

Wijziging Besluit algemene richtlijnen post

Besluit van de Minister van Economische Zaken van 21 september 2003, nr. WJZ 3050684, houdende wijziging van het Besluit algemene richtlijnen post in verband met de tijdelijke maximalisering van de tarieven voor het opgedragen postvervoer

De Minister van Economische Zaken, Gelet op artikel 5, eerste lid, van de Postwet;

Besluit:

Artikel I

Het Besluit algemene richtlijnen post¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

§ 5, onderdeel 5.4, komt te luiden:
5.4. Ten aanzien van tariefwijzigingen gelden de volgende richtlijnen:
a. de houder van de concessie stelt de tarieven voor het nagenoeg totale pakket van diensten die in het kader van de concessie worden geleverd, en de tarieven voor een pakket van diensten dat representatief kan worden geacht voor de particuliere en klein zakelijk gebruiker, tot 1 januari 2005 niet hoger vast dan de tarieven die horen bij de diensten die zijn opgenomen in onderdeel 2 van de bijlage, behorende bij dit besluit;
b. onderdeel a is niet van toepassing op tariefverhogingen die uitsluitend het gevolg zijn van de invoering van omzetbelasting op de in dat onderdeel bedoelde postdiensten, voor zover de tariefverhogingen corresponderen met het voorziene bedrag van de af te dragen omzetbelasting;
c. de houder van de concessie stelt ten minste één maand voor de algemene bekendmaking schriftelijk het college in kennis van een voorgenomen tariefwijziging of van de introductie van een tarief voor een nieuwe dienst;
d. ter zake van de in onderdeel a bedoelde diensten wordt bij een kennisgeving als bedoeld in onderdeel c door de externe accountant van de houder van de concessie geverifieerde informatie verstrekt waaruit blijkt dat

de wijziging in overeenstemming is met het in onderdeel a bepaalde;
e. de houder van de concessie gaat met betrekking tot de diensten, bedoeld in onderdeel a, niet over tot invoering van de voorgenomen tariefwijziging indien het college hem binnen drie weken na de ontvangst van het voornemen heeft bericht van onderdeel te zijn dat de wijziging niet in overeenstemming is met de onderdelen a tot en met c, en dat binnen een maand na deze mededeling uitvoering gegeven zal worden aan artikel 15 van de wet.

B

§ 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 7.1 komt onderdeel c te luiden:

c. de ontwikkeling van de in onderdeel 5.4, onder a, bedoelde tarieven;

2. Onderdeel 7.6 komt te luiden:
7.6. De minister beoordeelt jaarlijks of de uitvoering van het opgedragen postvervoer gewaarborgd is.

C

Onderdeel 2 van de bijlage bij het Besluit algemene richtlijnen post wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 21 september 2003.

*De Minister van Economische Zaken,
L.J. Brinkhorst.*

¹ Stert. 2000, 101; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 4 april 2003 (Stert. 67).

Toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Bij brief van 18 november 2002 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer

der Staten-Generaal heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken het voornemen bekendgemaakt de tarieven voor het postvervoer binnen Nederland die zijn opgenomen in het tariefbeheersingsstelsel te maximeren tot 1 januari 2007 op een niveau dat niet hoger is dan de tarieven die voor 1 december 2002 waren voorgelegd aan de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (verder: OPTA, of: het college) en op 1 januari 2003 waren gepubliceerd. Het tariefbeheersingsstelsel is onderdeel van het Besluit algemene richtlijnen post (verder: Barp).

Dit besluit tot wijziging van het Barp strekt tot uitvoering van dat voornemen. Voor de situatie met een volledig geliberaliseerde markt, na 2007, zal worden bezien welke vorm van tariefbeheersing wenselijk of noodzakelijk is. In verband hiermee is de wijziging van het Barp tijdelijk van aard. Deze tijdelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht in het nieuwe onderdeel 5.4, onder a.

De werking ervan is beperkt tot 1 januari 2005. Aanvankelijk was voor 1 januari 2007 gekozen, omdat het mijn bedoeling is met ingang van deze datum de juridische basis voor volledige liberalisering van de postmarkt in werking te laten treden. Na overleg met de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer is besloten de duur van deze maatregel nader te beperken.

Het besluit tot tijdelijke afwijking van het huidige tariefbeheersingsstelsel is genomen op grond van de ontwikkelingen die in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 18 november 2002 zijn aangegeven, waarvan met name wordt genoemd de ontwikkeling van het rendement van de concessiehouder, TPG N.V., op het voorbehouden gedeelte van de concessie-activiteiten, en de stagnerende groei van het postvolume. Het wordt redelijk geacht dat de consument mee profiteert van de goede rendementen die worden behaald in

het monopoliedeel. Daarbij moeten de prikkels voor een efficiënte bedrijfsvoering in stand blijven. Het huidige systeem behoeft hiervoor niet grondig te worden gewijzigd. Het gaat immers om de maximering van dezelfde tarieven voor postdiensten die tot op heden onder het tariefbeheersingsysteem van onderdeel 5.4 van het Barp vielen, en die in algemene termen als twee pakketten zijn omschreven. Een van de effecten van dit besluit is dat de ruimte die de houder van de concessie onder het huidige tariefbeheersingsysteem heeft om de tarieven die onder het tariefbeheersingsysteem vallen te laten stijgen, op nul gezet wordt. Deze tarieven mogen wel dalen.

2. Advisering

Bij brief van 20 december 2002 is het ontwerp-besluit naar de OPTA gezonden met het verzoek een uitvoeringstoets uit te voeren. Bij brief van 24 januari 2003 heeft dat college aan het verzoek voldaan.

Uitvoeringstoets OPTA

Het college acht het van groot belang dat de effecten van de bevrozing inzichtelijk worden gemaakt en dat het toezicht op de naleving van het verbod op kruissubsidies goed geregeld is, en doet voorstellen om de voor het toezicht benodigde informatie over de genoemde onderwerpen van de concessiehouder TPG N.V. te verkrijgen. Met name acht het college het van belang dat informatie over volumes en over het rendement op geïnvesteerd vermogen wordt gegeven. Dit maakt het naar het oordeel van het college bovendien mogelijk om de effecten van de maximalisering van de tarieven beter te beoordelen.

Het college stemt ermee in dat de maximalisering van de tarieven op het niveau van 1 januari 2003 wordt gesteld.

Ten aanzien van tariefverhogingen als gevolg van de invoering van omzetbelasting merkt het college op dat de invoering niet behoort te leiden tot een verhoging van de tarieven met het percentage van de omzetbelasting, omdat de invoering aan TPG N.V. ook de mogelijkheid geeft betaalde omzetbelasting in mindering te brengen op de af te dragen omzetbelasting.

Reactie op de opmerkingen van OPTA

De voorstellen van het college voor de aanvullende verplichtingen op het terrein van de informatieverstrekking zullen worden behandeld bij een volgende wijziging van het Barp, die thans wordt voorbereid. Hierdoor is het beter mogelijk om verschillende informatieverplichtingen op elkaar af te stemmen. De formele invoering van de maximalisering van de tarieven hoeft hierop niet te wachten.

De verhoging van de tarieven als gevolg van de invoering van omzetbelasting op postvervoerdiensten moet ook naar dezerzijds oordeel beperkt blijven tot het netto negatief effect van de invoering voor TPG N.V. Om dit te verduidelijken is onderdeel c van onderdeel 5.4 van het Barp aangevuld.

Rapport OPT

Het ontwerpbesluit is bij brief van 21 januari 2003 aan het Permanent Overlegorgaan Post en Telecommunicatie (verder: OPT) gezonden. Op 19 februari 2003 heeft het OPT het ontwerp wijzigingsbesluit behandeld, waarvan bij rapport van 5 maart 2003 verslag is gedaan.

Hieronder wordt ingegaan op de commentaren van TPG N.V. en van de overige deelnemers.

Commentaar van TPG N.V.

Ten aanzien van het voornemen om de posttarieven te bevrozen is TPG N.V. van oordeel dat de bevrozing van tarieven neer komt op een directe inmenging in de vrijheid van bedrijfsvoering van TPG N.V. Een dergelijke overheidsbemoeienis past niet in het kader van de Postwet en is niet in overeenstemming met het tot nu toe gevoerde beleid. Ook acht TPG N.V. tariefbevrozing overbodig omdat het Nederlandse posttarief één van de laagste in Europa is, terwijl de kwaliteit van dienstverlening behoort tot de wereldtop. TPG N.V. is van mening dat het onderzoek van de consultant National Economic Research Associates (verder: NERA) onsamenhangend is en op cruciale punten onvoldoende onderbouwd. Zo wordt de term 'overwinst' zonder juridische of economische basis gebruikt en zijn de bedrijfseconomische modellen voor tariefregulering niet toepasbaar op de postsector

omdat deze eerder als arbeidsintensief is te kwalificeren dan als kapitaalintensief.

TPG N.V. is van mening dat het besluit tot bevrozing niet in lijn is met tariefmaatregelen in andere Europese landen. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk liggen de tarieven hoger dan in Nederland en bestaat de mogelijkheid om de inflatie boven een bepaald niveau door te berekenen in de tarieven.

Met het besluit wordt TPG N.V. de mogelijkheid ontnomen om in haar commerciële exploitatie adequaat op marktontwikkelingen te reageren. De grote onzekerheid over de ontwikkeling van het postverkeer, de inflatie en de slechte (macro)economische vooruitzichten geven grote risico's.

Reactie op de opmerkingen van TPG N.V.

De hoogte van de gerealiseerde rendementen van de opgedragen dienst en met name het voorbehouden gedeelte daarvan zijn aspecten waaraan TPG N.V. voorbij gaat. Het bevrozen van de tarieven kan niet worden gezien als een besluit dat betrekking heeft op de wijze van bedrijfsvoering van TPG N.V. Het effect van het besluit is dat er een maximale hoogte wordt gesteld aan de tarieven. In dat opzicht is er geen wezenlijk verschil met de huidige vorm van tariefbeheersing. TPG N.V. is binnen de gestelde grens volledig vrij in haar bedrijfsvoering.

TPG N.V. heeft kritiek op onderdelen van het advies van NERA. Mede in verband hiermee is advies gevraagd aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (verder NMA) en OPTA. Deze instanties zijn niet tot een wezenlijk ander advies gekomen dan NERA.

TPG N.V. voert aan dat de tarieven tot de laagste in Europa behoren en dat de kwaliteit van de dienstverlening het hoogste is. De vergelijking met de tarieven in het buitenland wordt naar dezerzijds oordeel aanzienlijk genuanceerder wanneer men brieven in de gewichtsklasse boven de 20 g in de vergelijking betreft.

Dat er onzekerheden bestaan ten aanzien van de ontwikkelingen op de postmarkt en de economie als geheel valt te begrijpen; de ontwikkelingen zullen op de voet worden gevolgd.

Daarbij ben ik bereid, indien de ontwikkelingen daartoe nopen, het besluit tot maximering van de tarieven te heroverwegen en zondig aan te passen.

Commentaar overige deelnemers

Royal Mail Netherlands, Mail Merge, Businesspost en de Consumentenbond zijn tegen bevrozing van de tarieven omdat niet voldaan wordt aan het principe van kostenoriëntatie. Zolang op een deel van de markt geen concurrentie bestaat menen deze OPT-deelnemers dat er sprake zou moeten zijn van een streng tariefsysteem dat bovenmatige rendementen tegengaat. Deze marktpartijen zijn, gelet op de hoge rendementen van TPG N.V., van mening dat de consument momenteel te hoge posttarieven betaalt. De concurrerende postbedrijven ondervinden hiervan hinder omdat TPG N.V. de winsten kan gebruiken voor concurrerende activiteiten (binnen de huidige regels met betrekking tot gescheiden boekhouding) of voor investeringen ter voorbereiding op toekomstige concurrentie.

Deze partijen spreken zich uit voor een tariefbeheersingsstelsel zoals in het gezamenlijke advies van de Nederlandse mededingingsautoriteit (verder: NMa) en de Onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit (OPTA) wordt voorgestaan (een price cap systeem in de vorm van een inflatie-index gecorrigeerd door een variabele factor). De Consumentenbond vindt het onjuist dat het uitgebreide advies van OPTA en NMa met slechts een marginale argumentatie terzijde is geschoven.

Reactie op het commentaar van de overige deelnemers

Allereerst merk ik op dat de evaluatie van het tariefbeheersingsstelsel betrekking heeft gehad op een groot aantal aspecten. Op aandringen van de Tweede Kamer is het rendement van de concessie in de overwegingen betrokken. Daarbij heb ik mij ten aanzien van de evaluatie en de gevolgtrekkingen daaruit voor een toekomstig tariefbeheersingsstelsel laten bijstaan door de Engelse consultant NERA die ervaring heeft met tariefbeheersingsystemen en de postsector en mij vervolgens laten adviseren door NMa en OPTA.

De evaluatie en het advies van NMa en OPTA hebben aanleiding

gegeven de huidige systematiek van de beheersing van posttarieven nader te bezien. De volgende ontwikkelingen zijn doorslaggevend geweest voor de beslissing de door NMa en OPTA voorgestelde systematiek niet te volgen.

Gefaseerde liberalisering

Ik ben voorstander van een gefaseerde liberalisering, die er toe leidt dat de postmarkt in Nederland in 2007 volledig geliberaliseerd is onder de voorwaarde dat de postmarkten in Duitsland en het VK dan ook open zijn. De bevoegde autoriteiten in die landen hebben reeds besluiten genomen die toewerken naar een volledig geliberaliseerde markt rond 2007. Uiteraard zal bij de invulling van de liberalisering de universele dienst voor de post verzekerd moeten zijn. Hieruit volgt dat de periode waarbinnen elk nieuw tariefbeheersingsstelsel dat betrekking heeft op een opdracht en een voorbehouden gedeelte met een omvang die in overeenstemming is met de Postrichtlijn, voornamelijk beperkt is tot 1 januari 2007. Voor de periode vanaf 1 januari 2005 kan rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de liberalisering, zulks op basis van de integrale visie op de postmarkt die in de loop van 2003 verschijnt.

Teruglopende volumes

Een andere belangrijke ontwikkeling op de postmarkt is dat de postvolumes teruglopen, hetgeen lagere opbrengsten tot gevolg heeft, terwijl de vaste kosten van het instandhouden van de postale infrastructuur, zeker op de korte termijn, gelijk blijven. Dit is een ontwikkeling die ook in een aantal andere geïndustrialiseerde landen plaatsvindt en deze heeft vooral te maken met de substitutie door elektronische communicatie en een zekere verzadiging bij ontwikkelde markten. Binnen de periode waarvoor het nieuwe tariefbeheersingsstelsel van kracht is, is dit een onzekere factor die veel invloed kan hebben.

Administratieve lasten

Ook dezerzijds bestonden zorgen over de administratieve lasten die een door de OPTA en de NMa beoogd systeem met zich meebrengt, zowel voor de OPTA als voor TPG N.V. De lasten van het huidige tariefbeheersing-

stelsel zijn bescheiden. Gelet de overige ontwikkelingen is er aanleiding te kiezen voor een stelsel waarvan de administratieve lasten niet onevenredig met het te bereiken doel zijn. Administratieve lasten die voortvloeien uit de mededelings- en publicatieverplichtingen van (gewijzigde) tarieven ontstaan alleen als TPG N.V. de tarieven wenst te wijzigen. De lasten daarvan zijn echter niet hoger dan de lasten voor publicatie en mededeling aan OPTA die onder het oude tariefbeheersingsstelsel golden.

Tariefbeheersing in het buitenland

Er bestaat inmiddels ook meer zicht op de manier waarop in het buitenland de tariefbeheersing gestalte heeft gekregen of gaat krijgen.

In Duitsland is gekozen voor een tariefbeheersingsstelsel dat in de komende jaren moet leiden tot stabiele tarieven voor de postdiensten. Weliswaar wordt voor volgend jaar een verlaging met nominaal ongeveer 5% van het tarief van een brief voorzien, maar dat is een maatregel in een situatie met een tarief voor een brief die tot de hoogste in de Europese Unie gerekend kan worden. Daarna blijven de tarieven op ongeveer hetzelfde niveau. Er is geen sprake van een rendementsheffing.

In het Verenigd Koninkrijk werd door de toezichthouder een stelsel voorgesteld dat qua invulling eveneens leidt tot stabiele tarieven over een periode van ongeveer vier jaren. Ook daar is geen sprake van een rendementsheffing. Op 20 maart 2003 heeft de Engelse toezichthouder besloten om tariefverhogingen toe te staan om onder meer Royal Mail in staat te stellen om een omvangrijke reorganisatie, die nodig is om de forse verliezen terug te brengen, door te kunnen voeren.

Het is niet in het belang van de concurrentiepositie van TPG N.V. wanneer er in Nederland sterk zou worden afgeweken van datgene wat er in deze belangrijke buitenlandse markten gebeurt door in Nederland de tarieven sterk te laten dalen of een rendementsnormering in te voeren.

Ik heb, gelet op het voorgaande, gemeend dat het voor de komende periode niet noodzakelijk en ook niet wenselijk is om een beleid van tariefverlaging te voeren. Een eventuele grondige aanpassing van het tariefbeheersingsstelsel is meer op zijn plaats

bij een fundamentele wijziging van de Postwet met het oog op een volledig geliberaliseerde postmarkt.

Een en ander neemt niet weg dat ik, in lijn met de adviezen van NERA, de OPTA en de NMa, van mening ben dat bij goede rendementen ook de consumenten moeten kunnen meeprofiten en daarom besloten heb nagenoeg alle tarieven van de diensten die vallen onder de universele dienst te maximeren op het niveau van 1 januari 2003. Het effect van het bevriezen van de tarieven zal zijn dat de tarieven tot 2005 in reële termen zullen dalen.

De inkomsten uit de concessie zijn momenteel zodanig dat voor de komende jaren geen financiële problemen worden verwacht met de uitvoering van de concessieopdracht.

In het rapport van het OPT wordt nog door enkele partijen stilgestaan bij de uitvoeringstoets van OPTA waar het gaat om kruissubsidiëring. Ik zal hier niet op ingaan, omdat het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring en het toezicht daarop geen onderdeel uitmaakt van de tariefbeheersing en in § 6 is geregeld in het kader van de financiële verantwoording.

3. Overleg met de Tweede Kamer

Het ontwerpbesluit is ingevolge artikel 25, tweede lid, van de Postwet ter kennisneming toegestuurd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Naar aanleiding hiervan is op 19 juni 2003 een Algemeen Overleg gehouden met de Vaste Commissie voor Economische Zaken. In dit overleg hebben de Kamerleden kenbaar gemaakt over het te hanteren tariefbeheersingsstelsel verder willen overleggen op basis van de aan de Kamer toegezegde postvisie.

In verband hiermee is besloten de periode waarin de maximalisering van de tarieven van toepassing is te beperken tot 1 januari 2005, welke datum op de instemming van de Kamer kan rekenen. In het najaar van 2003 verschijnt, zoals gezegd, een integrale visie van Ministerie van Economische Zaken op de liberalisering van de Nederlandse postmarkt, waarin tevens op het gebruik van tariefbeheersinginstrumenten voor de periode na 1 januari 2005 wordt ingegaan.

4. Administratieve lasten

Zoals onder 2 van deze algemene toelichting is aangegeven, zijn de administratieve lasten die voortvloeien uit deze wijziging van het Barp, vergelijkbaar of minder hoog dan zij waren onder het oude tariefbeheersingsstelsel.

Momenteel bedragen de administratieve lasten per jaar voor het publiceren van de tarieven door ten minste ter inzage legging bij de dienstverleningspunten € 225.000,-, en de lasten voor de extra melding van tariefwijzigingen aan OPTA € 400.000,-. Dit bedrag omvat tevens de verstrekking van de door de OPTA gevraagde nadere informatie over de tariefwijziging. De maximalisering van de tarieven tot 1 januari 2005 sluit niet uit dat er tariefwijzigingen worden doorgevoerd. De verwachting is echter dat de frequentie van de wijzigingen lager zal zijn dan de afgelopen jaren, zodat de administratieve lasten gelijkblijven of incidenteel iets lager zullen uitvallen.

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Dit college heeft op 1 september 2003 laten weten dat het heeft besloten geen advies uit te brengen over dit besluit.

II. Artikelen

Artikel I, onderdeel A

In onderdeel a van onderdeel 5.4 is vastgelegd, dat de afzonderlijke tarieven voor postdiensten die nu onder het tariefbeheersingsstelsel vallen, niet stijgen, uitgaande van het tariefniveau dat gold op 1 januari 2003. Het gaat daarbij om alle tarieven voor de diensten die momenteel in de pakketten zijn opgenomen die nu onder het tariefbeheersingsstelsel van het Barp vallen. Deze diensten en tarieven zijn opgenomen als onderdeel 2 van de bijlage bij het Barp. De op het genoemde tijdstip geldende tarieven voor de op dat tijdstip aangeboden diensten liggen daardoor vast. Dat geldt voor alle tarieven voor de opgedragen diensten met uitzondering van de tarieven voor internationale postzendingen. Indien de concessiehouder nieuwe diensten voor (opgedragen) postvervoer introduceert of indien een wijziging wordt aangebracht in het stelsel van gewichtsklassen of andere onderschei-

dingen worden geïntroduceerd, wordt de daarmee gepaard gaande tarifiering beoordeeld in het kader van het nieuwe onderdeel 5.4.

De Europese Commissie heeft in mei 2003 voorstellen gepresenteerd voor de afschaffing van de verplichte vrijstelling van omzetbelasting op de postdiensten die onder de universele dienst vallen. De besluitvorming dien-aangaande en de eventuele daadwerkelijke invoering zal daarna de nodige tijd in beslag nemen. Indien een besluit tot afschaffing van de verplichte vrijstelling van omzetbelasting op Europees niveau snel wordt genomen en de invoering van omzetbelasting vóór 1 januari 2005 geschiedt, zal het onderhavige besluit niet in de weg staan aan een verhoging van de tarieven als gevolg van besluitvorming over BTW-heffing op postdiensten.

De overige onderdelen van § 5.4 van het Barp behoeven aanpassing aan onderdeel a. Gegevens over de gewogen tariefontwikkeling zijn tot 1 januari 2005 niet relevant. Het college moet kunnen beoordelen of de tarieven, bedoeld in onderdeel a, elk afzonderlijk niet gestegen zijn.

Artikel I, onderdeel B

Wijziging van paragraaf 7 is nodig om te kunnen beoordelen of de gemaximeerde tarieven de houder van de concessie niet zodanig beperken dat een adequate uitvoering van de opgedragen postdiensten niet meer realiseerbaar is, en om het effect van de maximalisering van de tarieven te kunnen volgen over periodes van een jaar.

Tevens zijn de gevraagde gegevens relevant voor een besluit over het hanteren van een tariefbeheersingsstelsel na 1 januari 2005, respectievelijk 1 januari 2007. Deze data zijn niet absoluut. Afhankelijk van de ontwikkelingen in de ons omringende landen en binnen de Europese Unie is een besluit opportuun over de ingangsdatum van verdere liberalisering van de postmarkt. De verdere ontwikkeling van de Nederlandse postmarkt is relevant voor een besluit over het hanteren van een toekomstig tariefbeheersingsstelsel.

Artikel I, onderdeel C

Het huidige onderdeel 2 van de bijlage bij het Barp heeft betrekking op

de rekenregels die moeten worden toegepast bij het toezicht op de naleving van het huidige tariefbeheersingssysteem. In verband met het nieuwe onderdeel 5.4 zijn die rekenregels overbodig. De opsomming van de maximale tarieven en diensten wordt op deze plaats ingevoegd.

*De Minister van Economische Zaken,
L.J. Brinkhorst.*