

Evaluatie Universele Postdienst

Eindrapport



KWINK
GROEP

AEBEL

Evaluatie Universele Postdienst

Eindrapport

Den Haag, 23 / 05 / 2017

Auteurs: Enno Gerdes (RebelGroup)
Nick van der Lijn (RebelGroup)
Rogier van Schelven (KWINK groep)
Jakar Westerbeek (KWINK groep)

KWINK
GROEP

REBEL

Managementsamenvatting

Evaluatie Universele Postdienst: doel, onderzoeksvragen en aanpak

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om een totaalbeeld te krijgen van de werking en effectiviteit van de huidige inrichting van de Universele Postdienst (UPD) en om mogelijke knelpunten en verbeterpunten voor de toekomst zichtbaar te maken.

De evaluatie van de UPD bestaat uit twee onderdelen: een terugblik (over de periode 2011 – 2016) en een vooruitblik. Per onderdeel is een hoofdvraag geformuleerd:

- 1. Is de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD in de periode van 2011-2016 geborgd geweest en hebben de wijzigingen in de Postwet, de Postregeling en het Postbesluit die naar aanleiding van de vorige UPD evaluatie zijn ingevoerd geleid tot de gewenste verbetering?**
- 2. Bieden de huidige werking van de UPD-systematiek en het regelgevende kader voldoende ruimte om ook in de toekomst de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD op te garanderen? Zo nee, welke eventuele aandachtspunten komen aan het licht en welke maatregelen passen daarbij om de publieke belangen op de te borgen?**

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met april 2017. In de eerste fase is relevante documentatie op het gebied van de postmarkt en de UPD bestudeerd. Vervolgens is gesproken met stakeholders in de postmarkt zoals (op alfabetische volgorde) ACM, het ministerie van EZ, PostNL, Sandd, Van Straaten Post, VGP, et cetera (in bijlage 1 is een overzicht van alle gesprekspartners opgenomen). In deze gesprekken is zowel teruggeblikt op de periode 2011 – 2016, als vooruitgekeken naar de toekomst van de UPD en de postmarkt. De scope van de vooruitblik richt zich op de lange-termijninrichting van het systeem (2025), transitiemaatregelen en korte-termijnaanpassingen. Op basis van de bevindingen uit de documentstudie en de percepties uit de gesprekken heeft een interne analyse plaatsgevonden. De resultaten van deze analyse zijn besproken met de opdrachtgever (het ministerie van EZ) en waar relevant met de betrokken stakeholders. Dit rapport bevat onze conclusies.

Conclusie hoofdvraag 1. Terugblik 2011-2016

Effectiviteit van aanpassingen UPD

Na de vorige evaluatie is een aantal maatregelen doorgevoerd om de UPD financieel houdbaar te maken (afschaffen maandagbezorging, vervallen absolute eis aantal dienstverleningspunten en aanpassing van de spreidingseis voor brievenbussen).

- De beoogde kostenbesparing van het afschaffen van de maandagbezorging is volgens PostNL gerealiseerd (ongeveer € 20 mln. per jaar). Het afschaffen van de maandagbezorging lijkt geen gevolgen te hebben voor de gepercipieerde UPD-dienstverlening in termen van klanttevredenheid.
- Het is nog te vroeg om de effecten van de reductie van het aantal postvestigingen en brievenbussen in termen van kostenreductie en ontwikkeling van de UPD-dienstverlening te evalueren. De implementatie van deze maatregelen loopt nog. PostNL geeft aan te verwachten dat de totale beoogde jaarlijkse besparing van € 40 mln. door middel van de drie maatregelen uiteindelijk zal worden gerealiseerd.

Ontwikkeling UPD-dienstverlening

We constateren dat de publieke belangen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid tijdens de evaluatieperiode zijn geborgd:

- De kwaliteit van de UPD-dienstverlening is op niveau, na een korttijdige teruggang in 2012 die werd veroorzaakt door de op dat moment (te) snel doorgevoerde reorganisatie bij PostNL. Op dit moment voldoen de kwaliteitsindicatoren aan de normen, is er geen sprake van opvallende bevindingen wat betreft de klanttevredenheid, en evenmin van opvallende bevindingen wat betreft klachten over de dienstverlening.
- De betaalbaarheid van de UPD-dienstverlening staat door de teruglopende volumes weliswaar onder druk, maar is nog steeds gegarandeerd. De postzegelprijs als meest zichtbare indicator voor de betaalbaarheid van de UPD is duidelijk gestegen (licht sterker dan de gemiddelde prijsstijging in Europa), maar ligt – na correctie voor koopkracht – nog steeds onder de gemiddelde prijs in Europa. Alleen voor het brievensegment tussen de 50 en de 100 gram is het verzenden van post in Nederland relatief duur. Echter: een gemiddeld huishouden besteedt minder dan twintig euro per jaar aan het versturen van brieven. Dit neemt niet weg dat de gepercipieerde betaalbaarheid een negatieve ontwikkeling doormaakt. Het aandeel consumenten en MKB dat postzegels (zeer) duur vindt, is in de evaluatieperiode sterk gestegen, hetgeen bijdraagt aan de volumedalingen binnen de UPD.
- De toegankelijkheid is gegarandeerd, zeker indien het nieuwe locatiebeleid van PostNL beter aansluit bij locaties waar mensen sowieso vaak komen. Ook bij een daling van het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten kan er zo sprake zijn van een verbetering van de toegankelijkheid. Aangezien het bij de aanpassing van de spreiding om een lopende operatie van PostNL gaat, is het te vroeg voor een definitief oordeel.

Toezicht op de UPD

Met betrekking tot de inrichting van het toezicht op de UPD constateren we het volgende:

- Het huidige instrumentarium waarover de ACM beschikt, werkt zoals bedoeld. Bij marktpartijen leven echter sterke twijfels of het huidige instrumentarium wel het juiste is. Naast subjectieve redenen hiervoor – die uit economisch eigenbelang voortvloeien – zijn er ook objectieve redenen om een herijking van het toezichtmodel te overwegen. Het betreft immers een toezichtregime dat in 2012 is ontworpen op basis van de ervaringen van voor 2010. Inmiddels is de postsector ingrijpend veranderd, met name omdat de volumes fors zijn gedaald. Het is zeer de vraag of het toezichtmodel uit het verleden nog toekomstbestendig is. Indien het gehele UPD-model heroverwogen wordt (zie conclusie hoofdvraag 2), dient dit ook voor het toezichtmodel te gebeuren.
- Zowel PostNL als haar concurrenten hebben mogelijkheden om kruissubsidiëring toe te passen. Dat is in veel gevallen geoorloofd en in sommige gevallen zelfs wenselijk. Voor PostNL bestaat daarnaast in theorie een strategisch-economische prikkel om ook ongeoorloofde kruissubsidiëring toe te passen; deze prikkel wordt echter afgezwakt door de aanwezigheid van concurrentie door e-substitutie en door niet-gebruik van postdiensten. Deze twee factoren zijn ook een belangrijke prikkel om te streven naar kostenefficiëntie. De aanwezigheid van informatieasymmetrie tussen PostNL en ACM maakt dat ACM met haar toezichtsinstrumentarium ongeoorloofde kruissubsidiëring niet volledig kan uitsluiten. Daar staat tegenover dat er geen bewijzen zijn dat PostNL in de praktijk ook daadwerkelijk ongeoorloofde kruissubsidiëring toepast. Gezien de verschillen in netwerkontwerp, concurrentiesituatie en volumeontwikkeling is de terugkeer naar een scheiding tussen brieven- en pakkettenmandje voor de bepaling van de UPD-tarieven zinvol.

- Tot slot heeft de informatieasymmetrie tussen ACM en PostNL tevens als gevolg dat het vaststellen van een referentieprij¹ voor postproducten in de praktijk weinig kansrijk is. Zonder gedetailleerd inzicht in het kostentoe rekeningsmodel van PostNL is de ACM niet in staat om een passende referentieprij te bepalen. De referentieprij per product zou daarom voortvloeien uit berekeningen van PostNL, hetgeen geen verbetering ten opzichte van de huidige situatie zou zijn. Een tweede reden om geen referentieprij te kiezen, is dat PostNL dan tarieven ‘cost-based’ en niet meer ‘market-based’ zou moeten vaststellen. Ten opzichte van de huidige situatie is dit economisch gezien een sub-optimalisatie.

Conclusie hoofdvraag 2. Vooruitblik

De scope van de vooruitblik richt zich op de lange-termijninrichting van het systeem. We werken beleidsopties uit waarbij we er gezien de voortschrijdende volumedalingen op de brievenmarkt vanuit gaan dat het nieuwe systeem rond het jaar 2025 operationeel dient te zijn. Tevens schetsen we een aantal maatregelen gericht op de transitie naar de lange-termijninrichting van het systeem en maatregelen gericht op korte-termijnaanpassingen.

Toekomstbestendigheid

In het UPD-gedeelte van de postmarkt is al enige tijd een vicieuze cirkel zichtbaar. Dalende volumes leiden tot incrementele versoberingen in de dienstverlening en tot hogere tarieven. Deze leiden, samen met / of versterkt door de voortschrijdende digitalisering van communicatie, wederom tot verder dalende volumes. De UPD staat hierdoor financieel onder druk. Tot nu toe is het gelukt om binnen de vicieuze cirkel de publieke waarden van kwaliteit, toegankelijkheid en, in mindere mate, betaalbaarheid op peil te houden.

De borging van de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de UPD tijdens de evaluatieperiode neemt niet weg dat er wel degelijk een economische rationale is voor het fundamenteel heroverwegen van de huidige vormgeving van de UPD ten einde de toekomstbestendigheid van de UPD-dienstverlening te borgen. Wij zijn van mening dat een kantelpunt is bereikt waarin de vicieuze cirkel niet binnen het huidige bestel doorbroken kan worden. Een aantal indicatoren wijst erop dat een kantelpunt is bereikt: 1) de doorzettende sterke volumedaling van brieven, 2) het dalende belang van 24-uurs brievenbezorging voor een deel van de klanten, waardoor de 24-uurs brievenbezorging naar verwachting sterker zal dalen dan gemiddeld, 3) de beperkte en vertraagde invloed van verdere incrementele versoberingen van de huidige UPD op de kosten van de UPD dienstverlening, 4) de beperkte mogelijkheden om de financiële houdbaarheid met prijsstijgingen te borgen en 5) de bedrijfsmodellen van de UPD-dienstverlener en concurrenten op de postmarkt die onder druk staan.

De klassieke beleidsstappen uit de afgelopen jaren (incrementeel versoberen, tarieven omhoog, vijf jaar verder kijken) zijn wat ons betreft niet langer afdoende om de toekomstbestendigheid van de UPD dienstverlening te borgen. De postvolumes zullen namelijk blijven dalen. Deze ontwikkeling is zeer afhankelijk van digitalisering. Dit is deels een autonoom proces en deels wordt digitale substitutie beïnvloed (lees: versneld) door prijsontwikkelingen (hoe sneller de prijzen stijgen, des te sneller gaat het proces van digitalisering).

Beleidsopties

Naar aanleiding van deze conclusie identificeren we een aantal beleidsopties om de toekomstbestendigheid van de UPD te borgen. Voor het beoordelen van de mogelijke beleidsopties is het van belang om de mogelijke eindsituaties op het netvlies te hebben waarbij we ons rekenschap geven van de (verwachte) volumedalingen, percepties van consumenten over toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid en de huidige marktsituatie. Wij omschrijven de eindsituatie in termen van het niveau van dienstverlening binnen de UPD over ongeveer vijf

¹ De ontwikkeling van een referentieprij, mogelijk door de ACM, is door de VVD gesuggereerd tijdens het Algemeen Overleg over de Postwet op 16 maart 2016.

tot tien jaar (rond 2025), waarbij geanticipeerd kan worden op een nieuwe definitie van de UPD in de Europese Postrichtlijn.²

In de analyse maken we gebruik van twee mogelijke eindsituaties rond 2025. In beide eindsituaties gaan wij er vanuit dat voor pakketten geen universele dienstverlener (UDV) wordt aangewezen, met mogelijk een uitzondering voor grensoverschrijdend pakkettenvervoer (zie paragraaf 4.2.2). Gezien de ontwikkeling in de afgelopen jaren kan er van uitgegaan worden dat de markt in het bezorgen van pakketten zal voorzien zonder wettelijke verplichting en dat daarmee aan de minimumeisen van de UPD zal worden voldaan.

- **Eindsituatie 1:** grofweg de huidige UPD met vijf keer per week collectie en bezorging en indien nodig een aparte regeling voor specifieke producten (op dit moment medische post en rouwkaarten). Het aantal straatbrievenbussen en dienstverleningspunten is in deze eindsituatie flexibel en kan aangepast worden aan de toekomstige behoeften en inschatting van de kosten en baten.
- **Eindsituatie 2:** een fundamenteel versoerde UPD met twee of drie keer per week collectie en bezorging, indien nodig een aparte regeling voor specifieke producten (zoals medische post, rouwkaarten en een premium service voor brieven met een 24-uurs servicekader) en een afdoende aantal collectie- en dienstverleningspunten.³

Voor beide eindsituaties onderscheiden wij de volgende mogelijke maatregelen:

- Het al dan niet **aanwijzen** van een of meerdere postbedrijven die de UPD uitvoeren;⁴
- Het **aanbesteden** van de UPD of onderdelen van de UPD in een openbare aanbestedingsprocedure;
- Het stimuleren van schaalvoordelen in de productiekolom door bundeling van krachten bij de **bezorging in 'the last mile'**.

	(Niet) Aanwijzen UPD-dienstverlener	Aanbesteden	Lokale bezorghubs
Huidige UPD	I	III	V
Versoerde UPD	II	IV	VI

Gecombineerd met de twee eindsituaties levert dit de zes beleidsopties uit bovenstaande tabel op waarvan we de merites aan de hand van een afwegingskader publieke belangen hierna in kaart brengen:

- **Beleids optie I: al dan niet aanwijzen UDV binnen de huidige UPD (aanwijzen is de nul-optie).** Net als in de huidige situatie is de UDV verplicht de UPD uit te voeren en is er tariefregulering van de producten

² Een EU-brede evaluatie van de UPD, waarna mogelijk een andere invulling aan de UPD zal worden gegeven, staat gepland voor 2020/21.

³ Deze eindsituatie vraagt om een wijziging van de definitie van de UPD in de Europese Postrichtlijn of meer vrijheidsgraden de definitie van de UPD in te vullen op lidstaatniveau. Een versoering naar vier keer in de week is naar onze mening niet fundamenteel genoeg. Een versoering naar twee keer in de week collectie en bezorging is het meest fundamenteel en sluit aan bij het huidige bezorgmodel van Sandd. Dit betekent dat de borging van de dienstverlening het best gegarandeerd is aangezien naast PostNL ook Sandd de dienstverlening op basis van het bestaande netwerk zou kunnen aanbieden (met enige aanpassingen op het gebied van toegankelijkheid). Versoering naar drie dagen per week sluit aan bij het huidige piek-dal bezorgmodel van PostNL, waarbij de meeste post op dinsdag, donderdag en zaterdag wordt bezorgd. Ook sluit dit redelijk aan bij de huidige visie van consumenten op het aantal benodigde bezorgdagen per week: "Het verder terugbrengen van het aantal bezorgmomenten per week is voor 25% van de consumenten volstrekt onacceptabel. Zeventig procent zou het wel acceptabel vinden om de post 4 dagen of minder per week bezorgd te krijgen, waarbij een bezorgfrequentie van 3 dagen voor velen een minimum is. Slechts 13% geeft aan een bezorgweek van 1 of 2 dagen acceptabel te vinden" (GfK 2016, paragraaf 4.2.3).

⁴ Merk op dat dit strikt genomen om meerdere beleidsopties gaat. Bij de uitwerking bespreken we dit door in te gaan op mogelijke varianten onder de beleidsopties.

die onder de UPD vallen. Het belangrijkste voordeel van deze beleidsoptie is dat het serviceniveau van de huidige UPD gehandhaafd blijft en dat de randvoorwaarden op het gebied van kwaliteit en toegankelijkheid goed zijn op te leggen en af te dwingen. Het belangrijkste nadeel is dat de toekomstbestendigheid van de UPD voor brievenpost in deze beleidsoptie onverminderd onder druk staat. De verwachte gestage afname van UPD brievenvolumes en niet-UPD 24-uurs volumes leiden tot een steeds hogere postzegelprijs terwijl het winstgevend kunnen verzorgen van de UPD door PostNL onder druk staat indien noodzakelijke kostenbesparingen niet snel genoeg gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor kan de noodzaak ontstaan de verzorging van de UPD te subsidiëren. De druk op de UPD en de noodzaak de verzorging van de UPD te subsidiëren is het sterkst indien de huidige spelers op de postmarkt actief blijven en er parallelle bezorgnetwerken blijven bestaan. Indien spelers daarentegen zouden uittreden, of door PostNL of andere spelers worden overgenomen, wordt deze druk verlicht en is de noodzaak de verzorging van de UPD te subsidiëren minder acuut. Dit laatste wijst op een ander nadeel: met name in deze beleidsoptie is er een spanningsveld tussen de twee huidige beleidsdoelen om aan de ene kant een betaalbare en duurzame verzorging van de UPD te garanderen en aan de andere kant duurzame concurrentie op de postmarkt.

- **Beleids optie II: al dan niet aanwijzen UDV binnen een versoberde UPD.** Net als in de huidige situatie is de UDV verplicht de UPD uit te voeren en is er tariefregulering van de producten die onder de UPD vallen, de eisen aan de UPD zijn echter fundamenteel versoberd. Omdat het zeer aannemelijk is dat de markt uit zichzelf zal voorzien in collectie en bezorging van brieven twee of drie keer per week, ligt het voor de hand geen partij aan te wijzen als UDV. Het belangrijkste voordeel van het niet aanwijzen van een UDV in combinatie met het versoberen van de UPD tot twee of drie dagen collectie en bezorging per week is het positieve effect op de betaalbaarheid van de UPD. Een ander voordeel is dat door de UPD te versoberen er een meer 'level playing field' ontstaat en de stabiliteit op de postmarkt wordt vergroot. Een nadeel van deze beleidsoptie is dat het serviceniveau van de UPD in vergelijking met de huidige UPD vermindert en dat 24-uurs bezorging duurder zal worden. Ook leidt een versobering van de UPD op termijn tot verlies aan werkgelegenheid binnen PostNL. Daarnaast is de vraag of, hoewel het makkelijker wordt voor andere partijen dan PostNL de UPD uit te voeren, dit in de praktijk ook zal gebeuren.
- **Beleids optie III: aanbesteden van (delen van) de huidige UPD.** Beleids optie III is het aanbesteden van de huidige UPD of delen hiervan, bijvoorbeeld opgesplitst naar de dagen in de week. Dit betekent dat de aanwijzing van de huidige UDV (PostNL) moet worden ingetrokken, maar ook dat onderzocht moet worden in hoeverre na een aanbesteding een exclusief recht aan de winnende partij kan worden gegeven in het licht van de Europese Postrichtlijn.⁵ Indien dit een gewenste route is dient dit dus in het EU-traject te worden ingebracht en moet dit bij de herziening van de Postrichtlijn worden meegenomen. Een voordeel van het aanbesteden van de huidige UPD voor brievenpost is dat dit binnen de huidige marktomstandigheden zou kunnen leiden tot aanzienlijk lagere tarieven en is er ten opzichte van beleidsoptie I minder snel een noodzaak om de UPD vanuit de overheid te subsidiëren. Er is minder regulering en toezicht nodig op de uitvoering van de UPD, omdat de kaders door de aanbesteding helderder zijn dan nu het geval is, maar daar staat tegenover dat er periodiek een aanbesteding georganiseerd moet worden en dit brengt transactiekosten met zich mee. Afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding zou er ook een positieve impuls op de arbeidsvoorwaarden uit kunnen gaan, indien in het bestek hierover bijvoorbeeld minimumeisen worden opgenomen. Het aanbesteden van de gehele

⁵ Toelichting exclusief recht: indien er geen sprake is van subsidie, is een exclusief recht nodig om het voor concurrenten van PostNL mogelijk te maken aan de aanbesteding mee te doen. Aan de ene kant is dit zo, omdat ook nu al concurrenten UPD dienstverlening kunnen aanbieden en aanbesteding geen reële verandering ten opzichte van de huidige situatie zou betekenen zolang PostNL de UPD dienstverlening ongeacht het resultaat van de aanbesteding zou kunnen blijven aanbieden. Aan de andere kant wordt de business case voor het verzorgen van de UPD sterk beïnvloed door de volumes van UPD brievenpost waarop na gunning zou kunnen worden gerekend. Sinds bestrijdt overigens dat het verkrijgen van een exclusief recht voor de winnende partij een randvoorwaarde voor een succesvolle aanbesteding zou zijn.

UPD heeft echter potentieel een groot effect op de spelers in de markt, afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding. Mocht PostNL de aanbesteding verliezen, dan valt door het exclusieve recht van de winnaar van de aanbesteding direct een aanzienlijk deel van de dekking van de kosten van het 24-uurs netwerk weg en ontstaat een noodzaak voor versnelde reorganisatie.

- **Beleids optie IV: aanbesteden van (delen van) een versoberde UPD.** Ook een versoberde UPD-briefpost kan aanbesteed worden. Aangezien de versoberde UPD om twee of drie dagen in de week collectie en bezorging gaat, ligt het voor de hand de UPD in zijn geheel aan te besteden en niet per dag in de week. Een voordeel is dat binnen de huidige marktomstandigheden het aanbesteden van een versoberde UPD voor brievenpost zal leiden tot aanzienlijk lagere tarieven. Subsidies vanuit de overheid zijn voor deze beleids optie dan ook niet nodig. Ook geeft deze beleids optie marktpartijen de kans aan de aanbesteding mee te doen, waarna de winnende partij de UPD voor de duur van de aanbesteding kan verzorgen. Net als bij het aanbesteden van de huidige UPD is er minder regulering en toezicht nodig op de uitvoering van de UPD, omdat de kaders door de aanbesteding helderder zijn dan nu het geval is, maar daar staat tegenover dat er periodiek een aanbesteding georganiseerd moet worden. Het aanbesteden van een versoberde UPD heeft ook een effect op de spelers in de markt, maar niet zo groot als een aanbesteding van de huidige UPD dat potentieel heeft. Net als bij beleids optie III is het echter zeer de vraag of het geven van een exclusief recht op het collecteren en bezorgen van UPD-briefpost na een aanbesteding in overeenstemming is met de Postrichtlijn en in hoeverre aanpassing van de richtlijn op dit punt in de komende jaren mogelijk is.
- **Beleids optie V: lokale bezorghubs en de huidige UPD.** De toekomstbestendigheid van de UPD-briefpost hangt samen met de omvang van het voor de UPD benodigde netwerk en het brievenvolume dat over dit netwerk wordt geïncasseerd en bezorgd. Aangezien de bezorging een groot deel van de kosten van het netwerk veroorzaakt, verbetert de toekomstbestendigheid van de UPD indien de brievenvolumes van de verschillende partijen op de postmarkt zo veel mogelijk gezamenlijk worden bezorgd. Concreet denken wij aan het opzetten van lokale bezorg- en collectie hubs waar alle brief- en pakketvervoerders toegang toe hebben en van waaruit de 'last mile' bezorging plaatsvindt. Om tot dit model te komen zou een convenant met de belangrijkste marktspelers kunnen worden opgesteld gericht op het opzetten van een gezamenlijke bezorgorganisatie. Een alternatief is het aanbesteden van 'last mile' bezorging met een exclusief recht op de bezorging van UPD-briefpost en verplichte toegang tot de lokale bezorghub tegen vastgestelde tarieven (voor heel Nederland of opgedeeld per geografisch gebied). Afhankelijk van de feitelijke invulling van deze beleids optie heeft het bundelen van de bezorging een positief effect op de betaalbaarheid van de UPD en zou een subsidie vanuit de overheid voor de UPD minder snel nodig zijn. Een ander voordeel is dat keuzevrijheid voor afnemers en upstream concurrentie blijven bestaan. Een belangrijk voordeel van deze beleids optie is tot slot dat er winst geboekt kan worden op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. Hoewel dit model dus potentieel een positief effect heeft op de efficiëntie van de bezorging en idealiter de sterke aspecten van de bestaande bezorgnetwerken combineert, ontstaan er ook frictiekosten omdat de processen van de verschillende partijen hoger in de productiekolom (collectie, sorteren, transport) moeten aansluiten op de verschillende bezorghubs.
- **Beleids optie VI: lokale bezorghubs en een versoberde UPD.** Hoewel de noodzaak minder groot is, kan ook bij een versoberde UPD gestreefd worden naar het bundelen van de bezorging van de brievenvolumes van de verschillende partijen op de postmarkt. Voor deze beleids optie gelden grofweg dezelfde voor- en nadelen als bij beleids optie V (lokale bezorghubs en de huidige UPD). Er is echter één groot verschil. In het geval ervoor gekozen wordt de huidige UPD te handhaven kan het opzetten van een gezamenlijke bezorgorganisatie binnen een meer op efficiëntie en samenwerking gerichte postmarkt een belangrijke bijdrage leveren aan de toekomstbestendigheid van de bestaande UPD. Aangezien de toekomstbestendigheid van een versoberde UPD niet direct in het geding zal zijn, zijn de voordelen van deze beleids optie minder groot, terwijl de nadelen blijven bestaan (complexiteit om

partijen te laten samenwerken, vraag of aanbestedingen binnen de Postrichtlijn zullen vallen, andere visie op regulering en toezicht nodig, ontstaan van frictiekosten).

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	11
1.1. Aanleiding onderzoek	11
1.2. Doel en onderzoeksvragen	11
1.3. Onderzoeksopzet	13
1.4. Leeswijzer	14
2. De postmarkt en de UPD	15
2.1. De Nederlandse postmarkt	15
2.2. De Universele Postdienst	17
3. Evaluatie 2011 - 2016	22
3.1. Effectiviteit van aanpassingen UPD	22
3.2. Ontwikkeling UPD-dienstverlening – kwaliteit	26
3.3. Ontwikkeling UPD dienstverlening – toegankelijkheid	28
3.4. Ontwikkeling UPD dienstverlening – betaalbaarheid	29
3.5. Regulering en toezicht	34
3.6. Kruissubsidiëring	37
3.7. Overige aandachtspunten	41
4. Mogelijke maatregelen voor een toekomstbestendige UPD	43
4.1. Toekomstbestendigheid huidige vormgeving UPD	43
4.2. Afwegingskader, eindsituatie en beleidsopties	47
4.3. Effect van beleidsopties op borging publieke belangen	51
4.4. Transitiemaatregelen en korte-termijnaanpassingen	60
Bijlage 1 – Gesprekspartners	64
Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten	65

1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

De aanleiding voor de evaluatie is drieledig. Ten eerste vloeit deze rechtstreeks voort uit de wettelijk verankerde evaluatieverplichting (artikel 17a van de Postwet 2009). De vorige evaluatie van de universele postdienst (UPD) heeft plaatsgevonden in 2011. Ten tweede wordt met dit onderzoek voldaan aan een aantal politieke toezeggingen van de minister van Economische Zaken (EZ) aan de Eerste en Tweede Kamer.⁶ Ten derde worden de resultaten van dit onderzoek meegenomen bij de beleidsvisie die de minister van EZ van plan is in het voorjaar 2017 te presenteren aan de Tweede Kamer.

1.2. Doel en onderzoeksvragen

Met de evaluatie van de UPD streeft het ministerie van EZ ernaar een totaalbeeld te krijgen van de werking en effectiviteit van de huidige inrichting van de UPD en om mogelijke knelpunten en verbeterpunten voor de toekomst zichtbaar te maken.

De evaluatie van de UPD bestaat uit twee onderdelen: een terugblik (over de periode 2011 – 2016) en een vooruitblik. Per onderdeel is een hoofdvraag geformuleerd:

- 1. Is de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD in de periode van 2011 - 2016 geborgd geweest en hebben de wijzigingen in de Postwet, de Postregeling en het Postbesluit die naar aanleiding van de vorige UPD evaluatie zijn ingevoerd geleid tot de gewenste verbetering?**⁷
- 2. Bieden de huidige werking van de UPD-systematiek en het regelgevende kader voldoende ruimte om ook in de toekomst de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD op te garanderen? Zo nee, welke eventuele aandachtspunten komen aan het licht en welke maatregelen passen daarbij om de publieke belangen te borgen?**

Hierbij worden zowel aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen, als aandachtspunten uit het publiek-maatschappelijke debat meegenomen. In tabel 1 op de volgende pagina geven we aan welke deelvragen onder de twee hoofdvragen vallen en in welke paragrafen van dit rapport deze deelvragen beantwoord worden.

⁶ De politieke toezeggingen van de minister van EZ komen terug in de deelvragen die worden behandeld in de dit onderzoek. Zie tabel 1 op de volgende pagina voor een overzicht van deze deelvragen.

⁷ In tabel 2 (paragraaf 3.1) is weergegeven welke wijzigingen sinds de vorige UPD evaluatie zijn doorgevoerd.

Tabel 1 - Overzicht deelvragen en paragrafen in het rapport waar deze vragen beantwoord worden.

	Deelvragen	Paragraaf
Hoofdvraag 1	1. Zijn de maatregelen die sinds de vorige evaluatie zijn doorgevoerd om de UPD financieel houdbaar te maken, effectief en doeltreffend geweest?	3.1
	2. Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld?	3.2
	3. Hoe heeft de toegankelijkheid van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld?	3.3
	4. Hoe heeft de betaalbaarheid van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld? Welke uitspraken zijn mogelijk ten aanzien van de prijselasticiteit? Leidt een hogere postzegelprijs ertoe dat er minder brieven verstuurd worden?	3.4
	5. Naar aanleiding van de resultaten van de vorige evaluatie is de kostentoerekeningssystematiek aangescherpt. Stelt het huidige instrumentarium de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voldoende in staat het toezicht adequaat uit te voeren en leidt dit tot een afdoende mate van transparantie met betrekking tot de wijze van kostenallocatie? Bestaat er aanleiding om in dit kader nieuwe wijzigingen aan te brengen?	3.5
	6. Is in de huidige inrichting van de UPD kruissubsidiëring mogelijk tussen onderdelen van de UPD en onderdelen die niet tot de UPD behoren? Zo ja, wat kunnen de gevolgen hiervan zijn en wat kan hiertegen gedaan worden? Zijn aanpassingen gewenst ten aanzien van de samenstelling van het huidige tarievenmandje? Functioneert de wijze waarop de tariefruimte wordt bepaald naar behoren? Is het wenselijk om het proces op een andere manier in te richten? Zo ja, hoe ziet dit eruit en wat zijn de voor- en nadelen ten opzichte van de huidige systematiek? Zijn er mogelijkheden om het proces waarmee de tariefruimte wordt bepaald transparanter te maken? Is er aanleiding om producten die op dit moment meegenomen worden bij de berekening van de tariefruimte buiten beschouwing te laten? Bevat het huidige regelgevende kader adequate prikkels voor de UPD verlener om te streven naar kostenefficiëntie?	3.6
	7. Wat is de invloed van internationale partijenpost (inbound en outbound) op de kosten(toerekening) van de UPD en de berekening van de tariefruimte? Is daarbij sprake van ongewenste effecten en welke aanpassingen zijn dan eventueel gewenst?	3.7

	Deelvragen	Paragraaf
Hoofdvraag 2	8. Is er een economische rationale voor het wijzigen van de huidige vormgeving van de UPD?	4.1
	9. Indien er aanleiding bestaat om de huidige aanwijzing op een andere manier vorm te geven, welke stappen dienen er dan te worden gezet? In het geval dat er inderdaad twee of meer partijen in Nederland de mogelijkheid hebben om de UPD uit te voeren: is het wenselijk om het huidige systeem waarbij één partij aangewezen wordt te handhaven of zijn er betere alternatieven? Hoe zou een selectieprocedure zo kunnen worden ingericht dat deze het beste aansluit bij de doelstelling dat de UPD voorziening op een zo doelmatig mogelijke wijze wordt geborgd? Is een herzien model nodig of kan een dergelijk model bijdragen aan het in stand houden van een kostenefficiënte basisinfrastructuur? Zo ja, ten aanzien van welke onderdelen van die infrastructuur en de wijze van dienstverlening liggen aanpassingen dan voor de hand? Welke kostenbesparingen zijn haalbaar in een ander model? Hoe verhouden de kosten en baten van deze opties zich met de kosten van de huidige postdienst en eventueel andere levensvatbare opties die onderzocht worden in dit onderzoek? Zijn er innovatieve voorbeelden uit andere lidstaten voor een alternatieve invulling van de UPD die relevant kunnen zijn voor Nederland?	4.2/4.3
	10. Heeft het onderzoeksbureau aanbevelingen ten aanzien van de mogelijkheden die de ACM heeft om effectief haar wettelijke taken ten aanzien van de UPD uit te voeren?	4.4

1.3. Onderzoeksopzet

Gekozen is voor een onderzoeksopzet waarbij de terugblik en vooruitblik naast elkaar zijn uitgevoerd. Allereerst is de relevante documentatie op het gebied van de postmarkt en de UPD bestudeerd. Voorbeelden van belangrijke documenten die zijn geraadpleegd, zijn de marktmonitor van de ACM, interne documentatie aangeleverd door PostNL en eerder uitgevoerde onderzoeken, zoals het GfK marktonderzoek Behoeften Postmarkt 2016⁸ en de scenariostudie van WIK-Consult.⁹

Vervolgens is gesproken met stakeholders in de postmarkt zoals het ministerie van EZ, de ACM, PostNL en een aantal andere post- en pakketenbedrijven. In deze gesprekken werd zowel teruggeblikt op de periode 2011 – 2016, als vooruitgekeken naar de toekomst van de UPD en de postmarkt. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesproken partijen.

Op basis van de bevindingen uit de documentstudie en de percepties uit de gesprekken heeft een interne analyse plaatsgevonden, ondersteund door drie experts op het gebied van marktwerking en publieke

⁸ GfK (2016). Behoeften Postmarkt, (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten.

⁹ WIK-Consult (2016). Future scenario developments in the Dutch postal market.

belangen.¹⁰ De resultaten van deze analyse zijn besproken met het departement en waar relevant met de betrokken stakeholders. Dit rapport bevat de definitieve conclusies en aanbevelingen.

1.4. Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport kent drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft de Nederlandse postmarkt en de UPD over de periode 2011 – 2016. Hierbij wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van volumes en omzet, het speelveld en ontwikkelingen aangaande de UPD.

Hoofdstuk 3 richt zich vervolgens op de effecten van de in de afgelopen tijd genomen maatregelen en de ontwikkeling van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD-dienstverlening. Hierbij worden de aandachtspunten uit het publiek-maatschappelijke debat ook meegenomen. Het hoofdstuk beantwoordt hiermee de eerste hoofdvraag van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 staat stil bij de toekomstbestendigheid van het huidige UPD-model. In het hoofdstuk worden de bevindingen uit de terugblik vertaald naar aandachtspunten voor de toekomst. Daarbij worden verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd en wordt nadrukkelijk de relatie gelegd met de relevante publieke belangen en worden mogelijke voor- en nadelen geïdentificeerd.

¹⁰ Prof. mr. dr. E.F. (Ernst) ten Heuvelhof, Dr. W.W. (Wijnand) Veeneman en Prof. Dr. J. (Jan) Bouckaert.

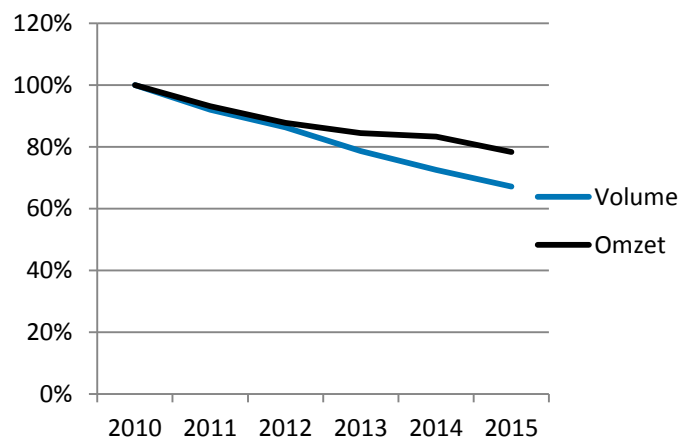
2. De postmarkt en de UPD

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van de UPD en de postmarkt in zijn geheel. In paragraaf 2.1 wordt een beschrijving gegeven van de Nederlandse postmarkt. Hierbij wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de volumes en omzet op de postmarkt en de actieve marktspelers. Paragraaf 2.2 geeft vervolgens een beschrijving van de UPD en schetst de ontwikkelingen over de afgelopen jaren.

2.1. De Nederlandse postmarkt

Krimpende brievenmarkt

Het aantal verzonden brieven neemt in Nederland gestaag af door – met name – de voortschrijdende digitalisering. Uit cijfers¹¹ van de ACM blijkt dat het totaal aantal binnen Nederland verstuurd en ontvangen brieven tussen 2010 en 2015¹² met ongeveer 33% af is genomen naar 3,1 miljard in 2015. De corresponderende omzet op het brievensegment daalde in dezelfde periode met 22% naar 1,2 miljard euro in 2015. In figuur 1 worden deze trends, vanwege de vertrouwelijkheid van de gegevens, geïndexeerd weergegeven. WIK-Consult schat dat het totale volume geadresseerde brievenpost met nog eens 30-35% daalt van 2015 tot 2020 en met ongeveer 45-55% van 2015 tot 2025.¹³



Figuur 1 - Geïndexeerde ontwikkeling van volume en omzet op de totale brievenmarkt in Nederland.

Groeiende pakkettenmarkt

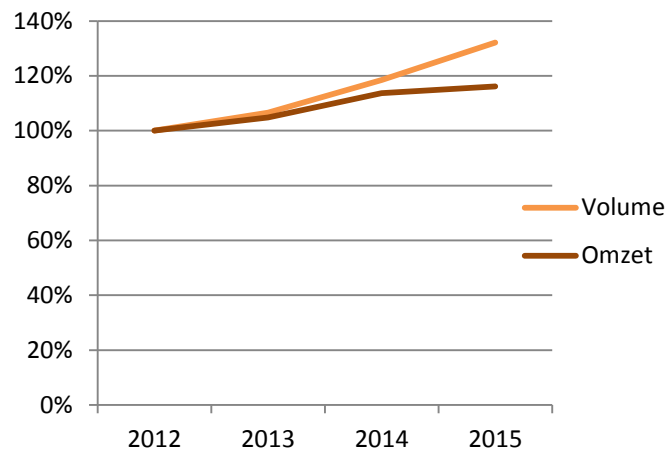
De volumes op de pakkettenmarkt nemen – in tegenstelling tot de brievenpost – al een aantal jaar toe. Over de periode 2012 – 2015¹⁴ is het volume binnenlandse en grensoverschrijdende (zowel inbound als outbound) pakketten toegenomen met 32% naar een totaal volume van 300 miljoen stuks in 2015. Ongeveer een derde hiervan bestaat uit grensoverschrijdende (zowel inbound als outbound) pakketten. De corresponderende totale

¹¹ Deze cijfers zijn gebaseerd op een ten behoeve van dit onderzoek in vertrouwelijkheid aangeleverd bestand van de ACM.

¹² Cijfers over het jaar 2016 zijn nog niet bekend bij de ACM.

¹³ Bron: WIK-Consult (2016). Future scenario developments in the Dutch postal market.

omzet in het pakketsegment steeg in de dezelfde periode met 16% naar 1,6 miljard euro in 2015. In figuur 2 worden deze trends, vanwege de vertrouwelijkheid van de gegevens, geïndexeerd weergegeven.



Figuur 2 - Geïndexeerde ontwikkeling van volume en omzet op de totale pakkettenmarkt in Nederland.

Concurrentie op de brievenmarkt

De brievenmarkt kan worden opgedeeld in de markt voor consumentenpost¹⁵ (via brievenbussen) en de markt voor partijenpost. Op de markt voor consumentenpost is PostNL de enige speler. Op de markt voor partijenpost zijn verschillende concurrenten actief.

- Op het tijdscritische segment (brieven die binnen 24 uur worden bezorgd) bezat PostNL in 2015 een marktaandeel van 90-95%.¹⁶ Op deze markt zijn naast PostNL een aantal partijen actief waarbij Van Straaten Post en Intrapost de grootste concurrenten zijn van PostNL. Cycloon/Businesspost is een andere speler op deze markt. Geen van de concurrenten van PostNL op de tijdscritische brievenmarkt beschikt over een landelijk dekkend netwerk, waardoor ongeveer 40% van het volume van de concurrenten uiteindelijk via het netwerk van PostNL wordt vervoerd.¹⁷
- Op de niet-tijdscritische markt (brieven die binnen 48 en 72 uur worden bezorgd) beschikte PostNL in 2015 over een marktaandeel van 65-70%.¹⁸ Op deze deelmarkt is Sandd de grootste concurrent van PostNL. Sandd heeft als enige concurrent van PostNL een landelijk dekkend netwerk voor niet-tijdscritische post.

Op beide segmenten neemt de concurrentie al enkele jaren toe.¹⁹

Concurrentie op de pakkettenmarkt

Op de pakkettenmarkt is meer concurrentie dan op de brievenmarkt. Bij de marktpartijen is onderscheid te maken tussen partijen die actief zijn op zowel de brieven- als de pakkettenmarkt (bv. PostNL, Sandd en Cycloon) en bedrijven die niet of nauwelijks actief zijn op de brievenmarkt (bv. DHL, DPD en GLS UPS, TNT, FedEx).

¹⁴ Cijfers over de jaren voor 2012 en over het jaar 2016 zijn niet bekend bij de ACM.

¹⁵ Het betreft hier post tegen enkelstukstarief. Strikt genomen is dit de markt voor consumentenpost en klein-zakelijke post (zakelijke klanten die niet voldoen aan minimale partijgroottes). Brievenbuspost betreft ongeveer voor 50% post van consumenten en voor 50% post van klein-zakelijke postverzendders (gegevens van PostNL).

¹⁶ Bron: ACM (2016). Ontwikkelingen en feiten bij de Nederlandse postmarkt in 2015. Via:

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16592/Ontwikkelingen-en-feiten-bij-de-Nederlandse-postmarkt-in-2015/>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Uit de ACM Marktscan Pakketten uit 2016 blijkt dat PostNL op de binnenlandse pakkettenmarkt beschikt over een marktaandeel van 60% en DHL de grootste concurrent is met 30% marktaandeel.²⁰ Op de grensoverschrijdende pakkettenmarkt (inbound en outbound samen) is DPD marktleider met ongeveer 35% marktaandeel. PostNL is hier aldus de ACM de tweede speler met ongeveer 25% marktaandeel.²¹

2.2. De Universele Postdienst

Definitie van de Universele Postdienst

De vormgeving van de UPD in Nederland dient te voldoen aan de minimumeisen die zijn opgenomen in de Europese Postrichtlijn. De UPD in Nederland is vastgelegd in de Postwet, de Postregeling en het Postbesluit, allen uit 2009. In artikel 16 van de Postwet staat beschreven welke soorten post onder de UPD vallen:

3. De Universele Postdienst betreft het postvervoer binnen Nederland van ten minste de volgende poststukken tegen enkelstukstarief:²²
 - a. brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;
 - b. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen;
 - c. poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.
4. De Universele Postdienst betreft het postvervoer van of naar gebieden buiten Nederland van ten minste de volgende poststukken:²³
 - a. brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;
 - b. boeken die elk afzonderlijk ten hoogste vijf kilogram wegen;
 - c. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen;
 - d. poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.
5. De Universele Postdienst omvat binnen Nederland ten minste de volgende postvervoerdiensten:²⁴
 - e. vervoer van aangetekende poststukken;
 - f. vervoer van poststukken met aangegeven waarde.

De UPD betreft dus geen binnenlandse partijenpost, ongeadresseerde post (zoals folders) en kranten.

Verder staat in artikel 16 van de Postwet 2009 beschreven dat de uitvoerder van de UPD “ten minste vijf dagen per week poststukken op(haalt) uit de voor het publiek bestemde brievenbussen dan wel uit andere daartoe bestemde inrichtingen, en (...) ten minste vijf dagen per week overal in Nederland een bestelling uit(voert), met dien verstande dat hij ten minste zes dagen per week rouwbrieven en medische brieven ophaalt uit daartoe

²⁰ Deze cijfers zijn door de ACM gebaseerd op de aangeleverde informatie van PostNL, DHL Parcel, DPD en GLS, omdat zij “samen veruit het grootste deel van de markt uitmaken”. ACM (2016). Marktscan Pakketten, openbare versie, p. 22.

²¹ Bron: ACM (2016). Marktscan Pakketten, openbare versie, p. 24.

²² Over de afmetingen van de binnenlandse poststukken meldt de Postregeling in artikel 2 het volgende: “Voor de afmeting van de poststukken die voor postvervoer binnen Nederland onder de Universele Postdienst vallen, geldt dat de grootste afmeting ten hoogste honderd centimeter bedraagt en de overige afmetingen ten hoogste vijftig centimeter bedragen, waarbij een afwijking van twee millimeter is toegestaan. (...) De kleinste afmeting bedraagt ten minste 14 centimeter in de lengte en 9 centimeter in de breedte. In rolvorm mogen de poststukken niet kleiner zijn dan 10 centimeter in de lengte. De som van de lengte en tweemaal de middellijn mag niet kleiner zijn dan 17 centimeter. Poststukken met kleinere afmetingen (...), vallen onder de Universele Postdienst indien zij zijn voorzien van een adreslabel van minimaal 7 bij 10 centimeter.”

²³ Over de afmetingen van de binnenlandse poststukken meldt de Postregeling in artikel 2 het volgende: “Voor de afmeting van de poststukken die voor postvervoer van en naar Nederland onder de Universele Postdienst vallen, zijn de afmetingen die voortvloeien uit de akten van de Wereldpostunie van toepassing.”

²⁴ De voorwaarden voor deze diensten buiten Nederland zijn vastgelegd in het Universal Post Union (UPU) verdrag.

bestemde inrichtingen, en ten minste zes dagen per week overal in Nederland een bestelling uitvoert van rouwbrieven en medische brieven.”²⁵

In artikel 4 van het Postbesluit 2009 staat daarnaast beschreven aan welke kwaliteitseisen de UPD dienstverlening moet voldoen. Artikel 4a beschrijft dat 95% van de zendingen binnen een overkomstduur van 24 uur moet worden bezorgd, artikel 4b beschrijft de spreidingseisen voor dienstverleningspunten en artikel 4c beschrijft de spreidingseisen voor brievenbussen. In paragraaf 3.1 staan we uitgebreid stil bij deze eisen en de wijzigingen die hier in de afgelopen jaren in zijn doorgevoerd.

PostNL voert de UPD uit

In Nederland is PostNL aangewezen als de universele dienstverlener (UDV), die hiermee de verplichting heeft om de UPD uit te voeren. Gegeven de liberalisering van de postmarkt is deze verplichting niet tegelijk een exclusief recht: ook andere postbedrijven in Nederland mogen post vervoeren die door PostNL als onderdeel van de UPD wordt uitgevoerd. Op de kosten die PostNL in het kader van de UPD maakt, mag PostNL wettelijk een rendement behalen van maximaal 11,11% op de onderliggende kosten, c.q. 10% op de omzet (return on sales).

PostNL kan daarnaast als aangewezen universeel dienstverlener vrijstelling van BTW toepassen op de diensten, en de daarmee gepaard gaande leveringen, die onder de UPD vallen.²⁶

ACM houdt toezicht op de UPD

De ACM houdt toezicht op de uitvoering van de UPD door PostNL, onder andere op de wijze van kostentoerekening aan UPD-activiteiten.²⁷ Hiervoor wordt een tariefruimte vastgesteld. Binnen de tariefruimte is PostNL vrij om de tarieven van individuele producten te bepalen. PostNL doet dit ‘market-based’, en niet ‘cost-based’. Dat wil zeggen, het tarief voor een bepaald product is niet noodzakelijk een weerspiegeling van de kostprijs van dat product. Leidend is veeleer de prijs waarmee in de postmarkt de volumes en/of de omzet gemaximaliseerd kan worden. Voor het bepalen van de tariefruimte beoordeelt de ACM of de kostentoerekening voldoet aan de wettelijke eisen. Op basis van de vastgestelde tariefruimte mogen de tarieven jaarlijks aangepast worden aan de inflatie en de volumeontwikkelingen, onder de voorwaarde dat het gewogen gemiddelde de tariefruimte niet overschrijdt.

Indien PostNL aan ACM kan aantonen dat PostNL de organisatie, de logistiek van het productieproces, het dienstenaanbod of het kostentoerekeningsysteem aanzienlijk gewijzigd heeft, wordt een volledig nieuwe tariefruimte berekend. Ook kan ACM dit zelfstandig vaststellen. De tariefruimte wordt dus jaarlijks incrementeel aangepast (aan inflatie en volumeontwikkeling), en incidenteel volledig herzien indien aanpassingen in de kostentoerekeningssystematiek hiertoe aanleiding geven.

Een adequate kostentoerekening is niet alleen van belang voor de betaalbaarheid van de UPD, maar ook om mogelijke kruissubsidiëring van producten binnen de UPD en naar producten buiten de UPD tegen te gaan en is hierdoor (mede) van belang om eerlijke concurrentie op de postmarkt te waarborgen. In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid in op de ontwikkelingen met betrekking tot de mogelijkheden tot kruissubsidiëring en het toezicht op de UPD.

²⁵ Postwet 2009, artikel 16.

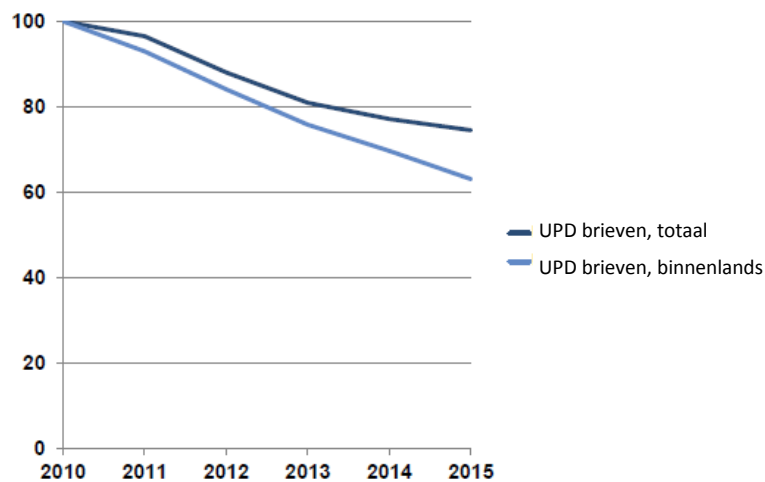
²⁶ Op basis van artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de Omzetbelasting 1968.

²⁷ Op basis van de resultaten van de evaluatie van de Postregeling in 2013 is de methode van kostentoerekening aan de UPD op diverse punten aangescherpt en zijn de vrijheidsgraden die PostNL bij deze kostentoerekening had afgenomen. Onderdeel van de onderhavige evaluatie is de vraag of door deze aanscherpingen hun doelen bereikt zijn.

Naast het toezicht op de kostentoerekening ziet ACM toe op de toegang tot het netwerk van PostNL. Om concurrentie mogelijk te maken, moeten concurrenten, die niet over een landelijk netwerk beschikken, tegen non-discriminatoire voorwaarden toegelaten worden tot het netwerk.

UPD volumes

Het totale UPD-volume bestaat voor ongeveer de helft uit binnenlandse brievenpost. Ongeveer de helft hiervan bestaat uit consumentenpost en de andere helft uit gefrankeerde post verstuurd door het MKB (in 2015).²⁸ Het volume van deze binnenlandse brieven daalde over de periode 2010 – 2015 met 38% naar ongeveer 406 miljoen stuks in 2015.²⁹ In de vorige evaluatieperiode (2006-2010) daalden de UPD-volumes ook al met 30%.³⁰ De UPD-volumes daalden dus sterker dan de totale volumes op de brievenmarkt (een daling van 38% voor UPD-brieven ten opzichte van een daling van 33% op de totale brievenmarkt) en sterker dan werd voorspeld in de vorige evaluatie van de UPD (de voorspelling was een daling van ongeveer 30%).



Figuur 3 - Geïndexeerde ontwikkeling van UPD brieven volumes.³¹

De andere helft van het UPD-volume bestaat uit internationale brievenpost en zowel nationale als internationale pakketpost. Internationaal inkomende post steeg tussen 2010 en 2015 van met 25%. Van 16% van het totale UPD-volume, naar 20% van het totale UPD volume (grootweg 160 miljoen stuks).³² De internationaal uitgaande post daalde over dezelfde periode, maar minder sterk dan de binnenlandse UPD-volumes. Exacte cijfers hierover zijn echter niet beschikbaar bij de onderzoekers. Het aantal verzonden UPD-pakketten (zowel nationaal als internationaal) steeg in de periode 2010 – 2015 tot slot van 11 miljoen stuks, naar 15 miljoen stuks (een stijging van meer dan een derde).³³

Rendement op de UPD

Zoals beschreven mag PostNL een maximaal rendement van 11,11% halen op de UPD-kosten (voor belastingen). Gedurende de vorige evaluatie periode (2006 - 2010) daalde het rendement van ongeveer 15% in 2006, tot net onder de nul in 2010.³⁴ In de afgelopen periode zette de daling van het rendement een aantal jaar door, met een dieptepunt in 2012 (-8,4% voor belastingen). Vanaf 2014 was het rendement echter weer

²⁸ Bron: WIK-Consult (2016). Future scenario developments in the Dutch postal market, p. 26.

²⁹ Deze cijfers zijn gebaseerd op een ten behoeve van dit onderzoek in vertrouwelijkheid aangeleverd bestand van PostNL.

³⁰ Bron: Ecorys (2011). Evaluatie van de Universele Postdienst.

³¹ Ibid.

³² Bron: WIK-Consult (2016). Future scenario developments in the Dutch postal market, p. 26.

³³ Ibid.

³⁴ Bron: Ecorys (2011). Evaluatie van de Universele Postdienst.

positief (9,9% voor belastingen).³⁵ Over de periode 2011 – 2015 genomen was het rendement echter negatief (-1,0% voor belastingen). In tabel 2 worden deze gegevens volledig weergegeven.

Tabel 2 - Overzicht van de financiële resultaten van de UPD-dienstverlening in periode 2011 – 2015, getallen in miljoenen euro.³⁶

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Som der bedrijfsopbrengsten	783	776	797	844	875	4076
Som der bedrijfslasten	827	847	847	768	827	4116
Resultaat uit gewone bedrijfsuitoefening voor belasting (zonder vermogenskosten)	-44	-71	-50	76	48	-40
Resultaat voor belastingen in % kosten	-5,3%	-8,4%	-5,9%	9,9%	5,8%	-1,0%
Maximaal toegestane rendement	11%	11%	11%	11%	11%	

Internationale vergelijking UPD-context

Alle landen in de EU hebben een UPD-beleid, gebaseerd op de EU richtlijn post. In tabel 3 is een vergelijking opgenomen van de verschillende contexten waarbinnen de UPD in zes andere EU landen functioneert. Deze gegevens zijn gebaseerd op het openbare consultatiedocument van PostNL, in reactie op de concept beleidsregel postmarkt van 21 juli 2016.

Tabel 3 - Internationale vergelijking UPD-context op basis van openbaar consultatiedocument PostNL, in reactie op concept beleidsregel postmarkt 21 juli 2016.

	NL	BE	FR	DE	DK	SE	UK
Verandering (geadresseerd) postvolume 2014 - 2015	-11%	-5%	-7%	-5%	-16%	-6%	-3%
Compensatie voor de uitvoering van de UPD	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Staatseigendom van incumbent	0%	51%	100%	21%	100%	100%	0%
Binnenlandse partijpost binnen scope UPD	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
Marktaandeel netwerkconcurrenten (2014)	23%	<1%	0%	12%	0%	18%	0%
Toegangsregulering	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
AMM-regulering	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

³⁵ Bron: Door PostNL in het kader van deze evaluatie aangeleverde vertrouwelijke cijfers.

³⁶ Bron: Door PostNL in het kader van deze evaluatie aangeleverde vertrouwelijke cijfers.

³⁷ Als voorzien in artikel 7 van de Postrichtlijn (2008/6/EC).

Hieruit blijkt dat de volumes in Nederland het afgelopen jaar relatief sterk daalden, PostNL geen compensatie van de overheid kreeg voor de uitvoering van de UPD of deels eigendom is van de staat en de UPD-scope relatief smal is (met gevolgen voor de Btw-vrijstelling). Daarnaast is de concurrentie op de Nederlandse postmarkt heviger dan in de andere landen en gelden er meer regels ten aanzien van toegang tot het netwerk en aanmerkelijke marktmacht (AMM). Op deze regulering gaan wij dieper in paragraaf 3.5.

3. Evaluatie 2011 - 2016

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste hoofdvraag van deze evaluatie: *Is de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD in de periode van 2011 - 2016 geborgd geweest en hebben de wijzigingen in de Postwet, de Postregeling en het Postbesluit die naar aanleiding van de vorige UPD evaluatie zijn ingevoerd geleid tot de gewenste verbetering?* Ook komen een aantal specifieke vragen uit het politiek-maatschappelijke debat aan de orde.

3.1. Effectiviteit van aanpassingen UPD

Deelvraag 1:

Zijn de maatregelen die sinds de vorige evaluatie zijn doorgevoerd om de UPD financieel houdbaar te maken, effectief en doeltreffend geweest?

Conclusie deelvraag 1:

De beoogde kostenbesparing van het afschaffen van de maandagbezorging is volgens PostNL gerealiseerd (ongeveer 20 mln. per jaar). Het afschaffen van de maandagbezorging lijkt geen gevolgen te hebben voor de gepercipieerde UPD-dienstverlening in termen van klanttevredenheid. Het is nog te vroeg om de effecten van de reductie van het aantal postvestigingen en brievenbussen in termen van kostenreductie en ontwikkeling van de UPD-dienstverlening te evalueren. De implementatie van deze maatregelen loopt nog. PostNL geeft aan te verwachten dat de totale beoogde jaarlijkse besparing van 40 mln. door middel van de drie maatregelen uiteindelijk zal worden gerealiseerd.

We baseren onze conclusie ten aanzien van deze deelvraag op de uitgangssituatie (genomen maatregelen en beoogde effecten), de huidige stand van zaken van de implementatie van de maatregelen en de effecten van de maatregelen in termen van kostenreductie voor PostNL en de (gepercipieerde) ontwikkeling van de UPD dienstverlening.

Genomen maatregelen en beoogde effecten

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 moet de vormgeving van de UPD in Nederland voldoen aan de minimumeisen die zijn opgenomen in de Europese Postrichtlijn. Zo moet nationale en internationale post minimaal vijf dagen per week opgehaald en bezorgd worden, gelden er minimumeisen voor de overkomstduur en is er een algemene eis dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en toegangspunten (waaronder straatbrievenbussen) moet voldoen aan de behoeften van de gebruikers. De aanpassingen die naar aanleiding van de evaluatie van de UPD in 2011 zijn doorgevoerd betreffen aanpassingen die binnen de postrichtlijn mogelijk waren. In tabel 4 worden de huidige wettelijke eisen van de UPD aangegeven en is benoemd welke versoepelingen van de eisen naar aanleiding van de evaluatie van de UPD in 2011 zijn doorgevoerd.

Tabel 4 - Overzicht van de wijzigingen in de eisen aan de UPD-dienstverlening.³⁸

Onderdeel UPD	Oude situatie NL	Huidige situatie NL	Eisen EU richtlijn ³⁹	Opmerking
Producten	Brieven tegen het enkelstukstarief tot 2 kg per stuk; postpakketten tot 10 kg per pakket; aangetekende zendingen met aangegeven waarde; bezorging vanuit andere lidstaten ontvangen postpakketten tot 20 kg.	Brieven tegen het enkelstukstarief tot 2 kg per stuk; postpakketten tot 10 kg per pakket; aangetekende zendingen met aangegeven waarde; bezorging vanuit andere lidstaten ontvangen postpakketten tot 20 kg.	Eis (art. 3, lid 4 en 5): Ophalen, sorteren, vervoeren en distributie van - postzendingen tot 2 kg per stuk; - postpakketten tot 10 kg per stuk; - (nationaal) aangetekende zendingen; - zendingen met aangegeven waarde; - bezorging vanuit andere lidstaten ontvangen postpakketten tot 20 kg.	De productdefinitie is niet veranderd en gelijk aan EU eisen.
Bezorging	Zes dagen per week (maandag t/m zaterdag). Minimaal 95% dient de eerstvolgende (bezorg)dag bezorgd te zijn.	Vijf dagen per week (dinsdag t/m zaterdag) met uitzondering van rouwkaarten en medische post (waarvoor nog steeds 6 dagen geldt). Minimaal 95% dient de eerstvolgende (bezorg)dag bezorgd te zijn.	Eis (art. 3.3): Op alle werkdagen (minimaal 5 dagen per week) minimaal: - 1 collectie - 1 bestelling aan huis of in passende installaties Overnight service is hierbij niet vereist.	De maandag is vervallen. Het aantal bezorgdagen is nu het minimale voorgeschreven aantal.
Dienstverleningspunten	Spreidings-eisen plus eis ≥ 2000 dienstverleningspunten waarvan 902 met volledig assortiment.	Alleen (ongewijzigde) spreidings-eisen.	Eis (art. 3, lid 2): Dichtheid van dienstverleningspunten en toegangspunten voldoet aan behoeften van gebruikers	Door wijziging kan het aantal dienstverleningspunten dalen van ≥ 2.000 naar minimaal ca. 1.000. Zo lang dit voldoet aan de behoeften van gebruikers is dit toegestaan.

³⁸ Bron: Evaluatie van de Universele Postdienst, Ecorys (2011) en Besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Postbesluit 2009 in verband met de modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening.

³⁹ Gebaseerd op analyse van EU postrichtlijn voor UPD, ministerie van Economische Zaken, 1 maart 2017.

Tabel 4 (vervolg) - Overzicht van de eisen aan de UPD-dienstverlening in de oude en huidige situatie.⁴⁰

Onderdeel UPD	Oude situatie NL	Huidige situatie NL	Eisen EU richtlijn ⁴¹	Opmerking
(Straat)-brievenbussen	In een straal van 500m binnen woonkernen ≥ 5000 inwoners. In een straal van 2500m buiten woonkernen ≥ 5000 inwoners.	In een straal van 1000m binnen woonkernen ≥ 5000 inwoners. In een straal van 2500m buiten woonkernen ≥ 5000 inwoners.	Eis (art. 3, lid 2): Dichtheid van dienstverleningspunten en toegangspunten voldoet aan behoeften van gebruikers	Door de verlaagde spreidingseisen kunnen brievenbussen vaker geplaatst worden op plekken waar mensen vaak komen en kan het aantal op termijn omlaag van ruim 19.000 naar ca. 8.700. ⁴² Zo lang dit voldoet aan de behoeften van gebruikers is dit toegestaan.

Uit de tabel zijn de volgende maatregelen af te lezen:

- De eis om op zes dagen in de week collectie en bezorging uit te voeren is vervallen. Medische post en rouwpost vormen hierop een uitzondering.
- De spreidingseis voor dienstverleningspunten is ongewijzigd gebleven, de absolute eis voor het aantal dienstverleningspunten is vervallen. In de vorige evaluatie van de UPD is geraamd dat het aantal dienstverleningspunten hierdoor kan afnemen van 2.000 naar minimaal circa 1.000.
- De spreidingseis voor brievenbussen is aangepast. Brievenbussen mogen binnen woonkernen van meer dan 5.000 inwoners nu in een straal van 1000 meter worden geplaatst. Buiten deze woonkernen zijn de spreidingseisen ongewijzigd gebleven. In de vorige evaluatie van de UPD is geraamd dat het aantal brievenbussen hierdoor kan afnemen van 19.000 naar minimaal circa 8.700.

De veranderende spreidingseisen bieden PostNL de mogelijkheid om een nieuw locatiebeleid in te voeren, waarbij brievenbussen worden verplaatst naar plekken waar mensen sowieso komen en de vullingsgraad naar een zo efficiënt mogelijk niveau wordt verhoogd (bijvoorbeeld OV-locaties en winkelgebieden).

De jaarlijkse besparing door deze drie maatregelen is in de vorige evaluatie van de UPD geraamd op 40 miljoen euro.⁴³ Hierbij wordt 50% van de besparing toegeschreven aan het laten vallen van de maandagbezorging en 50% van de besparing aan de overige twee maatregelen. Deze totale mogelijke kostenverlaging van deze drie veranderingen is in de evaluatie van de UPD in 2011 geraamd op basis van de toenmalige UPD-volumes.

Huidige stand van zaken van de implementatie van maatregelen

Sinds 1 januari 2014 is de maandagbezorging afgeschaft. Collectie en bezorging vindt nu plaats op vijf dagen in de week: dinsdag, woensdag, donderdag, vrijdag en zaterdag. Medische post en rouwpost worden nog wel op de maandag bezorgd.⁴⁴

⁴⁰ Bron: Evaluatie van de Universele Postdienst, Ecorys (2011) en Besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Postbesluit 2009 in verband met de modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening.

⁴¹ Gebaseerd op analyse van EU postrichtlijn voor UPD, ministerie van Economische Zaken, 1 maart 2017.

⁴² Bron: Evaluatie van de Universele Postdienst, Ecorys (2011).

⁴³ Bron: Evaluatie van de Universele Postdienst, Ecorys (2011).

⁴⁴ Om de maandagbezorging voor medische post en rouwpost mogelijk te maken, heeft PostNL een specifieke collectiestroom geïntroduceerd. Medische post wordt op zondagen gecollecteerd bij speciale brievenbussen. Rouwpost haalt PostNL op zondagmiddag c.q. –avond op bij de verzenders. Beide soorten post kunnen daarmee op maandag bezorgd worden.

Vanaf 2016 is PostNL gestart met trajecten om het aantal dienstverleningspunten en het aantal brievenbussen terug te brengen, conform de nieuwe spreidingseisen. De stand van zaken is als volgt:

- Het implementatieproces voor de reductie van het aantal brievenbussen loopt naar verwachting van PostNL door tot halverwege 2018. De vermindering wordt gefaseerd uitgevoerd. In 2016 is het aantal brievenbussen gedaald van 18.000 naar 17.000. Het target voor 2017 is een verdere reductie tot 14.000. Voor 2018 is het target een verdere reductie naar 10.000 en daarna eventueel naar 8.700.
- In 2018 dient het implementatieproces voor de vermindering van het aantal dienstverleningspunten afgerond te worden. In 2016 is het aantal postkantoren en servicepunten reeds gedaald van 2.300 naar 1.800. Het target voor 2017 is een verdere reductie tot 1.600. Het totale netwerk van PostNL daarentegen (post-/pakketpunten en postzegelverkooppunten) is gedurende deze periode groeiende.

In de wet- en regelgeving is opgenomen dat organisaties die de belangen behartigen van kwetsbare gebruikers van de UPD om advies gevraagd moet worden voordat de wijzigingen in het locatienetwerk worden uitgevoerd. Er is een klankbordgroep met landelijke belangengroepen ingericht om te komen tot overeenstemming over het locatiebeleid en de manier waarop advies gevraagd wordt aan (lokale) belangenorganisaties.⁴⁵ Na het overleg met landelijke belangenorganisaties is PostNL in januari 2016 gestart met het betrekken van (lokale) belangenorganisaties voor het vragen van advies over het locatiebeleid voor dienstverleningspunten en het netwerk van brievenbussen.⁴⁶ Als de nieuwe netwerken eenmaal zijn vastgesteld ontvangen bewoners informatie over de situatie in hun omgeving voordat wijzigingen worden doorgevoerd.

De implementatie van deze maatregelen is met ongeveer anderhalf jaar vertraagd ten opzichte van de verwachte startdatum. Deze vertraging is opgelopen door de tijd die tussen de initiatie en de bekrachtiging van het Postbesluit zat en de tijd die vereist was voor het consultatietraject.

Gerealiseerde kostenbesparingen en effecten op UPD-dienstverlening

Het afschaffen van de maandagbezorging is per 1 januari van 2014 gerealiseerd. PostNL geeft aan dat de potentiële besparing van deze maatregel (ongeveer 20 mln. per jaar) wordt behaald. Omdat de reductie in het aantal postvestigingen en brievenbussen nog niet is afgerond is het te vroeg om de effecten in termen van kostenreductie van deze maatregelen te duiden. Hierbij geeft PostNL wel aan te verwachten dat de totale jaarlijkse besparing van 40 mln. door middel van de drie maatregelen uiteindelijk zal worden gerealiseerd.

Het afschaffen van de maandagbezorging lijkt (in lijn met de resultaten uit het in 2010-2011 in opdracht van het ministerie van EZ uitgevoerde Consumentenonderzoek) geen gevolgen te hebben voor de gepercipieerde UPD-dienstverlening in termen van klanttevredenheid. Over de bezorging van vijf dagen per week is de meerderheid van de consumenten tevreden, slechts 7% is ontevreden over de huidige frequentie. Bijna drie kwart vindt bezorging in vier dagen of minder ook acceptabel, een kwart vindt het verder terugbrengen van de frequentie onacceptabel.⁴⁷ Vanuit het MKB geeft een kwart (26%) aan dat het verder terugbrengen van het aantal bezorgmomenten onacceptabel is, voor 71% is een bezorging van minimaal vier dagen wel acceptabel.

De effecten van de versoepelde spreidingseisen op de gepercipieerde UPD-dienstverlening worden in paragraaf 3.3 toegelicht. Hierbij moet worden opgemerkt dat het nog te vroeg is om de effecten van deze maatregelen volledig in te schatten, aangezien de trajecten pas sinds een jaar zijn ingezet.

⁴⁵ Het proces is begeleid door een klankbordgroep: ANBO, PCOB, Unie KBO, Ieder(in), VNG, RIVM, LvKK.

⁴⁶ PostNL geeft aan dat hiervoor een adviesproces is ingericht waarbij per regio lokale belangenorganisaties worden uitgenodigd om deel te nemen aan een informatieavond en de mogelijkheid krijgen om per brievenbus in hun omgeving inspraak te leveren. In januari 2016 zijn alle gemeenten met een brief geïnformeerd over het implementatieproces. Vervolgens krijgen gemeenten zo'n 6 weken voor de start van een adviesproces in hun regio aanvullende informatie en de mogelijkheid om lokale belangengroepen aan te dragen. Lokale belangenorganisaties worden tevens uitgenodigd via de landelijke organisaties van de ouderenbonden, Ieder(in) en de landelijke vereniging van kleine kernen.

⁴⁷ Bron: Behoeften Postmarkt, (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten, GfK (2016).

3.2. Ontwikkeling UPD-dienstverlening – kwaliteit

Deelvraag 2:

Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld?

Conclusie deelvraag 2:

De kwaliteit van de UPD-dienstverlening is gedurende de evaluatieperiode, met uitzondering van een dip in 2012 (waarin de wettelijke norm voor de overkomstduur niet is behaald), op niveau. De dip werd veroorzaakt door de reorganisatie bij PostNL. Op dit moment voldoen de kwaliteitsindicatoren aan de normen, is er geen sprake van opvallende signalen voor wat betreft de klanttevredenheid en klachten over de dienstverlening vanuit andere kanalen.

We baseren deze conclusie over de kwaliteit van de UPD-dienstverlening in de periode 2011 - 2016 op de overkomstduur die PostNL laat vaststellen door een onafhankelijk bureau, de kwaliteitscijfers die de Vereniging Grootverbruikers Postdiensten (VGP) bijhoudt, de klanttevredenheidsonderzoeken die PostNL uitvoert onder haar klanten, signalen die zijn binnenkomen bij de Consumentenbond, MKB-Nederland en de ACM (ConsuWijzer) en de klachten die binnenkomen bij De Geschillencommissie Post.

Overkomstduur

PostNL laat het UPD-kwaliteitsniveau ieder jaar onderzoeken door een onafhankelijk bureau. De resultaten worden door een externe accountant geverifieerd. Het kwaliteitscijfers wordt gemeten in termen van overkomstduur. De norm voor deze overkomstduur is vastgelegd in de wet en stelt dat PostNL 95% van haar post de volgende dag moet bezorgen.

In tabel 5 zijn de scores van PostNL over de evaluatieperiode weergegeven. Gedurende de evaluatieperiode is enkel in 2012 de gestelde norm niet gehaald. Volgens gesprekspartners heeft dit te maken met stakingen naar aanleiding van de grote reorganisatie die PostNL doorvoert. Met uitzondering van de dip in 2012 kan worden geconstateerd dat er geen sprake is van een negatieve ontwikkeling van de overkomstduur sinds de vorige evaluatie van de UPD (2011). Wanneer de bezorgkwaliteit wordt vergeleken met andere EU-landen valt op dat PostNL het hoogste scoort (vergelijking op basis cijfers 2015).⁴⁸ Oostenrijk (95,9%) en Noorwegen (93%) zijn respectievelijk 2 en 3. Finland (82,5%), Italië (85,4%) en Frankrijk (85,5%) scoren het laagst.

Tabel 5 - Overkomstduur in de evaluatieperiode.⁴⁹

2011	2012	2013	2014	2015	2016
96,1%	93,9%	95,8%	96,7%	96,4%	96,4%

De VGP voert jaarlijks een eigen kwaliteitsmeting uit. Indicatoren hierbij zijn het aandeel poststukken dat binnen 24 uur is bezorgd en het aandeel poststukken dat op de afgesproken dag is bezorgd. De resultaten zijn alleen voor leden van VGP beschikbaar, en in het kader van dit onderzoek niet gedeeld. Wel geeft VGP aan dat PostNL ook in hun onderzoeken boven de 95% scoort. Ook constateerde VGP een “reorganisatiedip” in 2012. De waarneming van VGP is daarmee vergelijkbaar met de kwaliteitsmeting van PostNL zelf.

⁴⁸ World Bank, EU Commission DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROW).

⁴⁹ De overkomstduur wordt gemeten met ongeveer 58.000 proefbrieven per jaar die verdeeld over het jaar en de dagen van de week worden verstuurd.

Klanttevredenheidsonderzoek in opdracht van PostNL

Naast de wettelijk verplichte kwaliteit in termen van overkomstduur, voert PostNL jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit. De resultaten worden gemeten in termen van klantwaardering (zowel vanuit zakelijke klanten als consumenten). Op grond van het onderzoek kan geen onderscheid worden gemaakt tussen UPD en niet UPD-dienstverlening.

In onderstaande tabel zijn de scores van PostNL over de afgelopen jaren weergegeven. De scores laten een gemiddelde waardering zien van ruim boven de 80%, waarbij een licht stijgende trend te identificeren is. In lijn met de andere onderzoeken naar klanttevredenheid (Intomart GfK, 2011 & 2016, in opdracht van het ministerie van EZ)⁵⁰ heeft het wegvallen van de maandagbezorging geen impact gehad op de klantwaardering. Zo geeft 40% van de respondenten in het klanttevredenheidsonderzoek 2014 aan het prima te vinden dat er op maandag geen post meer wordt bezorgd. Een verklaring is het feit dat de maandagbezorging slechts 2-3% van het totale bezorgde postvolume betrof (met andere woorden: de meeste gebruikers ontvingen op maandag sowieso al geen post).

Tabel 6 - Klanttevredenheid in evaluatieperiode.⁵¹

2011	2012	2013	2014	2015	2016
n.b.	79%	83%	85%	86%	87%

Signalen over de kwaliteit van dienstverlening bij Consumentenbond, MKB-Nederland, ACM (ConsuWijzer) en klachten bij de Geschillencommissie Post

In het kader van deze evaluatie zijn Consumentenbond, MKB-Nederland en de ACM (ConsuWijzer) benaderd met de vraag of zij signalen ontvingen van (particuliere en/of zakelijke) consumenten van PostNL dat de kwaliteit niet goed was. Dit bleek niet of nauwelijks het geval. Door voornoemde partijen wordt aangegeven dat er geen signalen zijn die aanleiding vormen actie te ondernemen of een nader onderzoek te starten.

De Geschillencommissie Post behandelt klachten van consumenten tegen PostNL.⁵² Het aantal behandelde klachten schommelt en groeide in 2015 sterk. Hierbij moet worden opgemerkt dat klachten die in jaar 1 zijn ingediend en pas in het volgende worden afgerond dubbel worden meegeteld, waardoor de cijfers hoger uitvallen. Dit neemt niet weg dat het aantal gegronde klachten zeer laag is, ook in 2015. De klachten hebben met name betrekking op pakketten. De hoofdmoot betreft vermissing van zendingen en beschadiging van de inhoud van zendingen. Een klacht kan alleen door de afzender worden ingediend en niet door diegene voor wie de post bedoeld was.

Tabel 7 - Aantal behandelde en gegronde verklaarde klachten door de Geschillencommissie Post.⁵³

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Behandelde klachten	132	142	127	123	183	n.b.
Gegronde verklaarde klachten	n.b.	n.b.	3	6	6	n.b.

⁵⁰ Behoeften Postmarkt, (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten (GfK, 2016) wordt als integraal onderdeel van de wettelijke UPD evaluatie tezamen met dit evaluatierapport naar de Tweede Kamer gezonden.

⁵¹ Op grond van de voor ons beschikbare cijfers is het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen UPD post en niet-UPD post.

⁵² Zie: <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/commissies/post/>.

⁵³ De Geschillencommissie (2013). Jaarverslag 2013 Consumentenzaken; De Geschillencommissie (2014). Jaarverslag 2014 Consumentenzaken; De Geschillencommissie (2015). Jaarverslag 2015 Consumentenzaken.

3.3. Ontwikkeling UPD dienstverlening – toegankelijkheid

Deelvraag 3:

Hoe heeft de toegankelijkheid van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld?

Conclusie deelvraag 3:

De feitelijke spreiding van brievenbussen en dienstverleningspunten komt overeen met de daaraan gestelde eisen. Een daling van het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten betekent niet noodzakelijkerwijs een verminderde toegankelijkheid. Het is dan wel van belang dat het nieuwe locatiebeleid van PostNL aansluit bij locaties waar gebruikers vaak komen en dat kwetsbare gebruikers toegang tot het netwerk blijven houden. We constateren dat de afstemming die in het implementatieproces wordt gezocht met relevante stakeholders zoals belangenorganisaties, gemeenten en bewoners hiertoe een waarborg vormt. Aangezien de wijzigingen ten aanzien van de spreiding nog niet volledig zijn doorgevoerd zullen gebruikers van de UPD-dienstverlening de wijzigingen nog in beperkte mate ervaren. Het is derhalve te vroeg om een oordeel te geven over de mate waarin de ontwikkelingen daadwerkelijk aansluiten bij de behoefte van de (kwetsbare) gebruikers.

We baseren ons oordeel over de toegankelijkheid op de feitelijke spreiding van brievenbussen en dienstverleningspunten, en de opvattingen van consumenten en het MKB over de toegankelijkheid van brievenbussen en dienstverleningspunten, zoals onderzocht in de in opdracht van het ministerie van EZ uitgevoerde marktonderzoeken van Intomart GfK in 2011 en 2016.

Feitelijke spreiding dienstverleningspunten en brievenbussen

De huidige spreiding van dienstverleningspunten en brievenbussen voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. In 2016 is het aantal brievenbussen gedaald van 18.000 naar 17.000. In 2016 is het aantal postkantoren en servicepunten gedaald van 2.300 naar 1.800. Dit valt binnen de gestelde spreidingseisen zoals opgenomen in tabel 4.

Opvattingen van consumenten en het MKB over de toegankelijkheid van brievenbussen en dienstverleningspunten

Ten tijde van het onderzoek naar de behoeften van consumenten en het MKB in 2016 was PostNL net begonnen met het implementatietraject om het aantal brievenbussen en postvestigingen te verminderen. Het is derhalve te vroeg om de effecten van de verlaagde spreidingseisen op de tevredenheid over de afstand tot de dichtstbijzijnde postvestiging/briefbus te duiden op grond van de onderzoeksresultaten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ontwikkelingen in de gepercipieerde dienstverlening ook in de toekomst niet zijn te isoleren en dus niet eenduidig toe zijn te schrijven aan de genomen maatregelen.

Over de huidige afstand van huis tot het dichtstbijzijnde postkantoor van PostNL en de dichtstbijzijnde briefbus is de meerderheid van de consumenten (zeer) tevreden.⁵⁴ Wel kan geconstateerd worden dat jongeren (79%) hierover meer tevreden dan 70-plussers (61%). Indien het dichtstbijzijnde postkantoor van PostNL twee keer zo ver weg zou staan als nu, zou dit voor ruim de helft van de consumenten geen consequenties hebben. Hetzelfde geldt in het geval de dichtstbijzijnde briefbus twee keer zo ver weg zou staan.

⁵⁴ We benadrukken dat het hier gaat om de situatie vóór de vermindering van aan aantal brievenbussen en postvestigingen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in het consumentenonderzoek is gevraagd naar de tevredenheid over de afstand tot het dichtstbijzijnde postkantoor, niet de tevredenheid over de afstand tot de dichtstbijzijnde postvestiging. Deze begrippen hebben formeel een andere betekenis (bij een postkantoor zijn alle postdiensten voorhanden).

Ook de meerderheid van het MKB is tevreden over de huidige afstand tot het dichtstbijzijnde postkantoor van PostNL. Eenzelfde percentage is (zeer) tevreden over de afstand tot het dichtstbijzijnde postzegelverkooppunt. Als deze twee keer zo ver weg zou zijn, heeft dat voor 65% geen consequenties.

Op grond van bovenstaande constateren we dat het verlagen van de spreidingseisen vermoedelijk geen negatief effect op de klanttevredenheid zal hebben. Dit neemt niet weg dat een deel van de consumenten en het MKB aangeeft dat het negatieve gevolgen heeft wanneer de postkantoren/brievenbussen twee keer zo ver weg zouden staan als nu (zie tabel 6). Deze groep geeft onder andere aan dat ze met deze spreiding minder brieven zouden versturen (zo geeft ongeveer 16% van de bedrijven en 12% van de consumenten aan minder post te zullen versturen wanneer de brievenbus 2x zo ver weg is).

Tabel 8 - Percentage consumenten/MKB dat aangeeft negatieve gevolgen te ervaren wanneer dichtstbijzijnde postkantoor/brievenbus 2x zo ver weg is.

Negatieve gevolgen wanneer 2x zo ver:	Consument	MKB
postkantoor	23%	14%
brievenbus	12%	16%

3.4. Ontwikkeling UPD dienstverlening – betaalbaarheid

Deelvraag 4:

Hoe heeft de betaalbaarheid van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld?

Welke uitspraken zijn mogelijk ten aanzien van de prijselasticiteit? Leidt een hogere postzegelprijs ertoe dat er minder brieven verstuurd worden?

Conclusie deelvraag 4:

De prijzen van brievenpost in de UPD zijn gedurende de evaluatieperiode gestegen. Ten opzichte van 2011 is de postzegelprijs van het meest zichtbare UPD-product, een brief tot 20 gram, met 70% gestegen. Ondanks de prijsstijging is – na correctie voor koopkracht – de postzegelprijs nog steeds goedkoper dan het gemiddelde in Europa. De volumedaling is in de afgelopen jaren sterker gebleken dan de prijsstijging, zodat de totale bestedingen per huishouden aan brievenpost zijn gedaald. Dit neemt niet weg dat de gepercipieerde betaalbaarheid een negatieve ontwikkeling doormaakt. Het aandeel consumenten en MKB dat postzegels (zeer) duur vindt, is in de evaluatieperiode sterk gestegen.

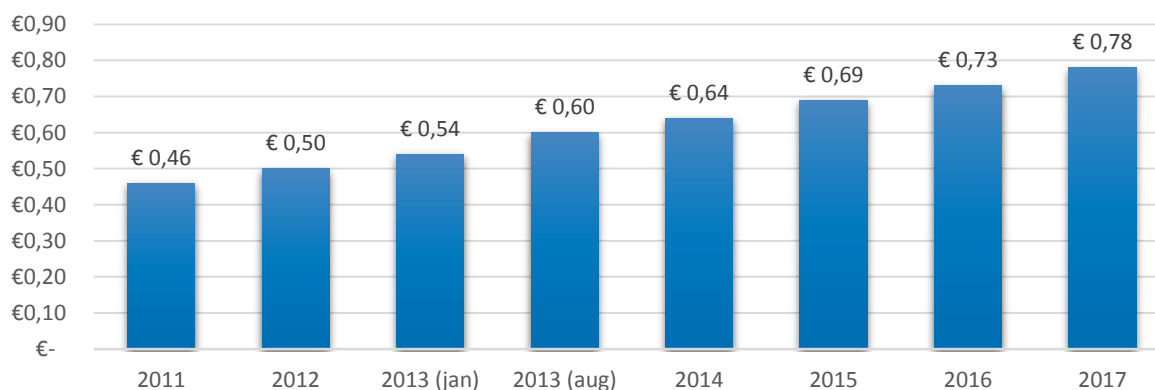
Uit het marktonderzoek blijkt dat bij zowel consumenten als MKB de prijselasticiteit bij het goedkoper worden van postzegels zwakker is dan bij het duurder worden van postzegels. Bij zowel consumenten als MKB geeft 46% van de respondenten aan minder post te zullen versturen wanneer de postzegel duurder wordt. Daarentegen geeft 36% van de consumenten en 31% van het MKB aan meer post te gaan versturen wanneer de postzegel goedkoper wordt.

We baseren ons oordeel over de betaalbaarheid op de feitelijke ontwikkeling van de tarieven in de evaluatieperiode, de vergelijking van deze tarieven met de andere EU landen, de opvattingen van consumenten

en het MKB over de betaalbaarheid van postzegels en een vergelijking van de jaarlijkse uitgaven aan post per huishouden met de jaarlijkse uitgaven aan andere zaken.

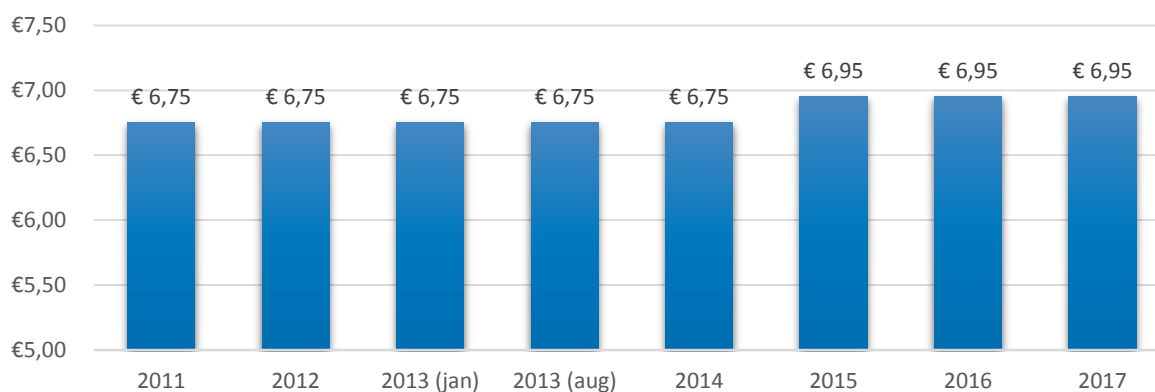
Feitelijke ontwikkeling van de tarieven

De daling van de UPD-brievenvolumes hebben de laatste jaren geleid tot een tamelijk forse gemiddelde stijging van de prijzen van de brievenproducten in de UPD. De (postzegel)prijs van het meest zichtbare UPD-product, een brief tot 20 gram, is inmiddels gestegen tot 78 cent (zie figuur 4). Ten opzichte van het niveau van 2006 is de prijs voor een postzegel (standaardbrief 0-20gr) verdubbeld van € 0,39 naar € 0,78. Ten opzichte van het niveau van 2011 is deze 70% gestegen. De postzegelprijzen voor brieven tot 2 kilogram liggen hoger, maar stegen met dezelfde percentages.



Figuur 4 – Ontwikkeling van het tarief voor het versturen van een brief tot 20 gram.

Terwijl de postzegelprijzen sterk stegen, bleven de prijzen voor pakketten over de periode 2011 – 2016 stabiel. Enkel in 2015 werd de prijs voor het versturen van een pakket tot 10 kilogram verhoogd met 3% van € 6,75 naar € 6,95 (zie figuur 5).

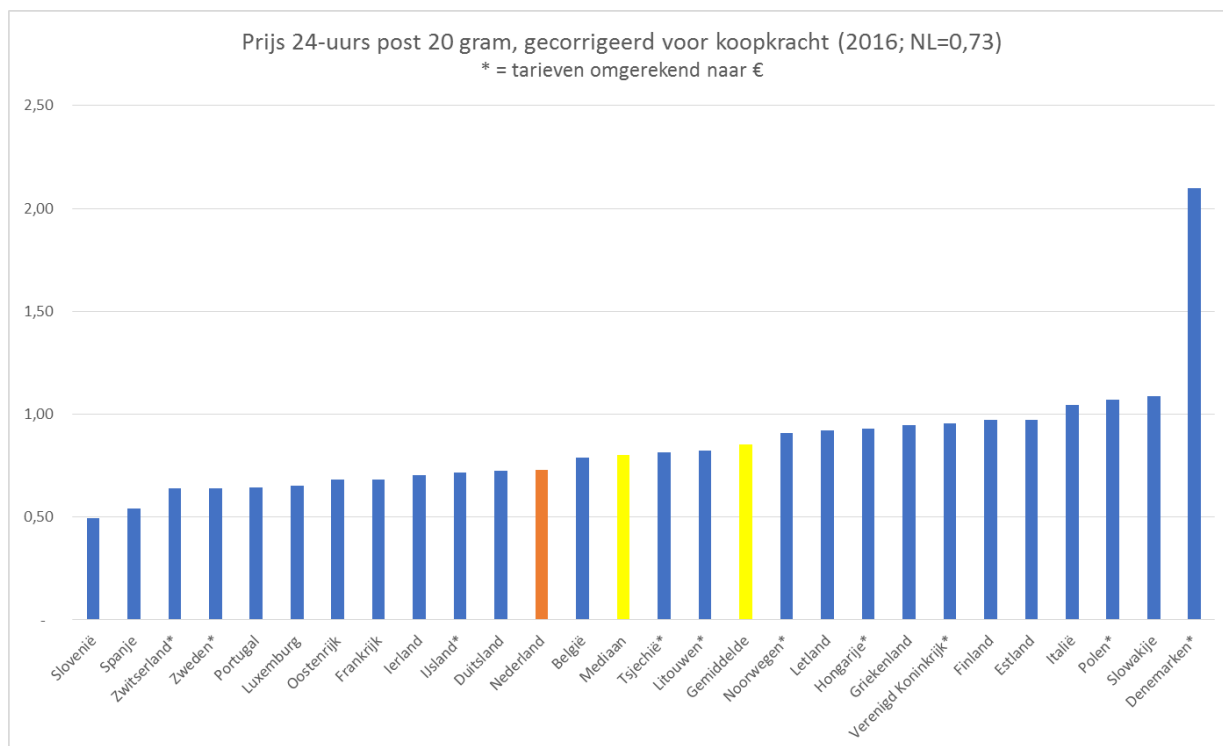


Figuur 5 - Ontwikkeling van het tarief voor het versturen van een pakket tot 10 kilogram.

Europese vergelijking⁵⁵

Wanneer het tarief voor de brief tot 20 gram wordt vergeleken met andere Europese landen, blijkt dat, na correctie voor koopkracht, het Nederlandse tarief onder het gemiddelde ligt (zie figuur 6).

⁵⁵ Naast een vergelijking met tarieven in andere Europese landen zou ook een vergelijking met tarieven op de zakelijke markt kunnen worden gemaakt. De tarieven op de zakelijke markt zijn echter niet eenduidig vast te stellen omdat ze verschillen per aanbieder en aangeboden volume. Afhankelijk van de specifieke strategieën van de verschillende marktpartijen komen de tarieven tot stand. Een eenduidige vergelijking met de tarieven voor enkelstuks post is om deze reden niet te maken.



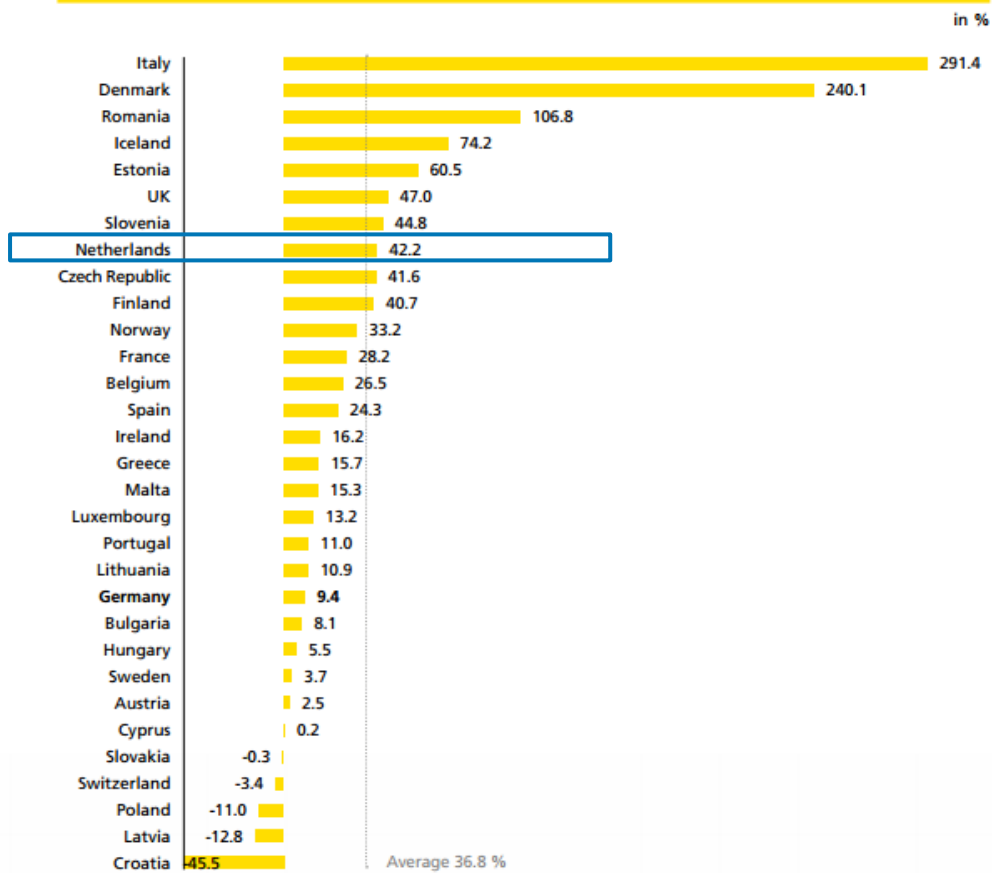
Figuur 6 - Prijs 24-uurs brief tot 20 gram gecorrigeerd voor koopkracht (2016).

Wanneer de tariefontwikkeling op Europees niveau wordt vergeleken valt op dat tussen 2006 en 2015 de prijs in Nederland harder is gestegen dan de gemiddelde Europese stijging (42,2% in Nederland ten opzichte van een gemiddelde stijging van 36,8%). Daarbij dient opgemerkt te worden dat – met name in – Italië en Denemarken sprake is van een zeer grote stijging (respectievelijk 291,4% en 240,1%). In termen van stijging staat Nederland op de 8^e plek ten opzichte van de 31 landen die zijn vergeleken (zie figuur 7).

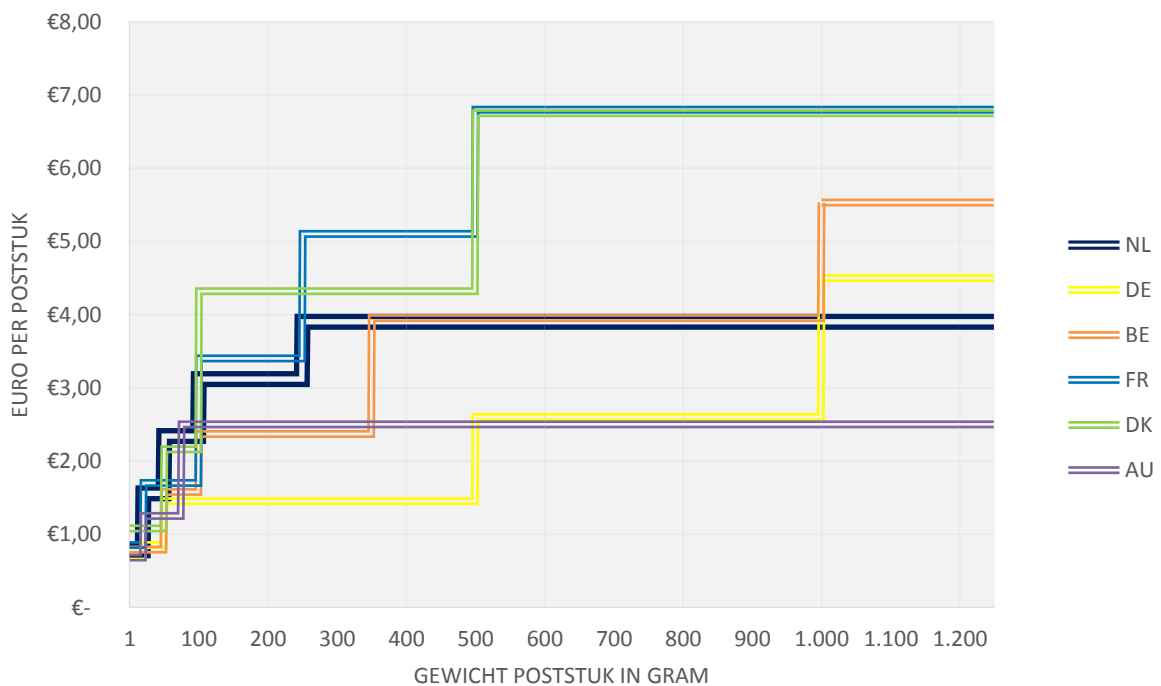
Het is van belang op te merken dat het per Europees land verschilt hoe de opbouw van tarieven is ingericht. Wanneer de tarieven voor de verschillende gewichtsklassen met elkaar worden vergeleken blijkt dat de tarieven in Nederland relatief hoog zijn in het segment 50-100 gram en gemiddeld in andere segmenten (zie figuur 8). Een vergelijking tussen de verschillende Europese landen blijft echter om verschillende redenen lastig. Zo verschillen de Europese landen bijvoorbeeld in bevolkingsdichtheid/urbanisatiegraad (en daarmee samenhangend het volume geadresseerde post per huishouden) en bezorgcondities (geografische kenmerken). Dit maakt dat de tarieven in de verschillende Europese landen moeilijk te vergelijken zijn. Daarnaast wordt in sommige landen ook onderscheid gemaakt naar formaat van het poststuk. Ook kan het serviceniveau sterk verschillen.

Bij een Europese vergelijking van de tarieven zijn de recente tarief- en servicewijzigingen in Denemarken opvallend. Zo kost een brief tot 50 gram in Denemarken nu omgerekend 1,08 euro (ten opzichte van 1,56 euro in Nederland). Deze wordt binnen 5 dagen bezorgd. Overnight service (volgende dag bezorgd) is in Denemarken verhoogd naar 3,65 euro, bovendien dient de verzender de brief dan in te leveren bij een postkantoor (in plaats van in een brievenbus) en is het niet meer mogelijk om gewone postzegels te gebruiken om het verzendtarief te voldoen. Als reden voor deze wijzigingen noemt de Deense overheid de dramatische en snelle volumedaling.

Inflation-adjusted change in letter prices 2006 – 2015



Figuur 7 - Europese prijsontwikkeling brievenpost. Gecorrigeerd voor inflatie. (Bron: Deutsche Post, 2016).



Figuur 8 - Vergelijking posttarieven naar gewicht in Europa.

Opvattingen van consumenten en het MKB over de betaalbaarheid van postzegels⁵⁶

Het grootste deel van de consumenten (65%) geeft aan de postzegel (zeer) duur te vinden en slechts 4% vindt een postzegel goedkoop. Vijf jaar geleden, toen een postzegel nog 44 cent kostte, gaf slechts 19% aan dit (zeer) duur te vinden.

Ook het MKB is van mening dat de prijs van postzegels/het frankeermachinetarief zeer duur is (64%). Ook hier zien we een forse stijging. In 2011 vond ongeveer een kwart de postzegelprijs en het frankeermachinetarief (zeer) duur.

Tabel 9 - Vergelijking perceptie prijs postzegel consumenten en MKB 2011 en 2016.

Postzegel is (zeer) duur	2011	2016
Consument	19%	65%
MKB	23%	64%

Uit het marktonderzoek blijkt dat bij zowel consumenten als het MKB de prijselasticiteit bij het goedkoper worden van postzegels zwakker is dan bij het duurder worden van postzegels. Bij zowel consumenten als het MKB geeft 46% van de respondenten aan minder post te zullen versturen wanneer de postzegel duurder wordt. Daarentegen geeft 36% van de consumenten en 31% van het MKB aan meer post te gaan versturen wanneer de postzegel goedkoper wordt.

Voor consumenten en MKB is de substitutie binnen de postmarkt zeer beperkt. Substituten liggen met name buiten de postmarkt (bijv. elektronisch).⁵⁷ Dit is een belangrijk verschil met de zakelijke markt waarin ook sprake is van substitutie binnen de postmarkt (bijv. van 24-uurspost naar 48-uurspost en naar ≥ 72 -uurspost). Uit een onderzoek naar het feitelijke en verwachte overstapgedrag van zakelijke verzenders van geadresseerde partijen post blijkt dat de vraag naar post gevoelig is voor prijsveranderingen: prijsstijgingen van 10 procent in de vier marktsegmenten die in het onderzoek worden onderscheiden (24-uurspost, 48-uurspost, ≥ 72 -uurspost ongecodeerd/ongesorteerd en ≥ 72 -uurspost gecodeerd/gesorteerd) leiden tot een volumedaling in het desbetreffende segment van 36 tot 51 procent. Een deel van dit volume verschuift naar de andere segmenten en een deel verdwijnt van de postmarkt omdat bedrijven overgaan op digitale communicatiemiddelen of helemaal afzien van verzending.⁵⁸

Jaarlijkse uitgaven aan post per huishouden

Gegeven een volume van 3,1 miljard poststukken per jaar, waarvan ongeveer 7% consumentenpost is, worden er jaarlijks per huishouden ongeveer 28 stuks post verstuurd. Gegeven een postzegelprijs van 0,78 euro per brief, komt dit neer op een uitgavepost van € 22,08 per huishouden per jaar. Dit is 0,090% van het gemiddeld besteedbaar inkomen.⁵⁹

In een fictieve situatie waarbij volumes verder dalen en prijzen verder stijgen, krijgen we de volgende situatie: Gegeven een volume van 2 miljard poststukken per jaar, waarvan ongeveer 7% consumentenpost is, worden er

⁵⁶ Bron: Behoeften Postmarkt, (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten, GfK (2016).

⁵⁷ Wanneer post niet meer zou bestaan binnen Nederland, zou 81% van de consumenten meer gebruik gaan maken van e-mail. Ook geeft ruim de helft aan meer gebruik te gaan maken van WhatsApp (54%) en mobiele telefoon (52%). Bron: GfK (2016).

⁵⁸ Bron: Keuzemogelijkheden en overstapgedrag zakelijk postvervoer, SEO (2014).

⁵⁹ Uitgaande van een gemiddeld besteedbaar inkomen van € 24.500 euro.

jaarlijks per huishouden ongeveer 18 stuks post verstuurd. Gegeven een postzegelprijs van 0,92 euro⁶⁰ per brief, komt dit neer op een uitgavepost van € 16,56 per huishouden per jaar. Dit is 0,068% van het gemiddeld besteedbaar inkomen.

Uit het voorbeeld hierboven wordt duidelijk dat sprake is van een paradoxale situatie: de postzegelprijs wordt steeds hoger, maar desondanks blijven de totale kosten voor brievenpost voor huishoudens laag.

3.5. Regulering en toezicht

Deelvraag 5:

Naar aanleiding van de resultaten van de vorige evaluatie is de kostentoerekeningsystematiek aangescherpt. Stelt het huidige instrumentarium ACM in voldoende mate in staat het toezicht adequaat uit te voeren en leidt dit tot een afdoende mate van transparantie met betrekking tot de wijze van kostenallocatie? Bestaat er aanleiding om in dit kader nieuwe wijzigingen aan te brengen?

Conclusie deelvraag 5:

Het huidige instrumentarium waarover de ACM beschikt, werkt zoals bedoeld. Bij marktpartijen leven echter sterke twijfels of het huidige instrumentarium wel het juiste is. Naast subjectieve redenen hiervoor – die uit economisch eigenbelang voortvloeien – zijn er ook objectieve redenen om een herijking van het toezichtmodel te overwegen. Het betreft immers een toezichtregime dat in 2012 is ontworpen op basis van de ervaringen van voor 2010. Inmiddels is de postsector ingrijpend veranderd, met name omdat de volumes fors zijn gedaald. Het is zeer de vraag of het toezichtmodel uit het verleden nog toekomstbestendig is. Indien het gehele UPD-model heroverwogen wordt (zie hoofdstuk 4), dient dit ook voor het toezichtmodel te gebeuren.

Korte geschiedenis van het toezichtmodel

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 houdt de ACM toezicht op de postsector. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Postwet (december 2012) wordt de historie van het toezicht, en de redenen om op een bepaald moment voor een bepaald toezichtmodel te kiezen, als volgt geschetst:

“Voor Nederland heeft het liberaliseringsproces reeds voorafgaand aan volledige opening van de postmarkt tot diverse marktontwikkelingen geleid. In 2005 waren drie postvervoerbedrijven met een eigen bezorgnetwerk met een nationale reikwijdte actief op de postmarkt. Ook kleinere postvervoerbedrijven waren toegetreden. Onderzoeken [...] concludeerden [...] dat er slechts beperkte regulering nodig was om de concurrentie op de postmarkt te stimuleren. [...] Deze marktontwikkelingen gaven bij volledige liberalisering van de postmarkt aanleiding tot de keuze voor een beperkt toezichtinstrumentarium. Dit beperkte toezichtinstrumentarium betrof voornamelijk de toegang tot netwerkonderdelen en diensten die nodig zijn om de Universele Postdienst te verlenen tegen non-discriminatoire voorwaarden en tarieven. Dit is opgenomen in het huidige artikel 9 van de Postwet 2009”.

Vervolgens bleek echter dat concurrenten van PostNL de postmarkt weer verlieten, zodat er in 2012 nog maar twee spelers met een landelijk dekkend netwerk actief waren. Daarnaast werd het moeilijker om een landelijk dekkend netwerk op te bouwen en daalde het aantal poststukken. Ook was er sprake van een partij met ‘aanmerkelijke marktmacht’: “Daarbij wordt bedoeld op een zodanige mate van marktmacht waarbij een

⁶⁰ Als vuistregel is 50% volumeafhankelijk en 50% volumeonafhankelijke kosten gebruikt. Als het volume dan bijvoorbeeld met 50% daalt, stijgt de prijs per bezorgde brief met 25%.

marktpartij in staat is eenzijdig de instandhouding en ontwikkeling van de concurrentie op de markt te verhinderen” (MvT wijziging Postwet, december 2012).

Dit was voor de wetgever aanleiding om het toezichtregime aan te scherpen: “Gelet op [de] [...] ontwikkelingen van de postmarkt en de daarmee samenhangende mededingingsproblemen is het bestaande artikel 9 ongeschikt geacht om de mededingingsproblemen op de postmarkt het hoofd te bieden. [...] Het risico op mededingingsproblemen op de postmarkt [is namelijk] breder dan enkel toegangsproblemen. Ook is er behoefte aan een toezichtinstrumentarium dat flexibeler is dan het huidige artikel 9. [...] Het onderhavige wetsvoorstel bevat een aanscherping van het toezicht op de postmarkt in de vorm van een aanvullend, *ex ante*, toezichtinstrumentarium, waarbij het mogelijk is om specifieke verplichtingen op te leggen indien een postvervoerbedrijf beschikt over aanmerkelijke marktmacht” (MvT wijziging Postwet, december 2012).

Een verdere aanpassing van het toezichtregime vond plaats in 2014 met de aanpassing van de Postregeling; hierbij kreeg de ACM meer bevoegdheden om het kostentoerekeningssysteem van PostNL te toetsen, maar kreeg PostNL tegelijkertijd meer vrijheid in de tariefbepaling, omdat er niet langer met twee, maar slechts met één tariefmandje wordt gewerkt. Hier gaan we in paragraaf 3.6 nader op in.

Het toezichtinstrumentarium op hoofdlijnen

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 beschikt ACM in beginsel over drie sets aan toezichtinstrumenten. Ten eerste ziet ACM toe op de toegang tot het netwerk van PostNL. Concurrenten die niet over een landelijk netwerk beschikken, moeten tegen non-discriminatoire voorwaarden en tarieven toegelaten worden tot het netwerk van PostNL. Ten tweede ziet ACM toe op de tarieven (en daarmee de kostentoerekening) van UPD-diensten en op alle andere verplichtingen in het kader van de UPD. En ten derde beschikt de ACM, evenals in andere sectoren, over instrumenten om een misbruik van de machtspositie (zoals door prijsdiscriminatie, marktuitsluiting en koppelverkoop) tegen te gaan.

Toezichtregime werkt, maar er is kritiek

Op basis van onze gesprekken is onze conclusie dat het toezichtregime op dit moment werkt zoals bedoeld. Er zijn geen operationele lacunes in het regime, die de doeltreffendheid van het toezicht beperken. Wel zijn er verbetermogelijkheden, zoals het verduidelijken van de vraag – die bij een enkele partij leeft – over de vraag of bij de bepaling en toepassing van de tariefruimte gewogen wordt volgens volumes of volgens omzet.

Een en ander neemt echter niet weg dat door partijen kritiek wordt geuit op het toezichtregime. Hierbij is PostNL van mening dat het regime te strikt is vormgegeven, met name waar het de regulering van de toegang tot het netwerk betreft. Kritiekpunt van PostNL is dat concurrenten volumekortingen van PostNL kunnen gebruiken om in concurrentie met PostNL een aanbod in de markt te zetten, dat deze concurrenten op eigen kracht niet zouden kunnen creëren.⁶¹ Kritiekpunt van concurrenten van PostNL is daarentegen dat er in de

⁶¹ Rondom de regulering speelt er al enkele jaren een discussie over de voorwaarden waaronder PostNL concurrenten toegang moet verlenen tot haar netwerk. De vraag hierbij is of stapelaars naast een operationele korting (ze ontvangen een korting omdat ze werkzaamheden verrichten die dan wegvallen bij PostNL) óók dezelfde volumekortingen moeten krijgen als eindgebruikers.

Ter verduidelijking een fictief voorbeeld: een bedrijf dat bij 20 klanten per jaar telkens 100.000 poststukken inzamelt en voor sortering en bezorging gebruik maakt van het netwerk van PostNL, krijgt hiervoor dezelfde volumekorting als een klant van PostNL die jaarlijks 2 miljoen poststukken verstuurt. De stapeling van kortingen leidt er in de praktijk toe dat kortingen van PostNL gebruikt worden om verkoopprijzen van concurrenten te verlagen.

Deze kwestie gaat weliswaar over diensten die niet binnen de UPD vallen, maar ze hebben wel degelijk een impact op de UPD. Immers, het gaat om de vraag onder welke voorwaarden derde partijen toegang moeten krijgen tot het netwerk van PostNL dat ook voor de UPD wordt gebruikt. Hoe gunstiger deze voorwaarden, des te minder rendabel wordt het vervoer van niet-UPD-poststukken voor PostNL; omdat een deel van de kosten niet verkeersafhankelijk is, leidt dit tot hogere kosten voor de UPD.

praktijk wel degelijk sprake is van ongeoorloofde kruissubsidiëring, en dat het instrumentarium van ACM niet toereikend is om dit te voorkomen.

Is dit het juiste toezichtregime?

De twijfels van partijen of het toezichtregime passend is in de huidige situatie, zijn in belangrijke mate subjectief (want ingegeven door hun eigen economische belangen). Er zijn echter ook meer objectieve redenen om te twijfelen of het huidige toezichtregime het juist is.

Het toezichtregime is met de introductie van het AMM⁶²-instrumentarium aangescherpt.⁶³ De wijziging van de Postwet 2009, waarin het AMM-instrumentarium is geïntroduceerd, dateert echter uit eind november 2013 (en is per 1 januari 2014 in werking getreden). De meest recente marktinzichten die aanleiding waren voor de wetwijziging zijn uit het jaar 2010, waarbij nog een volumes van 4,8 miljard vervoerde poststukken per jaar werd geconstateerd, wat relatief hoog was in vergelijking met de rest van Europa. Daarnaast wordt de ontwikkeling van het aantal spelers op de postmarkt gebaseerd op de periode tussen 2009 en 2012, waarbij onderzoeken worden geciteerd uit de jaren 2003, 2005 en 2007.

Alle gesprekspartners constateren dat de volumedaling op de postmarkt sindsdien duidelijk sterker was dan verwacht, en voorlopig ook aan zal houden. Een daling tot circa 2 miljard poststukken over enkele jaren is een reëel perspectief (zie paragraaf 2.1 voor de volumeontwikkelingen). Concreet is de verwachting op dit moment dat het binnenlandse briefvolume ten opzichte van 2015 in 2020 ca. 30-35% lager zal zijn, en in 2025 zelfs 45-55% lager.⁶⁴ Deze daling oefent druk uit op de bezettingsgraad van het netwerk van PostNL. De vraag die hieruit volgt, luidt: is een toezichtregime dat in 2013 is ontworpen op basis van de context en ervaringen van 2010, ook geschikt voor het jaar 2020?

Een bevestigend antwoord hierop lijkt niet voor de hand te liggen. Doel van het huidige toezichtregime is om concurrentie op de postmarkt te bevorderen. Indien méér concurrentie dan nu gewenst is, veronderstelt dit dat óf nieuwe partijen toetreden of bestaande concurrenten van PostNL hun positie verstevigen. Beide opties vereisen financiële investeringen van derde partijen (niet zijnde PostNL). Partijen zullen pas tot investeringen bereid zijn als zicht is op voldoende rendement in de toekomst. Gezien de verder dalende volumes in de postmarkt, de ervaringen van derde partijen in het verleden, en de onzekerheid door allerlei substitutieproducten is het wat ons betreft niet aannemelijk dat een partij bereid zal zijn de nodige investeringen te doen een breed concurrentiemodel – in de zin van de opbouw van een concurrerend, landelijk dekkend 24-uurs netwerk – tegenover PostNL te ontwikkelen. Wel kan er sprake zijn van ‘cherry picking’, waarbij private partijen investeren om een smal concurrentiemodel op de meer rendabele onderdelen van de postmarkt op te zetten. Of dit zijn onderdelen waarbij reeds nu sprake is van gezonde concurrentie (bijv. pakketten); méér concurrentie voegt hier maatschappelijk niet veel toe.

Hoewel het borgen van voldoende concurrentie (waardoor PostNL ‘bij de les gehouden wordt’) een belangrijke uitdaging is voor de regulering van de postmarkt, leidt de volumedaling en de concurrentie door met name e-substitutie tot een veel fundamentele vraag: hoe kan geborgd worden dat op lange termijn überhaupt een partij bereid is de maatschappelijk wenselijke postdiensten op het wenselijke niveau en tegen betaalbare tarieven voor iedereen toegankelijk te houden? Het AMM-instrument is niet bedoeld voor en toegesneden op

Wij nemen in dit rapport geen standpunt in rondom deze kwestie (die het moment van schrijven van het rapport bij de rechter ligt), en ook suggesties voor een oplossing voor deze kwestie vallen buiten de scope van dit onderzoek; we constateren wel dat PostNL aangeeft dat de kwestie opgelost dient te worden om de betaalbaarheid van de UPD op de middellange termijn te kunnen borgen.

⁶² Aanmerkelijke marktmacht.

⁶³ Naar verwachting komt per 1 juli het huidige artikel 9 regime te vervallen en komt het AMM-regime in de plaats hiervan.

⁶⁴ WIK (2016): Future scenario developments in the Dutch postal markets (p.32).

het geven van een antwoord op deze fundamentele vraag. In paragraaf 4.1 gaan we nader in op de toekomstbestendigheid van de huidige UPD-dienstverlening.

3.6. Kruissubsidiëring

Deelvraag 6:

Is er in de huidige inrichting van de UPD kruissubsidiëring mogelijk tussen onderdelen van de UPD en onderdelen die niet tot de UPD behoren? Zo ja, wat kunnen de gevolgen hiervan zijn en wat kan hiertegen gedaan worden? Zijn er aanpassingen gewenst ten aanzien van de samenstelling van het huidige tarievenmandje?

Functioneert de wijze waarop de tariefruimte wordt bepaald naar behoren? Is het wenselijk om het proces op een andere manier in te richten? Zo ja, hoe ziet dit eruit en wat zijn de voor- en nadelen ten opzichte van de huidige systematiek? Zijn er mogelijkheden om het proces waarmee de tariefruimte wordt bepaald transparanter te maken? Is er aanleiding om producten die op dit moment meegenomen worden bij de berekening van de tariefruimte buiten beschouwing te laten? Bevat het huidige regelgevende kader adequate prikkels voor de UPD-verlener om te streven naar kostenefficiëntie?

Conclusie deelvraag 6:

Zowel PostNL als haar concurrenten hebben mogelijkheden om kruissubsidiëring toe te passen. Dat is in veel gevallen geoorloofd en in sommige gevallen zelfs wenselijk. Voor PostNL bestaat daarnaast in theorie een strategisch-economische prikkel om ook ongeoorloofde kruissubsidiëring toe te passen; deze prikkel wordt echter afgezwakt door de aanwezigheid van concurrentie door e-substitutie en door niet-gebruik van postdiensten. Deze twee factoren zijn ook een belangrijke prikkel om te streven naar kostenefficiëntie. De aanwezigheid van informatieasymmetrie tussen PostNL en ACM maakt dat ACM met haar toezichtsinstrumentarium ongeoorloofde kruissubsidiëring niet volledig kan uitsluiten. Daar staat tegenover dat er geen bewijzen zijn dat PostNL in de praktijk ook daadwerkelijk ongeoorloofde kruissubsidiëring toepast. Gezien de verschillen in netwerkontwerp, concurrentiesituatie en volumeontwikkeling is de terugkeer naar een scheiding tussen brieven- en pakkettenmandje voor de bepaling van de UPD-tarieven zinvol. Dit betreft dus een aanpassing in de wijze waarop de tariefruimte wordt bepaald.

Het vraagstuk 'kruissubsidiëring' speelt al sinds de liberalisering van de postmarkt een belangrijke rol in het politiek-maatschappelijke debat. Kort samengevat vindt kruissubsidiëring plaats indien een aanbieder het rendement uit de verkoop van product A gebruikt om product B tegen een lager rendement in de markt te zetten. Daar is in principe niets mis mee. Kruissubsidiëring wordt echter wel problematisch als een bedrijf een door de overheid gesteunde c.q. beschermde positie gebruikt om op een ander terrein concurrentievoordelen te behalen.

Voor de zuiverheid van de discussie is het nuttig om een aantal manieren te benoemen waarop er op de postmarkt tenminste in potentie sprake kan zijn van kruissubsidiëring. Wij zien hiervoor, op basis van de gevoerde gesprekken, een aantal mogelijkheden.

Kruissubsidiëring tussen UPD-diensten

Ten eerste kan sprake zijn van kruissubsidiëring tussen UPD-diensten. Daarbij wordt voor bepaalde producten een prijs gevraagd die hoger ligt dan de kostprijs plus het toegestane rendement. De 'winst' die hiermee wordt behaald, wordt ingezet om andere producten voor een lagere prijs dan kostprijs plus toegestaan rendement, en mogelijk zelfs tegen een lagere prijs dan de kostprijs, in de markt te zetten.

We constateren dat deze situatie zich feitelijk voordoet, dat dit binnen de kaders van de Postregeling is toegestaan, en dat dit zelfs in enkele gevallen wenselijk is. Ter verduidelijking enkele voorbeelden en argumenten. Ten eerste is wettelijk voorgeschreven dat het product blindenpost door de UPD-dienstverlener gratis aangeboden wordt. Dit veronderstelt de aanwezigheid van kruissubsidiëring. Ten tweede gaat ook de tariefbepaling uit van kruissubsidiëring. PostNL ontvangt goedkeuring voor een tariefruimte, waarin (bijna) alle producten zijn meegenomen. Binnen de tariefruimte kan PostNL zelf de prijzen per product bepalen, waarbij volume- of omzetmaximalisatie meegenomen kan worden. Ten derde is de regelgeving rondom de tariefbepaling onlangs gewijzigd in die zin dat er nu nog maar één productmandje (brieven én pakketten) is, waar dit eerder nog twee gescheiden mandjes waren. Tenminste impliciet bevat deze aanpassing een acceptatie van de verbreding van de kruissubsidiëring tussen UPD-diensten.

Wat betreft het laatste is echter wel de vraag of deze aanpassing vanuit economisch perspectief zinvol is. Tenminste op drie criteria verschillen de brieven- en de pakkettenmarkt fundamenteel van elkaar. Ten eerste zijn de twee netwerken gescheiden van elkaar. Waar brieven worden gecollecteerd, worden pakketten aangeleverd bij een servicepunt (of zijn er maatwerkafspraken met grote afnemers). En waar brieven lopend door de postbode worden bezorgd, worden pakketten in bestelbusjes bezorgd. De aanwezigheid van twee gescheiden netwerken maakt een aparte kostentoerekening mogelijk, waardoor de noodzaak om beide productgroepen in één tariefmandje samen te voegen, niet bestaat.

Ten tweede is er bij pakketten sprake van gezonde concurrentie⁶⁵, terwijl dit bij brieven⁶⁶ niet het geval is. Ten derde groeien de volumes bij pakketten, terwijl ze bij de brieven dalen. De laatste twee punten impliceren een duidelijk andere economische prikkel voor PostNL bij de pakketten ten opzichte van de brieven. De theoretische prikkel is om pakketten zo goedkoop mogelijk te maken (om zo te kunnen concurreren), en tegelijkertijd brieven zo duur mogelijk (daarbij rekening houdend met prijselasticiteit). Als deze theoretische prikkel zich ook in de praktijk zou voordoen, zouden zowel klanten (bij brieven) als ook concurrenten (bij pakketten) nadelen ondervinden.

Kortom, kruissubsidiëring tussen UPD-diensten bestaat, maar kan binnen de huidige regels niet gezien worden als ongeoorloofd. Kruissubsidiëring tussen brieven en pakketten is echter, gezien de verschillen tussen de twee deelmarkten, economisch nadelig. Het verdient daarom aanbeveling om een scheiding tussen brieven- en pakkettenmandje voor de bepaling van de UPD-tarieven terug te halen.

Kruissubsidiëring via het toegestane rendement

Het rendement dat PostNL mag maken is wettelijk gemaximeerd. Het bedraagt 11,11% van de onderliggende kosten, c.q. 10% van de omzet (return on sales). Er zijn geen verdere regels ten aanzien van de besteding van dit rendement. Het kan bijvoorbeeld geherinvesteerd worden in de UPD-dienstverlening, maar het kan ook uitgekeerd worden aan de aandeelhouders. Aangewezen als UPD-dienstverlener is Koninklijke PostNL BV, voor 100% een dochterbedrijf van de beursgenoteerde PostNL NV.

Winst uit de UPD-dienstverlening kan dus uitgekeerd worden aan het concern, en vervolgens gebruikt worden voor de bekostiging van andere activiteiten, zoals investeringen of acquisitie van opdrachten. Ook dit is een vorm van kruissubsidiëring. Echter, ook hier geldt dat het geen *ongeoorloofde* kruissubsidiëring is. PostNL loopt immers ook een financieel risico met de UPD-dienstverlening: dit wordt duidelijk in jaren waarin er sprake is van een negatief rendement op de verplichte UPD-dienstverlening. Een partij die een financieel risico loopt,

⁶⁵ Een groot deel van de pakketten valt weliswaar buiten de UPD; echter, er zijn geen gescheiden aanbiedersmarkten voor UPD-pakketten en pakketten die buiten de UPD vallen.

⁶⁶ PostNL is de enige partij met een landelijk dekkend netwerk voor 24-uurs post.

mag hiervoor een zeker rendement verwachten. Overigens is in geen van voorgaande jaren dit maximum rendement door PostNL gehaald.

Kruissubsidiëring tussen UPD-producten en andere producten

Kruissubsidiëring van UPD naar andere diensten (bijvoorbeeld partijenpost) is – anders dan via het gemaximeerde rendement – niet toegestaan. Hierbij zouden kosten aan de UPD toegerekend worden die (ook) voor andere producten gemaakt worden. Die producten hebben hierdoor rekenkundig een lagere kostprijs, en kunnen daarom goedkoper verkocht worden. Daar hebben bedrijven last van die dezelfde producten aanbieden. Het kostentoerekeningsstelsel van PostNL, waarop ACM toezicht houdt, moet ertoe leiden dat deze vorm van kruissubsidiëring dan ook niet optreedt. In april 2015 heeft de ACM het kostentoerekeningsstelsel van PostNL afgekeurd.⁶⁷ Na aanpassing op een aantal punten is het kostentoerekeningsstelsel vervolgens in september 2015 alsnog goedgekeurd.

In een later besluit op een bezwaar van Sandd tegen de goedkeuring van het kostentoerekeningsstelsel (juli 2016) verwoordt de ACM de gang van zaken als volgt: “In het besluit van 9 april 2015 – dat voorafging aan het bestreden besluit – heeft ACM geoordeeld dat de definities die PostNL hanteert niet aan de definities van de Postregeling 2009 voldoen. Hierdoor werden de vaste kosten die uitsluitend voor de UPD worden gemaakt ten onrechte niet meegenomen onder de noemer van directe kosten en omgekeerd werden variabele kosten van het gezamenlijke productieproces onterecht als vaste kosten aangemerkt. Na uitvoerig onderzoek is ACM echter tot de conclusie gekomen dat de toerekeningen zoals ze door PostNL feitelijk werden en worden toegepast, wel in overeenstemming zijn met de eisen van de Postregeling 2009. Met andere woorden, PostNL hanteert in zijn kostentoerekeningsstelsel weliswaar afwijkende definities, maar voert de berekening feitelijk conform de Postregeling 2009 uit”.⁶⁸ Stand van zaken op het moment van het schrijven van dit rapport is dat Sandd beroep heeft aangetekend en dat door de rechter prejudiciële vragen zijn gesteld aan het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van de Nederlandse regelgeving met de Postrichtlijn.

Het viel buiten de reikwijdte van deze evaluatie om het kostentoerekeningsstelsel van PostNL te beoordelen. Wij kunnen dan ook geen oordeel geven of er sprake is van ongeoorloofde kruissubsidiëring. Wel merken we op dat het toezichtmandaat van ACM enigszins beperkt is. Zo voert ACM geen zelfstandige audit uit op alle onderdelen van dat stelsel. Onderzocht wordt alleen of het kostentoerekeningsstelsel van PostNL voldoet aan de Postregeling. En hierbij is er sprake van een wettelijke cirkelredenering; ACM schrijft in het eerder genoemde besluit op bezwaar: “[...] merkt ACM op dat de Postregeling 2009 uitgaat van het stelsel voor het toerekenen van de kosten aan de UPD dat de verlener van de UPD, PostNL, opstelt, zodat het kan aansluiten bij de bedrijfsvoering en bij de bedrijfs-administratieve systemen die de verlener van de UPD gebruikt. ACM toetst vervolgens of dat kostentoerekeningsstelsel in overeenstemming is met de geldende regelgeving. ACM is tot de conclusie gekomen dat dit het geval is”. Met andere woorden: de Postregeling is zo opgesteld dat ze past bij de systematiek van PostNL, en de ACM toetst of de systematiek past bij de Postregeling.

Tot slot, in de evaluatie van de Postregeling, die in 2013 is uitgevoerd, is het volgende geconstateerd: “Binnen de kostentoerekeningsstelsel is er ruimte om keuzes te maken die leiden tot substantieel andere kostenniveaus voor de UPD en overige diensten. PostNL heeft – gegeven de verschillen in mate van concurrentie op de verschillende segmenten van de postmarkt – de sterke strategisch-economische prikkel en de mogelijkheid om de ruimte die de regels biedt, zo te benutten dat kosten met name aan die UPD-diensten worden toegerekend waarbij PostNL de facto een monopolie heeft. Er zijn onvoldoende waarborgen dat de markt voorziet in disciplinerende werking hiervan”. Concurrenten van PostNL geven aan dat deze conclusie nog steeds van toepassing is. Ze wijzen op recente aanbestedingsresultaten als indicatie voor kruissubsidiëring,

⁶⁷ Van de overwegingen die tot dit besluit hebben geleid, hebben we geen kennis kunnen nemen, omdat deze vertrouwelijk zijn.

⁶⁸ Zie: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16053/Bezwaar-Sandd-tegen-goedkeuring-kostentoerekening-PostNL-afgewezen/>.

alsmede op publieke uitingen van PostNL, waarin wordt aangegeven dat strategische kortingen worden gegeven om volumes te beschermen. Deze redenering heeft echter niet het karakter van objectieve overtuigende bewijsvoering. Ook is de disciplinerende werking van de markt de laatste jaren toegenomen: naast de al langer bestaande concurrentie van Sandd op het 48/72-uurs segment en de maatschappelijke druk de postzegelprijs niet te snel te laten stijgen, wordt PostNL op het 24-uurs segment in toenemende mate beconcurrereerd door partijen die deels een eigen bezorgnetwerk opbouwen en deels gebruik maken van het bezorgnetwerk van PostNL, en is er sprake van concurrentie door digitale substitutie en door niet-gebruik van postdiensten.

In ieder geval lijkt er sprake te zijn van verschillen van inzicht ten aanzien van de vraag of er wel of geen sprake is van (ongeoorloofde) kruissubsidiëring. Deze verschillen in inzicht hebben te maken met economische belangen, maar ook met onduidelijkheden in de vraag hoeveel regulatorische vrijheidsgraden een partij als PostNL geniet. PostNL betoogt dat ze een marktpartij is die in concurrentiesituaties met klanten afspraken mag maken die gericht zijn op het acquireren van grote volumes. Concurrenten betogen dat er sprake is van kruissubsidiëring indien PostNL volumes acquireert tegen een lagere prijs dan de (veronderstelde) kostprijs. Voor beide stellingen valt iets te zeggen. Wenselijk zou zijn dat een onafhankelijke partij (bijvoorbeeld ACM) hier duidelijkheid over kan verschaffen.

Samenvattend komen we tot de volgende conclusies:

- Er is in theorie een strategisch-economische prikkel om ongeoorloofde kruissubsidiëring toe te passen. Dit zou kunnen leiden tot hogere tarieven voor UPD-diensten zonder concurrentie, en lagere tarieven voor niet-UPD-diensten met concurrentie. In de praktijk wordt deze theoretische prikkel echter afgezwakt door de bestaande concurrentie van e-substitutie en niet-gebruik van postdiensten. Deze conclusie mag dan ook niet worden gelezen als constatering dat ongeoorloofde kruissubsidiëring zich ook daadwerkelijk voordoet. Tevens wordt, gezien de voortschrijdende digitalisering, de strategisch-economische prikkel om ongeoorloofde kruissubsidiëring toe te passen, steeds minder sterk. De concurrentie door e-substitutie en niet-gebruik van postdiensten bevatten ook een prikkel voor PostNL om kostenefficiënt te werken. Inefficiënte kostenstructuren zouden weliswaar via de kostentoerekeningssystematiek door middel van hogere tarieven gecompenseerd kunnen worden, maar dit zou tot een verdere terugloop van de volumes leiden.
- ACM komt, op basis van een onderzoek dat binnen het huidige toezichtmandaat is uitgevoerd, tot de conclusie dat de kostentoerekening van PostNL aan de regels voldoet.
- Er is sprake van informatieasymmetrie tussen ACM en PostNL, wat ertoe leidt dat ACM met haar toezichtsinstrumentarium ongeoorloofde kruissubsidiëring niet volledig kan uitsluiten.
- Concurrenten zijn van mening dat er sprake is van ongeoorloofde kruissubsidiëring, maar kunnen hiervoor geen objectie overtuigend bewijs leveren. Wel loopt er momenteel een beroep tegen de goedkeuring door ACM van de kostentoerekening van PostNL.

De informatieasymmetrie tussen ACM en PostNL heeft tevens als gevolg dat het vaststellen van een referentieprij⁶⁹ voor postproducten in de praktijk weinig kansrijk is. Zonder gedetailleerd inzicht in het kostentoerekeningsmodel van PostNL is de ACM niet in staat om een passende referentieprij te bepalen. De referentieprij per product zou daarom voortvloeien uit berekeningen van PostNL, hetgeen geen verbetering ten opzichte van de huidige situatie zou zijn. Een tweede reden om geen referentieprij te kiezen, is dat PostNL dan tarieven 'cost-based' en niet meer 'market-based' zou moeten vaststellen. Ten opzichte van de huidige situatie is dit economisch gezien een sub-optimalisatie. Een 'market-based' aanpak leidt ertoe dat de tarieven

⁶⁹ De ontwikkeling van een referentieprij, mogelijk door de ACM, is door de VVD gesuggereerd tijdens het Algemeen Overleg over de Postwet op 16 maart 2016.

aansluiten bij de betaalbaarheid van de klanten, en daarmee bij de door de klanten gepercipieerde toegevoegde waarde van de diensten. Een 'cost-based' aanpak zou betekenen dat de tarieven óf hoger óf lager zijn dan deze gepercipieerde toegevoegde waarde. Indien ze hoger zijn, kan dit tot versnelde e-substitutie of tot afzien van gebruik leiden; indien ze lager zijn, is er sprake van 'windfall profits' bij de klanten.

Zoals eerder aangegeven draagt de herintroductie⁷⁰ van scheiding tussen brieven en pakketten in aparte tarievenmandjes wel bij aan transparantie en beter inzicht in kostentoekening.

3.7. Overige aandachtspunten

In de gesprekken en de bestudeerde documenten is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die niet in de nauwe zin onderdeel uitmaken van deze evaluatie, maar die wel belangrijk zijn bij het ontwerp van een toekomstig inrichtingsmodel van de UPD. Hieronder schetsen we de ontwikkelingen op het gebied van de aandachtspunten; we komen daarbij niet tot een oordeel of aanbeveling, maar we nemen de aandachtspunten wel mee bij de ontwikkeling van het afwegingskader in het volgende hoofdstuk.

Duurzaamheid

In de afgelopen jaren is er sprake van een dalend volume van brieven, maar tegelijkertijd een stijgend volume van pakketten. De bezorging van brieven en pakketten verschilt: terwijl brieven lopend worden bezorgd, worden pakketten in een busje naar de ontvanger gebracht. Tegelijkertijd zijn er bij pakketten meer partijen met een landelijk dekkend netwerk.

Een en ander heeft een impact op duurzaamheid en leefbaarheid in de wijk: dagelijks komt een groot aantal bestelbusjes de wijk in, soms voor slechts een klein aantal pakketten. Met name in binnensteden kan dit voor overlast zorgen. De ontwikkeling staat ook haaks op wensen van decentrale overheden om bijvoorbeeld milieuzones in te voeren.

Ongelijk speelveld

PostNL is een belangrijke werkgever in Nederland, ook na de reductie van het aantal werknemers (in headcount en in fte) in de afgelopen jaren. Daarbij heeft PostNL te maken met hoge 'legacy' kosten, met name hogere lonen en pensioenen voor de (oud-)werknemers. Hierdoor ontstaat een ongelijk speelveld: hogere kosten bij PostNL leiden tot hogere prijzen ten opzichte van concurrenten. Ook is de vraag of concurrentie op arbeidsvoorwaarden in de postsector maatschappelijk wenselijk is. Concurrenten van PostNL brengen hiertegen in dat het 'legacy' nadeel van PostNL wordt geneutraliseerd door een 'legacy' voordeel, namelijk een landelijk dekkend netwerk dat in monopolietijden is opgebouwd alsmede de naamsbekendheid.

Daarnaast geniet PostNL een bevoorrechte positie door de btw-vrijstelling op UPD diensten. Deze is gekoppeld aan de UPD, niet aan de achterliggende UPD-diensten. Dus: de btw-vrijstelling geldt alleen voor PostNL voor het verlenen van UPD-diensten, maar niet voor concurrenten met dezelfde diensten. Als namelijk PostNL een enkelstuks pakket van minder dan 2kg bezorgt, dan valt dit onder de UPD en is het vrijgesteld van btw; als een derde partij hetzelfde pakketje bezorgt, dan valt dit niet onder de UPD en is het niet vrijgesteld van btw. De

⁷⁰ Deze scheiding is in 2013 weggenomen om de daling van het brievenvolume niet volledig op te hoeven te vangen door een stijging van de tarieven voor brieven. Een deel van de volumedaling bij brieven kan zo worden opgevangen door de volumestijging bij pakketten. Het wegnemen van de scheiding kan daarmee een bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van de brievenpost. Echter, de hierdoor mogelijke kruissubsidiëring tussen brieven en pakketten kan nadelig zijn voor klanten en concurrenten. Het gaat dus om een afweging tussen meerdere belangen. Onze aanbeveling om de scheiding tussen brieven en pakketten te herintroduceren is mede ingegeven door de analyse van de betaalbaarheid in eerdere hoofdstukken van dit rapport, waaruit blijkt dat de bestedingen aan postdiensten van huishoudens in Nederland slechts een verwaarloosbaar deel uitmaken van het vrij besteedbare inkomen.

btw-vrijstelling leidt overigens niet 1-op-1 tot een voordeel van 21% voor PostNL: er staat tegenover dat PostNL te maken heeft met niet terugvorderbare btw-kosten.

Internationale partijpost

Deelvraag 7:

Wat is de invloed van internationale partijpost (inbound en outbound) op de kosten(toerekening) van de UPD en de berekening van de tariefruimte? Is daarbij sprake van ongewenste effecten en welke aanpassingen zijn dan eventueel gewenst?

Conclusie deelvraag 7:

Buitenlandse partijpost valt niet onder de tariefregulering. Gedurende het onderzoek is niet gebleken dat er sprake is knelpunten in de manier waarop de internationale partijpost op dit moment is geregeld. Echter, er is sprake is van concurrentie, daarom geldt vanuit economisch perspectief de redenering dat er voor PostNL een prikkel is om diensten tegen lage tarieven aan te bieden. Aangezien tariefregulering vooral toegepast zou worden om te hoge tarieven te voorkomen, is het effect van de afwezigheid van tariefregulering voor internationale partijpost in de praktijk nihil. Daarbij komt dat de tarieven van de Wereldpostunie een 'bodem' leggen in de tariefbepaling.

Binnenlandse partijpost maakt geen onderdeel uit van de UPD. Voor partijpost buitenland geldt dit wel. Echter, partijpost buitenland valt niet onder de tariefregulering. In de toelichting bij de wijziging van de Postregeling (28 januari 2014) wordt als reden hiervoor genoemd dat voor deze postdienst geen enkelstukstarief gerekend wordt. En verder: "De partijpost naar het buitenland [...] poststukken die in grote hoeveelheden (bulk) worden verzonden door zakelijke verbruikers. Op deze postdiensten vindt voorts daadwerkelijk concurrentie plaats. Dat betekent dat de verzenders kunnen kiezen voor een andere postvervoerder die bijvoorbeeld een goedkopere service biedt of bezorgvoorwaarden biedt die beter aansluiten bij hun behoeften. De tarieven voor postdiensten uit het buitenland vallen onder regulering van de Wereldpostunie. Gelet op bovenstaande is het niet nodig om de tarieven voor deze [...] postvervoerdiensten nader te reguleren." Wel zijn kostentoerekeningsregels uit de Postregeling van toepassing.

Gedurende het onderzoek is niet gebleken dat partijen knelpunten ervaren door de manier waarop de internationale partijpost op dit moment is geregeld. Vanuit economisch perspectief geldt hier een soortgelijke redenering als bij andere deelmarkten met concurrentie: omdat er sprake is van concurrentie, is er voor PostNL een prikkel om diensten tegen lage tarieven aan te bieden. Aangezien tariefregulering vooral toegepast zou worden om te hoge tarieven te voorkomen, is het effect van de afwezigheid van tariefregulering voor internationale partijpost in de praktijk nihil. Daarbij komt dat de tarieven van de Wereldpostunie een 'bodem' leggen in de tariefbepaling.

Tenslotte: voor internationale partijpost worden niet alle kostensoorten gemaakt die bij binnenlandse partijpost en binnenlandse enkelstukpost gemaakt worden. Immers, binnenkomende internationale partijpost hoeft niet gecollecteerd te worden, uitgaande internationale partijpost hoeft niet door PostNL bezorgd te worden; hiervoor zijn in internationaal verband vaste tarieven afgesproken. De collectie en met name de bezorging zijn juist kostenintensieve deelprocessen. Dit wil niet zeggen dat de invloed van internationale partijpost op de kostentoerekening van de UPD verwaarloosbaar is, maar wij hebben geen aanleiding te concluderen dat hier knelpunten bestaan die aanpassingen zouden vergen.

4. Mogelijke maatregelen voor een toekomstbestendige UPD

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede hoofdvraag van deze evaluatie: *Bieden de huidige werking van de UPD systematiek en het regelgevende kader voldoende ruimte om ook in de toekomst de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD op te garanderen? Zo nee, welke eventuele aandachtspunten doemen op en welke maatregelen passen daarbij om de publieke belangen te borgen?*

Dit hoofdstuk schetst beleidsopties om de toekomstbestendigheid van de Universele Postdienst (UPD) te borgen. In paragraaf 4.1 gaan we in op de urgentie om in de komende jaren toe te werken naar een nieuwe inrichting van de UPD. In paragraaf 4.2 wordt een afwegingskader voor de toekomstige UPD gepresenteerd, gebaseerd op de relevante publieke belangen. In deze paragraaf identificeren we vervolgens twee mogelijke eindsituaties voor de definitie van de UPD in Nederland en drie mogelijke maatregelen voor elk van deze eindsituaties. Voor elk van de zes beleidsopties die hiermee ontstaan, brengen we vervolgens in paragraaf 4.3 de bijbehorende voor- en nadelen in kaart. Paragraaf 4.4 presenteert tot slot de korte termijn en transitie maatregelen die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de huidige UPD en aan een goede overgang naar de toekomstige UPD dienstverlening in Nederland.

4.1. Toekomstbestendigheid huidige vormgeving UPD

Deelvraag 8:

Is er een economische rationale voor het wijzigen van de huidige vormgeving van de UPD?

Conclusie deelvraag 8:

De kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de UPD zijn tijdens de evaluatieperiode (2011 - 2016) geborgd. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk een economische rationale is voor het fundamenteel heroverwegen van de huidige vormgeving van de UPD teneinde de toekomstbestendigheid van de UPD dienstverlening te borgen. De rationale is de hoge mate van aannemelijkheid dat de postmarkt, en daarmee de UPD als systeemrelevant voor de gehele postmarkt, zich op een kantelpunt bevindt. Indicatoren voor het bereiken van een kantelpunt zijn: 1) de doorzettende sterke volumedaling van brieven, 2) het dalende belang van 24-uurs brievenbezorging voor een groot deel van de klanten, 3) de beperkte invloed van verdere incrementele versoberingen van de huidige UPD op de kosten van de UPD dienstverlening, 4) de beperkte mogelijkheden om de financiële houdbaarheid met prijsstijgingen te borgen en 5) de bedrijfsmodellen van de UPD dienstverlener en concurrenten op de postmarkt die onder druk staan.

We lichten onze conclusie over de toekomstbestendigheid van de huidige vormgeving nader toe in de volgende paragrafen.

4.1.1. Kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid tijdens evaluatieperiode geborgd

Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk constateren we dat de publieke belangen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid tijdens de evaluatieperiode zijn geborgd:

- De kwaliteit van de UPD dienstverlening is op niveau, na een korttijdige teruggang in 2012 die werd veroorzaakt door de op dat moment (te) snel doorgevoerde reorganisatie bij PostNL. Op dit moment voldoen de kwaliteitsindicatoren aan de normen, is er geen sprake van opvallende bevindingen wat betreft de klanttevredenheid, en evenmin van opvallende bevindingen wat betreft klachten over de dienstverlening.
- De betaalbaarheid van de UPD dienstverlening staat weliswaar door de teruglopende volumes onder druk, maar is nog steeds gegarandeerd. De postzegelprijs als meest zichtbare indicator voor de betaalbaarheid van de UPD is duidelijk gestegen, maar ligt – na correctie voor koopkracht – nog steeds onder het gemiddelde in Europa. Alleen voor het brievensegment tussen de 50 en de 100 gram is het verzenden van post in Nederland relatief duur. Echter: een gemiddeld huishouden besteedt minder dan twintig euro per jaar aan het versturen van brieven, voor bijna alle huishoudens zijn er (digitale) substitutiemogelijkheden en de volumedaling is in de afgelopen jaren sterker gebleken dan de prijsstijging, waardoor de gemiddelde bestedingen per huishouden zijn gedaald. Dit neemt niet weg dat de gepercipieerde betaalbaarheid een negatieve ontwikkeling doormaakt. Het aandeel consumenten en MKB ondernemingen dat postzegels (zeer) duur vindt, is in de evaluatieperiode sterk gestegen, hetgeen bijdraagt aan de volumedalingen binnen de UPD.
- De toegankelijkheid is gegarandeerd, zeker indien het nieuwe locatiebeleid van PostNL beter aansluit bij locaties waar mensen sowieso vaak komen. Ook bij een daling van het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten kan er zo zelfs sprake zijn van een verbetering van de toegankelijkheid. Aangezien het bij de aanpassing van de spreiding om een lopende operatie van PostNL gaat, is het te vroeg voor een definitief oordeel.

Samengevat: er is sprake van een situatie waarbij niet onmiddellijk iets misgaat voor de gebruikers van de UPD. Ook is er in toenemende mate concurrentie op de belangrijkste deelmarkten. Deze in beginsel positieve constatering mogen echter niet afleiden van indicatoren dat de postmarkt in Nederland een kantelpunt heeft bereikt.

4.1.2. Indicatoren voor het bereiken van een kantelpunt

In het UPD gedeelte van de postmarkt is al enige tijd een vicieuze cirkel zichtbaar. Dalende volumes leiden tot incrementele versoberingen in de dienstverlening en tot hogere tarieven. Deze leiden, samen met de voortschrijdende digitalisering van communicatie, wederom tot verder dalende volumes. De UPD staat hierdoor financieel onder druk. Tot nu toe is het gelukt om binnen de vicieuze cirkel de publieke waarden van kwaliteit, toegankelijkheid en in mindere mate betaalbaarheid op peil te houden. Er is een aantal indicatoren die er echter op wijzen dat een kantelpunt is bereikt:

- 1. Volumedaling zet verder door.** Door met name exogene factoren als voortschrijdende digitalisering zullen de volumes van UPD brievenpost en van brievenpost in het algemeen verder afnemen. De inschatting van WIK is dat de brievenvolumes in de periode 2015-2025 met 45-55% zullen dalen. De sterkste daling voorziet WIK in de periode 2015-2020 (30-35%), waarna de daling van brievenvolumes

zal afvlakken.⁷¹ Wij gaan uit van een vergelijkbare daling van de UPD brievenvolumes, waarbij de volumes met een Nederlandse afzender en adres naar verwachting sterker zullen afnemen dan de inkomende internationale brievenpost.⁷²

2. **Belang van 24-uurs brievenbezorging neemt steeds verder af.** Op dit moment is de 24-uurs brievenbezorging met circa 1,1 miljard stuks in 2015 nog een belangrijk marktsegment (ca. 36% van het totale brievenvolume).⁷³ In aanvulling op de algemene volumedaling is het echter de verwachting dat er de komende jaren een verdere verschuiving zal plaatsvinden van 24-uurs partijenpost naar de goedkopere 48/72-uurs partijenpost. Bedrijven die post gebruiken als onderdeel van direct marketing maken over het algemeen al gebruik van het 48/72-uurs servicekader en hetzelfde geldt voor de meeste tijdschriften en periodieken en voor een deel van de transactiepost (zoals bankafschriften). Door de relatief sterke daling van de (niet-UPD) 24-uurs partijenpost, komt de financiële dekking van het 24-uurs netwerk verder onder druk te staan.
3. **Incrementele versoeringen UPD hebben een beperkt effect op de kosten van de UPD.** Binnen de huidige Europese regelgeving is een verdere versoering van het aantal collectie- en bezorgdagen niet zonder meer mogelijk. De Postrichtlijn biedt in artikel 3 een uitzonderingsmogelijkheid op de vijfdaagse bezorging op geografische of andere gronden. Hierbij wordt uitdrukkelijk een relatie gelegd met economische, sociale en technische ontwikkelingen en de evoluerende behoeften van gebruikers. Het ministerie van economische zaken gaat er vanuit dat Nederland van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik kan maken.⁷⁴ Een verdere versoering van de spreidingseisen voor het aantal dienstverleningspunten en straatbrievenbussen kan in principe ook, maar elke wijziging in de spreidingsstrategie kent een implementatietijd van enkele jaren – de maatregelen die in 2011 zijn voorgesteld, zijn op z'n vroegst in 2018 volledig geëffectueerd. Daarnaast zal de impact op de financiële houdbaarheid van de UPD van het verder versoeren van de spreidingseisen zeer beperkt zijn. Additionele incrementele versoeringen zijn derhalve niet voldoende.
4. **Beperkte ruimte om de financiële houdbaarheid met prijsstijgingen te borgen.** Het grootste deel van de consumenten (65%) geeft in 2016 aan de postzegel (zeer) duur te vinden. Vijf jaar geleden, toen een postzegel nog 44 cent kostte, gaf slechts 19% aan dit aan. Bij zowel consumenten als MKB geeft 46% van de respondenten van het marktonderzoek aan minder post te zullen versturen wanneer de postzegel duurder wordt. PostNL geeft aan dat een jaarlijkse verhoging van de postzegelprijs met 5 eurocent per jaar, mede gezien de reacties op prijsstijgingen vanuit de politiek, het maximum is. Een nog sterkere verhoging van de postzegelprijs –ook met 5 cent per jaar komt deze in 2022 boven de euro (1,03 euro)- zal gezien de prijselasticiteit vermoedelijk een nog sterkere volumedaling tot gevolg hebben dan reeds is voorzien.
5. **Huidige bedrijfsmodellen onder druk.** Tot slot constateren (bijna) alle marktpartijen dat de bedrijfsmodellen onder druk staan in de huidige marktstructuur. Dit heeft deels te maken met de krimpende brievenvolumes, deels met het reguleringskader, en deels met het gedrag van marktpartijen. Overigens denken (bijna) alle marktpartijen hier slachtoffer van te zijn en kunnen ze dit onderbouwen met relevante voorbeelden. PostNL geeft bijvoorbeeld aan groot nadeel te verwachten van het eerdere concept AMM-besluit rond de voorgenomen regulering van de toegangstarieven tot het 24-uurs netwerk dat zeer onlangs is vervangen door een fundamenteel herzien concept besluit dat onlangs (april 2017) ter consultatie is voorgelegd aan de markt. Gezien de timing van het herziene concept besluit is ons geen informatie bekend over hoe marktpartijen hierover denken noch of de eerdere zorgen van

⁷¹ WIK (2016), p. 32.

⁷² Zie paragraaf 2.2 voor de relatief sterke daling van de eerste categorie brievenpost in 2010-2015 en WIK 2016, p. 26/27, voor de relatieve ontwikkeling van internationale brievenvolumes (inkomend en uitgaand).

⁷³ Bron: op basis van ACM, marktmonitor 2015.

⁷⁴ In dat kader heeft Nederland schriftelijke opmerkingen ingebracht bij een procedure bij het Hof van Justitie in Luxemburg in verband met prejudiciële vragen van een Italiaanse rechter over de reikwijdte van artikel 3 van de Richtlijn.

PostNL zijn weggenomen.⁷⁵ Voor de concurrenten op de 24-uurs markt speelt dat PostNL het hen met het systeem van volumekortingen moeilijk maakt⁷⁶ en dat de hoogte van de toegangstarieven een directe impact op hun business case heeft. Sandd, tenslotte, ervaart toenemende concurrentie van PostNL op de 48/72-uurs markt en geeft aan dat PostNL in sommige aanbestedingen onder de kostprijs aanbiedt. De constatering is daarbij niet dat partijen in hun ambities beperkt worden, maar dat de situatie écht op korte of middellange termijn bedreigend is voor de financiële houdbaarheid van de UPD en/of voor de toekomst van een of meerdere spelers. Anders gezegd: de verhoudingen op de postmarkt zijn niet meer stabiel te noemen.

4.1.3. Kan de vicieuze cirkel doorbroken worden?

Redenering vanuit kwalitatief perspectief

De genoemde indicatoren wijzen erop dat de postmarkt op het punt staat een kantelpunt te bereiken. Het UPD gedeelte is weliswaar slechts één element van de postmarkt, maar heeft tegelijkertijd een bredere uitwerking op de gehele markt en is hiermee voor het gehele postmarkt systeemrelevant. Zo heeft PostNL als voormalig monopolist een 24-uurs netwerk opgebouwd dat hen in staat stelt de UPD uit te voeren en tegelijkertijd andere 24-uurs diensten aan te bieden. Het segment van enkelstuks post (de UPD) wordt in de markt niet feitelijk betwist, hiermee heeft PostNL *de facto* een monopolie op de UPD. Andere partijen geven aan de UPD ook te kunnen en willen uitvoeren, maar dit is volgens ons financieel alleen mogelijk indien zij (*de jure* of *de facto*) ook een monopolie op de uitvoering zouden krijgen.⁷⁷ Dit is zonder overheidsinterventie echter niet mogelijk, aangezien PostNL in de geliberaliseerde postmarkt zijn 24-uurs netwerk ook voor UPD diensten zal blijven gebruiken indien een andere partij UPD dienstverlener zou worden. Verder maken, zoals eerder aangegeven, diverse concurrenten gebruik van het PostNL 24-uurs netwerk voor het bezorgen van een deel van hun post en is de kostentoerekening van de UPD van belang voor de concurrentie op het 48/72-uurs segment.⁷⁸

De klassieke beleidsstappen uit de afgelopen jaren (incrementeel versoberen, tarieven omhoog, vijf jaar verder kijken) lijken ons nu daarom niet meer opportuun. Zoals eerder aangegeven zijn wij van mening dat een kantelpunt is bereikt waarin de vicieuze cirkel niet binnen het huidige bestel doorbroken kan worden. De postvolumes zullen namelijk blijven dalen. De ontwikkeling hiervan is zeer afhankelijk van de digitalisering als exogene factor. Het is simpelweg niet denkbaar dat de overheid bijvoorbeeld een maatregel neemt om e-facturering tegen te gaan, met als doel om de postvolumes op peil te houden. Ook speelt bij digitalisering dat

⁷⁵ Ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post (ACM, 2016). Via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17124/Consultatie-toegangsvoorwaarden-tot-netwerk-van-PostNL/>. De kern van de geuite zorgen van PostNL was dat indien de volumekortingen die grote klanten van PostNL hebben ook zouden gelden voor concurrenten, dit zou leiden tot uitholling van hun verdienmodel omdat in dit geval kleine, relatief dure, zendingen door concurrenten gebundeld zouden kunnen worden tot één grote zending waarop volumekorting van toepassing is.

⁷⁶ In het in opdracht van ACM geschreven rapport *Keuzemogelijkheden en overstapedrag zakelijk postvervoer* (SEO, 2014), noemen postverzendders de volumekortingen als de belangrijkste bottleneck om over te stappen naar een andere postverzender.

⁷⁷ In reactie geeft Sandd overigens aan de UPD ook te willen uitvoeren zonder dat een exclusief recht op de bezorging van UPD-post zou worden toegekend. Dit roept echter de vraag op waarom Sandd niet nu al UPD-producten aanbiedt: zonder subsidie is de UPD immers niet meer dan een set van verplichtingen (met als enige voordeel dat de UDV over UPD-producten geen BTW hoeft te heffen).

⁷⁸ Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is een juiste kostentoerekening van belang om eventuele kruissubsidiëring van 48/72-uurs post door de UPD tegen te gaan. Merk op dat PostNL de kosten van de 48/72-uurs bezorging middels een inschatting van de kosten van een virtueel bedrijf (voor de standalone bezorging van 48/72-uurs post) in mindering brengt op de aan de UPD toe te wijzen kosten. Sandd concurreert hiermee wat betreft kosten met een *virtueel* (dat bestaat bij de gratie van de UPD) in plaats van een *reëel bestaand* bedrijf. Deze kostentoerekening moet voldoen aan een aantal voorwaarden die zijn opgenomen in de postregeling en waarop de ACM controleert: de berekende kosten zijn niet lager dan zonder Universele Postdienst mogelijk zou zijn; de berekende kosten maken daadwerkelijk een zelfstandige aanbieding van die dienst mogelijk; en de dienst die daadwerkelijk wordt verricht, is gelijk aan de dienst op basis waarvan de kosten zijn berekend.

er niet snel een omkering van de ontwikkeling komt: verlaging van de prijzen zal maar zeer ten dele genomen beslissingen (van bedrijven) en gedragsveranderingen (bij consumenten) terugdraaien.⁷⁹

Redenering vanuit kwantitatief perspectief

Bovenstaande (kwalitatieve) redenering wordt ondersteund door de resultaten van een (kwantitatief) rekenmodel waarin de impact van volumedalingen, prijsontwikkelingen en kostenbesparingen op de kosten en inkomsten van de uitvoering van de UPD zijn doorgerekend. Uitgaande van een halvering van de in Nederland bezorgde UPD brievenvolumes (binnenlandse brievenpost plus binnenkomende internationale brievenpost), een daling van bijna 20% van de uitgaande internationale post, een stijging van de postzegelprijs met 5 eurocent per jaar, een stijging van de vergoeding voor internationale brievenpost met 4% per jaar, en een autonome kostenstijging van 1% per jaar,⁸⁰ is een jaarlijkse kostenbesparing door PostNL op het brievendeel van 80 miljoen euro (dit is de besparing die de laatste zes jaar gemiddeld is gerealiseerd) nodig om tot een break-even situatie te komen op de UPD brieven over de periode 2017-2025.⁸¹ Het rekenmodel bevestigt hiermee dat het duurzaam winstgevend kunnen verzorgen van de UPD onder de huidige omstandigheden zeer onzeker is en het halen van het toegestane rendement op de UPD niet realistisch.

Zowel vanuit kwalitatief als kwantitatief oogpunt is het niet aannemelijk dat de vicieuze cirkel binnen de huidige kaders kan worden doorbroken. De twee kernvragen luiden daarom: (1) hoe kan een echt toekomstbestendig UPD model worden ingericht? En (2) hoe kan het huidige model op een gecontroleerde manier getransformeerd worden naar een toekomstbestendig model (“hoe kan een zachte landing worden ingezet”)?

4.2. Afwegingskader, eindsituatie en beleidsopties

Deelvraag 9:

Indien er aanleiding bestaat om de huidige aanwijzing op een andere manier vorm te geven, welke stappen dienen er dan te worden gezet? In het geval dat er inderdaad twee of meer partijen in Nederland de mogelijkheid hebben om de UPD uit te voeren: is het wenselijk om het huidige systeem waarbij één partij aangewezen wordt te handhaven of zijn er betere alternatieven? Hoe zou een selectieprocedure zo kunnen worden ingericht dat deze het beste aansluit bij de doelstelling dat de UPD voorziening op een zo doelmatig mogelijke wijze wordt geborgd?

⁷⁹ Immers, uit marktonderzoek blijkt dat bij zowel consumenten als MKB de prijselasticiteit bij het goedkoper worden van postzegels zwakker is dan bij het duurder worden van postzegels. Bij zowel consumenten als MKB geeft 46% van de respondenten aan minder post te zullen versturen wanneer de postzegel duurder wordt. Daarentegen geeft 36% van de consumenten en 31% van het MKB aan meer post te gaan versturen wanneer de postzegel goedkoper wordt.

⁸⁰ De aannames met betrekking tot toekomstige brievenvolumes zijn afkomstig uit WIK en de aanname dat de postzegelprijs met maximaal 5 cent per jaar kan stijgen zonder teveel politieke commotie en verdere vraaguitval te genereren is gebaseerd op een inschatting van PostNL. De andere veronderstellingen zijn inschattingen van de onderzoekers. Wij verwachten dat de vergoeding voor internationale brievenpost zal achterblijven bij de prijsontwikkelingen voor binnenlandse brievenpost (lees: de postzegelprijs), maar wel zal stijgen gegeven de volumedalingen die ook in andere EU-landen plaatsvinden. Verder verwachten wij over de komende tien jaar een iets hogere stijging van de kosten ten gevolge van de oplevende economie dan de afgelopen jaren het geval was: de dienstprijnsindex voor de afgelopen vijf jaar was gemiddeld 0,6% (zie [http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=81530ned&d1=0,2&d2=0-2,12,16-17,24,29-30,34-35,37-40,53-54,69,71,90-91,100-101,103,108,112&d3=\(l-6\)-l&hdr=t,g2&stb=g1&vw=t](http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=81530ned&d1=0,2&d2=0-2,12,16-17,24,29-30,34-35,37-40,53-54,69,71,90-91,100-101,103,108,112&d3=(l-6)-l&hdr=t,g2&stb=g1&vw=t)). Verder zijn er (onderling consistente) inschattingen gemaakt van de volumeontwikkelingen in de diverse deelsegmenten (UPD-brieven post nationaal, internationale post, niet-UPD-brievenpost nationaal, 48/72-uurs post op basis van informatie uit WIK (2016), AMC (diverse marktmonitors), websites van postvervoerders en door postvervoerders aan de onderzoekers verstrekte informatie.

⁸¹ Een besparing van 80mln euro per jaar komt in het model overeen met 15% volumeonafhankelijke kosten en 85% volumeafhankelijke kosten, hetgeen zou betekenen dat de schaalvoordelen van brievenbezorging tamelijk gering zouden zijn. De opgave 80mln kosten per jaar te besparen is dan ook ambitieus te noemen. Een rendement van 10% blijkt niet mogelijk: in dat geval moeten de kosten sterker teruglopen dan de volumes (hetgeen schaalnadelen zou impliceren aangezien dan een extra kostenbesparing bovenop het besparen van 100% volumeafhankelijke kosten nodig zou zijn). De feitelijke besparingen zouden minder kunnen zijn indien een deel van de mensen en middelen voor het groeiende pakketten-deel zou kunnen worden ingezet.

Is een herzien model nodig of kan het bijdragen aan het in stand houden van een kostenefficiënte basisinfrastructuur? Zo ja, ten aanzien van welke onderdelen van die infrastructuur en de wijze van dienstverlening liggen aanpassingen dan voor de hand? Welke kostenbesparingen zijn haalbaar in een ander model? Hoe verhouden de kosten en baten van deze opties zich met de kosten van de huidige postdienst en eventueel andere levensvatbare opties die onderzocht worden in dit onderzoek? Zijn er innovatieve voorbeelden uit andere lidstaten voor een andere invulling van de UPD die relevant kunnen zijn voor Nederland?

Conclusie deelvraag 9:

In dit hoofdstuk werken we een aantal mogelijke modellen nader uit, en beoordelen we ze aan de hand van het afwegingskader publieke belangen. Daarbij gaan we uit van twee verschillende eindsituaties (huidige UPD vs. een UPD met twee bezorgdagen per week), en relateren deze aan drie beleidsopties (al dan niet aanwijzen UPD dienstverlener, aanbesteden van UPD geheel of in delen, bundeling van krachten bij de bezorging op de laatste kilometer).

4.2.1. Beleidsopties wegen in het licht van publieke belangen

De beoordeling van de UPD door de overheid volgt op dit moment een driedelig afwegingskader, bestaande uit kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Dit afwegingskader was ook leidend bij de terugblik in het kader van deze evaluatie. Voor het beoordelen van beleidsopties op stelselniveau verdient het volgens ons echter aanbeveling een breder afwegingskader te gebruiken, waarbij de publieke belangen centraal staan die door de overheid geborgd dienen te worden.⁸²

Mede op basis van de gevoerde gesprekken stellen we hieronder een afwegingskader voor, met de expliciete kanttekening dat ook een andere samenstelling van dat kader denkbaar is.⁸³ Het kader dat we hieronder voorstellen, gaat uit van 'ceteris paribus' afwegingen. Bijvoorbeeld: indien twee stelselinrichtingen verder op alle andere elementen gelijkwaardig zijn, scoort degene beter waarbij de betaalbaarheid beter is geborgd.

Het afwegingskader dat wij hieronder voorstellen is gericht op het kunnen beoordelen van de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties voor het vormgeven en borgen van de UPD, maar het kader zou met enige aanpassing ook gebruikt kunnen worden voor de beoordeling van beleidsopties voor de postmarkt in zijn geheel.⁸⁴ In paragraaf 4.3 brengen wij de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties in kaart aan de hand van dit afwegingskader. Een meer omvattende beoordeling en/of weging van de verschillende beleidsopties, bijvoorbeeld aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Element 1: Betaalbaarheid nu en in de toekomst, borging van randvoorwaarden

Het eerste element in het afwegingskader is de ontwikkeling van de betaalbaarheid van de UPD. Er zijn geen eenduidige normen voor betaalbaarheid en de beoordeling ervan is voor een belangrijk deel subjectief. Beleidsopties kunnen echter wel goed aan de hand van de verwachte gemiddelde tariefontwikkeling worden

⁸² Volgens de WRR is het begrip 'publiek belang' inherent onderwerp van discussie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012): Publieke zaken in de marktsamenleving, p.114). En verder: "Van een 'publiek belang' kan worden gesproken als een kwestie in het geding is die geacht wordt collectieve zorg te verdienen. Daarvoor kunnen heel uiteenlopende redenen worden aangevoerd. Die redenen kunnen zich bovendien ontwikkelen. Wat men aanvankelijk als een private aangelegenheid beschouwde, kan later alsnog als een zaak van publiek belang worden aangemerkt."

⁸³ We merken hierbij ook op dat we geen rangorde maken van de geïdentificeerde publieke belangen. De keuze welke belangen dienen te prevaleren is nadrukkelijk een politieke afweging.

⁸⁴ Een extra element zou bijvoorbeeld de borging van het briefgeheim kunnen zijn.

besproken als proxy voor betaalbaarheid. De betaalbaarheid van de UPD wordt beïnvloed door de prikkel van marktpartijen te innoveren, door concurrentie op of om de UPD, maar ook door de mate waarin schaalvoordelen een efficiënte uitvoering van de UPD mogelijk maken.⁸⁵

Voor het beoordelen van beleidsopties voor de UPD zien wij de twee overige elementen van het huidige afwegingskader (kwaliteit en toegankelijkheid) meer als randvoorwaarden voor de UPD, dan als afzonderlijke doelvariabelen. Net als bij betaalbaarheid dient de overheid in staat te zijn om realistische en relevante normen te stellen met betrekking tot kwaliteit en toegankelijkheid, de nakoming van deze normen te controleren en in te grijpen indien ze niet worden nagekomen. Hierbij kan echter ook het besluit genomen worden om juist géén normen te stellen, indien een of meerdere van deze elementen, gegeven de situatie in de post- of communicatiesector, niet meer relevant geacht worden.

Element 2: Financiële impact overheid

De UPD wordt zo vormgegeven dat een zo klein mogelijke overheidsbijdrage – bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie – is vereist. Indien een onderdeel van de UPD niet kostendekkend kan worden uitgevoerd, heeft het tot nu toe de politieke voorkeur gehad om een bepaalde mate van kruissubsidiëring binnen de UPD te hebben, in plaats van het expliciet subsidiëren van dit onderdeel.

Element 3: Keuzemogelijkheden voor gebruikers

Naast keuzemogelijkheden buiten de scope van de postsector (door niet-gebruik of e-substitutie) zijn er voor gebruikers bij voorkeur ook keuzemogelijkheden binnen de postsector, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van verschillende aanbieders en/of van verschillende serviceniveaus.

Element 4: Stabiliteit

De UPD en de postsector in zijn geheel zijn zo ingericht dat op langere termijn stabiliteit ontstaat, zowel binnen de postbedrijven als ook in de onderlinge verhoudingen. Dit neemt niet weg dat er sprake is van dynamiek, bijvoorbeeld ten aanzien van marktaandelen, maar het impliceert wel dat er politiek-bestuurlijke rust kan ontstaan.

Element 5: Duurzaamheid en leefbaarheid

De dienstverlening in de postsector wordt op een manier vormgegeven die bijdraagt aan het bereiken van doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. Dit speelt voornamelijk bij de bezorging van pakketten en in mindere mate bij de bezorging van brieven (en dan met name in de dunbevolkte gebieden).

Element 6: Sociale houdbaarheid

Binnen de postsector is er oog voor de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van bedrijven in de sector. Waar verlies van werkgelegenheid niet voorkomen kan worden, gebeurt dit op een sociaal verantwoorde wijze.

Element 7: Regulering en toezicht

De UPD en de postsector in zijn geheel zijn zo ingericht dat de gewenste doelstellingen bereikt worden met zo min mogelijk regulering en toezicht. Waar regulering en toezicht nodig is, geniet zelfregulering de voorkeur boven een toezichtregime vanuit de overheid. Waar regulering en toezicht vanuit de overheid nodig is, wordt dit op een zo licht mogelijke, maar zo zwaar nodige manier ingericht.

⁸⁵ Merk op dat deze factoren ook van invloed op kwaliteit en toegankelijkheid kunnen zijn.

4.2.2. Mogelijke eindsituaties

Voor het beoordelen van de mogelijke beleidsopties is het verder van belang om de mogelijke eindsituaties op het netvlies te hebben waarbij we ons rekenschap geven van de (verwachte) volumedalingen, percepties van consumenten over toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid en de huidige marktsituatie. Wij omschrijven de eindsituatie in termen van het niveau van dienstverlening binnen de UPD over ongeveer vijf tot tien jaar, waarbij geanticipeerd kan worden op een nieuwe definitie van de UPD in de Europese Postrichtlijn.⁸⁶

In de analyse maken we gebruik van twee mogelijke eindsituaties:

- **Eindsituatie 1:** grofweg de huidige UPD met vijf keer per week collectie en bezorging en indien nodig een aparte regeling voor specifieke producten (op dit moment medische post en rouwkaarten). Het aantal straatbrievenbussen en dienstverleningspunten is in deze eindsituatie flexibel en kan aangepast worden aan de toekomstige behoeften en inschatting van de kosten en baten.
- **Eindsituatie 2:** een versoberde UPD met twee of drie keer per week collectie en bezorging, indien nodig een aparte regeling voor specifieke producten (zoals medische post, rouwkaarten en een premium service voor brieven met een 24-uurs servicekader) en een afdoende aantal collectie- en dienstverleningspunten.⁸⁷

In beide eindsituaties gaan wij er vanuit dat voor pakketten geen UDV wordt aangewezen. Gezien de ontwikkeling in de afgelopen jaren kan er van uitgegaan worden dat de markt in het bezorgen van pakketten zal voorzien zonder wettelijke verplichting en dat daarmee aan de minimumeisen van de UPD zal worden voldaan:

- De markt voor pakketten is een groeimarkt in termen van volumes en omzet. De volumes op de pakkettenmarkt nemen – in tegenstelling tot de brievenpost – al een aantal jaar toe. Over de periode 2012 – 2015⁸⁸ is het volume toegenomen met 32% naar een totaal volume van 300 miljoen stuks in 2015 (zie paragraaf 2.1 voor een nadere toelichting). Gerelateerd aan de verdere groei van e-shopping zal de markt voor pakketten de komende jaren verder groeien.
- Er zijn veel spelers actief op de pakkettenmarkt en er is meer concurrentie dan op de brievenmarkt. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen partijen die actief zijn op zowel de brieven- als de pakkettenmarkt (bv. PostNL en Cycloon) en bedrijven die niet of nauwelijks actief zijn op de brievenmarkt (bv. DHL, DPD GLS, UPS, TNT en FedEx). Ook zijn er verschillende bezorgmodellen op de markt, zoals bezorging aan huis of afhalen bij afleverpunten (kluisjes of winkelketens).
- De dienstverlening op de pakkettenmarkt gaat verder dan vanuit de UPD vereist wordt (voorbeelden zijn zes dagen bezorging per week en bezorging op dezelfde dag).

Onderzocht moet worden op welke wijze Nederland in dit geval zal/kan voldoen aan de eisen vanuit het verdrag van de Wereldpostorganisatie (UPU) over internationaal pakkettenvervoer, met name met betrekking

⁸⁶ Een EU-brede evaluatie van de UPD, waarna mogelijk een andere invulling aan de UPD zal worden gegeven, staat gepland voor 2020/21.

⁸⁷ Deze eindsituatie vraagt om een wijziging van de definitie van de UPD in de Europese Postrichtlijn of meer vrijheidsgraden de definitie van de UPD in te vullen op lidstaatniveau. Een versobering naar vier keer in de week is naar onze mening niet fundamenteel genoeg. Een versobering naar twee keer in de week collectie en bezorging is het meest fundamenteel en sluit aan bij het huidige bezorgmodel van Sandd. Dit betekent dat de borging van de dienstverlening het best gegarandeerd is aangezien naast PostNL ook Sandd de dienstverlening op basis van het bestaande netwerk zou kunnen aanbieden (met enige aanpassingen op het gebied van toegankelijkheid). Versobering naar drie dagen per week sluit aan bij het huidige piek-dal bezorgmodel van PostNL, waarbij de meeste post op dinsdag, donderdag en zaterdag wordt bezorgd. Ook sluit dit redelijk aan bij de huidige visie van consumenten op het aantal benodigde bezorgdagen per week: "Het verder terugbrengen van het aantal bezorgmomenten per week is voor 25% van de consumenten volstrekt onacceptabel. Zeventig procent zou het wel acceptabel vinden om de post 4 dagen of minder per week bezorgd te krijgen, waarbij een bezorgfrequentie van 3 dagen voor velen een minimum is. Slechts 13% geeft aan een bezorgweek van 1 of 2 dagen acceptabel te vinden" (GfK 2016, paragraaf 4.2.3).

⁸⁸ Cijfers over de jaren voor 2012 en over het jaar 2016 zijn niet bekend bij de ACM.

tot binnenkomende pakketten. Mogelijk zal voor dit onderdeel van de UPD een partij, al dan niet middels een aanbesteding, als UDV moeten worden aangewezen.

4.2.3. Mogelijke maatregelen per eindsituatie

Voor beide eindsituaties onderscheiden wij de volgende mogelijke maatregelen:

1. Het al dan niet aanwijzen van een of meerdere postbedrijven die de UPD uitvoeren;⁸⁹
2. Het aanbesteden van de UPD of onderdelen van de UPD in een openbare aanbestedingsprocedure;
3. Het stimuleren van schaalvoordelen in de productiekolom door bundeling van krachten bij de bezorging ‘in de laatste kilometer’.

Gecombineerd met de twee eindsituaties levert dit zes beleidsopties op (zie onderstaande tabel) waarvan we de merites aan de hand van het afwegingskader publieke belangen in de paragraaf hierna beschrijven.

Tabel 10 – Mogelijke maatregelen per eindsituatie.

	(Niet) Aanwijzen UPD dienstverlener	Aanbesteden	Lokale bezorghubs
Huidige UPD	I	III	V
Versoberde UPD	II	IV	VI

4.3. Effect van beleidsopties op borging publieke belangen

4.3.1. Beleidsoptie I: al dan niet aanwijzen UDV binnen de huidige UPD

Wat verstaan wij hier onder?

Beleidsoptie I kan worden gezien als de benchmarksituatie/nuloptie. Net als in de huidige situatie is de aangewezen universele dienstverlener (UDV) verplicht de UPD uit te voeren en is er tariefregulering van de producten die onder de UPD vallen.

Binnen deze mogelijkheid zijn in beginsel drie varianten mogelijk:⁹⁰ (1) PostNL blijft de aangewezen UDV, (2) meerdere partijen worden aangewezen als UDV, en (3) geen enkele partij wordt aangewezen als UDV. De tweede variant is op dit moment niet realistisch en zal dat in het licht van de afnemende brievenvolumes binnen de UPD en binnen de gehele postmarkt in de toekomst ook niet worden: Het is voor andere partijen niet rendabel om naast PostNL een landelijk dekkend 24-uurs netwerk op te zetten met voldoende collectie- en

⁸⁹ Merk op dat dit strikt genomen om meerdere beleidsopties gaat. Bij de uitwerking bespreken we dit door in te gaan op mogelijke varianten onder de beleidsopties.

⁹⁰ Strikt genomen is het opsplitsen van de UDV op onderdelen ook mogelijk. Dit ligt bij deze maatregel echter niet voor de hand en hebben wij verder niet uitgewerkt.

dienstverleningspunten voor enkelstuks post. Om dezelfde reden is het niet realistisch een andere partij dan PostNL aan te wijzen als UDV, zonder deze partij tegelijkertijd een exclusief recht op de uitvoering van de UPD te geven (zie paragraaf 4.1.3).⁹¹

Voor variant 1 en 3 is de impact op de publieke belangen grotendeels gelijk. Wij analyseren deze impact hieronder daarom eerst voor variant 1 en geven vervolgens aan het eind van de discussie aan welke verschillen ontstaan door te kiezen voor variant 3 in plaats van variant 1. Aangezien beleids optie I de nuloptie betreft, gaan wij hieronder niet uitgebreid in op de impact op duurzaamheid en leefbaarheid, sociale houdbaarheid (w.o. arbeidsvoorwaarden) en regulering en toezicht.

Voor- en nadelen van beleids optie I

Het voordeel van deze beleids optie is dat het serviceniveau van de huidige UPD gehandhaafd blijft en dat de randvoorwaarden op het gebied van kwaliteit en toegankelijkheid goed zijn op te leggen en af te dwingen. Een ander mogelijk voordeel is dat ten gevolge van een mogelijke consolidatie (zie onder) op de postmarkt de arbeidsvoorwaarden gemiddeld genomen kunnen verbeteren en de duurzaamheid en leefbaarheid iets verbetert indien er minder bezorgnetwerken komen.

Hier staat echter een aantal nadelen tegenover. Het belangrijkste nadeel is dat de toekomstbestendigheid van de UPD voor brievenpost in deze beleids optie onder druk staat. De verwachte gestage afname van UPD brievenvolumes en niet-UPD 24-uurs volumes leiden tot een steeds hogere postzegelprijs terwijl het winstgevend kunnen verzorgen van de UPD door PostNL onder druk staat indien noodzakelijke kostenbesparingen niet snel genoeg gerealiseerd kunnen worden. Het tempo waarin dit kan gebeuren wordt immers begrensd door de snelheid waarin veranderingen in de logistieke organisatie kunnen worden doorgevoerd en het feit dat de afname van werkgelegenheid bij voorkeur op een sociaal verantwoorde wijze geschiedt. Op termijn ontstaat in deze beleids optie daarom de noodzaak om de verzorging van de UPD te subsidiëren.

De druk op de UPD en de noodzaak de verzorging van de UPD te subsidiëren is het sterkst indien de huidige spelers op de postmarkt actief blijven en er parallelle bezorgnetwerken blijven bestaan. Hierdoor verminderen immers de schaalvoordelen bij de bezorging, hetgeen de grootste kostenpost in de productiekolom betreft. Voor spelers actief in de bezorging van 24-uurs brievenpost is dit mede afhankelijk van de mate waarin aantrekkelijke toegangstarieven tot het bezorgnetwerk van PostNL zullen gelden. Zijn deze toegangstarieven relatief laag en is er mogelijkheid tot arbitrage door concurrenten (door post van klanten te bundelen en tegen een lagere prijs aan PostNL voor bezorging aan te bieden), dan is het mogelijke volumeverlies van PostNL aan concurrenten groter dan wanneer hogere toegangstarieven zouden worden gerekend.⁹² Daarnaast zorgen lage toegangstarieven mogelijk voor een lagere gemiddelde opbrengst van de volumes die bij PostNL behouden blijven, omdat met name voor de kleine postverzenders die geringe volumekortingen hebben de arbitragemogelijkheden door concurrenten het grootst zijn. In dit geval komt de betaalbaarheid van de UPD nog sterker onder druk te staan.⁹³

⁹¹ Het verdient aanbeveling deze constatering van tijd tot tijd te toetsen, aangezien samenwerkingsverbanden tussen brieven- en pakkettenvervoerders (en mogelijk andere partijen die van een landelijk bezorgnetwerk gebruik willen maken) zouden kunnen ontstaan waardoor het aanwijzen van meerdere partijen als UDV in de toekomst een reële optie zou kunnen worden.

⁹² Bij lage toegangstarieven is een aantrekkelijk business model, dat ook gebruikt wordt door nationaal opererende concurrenten, om bezorging in de dichtbevolkte gebieden zelf te doen en de bezorging in de dunbevolkte gebieden via PostNL te laten lopen. Hogere toegangstarieven geeft daarentegen een prikkel om meer zelf te bezorgen, hetgeen ook een negatief effect op de bezorgvolumes van PostNL kan hebben. Wij schatten echter het effect op de (algehele) business case van concurrenten van lage toegangstarieven als belangrijker in dan deze prikkel meer zelf te bezorgen, met name hogere kosten.

⁹³ De gehanteerde (volume) kortingsystematiek door PostNL in combinatie met hierop gebaseerde toegangstarieven pakken hierdoor nadelig uit voor de betaalbaarheid en de financiële houdbaarheid van de UPD.

Indien de marktomstandigheden ertoe zouden leiden dat spelers daarentegen zouden uittreden, of door PostNL of andere spelers worden overgenomen, wordt deze druk verlicht en is de noodzaak de verzorging van de UPD te subsidiëren minder acuut.⁹⁴ Dit laatste wijst op een ander nadeel: met name in deze beleids optie is er een spanningsveld tussen de twee huidige beleidsdoelen om aan de ene kant een betaalbare en duurzame verzorging van de UPD te garanderen en aan de andere kant een duurzame concurrerende postmarkt.⁹⁵

De ontwikkeling van de betaalbaarheid van de UPD hangt niet samen met het al dan niet aanwijzen van PostNL als universele dienstverlener. Ook als PostNL niet aangewezen is als universele dienstverlener, zal PostNL de enige partij zijn die de UPD zal verzorgen en spelen dezelfde ontwikkelingen op het gebied van brievenvolumes en noodzakelijke kostenbesparingen. Tegen het voordeel van een lagere reguleringslast staat het risico dat PostNL op termijn uit zichzelf niet aan alle eisen van de UPD zal voldoen, waardoor de noodzaak ontstaat voor de overheid om in te grijpen om de UPD te borgen.

4.3.2. Beleids optie II: al dan niet aanwijzen UDV binnen een versoberde UPD

Wat verstaan wij hier onder?

Binnen deze beleids optie zijn dezelfde als onder beleids optie I genoemde drie varianten mogelijk: (1) PostNL blijft de aangewezen UDV, (2) meerdere partijen worden aangewezen als UDV, en (3) geen enkele partij wordt aangewezen als UDV. Indien één of meerdere partijen worden aangewezen zijn deze partijen verplicht de UPD uit te voeren en is er tariefregulering van de producten die onder de UPD vallen.

Afhankelijk van de toekomstige situatie op de postmarkt zijn alle drie de varianten realistisch en is er mogelijk een vierde variant, namelijk het aanwijzen van een andere partij dan PostNL als UDV.⁹⁶ Omdat het zeer aannemelijk is dat de markt uit zichzelf zal voorzien in collectie en bezorging van brieven twee of drie keer per week (de versoberde UPD) beschrijven wij de impact op de publieke belangen hieronder voor variant 3 en geven vervolgens kort aan welke verschillen ontstaan door te kiezen voor een andere variant.

Voor- en nadelen van beleids optie II

Een belangrijk voordeel van het niet aanwijzen van een UDV in combinatie met het versoberen van de UPD tot twee of drie dagen collectie en bezorging per week is het positieve effect op de betaalbaarheid van de UPD. Subsidies vanuit de overheid zijn voor deze beleids optie niet nodig. Een versoberde UPD geeft de mogelijkheid om het logistieke model aan te passen en verdergaande kostenbesparingen door te voeren dan mogelijk is als de huidige UPD in de kern zou worden gehandhaafd. De dienstverlening kan geleidelijk worden afgebouwd en op het moment dat alle post (behoudens uitzonderingen) nog maar twee of drie keer per week wordt bezorgd vallen de verschillen tussen UPD brievenpost en 72-uurs post weg en komen de tarieven voor UPD brievenpost en 72-uurs bulkmail logischerwijze dicht bij elkaar te liggen. Uiteindelijk heeft dit ook een positief effect op de UPD brievenvolumes, omdat er door lagere prijzen minder e-substitutie en vraaguitval zal zijn. Hier staat tegenover dat een minder frequente bezorging ook e-substitutie in de hand kan werken (denk bijvoorbeeld aan verjaardagskaarten), maar de prijs wordt door de consument belangrijker gevonden dan de bezorgfrequentie.

⁹⁴ Merk op dat consolidatie nadrukkelijk géén onderdeel van deze beleids optie is, in de zin dat in deze optie hier beleidsmatig niet op wordt gestuurd. Merk daarnaast op dat uittreding/overname van Sandd een indirect effect op de UPD heeft doordat grotere synergievoordelen ontstaan bij de bezorging van UPD-brievenpost en 48/72-uurs post. Uittreding/overname van andere spelers heeft een directer effect op de UPD aangezien de niet-UPD 24-uurs brievenpost van hetzelfde netwerk gebruik maakt als UPD-brievenpost.

⁹⁵ Dit spanningsveld bestaat niet, of veel minder, in de beleids opties waarin de UPD versoberd wordt. In de andere twee opties waarin de UPD in zijn huidige vorm wordt gehandhaafd speelt dit spanningsveld in zekere zin ook. In beleids optie III hangt de intensiteit hiervan af van het aantal partijen dat in staat is een concurrerende aanbieder te doen, terwijl in beleids optie V de concurrentie op de laatste kilometer bewust wordt verminderd (om schaalvoordelen bij de bezorging te benutten) terwijl hoger in de productiekolom concurrentie blijft bestaan.

⁹⁶ Dit speelt op basis van de huidige marktsituatie vooral indien voor twee collectie- en bezorgdagen zou worden gekozen.

Een ander voordeel is dat door de UPD te versoberen er een meer level playing field ontstaat en de stabiliteit op de postmarkt wordt vergroot. Hierdoor ontstaan mogelijkheden om tot een effectieve 'CAO Brievenpost' te komen waardoor er een bodem wordt gelegd in de arbeidsvoorwaarden in de sector.⁹⁷

Er is een beperkt positief effect op duurzaamheid en leefbaarheid indien de bezorgfrequentie van PostNL en mogelijk van sommige concurrenten zal verminderen.

Er is een positief effect op toezicht en regulering doordat er geen partij hoeft te worden aangewezen als UDV en omdat de impact op de markt door het bestaan van een gereguleerde 24-uurs UPD in een postmarkt met een grotendeels 48/72-uurs servicekader sterk zal verminderen. Ook als PostNL zou worden aangewezen als UDV is het effect op toezicht en regulering gunstig doordat de verschillen tussen de diverse marktsegmenten kleiner worden evenals het risico op mogelijke kruissubsidiëring.

Een nadeel van deze beleidsoptie is dat het serviceniveau van de UPD in vergelijking met de huidige UPD vermindert en dat 24-uurs bezorging duurder zal worden. Ook leidt een versobering van de UPD op termijn tot verlies aan werkgelegenheid binnen PostNL, hetgeen gezien zou kunnen worden als een nadeel van deze beleidsoptie: het subsidiëren van de huidige UPD in beleidsoptie I zou minder verlies aan werkgelegenheid opleveren. Ook kan een ander bezorgmodel niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd, omdat grote veranderingen in het logistieke model van PostNL nodig zijn om de dienstverlening af te bouwen. Ook concurrenten van PostNL zullen hun dienstenaanbod moeten wijzigen, bijvoorbeeld omdat op termijn 24-uurs bezorging van restmail door PostNL niet langer kan worden aangeboden indien PostNL 24-uurs bezorging niet meer, of niet meer overall in Nederland, aanbiedt. Een laatste nadeel is dat indien specifieke 24-uurs UPD producten aangeboden moeten blijven (zoals rouwbrieven), deze niet langer bezorgd kunnen worden via het bestaande 24-uurs netwerk en duurder zullen worden.

Hoewel het makkelijker wordt voor andere partijen dan PostNL om de UPD uit te voeren, is het de vraag of dit ook zal gebeuren. De enige concurrent met een landelijk dekkend bezorgnetwerk, Sandd, heeft op dit moment ook de mogelijkheid een tweedaagse bezorgpropositie voor consumenten en klein-zakelijke klanten in de markt te zetten, maar heeft van deze mogelijkheid tot op heden geen gebruik gemaakt.⁹⁸ Gegeven de afnemende volumes, zal het in de toekomst voor een concurrent als Sandd niet makkelijker worden om toe te treden tot de markt voor consumenten en klein-zakelijke klanten, zeker niet als PostNL een goedkoper UPD alternatief in de markt zal zetten. Concurrenten in het 24-uurs segment zullen in dit segment actief blijven indien er voor hun business case voldoende vraag vanuit de markt voor 24-uurs post blijft bestaan. De toegang tot het netwerk van PostNL voor restmail zal echter veranderen, omdat PostNL uiteindelijk niet langer een landelijk dekkend 24-uurs bezorgnetwerk zal onderhouden. Hoe snel dit zal gebeuren is afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag naar 24-uurs partijenpost en het belang dat zakelijke klanten eraan hechten dat in geheel Nederland de volgende dag bezorgd wordt.

⁹⁷ Er is verschil van inzicht tussen partijen in hoeverre dit op dit moment ook al mogelijk is. Merk op dat een 'CAO Brievenpost' en het percentage postbezorgers dat een arbeidscontract heeft (in tegenstelling tot een overeenkomst van opdracht; dit speelt voor brievenpost bij concurrenten van PostNL) al geruime tijd onderwerp van discussie is. Het bredere kader van deze discussie, waarin ook aandacht is gegeven aan de randvoorwaarden waaronder betere arbeidsvoorwaarden zouden kunnen geboden, zal in dit verband moeten worden meegenomen. Zie in dit kader ook Vreeman (2011), *Advies Vreeman betreffende de postmarkt*.

⁹⁸ Indien Sandd dit met succes zou doen, zou de huidige UPD met vijf dagen collectie en bezorging per week nog sterker onder druk komen te staan dan nu het geval is en de noodzaak deze te heroverwegen vergroten.

4.3.3. Beleidsoptie III: aanbesteden van (delen van) de huidige UPD

Wat verstaan wij hier onder?

Een andere beleidsoptie is het aanbesteden van de huidige UPD of delen hiervan. Dit betekent dat de aanwijzing van de huidige UDV (PostNL) moet worden ingetrokken, maar ook dat onderzocht moet worden in hoeverre na een aanbesteding een exclusief recht aan de winnende partij kan worden gegeven.⁹⁹ Indien er geen sprake is van subsidie, is immers een exclusief recht nodig om het voor concurrenten van PostNL mogelijk te maken aan de aanbesteding mee te doen. Aan de ene kant is dit zo, omdat ook nu al concurrenten UPD dienstverlening kunnen aanbieden en aanbesteding geen reële verandering ten opzichte van de huidige situatie zou betekenen zolang PostNL de UPD dienstverlening ongeacht het resultaat van de aanbesteding zou kunnen blijven aanbieden. Aan de andere kant wordt de business case voor het verzorgen van de UPD sterk beïnvloed door de volumes van UPD brievenpost waarop na gunning zou kunnen worden gerekend.

Naast het aanbesteden van de gehele UPD, kunnen ook delen van de UPD worden aanbesteed, waaronder delen waarvoor een subsidie nodig kan zijn indien dit separaat wordt aanbesteed. Wij gaan ervan uit dat de concessie na aanbesteding voor meerdere jaren (tenminste vijf) zal worden gegeven.

In beginsel zijn er diverse varianten mogelijk, waaronder:

- Aanbesteden van de gehele huidige UPD voor brievenpost;
- Aanbesteden van huidige UPD voor brievenpost per dag in de week (verdeling van de UPD in vijf percelen: collectie op maandag en bezorging op dinsdag wordt apart aanbesteed, evenals de collectie op dinsdag en bezorging op woensdag, etc.); al dan niet in combinatie met:
- Aanbesteden 24-uurs service voor tijdkritische post (medische post, rouwkaarten, et cetera), met subsidiemogelijkheid;
- Aanbesteden internationale inkomende post.

Aangezien het voor de uitvoering van de UPD gunstig is UPD brievenvolumes zoveel mogelijk te bundelen en de overheid tot nog toe liever geen expliciete subsidies verleent voor onderdelen van de UPD werken wij alleen de eerste twee opties uit.

Voor- en nadelen van beleidsoptie III

Een voordeel van het aanbesteden van de huidige UPD voor brievenpost is dat dit binnen de huidige marktomstandigheden zou kunnen leiden tot aanzienlijk lagere tarieven. Daarmee is er ten opzichte van beleidsoptie I minder snel een noodzaak om de UPD vanuit de overheid te subsidiëren. Het doet ook recht aan het beleidsdoel van een duurzame concurrerende postmarkt: waar concurrentie *op* de UPD niet mogelijk blijkt te zijn, is concurrentie *om* de UPD een reële mogelijkheid, met een navenant positief effect op het level playing field. Afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding zou er ook een positieve impuls op de arbeidsvoorwaarden uit kunnen gaan, indien in het bestek bijvoorbeeld de eis wordt opgenomen dat werknemers een regulier arbeidscontract moeten hebben.¹⁰⁰

Het aanbesteden van de gehele UPD heeft potentieel een groot effect op de spelers in de markt, afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding. Mocht PostNL de aanbesteding verliezen, dan valt door het exclusieve recht van de winnaar van de aanbesteding direct een aanzienlijk deel van de dekking van de kosten van het 24-uurs netwerk weg en ontstaat een noodzaak voor versnelde reorganisatie. Ook dient een aanbesteding van

⁹⁹ Met de liberalisering van de postmarkt wordt in de Europese Postrichtlijn uitdrukkelijk gesteld dat het collecteren en bezorgen van brievenpost niet langer voorbehouden mag zijn aan een enkele partij.

¹⁰⁰ Bij de aanbesteding van de bezorging van kranten en tijdschriften op het grondgebied van geheel België in 2015 heeft de Belgische Staat bijvoorbeeld eisen opgenomen op het gebied van arbeidscontracten.

deze omvang volgens Europese richtlijnen uitgezet te worden waarbij er de mogelijkheid is voor buitenlandse partijen om in te schrijven. De effecten zouden verzacht kunnen worden door afspraken te maken over het overnemen van personeel en middelen (zoals sorteercapaciteit), zoals ook het geval is bij de periodieke aanbestedingen van het regionaal busvervoer. De winnaar van de tender, daarentegen, zou direct een betere propositie kunnen ontwikkelen voor niet-UPD 24-uurs brievenpost.¹⁰¹ Een periodieke aanbesteding leidt hierdoor tot een zekere mate van instabiliteit op de markt – de winnaar van nu kan immers de verliezer van straks zijn, maar geeft aan de andere kant marktpartijen wel de gelegenheid om op alle onderdelen van de brievenmarkt actief te zijn.

Het effect op duurzaamheid en leefbaarheid is neutraal indien PostNL de aanbesteding zou winnen, tenzij er om de aanbesteding te winnen verbeteringen op dat gebied zouden worden voorgesteld. Indien een andere partij de aanbesteding zou winnen is dit effect negatief, omdat er op de korte termijn een tweede vijfdaags bezorgnetwerk bij komt (op termijn ligt het voor de hand dat PostNL zou besluiten niet langer vijf dagen in de week te bezorgen).

Het effect op toezicht en regulering is niet duidelijk. Er is minder regulering en toezicht nodig op de uitvoering van de UPD, omdat de kaders door de aanbesteding helderder zijn dan nu het geval is (er is bijvoorbeeld geen noodzaak de kostentoerekening te beoordelen; wel zal gecontroleerd moeten worden of de UDV daadwerkelijk levert wat hij in de aanbesteding beloofd heeft, inclusief aanpassingen in de tarieven over de tijd), maar daar staat tegenover dat er periodiek een aanbesteding georganiseerd moet worden en dit brengt transactiekosten met zich mee. Ook bestaat het risico dat er geen of maar een partij zal inschrijven of dat er een vooringenomenheid is bij de aanbestedende partij over wie de aanbesteding zou moeten winnen.¹⁰²

Het aanbesteden van de huidige UPD voor brievenpost per dag in de week geeft voor een deel dezelfde voordelen als aanbesteding van de gehele UPD: het kan een gunstig effect hebben op de betaalbaarheid van de UPD en op de arbeidsvoorwaarden. Sommige nadelen zijn mogelijk minder groot. De impact op de marktpelers is kleiner als de UPD door meerdere partijen zou worden verzorgd en het mogelijk negatieve effect op duurzaamheid en leefbaarheid zou niet optreden als de uitvoering van de UPD zou kunnen worden gecombineerd met bestaande bezorgnetwerken. Hierbij speelt dat aanbesteding per dag in de week aansluit bij het huidige aanbod van postvervoerders, maar ook dat dit in de toekomst kan veranderen. Een nadeel van aanbesteden per dag in de week is dat, indien niet elke dag dezelfde partij de UPD zal uitvoeren, er samenwerking tussen marktpartijen nodig is (bijvoorbeeld door gebruik te maken van dezelfde collectiepunten) en dat sorteercapaciteit gedeeld moet worden of minder efficiënt ingezet kan worden. Ook wordt het voor werknemers wellicht moeilijker om, zij het in deeltijd, vijf dagen per week te werken.¹⁰³

Wel is de belasting op regulering en toezicht iets groter (de aanbesteding wordt immers wat ingewikkelder) en ontstaat er noodzaak tot samenwerking indien meerdere partijen de UPD zouden verzorgen. Ook ontstaan praktische vragen, zoals wat te doen als de geoffreerde tarieven van de winnende aanbieders per dag in de week verschillen: ontstaat dan tariefdifferentiatie in de markt (met transparantie-issues) of is een verevening nodig om naar de klant toe met uniforme prijzen te kunnen werken?

¹⁰¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit segment onder druk staat door zowel digitalisering als verschuiving naar 48/72-uurs post.

¹⁰² Voordat voor deze beleidsoptie zou worden gekozen dienen deze risico's goed te worden ingeschat. Indien gekozen wordt voor een aanbesteding staat de aanbestedende partij bij voorkeur neutraal ten opzichte van de mogelijke aanbieders. Indien er een sterke voorkeur is voor één aanbieder, zoals destijds voor de NS bij de aanbesteding van de Hogesnelheidslijn, verdient het volgens ons de voorkeur om deze partij aan te wijzen of met deze partij in directe onderhandeling te treden.

¹⁰³ Het ligt voor de hand dat de winnende partij de bezorging van UPD-post zoveel mogelijk in het bestaande bezorgnetwerk zal integreren. Als Sandd bijvoorbeeld de vrijdagbezorging zou winnen, ligt het voor de hand dat de vrijdagbezorgers van Sandd op deze dag de UPD-post zullen bezorgen samen met andere post.

4.3.4. Beleidsoptie IV: aanbesteden van (delen van) een versoberde UPD

Wat verstaan wij hier onder?

Ook een versoberde UPD brievenpost kan aanbesteed worden. Aangezien de versoberde UPD om twee of drie dagen in de week collectie en bezorging gaat, ligt het voor de hand de UPD in zijn geheel aan te besteden en niet per dag in de week. Wij gaan er hier van uit dat de inkomende internationale post onderdeel van de UPD blijft en integraal onderdeel van de aanbesteding is. Het is de vraag of tijdkritische post (medische post, rouwkaarten) samen met de versoberde UPD moet worden aanbesteed of apart. Dit hangt ervan af of er subsidie nodig is voor het betaalbaar verzorgen van deze dienstverlening. Als dat het geval is, kan het beste voor een gezamenlijke aanbesteding worden gekozen. Indien geen subsidies nodig zijn, is het beter twee aparte aanbestedingen (of twee lots in één procedure) te organiseren. Indien er een premium service 24-uurs dienstverlening gewenst is, en de markt hier niet in zou voorzien, zou dit apart aanbesteed kunnen worden.

Voor- en nadelen van beleidsoptie IV

Een voordeel is dat binnen de huidige marktomstandigheden het aanbesteden van een versoberde UPD voor brievenpost zal leiden tot aanzienlijk lagere tarieven die onder het niveau van beleidsoptie III (aanbesteden van de huidige UPD) zouden komen te liggen. Ook is er een gerede kans op lagere tarieven dan in beleidsoptie II (al dan niet aanwijzen van een UPD dienstverlener met een versoberde UPD), omdat het in deze beleidsoptie onzeker is of er daadwerkelijk concurrentie op UPD-post zal ontstaan. Subsidies vanuit de overheid zijn voor deze beleidsoptie dan ook niet nodig. Ook geeft deze beleidsoptie marktpartijen de kans aan de aanbesteding mee te doen (hetgeen positief is voor het level playing field), waarna de winnende partij de UPD voor de duur van de aanbesteding kan verzorgen.

Ook zou er net als bij beleidsoptie III (aanbesteden huidige UPD) afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding een positieve impuls op de arbeidsvoorwaarden uit kunnen gaan indien in het bestek bijvoorbeeld de eis wordt opgenomen dat werknemers een regulier arbeidscontract moeten hebben. Het effect op duurzaamheid en leefbaarheid is door de versobering van de UPD ten opzichte van het benchmark scenario (beleidsoptie I) en beleidsoptie III (aanbesteden huidige UPD) positief, en gelijk ten opzichte van beleidsoptie II (al dan niet aanwijzen van een UPD dienstverlener met een versoberde UPD).

Net als bij het aanbesteden van de huidige UPD is het effect op toezicht en regulering ten opzichte van beleidsoptie I niet duidelijk. Er is minder regulering en toezicht nodig op de uitvoering van de UPD, omdat de kaders door de aanbesteding helderder zijn dan nu het geval is (er is bijvoorbeeld geen noodzaak de kostentoe rekening te beoordelen), maar daar staat tegenover dat er periodiek een aanbesteding georganiseerd moet worden. Ten opzichte van beleidsoptie II (al dan niet aanwijzen van een UPD dienstverlener met een versoberde UPD) is het effect op regulering en toezicht echter waarschijnlijk licht negatief.

Het aanbesteden van een versoberde UPD heeft een effect op de spelers in de markt. Dit effect is echter niet zo groot als een aanbesteding van de huidige UPD dat potentieel heeft. Het gaat om een nog steeds belangrijk deel van het totale brievenvolume (en daarom heeft het impact), maar heeft minder impact op het 24-uurs netwerk van PostNL dan in beleidsoptie II aangezien dat in deze beleidsoptie op termijn afgebouwd zal zijn. Een veronderstelling hierbij is overigens dat er een overgangstermijn van een paar jaar is tussen het opheffen van de verplichting om vijf dagen te collecteren en bezorgen voor de huidige UDV (PostNL) en de ingangsdatum van de te verlenen concessie op het verzorgen van de versoberde UPD. Doordat de aanbesteding om ruim 15% van het totale volume in Nederland te bezorgen brieven gaat, leidt een periodieke aanbesteding tot een zekere mate van instabiliteit op de markt, zij het minder dan bij een aanbesteding van de huidige UPD het geval zou zijn.

Net als bij beleidsoptie III is het echter zeer de vraag of het geven van een exclusief recht op het collecteren en bezorgen van UPD brievenpost na een aanbesteding in overeenstemming is met de Postrichtlijn en in hoeverre aanpassing van de richtlijn op dit punt in de komende jaren mogelijk is.

4.3.5. Beleidsoptie V: lokale bezorghubs en de huidige UPD

Wat verstaan wij hier onder?

De toekomstbestendigheid van de UPD brievenpost hangt samen met de omvang van het voor de UPD benodigde netwerk en het brievenvolume dat over dit netwerk wordt gecollecteerd en bezorgd. Aangezien de bezorging een groot deel van de kosten van het netwerk veroorzaakt, verbetert de toekomstbestendigheid van de UPD indien de brievenvolumes van de verschillende partijen op de postmarkt zo veel mogelijk gezamenlijk worden bezorgd. Het idee achter deze beleidsoptie is dat een combinatie wordt gezocht van concurrentie en samenwerking tussen de bestaande postvervoerders. Concreet denken wij aan het opzetten van lokale bezorgen en collectie hubs waar alle brief- en pakketvervoerders toegang toe hebben en van waaruit de 'last mile bezorging' (idealiter van alle brievenpost en mogelijk een deel van de pakketpost) plaatsvindt. Uitgewerkt moet worden hoe en waar de laatste sorteerslag moet plaatsvinden. Wij gaan er hier van uit dat de laatste sorteerslag op het niveau van de lokale bezorghub plaatsvindt en dat de brievenpost op nader in te vullen wijze voorgesorteerd wordt aangeleverd.

Om tot dit model te komen zou een convenant met de belangrijkste marktspelers kunnen worden opgesteld gericht op het opzetten van een gezamenlijke bezorgorganisatie. Een alternatief is het aanbesteden van 'last mile bezorging' met een exclusief recht op de bezorging van UPD brievenpost en verplichte toegang tot de lokale bezorghub tegen vastgestelde tarieven. Om het belang van de lokale bezorghub te vergroten kan een uitbreiding van de UPD naar partijenpost worden overwogen. De aanbesteding zou voor geheel Nederland kunnen gelden, maar ook per geografisch gebied kunnen worden georganiseerd. Eventueel zou het convenant of de aanbesteding beperkt kunnen worden tot de 'last mile bezorging' in de landelijke gebieden van Nederland, omdat de schaalnadelen van verschillende bezorgnetwerken daar het sterkst optreden.¹⁰⁴

Voor- en nadelen van beleidsoptie V

Afhankelijk van de feitelijke invulling van deze beleidsoptie heeft het bundelen van de bezorging een positief effect op de betaalbaarheid van de UPD en zou een subsidie vanuit de overheid voor de UPD minder snel nodig zijn. Ten opzichte van consolidatie is een ander voordeel dat keuzevrijheid voor afnemers en upstream concurrentie blijven bestaan. Een belangrijk voordeel van deze beleidsoptie is dat er winst geboekt kan worden op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. Aan de ene kant leidt het tot een afname van het aantal parallelle bezorgnetwerken, terwijl aan de andere kant afspraken kunnen worden gemaakt of eisen worden gesteld aan de carbon footprint van bezorging. Ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden kan er winst geboekt worden, door eisen te stellen aan de contractvorm en bezoldiging van de brievenbezorgers in de 'last mile'.

Hoewel dit model een positief effect heeft op de efficiëntie van de bezorging en idealiter de sterke aspecten van de bestaande bezorgnetwerken combineert, ontstaan er ook frictiekosten omdat de processen van de verschillende partijen hoger in de productiekolom (collectie, sorteren, transport) moeten aansluiten op de verschillende bezorghubs. Optimalisatie van de processen in de volledige keten (van collectie tot en met bezorging) is dan niet meer mogelijk. Ook is er wat meer kans op instabiliteit in de dienstverlening omdat er meerdere schakels in het netwerk zijn en zijn productinnovaties moeilijker door te voeren, omdat partijen niet langer voor de gehele keten verantwoordelijk zijn.

¹⁰⁴ Gekeken moet worden welke juridische status de bezorgorganisatie moet hebben. Het kan een aparte juridische entiteit zijn, terwijl ook gekozen zou kunnen worden voor administratieve scheiding binnen de organisatie van een van de postvervoerders.

Deze beleidsoptie vergt een andere benadering van de brievenmarkt dan tot dusver het geval is geweest, waaronder een andere wijze van borging van kwaliteit en toegankelijkheid. Ook het model van toezicht en regulering zal anders ingericht moeten worden. In plaats van het bevorderen van concurrentie, zal het toezicht zich meer moeten richten op het bevorderen van een efficiënte brievenmarkt op een sociale en wat betreft duurzaamheid en leefbaarheid verantwoorde wijze. Er zullen onder meer nieuwe kaders opgesteld moeten worden op het gebied van mededinging, toegangstarieven (inclusief mogelijke tariefdifferentiatie, bijvoorbeeld in de vorm van volumekortingen), aansprakelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening en de invulling van verplichtingen vanuit de Wereldpostorganisatie. Dit alles zorgt, in ieder geval gedurende een overgangsfase, voor hogere implementatiekosten voor de overheid.

Een complicatie van deze beleidsoptie is dat het niet evident is hoe het beste van de huidige naar de toekomstige situatie te komen. Indien daar aanbesteding, bijvoorbeeld per geografisch bezorggebied, bij zou komen speelt het issue dat het geven van een exclusief recht op de bezorging op dit moment binnen de Postrichtlijn waarschijnlijk niet mogelijk is.

4.3.6. Beleidsoptie VI: lokale bezorghubs en een versoberde UPD

Wat verstaan wij hier onder?

Hoewel de noodzaak minder groot is, kan ook bij een versoberde UPD gestreefd worden naar het bundelen van de bezorging van de brievenvolumes van de verschillende partijen op de postmarkt.

Ook hier zijn de varianten:

- Een convenant met de belangrijkste marktspelers gericht op het opzetten van een gezamenlijke bezorgorganisatie.
- Het aanbesteden van 'last mile bezorging' met een exclusief recht op de bezorging van UPD brievenpost en verplichte toegang tot de lokale bezorghub tegen vastgestelde tarieven. Merk op dat indien de UPD zou worden uitgebreid naar partijenpost, het grootste deel van de brievenbezorging onder de aanbesteding zou komen te vallen. Sub-varianten:
 - De aanbesteding voor geheel Nederland;
 - Aanbesteding per geografisch gebied;
 - Alleen aanbesteding van de 'last mile bezorging' in de landelijke gebieden van Nederland.

Voor- en nadelen van beleidsoptie VI

Voor deze beleidsoptie gelden grofweg dezelfde voor- en nadelen als bij beleidsoptie V (lokale bezorghubs en de huidige UPD). Er is echter één groot verschil. In het geval ervoor gekozen wordt de huidige UPD te handhaven kan het opzetten van een gezamenlijke bezorgorganisatie binnen een meer op efficiëntie en samenwerking gerichte postmarkt een belangrijke bijdrage leveren aan de toekomstbestendigheid van de UPD. Aangezien de toekomstbestendigheid van een versoberde UPD niet direct in het geding is, zijn de voordelen van deze beleidsoptie minder groot, terwijl de nadelen blijven bestaan (complexiteit om partijen te laten samenwerken, vraag of aanbestedingen binnen de Postrichtlijn zullen vallen, andere visie op regulering en toezicht nodig). Dit impliceert dat het opzetten van een gezamenlijke bezorgorganisatie voor geheel Nederland niet direct een reëel bestaand probleem oplost, maar mogelijk blijft de sub-variant om de bezorging van brievenpost in de landelijke gebieden van Nederland te bundelen wel degelijk interessant.

4.4. Transitie maatregelen en korte-termijnaanpassingen

Voor de langere termijn bevelen we aan om te komen tot een nieuwe invulling van de UPD in Nederland. Dit betekent niet dat enkele jaren gewacht kan worden met het nemen van maatregelen: het is van belang op betrekkelijk korte termijn deze nieuwe invulling voor te bereiden en hierover en het te volgen tijdsplan duidelijkheid te geven aan de markt. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek zien we een aantal maatregelen die nu genomen kunnen worden en die gericht zijn op de lange-termijninrichting van het systeem. Daarnaast zijn er ook maatregelen die gericht zijn op korte-termijnaanpassingen, en maatregelen die gericht zijn op monitoring en evaluatie. Hieronder gaan we kort in op deze drie soorten maatregelen.

4.4.1. Transitie maatregelen gericht op de lange-termijninrichting van het systeem

Hierboven hebben we een zestal beleidsopties uitgewerkt voor de lange-termijninrichting van de UPD in Nederland. Naast de uitgewerkte beleidsopties zijn er talloze andere opties en varianten. Gezien de voortschrijdende volumedalingen op de brievenmarkt gaan we ervan uit dat het nieuwe systeem rond het jaar 2025 operationeel moet zijn. Omdat een stapsgewijze invoering wenselijk is, en omdat de (ambtelijke én politiek-bestuurlijke) besluitvorming enige doorlooptijd zal vergen, is het nodig om reeds nu een begin te maken. Daarvoor zien we de volgende acties:

- Er dient te worden zeker gesteld dat beleidsopties die uitgaan van een forse versobering van de UPD eisen (bijv. twee of drie bezorgdagen per week) compatibel zijn met de Europese regelgeving. Er staat een herziening van de Europese Postrichtlijn gepland in 2020/21 en deze aanpassingen zouden ruimte moeten bieden voor het toekomstige UPD systeem dat Nederland wil implementeren. Een maatregel voor de korte termijn is daarom om het gesprek aan te gaan met de Europese Commissie en de andere lidstaten over de herijking van de Postrichtlijn en de ruimte die lidstaten in de toekomst moeten hebben bij het vormgeven van de UPD.
- Tegelijkertijd dient het Rijk een visie te ontwikkelen ten aanzien van het wenselijke niveau van de UPD dienstverlening in 2025, gericht op de publieke belangen in de brede zin. Dit zijn belangen die verder gaan dan alleen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. In dit onderzoek hebben we een voorzet gedaan voor die publieke belangen, maar afhankelijk van politiek-bestuurlijke voorkeuren kunnen ook andere belangen mee worden genomen in de afweging.
- Nadat de langetermijnvisie duidelijk is, dient een traject ontworpen te worden om een “zachte landing” –een overgang van het huidige naar het toekomstige systeem– mogelijk te maken. De contouren van dit traject kunnen pas bepaald worden als duidelijk is hoe het systeem eruit komt te zien. Belangrijk is dat het traject ertoe leidt dat bij alle partijen zekerheid ontstaat over de ontwikkelingen in de komende jaren. Uiteraard kunnen er herijkingsmomenten zijn, zolang deze maar van tevoren duidelijk zijn. Het verdient daarom aanbeveling om tegelijkertijd met de langetermijnvisie ook een “road map” voor de komende jaren te publiceren.

In het onderstaande kader bespreken wij een aantal mogelijke transitie maatregelen gekoppeld aan een of meerdere van de beleidsopties.

Versobering van de UPD

Om tot een versobering van de UPD te komen bestaat naast de mogelijkheid dit in de Europese Postrichtlijn verankerd te krijgen de mogelijkheid een expliciet onderscheid te maken tussen 1^e klasse post (als premium product) en 2^e klasse post en specifieke regels met betrekking tot de toegankelijkheid van 1^e en 2^e klasse post op te stellen. De straatbrievenbussen zouden dan op termijn bijvoorbeeld alleen voor 2^e klasse post gebruikt kunnen worden, terwijl 1^e klasse post bij de dienstverleningspunten moet worden afgeleverd. Hier kan ook toe worden besloten zonder dat een aanpassing van de Postrichtlijn nodig is. We zijn er geen voorstander van deze route op de korte termijn te bewandelen. Een deel van de gebruikers van de UPD zal in dit geval overstappen op 2^e klasse post, waardoor de volumes in het 24-uurs netwerk extra afnemen en de tarieven voor de 24-uurs UPD en 24-uurs niet-UPD producten sterker zullen stijgen dan zonder deze maatregel al het geval is. Dit kan leiden tot een verdere verschuiving van volumes van 1^e naar 2^e klasse post, maar ook tot versnelde e-substitutie voor die consumenten die 1^e klasse post te duur gaan vinden en voor wie 2^e klasse post geen goed alternatief is. Hier staat tegenover dat mogelijk meer 2^e klasse post verstuurd wordt omdat het goedkoper wordt, ook al zal dat niet veel goedkoper zijn dan de huidige 24-uurs UPD zolang PostNL nog een 24-uurs sorteer- en bezorgnetwerk in de lucht houdt (alleen de collectie van met name brievenbuspost wordt goedkoper). De ervaringen in Denemarken met 1^e en 2^e klasse post zijn niet positief voor de UPD volumes, dit kan echter ook te maken hebben met de keuze voor een relatief onaantrekkelijk 2^e klasse product (bezorging vijf dagen na de dag van bezorging, hetgeen bijna op een keer per week neerkomt).

Een versoberde UPD als minimumniveau of verplicht om aan te bieden?

In het geval van een versoberde UPD rijst de vraag of twee of drie dagen per week collectie en bezorging een minimumniveau is, of dat er navenante producten door de markt moeten worden aangeboden. Indien de versoberde UPD als minimumniveau wordt gezien, kan de markt in de loop van de tijd naar dit niveau evolueren. Concreet betekent dit dat indien bijvoorbeeld PostNL meer dan drie keer per week zou collecteren en bezorgen, er aan de eisen van de UPD zou zijn voldaan, zonder dat een UPD product met twee of drie keer in de week bezorging door heel Nederland zou worden aangeboden. Anders gezegd, een versoberde UPD biedt in dit geval ruimte om de dienstverlening geleidelijk af te bouwen. Indien de wet zou vereisen dat producten met twee of drie keer per week bezorging zouden worden aangeboden, speelt hetzelfde als hierboven beschreven bij 1^e en 2^e klasse post: in plaats van een evolutie naar een lager servicekader zou zo'n eis de overgang naar dit nieuwe servicekader versnellen.

Aanbesteding

Zoals eerder aangegeven is het zeer de vraag of het geven een exclusief recht op het collecteren en bezorgen van UPD brievenpost na een aanbesteding in overeenstemming is met de Postrichtlijn. Indien dit een gewenste route is dient dit dus in het EU-traject te worden ingebracht en moet dit bij de herziening van de Postrichtlijn worden meegenomen. Ook is het goed te onderzoeken welke eisen vanuit het Europese mededingingsrecht en staatsteun aan een aanbestedingsprocedure worden gesteld.

Lokale bezorghubs

Het opzetten van lokale bezorghubs van waaruit bezorging in de laatste kilometer plaatsvindt sluit aan bij keuzes die in andere landen gemaakt zijn om maar van één bezorgnetwerk gebruik te maken in de laatste kilometer, zoals het systeem van worksharing in de VS (waar de US Postal Service nog steeds een monopolie op de bezorging heeft) en toegangsconcurrentie in het VK. Een belangrijk verschil met deze voorbeelden is echter dat het idee van lokale bezorghubs uitgaat van samenwerking en/of een geografische verdeling tussen bestaande postbedrijven van de bezorging en dat er (downstream) toegang tot deze bezorghubs mogelijk is, waardoor in de keten tot de bezorging concurrentie blijft bestaan.

Het opzetten van een gezamenlijk bezorgnetwerk zou ook gecombineerd kunnen worden met andere beleidsopties, met name voor de dunbevolkte gebieden. Om ervaring met dit model op te doen is het te overwegen een of meerdere pilots op te zetten op lokaal niveau.

4.4.2. Maatregelen gericht op korte-termijnaanpassingen

Deelvraag 10:

Heeft het onderzoeksbureau aanbevelingen ten aanzien van de mogelijkheden die de ACM heeft om effectief haar wettelijke taken ten aanzien van de Universele Postdienst uit te voeren?

We zien op basis van het onderzoek een aantal maatregelen die de ACM en het ministerie van EZ kunnen nemen om de regulering van de UPD diensten en de postsector als geheel aan te passen. Hierbij hoort wel de kanttekening dat deze aanpassingen dienen te passen bij de langetermijnvisie en het transitietraject voor de komende jaren. De maatregelen hieronder zijn dan ook ingegeven door de analyse van de huidige situatie en sorteren nog niet voor op een bepaald toekomstbeeld:

- Binnen de UPD is sprake van een duidelijk verschil tussen de markt voor (enkelstuks) brieven en de markt voor (enkelstuks) pakketten. Terwijl de brievenmarkt krimpt en er op de 24-uurs brievenmarkt weinig sprake is van concurrentie, groeit de pakkettenmarkt en zijn hierop meerdere partijen actief. De twee markten kennen bovendien grotendeels gescheiden collectie- en bezorgnetwerken. Tot enkele jaren geleden werd hier in de kostentoerekeningsystematiek rekening mee gehouden: er was sprake van twee “tariefmandjes”. De keuze om nog maar met één mandje te werken, sluit niet aan bij de logica van de sector, en heeft potentieel negatieve effecten voor marktpartijen door de mogelijkheid van kruissubsidiëring. Daarom verdient het aanbeveling om de scheiding tussen twee mandjes voor de bepaling van de tariefruimte te herintroduceren.¹⁰⁵ Zie paragraaf 3.6 voor een nadere toelichting.
- ACM werkt op dit moment aan een aanscherping van het toezichtregime in het kader van het AMM-traject. Dit is een traject dat met een wetswijziging in 2012 is begonnen, gebaseerd op de marktontwikkelingen rond 2010. Sindsdien zijn de volumes in de postsector fors gedaald, een ontwikkeling die doorzet. We adviseren het ministerie van EZ en ACM daarom samen te onderzoeken of het AMM-traject nog past bij huidige en toekomstige situatie op de postmarkt en of doelen mogelijk met een lichter instrumentarium bereikt kunnen worden.
- Gedurende het onderzoek is gebleken dat er duidelijk verschillende beelden bij partijen bestaan over de vraag of er wel of geen sprake is van (ongeoorloofde) kruissubsidiëring en hebben wij geconstateerd dat de huidige inrichting van de UPD ongeoorloofde kruissubsidiëring niet volledig kan uitsluiten. Deze verschillen in inzicht hebben te maken met economische belangen, maar ook met onduidelijkheden in de vraag hoeveel regulatorische vrijheidsgraden een partij als PostNL geniet. PostNL stelt zich op het standpunt dat ze een marktpartij is die in concurrentiesituaties met klanten afspraken mag maken die gericht zijn op het acquireren van grote volumes. Concurrenten stellen zich op het standpunt dat er sprake is van kruissubsidiëring indien PostNL volumes acquireert tegen een lagere prijs dan de (veronderstelde) kostprijs en/of dat als er volumekortingen gelden voor klanten, deze ook zouden moeten gelden voor concurrenten die (deels) van het bezorgnetwerk van PostNL gebruik maken.¹⁰⁶ Voor beide stellingen valt iets te zeggen. Daarom bevelen we aan om de ACM te vragen te verhelderen waar de scheidslijn ligt tussen geoorloofde volumeacquisitie van PostNL enerzijds en ongeoorloofde kruissubsidiëring tussen UPD en niet-UPD anderzijds of om de regelgeving op dit punt te verduidelijken.
- Tot slot merken we op dat de ontwikkeling in Nederland rondom de financiële houdbaarheid van de UPD vergelijkbaar is met de situatie in andere Europese landen; deze hebben te maken met dezelfde Europese regelgeving en moeten hun beleidsreactie daarom binnen dezelfde kaders ontwikkelen. Om van de ervaringen uit deze landen te leren, bevelen we het ministerie van EZ en ACM aan om actief de ontwikkelingen in die landen t.a.v. volumeontwikkeling, UPD regelgeving en marktstructuur te volgen. In dit kader is het behulpzaam dat de Europese Commissie begin dit jaar een tender heeft uitgezet voor

¹⁰⁵ Voor zolang PostNL is aangewezen als UDV voor pakkettenvervoer.

¹⁰⁶ Hier speelt ook verschil van inzicht of dit de integrale kostprijs of de incrementele kostprijs moet of mag zijn.

een nieuw onderzoek naar de actuele ontwikkelingen op de Europese postmarkt (update van een studie door WIK Consult in 2013).

Bijlage 1 – Gesprekspartners

Op alfabetische volgorde van organisaties

	Organisatie	Personen
1	ACM	Symen Formsma Arno Meijer Wino Penris
2	Cycloon	Marieke Snoek
3	DPD	Eric Dietz
4	Hallmark	Jan Willem Koch
5	Ministerie van Economische Zaken	Rémon Dantuma Tim Gelissen Alieke Koopman Hinke Mosselman Robin van Amsterdam
6	PostNL	Annelien d' Arnaud Gerkens Berend Dorgelo Karen Lagendijk
7	Sandd	Rob Brakenhoff Max Hermans
8	FNV	Ger Deleij
9	Van Straaten Post	Paul van Straaten Marije Osse
10	VGP	Peter Jan van der Giessen Wim Ledder Agaath van Til

Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten

Wetten en Kamerstukken

- Europese richtlijn 2008/6/EG, voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de EU (2008). Geraadpleegd voorjaar april 2017.
- Postbesluit 2009 (2009). Geraadpleegd voorjaar april 2017.
- Postregeling 2009 (2009). Geraadpleegd voorjaar april 2017.
- Postwet 2009 (2009). Geraadpleegd voorjaar april 2017.
- Kamerstukken
 - Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector. Kamerstuk 29502 nr. 78 (2011).
 - Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector. Kamerstuk 29502 nr. 82 (2012).
 - Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening. Kamerstuk 30536 nr. 128 (2013).
 - Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector. Kamerstuk 29502 nr. 114 (2014).
 - Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). Kamerstuk 34024 nr. 31 (2014).
 - Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). Kamerstuk 34024 nr.6 (2015).
 - Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (modernisering UPD). Kamerstuk 34024-J (2015).

Openbare rapporten

- De Geschillencommissie (2013). Jaarverslag 2013 Consumentenzaken.
- De Geschillencommissie (2014). Jaarverslag 2014 Consumentenzaken.
- De Geschillencommissie (2015). Jaarverslag 2015 Consumentenzaken.
- Deutsche Post (2016). Letter prices in Europe, Up-to-date international letter price survey.
- Ecorys (2011). Evaluatie van de Universele Postdienst.
- Intomart GfK (2011). Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en de postdienstverlening.
- Rebel Group en SEO (2013). Evaluatie postregeling.
- SEO (2014). Keuzemogelijkheden en overstappedrag zakelijk postvervoer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). Publieke zaken in de marktsamenleving.
- WIK-Consult (2016). Future scenario developments in the Dutch postal market.

Documentatie ministerie van Economische Zaken

- Intomart GfK (2016). Behoeften Postmarkt, (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten.
- Ministerie van Economische Zaken (2017). Analyse van EU postrichtlijn voor UPD, versie 1 maart 2017.

Documentatie PostNL

- Jaarverslagen
 - PostNL (2012). Annual report 2011.
 - PostNL (2013). Annual report 2012.
 - PostNL (2014). Annual report 2013.

- PostNL (2015). Annual report 2014.
- PostNL (2016). Annual report 2015.
- PostNL (2017). Annual report 2016.
- Europese vergelijkingen
 - PostNL (2016). European postal markets, 2016 an overview.
 - PostNL (2017). European postal markets, 2017 an overview.
- Financiële verantwoordingen UPD
 - PostNL (2012). Financiële verantwoording universele postdienst 2011.
 - PostNL (2015). Financiële verantwoording universele postdienst 2014.
 - PostNL (2016). Financiële verantwoording universele postdienst 2015.
- Tariefboekjes
 - PostNL (2011). Posttarieven per januari 2012.
 - PostNL (2012). Posttarieven per januari 2013.
 - PostNL (2013). Posttarieven per januari 2014.
 - PostNL (2014). Posttarieven per januari 2015.
 - PostNL (2015). Posttarieven per januari 2016.
- Overig
 - PostNL (2015). PostNL Locatiebeleid.
 - PostNL (2016). Zienswijze PostNL, in reactie op de concept beleidsregel in het kader van de toepassing door de Autoriteit Consument en Markt van de artikelen 13a tot en met 13k van de Postwet 2009 (ex ante toezicht op de postmarkt).
 - Ten behoeve van dit onderzoek in vertrouwelijkheid aangeleverd bestanden aangaande volumes, omzet en toekomstscenario's.

Documentatie ACM

- Marktmonitoren
 - ACM (2014). Monitor van de Autoriteit Consument en Markt van de Nederlandse markt voor geadresseerde brievenbuspost in 2013, openbare versie.
 - ACM (2015). De Nederlandse postmarkt in 2014. Via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15115/De-Nederlandse-postmarkt-in-2014/>
 - ACM (2016). Ontwikkelingen en feiten bij de Nederlandse postmarkt in 2015. Via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16592/Ontwikkelingen-en-feiten-bij-de-Nederlandse-postmarkt-in-2015/>
 - ACM (2016). Marktscan Pakketten, openbare versie.
- Besluiten
 - ACM (2016). Ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post. Via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17124/Consultatie-toegangsvoorwaarden-tot-netwerk-van-PostNL/>.
 - ACM (2016). Bezwaar Sandd tegen goedkeuring kostentoerekening PostNL afgewezen. Via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16053/Bezwaar-Sandd-tegen-goedkeuring-kostentoerekening-PostNL-afgevozen/>.
- Overig
 - ACM (2017). Consultatie toegangsvoorwaarden tot netwerk van PostNL. Via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17124/Consultatie-toegangsvoorwaarden-tot-netwerk-van-PostNL/>.
 - Ten behoeve van dit onderzoek in vertrouwelijkheid aangeleverd bestanden aangaande ontwikkelingen in volumes en omzet.

KWINK
GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

RÆBEL

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

T +31 (0)10 275 5995
info@RebelGroup.com
<http://www.rebelgroup.com>

KWINK
GROEP

AEBEL