



BIPT
Analyse van de methode voor de
berekening van de kosten van de
universele dienst
Management rapport

Voorafgaandelijke opmerkingen :

- KPMG Advisory wenst vast te stellen dat de bekomen informatie van De Post steeds aangeleverd werd als antwoord op specifieke vragen, gesteld door KPMG Advisory. Gelet op de beperkte tijdsperiode werd bepaalde detailinformatie ter ondersteuning van de berekening van de nettokosten niet ontvangen van De Post.
- Onze conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van De Post en bijkomende internationale literatuur. Bijgevolg zijn ze ook onderhevig aan de beperkingen die inherent verbonden zijn aan deze informatie. We hebben geen audit of controle op de juistheid en volledigheid van deze informatie uitgevoerd.
- Gezien de beperkte tijdsperiode waarin de informatie diende aangeleverd te worden en de goede samenwerking met het BIPT en De Post, meent KPMG Advisory toch te mogen stellen een goed antwoord te kunnen formuleren op de in het bestek gestelde vragen. We wensen De Post & het BIPT dan ook zeker van harte te danken voor de door hen geleverde inspanningen, in het bijzonder voor deze die ze op het laatste moment nog leverden.

KPMG Advisory

Februari 2009

Dit rapport bevat 66 pagina's

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Verificatie van de overeenstemming van het voorgestelde model met de relevante wetgeving ter zake	5
2.1	Relevante bronnen	5
2.1.1	Wettelijke bronnen	5
2.1.2	Andere relevante documenten	6
2.2	Algemene bepalingen	6
2.3	Non-equiproportionele verdeling van de gemeenschappelijke kosten	7
2.4	Samenvattende conclusie omtrent de conformiteit van het voorgestelde model met de relevante wetgeving terzake	11
3	Evaluatie van de boekhoudkundige relevantie van het voorgestelde model	12
3.1	Bespreking nieuwe berekeningswijze voorgesteld door De Post	13
3.2	Bepaling van de kosten	15
3.3	Kostprijsberekeningsmethode : Fully Distributed Cost (FDC) vs incrementele kostprijs	17
3.4	Behandeling (verdeling) gemeenschappelijke of “common” costs	18
3.5	Methode voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst	22
3.6	Samenvattende conclusie omtrent de boekhoudkundige relevantie van het nieuwe model voorgesteld door De Post	27
4	Premo analyse	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Algemene inleiding tot de parameters voor het model	29
4.2.1	Impact van de opening van de markt op de universele dienstverlening	30
4.2.2	Conclusie	37
4.3	Voorstelling van de berekeningsmethode voor de nettokost van de UD	38
4.3.1	Immateriële voordelen	39
4.3.2	Premo en de nettokost van de universele dienstverlening	41
4.3.3	Samenvatting	42
4.4	Bespreking van de scenario's	44
4.4.1	Inleiding	44
4.4.2	Initiatieven en reacties van De Post	44
4.4.3	Parameters	45
4.4.4	Scenario's	50
4.4.5	Recente ontwikkelingen omtrent de nota aan de Ministerraad	51

4.4.6	Samenvattende bevindingen omtrent de door De Post ontwikkelde scenario's voor de schatting van de nettokost van de UD-verplichtingen	54
5	Conclusie	59
6	Bronnen	62

1 Inleiding

In 2000 heeft het BIPT in samenwerking met De Post NV van publiek recht, bijgedragen tot de ontwikkeling van een analytische boekhouding die de kosten en inkomsten toewijst aan de verschillende producten van De Post op basis van hun reglementaire classificatie. Het BIPT heeft tevens een model ontwikkeld voor de berekening van de nettokost van de universele dienst, rekening houdende met de universele dienstverplichtingen die aan De Post worden opgelegd.

De Post stelt aan het BIPT een nieuwe wijze voor de toewijzing van de gemeenschappelijke kosten voor, alsook een nieuwe manier om de kost van de universele dienst te compenseren (met opbrengsten uit de universele dienst). Vooraleer dit nieuwe model evenwel kan toegepast worden is de goedkeuring van het BIPT vereist.

Het is in het kader van de voorgestelde wijziging door De Post NV dat KPMG Advisory werd verzocht om de becijferde vooruitzichten te analyseren in verband met de berekening van de nettokosten van de universele dienst voor de jaren 2009 tot 2013, in het oude en in het nieuwe model. KPMG Advisory verifieert in hoofdstuk 2 of het voorgestelde model beantwoordt aan de relevante Belgische en Europese wetgeving ter zake en formuleert, indien nodig, voorstellen tot aanpassing van de berekening van het voorgestelde model met het oog op conformiteit met bovenvermelde vereisten.

In hoofdstuk 3 wordt de boekhoudkundige relevantie van het door De Post NV voorgestelde model geëvalueerd. Meer bepaald wordt hier nagegaan of de nieuwe methode kan bestempeld worden als FDC (Fully Distributed Cost) en of deze het ABC (Activity Based Costing) principe toepast. Tevens wordt de relevantie van deze methode voor de raming van de onevenredige last van de universele dienst afgetoetst.

Vervolgens worden de becijferde vooruitzichten in verband met de berekening van de nettokosten van de universele dienst voor de jaren 2009-2013 geëvalueerd in hoofdstuk 4. Deze evaluatie gebeurt aan de hand van het door de Post voorgestelde Premo model, waarbij de economische relevantie van de gehanteerde parameters die gebruikt worden om voorspellingen te doen op basis van 5 scenario's grondig doorgelicht worden. Hierbij zal tevens getracht

worden een antwoord te formuleren op de vraag of de becijferde compensatie voor 2013 als een absoluut maximumbedrag kan beschouwd worden.

Hoofdstuk 5 vat tot slot onze bevindingen en conclusies m.b.t. de voorgestelde wijziging door De Post NV alsook enkele mogelijke aandachtspunten naar de toekomst toe samen.

KPMG Advisory verbindt zich ertoe, overeenkomstig het onderliggende bestek en conform het Addendum aan het contract van 14 oktober 2008, de gegevens waarvan het inzage krijgt tijdens de uitvoering van de opdracht, als strikt vertrouwelijk te beschouwen. Het BIPT beslist welke informatie al dan niet kan worden bekend gemaakt en met wie die vertrouwelijke informatie al dan niet kan worden uitgewisseld. Dit document mag dan ook op geen enkele wijze verder verspreid worden zonder voorafgaandelijke toestemming van het BIPT.

2 Verificatie van de overeenstemming van het voorgestelde model met de relevante wetgeving ter zake

In dit hoofdstuk, zal zoals reeds besproken op voorgaande bladzijde, een uitvoerige analyse gemaakt worden van de overeenstemming van het voorgestelde model met de relevante Belgische en Europese wetgeving ter zake. Tevens zullen, indien nodig, voorstellen ter aanpassing van het model geformuleerd worden met het oog op de conformiteit met de wettelijke vereisten.

2.1 Relevante bronnen

Bij onze hierna volgende analyse hebben we ons gebaseerd op de volgende wettelijke bronnen, evenals enkele andere relevante documenten :

2.1.1 Wettelijke bronnen

- Beheerscontract 2 december 2005 tussen de Staat en De Post NV van publiek recht – Vierde Beheerscontract, Belgisch Staatsblad
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1992, Groenboek over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten
- K.B. 11 januari 2006 tot toepassing van de wet van 21 maart 1991 tot toepassing van Titel IV
- K.B. 11 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels inzake aangifte en overdracht van postdiensten die geen deel uitmaken van de universele dienst en tot toepassing van de artikelen 144quater, §3, 148sexies, §1, 1° en 148septies van de wet van 21 maart 1991 (11 januari 2006)
- Mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten (6 februari 1998)
- Richtlijn 97/67/EG betr. de regels voor de ontwikkeling interne markt (15 dec 1997)
- Richtlijn 2002/39/EG tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (10 juni 2002)

- Richtlijn 2008/06/EG betreffende de voltooiing van de interne markt voor postdiensten (20 februari 2008)
- Wereldpostvereniging, Overeenkomst 5 oktober 2004 – Wereldpostconventie en Slotprotocol
- Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven

2.1.2 Andere relevante documenten

- Antwoorden van De Post opgeleverd in verschillende batches over de periode 26/11/2008 – 23/01/2009
- Lecou S. & Roy B., 2008, Sharing costs between a Service of General Economic Interest and Competitive Activities: The Example of the Postal Retail Network, vol. 7 (2), pp. 310-324
- Rose N., 2007, Note To The IBPT

Een overzicht van de relevante van toepassing zijnde wetgeving, evenals andere relevante documentatie is tevens mee opgenomen in bijlage.

2.2 Algemene bepalingen

Wat betreft de wettelijke context zien we dat de FDC methode momenteel in de regelgeving van België aanvaard wordt, net zoals in de meeste andere buurlanden, als best mogelijke oplossing terwijl in de nieuwe EU-richtlijn evenwel ook sprake is van de “kosten die de universele aanbieder zou vermeden hebben, indien er geen universele dienstverplichting was” (Richtlijn 2008/6/EG). Dit geeft uiteraard enige bewegingsruimte voor verandering.

Desalniettemin vermeldt diezelfde richtlijn dat “de in Richtlijn 97/67/EG neergelegde beginselen van transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit moeten op elke financieringsregeling van toepassing blijven en elk besluit ter zake dient gebaseerd te zijn op transparante, objectieve en verifieerbare criteria. In het bijzonder dienen de nettokosten van de universele dienst onder het toezicht van de nationale regelgevende instantie te worden berekend als het verschil in de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wél en die zich niet aan de universeledienstverplichtingen moet houden. Bij de

berekening dient met alle overige relevante aspecten rekening te worden gehouden, zoals onder meer de eventuele marktvoordelen die een als aanbieder van de universele dienst aangewezen aanbieder van postdiensten geniet, het recht op een redelijke winst en maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie.” (Considerans 29, 3^{de} EC richtlijn).

2.3 Non-equiproportionele verdeling van de gemeenschappelijke kosten

De Post stelt nl. in het voorgestelde model een non-equiproportionele verdeling voor waarbij de gemeenschappelijke vaste kosten van bv. de distributienetwerkcapaciteit (De Post 20/10/2008) worden toegerekend aan de verplichtingen van de universele dienst op basis van de incrementele kostprijssredenering. Haar argumentatie hiervoor is tweeledig. Enerzijds stelt ze dat de uniforme dienstverplichting zoals gedefinieerd in de Belgische wetgeving zeer ruim is, waardoor het overgrote deel van haar opbrengsten voortvloeien uit het voorzien in deze verplichtingen. Aangezien de hele organisatie hierop afgestemd is, vloeien hier ook de meeste kosten uit voort. Verder stelt De Post nog dat de commerciële producten niet tot de core business van De Post behoren en vormen deze een aanvulling op de universele en publieke dienstverlening.

Tevens baseert ze zich hierbij op de uitspraak van de Europese Commissie omtrent de “Chronopost zaak”. Norton Rose argumenteert hier dat ***“The Court in its judgment does not require that fixed common costs of the network be allocated using a purely proportional ratio among universal and non-universal services. Rather, it requires that an “appropriate” contribution be made.”***

Het document opgesteld door Norton Rose vermeldt verder dat ***“the directive and the law are silent as regards the proportion of costs that need to be allocated when a direct or indirect link can be established, except concerning these common costs for which no direct or indirect measures of cost allocation can be found. For these costs, a purely proportional rule is mandated, based on the cost consumption ratio of shared services and other services determined using the direct and indirect links”. For other costs, the directive does not preclude the use of ‘cost drivers’ or ‘cost consumption’ principles that would rest on an incremental costing theory.***

Artikel 14 van de Europese richtlijn vermeldt echter dat ... *“iii) indien directe noch indirecte kostentoerekening mogelijk is, wordt de kostencategorie toegerekend op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen, enerzijds, alle uitgaven die direct of indirect aan de universele dienst worden toegerekend, en, anderzijds, alle uitgaven die direct of indirect aan de andere diensten worden toegerekend;*

iv) gemeenschappelijke kosten die nodig zijn voor het aanbieden van zowel universele diensten als niet-universele diensten, worden dienovereenkomstig toegerekend; voor universele diensten en niet-universele diensten worden dezelfde kostendrijvers gehanteerd.”;

In overeenstemming met de argumentatie van Norton Rose is het dus zeer goed mogelijk dat bepaalde kosten, die enkel betrekking hebben op de universele dienstverplichting, direct gealloceerd worden aan de producten die deel uitmaken van de universele dienst, zoals bv. de kosten voor bepaalde delen van de netwerkcapaciteit die specifiek worden voorzien voor de UD. De gemeenschappelijke kosten die nodig zijn voor het aanbieden van zowel universele als niet-universele diensten dienen evenwel verdeeld te worden op basis van bovenvermelde principes. M.a.w. wanneer er bijvoorbeeld reeds een (al dan niet incrementele) kost wordt toegerekend aan de commerciële dienst, dient de moeilijk te verdelen gemeenschappelijke kost verdeeld te worden in functie van de reeds gealloceerde kosten. Het volledig toewijzen van de gemeenschappelijke kost aan de universele dienst lijkt bijgevolg niet volledig conform te zijn met artikel 14. De argumentatie omtrent het primaire karakter en hoofdbron van inkomsten van de universele dienst, zoals aangehaald door de Post, zal verder toegelicht worden in het volgende hoofdstuk bij de boekhoudkundige validatie van het voorgestelde model.

Lecou & Roy (2008) wijzen met betrekking tot deze problematiek op de inconsistentie tussen recente rechtspraak in verband met anti-trust zaken (cfr. Chronopost) waarbij de Europese Commissie evenals nationale concurrentiewetgeving het niet toerekenen van gemeenschappelijke kosten aan commerciële activiteiten toestaan (en bijgevolg het volledig toerekenen ervan aan de universele dienst)¹ in tegenstelling tot de fully distributed cost benadering die ze hanteren voor het bepalen van de vergoeding voor het aanbieden van de

universele dienst. Ons inziens, is dit echter in het kader van de nieuwe richtlijn, geen inconsistentie, maar een logisch gevolg van twee verschillende beslissingen, waarvoor verschillende kostenbenaderingen dienen gehanteerd te worden. De methode voor het bepalen van de (netto)kostprijs van een product of dienst, is verschillend van de deze voor het beslissen of men al dan niet een product zal aanbieden.

Wanneer we ons dan ook baseren op de bovenvermelde bepaling uit de 3^{de} EC richtlijn (Considerans 29) kan men stellen dat men voor het berekenen van de nettokost van de universele dienst het verschil dient te maken tussen ***de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wél en die zich niet aan de universele dienstverplichtingen moet houden.***

Zo dient ook voor netwerkcapaciteit het verschil berekend te worden tussen de kosten voor de aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wel en deze die zich niet aan de UD-verplichtingen dient te houden. Zo dient De Post aan te tonen dat de kost die men specifiek aan de universele dienst aanrekent nul wordt (of m.a.w. te vermijden is), wanneer deze zich niet langer aan de universele dienstverplichtingen zou dienen te houden (Bijlage 1, 3^{de} Europese richtlijn). Zo is het zeer goed mogelijk dat De Post zonder universele dienstverplichting een deel van de UD/PD specifieke netwerkcapaciteit, zeker in commercieel minder interessante (doorgaans dunbevolkte) gebieden, niet langer zal houden, zodat deze wel volledig ten laste van de universele dienst kan toegerekend worden. Een meer nauwkeurige opdeling van de gemeenschappelijke vaste kosten van bv. de netwerkcapaciteit is bijgevolg noodzakelijk om een deskundig oordeel hieromtrent te kunnen vellen.

De 3^{de} richtlijn stelt overigens ook dat men bij het bepalen van de nettokost van de universele dienst tevens “...met alle overige relevante, zoals de eventuele immateriële en marktvoordelen die men als aangewezen aanbieder van universele postdiensten geniet.” mee in rekening dient te nemen. De Post dient bijgevolg bij de voorstelling van haar nieuwe model duidelijk aan te tonen dat hiermee rekening gehouden werd “... zodat de bekomen vergoeding tot een zo gering mogelijke verstoring van de concurrentieverhoudingen en de gebruikersvraag leidt.”

¹ Deze rechtspraak (zoals bv. Het Chronopost arrest) is evenwel gebaseerd op de vorige richtlijn.

De argumentatie van De Post omtrent de opname van deze vereiste in het nieuwe model, zal meer uitgebreid toegelicht worden bij de bespreking van de methode voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst evenals het voorgestelde model voor de voorspelling van de toekomstige last van de UD (Premo).

2.4 Samenvattende conclusie omtrent de conformiteit van het voorgestelde model met de relevante wetgeving terzake

In antwoord op de vraag, zoals gesteld in het bestek, of het nieuwe incrementele model beantwoordt aan de relevante Europese en Belgische wetgeving terzake, meent KPMG Advisory op basis van bovenvermelde analyse te kunnen stellen dat de volledige toewijzing van de gemeenschappelijke kosten aan de universele dienst niet volledig conform lijkt te zijn met zowel artikel 14 van de 3^e Europese richtlijn (2008/6/RG) als bijlage 1 van diezelfde richtlijn. Wel merken we hierbij op dat bepaalde kosten momenteel mogelijkerwijze onterecht als gemeenschappelijk beschouwd worden en De Post mits een meer nauwkeurige opdeling een deel van deze kosten direct kan alloceren aan de universele dienst. Hierbij dient De Post aan te tonen dat deze direct toewijsbare kosten nul worden wanneer men zich niet langer aan de UD-verplichting zou dienen te houden.

Tevens merken we op dat De Post noch in de voorgestelde methode voor de berekening van de nettokost van de universele dienst, noch in de huidig gehanteerde methode, het verschil maakt tussen de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wel en die zich niet aan de universele dienstverplichtingen dient te houden, zoals gevraagd wordt in de derde richtlijn. De Post stelt dat deze berekening momenteel niet mogelijk is, gezien dit een ander business model vereist.

3 Evaluatie van de boekhoudkundige relevantie van het voorgestelde model

In dit hoofdstuk zullen kritische kanttekeningen geschetst worden om na te gaan of de nieuwe methode kan bestempeld worden als FDC (Fully Distributed Cost) en of deze het ABC (Activity Based Costing) principe toepast, waarbij de kosten aan producten worden toegewezen op basis van activiteiten, zoals gevraagd in het bestek. Tevens zal de relevantie van de methode voor de raming van de onevenredige last van de universele dienst afgetoetst worden. We wijzen er hierbij op dat in dit hoofdstuk enkel de relevantie van de methode zal toegelicht worden. Voor de evaluatie met betrekking tot het concrete cijfermateriaal verwijzen we naar hoofdstuk 4.

Voor de hierna volgende analyse baseren we ons op de volgende documenten:

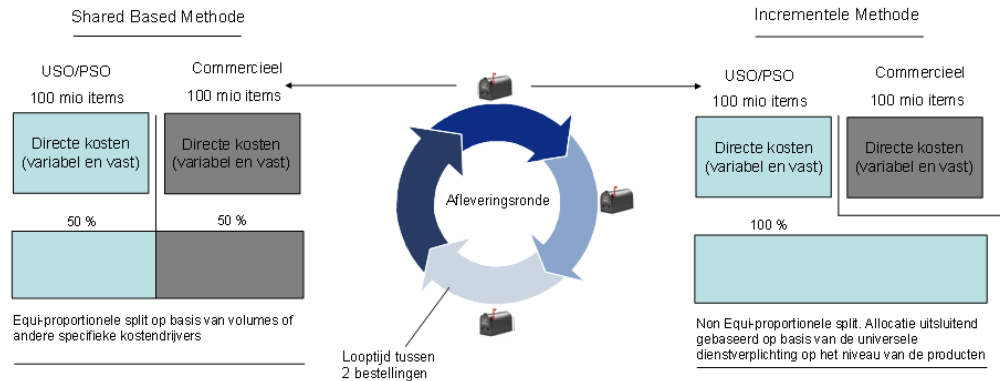
- CERP Calculating the burden/benefit of USO
- CERP Cost Accounting rules I and II
- CERP Guidelines for Calculating the Net Cost if the Universal Service Obligations
- CERP Report Universal service and its Financing
- Cteon, 2003, Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service
- Elaboration of a cost model to calculate the cost of the universal service for the designated universal service provider, 2003, Presentation at the Round Table Discussion on “Cost Accounting in the Postal Sector-theoretical and practical aspects”
- Hearn J., 2008, The accounting implications of the EU’s Third Postal Directive, pp.338
- Hilton, 2008, Managerial Accounting, McGraw-Hill, 812 blz.
- Hongren C.T., Datar S.R, Foster G., 2003, Cost Accounting : A managerial emphasis, Prentice Hall, 856blz.
- Introduction to USO Burdon Definition, 2008, presentation to BIPT & KPMG
- Niederprüm, Antonia, Calculating the net cost, if any, of the Universal Service Obligation, Postal Directive Committee Working Group Meeting, Brussels, 11/09/2009
- Oleser H.B., Möller U.J., Brendstrup J., What ist he cost of post Danmark’s Universal Service Obligation, Copenhagen Economics (11/02/2008)

- Panzear, A methodology for measuring the costs of universal service obligation', Information Economics and Policy (2000)
- Postal Services – Invitation to a Postal Directive Committee working group meeting in Brussels on 11 September 2008
- Regulatory & Competition New Accounting Framework, 2008, Presentation to BIPT
- Robinson R., McMurdie J., 2008, Postal Costing Beyond ABC: Estimating the Economic Cost of Mails Services, 16th Conference on Postal and Delivery Economics
- USO Net Cost Forecast Calculation Methodology, 2008, De Post

In de hierna volgende bespreking zullen we achtereenvolgens de nieuwe incrementele berekeningswijze voor de kost van de universele dienst zoals voorgesteld door De Post bespreken, en deze vervolgens aftoetsen t.o.v. de huidige FDC methode. Daarna volgt onze analyse omtrent de verdeling van de gemeenschappelijke vaste kosten. Tenslotte bespreken we ook in detail de berekening van de nettokost van de universele dienst, waarbij we tevens onze aanbevelingen tot verbetering formuleren.

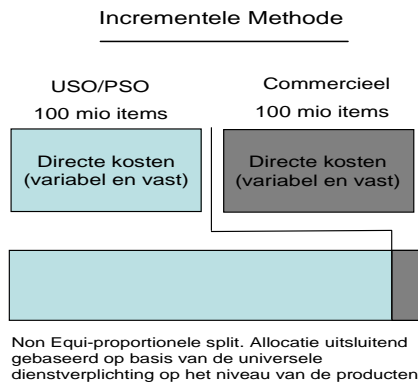
3.1 Bespreking nieuwe berekeningswijze voorgesteld door De Post

- In het nieuwe model stelt De Post NV het gebruik van incrementele kostprijzen voor als aanvulling op de reeds bestaande FDC & ABC principes. De voornaamste wijziging bevindt zich in het niet langer proportioneel verdelen van bepaalde gemeenschappelijke kosten aangezien De Post NV van mening is dat deze gemeenschappelijke kosten worden veroorzaakt door de Universele Dienstverlening waardoor het overgrote deel van deze kosten aan de UD moeten worden toegewezen. .



*Figuur 1 : Huidige (Shared based methode) vs Incrementele methode De Post NV
 Bron : Introduction to USO Burden Definition, De Post, 18/11/2008*

- De Post stelt verder dat een deel van de vaste kosten alsnog variabel kunnen worden op lange termijn, afhankelijk van de grootte van de commerciële activiteiten en het type van organisatie. Wij zijn dus van oordeel dat een klein deel van de gemeenschappelijke vaste kosten dus eventueel wel zou kunnen worden toegerekend aan de commerciële producten. Een exact percentage is echter niet meegedeeld door De Post.



*Figuur 2 : Huidige (Shared based methode) vs Incrementele methode De Post NV met beperkte verdeling van de gemeenschappelijke vaste kosten
 Bron : Introduction to USO Burden Definition, De Post, 18/11/2008*

- Meer in detail ziet het de nieuwe kostenindeling er als volgt uit:

Definiëren van gemiddelde incrementele kost voor competitieve producten zonder verplichting (commerciële producten)	
Variabele kosten & Directe vaste kosten	Kosten die vermeden zullen worden als het gehele volume van de specifieke dienst niet langer verwerkt wordt door De Post. Deze kosten kunnen geïdentificeerd worden voor elke groep van producten (ongeadresseerde post, commerciële zendingen, ...) binnen de gereuleerde zone (gereserveerd, universeel, niet gereserveerd, publiek, commercieel)
Network Service Family gemeenschappelijke vaste kosten	Kosten die vermeden zullen worden als het gehele volume van de specifieke Service Family niet langer verwerkt wordt door De Post. Deze kosten kunnen geïdentificeerd worden voor elke gereuleerde zone of 'service family' (alle zones met verplichtingen vs. 'commerciële zone') Drivers: De gemeenschappelijke kosten van verplichte diensten worden volledig toegewezen aan de Service Family waarvoor de verplichtingen gelden. Gemeenschappelijke commerciële kosten worden volledig toegewezen aan de commerciële Service Family.
Toewijsbare gemeenschappelijke vaste netwerkkosten	Middelen die gedeeld worden door zowel producten met een verplicht als met een commercieel karakter en die niet volumegevoelig zijn op korte termijn. Niettemin, het elimineren van de commerciële producten zou op lange leiden tot kostenreducties Drivers: Wanneer men de verdeling van de kosten bepaalt volgens de hierboven beschreven regels, dan moeten kosten veroorzaakt door de verplichting toegewezen worden aan de specifieke dienst die onderworpen is aan de verplichting. Met andere woorden, gemeenschappelijke kosten die zowel een obligatoir als commercieel karakter hebben worden volledig toegewezen aan de producten met obligatoir karakter.
Toewijsbare gemeenschappelijke vaste niet-netwerk kosten	Deze kostenlaag betreft operationele kosten die niet gerelateerd zijn met het netwerk en tot op heden niet kunnen worden toegewezen. Voorbeelden zijn: 'Corporate Units costs' (HR, Finance) en een deel van de BU kosten. Deze kosten houden ook servicekosten in van de niet-operationele eenheden (ICT, Facility Management, Aankoop, Onderhoud) Drivers: Deze overhead kosten worden gealloceerd op de operationele activiteiten in functie van de kost van deze activiteiten ("% cost driver)
Niet-toewijsbare gemeenschappelijke vaste niet-netwerk kosten (Global Sustaining)	Deze gemeenschappelijke kosten zijn gerelateerd aan het management van De Post en andere niet operationele kosten (Audit, Legal). Deze hebben geen banden met de operationele en niet-operationele activiteiten. Deze kosten kunnen voorlopig nog niet toegewezen worden. Drivers: Deze overhead kosten worden gealloceerd op de operationele activiteiten in functie van de kost van deze activiteiten ("% cost driver)

Kostencategorieën van De Post NV

Tabel 1 : Kostencategorieën van De Post NV, Bron : Introduction to USO Burden Definition, De Post, 18/11/2008

- Belangrijk hierbij is dat men bij de bovenvermelde opdeling van de kosten de definitie van variabel en vast niet specificiert, noch de tijdsperiode waarin men deze kosten beschouwt. (Op lange termijn worden immers de meeste kosten variabel) Ook is het onderscheid tussen de verscheidene kostencategorieën niet altijd even duidelijk.

3.2 Bepaling van de kosten

Alvorens over te gaan tot een evaluatie van de bovenvermelde opdeling & allocatieprincipes, herhalen we even de verplichtingen die voortvloeien uit de universele dienst die men in acht dient te nemen bij de bepaling van de van toepassing zijnde kosten:

- In het KB van 11/01/2006 werden hiervoor, overeenkomstig de wet van 21 maart 1991, de volgende – zowel nationale als grensoverschrijdende – verrichtingen opgenomen :
 - Het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postzendingen tot 2 kg;
 - Het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postpakketten tot 10 kg;
 - De distributie van postpakketten ontvangen uit andere lidstaten tot 20 kg.
 - De diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met een aangegeven waarde.

Met daarbij volgende operationele vereisten:

- Alle gemeenten moeten voorzien zijn van een toegangspunt voor de afgifte van postzendingen;
- Er moet tenminste 5 keer per week een ophaling en een verzending van de postzendingen worden gewaarborgd;
- De distributie moet alle woningen in het koninkrijk bestrijken;
- Gebruikers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden, moeten een identieke dienstverlening genieten. De diensten moeten beschikbaar zijn zonder discriminatie, met name op grond van politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging;
- De diensten mogen niet worden onderbroken, behalve in geval van overmacht;
- De dienst evolueert overeenkomstig de technische, economische en sociale ontwikkeling en de behoeften van de gebruikers;

De daarbij gehanteerde tariefprincipes zijn: (Wet van 21/03/1991 tot toepassing van Titel IV en aangepast door 2002/39/EG)

- 1° De prijzen moeten betaalbaar zijn en van die aard dat alle gebruikers toegang hebben tot de aangeboden diensten;
- 2° De tarieven moeten op de kosten van de universele dienst gebaseerd zijn;
- 3° De tarieven moeten transparant en niet-discriminerend zijn;
- 4° De tarieven zijn identiek over het gehele grondgebied van het Rijk, ongeacht de plaats van ophaling en distributie;

- 5° De speciale tarieven voor het bedrijfsleven of tussenpersonen houden rekening met de vermeden kosten in vergelijking met de standaarddienst;
- 6° De subsidiëring van universele diensten buiten het voorbehouden gebied met inkomsten uit diensten die deel uitmaken van het voorbehouden gebied, is verboden, behalve indien wordt aangetoond dat zulks volstrekt noodzakelijk is;
- 7° De tarifaire perequatie blijft gehandhaafd;
- 8° De jaarlijkse schommeling van het gezondheidsindexcijfer is de maximumverhoging die gemiddeld mag worden toegepast op alle diensten van het pakket. De wegingen in de formule bieden de flexibiliteit waardoor sommige diensten meer kunnen worden verhoogd indien andere in mindere mate worden verhoogd, zolang het gemiddelde gerespecteerd wordt (Art. 31 van het KB van 11/01/06 tot toepassing van Titel IV).

3.3 Kostprijsberekeningmethode : Fully Distributed Cost (FDC) vs incrementele kostprijs

- Zoals reeds vermeld stelt De Post NV in het model het gebruik van incrementele kostprijzen voor als aanvulling op de reeds bestaande FDC & ABC principes.
- FDC en incrementele kostprijsberekening zijn evenwel in essentie verschillende methodes. FDC verdeelt in tegenstelling tot incrementele kostprijsberekening ook de “common” of gemeenschappelijke kosten over de verschillende producten of diensten, terwijl de incrementele methode enkel de meerkost t.o.v. een ander product(groep) of dienst berekent. De incrementele kost geeft dus in essentie niet de totale kost (fully distributed cost) weer.
- Bij het berekenen van de incrementele kost is de rangorde van essentieel belang, d.w.z. wat is de primaire dienst die men als basis neemt om de incrementele meerkost te bepalen. Indien men de UD als basis neemt, gaat het overgrote deel van de kosten hieraan toegewezen worden en gaan de commerciële activiteiten enkel de incrementele additionele kost toegewezen krijgen.
- De Post opteert momenteel om de Universele Dienst als basis (primaire dienst) te nemen voor het berekenen van de incrementele kost, zodat in het voorbeeld zoals geïllustreerd door De Post het overgrote deel van de gemeenschappelijke kosten worden toegewezen aan de

universele dienst. Deze nieuwe methode leidt tot een aanzienlijke meerkost die ten laste komt van de universele dienst.

- Zoals reeds gesteld bij het juridische luik, dient men ons inziens een onderscheid te maken tussen de methode voor de berekening van de kost van de diverse producten en diensten en deze voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst. Deze laatste dient nl. bepaald te worden als het verschil in nettokost tussen een aangewezen aanbieder van de universele dienst en diezelfde aanbieder zonder universele dienstverplichtingen. Hierop zullen we meer uitgebreid terugkomen in een volgende paragraaf.
- Wanneer men de incrementele methode echter gebruikt om de gemeenschappelijke kosten te verdelen tussen de USO & commerciële diensten, lijkt men, zoals reeds gemeld in voorgaand hoofdstuk, niet helemaal conform te zijn met artikel 14 van de Europese richtlijn 97/67/EG zoals aangepast door 2008/6/EG.
- Dit wil evenwel niet zeggen dat de nieuwe non-equiproportionele verdeling, zoals voorgesteld door De Post, in essentie foutief is. Indien de kost direct allocerbaar is aan en enkel van toepassing voor de universele dienst, dient men deze ook toe te wijzen aan de universele dienst. Zodoende dient deze kost niet binnen de kostencategorie “gemeenschappelijke kosten” opgenomen te worden, maar wel bij de directe vaste kosten. Wanneer de kost echter gemeenschappelijk is voor zowel commerciële als USO-producten dient de gemeenschappelijke kost, conform de wetgeving, evenwel verdeeld te worden op basis van één van de technieken die uitééngezet zullen worden in volgende paragraaf. Een meer nauwkeurige opdeling van de van toepassing zijnde kosten, blijkt in deze situatie evenwel noodzakelijk. De Post dient in dit opzicht op basis van objectief verifieerbare informatie aan te tonen dat de specifieke kost enkel van toepassing is voor het uitvoeren van de universele dienstverplichtingen.

3.4 Behandeling (verdeling) gemeenschappelijke of “common” costs

Vaak hoort men de argumentatie dat gemeenschappelijke kosten niet kunnen verdeeld worden en eventuele verdelingen steeds een vertekening van de realiteit zijn. Indien deze verdelingen geen oorzakelijk verband vertonen met de kost in kwestie is dit ook zo. Desalniettemin dient men, conform het huidige wetgevend kader, voor het bepalen van de totale kostprijs van een product of dienst deze gemeenschappelijke kosten toch op één of andere manier te alloceren. Bovendien stelt de CERP in haar aanbevelingen omtrent cost accounting best practices dat het

verdelingsmechanisme de principes van causaliteit, objectiviteit, consistentie en transparantie dient te respecteren en de niet-toewijsbare gemeenschappelijke kosten tot een minimum dienen beperkt te worden. In de postsector bedragen deze kosten doorgaans 5-10 % van de totale kosten. Deze kosten dienen verdeeld te worden op basis van een algemene verdeelsleutel. Voor de effectieve verdeling van de gemeenschappelijke kosten bestaan er een aantal technieken:

- De meest gebruikte methode hiervoor is Activity Based Costing (ABC) waarbij de kosten toegerekend worden over de diensten op basis van verdeelsleutels die een causaal verband vertonen met de gemaakte kost. Het bepalen van het oorzakelijk verband is hierbij dus cruciaal.
- Indien er echter geen oorzakelijk verband kan gevonden worden, kunnen de kosten bv. equivalent verdeeld (EPMU methode) worden op basis van de reeds direct geïdentificeerde of gealloceerde kosten aan de respectievelijke diensten². Dit is ook wat in de wet (artikel 14 van de eerste Europese postrichtlijn 97/67/EG zoals aangepast door de derde postrichtlijn 2008/6/EG) gespecificeerd wordt als aangewezen methode. Dit wordt tevens bevestigd door Robinson en McMurdie (2008).
- Ook kan bij het ontbreken van een oorzakelijk verband geopteerd worden voor de Ramsey methode. Deze benadering houdt rekening met de relatieve vraag- & prijselasticiteiten naar de diverse diensten¹. Voor de diensten die de kleine prijselasticiteit hebben, zal de impact op de geaggregeerde vraag bij een hogere prijs het kleinste zijn. De klant reageert immers gering op de wijzigingen in de prijs. Aan deze producten zal het grootste deel van de gemeenschappelijke kosten worden toegewezen. De diensten met een grote prijselasticiteit, en per definitie ook een hoge prijsgevoeligheid, zullen op hun beurt slechts een klein deel van de gemeenschappelijke kosten moeten dragen, waardoor hun prijs relatief laag kan gehouden worden. Op deze manier zullen de consumenten meer betalen voor producten waarvoor ze ook effectief meer willen betalen en vice versa.
- Een ander alternatief kan men terugvinden in de stand-alone methode die vertrekt van de individuele kost van elke dienst afzonderlijk om de verdeelbasis te bepalen. Deze methode heeft als belangrijkste nadeel dat de individuele kost vaak moeilijk beschikbaar is. Dit probleem doet zich overigens, al zij het dan in meer beperkte mate, ook voor bij de incrementele methode. Bovendien verwaarloost men bij deze benadering ook eventuele

² “Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service”, CTCon (2001)

schaalvoordelen en/of hoeveelheidskortingen (Hongren et al., p. 544).

- Bij het verdelen van de gemeenschappelijke vaste kosten stelt De Post momenteel dat het netwerk volledig afgestemd werd op de UD & PD verplichtingen, en dat deze daarom ook de gemeenschappelijke kosten dienen te dragen. De Post argumenteert verder dat de gemeenschappelijke vaste kosten enkel zullen verdwijnen bij het sluiten van De Post. Directe kosten gemaakt voor de commerciële producten worden effectief toegewezen aan de commerciële producten. Het gebruik van bepaalde netwerkinfrastructuur door niet-UD/PD producten is beperkt. Bovendien maakt men voor deze producten doorgaans gebruik van overtollige netwerkcapaciteit op dalmomenten, wat de volledige toewijzing van deze gemeenschappelijke vaste kosten aan de UD/PD-verplichtingen rechtvaardigt. Naast de reeds gemaakte opmerkingen bij de juridische analyse, merken wij hierbij tevens op dat bepaalde gemeenschappelijke kosten niet zullen verdwijnen wanneer men de UD/PD-verplichtingen zou stopzetten. Het voeren van een incrementele kostprijssredenering is zonder meer correct om te beslissen of men het product al dan niet wil aanbieden. Dit is evenwel niet de doelstelling die vooropgesteld wordt voor het bepalen van de nettokost. Hier dient men eerder te evalueren hoe kosten zullen wijzigen wanneer men niet langer de UD-verplichtingen dient uit te voeren (Robinson en McMurdie, 2008). Op lange termijn dient men eveneens ook dekking van de vaste kosten te voorzien, zodat deze ook boekhoudkundig meegenomen (en bijgevolg) verdeeld dienen te worden bij het bepalen van de correcte totale kost van de diverse productcategorieën.
- Hierbij herhalen we nogmaals dat de kost van de netwerkcapaciteit die specifiek voorzien dient te worden voor de UD/PD-verplichtingen, direct toegewezen mag worden aan deze laatste, wanneer men deze niet meer zou voorzien bij het niet langer uitvoeren van de universele dienstverplichtingen. Een meer nauwkeurige opdeling dringt zich hier evenwel op, zodat De Post op basis van objectief verifieerbare informatie de correctheid van haar redenering kan staven. Aangezien deze opdeling, evenals concreet cijfermateriaal, niet ontvangen werd, kunnen we hier ook geen verdere uitspraken over doen. Lecou & Roy (2008) merken eveneens op dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de kostenmethode voor het bepalen van minimum prijs voor het al dan niet aanbieden van het product of dienst en deze die als basis dient voor het berekenen van de totale kost van het product of dienst om terugbetaling te bekomen voor de onevenredige last. Ook Robinson

and McCurdie (2008) van Royal Mail merken op dat de ABC benadering perfect kan geïntegreerd worden met de incrementele berekeningsmethode voor het bepalen van de nettokost van de UD-verplichtingen, zoals we ook in volgende paragraaf zullen toelichten.

- Aangezien de verdeling van de kost voor de vergoeding van het kapitaal verdeeld wordt op basis van de reeds vooraf toegerekende kosten, treedt hier uiteraard in het licht van voorgaande analyse ook vertekening op³, hoewel sommige diensten wel degelijk meer of minder gebruik kunnen maken van de bestaande infrastructuur. In het nieuwe incrementele model stelt men bovendien dat de kapitaalkost volledig toegerekend dient te worden aan de USO & PSO verplichting, daar het netwerk hiervoor ontworpen is. De verdeling van de van toepassing zijnde kapitaalkost gebeurt op basis van de proportie van afschrijvingen die aan de USO en PSO kunnen worden toegewezen. Aan commerciële producten worden niet langer afschrijvingen van gemeenschappelijke vaste kosten toegerekend. Dit zou in de toekomst nadelig kunnen zijn bij het al dan niet langer aanbieden van bepaalde producten en/of diensten. Wij pleiten dan ook voor een meer objectieve allocatie van deze kosten in het belang van de diverse stakeholders, waaronder ook De Post.

Verder stelt De Post dat een vergoeding van ca. 10 % op het ter beschikking gestelde kapitaal redelijk is. Zij hebben zich voor deze berekening gebaseerd op benchmarkgegevens van de voornaamste concurrenten. Ter informatie vermelden we hierbij tevens dat de WACC gehanteerd door De Post de afgelopen jaren zich tussen 6 en 7 % situeerde, met een uitzondering van 9,7 % in 2007.

Ons inziens, en gelet ook op de door ons van De Post ontvangen benchmarking informatie, en andere publiek beschikbare informatie, is een vergoeding van 10 procent eerder aan de hoge kant. De laatste jaren merken we bij de diverse marktspelers uit de naburige landen ook een dalende trend. Wanneer bijvoorbeeld het jaar 2007 wordt onderzocht, en we nemen voor La Poste FR de gegevens over van 2006, dan komen we op een gemiddelde van 6 procent. Hierdoor dient de voorgestelde 10 procent als een absolute bovengrens te worden beschouwd. Samen met een eventuele aanpassing in de basis waarop deze vergoeding berekend wordt, kan men stellen dat de vergoeding voor het kapitaal aanzienlijk zou kunnen verminderen, en bijgevolg ook de te compenseren USO last.

³ rapport Van Dijk, p.65 -71 (2001)

3.5 Methode voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst

- Voor de berekening van de nettokost van de universele dienstverlening vertrekt De Post in haar huidige berekening van de verwachte omzet en kosten voor De Post NV volgens BGAAP regels. De opbrengsten zijn verbonden aan de verkoop van de producten en zijn eenvoudig in te delen volgens productklasse USO, PSO en commerciële producten. De kosten worden daarna verdeeld over de verschillende productencategorieën en dit volgens het hierboven besproken toewijzingsmechanisme. Het verschil tussen de omzet en de kosten, toegerekend aan de universele dienst resulteert in een EBIT voor de UD. Vervolgens wordt een kapitaalsvergoeding berekend die rekening houdt met een WACC van 10 procent. De toerekening van het kapitaal aan de verschillende productklassen, gebeurt, zoals hierboven besproken op basis van de kosten die zijn aangerekend aan de UD. Het uiteindelijke resultaat dat voor de USO categorie wordt bekomen, wordt door De Post omschreven als de nettokost van de universele dienstverlening. Dit bedrag zou door de Belgische staat worden vergoed.
- Daar waar de FDC-methode aangewezen is voor het berekenen van de totale kost van de verschillende producten & diensten van De Post NV, kan een incrementele kostenbenadering toegepast worden voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst. Men dient hierbij evenwel, conform de van toepassing zijnde wetgeving, een incrementele kostenanalyse te voeren t.o.v. een aangewezen aanbieder zonder universele dienstverplichtingen en niet t.o.v. het huidige gamma aan commerciële producten, zoals vandaag de dag door De Post gedaan wordt. De incrementele analyse mag bij een strikte toepassing van de richtlijn bovendien ook niet gevoerd worden t.o.v. een andere aanbieder van louter commerciële diensten, wat een niet onbelangrijke nuance is. De richtlijn stelt immers dat een vergelijking dient gemaakt te worden tussen een aanbieder van postdiensten onderhevig aan de UD en dezelfde speler die niet aan deze verplichtingen dient te voldoen.
- Lecou & Roy (p. 323) wijzen in dit verband op de nood aan en het bouwen van een referentiescenario: “In order to neutralise the externalities generated by the exercise of the SGEI on the commercial activities, La Poste has had to conduct an analysis in term of net avoided cost. Such an analysis relies on the building of a reference scenario for which the

operator is released from his public service obligation. In the case of the accessibility mission, it has therefore been necessary to identify the network that would be set up by La Poste if it were free to close the offices it wished to. This example will therefore also have allowed us to show that economic analysis is indispensable to the construction of the postal operators' analytical accounting.”

- Dit betekent dat het huidige wettelijk model om de nettokost van de universele dienstverplichtingen te berekenen niet langer volstaat, zoals ook aangegeven wordt in de voorlopige conclusies van Wik-consulting (11/09/2008).
- In onderstaande tabel geven we nogmaals een overzicht van de meest courante kostprijsberekenningsmethoden voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst, inclusief hun belangrijkste voor- & nadelen :

Methodologie	Voordelen	Nadelen
FDC (Fully Distributed Cost)	<ul style="list-style-type: none"> • Wijdverspreid en veel gebruikt • Eenvoudig • Overeenstemming met boekhouding • Maakt gebruik van beschikbare data • Momentopname van de reële situatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico op gebruik kostendrijvers en willekeurige distributieschalen • Inefficiëntiekost wordt mee opgenomen. • Eenheidskost onder FDC kan misleidend zijn voor relevante kostenbeslissingen want de toegewezen kosten verdwijnen niet
NAC (Net Avoided Cost)	<ul style="list-style-type: none"> • Neemt alleen de kosten in rekening die werkelijk vermeden werden op lange termijn en wanneer men niet langer de universele dienst voorziet. • Striktere kostallocatie dan FDC • Betere segmentering in routes dan in producten • Moedigt operator aan om efficiënte technologieën te adopteren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit • Moeilijkheden voor dataverzameling • Vaste kosten niet altijd gedekt • Data allocatieniveau niet neutraal • Statistische analyse
LRIC (Long Run Incremental Cost)	<ul style="list-style-type: none"> • Goede indicator voor kruissubsidiëring • Eliminatie van kosten m.b.t. inefficiëntie • Striktere kostallocatie dan FDC • Weerspiegelt de situatie in een netwerkgebaseerde sectoren het meest nauwkeurig • Niet alle diensten die gebruik maken van een netwerk kunnen aangerekend worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit, moeilijk om kost te meten • Gebrek aan beschikbare data • Moeilijke overeenstemming met de boekhouding • Groot aantal hypothesen • Statische analyse
EP (Entry Pricing)	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie van de impact van de liberalisering (grootte van de voorbehouden sector) van een efficiënte operator. • Striktere kostallocatie dan FDC • Betere segmentering in routes dan in producten • Dynamische analyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit, moeilijk om kost te meten • Gebrek aan beschikbare data • Groot aantal hypothesen • Data allocatieniveau niet neutraal

Tabel 2: courante kostprijsberekenningsmethoden

Bron : BIPT, Review: *Elaboration of a cost model to calculate the cost of the universal service for the designated universal service provider (2003)*

Naast de bovenvermelde methodes, kan men zich eveneens baseren op de “Profitability Costing” methode zoals uitwerkt door Panzear (2000). Deze theoretische basis werd uitgewerkt in de “commerciële benadering” methode om de nettokost van de universele dienstverplichting te berekenen (Copenhagen Economics, p. 25). De methode bestaat uit 4 stappen:

1. Wat zou Post Danmark optimaal aanbieden indien ze de USO verplichtingen niet zouden dienen na te leven? Om de werkelijke beperkingen van de UD-verplichting te identificeren werden een vijftal vragen ontwikkeld.

5 vragen voor de identificatie van reële beperkingen veroorzaakt door de USO	
Indicator	Interpretatie
1. Biedt de Deense Post meer producten en diensten aan dan opgelegd door de USO?	Als de Deense Post meer levert dan opgelegd wordt, dan is deze verplichting niet restrictief.
2. Biedt de concurrentie meer producten en diensten aan dan opgelegd aan de Deense Post door de USO?	Als de concurrentie meer levert dan opgelegd aan de Deense Post door de USO, dan kan deze verplichting amper restrictief genoemd worden. De markt zal de universele dienst gratis verzorgen.
3. Bieden operatoren in het buitenland meer producten en diensten aan dan opgelegd aan de Deense Post n.a.v. de USO, hoewel hun eigen USO-verplichtingen lager liggen?	Als operatoren met lagere verplichtingen vrijwillig een dienst aanbieden, dan kan deze verplichting amper bestempeld worden als een last voor de Deense Post.
4. Met welke beperkingen zou de Deense Post in elk geval te maken hebben als dominante speler onder de Deense concurrentiewetgeving?	De Deense Post zal waarschijnlijk bestempeld worden als dominant onder de Deense concurrentiewetgeving, wat betekent dat alleen de USO-verplichtingen die niet zijn opgenomen in deze wetgeving opgenomen moeten worden.
5. Wat zijn de voor- en nadelen van het leveren van de dienst?	Geeft een kwantitatieve analyse van de voor-en Nadelen van vrijwillig USO diensten aan te bieden

Source: What is the cost of post Danmark's Universal Service Obligation, Copenhagen Economics

Tabel 3: Identificatie beperkingen veroorzaakt door USO

2. Vervolgens worden de mogelijke besparingen voor Post Danmark bij het niet langer uitvoeren van de UD-verplichtingen berekend gebaseerd op de effectieve verschillen die de UD-verplichtingen met zich meebrengen (*100 % geografische dekking, dagelijkse postbedeling, ...*).
3. Vervolgens worden de mogelijke directe en indirecte verliezen door het niet langer uitvoeren van de UD-verplichtingen in berekend.

4. Tenslotte worden de mogelijke besparingen en mogelijke verliezen opgeteld om de nettokost van de UD-verplichting te identificeren.

Naast het bepalen van de incrementele kosten van de universele dienst, dient men uiteraard ook rekening te houden met de incrementele opbrengsten die voortvloeien uit de universele dienstverplichtingen. We denken hierbij zowel aan materiële opbrengsten zoals de verkoop van postzegels als immateriële voordelen zoals de rode brievenbussen, het imago (hoewel dit zeer moeilijk te kwantificeren is), ... Belangrijk hierbij is wel dat niet alle opbrengsten uit commerciële producten incrementele opbrengsten zijn die voortvloeien uit de universele dienstverplichtingen.

- De Post, evenals een aantal buitenlandse operatoren, argumenteren dat voorgaande analyse een totaal ander business model vereist en bijgevolg zeer moeilijk uit te voeren is. Wij erkennen zonder meer de moeilijkheidsgraad van dergelijke analyse, maar wijzen in dit opzicht ook op de complexiteit van het huidige Premo-model. Alternatief zou men de incrementele kostenbenadering kunnen voeren t.o.v. een zuivere aanbieder van commerciële producten, waarbij men dan de primaire partij voor het berekenen van de incrementele kosten dient te bepalen. Wij merken hierbij evenwel op dat deze benadering evenwel niet volledig conform is met een strikte interpretatie van de richtlijn en bovendien minder voordelig kan uitvallen voor De Post.
- Indien er twijfel zou bestaan omtrent het aanduiden van de primaire partij voor het berekenen van de incrementele kosten kan men eventueel een mogelijk alternatief vinden in de “Shapley-value”methode, waarbij het gemiddelde van de kosten toegewezen wordt aan elke dienst die eerst als primair en nadien als incrementeel beschouwd werd (Hongren, p. 545). Stel bijvoorbeeld dat een bedrijf 2 diensten aanbiedt, met een totale kost van 1.500 €. In een eerste stap wordt dienst A als primaire dienst naar voor geschoven, wat leidt tot een kostenverdeling van 1.200 € voor dienst A en 300 € voor dienst B. Stap twee bestaat erin om nu dienst B als primaire dienst te beschouwen, met kosten gealloceerd aan dienst A en B ten bedrage van respectievelijk 700 € en 800 €. De Shapley-value methode neemt voor elke dienst het gemiddelde van de kosten, wat uiteindelijk een kostenverdeling oplevert voor dienst A van 950 € en voor dienst B van 550 €.

Aangezien men de evolutie van de nettokost dient te evalueren bij het openen van de markt, dient de invloed hiervan op de aangeboden producten & diensten en hun respectievelijke marge onderzocht te worden. Hiervoor ontwikkelde De Post het Premo model, dat in een volgend hoofdstuk meer uitgebreid zal besproken worden.

3.6 Samenvattende conclusie omtrent de boekhoudkundige relevantie van het nieuwe model voorgesteld door De Post

Zoals uitvoerig besproken in paragraaf 3.3 zijn de Fully Distributed Cost (FDC) methode en de incrementele methode in essentie verschillend. We kunnen dan ook stellen dat de nieuwe methode, niet kan beschouwd worden als Fully Distributed Cost. We merken hierbij evenwel op dat dit in het kader van nieuwe Europese Richtlijn ook niet langer een absolute verplichting is.

De Activity Based Costing principes bepalen dat kosten dienen verdeeld te worden op basis van een oorzakelijk verband. Wanneer De Post stelt dat gemeenschappelijke kosten volledig toegewezen worden aan een bepaalde productcategorie, m.n. de universele dienst, dan moet De Post aldus dit verband kunnen aantonen, wil men niet in strijd zijn met de ABC principes. De Post haalt hiervoor twee grote redenen aan. Ten eerste stelt ze dat, zoals reeds eerder in dit rapport aangehaald, een groot deel van haar inkomsten uit de universele dienstverplichting haalt. Dit kan enigszins genuanceerd worden, daar de verwachte omzet in 2013 voor de UD en PD, ongeveer drie kwart van de totale omzet zal uitmaken. Dit betekent dat de commerciële producten nog steeds een significant deel van de verwachte omzet vertegenwoordigen. Als tweede argument wijst De Post erop dat haar netwerk in de eerste plaats is ontwikkeld om te voldoen aan de universele en publieke dienstverplichting, welke ze als haar core business beschouwt. De commerciële producten daarentegen behoren volgens De Post niet tot haar core business.

We merken hierbij evenwel op dat het volledig toewijzen van een bepaalde kost aan de universele dienst wel mogelijk is, conform de ABC principes, maar deze kost dient dan beschouwd te worden als ‘direct’ in plaats van ‘gemeenschappelijk’. De Post dient bijgevolg een meer nauwkeurige opdeling van de kosten en kostencategorieën te maken, waarbij ze dient aan te tonen dat de desbetreffende kost nul wordt bij het niet langer aanbieden van het product of dienst.

Daarenboven zal bij een effectieve herverdeling van de gemeenschappelijke vaste kosten over de verschillende productcategorieën, ook de allocatie van de kapitaalkost wijzigen. De vergoeding voor het kapitaal wordt immers toegewezen op basis van de afschrijvingen die verbonden zijn aan deze gemeenschappelijke vaste kosten.

Voor het bepalen van de nettokost van de universele dienst kan een incrementele kostenbenadering wel degelijk toegepast worden. Men dient hierbij evenwel, conform de van toepassing zijnde wetgeving, een incrementele kostenanalyse te voeren t.o.v. dezelfde postoperator zonder universele dienstverplichtingen en niet t.o.v. het huidige gamma aan commerciële producten, zoals vandaag de dag door De Post gedaan wordt. De incrementele analyse mag bovendien ook niet gevoerd worden t.o.v. een andere aanbieder van louter commerciële diensten, wat een niet onbelangrijke nuance is. Dit betekent dat het huidige model om de nettokost van de universele dienstverplichtingen te berekenen niet langer volstaat, zoals ook aangegeven wordt in de voorlopige conclusies van Wik-consulting (11/09/2008).

Wij erkennen zonder meer de moeilijkheidsgraad van dergelijke analyse, maar wijzen in dit opzicht ook op graad van detail die De Post heeft kunnen ontwikkelen binnen het huidige Premo-model. Alternatief zou men de incrementele kostenbenadering kunnen voeren t.o.v. een zuivere aanbieder van commerciële producten, waarbij men dan de primaire partij voor het berekenen van de incrementele kosten dient te bepalen. Wanneer dit niet eenvoudig blijkt te zijn, kan de Shapley-value methode mogelijkerwijze uitkomst bieden.

4 Premo analyse

In dit hoofdstuk het door De Post voorgestelde Premo model doorgelicht. Zowel de economische relevantie als de concrete invulling van de parameters zal onderzocht worden. Daarnaast zullen de becijferde vooruitzichten met betrekking tot de berekening van de nettokost van de universele dienst voor de jaren 2009 – 2013 geëvalueerd worden. Tot slot zal een oordeel gegeven worden over de door De Post vooropgestelde compensatie voor de universele dienstverplichting.

4.1 Inleiding

De Europese Commissie streeft naar de liberalisering van de postsector met het behoud van de universele dienst binnen een open markt. De inwerkingtreding van het wetgevend kader hieromtrent is gepland voor 1 januari 2011 en zal als voornaamste praktische gevolg hebben dat de historische monopolies op brievenpost van de postoperatoren verder worden afgeschaft.

In dit deel zal een doorlichting uitgevoerd worden van het model dat voorgesteld wordt voor het formuleren van een prognose met betrekking tot de toekomst van De Belgische Post. Daarnaast zal dit deel een bespreking en een analyse omvatten van de berekening van de nettokost van de universele dienstverplichting door De Post voor de jaren 2009-2013.

4.2 Algemene inleiding tot de parameters voor het model

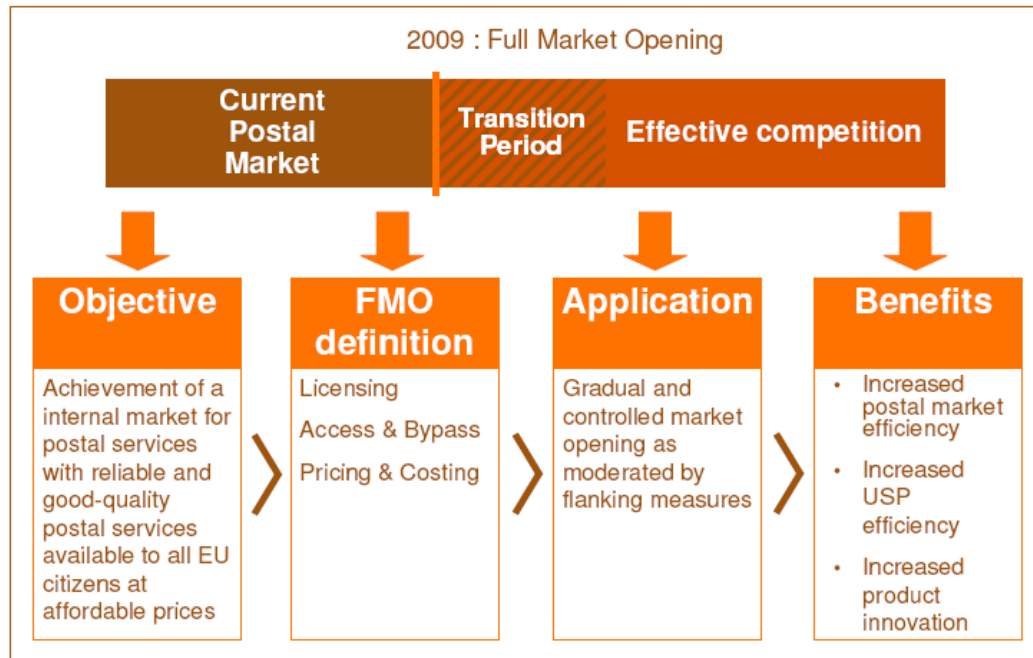
Voor onderstaande analyse werden, naast de binnen KPMG Advisory beschikbare bronnen en kennis, volgende documenten geraadpleegd:

- Antwoorden van De Post opgeleverd in verschillende batches over de periode 26/11/2008 – 23/01/2009
- USO Net Cost Forecast Calculation Methodology, 2008, De Post
- Introduction to USO Burdon Definition, 2008, presentation to BIPT & KPMG
- Regulatory & Competition New Accounting Framework, 2008, Presentation to the BIPT
- Robinson A., 2006, A Review of Price Elasticity Models for Postal Products

- Visco Comandini V. et.al., 2008, Postal Price Elasticities and Intermedia Competition – A Multisided Market Approach, 16th Conference on Postal and Delivery Economics
- Deduytsche L. & N. Medina Rutgers, 2008, Strategic and Business of European Postal Competitive Operators
- Van der Lijn N. et.al., 2008, Main developments in the postal sector (2006-2008) - (Ecorys)
- The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009, 2006, PricewaterhouseCoopers

4.2.1 Impact van de opening van de markt op de universele dienstverlening

De impact van de opening van de postale markt voor de concurrentie is afhankelijk van verschillende factoren die betrekking hebben op zowel de markt en haar regulering als de huidige aanbieder van de universele dienstverlening. Om de voordelen van de liberalisering zo goed mogelijk te vatten, zonder een te groot effect bij de huidige universele dienstverlener teweeg te brengen, wordt vaak geopteerd voor een gefaseerde implementatie van de vrijmaking. Onderstaand schema geeft de mogelijke verschillende fasen van dergelijk implementatieproces weer.

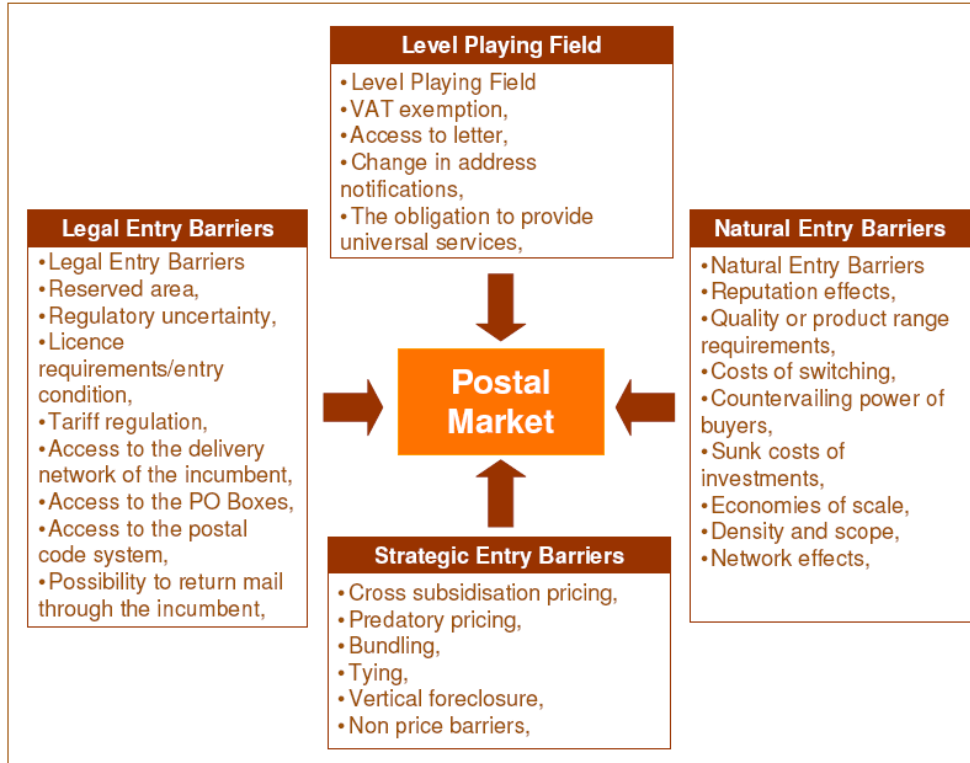


Figuur 3: Stappenplan vrijmarking postmarkt

Bron: PWC, The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)

Vooraf aan de vrijmaking dienen de objectieven vastgelegd te worden en moet er een kader gecreëerd worden waarbinnen de competitie zal spelen. Tegelijk zal bepaald worden welke overgangsfases er dienen gerespecteerd te worden. Dit kader kan verschillende domeinen dekken zoals sociale overeenkomsten, prijszetting, voorwaarden met betrekking tot dienstverlening, toegang tot de markt, enz. In een volgende fase wordt de markt dan gradueel vrijgemaakt voor nieuwe spelers, waarbij flankerende maatregelen de huidige universele dienstverlener moeten toelaten zich aan te passen aan de nieuwe omgeving. Eens de overgangsfases voorbij zijn, komt de markt terecht in het regelgevende kader dat bij het begin van het proces voorop was gesteld.

Langs de ene kant zijn er steeds een aantal drempels te onderscheiden die een toetreding tot de markt moeilijk of zelfs onmogelijk maken. Zo kan de wet zeer stringente voorwaarden koppelen aan het afleveren van een licentie waardoor de potentiële concurrent zijn voordeel ten opzichte van de UD aanbieder ziet teniet gedaan worden. De belangrijkste voorwaarden die door De Post naar voor worden geschoven zijn de creatie van een ‘Social Level Playing Field’, een verplichte nationale geografische dekking en de gelijkstelling van de frequentie. De Belgische regering heeft bij de ontwikkeling van het kader voor de concurrentie op de postmarkt duidelijk rekening gehouden met de voorstellen van De Post, zoals verder in de tekst gedetailleerd zal beschreven worden. Onderstaande figuur geeft een overzicht van mogelijke drempels voor de toetreding van nieuwe spelers.

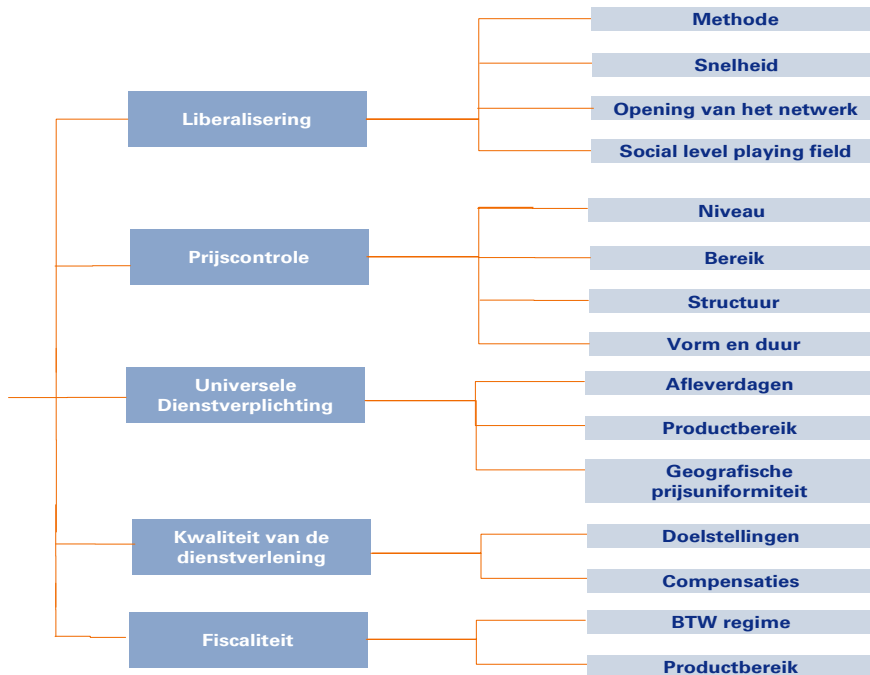


Figuur 4: Obstakels bij intrede in de markt

Bron: PWC, *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)*

De Post tracht zo een groot deel van de aangehaalde drempels op te nemen in de regelgevende dimensies van het Premo model.

De vier grote regelgevende dimensies (liberalisering, prijscontrole, USO en kwaliteit van de aangeboden diensten) vormen een eerste input van het model en worden aangevuld met een vijfde dimensie die zich concentreert op een aantal fiscale aspecten. Deze dimensies worden verder opgedeeld in meer concrete subcategorieën, zoals weergegeven in de volgende figuur.



*Figuur 5: Grote regelgevende dimensies en subcategorieën
 Bron: De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)*

In wat volgt gaan we dieper in op elke regelgevende dimensie van het model en kijken we hoe de geïdentificeerde drempels zijn opgenomen.

4.2.1.1 Liberalisering

Een eerste vraag die kan gesteld worden heeft betrekking op de manier waarop potentiële nieuwe spelers op de markt kunnen toetreden. Zal een specifieke aanvraag moeten ingediend worden voor het behalen van een licentie? Dient er voldaan te worden aan bepaalde voorwaarden voor de toekenning van de licentie en zal het aantal licenties door de regulator worden beperkt? Deze punten komen aan bod in de subcategorie ‘Methode’.

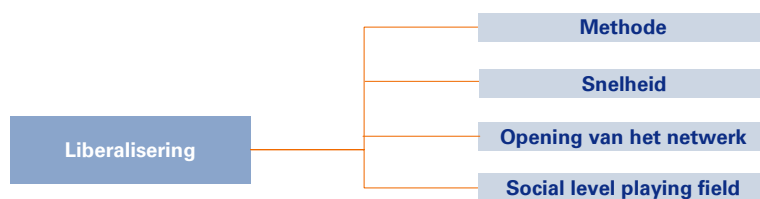
Een tweede subcategorie ‘Snelheid’ heeft enerzijds betrekking op het tijdstip waarin de concurrentie de Belgische Postmarkt zal betreden. Zo veronderstelt De Post dat nieuwe spelers de markt zullen betreden voor het reeds geliberaliseerde deel van de markt (>50 g), waarna ze hun activiteiten verder zullen uitbreiden. Tot nu toe werd de regelgevende onzekerheid met betrekking tot de vrijmaking van de postmarkt als een belangrijke drempel bestempeld voor een

toetreding van concurrentie voor De Post⁴. Met de publicatie van de Nota aan de Ministerraad is het mogelijk dat in de loop van 2009 een toetreding tot stand zal komen voor het reeds geliberaliseerde deel van de markt. Toch denken we dat het tweede semester van 2009 vrij vroeg is, gegeven dat de mogelijke concurrenten toch een bepaalde periode nodig hebben om zich voor te bereiden op een toetreding van de markt.

De mate waarin De Post haar netwerk zal openstellen voor een eventuele injectie door de concurrentie wordt behandeld in een derde subcategorie ‘Opening van het netwerk’. Hierin wordt vastgelegd dat de nieuwe spelers een behandeling kunnen genieten die gelijk is aan deze die De Post hanteert voor routeurs en haar grote klanten en dit in overeenstemming met de concurrentieregels en op een niet-discriminerende manier. De concurrenten zullen met andere woorden op bepaalde plaatsen in het netwerk van De Post hun producten kunnen injecteren en dit tegen vastgestelde prijzen. De Post stelt correct dat dit de concurrenten een groot comparatief voordeel geeft.

Een laatste subcategorie onder de liberalisering is een ‘Social Level Playing Field’. Dit veronderstelt de ontwikkeling van een sociaal kader waarbij er bepaalde voorwaarden gesteld worden aan de tewerkstelling van arbeidskrachten door de nieuwe marktspelers. Dit kan gaan van een verbod op het inzetten van zelfstandigen voor bepaalde taken, het instellen van een minimumloon of een classificatie van personeel onder een bepaalde CAO. De Belgische regering heeft in december 2008 de krijtlijnen van dit ‘Social Level Playing Field’ uitgestippeld. Deze zullen verder in de tekst aan bod komen.

Onderstaande figuur geeft de verschillende subcategorieën weer voor de liberalisering.



Figuur 6: Subcategorieën dimensie Liberalisering
 Bron: De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

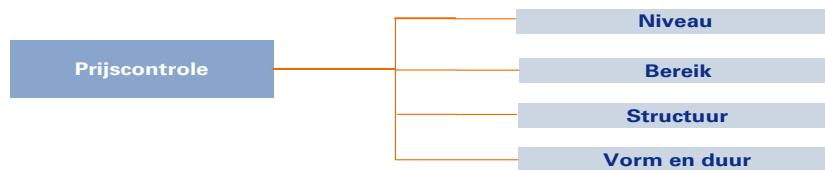
⁴: The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009 – Country sheet summaries (2006)

4.2.1.2 Prijscontrole

Een tweede regelgevende dimensie betreft de controle die de regulator zal uitoefenen op de prijs van de producten.

De eerste subcategorie betreft het ‘Niveau van prijscontrole’, welke de hoogte van de controle vaststelt. Het ‘bereik van de prijscontrole’ vormt een tweede subcategorie en bepaalt op welke producten er prijscontrole van kracht zal zijn. De vraag is hier of alle producten onderworpen zullen worden aan een controle dan wel dat deze beperkt zal blijven tot specifieke productgroepen of –families. Een derde subcategorie ‘Structuur van de prijscontrole’ concentreert zich op de mechanismen en berekeningsmethodes die zullen gebruikt worden om bijvoorbeeld de toegelaten omzet of marge te bepalen. Daarnaast wordt hier vastgelegd welke vrijheden De Post heeft om haar tarieven flexibel aan te passen en eventueel te differentiëren op basis van het klantenprofiel of de geografische zone. Wat betreft deze flexibiliteit is De Post op dit moment sterk gebonden door het vigerende wettelijke kader en de huidige beheersovereenkomst. Deze beperking zal verder in de tekst nog uitgebreid behandeld worden. Tot slot wordt ook de subcategorie ‘Vorm en duur’ opgenomen waarbij aandacht wordt geschonken aan de manier waarop de regulator de prijscontrole concreet zal uitvoeren, zoals het vastleggen van maximum of minimumprijzen, een plafond op de winstgevendheid, enz. Daarnaast wordt in deze subcategorie bepaald over welke tijdsspanne de prijscontrole geldt. In dit kader besliste de regering om nieuwe marktspelers de vrijheid te geven om een gedifferentieerde prijszetting te hanteren naar bepaalde klanten toe, maar waarbij een uniforme prijs moet aangeboden worden voor het volledige dekkinggebied.

Onderstaande figuur geeft de verschillende subcategorieën weer voor de prijscontrole.



Figuur 7: Subcategorieën dimensie Prijscontrole
 Bron: De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)

4.2.1.3 Universele dienstverplichting

Deze dimensie brengt de voornaamste verplichtingen die voortvloeien uit de universele dienstverlening in kaart. De ‘Frequentie van de postbezorging’ vormt hierbij een eerste

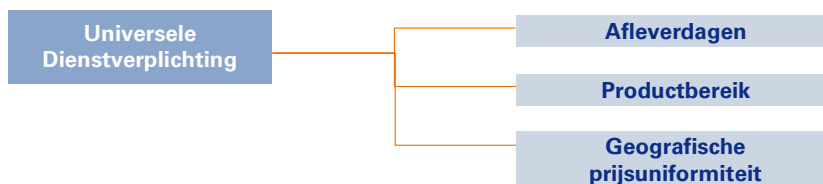
subcategorie en bepaalt hoe vaak de dienstverlener post dient rond te brengen. De Post dient als gevolg van de universele dienstverplichting een frequentie van vijf dagen per week, in tegenstelling tot zijn concurrenten die verplicht worden door de recente beslissingen van de regering om slechts twee maal per week post te bezorgen⁵.

Een tweede subcategorie betreft de ‘Geografische dekking’, waarmee geduid wordt op de mate waarin een marktspeler een distributienetwerk dient uit te bouwen op het Belgische grondgebied. In tegenstelling tot De Post, die moet voorzien in een volledige dekking van het grondgebied, worden nieuwe marktspelers op basis van de regeringsbeslissingen slechts verplicht om binnen een termijn van 5 jaar een dekkingsgraad te garanderen van 80% van het grondgebied.

Daarnaast wordt binnen een derde subcategorie ‘Productdekking’ nagegaan welke producten juist onder de universele dienstverplichting vallen. Deze zijn voor De Post wettelijk vastgelegd bij wet, zoals vermeld onder deel 3.2 van dit rapport.

Tot slot legt de universele dienstverplichting een geografische prijsuniformiteit op aan De Post. Deze verplichting wordt, zoals reeds hoger vermeld, doorgetrokken naar eventuele nieuwkomers op de markt. Concreet betekent dit dat een postaanbieder eenzelfde prijs moet vragen aan een klant voor een verzending naar een agrarisch en een verstedelijkt gebied. Een recente studie in opdracht voor de Deense Kamer van Koophandel⁶ stelt echter dat zelfs zonder deze verplichting, een postoperator geen geografische prijsdifferentiatie zou doorvoeren. Dit zou namelijk voor een grote verwarring zorgen bij de klanten, hetgeen een negatieve invloed zou hebben op het gedrag van de klant.

Onderstaande figuur geeft de verschillende subcategorieën weer voor de universele dienstverlening.



Figuur 8: Subcategorieën Universele Dienstverplichting
 Bron: De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG Advisory (18/11/2008)

⁵ : De Standaard, De Tijd (10 december 2008)

⁶ “What’s the cost of Post Denmark’s Universal Service Obligation?”, Copenhagen Economics (2008)

4.2.1.4 Kwaliteit van de aangeboden diensten

Deze dimensie voorziet in het vastleggen van het kwaliteitsniveau van de dienstverlening, onder andere in termen van operationele doelstellingen. Ook eventuele vergoedingen worden in deze dimensie vastgelegd. De invulling van deze parameter is echter niet aangeleverd door De Post.

4.2.1.5 Fiscale dimensie

Op dit moment geniet De Post krachtens de 6^e BTW richtlijn van een BTW vrijstelling op een groot deel van haar producten. Deze vrijstelling zou bij de vrijmaking van de postmarkt De Post in staat stellen zich beter te positioneren ten opzichte van de concurrentie. Onder impuls van Europese regelgeving vervalt mogelijkerwijze deze vrijstelling voor een aantal producten in 2011, waarna De Post op deze BTW zal heffen van 21%. Dit zal zonder twijfel negatieve gevolgen hebben voor de afname van producten door bepaalde klantengroepen die zich niet in de mogelijkheid bevinden om BTW te recupereren. Momenteel pleit de Belgische regering bij de Europese Unie voor een verlaging van het BTW tarief voor postproducten tot 6%. De uitkomst van deze onderhandelingen is echter nog onzeker.

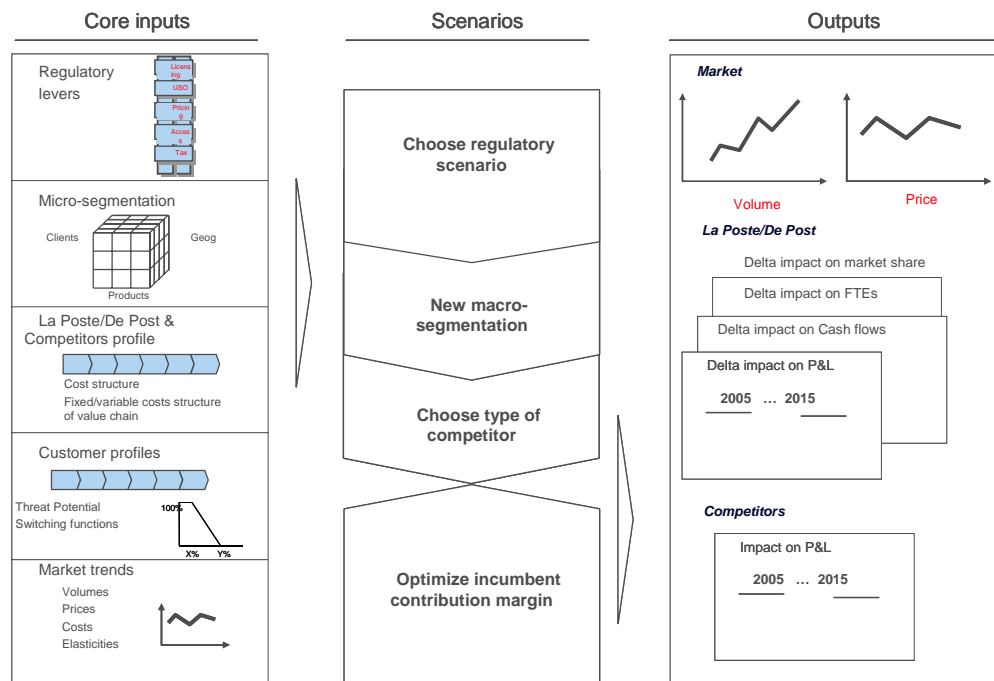
4.2.2 Conclusie

Een model dat een prognose wil schetsen met betrekking tot het toekomstige evenwicht op de Belgische postmarkt, dient minimaal rekening te houden met een aantal basisparameters. De Post tracht deze mee in Premo op te nemen door middel van vier regelgevende dimensies, aangevuld met een specifieke dimensie die zich richt op fiscale omkadering. Elk van deze dimensies kan verder opgesplitst worden in subcategorieën welke dieper ingaan op een bepaald facet van de dimensie. Deze opbouw garandeert de invulling van belangrijke parameters zoals dekkingsgraad, frequentie van postbezorging, prijscontrole en het BTW regime. Naast deze gegevens heeft het Premo model nog andere inputs zoals een microsegmentatie, een klanten- en concurrentieprofiel en markttendensen. Deze zullen in paragraaf 4.3 van dit rapport besproken worden.

In het verleden werd de regelgevende onzekerheid voor de liberalisering van de markt door potentiële toetreders nog aangeschreven als één van de voornaamste barrières die een liberalisatie van de markt in de weg staat. De Belgische regering heeft daarom eind 2008 beslist een aantal toekomstig geldende maatregelen openbaar te maken, zodat De Post en mogelijke toetreders tot de postmarkt zich reeds optimaal kunnen voorbereiden.

4.3 Voorstelling van de berekeningsmethode voor de nettokost van de UD

Als basis voor de berekening van de nettokost van de universele dienstverplichting, stelt De Post het Premo model voor dat een prognose maakt van het volume en de omzet voor de jaren 2009 tot 2013, rekening houdend met de verdere liberalisering van de postactiviteiten in 2011. De verschillende inputs van het model worden binnen Premo op mekaar afgesteld. Het resultaat geeft de impact op zowel de volumes en omzet van de volledige markt als het specifieke marktaandeel en de opbrengst voor De Post en zijn concurrenten. Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van het Premo model.



*Figuur 9: Schematische weergave van het Premo model
 Bron: De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)*

De regelgevende dimensies vormen een eerste belangrijke input van het Premo model en zijn in het vorige deel uitvoerig aan bod gekomen. Voor de berekening van de nettokost van de universele dienstverplichting zijn de belangrijkste subcategorieën de frequentie van de dienstverlening, de geografische dekking en het social level playing field, welke reeds kort aan bod zijn gekomen in het voorgaande deel van dit rapport.

Naast de regelgevende dimensies worden er nog andere factoren als input gebruikt voor het Premo model. Deze hebben tot doel het in kaart brengen van de wensen en het gedrag van de consumenten en concurrenten van De Post, evenals het identificeren en kwantificeren van markttendensen. Zo is er door de Post een uitgebreide microsegmentatie uitgevoerd om het gedrag van klanten & concurrenten te voorspellen en werden diverse klantenprofielen met hun bijhorende elasticiteiten & switchinggedrag in het Premo model opgenomen. De Post stelt tevens dat de immateriële voordelen, welke volgens het ontwerp van de nieuwe Europese richtlijn mee dienen opgenomen te worden in de berekening van de kost van de universele dienstverlening, in de switching functie vervat zitten. We zullen in volgende paragraaf kort even onze analyse hieromtrent toelichten.

De markttrends zoals bv. de e-substitutie werden buiten het model gemodelleerd en in het model ingevoerd.

4.3.1 Immateriële voordelen

De Post stelt dat de immateriële voordelen, welke volgens het ontwerp van de nieuwe Europese richtlijn mee dienen opgenomen te worden in de berekening van de kost van de universele dienstverlening, in de switching functie vervat zitten.

De immateriële voordelen worden hierbij vertaald in een ‘prijs premium’. Deze premium bepaalt dat de prijs van de concurrentie significant lager moet liggen dan deze van De Post, alvorens klanten van postaanbieder zullen veranderen.

Tegelijkertijd meldt De Post dat recente informatie erop wijst dat de waarde van deze ‘prijs premium’ significant overschat is en dat deze zelfs niet bestaat. Integendeel, grote klanten zijn bereid om 10 tot 20 procent van hun totale volume toe te wijzen aan de nieuwe marktspelers, ongeacht de prijs die voor deze diensten wordt gevraagd.

Daarnaast argumenteert De Post dat de immateriële voordelen geïncorporeerd worden door het prijsverschil dat bestaat tussen De Post en zijn concurrenten. Indien geen immateriële voordelen zouden bestaan, dan zouden de klanten bij het minste prijsverschil, onmiddellijk overschakelen naar de nieuwe marktspelers. De voordelen worden dus volgens De Post impliciet in het beslissingsproces van de klant opgenomen en zorgen ervoor dat zelfs bij een bepaald prijsverschil, De Post een deel van de markt behoudt.

Binnen Premo wordt met deze laatste redenering echter geen rekening gehouden, evenals met de veronderstelling dat bepaalde klanten, ongeacht de prijs, een deel van hun volume zullen toewijzen aan de concurrentie.

Men gaat in bovenvermelde redenering evenwel uit van immateriële voordelen vanuit het perspectief van de klant. Zoals reeds besproken in hoofdstuk 3, zijn er evenwel ook immateriële voordelen voor De Post zelf, die moeilijk kwantificeerbaar zijn, zoals de verkoop van postzegels, de rode brievenbussen, ... die mogelijkerwijze tot incrementele opbrengsten kunnen leiden.

Een mogelijke richtlijn omtrent de identificatie van immateriële voordelen kan men terugvinden bij de benadering die De Europese Commissie voorstelt voor het schatten van de immateriële voordelen binnen de telecom sector. In haar communicatie "Commission Communication on the Assessment Criteria for National Schemas for Costing and Financing of Universal Service in Telecommunications and Guidelines for Member States on Operation of such Schemas" stelt de Europese Commissie dat de immateriële voordelen als volgt kunnen geïdentificeerd worden:

- De naamsbekendheid: De invloed van de UD op de naamsbekendheid van de organisatie;
- De 'omnipresentie' (de alomtegenwoordigheid): De schaalvoordelen waarvan de aanbieder van de UD kan genieten;
- De levenscyclus van bepaalde klanten: Het feit dat bepaalde niet rendabele klanten kunnen evolueren en op termijn rendabel kunnen worden;
- Marketing: Voordelen die de organisatie kan benutten omdat ze over alle relevante marktgegevens beschikt.

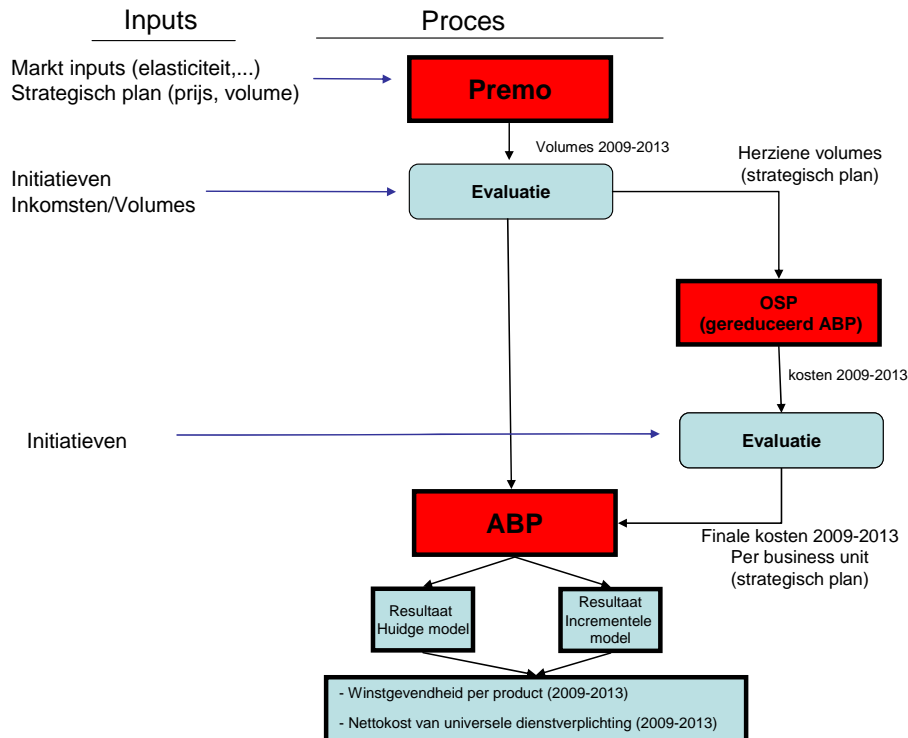
Tevens worden er concrete formules naar voren geschoven om de hierboven vermelde voordelen monetair te kwantificeren. We kunnen bijgevolg besluiten dat de argumentatie van De Post omtrent de opname van de immateriële voordelen in de switching functie, zeker niet fout is, maar we menen evenwel dat deze notie nog ruimer zou kunnen opgevat worden en verwijzen hiervoor naar de geciteerde bronnen. De monetaire kwantificering van deze voordelen blijft evenwel niet eenvoudig.

4.3.2 Premo en de nettokost van de universele dienstverlening

- Het Premo model berekent dus het toekomstig verwachte verlies aan volume en omzet van De Post onder invloed van de markttendensen en de liberalisering in 2011. In deze analyse houdt het model rekening met de geïntegreerde kostenbesparingen die ontwikkeld zijn in het Strategisch Plan. Dit resultaat dient achtereenvolgens als input voor het Operationeel Strategisch Plan.
- Het Operationeel Strategisch Plan onderzoekt in welke richting de huidige operationele kosten van De Post zullen evolueren, gegeven de verwachte volumes en omzet die berekend zijn in Premo. Ook deze voorspelde kosten worden voorgelegd aan de business units, waarna de finale operationele kosten als input dienen voor het Activity Based Planning Model.
- Dit ABP Model berekent op basis van de input uit Premo en het Strategisch Plan de winstgevendheid per product en productklasse. Daarenboven worden hier de nog niet toegewezen kosten naar de verschillende productklassen verdeeld. Hierdoor is het tevens in staat om de nettokost van de universele dienstverlening voor de komende jaren te voorspellen. Voor een gedetailleerde bespreking van de hiervoor weerhouden benadering, wordt verwezen naar de bespreking van het boekhoudkundige luik van de methodiek.
- Het ABP Model berekent op basis van de input van Premo en het Operationeel Strategisch Plan de winstgevendheid per product en productklasse. Voor de berekening van de nettokost van de UD maakt het een verschil tussen het “Huidige Model” en het nieuwe “Incrementele Model” dat voorgesteld wordt door De Post. De voornaamste verschillen situeren zich op volgende vlakken:
 - 1) De consumptie van de gemeenschappelijke vaste kosten. In het huidige model worden de gemeenschappelijke vaste kosten proportioneel toegewezen aan de universele dienstverlening, de publieke dienstverlening en de commerciële diensten. In het incrementele model worden alle gemeenschappelijke vaste kosten toegewezen aan de universele dienstverlening en de publieke dienstverlening, zoals reeds uitgebreid besproken werd in het boekhoudkundige luik.
 - 2) De scope van de marges die gehanteerd worden in de berekening van de nettokosten. In het huidige model is de nettokost van de universele dienst de som van enerzijds de positieve en negatieve marges m.b.t. voorbehouden universele diensten en anderzijds de negatieve marges van de niet-voorbehouden universele diensten. In het incrementele model worden, in

overeenstemming met de Europese richtlijn, ook de winsten van de niet-voorbehouden universele diensten in de berekening opgenomen.

Onderstaande figuur geeft een schematische voorstelling van de weerhouden methodiek voor de berekening van de nettokost van de universele dienstverlening.



*Figuur 10: Schematische voorstelling van de methodiek voor de berekening van de netto kost van de UD
 Bron: De Post, Introduction to USO Burdon Definition, presentation to BIPT & KPMG (18/11/2008)*

4.3.3 Samenvatting

De Post vertrekt voor de berekening van de nettokost van de universele dienstverlening van het Premo model. Dit model houdt rekening met een groot deel van de parameters die in de literatuur naar voor worden geschoven. Een substantieel deel hiervan wordt afgedekt door de vier grote regelgevende dimensies van het model, aangevuld met de ontwikkeling van een specifiek profiel voor de klanten en de verwachte toetreders tot de Belgische markt.

Niettegenstaande De Post bij deze modellering vertrokken is vanuit een defensief standpunt, kunnen we bij een aantal assumpties enkele kanttekeningen maken. Zo lijkt de prijselasticiteit voor Direct Mail eerder hoog in vergelijking met studies die zijn uitgevoerd in andere landen.

We kunnen bijgevolg ook stellen dat de bovenvermelde schattingen een absolute bovengrens zijn.

Daarnaast heeft De Post een modellering ontwikkeld om een inschatting te maken van het bedreigde marktaandeel. Het resultaat van dit model geeft aan dat bij de toetreding van een Delayed Distribution Operator, een groot deel van de omzet in 2013 bedreigd wordt en dus mogelijks naar de concurrentie kan vloeien. De cijfers lijken ons voor bepaalde segmenten eerder hoog.

Een laatste bemerking heeft betrekking tot de switching function die De Post hanteert om een voorspelling te maken van het aantal klanten dat onder invloed van een prijskorting zullen overschakelen naar een andere postoperator. Hierbij stelt De Post dat bij een prijsverschil van 30 procent, de volledige bedreigde markt naar de nieuwe marktspelers zal vloeien. De lage elasticiteit die doorgaans aanwezig is in geliberaliseerde postmarkten doet ons vermoeden dat deze assumptie toch enigszins dient genuanceerd te worden.

4.4 Bespreking van de scenario's

4.4.1 Inleiding

De Post heeft 6 scenario's ontwikkeld en heeft via het Premo model het verlies aan omzet in 2013 berekend. Met behulp van het Operationele Strategische Plan en het Activity Based Planning Model wordt vervolgens, op basis van het incrementele kostenmodel de nettokost van de Universele Dienstverlening geschat.

Alvorens dieper in te gaan op de concrete inhoud van de verschillende scenario's, zal er eerst aandacht gegeven worden aan de verschillende initiatieven en acties die De Post onderneemt om haar positie in de markt op termijn te verstevigen. Daarnaast zullen ook de parameters die deze scenario's vastleggen, zoals een social level playing field, dekkingsgraad en frequentie van postbezorging, aan bod komen.

4.4.2 Initiatieven en reacties van De Post

Door de liberalisering van de Belgische postmarkt en de algemene marktendensen ziet De Post zijn inkomsten dalen in de toekomst, terwijl deze daling geen onmiddellijke vermindering van de kosten met zich meebrengt. Als reactie hierop heeft De Post zowel langs kosten- als opbrengstzijde een aantal initiatieven ontwikkeld die moeten bijdragen tot een betere performantie van de organisatie. In wat volgt, zullen we eerst de kostenbesparingsinitiatieven bespreken, waarna we dieper zullen ingaan op de projecten ter bestending van de omzet.

4.4.2.1 Kostenbesparingsinitiatieven

Aan kostenzijde stelt De Post een aantal initiatieven voorop die zullen resulteren in een reductie van de uitgaven. Het betreft een groot aantal projecten welke kunnen gegroepeerd worden in een aantal grote klassen. Deze voorspellingen houden rekening met netwerkoptimalisaties, structurele maatregelen met betrekking tot de cleaning operations en facility management en verdere automatisaties bij de verschillende activiteiten. Daarnaast stelt De Post momenteel 15.000 postbodes tewerk. Op termijn zal een deel van de taken worden uitgevoerd door een ander type werknemers, namelijk postbezorgers. Op deze manier kunnen de arbeidskosten beter worden beheersd.

Deze initiatieven verbeteren de huidige concurrentiepositie van De Post ten opzichte van toekomstige nieuwe marktspelers. Een prognose voor de kost van deze spelers op geliberaliseerde postmarkten doet echter vermoeden dat het historisch gegroeide concurrentiële nadeel van De Post hiermee zeker niet volledig wordt weggewerkt.

4.4.2.2 Omzetverhogende initiatieven

Langs de opbrengstenzijde heeft De Post als reactie op de negatieve sectortrends en de mogelijke opkomst van concurrenten een aantal initiatieven ontwikkeld. Het doel van deze projecten is het bestendigen van de omzet in de toekomst en te anticiperen op de nieuwe uitdagingen die de liberalisering van de markt met zich meebrengt. De verbeterprojecten bevatten onder andere een netwerkherstructurering, productiviteitsverbeteringen, een reductie van de overheadkosten en het stimuleren van de vraag naar recent ontwikkelde en nieuwe producten en diensten.

4.4.2.3 B-product

Naast de omzetverhogende initiatieven plant De Post eveneens, indien nodig, de introductie van een alternatief product. Het B-product is een nieuw product van De Post dat mogelijkerwijze zal gelanceerd worden als reactie op de toetreding van nieuwe marktspelers als defensieve reactie om het marktaandeel van De Post in dit segment te verdedigen. Dit nieuwe product bestaat momenteel nog niet en dient door De Post nog ontwikkeld te worden.

4.4.3 Parameters

De scenario's worden gekarakteriseerd door een combinatie van vier parameters. Drie van deze parameters worden exogeen door De Post bepaald. Het betreft de creatie van een "Social Level Playing Field", de verplichting tot nationale dekking en verplichtingen met betrekking tot de distributiefrequentie. De nota aan de Ministerraad met betrekking tot de vrijmaking van de postmarkt koppelt een aantal regels aan deze drie parameters. De bespreking van deze nota volgt verder in dit rapport. Naast deze drie exogene parameters wordt kort ingegaan op de toekomstige concurrenten van De Post en de manier waarop Premo zelf invulling geeft aan een vierde parameter, namelijk het aantal concurrenten dat de markt zal betreden en welke

prijzettingstrategie ze zullen volgen. In wat volgt komen de vier parameters aan bod en wordt hun concrete invulling verduidelijkt.

4.4.3.1 Social Level Playing Field

De historische evolutie van De Post heeft ertoe geleid dat op dit moment nog steeds 76 procent van het personeel als statutair tewerkgesteld is. Het overige personeel heeft een gewoon werknemersstatuut. Indien er geen beperkingen zouden komen op het vlak van personeelstewerkstelling, dan zal een nieuwe speler een netwerk ontwikkelen dat hoofdzakelijk gebruik maakt van zelfstandige postbezorgers. Dergelijke netwerkstrategie leidt tot een comparatief voordeel voor de nieuwe marktspeler.

Om dit nadeel te vermijden, stelt De Post voor om de wetgevende macht een sociaal kader te laten ontwikkelen dat de opzet van een netwerk met zelfstandigen verbiedt. De concurrentie zou in dit kader verplicht worden om met werknemers te werken die, volgens de assumptie van De Post, minimaal dezelfde loonsvoorwaarden krijgen als de “Bezorgers” van De Post.

In het recent ontwikkelde wetgevende kader heeft de Belgische regering een *Social Level Playing Field* voorzien. We komen hier op terug in paragraaf 4.4.5 van dit rapport.

Deze verplichting is opgenomen in 3 van de 6 scenario's.

4.4.3.2 Nationale dekking

Een nieuwe speler heeft bij zijn toetreding tot de Belgische markt twee opties: Een eerste mogelijkheid bestaat erin een eigen distributienetwerk te ontwikkelen en zelf in te staan voor de postbezorging. Een alternatief is echter om de verzamelde post te injecteren in het netwerk van De Post. Hierbij bekijkt de concurrent welke stappen hij zelf het goedkoopst kan uitvoeren en in welke fase hij het netwerk van De Post wenst in te schakelen. Deze benadering laat de concurrentie toe om, niettegenstaande zijn beperkte distributienetwerk, naar de buitenwereld toe de perceptie te creëren van een nationale speler.

De verplichting van nationale dekking zoals die in het model is opgenomen, bepaalt dat de concurrentie ten laatste 4 jaar na toetreding over een eigen distributienetwerk zal beschikken dat het volledige land afdekt. Een concurrent die bijvoorbeeld in het tweede kwartaal van 2010

toetreedt tot de Belgische Postmarkt, zou dus ten laatste in het tweede kwartaal van 2014 een eigen distributienetwerk ontwikkeld hebben.

In het recent ontwikkelde wetgevende kader heeft de Belgische regering een minimum dekkinggraad voorzien van 80 procent binnen een periode van 5 jaar. We komen hier op terug in paragraaf 4.4.5 van dit rapport.

Deze verplichting is opgenomen in 5 van de 6 scenario's.

4.4.3.3 Frequentie van postbezorging

Zonder wettelijke verplichtingen kan een nieuwe speler op de markt ervoor kiezen om een postbus één keer per week of zelfs om de twee weken te bedienen. Om een minimum kwaliteitsservice aan te bieden veronderstelt De Post echter dat concurrenten ten minste 2 keer een postbus zullen bedienen.

Langs de andere kant kan de wetgever de concurrentie verplichten om elke postbus vijf maal per week te bedienen. Deze verplichting kan mogelijks verantwoord worden door het feit dat deze tevens aan De Post wordt opgelegd, door middel van de Universele Dienstverplichting. Dit zou een aanzienlijke meerkost betekenen voor de nieuwe toetreders daar ze moeten beschikken over een uitgebreider distributienetwerk of een intensievere inschakeling van het distributienetwerk van De Post.

De verplichting van een dagelijkse bediening (5 maal per week) is opgenomen in 2 van de 6 scenario's.

Het wetgevende kader, ontwikkeld door de Belgische regering bepaalt echter dat een postoperator minimaal 2 keer per week post dient te bezorgen. Deze frequentie is van toepassing in 4 van de 6 scenario's.

4.4.3.4 Concurrenten

De concurrenten van De Post hebben bij de toetreding tot de Belgische postmarkt een aantal structurele voordelen ten opzichte van de huidige monopolist. Een aantal van deze voordelen zoals de lagere loonkost, zijn het gevolg van de historische evolutie van De Post. Andere, zoals

de grotere vrijheid inzake de frequentie van postbedeling, zijn dan weer het resultaat van het wettelijk kader en de beheersovereenkomsten waaraan De Post is onderworpen. In wat volgt worden een aantal van deze verschilpunten tussen De Post en zijn concurrenten besproken.

Structurele kostvoordelen voor de nieuwkomer

Binnen het nieuwe kader zoals voorgesteld in de nota aan de Ministerraad hebben de nieuwe marktspelers een ruime vrijheid met betrekking tot de frequentie van postbezorging, de inzet van personeel en de dekkingsgraad die minimaal moet gehaald worden. Deze bewegingsruimte vertaalt zich in een lagere kostenstructuur ten opzichte van De Post.

Prijsdifferentiatie over klanten heen

De Post heeft de verplichting om eenzelfde prijs te hanteren voor een bepaald product of dienst voor alle klanten. Enkel de toegestane hoeveelheidskortingen kan voor kleine differentiatie zorgen. De concurrenten daarentegen, kunnen hun prijs laten variëren in functie van de klant die het product krijgt aangeboden. Dit zorgt ervoor dat ze een uiterst gunstige prijs kunnen aanbieden aan grote klanten, zonder de verplichting te dragen deze prijs ook aan te bieden aan kleine, minder interessante klanten.

Deze situatie verschilt van substantieel van een aantal andere Europese landen. Zo kan de aanbieder van de universele dienst in Denemarken zijn prijs laten variëren voor bijvoorbeeld Direct Mail, wat hem aanzienlijk meer flexibiliteit geeft in vergelijking met De Post⁷.

Toegang tot het netwerk

De toekomstige concurrenten hebben de mogelijkheid om hun volume op verschillende plaatsen in het distributienetwerk van De Post te injecteren. Het tarief dat De Post hiervoor mag aanrekenen moet hetzelfde zijn als welk een andere (grote) klant aangeboden krijgt. De Post mag daarenboven de injectie van de concurrent niet weigeren en is met andere woorden verplicht zijn diensten aan te bieden aan de nieuwe marktspelers. Dit geeft de toetreders de mogelijkheid om grote volumes van verschillende klanten te bundelen en deze aan de voordeligste tarieven op een door haar uitgekozen plaats te injecteren in het netwerk van De

⁷ “What’s the cost of Post Danmark’s Universal Service Obligation?”, Copenhagen Economics (2008)

Post. De opstartkosten kunnen op deze manier aanzienlijk gedrukt worden. Daarnaast laat het de concurrentie toe om vrijwel onmiddellijk als een nationale speler te acteren, zonder op korte termijn een volledig eigen distributienet te moeten ontwikkelen.

Het Premo model gaat uit van een veronderstelling dat de concurrenten een winstmaximalisatie nastreven. In het licht van deze assumptie geeft het model zelf invulling aan een vierde parameter door te berekenen hoeveel concurrenten er op de markt zullen toetreden en welke prijszettingstrategie ze zullen volgen. Enerzijds kunnen ze een strategie van prijsvolger handhaven, waarbij ze hun prijs zullen afstellen op deze van De Post, rekening houdend met een zekere korting. Langs de andere kant kunnen ze op basis van een ‘Cost Plus’ strategie hun prijs bepalen door een marge te nemen bovenop hun kostprijs. Deze laatste strategie zal, rekening houdend met de hierboven vermelde structurele voordelen voor de toetreders, resulteren in een lagere prijs van de concurrentie. Op die manier heeft de invulling van deze parameter zijn invloed op het marktaandeel dat De Post verwacht te verliezen bij de toetreding van deze nieuwe marktspelers.

4.4.4 Scenario's

Het basisscenario voorgesteld door De Post gaat uit van de volgende assumpties:

- Creatie van een *Social Level Playing Field*
- Verplichte nationale dekking
- Minimumfrequentie van 2 bedieningen per week

Verder wordt de concurrentie beperkt tot 1 marktspeler.

In dit scenario gaat De Post ervan uit dat de nieuwe marktspeler een prijsstrategie van prijsvolgers zal aannemen. Hij zal met andere woorden zijn prijs baseren op de prijs die De Post vraagt en zal door middel van een korting een deel van de markt trachten in te nemen.

De vraag kan gesteld worden wat de gevolgen voor het marktaandeel van De Post en de nettokost van de UD zouden zijn indien er meerdere spelers de markt zouden betreden. Langs de ene kant zullen meerdere concurrenten een hogere gemiddelde kost hebben daar ze elk een nationaal netwerk dienen te ontwikkelen, waarbij de vaste kosten van dit netwerk over een kleiner volume moeten verdeeld worden. Anderzijds is het mogelijk dat de concurrentie dan overschakelt op een strategie van 'Cost Plus', waarbij een marge wordt genomen bovenop de kostprijs van de producten. Dit zal dan weer een neerwaartse druk betekenen op de prijs van de concurrenten. Het uiteindelijke resultaat en het effect op de prijs van de concurrenten, het verlies van marktaandeel voor De Post en de nettokost van de UD is afhankelijk van de wisselwerking tussen deze twee tegengestelde krachten en is om die reden niet te voorspellen zonder bijkomende simulaties. We raden De Post dan ook aan om een simulatie te maken van dit alternatieve basisscenario met inachtnaam van de toetreding van meerdere concurrenten.

In dit scenario berekende De Post dat de nettokost van de UD 29 mio € zou bedragen.

Gegeven de nota aan de Ministerraad voor de liberalisering van de Belgische postmarkt, stelt De Post in één van haar scenario's als representatief mag beschouwd worden voor het schatten van

de toekomstige marktevolutie en bijhorende benodigde compensatie voor het uitvoeren van de UD-verplichting. De resultaten van dit scenario zijn, in het licht van de recente ontwikkelingen, dan ook van groot belang.

De scenario's die volgen, geven een invulling aan bepaalde parameters die niet strookt met de nota aan de Ministerraad. Hun resultaten zijn daarom van een kleiner belang in het kader van de berekening van de netto kost van de UD.

4.4.5 Recente ontwikkelingen omtrent de nota aan de Ministerraad

De Belgische regering heeft op 19 december 2008 de modaliteiten voor de liberalisering van de huidige voorbehouden zone van de Post voor het verzenden van brievenpost < 50g of twee maal en half het basistarief zoals uitgewerkt door de gewezen minister van Overheidsbedrijven Inge Vervotte en de minister van Ondernemen en Vereenvoudigen Vincent Van Quickenborne, bekend gemaakt in een nota aan de Ministerraad. Deze modaliteiten tekenen de krijtlijnen uit voor het regelgevende kader waarin de concurrentie op de postmarkt tot stand zal komen na de vrijmaking van de volledige postmarkt in 2011.

Vooreerst stelt de nota dat De Post de universele dienstverplichting zal blijven verzorgen na 2011, en dit voor een periode van zes tot acht jaar. Na deze eerste periode kunnen ook andere spelers aangewezen worden voor de uitvoering van de universele dienstverplichting. Dit zal vanaf dan telkens voor een periode van 10 jaar vastgelegd worden.

Naast de toewijzing van de universele dienstverlening aan De Post, bevat de nota volgende maatregelen:

- Nieuwe concurrenten zullen geen instapkosten voor de Belgische postmarkt opgelegd krijgen. Er zal met andere woorden geen financiële drempel zijn voor nieuwe spelers die tot de markt willen toetreden.
- De ontwikkeling van een 'Social level playing field' moet sociale dumping voorkomen. Dit sociaal kader verplicht de concurrentie om het lichten van postbussen en het sorteren en verdelen van geadresseerde post door werknemers te laten uitvoeren, en niet door arbeidskrachten die worden tewerkgesteld op zelfstandige basis.

- De interprofessionele akkoorden over loonfiscaliteit worden vanaf 2010 ook van toepassing voor De Post, waardoor deze van een gunstiger fiscaal regime kan gebruik maken voor bepaalde activiteiten zoals bijvoorbeeld overuren.
- De concurrentie wordt verplicht om op een termijn van 5 jaar een geografische dekking te garanderen van 80% van het grondgebied. Deze verplichting kent een gefaseerde implementatie (20% na 2 jaar, 40% na 3 jaar en 60% na 4 jaar).
- Na 2 jaar zijn de nieuwe postoperatoren verplicht om minimaal 2 keer per week post te bedelen, in tegenstelling tot De Post die, als resultaat van de universele dienstverplichting, dagelijks alle postbussen op het grondgebied bedient.
- Toetreders zullen gebonden zijn aan uniforme tarieven, geldend voor het geheel van het grondgebied dat onderworpen is aan de dekkingsplicht. Ze hebben echter nog wel de mogelijkheid om ‘gedifferentieerde’ tarieven aan te bieden aan klanten. Niettegenstaande de vigerende Europese richtlijn stelt dat enkel de aparte brieven dienen onderworpen te zijn aan uniforme tarieven en dat voor de overige producten een prijsdifferentiatie kan toegepast worden, is De Post gebonden aan de Belgische wetgeving waardoor ze enkel volumekortingen kan toepassen op basis van vermeden kosten, en ze geen toegang heeft tot enige vorm van klantendifferentiatie.
- Op dit moment geniet De Post nog van een BTW vrijstelling voor het leveren van de openbare postdiensten. Onder impuls van Europese regelgeving vervalt mogelijkwerwijze deze vrijstelling voor een aantal producten in 2011, waarna De Post op deze BTW zal heffen van 21%. De Belgische overheid zal bij de Europese Commissie pleiten voor een verlaging van het BTW tarief van 6% voor postdiensten.

De verplichtingen voor de nieuwe marktspelers die uit dit akkoord voortvloeien zijn niet volledig in overeenstemming met de assumpties voor de scenario's zoals uitgewerkt door De Post. De Post stelt dat de krijtlijnen die zijn uitgetekend in de nota aan de Ministerraad in grote mate overeenkomen met deze van één van de ontwikkelde scenario's. We pleiten dan ook voor een simulatie met een exacte inachtnaam van deze parameters om een beter inzicht te krijgen in de toekomstige nettokost van de UD-verplichting en eventuele compensatie.

Voor dit scenario, net als voor de andere, geeft De Post een inschatting van haar omzet en kosten, inclusief een vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal. Deze kost wordt verdeeld over de verschillende productcategorieën USO, PSO en Commercial, waarna het bedrag wordt geïdentificeerd waarvoor De Post een compensatie vraagt. We merken hierbij evenwel op dat de kosten verdeeld worden volgens de incrementele kostprijsberekeningsmethode en bijhorende kritische kanttekeningen zoals besproken in paragraaf 3.3 van dit rapport.

We hebben tevens van De Post de simulatie van de toekomstige kost op basis van de huidige methode van kostenverdeling ontvangen die aanzienlijk afwijkt van onze bovenvermelde berekeningen. Volgens deze berekening zou de nettokost van de USO verplichtingen in 2013, 74 mio € bedragen.

De Post stelt ter verantwoording van dit bedrag dat de commerciële producten bij equi-proportionele verdeling van de kosten niet langer winstgevend zouden zijn, en bijgevolg ook niet langer zullen aangeboden worden. Hierdoor zouden naast alle gemeenschappelijke vaste netwerkkosten, tevens ook alle andere overheadkosten door de USO & PSO producten en diensten dienen gedragen te worden. Dit resulteert in een hogere nettokost van de USO daar de overheadkosten in het nieuwe model gespreid worden over zowel USO, PSO als de commerciële producten.

Op basis van recente informatie ontvangen van De Post kunnen we evenwel afleiden dat er toch enige marge bestaat voor een extra allocatie van vaste kosten aan de commerciële producten alvorens deze verlieslatend worden. We beschikken echter niet over concreet cijfermateriaal om het aandeel dat kan toegewezen worden aan de commerciële producten alvorens deze verlieslatend worden, exact te berekenen.

Daarnaast bestaat er, zoals uitvoerig besproken in paragraaf 2.5 van dit rapport, geen enkele juridische verplichting om dezelfde analytische benadering zowel toe te passen voor de berekening van de nettokost als voor de prijszetting van de diensten. Integendeel, zoals hierboven aangehaald door De Post zijn op dit moment een aantal van de commerciële producten volgens de huidige berekeningsmethode reeds verlieslatend. Niettegenstaande dit verlies is De Post van oordeel dat het opportuun is om deze nog steeds aan te blijven bieden.

We kunnen dan ook concluderen dat de nettokost voor de UD verplichting dus, gegeven dat het kader zoals voorgesteld in de nota aan de Ministerraad het door De Post naar voor geschoven realistische scenario benadert, maximaal 29 mio € zal bedragen.

We merken hierbij wel op dat onze bovenvermelde argumentatie gebaseerd is op de huidige berekeningsmethode voor de kost voor de berekening van de nettokost van de universele dienst. Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 2, lijkt de door De Post voorgestelde benadering niet volledig conform te zijn de wetgevende context, die stelt dat men de nettokost van de aangewezen aanbieder van de universele dienst dient te vergelijken met dezelfde aanbieder zonder de universele dienstverplichtingen. De Post stelt dat deze berekening momenteel niet mogelijk is, gezien dit een ander business model vereist. Bijgevolg kan hierover door KPMG Advisory ook geen exacte uitspraak worden gedaan.

4.4.6 Samenvattende bevindingen omtrent de door De Post ontwikkelde scenario's voor de schatting van de nettokost van de UD-verplichtingen

Bij de berekening van de nettokost van de universele dienstverlening heeft De Post een aantal scenario's ontwikkeld die elk gekarakteriseerd worden door een specifieke invulling voor een aantal parameters (Social level playing field, dekkingsgraad en frequentie). Op basis van de recente nota aan de Ministerraad heeft De Post bevestigd dat één van haar scenario's dicht aansluit bij de voorgestelde invulling van de bovenvermelde parameters. In dat scenario stelt De Post op basis van haar berekening van de netto kost van de universele dienstverlening, dat ze recht heeft op een vergoeding van de Belgische staat voor het uitvoeren van de universele dienstverplichtingen.

De voornaamste reden hiervoor is dat De Post met de opening van de markt een aanzienlijk marktaandeel verwacht te verliezen aan de concurrentie, onder meer doordat ze, in tegenstelling tot haar concurrenten, gebonden is door de verplichtingen die voortvloeien uit de universele dienstverlening.

De Belgische markt en De Post zijn evenwel relatief goed voorbereid op een liberalisering van de markt indien men de vergelijking maakt met andere landen met betrekking tot de regulator en het aanbieden van de UD. Dat blijkt uit de tabel hieronder, die de scores toont die aangeven in welke mate België (de marktkarakteristieken, de regulator, de USP en de huidige USO) klaar is

voor een vrijmaking van de markt. Hoe hoger de score, hoe beter dat België op dit vlak voorbereid is op een opening van de postmarkt.

Country	Market	Regulatory	USP	USO
Austria	3,5	3,0	3,6	2,0
Belgium	2,1	3,3	3,2	2,4
Bulgaria	2,0	3,0	1,6	1,6
Cyprus	2,0	2,5	1,9	2,0
Czech Republic	2,1	2,5	1,5	1,6
Denmark	2,9	4,0	4,1	2,0
Estonia	2,4	2,3	3,6	2,2
Finland	4,3	3,0	3,9	2,7
France	3,4	3,5	2,2	1,5
Germany	2,0	4,3	3,9	2,2
Greece	2,4	2,5	1,8	2,5
Hungary	3,1	2,5	2,3	2,0
Ireland	3,6	3,3	3,2	2,2
Italy	3,0	2,8	2,4	1,6
Latvia	2,5	2,0	2,2	1,6
Lithuania	2,5	2,0	2,1	2,2
Luxembourg	3,0	2,8	3,3	2,0
Malta	1,6	2,3	3,1	2,0
Netherlands	4,3	4,0	4,6	2,2
Norway	3,4	2,8	3,6	2,5
Poland	2,6	1,8	2,2	2,0
Portugal	3,6	3,3	2,8	2,7
Romania	3,0	1,5	1,7	1,3
Slovakia	3,0	2,0	1,5	2,0
Slovenia	3,5	2,8	2,5	1,5
Spain	2,0	3,5	2,5	3,5
Sweden	3,0	4,3	3,3	3,1
United Kingdom	2,6	4,3	3,9	1,8
Average	2,8	2,9	2,8	2,1

Tabel 4: Mate waarin de landen zijn voorbereid

Bron: PWC, The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)

De tabel toont dat in België zowel de regulator als de huidige aanbieder van de universele dienstverlening goed zijn voorbereid op een toekomstige opening van de postale markt, wat zich vertaalt in scores van respectievelijk 3,3 en 3,2. Deze liggen significant hoger dan het Europese gemiddelde welke een score vertonen van respectievelijk 2,9 en 2,8. Daarnaast geeft de beoordeling van de markt aan dat de Belgische markt niet de optimale karakteristieken vertoont voor een succesvolle toetreding van nieuwe spelers. De score van 2,1 ligt beduidend lager dan

de gemiddelde score van 2,8. Globaal gezien stelt de studie dat België wel aantrekkelijk is voor nieuwe toetreders.

Naast de internationale vergelijking van België met andere Europese landen, kunnen een aantal sociaal-economische argumenten aangehaald worden die de bedreiging voortvloeiend uit de liberalisatie, beter te kunnen kaderen.

In de reeds geliberaliseerde postmarkten in Europa is op dit moment duidelijk een trend waar te nemen om geen compensatie te voorzien voor het verzorgen van de universele dienstverplichting. De onderstaande tabel toont de landen die volledig of deels zijn vrijgemaakt.

Country	Liberalisation	Domestic letters	Direct mail	International letters	Compensation
Liberalised					
Sweden	1994	Liberalised	Liberalised	Liberalised	No
Finland	1994	Liberalised	Liberalised	Liberalised	(No)
UK	2006	Liberalised	Liberalised	Liberalised	No
Germany	2008	Liberalised	Liberalised	Liberalised	No
Planned liberalisation in 2008					
Netherlands	No	Exclusive right	Liberalised	Liberalised	No
No liberalisation					
Belgium	No	Exclusive right	Exclusive right	Liberalised	?
Denmark	No	Exclusive right	(Exclusive right)	Liberalised	?
Italy	No	Exclusive right	Liberalised	Exclusive right	?
France	No	Exclusive right	Exclusive right	Liberalised	?

Note: Addressed direct mail has been de facto liberalised in Denmark with 95 per cent of all direct mail weighing more than 50 g. In Finland, postal operators must pay a duty to the state if they only deliver mail to areas with a high population density.

Tabel 5: Reeds geliberaliseerde postmarkten

Bron : *What's the cost of Post Denmark's Universal Service Obligation?*, The Danish Chamber of Commerce (2008)

In geen enkel land waarin de postmarkt is vrijgemaakt, bestaat er een compensatie voor de universele dienstverplichting vanuit de overheid. In Finland dienen de postoperatoren wel een bijdrage betalen aan de staat indien ze beslissen om enkel in de dichtbevolkte gebieden post te bezorgen. De meeste landen zoals Zweden en het Verenigd Koninkrijk beschouwen de universele dienstverlening niet als een last, en hebben berekend dat de voordelen ervan de kosten overstijgt. We wijzen er echter op dat per land een aparte marktanalyse en berekening

dient gemaakt te worden, aangezien de markt en de invulling van de universele dienstverlening sterk kan verschillen van land tot land.

We wensen bij voorafgaande redenering een aantal kritische kanttekeningen te maken. Niettegenstaande de bovenvermelde argumenten, zal een vrijmaking van de Belgische postmarkt voor bijkomende competitie zorgen voor De Post.

Één van de grootste concurrentiële nadelen voor De Post is de historisch gegroeide loonkost die significant hoger ligt dan deze van de nieuwe toetreders. Onderstaande tabel vergelijkt de arbeidskostratio van België met een aantal andere Europese landen. Uit de tabel blijkt dat België de grootste loonhandicap heeft in vergelijking met de andere Europese landen. Zo liggen de arbeidskosten bij een nieuwe toetreder in België gemiddeld 32% lager. De inzet van zelfstandigen en het inbouwen van een doorgedreven flexibiliteit kan deze kloof zelfs nog groter maken.

Land	Arbeidskostratio
Zweden	74%
Noorwegen	75%
Italië	72%
Griekenland	69%
Frankrijk	73%
België	68%

*Tabel 6: Vergelijking arbeidskostenratio
 Bron: PWC, The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009(2006)*

Een andere karakteristiek van de Belgische markt is de hoge urbanisatiegraad. De invloed van deze verstedelijkingsgraad is echter moeilijk te voorspellen aangezien dit zowel een drempel als een katalysator kan zijn voor de toetreding van nieuwe spelers. Langs de ene kant maakt een hoge urbanisatiegraad België zeer geschikt voor nieuwe marktpenetranten daar ze een vrij hoge geografische dekking kunnen realiseren, zonder al te veel dun bevolkte gebieden te moeten bedienen. De concrete definitie van de invulling van de geografische dekking in de regelgeving zal bijgevolg uitermate belangrijk worden.

Langs de andere kant is de sterke urbanisatie van België een opportuniteit voor de huidige dienstverlener om zijn activiteiten zo efficiënt mogelijk uit te voeren, zonder dat hij met een te grote kost opgezadeld zit omwille van het grote aantal rurale gebieden dat hij moet bedienen.

Meer informatie is bijgevolg gewenst om de concrete cijfers zoals voorgesteld door De Post in correct te kunnen inschatten.

Eenzelfde redenering kan opgebouwd worden voor de verstuurde post per inwoner (volume per capita), die in België vrij hoog is in vergelijking met andere Europese landen. Zodoende kan de aanbieder van de universele dienst schaalvoordelen benutten en zodoende zijn eenheidskost aanzienlijk drukken. Anderzijds betekent een hoog volume verstuurde post per inwoner ook een interessante opportuniteit voor potentiële toetreders. We merken hierbij op dat de landen met een hoog volume verstuurde post zoals Zweden, Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk de voortrekkers zijn van de liberalisering van de postmarkt en dit zonder het betalen van een compensatie voor de UD. Dit doet vermoeden dat de efficiëntiemogelijkheden (zoals bv. de vernoemde schaalvoordelen) van de monopolist een sterk wapen zijn bij de vrijmaking van de markt.

5 Conclusie

In dit rapport is een analyse uitgevoerd van de berekeningsmethode en de becijferde vooruitzichten voor de netto kost van de universele dienstverplichting voor de jaren 2009-2013 zoals voorgesteld door De Post NV.

Een eerste fase behandelde de verificatie van de conformiteit van het voorgestelde model met de Belgische en Europese wetgeving terzake. Ter aanvulling van de huidige Fully Distributed Cost-methode stelt De Post in het nieuwe model de incrementele methode voor om de gemeenschappelijke kosten toe te wijzen. Uit de juridische analyse bleek evenwel dat deze incrementele benadering zoals voorgesteld door De Post, waarbij de gemeenschappelijke kosten die nodig zijn voor zowel de universele als de niet-universele diensten volledig worden toegerekend aan de UD en PD, niet volledig conform lijkt te zijn met artikel 14 van de 3^{de} Europese richtlijn. Deze stipuleert nl. dat de gemeenschappelijke kosten dienen te worden toegerekend op basis van een algemene kostenverdeling. Wel merken we hierbij op dat sommige kosten die momenteel als gemeenschappelijk beschouwd worden, direct zouden kunnen toegewezen worden aan de universele dienst. Hiervoor is echter een nieuwe en meer nauwkeurige opdeling van de kosten en definitie van de kostencategorieën noodzakelijk.

Vervolgens is nagegaan of het model kan bestempeld worden als Fully Distributed Cost (FDC) en of het beantwoordt aan de principes van Activity Based Costing. Door de introductie van de incrementele methode kan de voorgestelde methode niet meer beschouwd worden als een FDC model, daar FDC vereist dat alle gemeenschappelijke kosten worden verdeeld over de relevante producten of diensten.

De ABC principes bepalen dat kosten dienen verdeeld te worden met behulp van zorgvuldig gekozen verdeelsleutels en dit op basis van een oorzakelijk verband. Het volledig toewijzen van een bepaalde kost aan één product is mogelijk volgens ABC, maar enkel in het geval deze kost als ‘direct’ kan worden beschouwd en niet als ‘gemeenschappelijk’. Om in overeenstemming te zijn met de ABC principes dient De Post bijgevolg haar opdeling van kosten in kostencategorieën te herzien.

In een derde deel is een analyse uitgevoerd van de becijferde vooruitzichten voor de nettokost van de UD. De Post heeft in het voorgestelde Premo model voor de schatting van het

toekomstige marktaandeel van De Post en haar omzet de relevante parameters zeer goed opgenomen. Het model heeft hierbij zowel kostenbesparende als omzetstimulerende initiatieven mee opgenomen in de schatting om de toekomstige evolutie adequaat te anticiperen. Één van deze maatregelen is de lancering van het B-product dat de toetreding van mogelijke concurrenten dient op te vangen. Het voorgestelde model is bijgevolg economisch zeer relevant. De concrete invulling van bepaalde parameters achten we echter soms aan de hoge kant, zodat de voorliggende marktanalyse als absolute bovengrens dient beschouwd te worden.

Gegeven de huidige beslissingen van de Belgische regering zoals voorgesteld in de nota aan de Ministerraad, stelt De Post dat de toekomstige marktsituatie dicht zal aanleunen bij het door hen ontwikkelde basisscenario. Een volledige overeenstemming tussen het voorgestelde scenario en het in de Nota voorgestelde kader ontbreekt echter, ook al omdat de verdere uitwerking van het voorstel in uitvoeringsbesluiten nog niet gekend is. We pleiten evenwel voor een herberekening van het vooropgestelde scenario wanneer de concrete invulling van alle parameters gekend is.

Voor het basisscenario heeft De Post berekend dat de nettokost van de UD 29 mio € zal bedragen. De nieuwe berekeningsmethode alloceert hierbij meer aan de UD in vergelijking met het huidige model. Op basis van zowel een juridische als boekhoudkundige analyse stellen we evenwel dat een deel van deze kost mogelijkerwijze dient geheralloceerd te worden. Bij een herziening van de allocatie van deze kost aan de UD, PD en commerciële producten, zal vanaf een bepaalde toerekening aan de universele dienst, ter compensatie dienen voorzien te worden voor het verstrekken van de UD-verplichtingen. Daarenboven is de berekende vergoeding voor het kapitaal gebaseerd op het aandeel van de kosten dat initieel toegerekend wordt aan de universele dienstverplichtingen. Bij een herverdeling van de gemeenschappelijke vaste kosten over de verschillende productcategorieën zal bijgevolg ook de aan de UD toegewezen kapitaalkost mogelijkerwijze dalen.

De nettokost van de UD verplichting zal zich dus, gegeven dat het kader voorgesteld in de nota aan de Ministerraad het basisscenario benadert, situeren tussen 0 en 29 mio €

We wensen tot slot op te merken dat de door De Post voorgestelde methode voor de berekening van de netto kost van de universele dienst, niet volledig conform lijkt te zijn met de wetgevende

context ontwikkeld in de 3^{de} Europese richtlijn. Deze stelt dat men de nettokost van de aangewezen aanbieder van de universele dienst dient te vergelijken met dezelfde aanbieder zonder de universele dienstverplichtingen. De Post stelt dat deze berekening momenteel niet mogelijk is, gezien dit een ander business model vereist. Bijgevolg kunnen we geen uitspraak doen over de nettokost van de universele dienst waarbij rekening is gehouden met de toepassing van dit principe.

6 Bronnen

Antwoorden van De Post opgeleverd in verschillende batches over de periode 26/11/2008 – 23/01/2009

Beheerscontract 2 december 2005 tussen De Staat en De Post NV van publiek recht, Belgisch Staatsblad 20 december 2005

CERP Calculating the burden/benefit of USO

CERP Cost Accounting rules I and II

CERP Guidelines for Calculating the Net Cost of the Universal Service Obligations

CERP Report Universal service and its Financing

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1992, Groenboek over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten

Ctcon, 2003, Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service

Deduytsche L. & N. Medina Rutgers, 2008, Strategic and Business of European Postal Competitive Operators

Elaboration of a cost model to calculate the cost of universal service for the designated universal service provider, 2003, Presentation at the Round Table Discussion on “Cost Accounting in the Postal Sector – theoretical and practical aspects”

Florens, J.P. en C. Cazals, 2002, Econometrics of Mail Demand, Postal and Delivery Services: Delivering on Competition

Florens, J.P., Marcy, S. en J. Toledano, 2002, Mail Demand in the Long and Short Run, Postal and Delivery Services : Pricing, Productivity, Regulation and Strategy

Hearn J., 2008, The Accounting implications of the EU’s Third Postal Directive, pp. 338

Hilton, 2008, Managerial Accounting, McGraw-Hill, 812 blz.

Hongren, C.T., Datar, S.R. en G. Foster, 2003, Cost Accounting : A managerial emphasis, Prentice Hall, 856 blz.

Introduction to USO Burden Definition, 2008, presentation to BIPT & KPMG

K.B. 11 januari 2006 tot toepassing van de wet van 21 maart 1991 tot toepassing van Titel IV

K.B. 11 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels inzake aangifte en overdracht van postdiensten tot vaststelling van de nadere regels inzake aangifte en overdracht van postdiensten die geen deel uitmaken van de universele dienst en tot toepassing van de artikelen 144quater, §

3, 148sexies, § 1, 1° en 148septies van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven

Lecou, S. en B. Roy, 2008, Sharing costs between a Service of General Economic Interest and Competitive Activities: The Example of the Postal Retail Network, Review of Network Economics, vol. 7 (2), pp. 310 – 324

Main developments in the postal sector (2006- 2008) Final report, 2008, Ecorys

Mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten (6 februari 1998)

Niederprüm, Antonia, Calculating the net cost, if any, of the Universal Service Obligation, Postal Directive Committee Working Group Meeting, Brussels, 11/09/2009

Oleser H.B., Möller U.J., Brendstrup J., What is the cost of post Denmark's Universal Service Obligation, Copenhagen Economics (11/02/2008)

Panzear, A methodology for measuring the costs of universal service obligation', Information Economics and Policy (2000)

Postal Services – Invitation to a Postal Directive Committee working group meeting in Brussels on 11 September 2008

Regulatory & Competition New Accounting Framework, 2008, Presentation to the BIPT

Richtlijn 97/67/EG Europees Parlement en De Raad 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

Richtlijn 2002/39/EG tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (10 juni 2002)

Richtlijn 2008/06/EG Europees Parlement en De Raad 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap

Robinson A., 2006, A Review of Price Elasticity Models for Postal Products

Robinson R. en J. McMurdie, 2008, Postal Costing Beyond ABC: Estimating the Economic Cost of Mails Services , 16th Conference on Postal and Delivery Economics

Rose N., 2007, Note To The IBPT

The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, PriceWaterhouseCoopers

Van der Lijn N. et.al., 2008, Main developments in the postal sector (2006-2008) - (Ecorys)

Visco Comandini V. et.al., 2008, Postal Price Elasticities and Intermedia Competition – A Multisided Market Approach, 16th Conference on Postal and Delivery Economics

Wereldpostvereniging, Overeenkomst 5 oktober 2004 – Wereldpostconventie en Slotprotocol

Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven

USO Net Cost Forecast Calculation Methodology, 2008, De Post

