

Openbare versie

Ministerie van Economische Zaken
Mededinging en Consumenten
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 26 april 2013

Aantal bijlage(n): 1
Uw kenmerk:
Ons kenmerk: ACM/DTVP/2013/201128
Contactpersoon:
Onderwerp: 13.0182.01 Doorrekening UPD maatregelen

Geachte mevrouw

Op 10 april 2013 ontving de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uw verzoek¹ om voor 1 mei 2013 te toetsen of het rendement van PostNL op de universele postdienst (UPD) na invoering van een aantal door het ministerie voorgenomen maatregelen ter waarborging van de betaalbaarheid en kostendekkendheid van de UPD, binnen het in de Postregeling 2009 gestelde maximaal toegestane rendement blijft.² De conclusie van ACM is, kort gezegd, dat dit het geval is.

Op grond van het verzoek dient ACM in haar toets het eerder door PostNL gerapporteerde verlies op de UPD in 2011 als ijkpunt te nemen. Bij de toets door ACM is derhalve de wijze van toerekening van kosten aan de UPD die PostNL heeft gehanteerd bij de financiële rapportage over de UPD voor het jaar 2011 als gegeven te beschouwen.

Artikel 14 van de Postregeling 2009 bepaalt dat het maximaal toegestane rendement op de UPD 11,11% van de daadwerkelijke kosten bedraagt. Dit komt overeen met een zogenaamde 'return on sales' (RoS) van 10% vóór belasting. ACM begrijpt dat het verzoek zo dient te worden opgevat dat getoetst wordt of het rendement op basis van de RoS in de periode 2013-2015 voor de UPD als geheel niet boven de 10% zal komen.

Voorgenomen UPD-maatregelen

Blijkens de ten behoeve van de toets aan ACM overgelegde informatie gaat het om de volgende door het ministerie voorgenomen en nog nader uit te werken maatregelen:

¹ Kenmerk DGETM-MC/13060290.

² De tekst van het verzoek luidt: "Ik verzoek ACM om (...) voor 1 mei 2013 te toetsen of PostNL met de maatregelen binnen het maximaal toegestane rendement op de UPD, zoals vastgelegd in de Postregeling 2009, blijft. Dit door middel van een toets op de plausibiliteit van de door PostNL opgegeven bedragen en bijbehorende onderbouwing ten aanzien van de maatregelen en van een inschatting van de ontwikkeling van het resultaat zonder de maatregelen, met het door PostNL gerapporteerde, en door de accountant gecontroleerde, verlies op de UPD in 2011 als ijkpunt."

Openbare versie

- Vergroting van de tariefruimte voor het brievenmandje binnen de UPD per 1 juli 2013 met 13% en per 1 januari 2014 met 8%, onafhankelijk van de consumentenprijsindex (CPI);
- Afschaffing van de weekendcollectie, dat wil zeggen, de leging van de brievenbussen op zondagavond;
- Beperking van het aantal retail postvestigingen van 2.500 tot 1.000;
- Vergroting van de maximaal toegestane afstand tot de dichtstbijzijnde brievenbus in stedelijke gebieden³, waardoor een reductie van het aantal brievenbussen mogelijk is van de huidige 19.000 tot 8.700.⁴

De maatregelen ter aanpassing van de dienstverlening vergen volgens PostNL ieder een zekere implementatietijd, soms van meerdere jaren. In de door PostNL gepresenteerde berekeningen wordt er echter vanuit gegaan dat alle maatregelen in 2015 tot hun maximale besparing leiden, ook al is dat in de praktijk niet haalbaar.

Door PostNL verstrekte informatie

PostNL heeft aan ACM een rapport overgelegd met daarin een beschrijving van de maatregelen en een onderbouwde kwantificering van het effect van de maatregelen en van de ontwikkeling van het resultaat zonder de voorgestelde maatregelen (zie de bijlage bij deze brief). Het rekenmodel dat PostNL heeft gebruikt bij de kwantificering heeft ze als Excel-bestand bij haar rapportage gevoegd.

In haar rapportage heeft PostNL de volgende twee scenario's uitgewerkt:

- De ontwikkeling van het resultaat op de UPD over de periode 2012-2015, zonder de voorgenomen maatregelen. Uitgangspunten hierbij zijn het gerapporteerde resultaat over 2011 en het (inmiddels gerealiseerde maar nog niet gerapporteerde) resultaat op de UPD over 2012. De verwachte resultaten voor de jaren 2013-2015 zijn bepaald aan de hand van doorrekeningen van de effecten van een aantal variabelen. Dit scenario leidt volgens PostNL tot de volgende ontwikkeling van het rendement over de betreffende periode:

Tabel 1

	2012	2013	2014	2015
Return on sales	[vertrouwelijk]			

- De ontwikkeling van het resultaat op de UPD over de periode 2012-2015, bij uitvoering van de voorgenomen maatregelen. Van elk van de voorgenomen maatregelen wordt bepaald wat het effect op de ontwikkeling van het resultaat zou zijn, indien uitsluitend die maatregel zou worden genomen. Simpelweg optellen van de effecten van de verschillende maatregelen zou tot dubbeltellingen leiden. PostNL heeft daarom ook het gecombineerde effect van de maatregelen aangegeven. Dit scenario leidt volgens PostNL tot de volgende ontwikkeling van het rendement over de betreffende periode:

Tabel 2

	2012	2013	2014	2015
Return on sales	[vertrouwelijk]			

³ De maximale afstand wordt vergroot van 500 meter naar 1.000 meter.

⁴ Meer precies gaat het hierbij om een reductie van het aantal tweelingbrievenbussen van 16.000 naar 5.700. Het aantal enkele brievenbussen blijft gelijk.

Proces

Gezien de termijn waarop ACM verzocht is de toets te verrichten en gegeven de daarbij in acht te nemen uitgangspunten en randvoorwaarden, heeft ACM zich moeten beperken tot een marginale toetsing van de door PostNL gepresenteerde uitgangspunten en resultaten ten opzichte van het gerapporteerde verlies over de UPD voor het jaar 2011.

Door middel van het stellen van vragen heeft ACM zich een beeld gevormd over de plausibiliteit van de gehanteerde aannames en berekeningen. Er heeft in het kader van de toets door ACM twee keer overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van PostNL en van ACM waarbij PostNL de (schriftelijk en mondeling gestelde) vragen van ACM heeft beantwoord. Daarnaast heeft PostNL vragen ook schriftelijk beantwoord. Daarnaast heeft ACM met behulp van het door PostNL overgelegde rekenmodel enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

De beantwoording van de gestelde vragen door PostNL en de uitkomsten van de gevoeligheidsanalyses acht ACM, gegeven de randvoorwaarden van het verzoek, toereikend om tot een redelijkerwijs voldoende gefundeerd oordeel te kunnen komen.

Opmerkingen

Voor de goede orde merkt ACM op dat zij in de toets is uitgegaan van de door PostNL gepresenteerde kwantiteiten en bedragen. Uitsluitend de gehanteerde cijfers over het jaar 2011 zijn voorzien van een accountantsverklaring. Voor alle andere cijfers, dus ook voor de realisaties over het jaar 2012 geldt dit niet. Ook op het door PostNL gehanteerde rekenmodel heeft geen accountantscontrole plaatsgevonden.

PostNL is van een bepaalde verwachting uitgegaan ten aanzien van de marktontwikkelingen.⁵ Als de toekomstige volumeontwikkelingen ernstig afwijken van dit scenario, zou dit kunnen leiden tot een RoS die boven 10% uitstijgt. Op grond van de op de door PostNL gepresenteerde informatie uitgevoerde gevoeligheidsanalyses acht ACM dit echter niet waarschijnlijk.

Onderdeel van het verzoek is om het door PostNL gerapporteerde, en door de accountant gecontroleerde, verlies op de UPD in 2011 als ijkpunt te nemen. ACM wijst er in dat verband op dat de kosten die PostNL BV maakt voor de productie van de UPD grotendeels (ca. **[vertrouwelijk]**) bestaan uit aanrekeningen vanuit andere bedrijven binnen het PostNL concern. Naar de kostentoerekening door PostNL of naar de onder de interne aanrekeningen onderliggende kosten heeft ACM geen onderzoek gedaan.⁶

Tevens merkt ACM op dat in het kader van de toets geen beoordeling heeft plaatsgevonden in hoeverre de door PostNL nieuw te hanteren tarieven passen binnen de aangepaste tariefruimte of welk effect het gebruikmaken van mogelijk nog resterende tariefruimte kan hebben op de uiteindelijk behaalde RoS. Ook merkt ACM op dat PostNL in haar berekeningen geen rekening heeft gehouden met tariefsverhogingen in het jaar 2015, terwijl wel te verwachten is dat er voor het jaar 2015 sprake zal zijn van tariefruimte. Op grond van gevoeligheidsanalyses acht ACM het echter niet waarschijnlijk dat dit leidt tot een RoS voor het jaar 2015 die hoger is dan 10%.

⁵ De prognoses zijn volgens PostNL gebaseerd op het zogenaamde 'digital world scenario' uit het rapport 'Developments in the Dutch Postal Market' (WIK, 2011).

⁶ In het kader van de beoordeling van de door PostNL ingediende aanvraag ter vergoeding van de netto kosten van de UPD over het jaar 2011 is de door PostNL ingediende financiële rapportage over 2011 onderwerp van onderzoek geweest. Omdat deze aanvraag door PostNL is ingetrokken, is dit onderzoek niet tot afronding gekomen.

Openbare versie

Conclusie

Gegeven uw verzoek en met inachtneming van het voorgaande, concludeert ACM dat PostNL redelijkerwijs voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het rendement op de UPD als gevolg van de voorgenomen maatregelen in de periode 2013-2015 niet boven de 10% (RoS) zal uitkomen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

(w.g.)

drs. J.G.J. Keetelaar

Directeur Telecom, Vervoer en Post