

Vergaderjaar 2002–2003

**21 693**

**Post- en Telecommunicatiebeleid**

**Nr. 60**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2002

Bij de wijziging van de Postwet en de daarbij behorende regelingen in 2000, waarbij de Postrichtlijn 97/67/EG is geïmplementeerd, is door de regering een evaluatie van het tariefbeheersingssysteem voor de voorbehouden en opgedragen postdiensten aangekondigd. Op basis van deze evaluatie zou vervolgens worden bekeken of in de toekomst het huidige systeem, al dan niet met aanpassingen, zou moeten worden gecontinueerd of dat op een ander systeem moet worden overgestapt. In deze brief wordt ingegaan op de evaluatie, de daarover ingewonnen adviezen en het standpunt van de regering met betrekking tot het toekomstige tariefbeheersingssysteem.

### **De evaluatie**

Het huidige systeem is in 1989 in werking getreden met de verzelfstandiging van de Koninklijke PTT Nederland NV, waarvan het postbedrijf TPG tot 1998 deel uit maakte. Het systeem is een zogenoemd price cap systeem, waarbij de price cap gelijk is aan de ontwikkeling van de loonsom.

De evaluatie is uitgevoerd door het Engelse adviesbureau NERA, een bureau dat de nodige expertise heeft op het gebied van price cap systemen en de postsector.

NERA heeft de werking van het huidige price cap systeem geëvalueerd over een periode van 10 jaar en heeft aanbevelingen gedaan voor de inrichting van een toekomstig tariefbeheersingssysteem.

NERA concludeert dat het huidige tariefbeheersingssysteem heeft voldaan aan de destijds gestelde eisen maar doet op grond van de bevindingen en de ervaring met tariefbeheersingssystemen in andere sectoren de volgende aanbevelingen.

Voor de toekomst zou wederom voor een price cap systeem moeten worden gekozen, maar dan met een definiëring van de kosten en

opbrengsten, het inflatiecijfer als index en een correctiefactor voor efficiencywinst.

In het price capsysteem zou ook het rendement volgens vooraf opgestelde normen periodiek moeten worden vastgesteld en vervolgens zou een correctiefactor voor het afbouwen van een te hoog rendement moeten worden opgenomen. Ook zal bij een toekomstig systeem rekening moeten worden gehouden met volume-ontwikkelingen, omdat (verwachte) veranderingen in de postvolumes direct effect hebben op de kosten- en opbrengstenverhouding. De mandjes – groep van diensten – die onder het price cap systeem vallen, zullen moeten worden vastgesteld aan de hand van de mate van concurrentie welke de diensten ondervinden. Voor de verdere uitwerking van een aantal onderdelen zal aanvullend onderzoek nodig zijn.

NERA adviseert een overgangsregime in te voeren voor een periode van vier jaar, om in deze periode het definitieve systeem volledig uit te kunnen werken. Het overgangsregime zou moeten bestaan uit een toegestane verhoging van de tarieven voor inflatie min een correctiefactor van 1%.

### **Advies OPTA en NMa**

Op basis van het rapport van NERA is advies gevraagd aan de OPTA en de NMa over een toekomstig systeem en de nadere invulling daarvan.

Er zijn daarbij door het ministerie drie doelen aangegeven waar een tariefbeheersingssysteem aan moet voldoen:

- bescherming van de redelijke belangen van de gebruiker;
- TPG moet in staat zijn haar wettelijke plichten (universele dienst) op adequate wijze te kunnen vervullen;
- voldoende ruimte voor TPG om op duurzame wijze te kunnen concurreren.

Bij de nadere vormgeving zal rekening moeten worden gehouden met de ontwikkelingen op internationaal gebied (met name het EU kader en de ontwikkelingen in naburige landen), maar ook met het door de overheid gevoerde beleid tot nu toe.

De OPTA en de NMa hebben medio oktober advies uitgebracht<sup>1</sup>. De toezichthouders constateren dat onder het huidige tariefbeheersingssysteem bovenmatige rendementen zijn ontstaan. De OPTA en de NMa volgen in hun advies de richting die NERA heeft aangegeven in haar rapport, te weten: een price cap systeem waarin tariefsverhogingen worden gemaximeerd door de inflatieontwikkeling gecorrigeerd voor efficiencyverbeteringen. Deze correctie zou moeten leiden tot redelijke rendementen. Op enkele onderdelen wordt afgeweken van de door NERA aangegeven richting. Het gaat daarbij om de vaststelling van de kosten en de (toekomstige) volumeontwikkelingen. Op een aantal onderdelen zou naar het oordeel van de OPTA en de NMa nadere uitwerking moeten plaatsvinden. De toezichthouders adviseren bij de start van een nieuw price cap systeem de tarieven eenmalig te herijken, tenzij de normale bedrijfsgang van TPG hiermee in het gedrang zou komen. Indien dit laatste het geval zou zijn ligt een geleidelijke daling van de tarieven voor de hand.

### **Standpunt regering**

De regering heeft kennisgenomen van het advies van de OPTA en de NMa. Zij onderschrijft de opvatting van de toezichthouders dat regulering van de tarieven voor de postale universele diensten geplaatst dient te worden in een brede context en de belangen raakt van veel partijen.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

TPG heeft een wettelijke plicht tot het leveren van een in de postale regelgeving nader bepaald pakket van postale diensten, de universele dienst. Deze diensten moeten – tegen een vastgelegde kwaliteit – voor een ieder in ons land tegen uniforme en betaalbare tarieven beschikbaar zijn. Op basis van het rapport van NERA kan worden vastgesteld dat de tarieven van TPG een zeer gematigde ontwikkeling hebben laten zien. Over de jaren waarin het price cap systeem operationeel is, is een stijging gerealiseerd die niet alleen ruim onder de toegestane ruimte ligt, gemeten naar de loonsomontwikkeling, maar ook onder de inflatie. De tarieven in ons land behoren tot de laagste van Europa en de kwaliteit van de dienstverlening ligt op een hoog niveau. In dat opzicht is er weinig aanleiding het huidige systeem ingrijpend te wijzigen.

Het advies van de toezichthouders geeft echter aanleiding de huidige systematiek nader te bezien. Dit kan niet worden gedaan zonder rekening te houden met onder meer de volgende ontwikkelingen

- De regering is 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 welke toe werken naar een volledig geliberaliseerde markt rond 2007. Uiteraard zal bij de invulling van de liberalisering de universele dienst voor de post verzekerd moeten zijn.
- Een andere belangrijke ontwikkeling op de postmarkt is dat de postvolumes teruglopen, hetgeen zich vertaalt in lagere opbrengsten, terwijl de vaste kosten van het instandhouden van een 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.
- De regering maakt zich ook zorgen over de administratieve lasten die een door de OPTA en de NMa beoogd systeem met zich meebrengen zowel voor de OPTA zelf als voor TPG. De lasten die het huidige tariefbeheersingssysteem met zich meebrengt zijn zeer bescheiden.
- 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 tariefbeheersingssysteem dat in de komende jaren moet leiden tot stabiele tarieven voor de postdiensten. Weliswaar wordt een verlaging met nominaal ongeveer 5% van het tarief van een brief voorzien voor volgend jaar, maar dat is in een situatie met een tarief voor de brief die tot een van de hoogste in de EU gerekend kan worden. Daarna blijven de tarieven op ongeveer hetzelfde niveau. In het VK wordt door de toezichthouder een systeem voorgesteld dat qua invulling eveneens leidt tot stabiele tarieven over een periode van ongeveer vier jaren. Het is niet in het belang van de concurrentiepositie van TPG wanneer er in Nederland sterk zou worden afgeweken van datgene wat er in deze belangrijke buitenlandse markten gebeurt.

Alles overwegende meent de regering dat met het oog op deze volledige liberalisering het niet noodzakelijk en ook niet wenselijk is om het huidige systeem op dit moment ingrijpend te wijzigen. Een eventuele grondige aanpassing 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 de regering, in lijn met de adviezen van NERA, de OPTA en de NMa, van mening is dat bij goede rendementen ook de consumenten moeten mee kunnen profiteren.

De regering is voornemens om met ingang van 1 januari 2004, of zoveel eerder als mogelijk is, de tarieven voor de diensten die vallen onder het huidige tariefbeheersingssysteem te bevriezen. Het regime wordt door dit voorstel aangescherpt. Dit zal leiden tot een daling van de tarieven tot 2007 in reële termen. Daarvan profiteren de consumenten. Naar verwachting zullen de postvolumes de komende jaren verder teruglopen. Het bevriezen van de tarieven en de effecten van de volumedalingen kunnen tot gevolg hebben dat de rendementen die in het monopoliedeel bestaan, worden teruggebracht naar een lager niveau. De regering zal de komende jaren de ontwikkeling van het rendement op de voet volgen. De prikkels voor een efficiënte bedrijfsvoering blijven bestaan en verder zullen de administratieve lasten, evenals nu het geval is, tot een minimum beperkt blijven. De regering is van mening dat hiermee een goede balans wordt bereikt.

Voor de situatie met een volledig geliberaliseerde markt, op zijn vroegst in 2007, zal de regering bezien welke vorm van tariefbeheersing wenselijk en noodzakelijk is. Voor het geval er in 2007 nog sprake zal zijn van monopoliediensten zal de regering opteren voor een systeem waarin een rendementsfactor zal zijn opgenomen.

Voor het bevriezen van de tarieven zal het Besluit Algemene Richtlijnen Post (Barp) moeten worden aangepast. Daartoe zal ik zo snel mogelijk het Besluit wijzigen. Voor de periode tot het moment van wijziging zal ik het huidige Besluit verlengen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
J. G. Wijn