

Vergaderjaar 2008–2009

30 536

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

Nr. 100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2009

Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op het verzoek van de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken om puntsgewijs in te gaan op de kritiek van de OPTA op de Postregeling 20.., blijkend uit het advies van dit college van 25 november 2008.

De vier belangrijkste kritiekpunten van OPTA op de Postregeling zijn hieronder aangegeven en ik zal daar per onderdeel op ingaan.

1. Inhoud toezichthoudende taak van het college

OPTA stelt dat zij in de Postregeling 2009 onvoldoende handvatten krijgt om haar toezichthoudende taak goed uit te voeren.

Ik onderschrijf de gedachte van OPTA dat naleving van de voorschriften door de postvervoerbedrijven, en in het bijzonder de verlener van de universele dienst, belangrijk is en gewaarborgd moet worden. OPTA heeft op grond van het wetsvoorstel Postwet 2009, net als onder de huidige Postwet, dan ook alle bevoegdheden die ze nodig heeft om naleving van de verplichtingen door postvervoerders te controleren en af te dwingen. Het college kan in het kader van het toezicht aanwijzingen geven, bestuurdwang toepassen, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Met name het geven van aanwijzingen kan effectief zijn bij het houden van toezicht op de universele postdienst, indien nodig gevolgd door een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Voorts kan het college op grond van artikel 39 van het wetsvoorstel van een ieder de gegevens en inlichtingen verlangen die het nodig heeft voor de juiste uitvoering van de haar bij of krachtens de wet opgedragen taken.

De mening van OPTA dat zij haar toezichthoudende taak onvoldoende uit zou kunnen voeren, deel ik dus niet. Het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving bieden hiervoor de juiste handvatten.

2. Geen daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven

OPTA stelt dat de Postregeling niet kan leiden tot daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven, omdat:

- a. onvoldoende samenhang is tussen de verplichtingen met betrekking tot de boekhoudkundige scheiding, het toerekeningsstelsel en de jaarlijkse rapportage;
- b. het toerekeningsstelsel niet alleen op de kosten maar ook op de opbrengsten betrekking moet hebben;
- c. niet wordt voldaan aan het voorschrift dat kostengeoriënteerde tarieven moeten worden vastgesteld per te onderscheiden postvervoersdienst.

De mening van OPTA dat de regeling niet kan leiden tot vaststelling van daadwerkelijk kostengeoriënteerde tarieven, deel ik niet. Zowel de jaarlijkse rapportage als het tarievenvoorstel (zie de artikelen 12 en 15 van de Postregeling) hebben betrekking op de kosten en op de opbrengsten van de universele dienst. Artikel 12 biedt reeds waarborgen voor een adequate vaststelling van de met de universele postdienst gemoeide kosten en opbrengsten. Artikel 15 van de Postregeling stelt dat het tarievenvoorstel van TNT gebaseerd moet zijn op de opgave van de daadwerkelijke kosten en het berekende rendement. Voor de berekening van het rendement moeten de opbrengsten bekend zijn. Het tarievenvoorstel moet aldus aansluiten op de daadwerkelijke kosten en de opbrengsten van de universele dienst. Het verschil van inzicht zit mijns inziens in het niveau waarop de opbrengsten – en daarmee het rendement – bij de vaststelling van de starttarieven moeten worden meegewogen. Met zijn opmerkingen over de wenselijkheid van toerekening van opbrengsten, kiest OPTA voor het meest gedetailleerde niveau. Per dienst (brief van 20 gram, brief van 50 gram etc.) zouden de daadwerkelijke kosten, de opbrengsten en daarmee het feitelijk rendement moeten worden bepaald; dat zouden 104 diensten zijn. Ik vind dit niet alleen te gedetailleerd; het leidt tot extra administratieve lasten en haalt elke flexibiliteit weg voor de verlener van de universele dienst. Ik heb in de Postregeling dan ook voorgesteld uit te gaan van de categorieën universele diensten die in artikel 16 van het wetsvoorstel worden voorgesteld; dat zijn er 11 in totaal. Ik wijs daarbij tevens op de opmerking van OPTA in de bijlage 1 (blz. 10) van de Uitvoeringstoets dat nader onderzocht zou moeten worden wat het effect is van kostenoriëntatie voor elk van de te onderscheiden postdiensten. OPTA merkt daarbij op dat als dat onevenredig belastend zou zijn en/of zou leiden tot ongewenste effecten, dan een oplossing gevonden zou kunnen worden in het clusteren van diensten in dienstencategorieën. OPTA geeft hiermee zelf aan dat haken en ogen kunnen zitten aan een te gedetailleerd niveau van vaststelling van opbrengsten en rendement.

3. Tariefstelling

Ten aanzien van de tariefvaststelling merkt OPTA op dat

- a. in feite de tarieven worden vastgesteld die in het kalenderjaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet golden;
- b. onduidelijk is door wie en wanneer de nadere invulling van de rendementsnorm zal plaatsvinden;
- c. er is geen formele basis voor de hernieuwde vaststelling van starttarieven door het college;
- d. het college prefereert voorts een rendementsnorm ten opzichte van het geïnvesteerd vermogen in plaats van omzet.

Ad a. Tarieven uit het vorige kalenderjaar

De tarieven zullen zes maanden na het inwerkingtreden van het wetsvoor-

stel moeten worden vastgesteld op basis van daadwerkelijke kosten en een redelijk rendement. Dat zijn de tarieven zoals deze moeten gaan gelden voor de universele dienst onder de nieuwe Postwet. Op het moment van inwerkingtreding zijn de kosten en het redelijk rendement op basis van de nieuwe universele dienst nog niet bekend, omdat tot dat tijdstip de boekhouding van de verlener van de universele dienst is ingericht op basis van de huidige Postwet. Wellicht kan, zoals OPTA betoogt, het huidige kostentoerekeningsstelsel al gegevens opleveren over de postdiensten voor de nieuwe universele dienst, maar daarin kunnen nog niet de effecten van de opening van de markt, ook voor het universele dienstdeel, zijn verwerkt.

Er is daarom gekozen voor een overgangsregime. Dat betekent dat voor de eerste keer van het vaststellen van de tarieven zal worden uitgegaan van de daadwerkelijke kosten van het voorafgaande jaar en het behaalde rendement in dat jaar. Het is dan ook te verwachten dat, uitgaande van een inwerkingtreding per 1 april 2009, op 1 oktober 2009 tarieven worden vastgesteld zoals deze min of meer nu gelden.

Ad b. Wie en wanneer nadere invulling van de rendementsnorm

Zodra gegevens voorhanden zijn over de kosten van de nieuwe, beperktere universele dienst en het rendement, zullen de starttarieven opnieuw door OPTA worden vastgesteld op basis van de dan bekende daadwerkelijke kosten en een genormeerd rendement, vast te stellen door de minister van Economische Zaken. De vaststelling van de tarieven door OPTA zal in het laatste kwartaal van 2010 zijn.

Voorafgaand aan het opnieuw vaststellen van de starttarieven zullen de artikelen 13 en 14 van de Postregeling 2009 worden aangepast, teneinde te bereiken dat ook die starttarieven worden vastgesteld op basis van een genormeerd redelijk rendement. Deze wijziging zal op grond van artikel 25, achtste lid, van het wetsvoorstel, worden voorgehangen bij beide Kamers.

Ad c. Geen formele basis voor hernieuwde vaststelling starttarieven door college

De grondslag voor het opnieuw vaststellen van de starttarieven door OPTA is artikel 25, tweede lid, van het wetsvoorstel 2009. In die bepaling ligt namelijk de norm besloten dat de tarieven van de universele postdienst gebaseerd zijn op de werkelijke kosten van de universele postdienst en een redelijk rendement.

Het is de bedoeling dat de starttarieven elke drie tot vijf jaar opnieuw worden vastgesteld. Dit zal nodig zijn om de ruimte voor tariefswijziging gelijke tred te laten houden met de daadwerkelijke ontwikkeling van inflatie.

Ad d. Rendementsnorm: geïnvesteerd vermogen in plaats van omzet

Ik ken de voorkeur van het college voor een rendementsnorm gerelateerd aan geïnvesteerd vermogen. Het rendement op investeringen of op kapitaal is een gangbare rendementsnorm die is vast te stellen op basis van algemeen aanvaarde objectieve maatstaven. Ik ben echter van mening dat deze norm minder goed toepasbaar is voor de arbeidsintensieve uitvoering van de universele dienst. Om deze reden heb ik gekozen voor een rendementsnorm gerelateerd aan omzet. Voor de objectivering van deze norm zal echter in samenhang worden gekeken naar een aantal andere elementen, zoals:

1. de kosten en de rendementen in voorafgaande jaren;
2. een benchmark met andere vergelijkbare postbedrijven, en
3. het rendement op investeringen of kapitaal.

Door te kijken naar het rendement van andere, vergelijkbare postbedrijven en naar de kosten en de rendementen van TNT Post in voorafgaande jaren wordt gewaarborgd dat wordt uitgegaan van een objectief redelijk rendement op omzet. Ik zal een check uitvoeren op de redelijkheid van het rendement op omzet om te zien of het rendement niet leidt tot extreme uitslagen naar de andere kant, zoals een extreem rendement op kapitaal.

4. Pricecap

OPTA bepleit om de formule die thans in de toelichting staat, onderdeel van de regeling zelf te maken. De werking van het systeem is beschreven in artikel 17 van de Postregeling. De formule is de korte vertaling van artikel 17 en zou in het artikel zelf een dubblure vormen. De formule is derhalve in de toelichting opgenomen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk