



Besluit

Besluit tariefruimte UPD 2022

Ons kenmerk : ACM/UIT/559117
Zaaknummer : ACM/21/052732
Datum : 31 augustus 2021

1. Samenvatting

- 1 Koninklijke PostNL B.V. (hierna: PostNL) is in Nederland aangewezen als aanbieder van de universele postdienst (hierna: UPD). Dit betekent dat PostNL in heel Nederland tegen uniforme tarieven een wettelijk omschreven pakket aan diensten moet leveren, de UPD. Het gaat daarbij onder andere om losse brieven en pakketten, aangetekende post, blindenpost en partijenpost (brieven en pakketten) van en naar het buitenland. Daarnaast levert PostNL ook andere, met name zakelijke, postdiensten met hetzelfde postvervoernetwerk.
- 2 De tarieven voor de losse brieven en pakketten binnen de UPD zijn gereguleerd op basis van de Postregeling 2009. Deze regulering houdt in dat het gewogen gemiddelde tarief van deze (enkelstuks) tarieven niet hoger mag zijn dan de zogenoemde tariefruimte. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) stelt deze tariefruimte jaarlijks vast op basis van een rekenkundige formule die opgenomen is in de regelgeving. De tariefruimte bestaat uit de eenmalig vastgestelde basis tariefruimte en de aanvullende tariefruimte.
- 3 Het doel van dit besluit is het vaststellen van de tariefruimte voor het jaar 2022 op grond van paragraaf 2 14 van de Postregeling 2009 (art. 14, 14a en 14b).
- 4 De ACM acht het op dit moment niet opportuun om de basis tariefruimte opnieuw vast te stellen.
- 5 De ACM stelt de totale tariefruimte voor 2022 vast op € 1,8000. Dit is een daling met 13,5% ten opzichte van de vastgestelde tariefruimte voor 2021.
- 6 De ACM merkt op dat deze daling van de (aanvullende) tariefruimte het gevolg is van de, naar verwachting incidentele, volumestijging van de enkelstuks UPD-diensten in 2020 als gevolg van Covid-19. Voor het jaar 2022 stelt de vastgestelde lagere tariefruimte beperkingen aan de mogelijkheden voor PostNL om de (enkelstuks) tarieven voor de UPD te verhogen. De ACM is bekend met het voornemen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) om artikel 25 lid 5 van de Postwet in te zetten. Aangezien er op dit moment en derhalve voor 1 september 2021 geen (concept) Ministeriële Regeling beschikbaar is, gaat de ACM bij dit besluit tot vaststelling van de tariefruimte uit van de bestaande regels in de Postregeling.

2. Aanleiding

- 7 Het doel van dit besluit is het vaststellen van de tariefruimte voor het jaar 2022 op grond van artikelen uit paragraaf 2 van de Postregeling 2009. De ACM bepaalt jaarlijks vóór 1 september op grond van artikel 14b, eerste lid, van de Postregeling 2009 de aanvullende tariefruimte voor de UPD voor het komende kalenderjaar.
- 8 De ACM kan op basis van artikel 14a, eerste lid, onder b, van de Postregeling 2009 niet alleen de aanvullende tariefruimte maar ook de basis tariefruimte opnieuw vaststellen. Dit kan indien PostNL, als de verlener van de universele postdienst, zijn kostentoerekeningsysteem wijzigt of heeft gewijzigd, of indien de ACM heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsysteem van de verlener van de universele postdienst niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d van Postregeling gestelde eisen. Dat laatste kan het geval zijn als PostNL dermate grote wijzigingen heeft

aangebracht in haar organisatie, het productieproces of de logistiek, dat het kostentoerekeningssysteem van PostNL, dat destijds is gebruikt voor het bepalen van de basis tariefruimte, niet meer aansluit op de werkelijke situatie. In dat geval moet er een nieuw kostentoerekeningssysteem worden opgesteld, dat de ACM toetst aan de wettelijke regels. De ACM kan op grond van artikel 14a, vierde lid, van de Postregeling 2009 afzien van het opnieuw bepalen van de basis tariefruimte indien wijzigingen beperkt van aard zijn.

3. Proces

- 9 Op 28 mei 2021 heeft PostNL de ACM per brief met bijlagen de jaarlijkse rapportages over het jaar 2020 inzake de uitvoering van de UPD, waaronder de financiële verantwoording, toegestuurd.¹
- 10 De ACM heeft naar aanleiding van de Financiële Verantwoording universele postdienst 2020 op 16 juli 2021 een vragenbrief aan PostNL gestuurd.² Op 5 augustus 2021 zijn deze vragen door PostNL beantwoord.³

4. Wijzigingen kostentoerekeningssysteem en ontwikkelingen

- 11 PostNL heeft bij de ACM sinds het besluit tot vaststelling van de tariefruimte voor het jaar 2021 geen melding gemaakt van een wijziging in het kostentoerekeningssysteem.⁴ Bij de financiële verantwoording voor het jaar 2020 is door PostNL aangegeven dat in 2021 het kostentoerekeningssysteem en de beschrijving hiervan niet zijn aangepast.⁵
- 12 PostNL heeft sinds het vorige besluit geen (grote) wijzigingen in haar organisatie, in de logistiek en in het productieproces kenbaar gemaakt.
- 13 Het jaar 2020 kende wel een aantal belangrijke ontwikkelingen van belang voor PostNL en voor de uitvoering van de UPD. In 2020 werd de consolidatie van PostNL met Sandd - na de juridische overname in oktober 2019 - per 1 februari 2020 voltooid door de ontmanteling van het netwerk van Sandd en de overheveling van al het postvolume van het Sandd-netwerk naar het netwerk van PostNL. Daarnaast is de uitbraak en ontwikkeling van de Covid-19 pandemie van invloed geweest op de volumes, kosten en opbrengsten van PostNL. In 2020 nam het volume aan binnenlandse losse post toe, in tegenstelling tot eerdere jaren. Daarentegen nam de inkomende internationale post juist sterker af dan in eerdere jaren. Over het geheel genomen stegen de opbrengsten van de UPD vanwege een gewijzigde product mix. PostNL heeft in 2020 extra kosten gemaakt vanwege beperkingen in de inzet van personeel en vanwege vergoedingen voor extra werk van eigen personeel, van inhuurkrachten en van retail-locaties. Ten slotte is de afrekening van de

pensioenlasten een belangrijke financiële ontwikkeling geweest. PostNL heeft in 2020 aanzienlijke pensioenstortingen gedaan in verband met het onvoorwaardelijk worden van de nog bestaande zacht-pensioenverplichtingen op 31 december 2020.

¹ Brief met kenmerk 21/PA/U/013

² Brief met kenmerk ACM/UIT/558617

³ Brief met kenmerk 21/PA/U/019, geregistreerd als ACM/IN/636984

⁴ Volgens artikel 13 van de Postregeling meldt de verlener van de universele postdienst ieder voornemen tot wijziging van zijn kostentoerekeningssysteem aan de Autoriteit Consument en Markt uiterlijk drie maanden voorafgaand aan het moment dat hij die wijziging wil aanbrengen in zijn kostentoerekeningssysteem. ⁵ Financiële verantwoording UPD 2020, p. 7.

5. Beoordeling wijzigingen

14 PostNL heeft aangegeven dat sinds het vorige besluit tot vaststelling van de tariefruimte geen aanzienlijke wijzigingen zijn doorgevoerd die een herbeoordeling van het kostentoerekeningssysteem en nieuwe vaststelling van de basis tariefruimte zouden vereisen. Er zijn de ACM ook anderszins geen (grote) wijzigingen bekend in de organisatie, het productieproces of de logistiek die PostNL sindsdien heeft doorgevoerd.

15 In het besluit tot vaststelling van de tariefruimte voor 2021 concludeerde de ACM dat het opnieuw vaststellen van de basis tariefruimte niet opportuun was. Deze conclusie trok de ACM **[Vertrouwelijk**

16

[Redacted text block]

[Vertrouwelijk

[Redacted text block]

17 Hierbij overweegt de ACM dat de (incidentele) ontwikkelingen in 2020 als gevolg van Covid-19 en de incidentele pensioenstortingen de beoordeling en het vaststellen van de basis tariefruimte zouden compliceren.

18 De ACM doet daarom evenals vorig jaar geen uitspraak over de noodzaak om de basis tariefruimte op dit moment opnieuw vast te stellen. De ACM zal deze twee aanpassingen opnieuw bezien bij het volgende moment voor de berekening van de tariefruimte.

6. Tariefruimte per 1 januari 2022

19 De ACM stelt vervolgens in dit besluit de tariefruimte voor de UPD met ingang van 1 januari 2022 vast.

[Vertrouwelijk

20 Bij de berekening van de aanvullende tariefruimte houdt de ACM, overeenkomstig de formule in onderdeel C van bijlage 3 van de Postregeling 2009, rekening met inflatie, volumeontwikkeling en

eventueel gerealiseerd overrendement. Van overrendement is sprake als op de UPD een *return on sales* van meer dan 10% vóór belastingen is behaald.

- 21 Over het jaar 2020 heeft PostNL op de UPD een *return on sales* van [vertrouwelijk: █████] %⁵ voor belastingen behaald, waardoor er geen sprake is van overrendement.
- 22 Voor de berekening van de aanvullende tariefruimte 2022 worden de volgende parameters gehanteerd. De geraamde inflatie voor 2022 bedraagt 1,5%.⁶ In 2020 bedroeg de volumestijging van de enkelstuks UPD-diensten 6,36%⁷ ten opzichte van 2020.
- 23 Daarnaast moet de aanvullende tariefruimte voor 2020, waar is gerekend met verwachte waarden voor volumes en inflatie, nog worden gecorrigeerd voor de inmiddels bekende gerealiseerde waarden.⁸
- 24 Op basis van de formules uit bijlage 3 van de Postregeling 2009, stelt de ACM de totale tariefruimte voor de UPD met ingang van 1 januari 2022 als volgt vast:

Basis tariefruimte 2015	€ 1,2716
Aanvullende tariefruimte 2016	1,0626
Aanvullende tariefruimte 2017	1,0983
Aanvullende tariefruimte 2018	1,1172
Aanvullende tariefruimte 2019	1,0655
Aanvullende tariefruimte 2020	0,9811
Aanvullende tariefruimte 2021	1,0561
Aanvullende tariefruimte 2022	0,9834
Totale tariefruimte 2022	€ 1,8000

- 25 De tariefruimte voor 2022 ligt daarmee 13,5% lager dan de vastgestelde tariefruimte voor het jaar 2021.

7. Art 25 lid 5 Postwet

- 26 Eerder dit jaar heeft PostNL contact gehad met de ACM over de gevolgen van de stijging van de enkelstuks UPD-volumes en de verwachte daling van de tariefruimte voor het jaar 2022 in het geval de rekenregels uit de Postregeling worden gevolgd. PostNL heeft bij de ACM aangegeven dat zij een beroep op artikel 25, vijfde lid van de Postwet wenselijk vindt om invulling te kunnen (blijven) geven aan een gelijkmatige prijsontwikkeling voor de UPD-diensten. Deze bepaling in de Postwet biedt de mogelijkheid aan de staatssecretaris van EZK om bij Ministeriële Regeling voor een jaar de tariefruimte vast te stellen. De ACM heeft PostNL verwezen naar EZK omdat de ACM niet in de positie is om de rekenregels zoals opgenomen in de Postregeling aan te passen.

⁵ Financiële verantwoording UPD 2020, p. 11.

⁶ Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2021. Nationale consumentenprijsindex.

⁷ Financiële verantwoording UPD 2020, p. 22.

⁸ Dit ziet op de realisatie van de nationale consumentenprijsindex voor het jaar 2020, een stijging van 1,27% zoals gepubliceerd door het Centraal Planbureau.

- 27 Op 5 augustus 2021 heeft het ministerie van EZK per e-mail laten weten dat zij voornemens is om artikel 25, vijfde lid van de Postwet in te gaan zetten om de tariefruimte voor de UPD vast te stellen. Op het moment van de totstandkoming van dit besluit en derhalve voor de datum van 1 september is er geen (ontwerp) Ministeriële Regeling beschikbaar die de tariefruimte voor de UPD voor het jaar 2022 zal bepalen.
- 28 De ACM stelt derhalve op basis van de thans geldende regels van de Postwet en Postregeling de tariefruimte vast.

8. Dictum

- 29 De ACM stelt de tariefruimte voor de UPD per 1 januari 2022 vast op de waarden zoals weergegeven in randnummer 24.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. A. Sipkes
Directeur Directie Telecom Vervoer en Post

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*