

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/ 19243619, tot wijziging van de Postregeling 2009 (tariefruimte universele postdienst)

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikel 22, derde lid, artikel 24, vierde lid, en artikel 25, eerste, vierde en vijfde lid, van de Postwet 2009;

Besluit:

Artikel I

De Postregeling 2009 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7c, eerste lid, onderdeel c, subonderdelen 1 en 2, wordt "uitgaven" telkens vervangen door "kosten".

B

Na artikel 14e wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14f

In afwijking van de artikelen 14, eerste, tweede en derde lid, en 14b, derde lid, wordt de aanvullende tariefruimte voor 2022 vastgesteld op de factor 1,0987 en de totale tariefruimte op € 2,0111.

C

In de artikelen 15, tweede, derde en vierde lid, en 16, eerste lid, onderdeel c, wordt "omzetaandelen" telkens vervangen door "volumeaandelen".

D

In bijlage 3 wordt "indien ROS>10%" telkens vervangen door "indien ROS>9%", wordt "1,1111" telkens vervangen door "1,0989" en wordt "Return on Sales > 10%" vervangen door "Return on Sales > 9%".

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 november 2021.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Belangrijk uitgangspunt van de regulering van de postmarkt is de garantie dat een bepaald basispakket aan postvervoerdiensten, de universele postdienst (hierna: UPD), beschikbaar en toegankelijk blijft voor de consument tegen uniforme en betaalbare tarieven. Daaruit vloeit de voorwaarde voort dat de tarieven gebaseerd moeten zijn op de onderliggende kosten en tevens dat de verlener van de UPD niet meer dan een redelijk rendement kan behalen op zijn gereguleerde activiteiten. PostNL is aangewezen als verlener van de UPD.

De prijzen van de UPD-producten, waarvan de postzegelprijs het meest in het oog springt, zijn gereguleerd in de Postwet 2009 (hierna: Postwet) en de Postregeling 2009 (hierna: Postregeling). Daarin is onder andere geregeld dat de tarieven op de kosten gebaseerd moeten zijn (artikel 24, tweede lid, van de Postwet) en dat voor de UPD een rendementsplafond van 10% geldt (bijlage 3, onderdeel c, van de Postregeling). Hiermee worden UPD-gebruikers (consumenten en kleinzakelijke partijen) beschermd tegen te hoge tarieven. In mijn brief over de vergunning voor de concentratie tussen PostNL en Sandd heb ik gemeld dat ik het belangrijk vind dat de voordelen van de concentratie voldoende bij de gebruikers van de UPD terecht komen.¹ In dit verband is in de Postregeling reeds bepaald dat de kosten die veroorzaakt worden door het totstandbrengen van een concentratie niet mogen worden toegerekend aan de UPD (artikel 7, tweede lid, aanhef en onderdeel f).² De stijging van volumes door de concentratie van PostNL met Sandd hebben een blijvende positieve impact op de tariefruimte voor de UPD. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd om het redelijk rendement op de UPD te actualiseren. Bovendien is in het licht van de sterk veranderende marktomstandigheden door Rebel in 2020 onderzoek gedaan naar mogelijke gewenste aanpassingen van de Postregeling. De Kamer is over de uitkomsten van dit onderzoek in december 2020 schriftelijk geïnformeerd.³ Op basis van dit onderzoek zijn enkele technische aanpassingen doorgevoerd in de Postregeling.

2. Actualiseren normrendement

De Postregeling schreef een toegestaan redelijk rendement voor de UPD van 10% van de omzet (11,11% van de daadwerkelijke kosten) (bijlage 3, onderdelen B en C). De basis hiervoor was een extern onderzoek uit 2010⁴ naar het normrendement voor de UPD. Ik heb een herijking van dit onderzoek laten uitvoeren om het redelijk rendement op de UPD te actualiseren (Duff & Phelps, Kamerstuk 2019/20, 29502, nr. 174, bijlage). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat een redelijk rendement van 9% passender is in de huidige marktsituatie. Het rendementsplafond op de UPD heb ik op basis van dit onderzoek in deze regeling verlaagd van 10% naar 9%.

Duff & Phelps heeft in haar onderzoek onder meer gekeken naar de marges van vergelijkbare buitenlandse postbedrijven. Een rendement van maximaal 9% voor de UPD-verlener wordt voldoende geacht om de operationele en financiële continuïteit in afdoende mate te borgen. Het daadwerkelijke rendement op de UPD zal elk jaar fluctueren, zoals dat ook in de afgelopen jaren het geval is geweest. Er is dus geen garantie op het behalen van een rendement van 9% door de UPD-verlener.

¹ Kamerstuk 2019/20, 29502, nr. 173.

² Stcrt. 2019, 56220.

³ Kamerstuk 2020/21, 29502, nr. 179.

⁴ "Towards a fair normative return for the USO in the Netherlands", Ecorys, 11 mei 2010

Door deze aanpassing is het toegestaan redelijk rendement op de UPD tevens in lijn gebracht met de voorschriften bij het besluit op grond van artikel 47 van de Mededingingswet om een vergunning te verlenen voor de concentratie van PostNL met Sandd.⁵ Aan dat besluit is een voorschrift verbonden waarmee een maximumrendement van 9% (van de omzet) wordt opgelegd over de totale postactiviteiten van PostNL (UPD plus zakelijke partijenpost, maar exclusief pakketdiensten).

3. Tariefruimte 2022

Volgens de systematiek van de Postregeling berekent de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) jaarlijks de aanvullende tariefruimte voor het komende kalenderjaar (artikel 14b, eerste lid). De ACM moet hier jaarlijks uiterlijk 1 september een besluit over nemen. Met deze regeling heb ik toepassing gegeven aan artikel 25, vijfde lid, van de Postwet. Op grond van dat artikel kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) bij ministeriële regeling voor een afzonderlijk jaar de tariefruimte bepalen, waarbinnen de UPD-verlener zijn tarieven kan vaststellen. Dit is mogelijk indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan het vereiste dat de tarieven op de kosten gebaseerd zijn.

Deze bijzondere situatie doet zich momenteel voor en dit heeft consequenties voor de jaren 2022-2024. In 2020 is het volume verstuurd post binnen de UPD plotseling gestegen met 6,4%. Dit is een gevolg van de COVID-19 pandemie, waarin consumenten meer post hebben gestuurd dan gewoonlijk. Dit effect is niet in lijn met de trend van de afgelopen jaren en derhalve hoogstwaarschijnlijk eenmalig. Het totale postvolume (UPD plus niet-UPD) is in 2020 met 7,2% gedaald, in lijn met de trend van de afgelopen jaren, omdat zakelijke zenders minder post verstuurden.

De Postregeling bevat niet de mogelijkheid om rekening te houden met de gevolgen van een dergelijke uitzonderlijke en – naar verwachting – eenmalige stijging van de volumes binnen de UPD. De positieve volumeontwikkeling in 2020 wordt in de berekening van de tariefruimte voor de UPD gebruikt als voorspeller van de UPD-volumes voor 2022. Het is de verwachting van zowel de ACM als PostNL dat het UPD-volume vanaf 2021 weer zal dalen. Het toepassen van de gebruikelijke methodiek in de Postregeling zou ertoe leiden dat tarieven in 2022 en 2023 niet op de werkelijke kosten gebaseerd zullen zijn. De werkelijke kostenontwikkeling in 2022 en 2023 zal naar verwachting de werkelijke volumedaling volgen. Het toepassen van de voorspeller voor 2022 gebaseerd op de uitzonderlijke volumestijging uit 2020 zou leiden tot tarieven die de werkelijke krimp in UPD-volumes, en zo ook de kostenontwikkeling, niet weerspiegelt.

Indien de formules van de Postregeling op de gebruikelijke wijze worden toegepast door de ACM, leidt dit tot een situatie waarin de tariefruimte in 2022 met 13,5% zou dalen ten opzichte van 2021. Ook in 2023 is er in dat geval (naar verwachting) geen extra tariefruimte voor de UPD beschikbaar, terwijl er vervolgens in 2024 juist veel extra tariefruimte zou ontstaan, omdat op dat moment de daadwerkelijke volumedaling over 2022 in de berekening wordt meegenomen. Als gevolg daarvan zou er in 2024 zeer waarschijnlijk sprake zijn van een aanzienlijke prijsstijging binnen de UPD. Deze prijsfluctuaties hebben negatieve consequenties voor de consument en zijn ook ongewenst voor de financiële stabiliteit van de UPD. In de jaren 2022-2023 zullen kosten en baten namelijk teveel uit de pas lopen.

⁵ Besluit van 4 oktober 2019, Kamerstuk 2019/20, 29502, nr. 174

Toepassing van artikel 25, vijfde lid, van de Postwet voor de jaren 2022 en 2023 is gewenst om te borgen dat een eenmalige en uitzonderlijke uitschieter niet leidt tot ongewenste effecten bij de toepassing van de Postregeling. De ACM heeft aangegeven een regeling op basis van artikel 25, vijfde lid, te onderschrijven. De volumeontwikkeling over 2020 is een slechte voorspeller van de daadwerkelijke verwachte volumeontwikkeling voor het jaar 2022. De voorspeller voor de volumeontwikkeling in 2022 wordt derhalve, voor de berekening van de aanvullende tariefruimte voor het jaar 2022 en 2023, gebaseerd op de historisch gemiddelde volumeontwikkeling van de UPD over de periode 2016-2018. Hiermee wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de gebruikelijke systematiek voor de berekening van de tariefruimte en wordt tegelijkertijd een plotselinge tariefstijging binnen de UPD in 2024 voorkomen.

Met deze regeling wordt de aanvullende tariefruimte voor 2022 bepaald. De ACM heeft op 31 augustus 2021 het Besluit tariefruimte UPD 2022 (hierna: het Besluit) genomen.⁶ Het was niet mogelijk om voor 1 september 2021 een regeling op grond van artikel 25, vijfde lid, vast te stellen, zodat een tariefbesluit van de ACM niet meer nodig zou zijn (de ACM moet jaarlijks een tariefruimtebesluit nemen voor 1 september). De tariefruimte die op basis van deze regeling wordt vastgesteld komt in de plaats van de tariefruimte zoals vastgesteld in het Besluit van de ACM. De ACM zal haar Besluit intrekken op het moment dat deze Regeling in werking treedt.

De verwachting is dat artikel 25, vijfde lid, in 2022 opnieuw moet worden toegepast voor de tariefruimte voor het jaar 2023, omdat in die berekening anders opnieuw de positieve volumeontwikkeling in 2020 wordt gebruikt als voorspeller van de volumeontwikkeling in 2022. De daadwerkelijke volumeontwikkeling over 2022 is immers nog niet bekend op het moment dat de tariefruimte voor 2023 moet worden vastgesteld. Voor de tariefruimte van de UPD in 2023 zal in 2022 een nieuwe berekening worden gemaakt waarin ook de realisaties over het jaar 2021 worden opgenomen. De standaardmethodiek wordt vanaf 2024 weer gehanteerd. Voor de berekening van de tariefruimte van 2024 wordt de werkelijke volumedaling van 2022 meegenomen op basis van realisaties. Deze ministeriële regeling heeft daarom geen blijvende impact op toekomstige tarieven.

4. Regeldruk

Voor de verlener van de UPD heeft deze wijziging geen regeldrukgevolgen. Uit de wijziging vloeien geen nieuwe inhoudelijke of informatieverplichtingen voort. Het bestaande instrumentarium van tariefregulering en de uitvoeringswijze blijven gehandhaafd. Verder hebben de wijzigingen geen effect op de tijdsbesteding of vereiste handelingen die in dit kader door de UPD-verlener dienen te worden verricht.

5. Uitvoeringslasten

De onderhavige wijziging heeft geen materiële gevolgen voor de toezichthouder. De uitvoering van haar toezichtstaken op het terrein van de tariefregulering blijft hetzelfde. De ACM heeft aangegeven geen gebruik te maken van de gelegenheid om gehoord te worden over de wijziging van deze regeling.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

⁶ Dit besluit is op 31 augustus 2021 door ACM aan PostNL bekend gemaakt.

Onderdeel A

Artikel 7c regelt hoe de verlener van de UPD de gezamenlijke kosten, die gelijktijdig en zonder onderscheid gemaakt worden zowel voor de UPD als voor andere activiteiten, toerekent aan de UPD. Wanneer PostNL productiemiddelen koopt, zoals een sorteermachine, vereiste de Postregeling in artikel 7c, eerste lid, onderdeel c, om bij de kostentoerekening uit te gaan van "uitgaven". In overeenstemming met de ACM schrijft de UPD-verlener echter in de praktijk de "kosten" over de verwachte levensduur van productiemiddelen af. Dit artikel is dus in lijn met de bestaande praktijk gebracht.

Onderdeel B

Voor de berekening van de aanvullende tariefruimte 2022 worden de volgende parameters gehanteerd. De geraamde inflatie voor 2022 bedraagt 1,5%.⁷ De historisch gemiddelde volumedaling van UPD-post in de periode 2016-2018 bedroeg 15,06%. Op basis van deze berekeningen wordt de aanvullende tariefruimte voor 2022 vastgesteld op de factor 1,0987. De totale tariefruimte wordt op basis daarvan vastgesteld op € 2,0111.

In 2021 bedroeg de totale tariefruimte € 2,0800. De daling van de totale tariefruimte tussen 2021 en 2022 is het gevolg van het meenemen van de daadwerkelijke volumeontwikkeling in 2020 in de berekening. PostNL heeft aangegeven dat zij de tarieven in 2022 niet zal laten stijgen en voornemens is in 2023 en 2024 de tarieven gematigd te laten stijgen, voor zover de tariefruimte daar ruimte voor biedt. Er is dus minder ruimte dan in voorafgaande jaren voor PostNL om de tarieven te verhogen. Voor de jaren 2022-2024 betekent dit een gematigde tariefontwikkeling die ook een adequatere weerspiegeling van de onderliggende kostenontwikkeling borgt.

Onderdeel C

Na vaststelling van de tariefruimte kan de verlener van de UPD een voorstel tot vaststelling of wijziging van enkelstukstarieven indienen. Het betreft hier de tarieven die de verlener van de UPD hanteert voor de verschillende postdiensten binnen de UPD waarvoor een enkelstukstarief geldt.

Artikel 15, eerste lid, van de Postregeling bepaalt dat het UPD-tarief wordt berekend door de gemiddelde omzet per eenheid volume van de verschillende postdiensten. Op grond van het tweede lid moest de gemiddelde omzet per eenheid volume gebaseerd zijn op de "omzetaandelen" van die postdiensten. Dit was niet logisch, en werd in de praktijk daarom anders ingevuld door de ACM en de UPD-verlener. Gelet hierop heb ik in de artikelen 15, tweede, derde en vierde lid, en 16, eerste lid, onderdeel c, "omzetaandelen" vervangen door "volumeaandelen". Deze wijziging sluit aan bij de huidige werkwijze van de ACM.

Onderdeel D

De aanvullende tariefruimte wordt berekend volgens de formule in bijlage 3, onderdeel C, bij de Postregeling (artikel 14b, derde lid, van de Postregeling). In deze formule is het normrendement van 10% (Return on Sales) gewijzigd in 9%. Dit betekent dat ook het bijbehorende getal in de berekening van de basistariefruimte in de formule in onderdeel B van bijlage 3 moest worden gewijzigd in 1,0989 (1/0,91; een rendement van 9,89% op de kosten is gelijk aan een rendement van 9% op de omzet). Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel II

⁷ Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2021. Nationale consumentenprijsindex.

Deze regeling treedt in werking op 1 november 2021. Hiermee, en met publicatie minder dan twee maanden voor de inwerkingtreding, wordt afgeweken van het beleid inzake vaste verandermomenten, zoals opgenomen in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit is gerechtvaardigd, omdat dit aanmerkelijke ongewenste nadelen voor de consument en de UPD-verlener voorkomt. De UPD-verlener moet uiterlijk 1 november 2021 duidelijkheid hebben over de tariefruimte voor 2022 om de tarieven voor 2022 tijdig te kunnen vaststellen en de consument daarover tijdig te informeren. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3 van deze toelichting.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,