

Vergaderjaar 2002–2003

21 693

Post- en Telecommunicatiebeleid

Nr. 61

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 april 2003

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft over de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 18 november jl. inzake het tariefbeheersingssysteem (21 693, nr. 60) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 april 2003. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van commissie,
De Grave

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), de Grave (VVD), voorzitter, de Haan (CDA), Remkes (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GL), Blok (VVD), ten Hoopen (CDA), Slob (CU), van den Brink (LPF), Duyvendak (GL), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerken (SP), van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Van der Laan (D66), Heemskerk (PvdA) en Van Dam (PvdA).
Plv. leden: Tichelaar (PvdA), van Beek (VVD), van der Hoeven (CDA), Örgü (VVD), van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Mastwijk (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GL), Van Miltenburg (VVD), de Vries (CDA), van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), van den Brand (GL), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Lazrak (SP), de Ruiter (SP), Eerdmans (LPF), de Pater-van der Meer (CDA), Nicolai (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), van Heteren (PvdA), Hofstra (VVD), Giskes (D66), Tjon-A-Ten (PvdA) en Waalkens (PvdA).

1

Waaruit dient in de ogen van het kabinet het minimale pakket van postale diensten te bestaan?

Het minimale pakket aan postvervoerdiensten is vastgelegd in de Postwet en het Postbesluit. In dit besluit is bepaald dat de volgende diensten moeten worden geboden:

- binnenlands: brieven en drukwerken van ten hoogste 2 kilogram en pakketten van ten hoogste 10 kilogram; braillezendingen tot ten hoogste 7 kilogram;
- internationaal: brieven, drukwerken en briefpakjes tot 2 kilogram en pakketten tot 20 kilogram;
- aangetekende zendingen, zendingen met aangegeven waarde, uitreiking van gerechtelijk schrijven en de postbussendienst.

2

Welke criteria moeten worden aangehouden ten aanzien van de bereikbaarheid van de TPG-diensten, zowel in de stad als het platteland?

In het Besluit Algemene Richtlijnen Post (Barp) zijn de criteria opgenomen ten aanzien van postvestigingen, alwaar de diensten worden aangeboden en brievenbussen.

De houder van de concessie (TPG) moet er in ieder geval zorg voor dragen dat in woonkernen met meer dan 5000 inwoners binnen een straal van 5 km een dienstverleningspunt zal zijn. Daarenboven zal, indien het inwonertal 50 000 overschrijdt, per elk 50 000 inwonertal een (extra) dienstverleningspunt aanwezig moeten zijn. Buiten bovenvermelde woonkernen draagt de houder van de concessie zorg voor een zoveel mogelijk vergelijkbaar niveau van aanwezigheid van dienstverleningspunten. Indien een dergelijk niveau redelijkerwijs niet haalbaar is dient de houder van de concessie zorg te dragen voor een vervangende vorm van dienstverlening.

In woonkernen met meer dan 5000 inwoners zal binnen een straal van 500 m een brievenbus zijn om daartoe geschikte postzendingen ten vervoer aan te bieden. Buiten bovengenoemde woonkernen zal ten minste binnen een straal van 2500 m een brievenbus zijn om daartoe geschikte postzendingen ten vervoer aan te bieden. Indien dit redelijkerwijs niet haalbaar is, draagt de houder van de concessie er zorg voor dat bij de bestelling gelegenheid wordt geboden om daartoe geschikte postzendingen ten vervoer aan te bieden.

De bereikbaarheid en de aantallen postvestigingen zijn nader uitgewerkt in het plan voor de postvestigingen voor de jaren 2001–2005. Daarin is voorzien in 902 vestigingen met een volledig assortiment en 1300 vestigingen met een nagenoeg volledig assortiment plus 1000 extra verkooppunten voor de meest gevraagde diensten (postzegels). Dit plan is voorgelegd aan de Tweede Kamer (Kamerstukken TK, vergaderjaar 2000–2001, 21 693, nr. 52 en 54).

3

Hoeveel en welke nieuwe aanbieders op de postmarkt hebben zich tot op heden gemeld? Hoe worden nieuwe aanbieders getoetst op de kwaliteit van de dienstverlening die wordt aangeboden?

Het is niet exact bekend hoeveel en welke nieuwe aanbieders er op de postmarkt zijn gekomen, omdat voor deze bedrijven geen vergunning- of registratieplicht geldt. Wel is bekend dat de laatste jaren er een aantal bedrijven zich op de markt heeft begeven zoals Sannd, het postbedrijf van

Wegener/Deutsche Post, Mailmerge en Businesspost. Voor de nieuwe aanbieders gelden geen eisen ten aanzien van de kwaliteit. Deze eisen gelden alleen voor de aanbieder van de universele dienst, TPG.

4

Waarom wordt een zwaarder tariefregime gehanteerd dan in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, terwijl juist een afstemming met deze twee landen wordt beoogd te bereiken?

Naast de vorm van het tariefregime wordt de zwaarte bepaald door de financiële uitgangssituatie van TPG. Omdat de monopolie-activiteiten van TPG veel winstgevend zijn in vergelijking met Deutsche Post en Royal Mail is het bevroren van de tarieven voor TPG minder ingrijpend dan de besluiten om de tariefstijgingen te beperken in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In die landen zullen de postbedrijven waarschijnlijk ingrijpende maatregelen moeten nemen om winstgevend te blijven resp. te worden. TPG wordt daar met het bevroeringsbesluit niet toe gedwongen

5

In het verleden werd nog gesproken over positieve effecten van de vrijheid van het postbedrijf voor de consument. (Maart 2001 Toenmalig Minister van Financiën) Kan worden aangegeven waarom er zo'n abrupte verandering van het bestaande beleid heeft plaatsgevonden?

In maart 2001 is overleg gevoerd met de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, die destijds voor het Postvervoer verantwoordelijk was. Dit overleg betrof hoofdzakelijk de sturing die de overheid aan het concern TPG zou kunnen geven als aandeelhouder. In dat verband is de vrijheid van TPG belangrijk. In het onderhavige kader is sprake van een andere rol: die van wetgever voor voorschriften voor de concessiehouder, op de uitvoering waarvan OPTA toezicht houdt. De regels die worden gesteld zijn gericht op het resultaat, niet op de bedrijfsvoering. Er heeft dan ook geen wijziging van beleid plaatsgevonden.

6

Onderschrijft het kabinet de gehanteerde methode van de Opta met betrekking tot het rendement op het geïnvesteerde vermogen?

De methode van OPTA en de NMA is een veel gebruikte en algemeen geaccepteerde methode voor het vaststellen van rendementen.

7

Waarop is het oordeel gebaseerd van de overwinsten? TPG geeft aan dat er in verschillende bedrijfstakken soortgelijke rendementen worden behaald. Kan het kabinet hierop ingaan?

Het oordeel is gebaseerd op een evaluatiestudie door een economisch onderzoeksbureau en het gezamenlijk advies van de NMA en Opta. Vergelijking met andere bedrijfstakken kan relevant zijn, maar alleen als het (risico)profiel overeenkomt. De diensten waarop het tariefsysteem van toepassing is worden gekenmerkt door een laag risicoprofiel omdat het grootste deel van de omzet onder het wettelijk monopolie valt. Dit risicoprofiel is gebruikt in de analyse van Opta en Nma bij het bepalen van het redelijk rendement.

8

Kan worden aangegeven waarom niet is besloten tot een evaluatie op jaarbasis, maar juist is gekozen voor het bevroeren voor een langere periode?

Er is gekozen voor een periode die loopt tot 2007, omdat de regering het voornemen heeft, zoals ook in de brief is aangegeven, de postmarkt in dat jaar volledig te liberaliseren. Dit geeft TPG en de markt zekerheid over de tarieven over een periode van vier jaren. Een wijziging per jaar brengt onzekerheid met zich mee.

9

Zouden door het bevriezen van de tarieven mogelijke meningsverschillen over de rendementsontwikkeling van TPG beslecht worden over de ruggen van de medewerkers.

Bij elke berekening van het rendement worden personeelskosten als een gegeven beschouwd. De overheid heeft geen bemoeienis met de bedrijfsvoering, dus ook niet met het personeelsbeleid. Het rendement laat overigens voldoende ruimte over om de de tarieven te bevriezen.

10

Hoe zal de universele dienst voor de post verzekerd zijn bij liberalisatie? Is het niet beter om het dan onder directe democratische controle te laten vallen?

De regering zal in de loop van het jaar de Kamer een visie op de ontwikkeling van de postmarkt in Nederland doen toekomen. Daarin zal de verzekering van de universele dienst in een geliberaliseerde markt uitgebreid aan de orde komen. Indien de Kamer in kan stemmen met de visie, zal de postale regelgeving ingrijpend moeten worden gewijzigd. Bij deze wijziging is de Kamer als mede wetgever betrokken. Anders gezegd, een liberalisering en de toekomst van de universele dienst zal alleen onder een directe democratische controle tot stand komen.

11

Is het mogelijk dat voor 1 januari 2004 de tarieven voor de diensten die vallen onder het tariefbeheersingsysteem nog zullen toenemen?

Bij de bekendmaking op 18 november 2002 van het voornemen om de tarieven te bevriezen is er geen misverstand over gelaten dat de tarieven worden gemaximaliseerd op het niveau van 1 januari 2003. Dat is de datum waarop een tweetal reeds aangemelde tariefwijzigingen werd doorgevoerd. In het ontwerp-wijzigingsbesluit is uitdrukkelijk opgenomen dat het niveau van 1 januari 2003 geldt. Dit besluit zal naar verwachting voor 1 juli 2003 in werking kunnen treden. Indien TPG tussentijds al wijzigingen doorgevoerd zou hebben, dan moeten die worden teruggedraaid.

12

In hoeverre zal de regering het tariefbeheerssysteem kunnen en willen veranderen in geval van extreem hoog of laag rendement.

Zie antwoord vraag 13.

13

Op welke manier zal de regering ingrijpen in het geval dat lage rendementen zullen leiden tot veel ontslagen?

Het voornemen van de regering om de tarieven te bevriezen werkt tot 2007. Daarmee wordt voor een aantal jaren duidelijkheid gegeven over het te voeren tariefbeleid.

In de brief is aangegeven dat de ontwikkeling van het rendement de komende jaren op de voet zal worden gevolgd. Indien er ontwikkelingen

zijn die leiden tot te lage rendementen, zal de regering het besluit ten aanzien van de bevrozing heroverwegen.

14

Kan het kabinet aangeven hoe de arbeidsvoorwaarden van de TPG-werknemers zich sinds 2000 hebben ontwikkeld en wat de gevolgen zullen zijn van de geplande reorganisatie? Hoe waardeert het kabinet deze ontwikkeling? Hoe verhouden deze zich tot die van postmedewerkers in het buitenland? Welke relatie ziet het kabinet tussen het noodzakelijke streven naar winst van een commerciële onderneming, de tarievenregulatie door de overheid en de positie van de werknemers?

De regering heeft geen bemoeienis met de bedrijfsvoering van TPG en dus ook niet de arbeidsvoorwaarden. Dit past ook volledig bij de benadering van TPG als commerciële onderneming. Bij de tariefregulering is mede gekeken naar het advies van NMa/OPTA en de door deze organen geconstateerde hoogte van het rendement op de opgedragen en voorbehouden diensten. Op basis van dit geconstateerde rendement is het mogelijk de tarieven te bevroren.

15

Hoe kijkt het kabinet aan tegen het OPTA/NMa advies de kwaliteit van alle gereguleerde diensten wettelijk vast te leggen?

In het Barp zijn eisen neergelegd voor de overkomstduur van het opgedragen postvervoer en voor de verdeling van dienstverleningspunten. Er zijn verplichtingen opgenomen voor financiële verantwoording en voor de informatievoorziening. Voor zover daarin beleidsruimte is, zoals bij de verdeling van de grote postkantoren en de kleinere dienstverleningspunten, zijn daarover aanvullende afspraken gemaakt. In overleg met Opta en TPG wordt onderzocht welke van die afspraken een plaats zullen krijgen in het Barp, en op welke manier.

16

Wat is de omzet van de divisie Post van TPG? Hoeveel winst maakt deze divisie op dit moment?

De bedrijfsopbrengsten van de postdivisie bedragen ruim 4 miljard euro (jaarverslag 2002). Het bedrijfsresultaat bedraagt 774 miljoen euro.

17a

Hoe kan het dat het kabinet bij het nemen van besluiten over de tarieven geen nauwkeurige informatie heeft over de precieze rendementen over het monopoliedeel van de postbezorging.

17b

In hoeverre bemoeilijkt dit nu de discussie over wat een redelijke tariefbeheersingsysteem is voor de post?

De winst op het monopoliedeel is bekend. De winst kan gerelateerd worden aan de omzet (ROS) en aan het geïnvesteerd vermogen (ROA). De ROS is bekend en wordt jaarlijks in de concessierapportage door TPG gerapporteerd. De ROA is niet precies bekend omdat schattingen ten aanzien van de toerekening van het vermogen gemaakt moeten worden. TPG is op basis van de huidige wetgeving niet verplicht dit cijfer te leveren.

17c

Welke conclusie kan getrokken worden uit het feit dat de ROS van de opgedragen activiteiten met 25,8% aanzienlijk hoger ligt dan de ROS van

De conclusie is dat er minder winst gemaakt wordt op diensten buiten de opgedragen diensten.

17d

Hoe valt te verklaren dat NERA, Fortis en Lehmann Brothers op nog veel hogere rendementen (ROA) van de divisie uitkwamen (resp. 40, 67 en 71 procent)?

Het ROA is afhankelijk van de toegerekende activa. Hoe lager de schatting van die activa hoe hoger de ROA. De verschillende uitkomsten zijn te verklaren uit de verschillen in de schattingen van de activa die gebruikt zijn voor de opgedragen en voorbehouden diensten. Deze ROA is overigens niet te vergelijken met de eerder genoemde ROS die niet afhankelijk is van dit soort schattingen.

17e

Welk rendement voor de divisie Post van TPG en haar concurrenten in de belangrijkste buitenlandse markten heeft het kabinet gerekend bij het bepalen van haar standpunt.

De regering is uitgegaan van het rendement op omzet (ROS) zoals door accountants is gecontroleerd en de verschillende schattingen van het rendement op geïnvesteerd vermogen (ROA). Daarnaast zijn er andere overwegingen van invloed geweest op de standpuntbepaling, zoals de verwachte administratieve lasten en de toekomstige liberalisering.

17f

Hoe schat het kabinet, gegeven de onduidelijkheid over het rendement en daardoor het bestaan van overwinsten, het risico op kruissubsidies met postactiviteit in het vrije deel van de postmarkt in?

Er wordt op basis van een door OPTA goedgekeurd kosten- en opbrengstentoekeningssysteem door OPTA toegezien op het voorkomen van kruissubsidies. Dit is niet afhankelijk van de rendementsbepaling.

17g

Hoe waardeert het kabinet in dit licht de klacht van OPTA dat zij niet over een voldoende instrumentarium beschikt om goed toezicht te kunnen houden op kruissubsidie.

De gestelde eisen met betrekking tot de inrichting van de boekhouding van TPG zijn gebaseerd op de Europese Postrichtlijn. Deze zijn er onder meer op gericht verboden vormen van kruissubsidie te voorkomen. OPTA ziet hier op basis van een door OPTA goedgekeurd kosten- en opbrengstentoekeningssysteem op toe. Indien TPG desondanks op ongeoorloofde wijze aan kruissubsidie zou doen, is het aan de NMa om op grond van de Mededingingswet hiertegen op te treden.

18a

De tarieven in ons land behoren tot de laagste van Europa. Welk deel van de tariefverschillen kan verklaard worden uit het feit dat Nederland een klein en dichtbevolkt land is?

Het is onbekend welk deel van de tariefverschillen kan worden verklaard uit het feit dat Nederland een klein en dichtbevolkt land is. Het is bekend dat deze factoren tot verschillen in kosten kunnen leiden. Onderzoek naar de mate van invloed van deze factoren op de kosten in de verschillende landen is niet beschikbaar.

18b

Zijn in het buitenland ook rendementscijfers bekend?

Er zijn rendementscijfers uit het buitenland bekend, waarbij aangetekend moet worden dat die cijfers afhankelijk zijn van de omvang van de universele dienst, het aantal voorbehouden diensten en andere landenspecifieke factoren...

In Duitsland is in 2001 op het monopolie een rendement van 17% op de omzet behaald, en 6–8% in de jaren '97 tot '99. Royal Mail in het Verenigd Koninkrijk lijdt verlies van ongeveer 7,5% van de omzet (in 2000).

18c

Zijn er ook kostprijzen bekend van gebieden die qua omvang en bevolking met Nederland vergelijkbaar zijn? Zo ja, wat zijn deze? Zo nee, zijn dergelijke cijfers niet onmisbaar om een goed afgewogen oordeel te vormen over de doelmatigheid van de postbezorging in Nederland?

Het is in theorie mogelijk om kostprijzen voor het postvervoer afzonderlijke gebieden te berekenen. Dit is door overig onvergelykbare omstandigheden en de vele aannames die daarvoor nodig zijn geen betrouwbare methode om de doelmatigheid te beoordelen. De regering heeft gekozen voor andere manieren om de doelmatigheid te meten waaronder de ontwikkeling van de kosten en productiviteit.

19

Het kabinet maakt zich zorgen over de administratieve lasten van het door de OPTA en NMa beoogde systeem. Waarop baseert zij deze veronderstelling? Kan het kabinet aangeven hoe groot deze zullen zijn? Hoe groot zijn de administratieve lasten op dit moment?

De exacte lasten zijn niet aan te geven. Wel is het zo dat op basis van het huidige systeem en ook het voorgestelde systeem de lasten van controle zeer beperkt zijn. De toezichthouder moet slechts beoordelen of de door TPG voorgestelde tarieven onder de gestelde bovengrens blijven. In het door OPTA en NMa beoogde systeem zal de zogenaamde X-factor moeten worden vastgesteld en zou ook moeten worden beoordeeld in hoeverre de kosten efficiënte kosten zijn. Dit is op zich veel arbeidsintensiever en zal leiden tot hogere administratieve lasten, ook voor TPG.

20

Wat is op dit moment de stand van zaken ten aanzien van de liberalisering van de Duitse en Britse postmarkt? Hoe verhoudt deze zich tot de Nederlandse situatie? Wanneer zijn de belangrijke beslismomenten op weg naar de volledig vrije postmarkt voorzien? Waarom wordt Frankrijk niet genoemd als een van de postmarkten die open moet zijn? Is dit geen belangrijke buitenlandse markt? In hoeverre bestaat het gevaar dat het Franse postbedrijf middels kruissubsidies een plek op de Nederlandse markt zal proberen te veroveren? Wat zijn daar de gevaren van?

In Duitsland is volledige liberalisering van de postmarkt voorzien eind 2007. Voor het Verenigd Koninkrijk is dat april 2007. Voor dat tijdstip zal echter al een belangrijk deel van de markt vrijkomen, omdat in het VK de bulk mail gefaseerd wordt geliberaliseerd. Dat wijkt af van de wijze waarop tot nu toe elders in Europa wordt geliberaliseerd namelijk door verlaging van het gewicht en prijs.

Voor TPG zijn de Engelse en Duitse markten het belangrijkste. Zowel Royal Mail als Deutsche Post zijn al actief in Nederland. Dat geldt evenzeer voor TPG op de Engelse en Duitse markt. Het zou voor de ontwikkeling van de

Europese postmarkt goed zijn als ook de Franse postmarkt opengaat. Of en wanneer dat gaat gebeuren is niet te voorspellen. Het is voor de ontwikkeling van de postmarkt geen optie om op de mogelijke liberalisering in Frankrijk te wachten. Het is inderdaad mogelijk dat het Franse bedrijf zich op de Nederlandse markt gaat begeven. Dit zal echter niet de activiteiten in Nederland mogen kruissubsidiëren uit monopoliewinsten in Frankrijk, omdat dit in strijd zou zijn met de Europese mededingingsregels.

21

Het kabinet stelt dat het niet in het belang van de concurrentiepositie van TPG is als Nederland sterk afwijkt van het buitenland. Waarom is dit zo? Hoe verhoudt de concurrentiepositie van TPG zich op dit moment tot die van haar buitenlandse concurrenten? Welke relatie bestaat tussen de concurrentiepositie van TPG en het belang van de Nederlandse post-consument? Moet TPG even hoge winsten kunnen maken als de post-bedrijven in de ons omringende landen? Ook als hierbij evident sprake is van overwinsten? En waar verwacht het kabinet dat deze winsten voor gebruikt worden (buitenlandse expansie, kruissubsidies richting het vrije gedeelte van de postmarkt, uitkering aan de aandeelhouders?) en welke gevolgen hebben deze verschillende aanwendungen voor de verschillende belanghebbenden?

TPG is een commercieel bedrijf gelijk een aantal andere postbedrijven in het buitenland zoals bijvoorbeeld Deutsche Post, dat evenals TPG aan de beurs is genoteerd. Beide bedrijven concurreren ook met elkaar op verschillende markten. Het zou in dat verband niet goed zijn wanneer TPG veel zwaardere eisen zou krijgen opgelegd dan haar concurrenten. Voor zover bekend kan TPG zich nu goed meten met haar concurrenten en het is niet de intentie van de regering deze concurrentiepositie te verslechteren. TPG heeft de verplichting om de universele dienst te verzorgen. Een slechtere positie ten opzichte van concurrenten kan geen een positief effect hebben voor de uitvoering van deze verplichting. TPG kan winsten, behaald in het monopoliedeel, niet aanwenden om andere activiteiten te subsidiëren. Dat zou in strijd zijn met de mededingingsregels. Winsten kunnen als concernwinst wel worden aangewend voor de acquisitie van andere bedrijven, maar alleen tegen marktconforme voorwaarden.

22

Het kabinet stelt dat «bij goede rendementen ook de consumenten moeten mee kunnen profiteren.» Volgens OPTA/ NMa bedraagt het rendement op de postbezorging (ROA) nu 32,5%, waar redelijk 9,5% is. Toch stelt het kabinet geen verlaging van de tarieven voor. Waarom wijkt het kabinet op dit punt af van het advies van OPTA en NMa om het rendement eenmalig aan te passen naar een redelijk rendementsniveau? Welk rendement vindt het kabinet goed genoeg zodat ook de consumenten mee kunnen profiteren door middel van een daling van de tarieven? Onderschrijft het kabinet de visie van de toezichthouders dat een ROA van 9,5% als een redelijk rendement kan worden beschouwd? Op welke andere manieren kan de consument meeprofiteren van het goede rendement van TPG?

De regering acht het niet zinvol om het rendement gescheiden van andere overwegingen te bezien. Het rendement is een van de overwegingen geweest die van invloed zijn op het voorstel tot bevrozing. Het voorstel zal naar verwachting leiden tot lagere rendementen. De consument profiteert van de in reële waarde dalende postzegelprijs, maar ook van continuïteit van de dienstverlening, kwaliteit en stabiliteit van de postzegelprijs.

Is het mogelijk voor 1 januari 2004 over te gaan tot het bevroren van de tarieven? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer dan wel?

Het is mogelijk om de tarieven voor 2004 te bevroren. Het is ook het voornemen van de regering de tarieven te bevroren op het niveau van 1 januari 2003. Het ontwerp tot wijziging van de Algemene Richtlijnen Post (Barp) is hier op gericht.