD openbaar geconsulteerd, waarin diverse maatregelen zijn opgenomen om beter te kunnen borgen dat de financiële houdbaarheid van de UPD nu en in de toekomst beter kan worden geborgd.

Deelt de Minister de onzekerheid van de ACM over het effect van de extra maatregelen ter voorkoming van kruissubsidiëring tussen de UPD- en niet-UPD-diensten, zo vroegen de leden van de SP-fractie. Deze onzekerheid deel ik niet. Omdat de tarieven gebaseerd worden op de totale kosten van de UPD, moeten ook de daadwerkelijke kosten van de UPD uiteindelijk worden toegerekend aan de UPD als geheel. In de uitvoeringstoets heeft de ACM aangegeven te verwachten dat dit het afdwingen van een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan bemoeilijken. Hierdoor zouden kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend die niet bij de UPD thuishoren. Omdat het wegnemen van dit risico juist een belangrijke reden voor de aanpassing van de Postregeling 2009 is, is de conceptregeling naar aanleiding van de uitvoeringstoets op dit punt aangevuld. In de conceptregeling is de eis opgenomen dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan worden afgedwongen en wordt voorkomen dat een te groot bedrag aan de UPD toegerekend kan worden.

De leden van de SP-fractie vroegen naar een reactie op de uitspraak van de ACM dat de manier waarop het aanbrenge van volumecorrecties bij het bepalen van de tariefruimte is geconstrueerd, de prikkel wegneemt voor de verlener van de UPD om de productie van de UPD zo efficiënt mogelijk in te richten.

Zoals ik ook heb geantwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie klopt het dat de efficiëntieprikkels voor de verlener van de UPD als gevolg van de introductie van een volumecorrectiemechanisme worden verminderd, maar blijven er diverse belangrijke efficiëntieprikkels bestaan. Een belangrijke efficiëntieprikkel komt voort uit het feit dat de verlener van de UPD een geïntegreerd bedrijf is, dat naast UPD-diensten diverse diensten buiten de UPD aanbiedt. Ervaringen uit de praktijk laten zien dat

PostNL groot belang heeft bij het doorvoeren van kostenbesparingen voor niet-UPD diensten, die zich als gevolg van het vereiste dat synergievoordelen evenredig moeten worden verdeeld zich ook zullen doorvertalen in lagere kosten voor de UPD. Daarnaast komt een belangrijke efficiëntieprikkel voort uit de grote mate van elektronische substitutie op de Nederlandse postmarkt. Doordat consumenten steeds vaker overstappen naar elektronische communicatiediensten is het in het belang van de verlener van de UPD zijn kosten zoveel mogelijk te beperken, omdat prijsstijgingen binnen de UPD zullen leiden tot extra vraagnitval.

### **Vragen van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie vroegen of ik van mening ben dat het risico van kruissubsidiëring moet worden beperkt of uitgesloten en zo ja, op welke wijze ik dit wil vormgeven.

Een belangrijke reden voor het aanpassen van de Postregeling 2009 was het wegnemen van het risico dat er kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend die niet bij de UPD horen, en daarmee te weinig kosten aan de niet-UPD kunnen worden toegerekend en een risico op onwenselijke kruissubsidiëring ontstaat. Om tot een juiste verdeling van kosten tussen UPD en niet-UPD te komen, is het noodzakelijk om een voldoende gedetailleerde analyse van de kosten te maken. Omdat de tarieven gebaseerd worden op de totale kosten van de UPD, moeten tevens de daadwerkelijke kosten van de UPD uiteindelijk worden toegerekend aan de UPD als geheel. In de uitvoeringstoets heeft de ACM aangegeven te verwachten dat dit laatste het afdwingen van een juiste kostentoe rekening op het vereiste detailniveau kan bemoeilijken. Hierdoor zouden kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend die niet bij de UPD thuishoren. Omdat het wegnemen van dit risico juist een belangrijke reden voor de aanpassing van de Postregeling 2009 was, is de conceptregeling naar aanleiding van de uitvoeringstoets op dit punt aangevuld. In de conceptregeling is daarom de eis opgenomen dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat een juiste kostentoe rekening op het vereiste detailniveau kan worden afgedwongen en voorkomen dat een te groot bedrag aan de UPD toegerekend kan worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er voldoende prikkels voor de verlener van de UPD bestaan om de kosten van de productie van de UPD te verlagen. Zoals ik heb geantwoord op vragen van de fracties van de PvdA en SP worden de efficiëntieprikkels voor de verlener van de UPD als gevolg van de introductie van een volumecorrectiemechanisme verminderd, omdat kostenstijgingen als gevolg van volumedalingen effectiever kunnen worden meegenomen in de tariefruimte. De introductie van een volumecorrectiemechanisme is echter noodzakelijk om, gelet op de trend van toenemende en structurele volumedalingen, beter te kunnen borgen dat de UPD rendabel kan worden uitgevoerd. Ook met de introductie van een volumecorrectiemechanisme bestaan er nog diverse belangrijke prikkels om de kosten van de UPD te beperken. Omdat de verlener van de UPD een geïntegreerd bedrijf is, zullen kostenbesparingen buiten de UPD zich doorvertalen in lagere kosten voor de UPD. Ook komt een belangrijke efficiëntieprikkel voort uit de grote mate van elektronische substitutie op de Nederlandse postmarkt. Doordat consumenten steeds vaker overstappen naar elektronische communicatiediensten is het in het belang van de verlener van de UPD zijn kosten zoveel mogelijk te beperken omdat prijsstijgingen binnen de UPD zullen leiden tot extra vraagnitval.

De leden van de CDA fractie vroegen of ik een risico zie dat tarieven en kosten in de loop van de jaren aanzienlijk uiteen gaan lopen, zonder dat de ACM de mogelijkheid heeft om correcties aan te brengen. In de Postwet 2009 is vastgelegd dat de tarieven van de UPD-diensten worden gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de UPD en een redelijk rendement. Op basis van de Postregeling 2009 kan de ACM op dit moment de tariefruimte slechts eens in de vier jaar naar beneden toe bijstellen indien bijvoorbeeld het redelijk rendement is overschreden. In deze systematiek moeten ook kostenstijgingen door bijvoorbeeld dalende volumes in de tussenliggende jaren door de verlener van de UPD zelf worden opgevangen. De volumes dalen echter zo sterk dat het niet mogelijk is om de efficiëntie van de productie van de UPD daarop snel genoeg aan te passen, mede door de wettelijke eisen die aan de UPD worden gesteld. De huidige systematiek is daarom onwenselijk. In de conceptregeling krijgt de ACM de mogelijkheid om de tariefruimte van een aankomend kalenderjaar naar beneden toe bij te stellen, indien het redelijk rendement in het daaraan voorafgaande kalenderjaar is overschreden. De periode waarop de verlener van de UPD het redelijk rendement kan overschrijden wordt hiermee verkort. Het risico dat de tarieven en kosten in de loop van de jaren aanzienlijk uiteen gaan lopen, neemt hiermee dus juist af.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de Minister staat tegenover het idee om de ACM de bevoegdheid te geven het kostentoerekenings-systeem vooraf goed te keuren. Zoals in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie uiteen is gezet, heeft de ACM op grond van artikel 37, eerste lid, van de Postwet 2009 de mogelijkheid om op ieder moment te beoordelen of het kostentoerekeningssysteem dat door de verlener van de UPD wordt gehanteerd voldoet aan de gestelde eisen. Indien de ACM op enig moment oordeelt dat het kostentoerekeningssysteem niet aan de gestelde eisen voldoet, kan de ACM een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Met de bestaande bevoegdheden is het in materiële zin reeds mogelijk om het kostentoerekeningssysteem «af» of «goed» te keuren. Een goedkeurings-bevoegdheid vooraf zou een aanpassing van de Postwet vergen. Ook bij een goedkeuringsbevoegdheid vooraf zal de ACM het kostentoerekenings-systeem aan de gestelde regels moeten toetsen en haar beoordeling moeten motiveren. Een voordeel van beoordeling van het kostentoerekeningssysteem achteraf is bovendien dat de ACM op ieder moment het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD opnieuw kan beoordelen. Indien de Postwet 2009 zou uitgaan van een goedkeuring vooraf, zou de ACM (na de initiële beoordeling van het systeem bij de invoering van een goedkeuringsbevoegdheid) het kostentoerekenings-systeem inhoudelijk gezien alleen opnieuw kunnen beoordelen wanneer de verlener van de UPD een wijziging doorvoert in het kostentoerekeningssysteem.

Daarnaast hadden deze leden vragen over het feit dat de ACM aangeeft dat de uitvoering van de conceptregeling meer capaciteit van de ACM zal vereisen, namelijk een incidenteel aanvullend bedrag van 350.000 euro en in de jaren daarna een structureel aanvullend bedrag van 150.000 euro. Zij vroegen of deze inschatting van de ACM klopt en, zo ja, op welke wijze dit zal worden gefinancierd.

De ACM heeft een inschatting gemaakt van de verwachte aanvullende kosten als gevolg van de aanpassingen in de Postregeling 2009. Omdat intensievere beoordelingen en controle van de kosten en het kostentoerekeningssysteem zullen plaatsvinden, is de verwachte stijging in de kosten realistisch. Uiteindelijk zullen de daadwerkelijke gemaakte kosten worden omgeslagen over de verlener van de UPD.

Aangezien de ACM heeft aangegeven de nodige zorgen omtrent de effectieve en efficiënte toepassing van de conceptregeling te hebben, vroegen de leden van de CDA-fractie op welke termijn de nieuwe regeling zal worden geëvalueerd.

Zoals ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2013 heb aangegeven, wordt momenteel een wetsvoorstel ter modernisering van de UPD voorbereid waarin onder meer een periodieke evaluatie van de UPD zal zijn opgenomen (zie Kamerstuk 29 502, nr. 110). In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in ieder geval iedere drie jaar te bezien of de UPD en de UPD-eisen nog voldoen. Bij deze evaluatie kan ook worden stilgestaan bij de effecten van de Postregeling 2009 om te bepalen of eventuele aanpassingen wenselijk zijn. Het ontwerpvoorstel waarin de periodieke evaluatie van de UPD is opgenomen, wordt momenteel openbaar geconsulteerd.

### **Vragen van de leden van de D66-fractie**

De leden van de D66-fractie vroegen hoezeer de gewijzigde regeling rekening houdt met de risico's dat de UPD en andere dienstverlening door elkaar heen loopt en op welke manier deze risico's verminderd worden ten opzichte van de vorige regeling. Verschillende UPD en niet-UPD diensten maken gebruik van dezelfde productiemiddelen, zoals sorteermachines. De kosten van die middelen moeten op een bepaalde manier worden toegerekend naar de verschillende diensten. Dit is niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk om te voorkomen dat er te veel of te weinig kosten worden toegerekend aan een bepaalde dienst. Een belangrijke reden voor het aanpassen van de Postregeling 2009 was het wegnemen van het risico dat er kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend die niet bij de UPD thuishoren, en daarmee het risico dat te weinig kosten aan de niet-UPD kunnen worden toegerekend. Daartoe zijn in de conceptregeling nadere eisen gesteld aan de kostentoerekening aan de UPD en de informatie die daarover aan de toezichthouder moet worden verstrekt. In de uitvoeringstoets heeft de ACM vastgesteld dat de aanpassingen ook daadwerkelijke verbeteringen inhouden. Tegelijk heeft de ACM ook aangegeven te verwachten het afdwingen van een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau bemoeilijkt kan worden door de eis in de conceptregeling dat de daadwerkelijke kosten van de UPD moeten worden toegerekend aan de UPD als geheel. Deze eis is echter noodzakelijk, omdat de tarieven worden gebaseerd op de totale kosten van de UPD. Om ervoor te zorgen dat een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan worden afgedwongen is naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de ACM in de conceptregeling opgenomen dat de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau moeten worden toegerekend dat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD bepaald en gecontroleerd kunnen worden. Op basis van de gedetailleerde analyse kunnen vervolgens de totale kosten van de UPD bepaald worden.

De leden van de fractie van D66 vroegen de Minister om in tabelvorm te laten zien hoe de nieuwe tarieven stapsgewijs worden vastgesteld, op welk moment of welke momenten in dat proces er onafhankelijke toetsing plaatsvindt en welke instantie die toets uitvoert.

**Voorbeeld van een willekeurig kalenderjaar**

Datum	Actie	Onder welke omstandigheden vindt deze actie plaats
1 maart	De verlener van de UPD levert informatie over het kostentoe-rekeningssysteem ter beoordeling aan bij de ACM (onafhankelijke toezichthou-der).	In eerste instantie op 1 maart 2014 en vanaf dan indien (a) de verlener van de UPD zijn systeem wijzigt of (b) op verzoek van de ACM op ieder willekeurig moment in een kalenderjaar.
1 juni	De verlener van de UPD levert de financiële gegevens aan over het voorgaande kalenderjaar. Deze gegevens worden vergezeld door een accountantsverklaring.	Ieder kalenderjaar.
Periode 1 maart– 1 september	De ACM beoordeelt of het kostentoe-rekeningssysteem en de toepassing daarvan aan de gestelde eisen voldoet. Aan de hand van deze beoordeling bepaalt de ACM de daadwer-kelijke kosten van de UPD. Tezamen met het maximaal toegestane redelijk rendement vloeit hieruit de basis tariefruimte voort.	De basis tariefruimte wordt in eerste instantie in 2014 berekend en vanaf dan indien (a) de verlener van de UPD zijn systeem wijzigt of (b) de ACM heeft vastgesteld (op een willekeurig moment in een kalenderjaar) dat het kostentoe-re-ningssysteem van de verlener van de UPD niet voldoet aan de gestelde eisen.
	De ACM beoordeelt in deze periode tevens de financiële gegevens van de verlener van de UPD over het voorgaande kalenderjaar. Op basis van deze gegevens bepaalt de ACM de tariefruimte voor het aankomende kalenderjaar.	Ieder kalenderjaar in de periode 1 juni –1 september.
1 september	verlener van de UPD dient, indien hij dit wenst, een verzoek in tot wijziging van de tarieven van de UPD. Deze gegevens worden vergezeld door een accountantsverkla-ring.	Ieder kalenderjaar, indien de verlener van de UPD zijn tarieven wil wijzigen.
Periode 1 september– 1 oktober:	De ACM beoordeelt of met de ingediende tarieven niet boven de door de ACM berekende maximale tariefruimte wordt uitgegaan.	Ieder kalenderjaar, indien de verlener van de UPD zijn tarieven wil wijzigen.
1 oktober	Indien de ACM de tarieven heeft goedgekeurd maakt de verlener van de UPD vanaf deze periode zijn tarieven voor het aankomende kalenderjaar bekend.	Ieder kalenderjaar, indien de verlener van de UPD zijn tarieven wil wijzigen.

Daarnaast is door de leden van de D66-fractie gevraagd om een tabel waarin is weergegeven hoe en welke aanbevelingen van de evaluatie van de postregeling door Rebel/SEO zijn verwerkt. Deze tabel is hieronder opgenomen.

Aanbeveling Rebel/SEO	Verwerking
<p>De onderzoekers doen de aanbeveling om de rol van de toezichthouder ten aanzien van kostentoerekening te verduidelijken door te zorgen dat de toezichthouder:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. bij het vaststellen van de starttarieven inzage krijgt in de kostentoerekeningsmethodiek;</li> <li>2. de mogelijkheid krijgt om de methodiek en/of de op de methodiek gebaseerde tarieven goed te keuren;</li> <li>3. de mogelijkheid heeft om ex post te controleren of de tarieven daadwerkelijk conform de goedgekeurde methodiek zijn vastgesteld.</li> </ol> <p>Voorkomen van onwenselijke kruissubsidies via equiperen van de toezichthouder is daarbij volgens de onderzoekers belangrijker dan gedetailleerde kostentoerekeningseisen. Te gedetailleerde kostentoerekeningseisen op productbasis zou leiden tot een inefficiënte en minder klantvriendelijke dienstverlening. Tegelijkertijd laat de huidige postregeling volgens de onderzoekers te veel ruimte aan de UPD-verlener om naar eigen inzicht keuzes te maken in de kostentoerekening.</p> <p>Volgens de onderzoekers zou een verlaging van de kwaliteitseisen in de postregelgeving tot (substantiële) kostenbesparingen kunnen leiden en een bijdrage kunnen leveren aan de betaalbaarheid van de UPD.</p>	<p>In de conceptregeling is een midden gezocht tussen gedetailleerd voorschrijven van kostentoerekeningseisen («rule based») en het zwaar equiperen van de toezichthouder om onwenselijke effecten van te veel ruimte in de kostentoerekening te voorkomen («effects based»).</p> <p>Er is in artikel 7 verduidelijkt dat alleen de daadwerkelijke kosten van de UPD aan de UPD mogen worden toegerekend. Daarbij is via aanvulling op de bestaande regels verduidelijkt wat het begrip daadwerkelijke kosten inhoudt. Ook wordt een aantal principes voor het toerekenen van kosten vastgelegd. In de regeling is tevens opgenomen dat de kostentoerekening de mate van detail moet kennen om het mogelijk te maken dat de daadwerkelijke kosten van de UPD kunnen worden bepaald en gecontroleerd.</p> <p>De taken van de ACM ten aanzien van kostentoerekening zijn ook verduidelijkt. Het kostentoerekeningssysteem wordt door de verlener van de UPD opgesteld. De ACM kan het kostentoerekeningssysteem beoordelen en vaststellen of aan de eisen van de voorgestelde regeling wordt voldaan. De ACM kan dit in het kader van het vaststellen van de tariefruimte, omdat deze wordt gebaseerd op de kosten die aan de UPD mogen worden toegerekend. Zoals in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie uiteen is gezet, is de ACM op grond van artikel 37, eerste lid, van de Postwet 2009 reeds bevoegd om op ieder moment het kostentoerekeningssysteem te beoordelen en vast te stellen of dit systeem aan de eisen in de voorgestelde regeling voldoet. Indien de regels worden overschreden, kan de ACM handhavend optreden. Voorts toetst de ACM op grond van artikel 27 Postwet 2009 de tariefswijzigingen. Een goedkeuringsbevoegdheid vooraf zou een aanpassing van de Postwet vergen. Een voordeel van de huidige bevoegdheid is dat de ACM op ieder moment het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD opnieuw kan beoordelen, en niet alleen bij een wijziging.</p> <p>Tot slot is in de regeling ook geconcretiseerd welke informatie de verlener van de UPD in ieder geval moet overleggen aan de ACM om inzicht te verschaffen in de kostentoerekening. Deze aanbeveling wordt meegenomen in het wetsvoorstel ter modernisering van de UPD, dat momenteel openbaar wordt geconsulteerd.</p>



Aanbeveling Rebel/SEO	Verwerking
<p>Daar waar het gaat om keuzes in de kostentoe-rekening waar geen eenduidige boekhoudkun-dige norm voor is, is het noodzakelijk om OPTA expliciete bevoegdheden te geven. In tegenstelling tot de accountant heeft OPTA immers als taak om de Postregeling te handhaven en meer in het algemeen de postmarkt effectief te laten werken. Daartoe is het noodzakelijk om OPTA net als de accoun-tant alle relevante informatie te verschaffen die nodig is voor de vaststelling van de starttarieven.</p>	<p>In de conceptregeling is in aanvulling op de bestaande regels verduidelijkt wat het begrip daadwerkelijke kosten inhoudt en is een aantal principes voor het toereken van kosten vastgelegd.</p> <p>Daarnaast is in de conceptregeling de onduidelijkheid in de rol van de accountant ten opzichte van de toezichthouder weggenomen door de aanwijzing van de accountant door de ACM te schrappen. Dit kon de indruk wekken dat de toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gebonden is aan het oordeel van de accountant.</p>
<p>De onderzoekers bevelen twee structurele veranderingen in de tariefregulering aan om de gevoeligheid voor volumeveranderingen te verminderen. Ten eerste doen de onderzoekers de aanbeveling om de reguleringsperiode te verkorten tot bijvoorbeeld 3 jaar. Ten tweede doen de onderzoekers de aanbeveling om de toezichthouder volumeontwikkelingen te laten extrapoleren.</p> <p>De onderzoekers doen ook de aanbeveling om het redelijk rendement op basis van een transparante systematiek voor een bepaalde periode vast te stellen en regelmatig (bijv. eens in de 2 a 3 jaar) te herijken.</p>	<p>Voorts is in de regeling nader geconcretiseerd welke informatie de verlener van de UPD in ieder geval moet overleggen aan de ACM. Deze bepaling laat overigens onverlet dat de ACM op basis van artikel 39, eerste en derde lid, van de Postwet 2009 bevoegd is om alle informatie te vragen die zij nodig heeft om haar toezichtstaken uit te oefenen.</p>
<p>De conclusie is dat de procedures en termijnen voor beoordeling van tariefaanpassingen niet goed uitvoerbaar zijn. De uitvoerbaarheid kan worden verbeterd door een langere – maar redelijke – beoordelingstermijn in te stellen van bijvoorbeeld 6 tot 8 weken, gecombineerd met de mogelijkheid om de «klok stil te zetten» als de toezichthouder aan de UPD-verlener verzoekt om informatie (indien nodig meerdere malen). De klok gaat weer lopen op het moment dat de UPD-partij de vragen volledig heeft beantwoord.</p>	<p>Er is voor gekozen om af te wijken van dit advies. Het geadviseerde systeem van tariefregulering zou de gevoeligheid in de tariefregulering voor volumeveranderingen verbeteren. Maar gezien de marktomstandig-heden is gekozen voor nog meer flexibiliteit.</p> <p>Er wordt in de conceptregeling daarom voorgesteld om niet driejaarlijks, zoals door de onderzoekers geadviseerd, maar jaarlijks het effect van de volumeverandering op de gemiddelde kostprijs van de UPD te bezien. De tariefruimte wordt jaarlijks berekend. Deze wordt ook bijgesteld indien het redelijk rendement op de UPD is het voorgaande jaar is overschreden.</p> <p>Deze aanbeveling is niet overgenomen. Dit zou een wijziging van de Postwet 2009 vergen, omdat de termijn is opgenomen in artikel 27 van de Postwet 2009. Omdat dit in het voorgestelde systeem slechts een toets van de daadwerkelijke tarieven aan de al berekende tariefruimte behelst, wordt de termijn als afdoende gezien.</p>