

Aanbesteding universele postdienst

Eindrapport





Samenvatting

Aanleiding

In de Analyse Toekomst Postmarkt van juli 2017 heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geconcludeerd dat de financierbaarheid van de universele postdienst (UPD) in de huidige vorm onhoudbaar is. Een van de opties om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de UPD op langere termijn te kunnen verzekeren is volgens deze analyse het doorvoeren van stelselaanpassingen. Om tot een besluit te kunnen komen over de mogelijke toekomstige vormgeving van de postmarkt met bijbehorende systeemkeuzen voor het organiseren van de universele postdienstverlening is inmiddels een maatschappelijke Postdialoog gestart waarbij alle stakeholders op de postmarkt betrokken zijn. Ter ondersteuning van de Postdialoog heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan Ecorys gevraagd om een geobjectiveerd inzicht te bieden in de voor- en nadelen van aanbesteding van de UPD en de potentie van een aanbesteding in de context van de postmarkt.

Vraagstelling

De primaire vraagstelling is of een aanbesteding van (delen van) de Universele Postdienst voordelen heeft boven het huidige model van aanwijzing van één partij.

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderwerpen:

- Voor- en nadelen van een aanbesteding als allocatiemechanisme in generieke zin.

- Juridische kaders (nationaal en Europees).
- Ervaring in andere landen met aanbesteding door de overheid van de UPD.
- Voor- en nadelen van aanbesteding vergeleken met de huidige situatie waarbij de UPD partij wordt aangewezen.

Allocatiemechanismen

Zes allocatiemechanismen worden besproken:

- ✓ Aanbesteding - een bepaalde wijze van inkopen van een product of dienstverzekering, waarbij de opdrachtgever een beschrijving van producteisen beschikbaar stelt aan gegadigden die vervolgens elk een offerte voor het product uitbrengen, waarna de opdrachtgever tot gunning overgaat.
- ✓ Veiling - toewijzing van een of meer objecten (goederen, diensten, gebruiksrechten, etc.) aan partijen via gespecificeerde regels. Deze regels specificeren wie de veiling wint en hoeveel er betaald moet worden, afhankelijk de ontvangen biedingen.
- ✓ Concessie - toewijzing van een vergunning voor de exclusieve exploitatie van een grondstof of dienst in een bepaald gebied. De tegenprestatie bestaat in dit geval uit hetzij uitsluitend het recht de dienst die het voorwerp van de overeenkomst vormt, te exploiteren, hetzij uit dit recht en een betaling.



- ✓ Vergelijkende toets ('Beauty contest') - aanbesteding- of veilingprocedure, waarbij uiteenlopende toekenningscriteria gehanteerd kunnen worden.
- ✓ Staatsmonopolie - uitvoering van een taak door de staat met uitsluiting van anderen.
- ✓ Verhandelbare rechten - vergunningen die de overheid aan bedrijven verleent om een bepaalde activiteit uit te voeren. De vergunningen of rechten zijn verhandelbaar en komen bij een goed werkende markt terecht bij die partij voor wie de rechten het meeste waard zijn.

Allocatiemechanismen kunnen in diverse vormen worden toegepast. Als gevolg daarvan kunnen diverse van de genoemde allocatievormen, in het bijzonder aanbesteding, veiling en vergelijkende toets, met elkaar overlappen. Een belangrijk voorbehoud bij de analyse in dit hoofdstuk is dan ook dat de specifieke vormgeving van een allocatiemechanisme cruciaal is ("the devil is in the detail").

Voor- en nadelen van allocatiemethoden

Voor vier van de allocatiemechanismen, namelijk aanbesteding, veiling, concessie en vergelijkende toets, zijn veel van de effecten vergelijkbaar. Het verschil zit niet in de keuze van het allocatiemechanisme, maar in de wijze waarop die allocatie wordt vormgegeven (oftewel, de voorwaarden hoe de allocatie

plaatsvindt). Een veiling biedt iets minder flexibiliteit dan de andere drie allocatiemethoden indien men andere elementen dan prijs wil meenemen in de beoordeling, tenzij deze voorwaarden als noodzakelijke voorwaarden (deelname-eisen) worden opgenomen.

Het staatsmonopolie lijkt een minder geschikt instrument vanuit het oogpunt van de statische en dynamische efficiëntie van de UPD. Efficiëntie en innovatie zijn bij staatsmonopolies in het algemeen minder hoog dan bij privaat aanbod, wat relatief hogere prijsniveaus voor dienstverlening of een relatief hogere bijdrage vanuit de overheid vereist. Daarnaast heeft eerder onderzoek berekend dat het aanbieden van een UPD op stand-alone basis, bijvoorbeeld in het geval van een staatsmonopolie, een prijsverhogend effect van 20% oplevert (waarbij geen rekening is gehouden met verminderde efficiëntie). Ook lijkt het staatsmonopolie op weinig van de andere criteria, behalve maatschappelijke effecten zoals werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, beter te scoren dan de andere allocatiemechanismen.

De verhandelbare rechten lijken naar hun aard ongeschikt voor allocatie gezien de aard van de UPD. De UPD is een samenstel van verplichtingen die de UPD-verlener dient op te volgen. De verplichtingen zelf hebben nooit een positieve waarde, maar een waarde van nul of negatief. Immers, dezelfde activiteiten kunnen ook worden uitgevoerd zonder de opgelegde



verplichtingen. Dit betekent niet dat de diensten die onder de UPD vallen, zoals de bezorging van poststromen, geen economische waarde hebben. Waar het om gaat is dat de postbezorging zelf de bron van inkomsten is en niet de verplichting om deze diensten aan te bieden.

Juridisch kader

Het juridisch kader voor een eventuele aanbesteding (of andere allocatie) van de UPD wordt gevormd door zowel de nationale als Europese regels ten aanzien van de UPD als door de nationale en Europese aanbestedingsregels (of regels voor de gewenste andere vorm van allocatie).

Juridische fact finding: wat mag wel van Postrichtlijn en wat niet?

De Postrichtlijn vereist van de lidstaten dat de levering van de universele postdienst en bepaalde kwaliteitsnormen gewaarborgd wordt. Als gekozen wordt voor de optie “plaatsen van overheidsopdrachten”, dan stelt de richtlijn dat de lidstaten de universele dienst mogen waarborgen door deze dienst aan te besteden.

Waar moet een aanbesteding aan voldoen?

Als gekozen wordt voor aanbesteden en de omvang van de opdracht bedraagt meer dan € 443.000, dan moet deze Europees aanbesteed worden. De Europese aanbestedingsrichtlijn kent twee hoofdprocedures: de openbare aanbesteding

en de niet-openbare aanbesteding. In specifieke gevallen kan ook gebruik worden gemaakt van andere procedures, zoals de mededingingsprocedure met onderhandeling, de concurrentiegerichte dialoog, het innovatiepartnerschap en de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging.

Concessieovereenkomsten

De Europese Commissie spreekt van een concessie wanneer een bedrijf wordt beloond door het te mogen uitvoeren en exploiteren van het werk of de dienst: *“Het hoofdkenmerk van een concessie, het recht om de werken of diensten te exploiteren, impliceert altijd de overdracht aan de concessiehouder van een operationeel risico van economische aard met de mogelijkheid dat hij de gedane investeringen en de met het exploiteren van de gegunde werken of diensten gepaard gaande kosten onder normale exploitatieomstandigheden niet zal terugverdienen, zelfs indien een deel van het risico bij de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie blijft berusten.”* Er mag dus geen sprake zijn van een garantie dat gemaakte kosten (inclusief gedane investeringen) terugverdiend worden. Dit betekent dat, indien een lidstaat er voor kiest gebruik te maken van een compensatiefonds of om de kosten van de universele dienst te compenseren uit overheidsmiddelen, de concessie alleen mag worden toegewezen wanneer er sprake is van een exploitatierisico voor de concessiehouder.



In hoeverre is exclusiviteit toegestaan?

Een belangrijke vraag die voortvloeit uit de Evaluatie Universele Postdienst uit 2017, is of het verlenen van een exclusief/speciaal recht voor de verlener van de UPD is toegestaan bij een aanbesteding. Gezien de uitspraak van het hof in het Correos Arrest (2007) en de aanpassing van de Postrichtlijn (2008/6/EC) in 2008, kan worden geconcludeerd dat het verlenen van exclusieve rechten binnen de universele dienst (inclusief een staatsmonopolie) niet is toegestaan.

Financieringsmechanismen

Daar waar een lidstaat vaststelt dat de universele dienstverplichtingen voor de aanbieder(s) van de universele dienst netto-kosten met zich meebrengen en een onredelijke financiële last inhouden, kan deze op twee manieren de kosten compenseren: financiering uit overheidsmiddelen of compensatiefondsen.

Voor financiering uit overheidsmiddelen bestaan strikte voorwaarden om de kosten van de universele dienst te dekken teneinde het verlenen van staatssteun te voorkomen. Samengevat mag de overheidsbijdrage geen werkelijk financieel voordeel bieden en de onderneming in een meer voordelige concurrentiële positie plaatsen. Compensatiefondsen worden gefinancierd uit bijdragen van postvervoerders,

waarbij de postvervoerders die bijdragen aan het compensatiefonds ondernemingen moeten zijn die activiteiten uitvoeren die “*in voldoende mate uitwisselbaar zijn met de universele postdienst*”.

Voor welke periode kan worden aanbesteed? Is verlenging mogelijk?

De Europese aanbestedingsrichtlijn geeft geen maximale looptijd voor aanbestedingen, met uitzondering van raamovereenkomsten, waarvoor de maximale looptijd in het geval van postdiensten 8 jaar betreft. De looptijd van een overeenkomst moet te verantwoorden zijn op basis van objectieve, economische of strategische argumenten.

In de Concessierichtlijn wordt de maximale looptijd van concessies die langer dan vijf jaar duren beperkt tot de ‘periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van de werken en diensten, samen met een rendement op het geïnvesteerde vermogen terug te verdienen, rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke contractuele doelstellingen te halen.’ De richtlijn voorziet niet in duidelijke voorschriften inzake hoe die periode bepaald moet worden.



Heeft een aanbesteding invloed op de toepasselijkheid van de huidige postregulering (bijv. tariefregulering)?

Het aanbesteden van de universele postdienst heeft geen invloed op de wettelijke verplichtingen voor de uitvoering van deze dienst, zoals beschreven in de Postrichtlijn. Dit betekent dat tarieven moeten voldoen aan de eisen van betaalbaarheid en kostenoriëntatie. Wel is het mogelijk dat, als gevolg van de voorwaarden waaronder wordt aanbesteed, zaken als tariefregulering hun relevantie verliezen, bijvoorbeeld als de gestelde aanbestedingsvoorwaarden de tariefhoogte al specificeren (in lijn met de beginselen van de Postrichtlijn).

Internationale voorbeelden

Voor zover ons bekend hebben er tot op heden enkel aanbestedingen van de UPD plaatsgevonden in Estland. De aanbieder van universele postdiensten wordt aangesteld als gevolg van een openbare aanbesteding. Zowel in 2009 als in 2014 was Estonian Post Ltd de enige deelnemer aan de competitie. Volgens stakeholders is het gebrek aan deelnemers te wijten aan de UPD-verplichting. Het gebrek aan belangstelling voor de aanbesteding van de UPD in Estland onderstreept onze eerdere observatie dat de UPD een verplichting vormt en als zodanig geen positieve waarde voor postvervoerders oplevert.

In Duitsland zijn voorbereidingen getroffen voor een eventuele aanbesteding van de UPD door het uitvoeren van een studie naar mogelijke aanbestedingsmodaliteiten. De Duitse studie bevat enkele nuttige handreikingen en aandachtspunten als het gaat om het juridische kader, de elementen van aanbesteding en de aanbestedingstechnische vormgeving. Aan de andere kant moet bedacht worden dat het hier om een verkennende studie gaat die niet alle relevante aspecten adresseert.

Aanbesteding van de UPD

Voor succesvolle aanbesteding is aanwezigheid van effectieve concurrentie een vereiste. De eerste vraag die zich aandient is of er concurrentie kan worden verwacht bij aanbesteding van de volledige UPD in de huidige vorm.

Voor het aanbieden van een nationaal dekkende UPD zijn naar verwachting enkel de partijen met een bestaand landelijke dekkend netwerk of met een ambitie tot het ontwikkelen van een dergelijk netwerk geïnteresseerd. Tot deze groep rekenen wij PostNL en Sandd. Met twee partijen is er in theorie al effectieve concurrentie mogelijk. Of er ook feitelijk effectieve concurrentie mogelijk is, is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Wel merken we op dat als het aantal aanbieders twee blijft, dit een relatief gering aantal is en niet optimaal vanuit het oogpunt van effectieve concurrentie.



De vraag is in hoeverre buitenlandse partijen interesse hebben in het verlenen van een UPD in een ander land dan hun eigen land (anders dan via dochters die al in Nederland actief zijn). Bij gebreke aan een bestaand postbezorgingsnetwerk in Nederland zullen de investeringskosten van het opbouwen van een dergelijk netwerk – als dit vanaf nul helemaal opgebouwd moet worden – wellicht onmogelijk maken een competitief bod neer te leggen. Onze inschatting is dat buitenlandse belangstelling voor het uitvoeren van de Nederlandse UPD beperkt is; evenals de kans dat een buitenlandse partij de aanbesteding wint.

Een belangrijk aandachtspunt voor borging van effectieve concurrentie is de aanwezigheid van een informatievoorsprong bij de zittende aanbieder van de UPD. Een dergelijke voorsprong staat de zittende aanbieder toe om een accuratere inschatting te maken van de kosten van de UPD (mede in het kader van ontwikkeling van toekomstige UPD-poststromen) en zo een voordeel te hebben bij de aanbesteding. Voor effectieve concurrentie zal de informatievoorsprong moeten worden gemitigeerd.

Uiteraard is voor een duurzame situatie van concurrentie het nodig dat het aantal mogelijke kandidaten dat een (effectieve) inschrijving op de aanbesteding kan plegen voldoende blijft. Mocht een marktverkenning (voor een aanbesteding nu) of marktontwikkelingen (voor aanbestedingen in de toekomst)

reden geven om te vrezen voor onvoldoende effectieve concurrentie, dan dient aanbesteding achterwege te worden gelaten. Hierbij wordt opgemerkt dat de enkele allocatie van de UPD bij correcte vormgeving, namelijk uitsluitend vergoeding van de netto-kosten, geen verstoring van het speelveld oplevert en daarom ook geen factor van invloed is op de toekomstige ontwikkeling van effectieve concurrentie. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de netto-kosten goed bepaald kunnen worden – in het geval meerdere soorten diensten worden verleend (UPD en niet-UPD) leidt dit tot kostentoe rekeningsvraagstukken.

Mogelijkheden tot cherry-picking - andere partijen bedienen lucratieve segmenten binnen de UPD – bestaan zowel nu als bij een toekomstige allocatie. Dit komt erop neer dat de UPD-verlener “blijft zitten” met de minder rendabele gebieden of diensten – hij is immers verplicht om deze te blijven bedienen. Dit heeft een opwaarts effect op de netto-kosten van de UPD. De omvang van het opwaartse effect is afhankelijk van de mate waarin andere partijen dan de UPD-verlener gebruik kunnen maken van de mogelijkheden voor cherry-picking. De mogelijkheden van cherry-picking worden mogelijk in enige mate gemitigeerd door de BTW-vrijstelling van de UPD-verlener voor UPD-diensten (waarbij aangetekend moet worden dat de UPD-verlener weliswaar vrijgesteld is van BTW maar ook geen BTW mag verrekenen die hij in rekening gebracht krijgt).



De vaste netwerkcomponenten van de UPD

De vaste netwerkcomponenten die momenteel voor de UPD worden ingezet zullen bij een overgang van de UPD-verplichting naar een andere aanbieder mogelijk deels vrijvallen. Indien een alternatieve inzetbaarheid van deze componenten mogelijk is, zal de noodzaak tot verkoop of overdracht van deze goederen minder noodzakelijk zijn. Naar verwachting zullen enkele componenten, zoals sorteermachines, een beperkte tot geen alternatieve inzetbaarheid kennen. In dat geval lijkt overdracht van de goederen door de huidige aanbieder naar de nieuwe aanbieder een logische stap voor beide partijen. Een dergelijke overdracht kan op basis van commerciële onderhandelingen plaatsvinden. De te verwachten prijs voor de overdracht zal gerelateerd zijn aan de kosten voor de nieuwe aanbieder voor alternatieve invullingen van de betreffende component.

Deze analyse verandert indien er strategische overwegingen in het spel zijn. Een zittende UPD-verlener kan ervoor kiezen om de activa niet over te dragen, maar deze zelf in te zetten voor een concurrentiestrijd op de langere termijn. Niet-overdracht heeft twee effecten in het bijzonder: 1) de nieuwe aanbieder zal het netwerk zelfstandig moeten opbouwen/aanvullen (en zal met de kosten daarvan rekening houden bij de aanbidding), en 2) de zittende aanbieder heeft een netwerk beschikbaar om dienstverlening op UPD-stromen aan te bieden (cherry picking).

In hoeverre dergelijke strategische overwegingen een rol spelen zijn afhankelijk van de specifieke omstandigheden zoals de concurrentieverhoudingen op de markt en de exacte vormgeving van de UPD-verplichting.

Overkoepelende reflectie

Aanbesteding heeft de potentie om goede resultaten te realiseren en doet hierin niet onder voor andere allocatiemechanismen. Het belangrijkste aandachtspunt voor een succesvolle aanbesteding is het realiseren van effectieve concurrentie. Kunnen minimaal twee partijen (liefst meerdere) concurrerende biedingen neerleggen? Hiermee staat of valt het succes van de aanbesteding. Indien effectieve concurrentie kan worden gerealiseerd, kunnen de voordelen van aanbesteding worden geplukt. Zonder effectieve concurrentie wordt aanbesteding een inhoudsloze procedure, waarbij ervoor gewaakt moet worden dat het gelijke speelveld niet wordt verstoord. Dit kan door een juiste specificatie van de voorwaarden en in het bijzonder de hoogte van de vergoeding.

Overigens betreft de UPD in alle gevallen een verplichting met een nulwaarde of negatieve waarde. Derhalve ligt het niet in de lijn der verwachting dat inschrijvers bereid zijn om te betalen voor het accepteren van een verplichting, tenzij aan deze verplichting een voldoende positieve bedrijfseconomische waarde is verbonden (lees: een subsidie). De activiteiten zelf kunnen immers ook zonder verplichting uitgevoerd worden.



Introductie

Aanleiding

In de Analyse Toekomst Postmarkt van juli 2017 heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geconcludeerd dat de financierbaarheid van de universele postdienst (UPD) in de huidige vorm onhoudbaar is. Een van de opties om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de UPD op langere termijn te kunnen verzekeren is volgens deze analyse het doorvoeren van stelselaanpassingen. Zo stelt het Regeerakkoord dat onderzocht moet worden of aanbesteding van de UPD de voorkeur verdient boven het huidige model.

Om tot een besluit te kunnen komen over de mogelijke toekomstige vormgeving van de postmarkt met bijbehorende systeemkeuzen voor het organiseren van de universele postdienstverlening is inmiddels een maatschappelijke Postdialoog gestart waarbij alle stakeholders op de postmarkt betrokken zijn. Het resultaat van deze dialoog moet de basis vormen voor een concrete beleids- en wetgevingsagenda waarmee de financierbaarheid van een voor iedereen betaalbare en beschikbare postvoorziening voor de langere termijn geborgd is.

Ter ondersteuning van de Postdialoog heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan Ecorys gevraagd om een geobjectieerd inzicht te bieden in de voor- en nadelen van aanbesteding van de UPD en de potentie van een

aanbesteding in de context van de postmarkt. Dit rapport presenteert de resultaten van onze werkzaamheden.

Gezien het beoogde objectieve karakter van de bevindingen is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare literatuur over het onderwerp. Omdat er relatief weinig literatuur is die ervaringen beschrijft met aanbesteding en andere allocatiemechanismen in de postsector, is tevens gebruik gemaakt van kwalitatieve literatuur en (op onderdelen) ervaringen vanuit andere sectoren. Gebruikte literatuur is te vinden in Bijlage 1 en in tabelnoten. Waar geen relevante literatuur beschikbaar is schetsen wij belangrijke overwegingen.

Vraagstelling

De primaire vraagstelling is of een aanbesteding van (delen van) de Universele Postdienst voordelen heeft boven het huidige model van aanwijzing van één partij.

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Voor- en nadelen van een aanbesteding als allocatiemechanisme in generieke zin.
 - a. Wat zijn de voor- en nadelen van aanbesteding an sich vergeleken met andere allocatiemethoden (veiling, concessie, beauty contest, staatsmonopolie, verhandelbare rechten)?
 - Economisch, zoals prikkels voor efficiëntie en innovatie?



- Administratieve lasten?
- Effecten voor bedrijven?
- Effecten voor consumenten?
- b. Met wat voor maatschappelijke kosten moet rekening worden gehouden bij de aanbesteding (bijv. druk op arbeidsvoorwaarden)? Hoe verhouden deze kosten zich tot die van andere allocatiemechanismen?
- c. Zijn er andere transitie-effecten? Transactiekosten?
- Juridische kaders (nationaal en Europees).
- d. Juridische fact finding: wat mag wel van de Postrichtlijn en wat niet?
- e. Waar moet een aanbesteding aan voldoen?
- f. In hoeverre is exclusiviteit toegestaan?
- g. Voor welke periode kan worden aanbesteed? Is verlenging mogelijk?
- h. Heeft een aanbesteding invloed op de toepasselijkheid van de huidige postregelgeving (bijv. tariefregulering)?
- Ervaring in andere landen met aanbesteding door de overheid van de UPD.
- Wat zijn voor- en nadelen van aanbesteding vergeleken met de huidige situatie waarbij de UPD partij wordt aangewezen. Wat zijn statische en dynamische effecten? Maatschappelijke kosten en baten voor de postmarkt?

Elk van de vier hoofdvragen wordt in een apart hoofdstuk besproken. Elk hoofdstuk eindigt met een conclusie. Voorafgaand aan de inhoudelijke bespreking worden eerst de

verschillende allocatievormen geïntroduceerd en worden enkele kanttekeningen over de voorwaarden voor toepasbaarheid van de verschillende mechanismen besproken.



Allocatiemethoden

Dit hoofdstuk gaat in op de voor- en nadelen van aanbesteding als allocatiemechanisme *in generieke zin*. Dat wil zeggen dat wij in dit hoofdstuk de bekende voor- en nadelen van aanbesteding vergelijken met die van verschillende andere allocatiemechanismen. Hierbij wordt nog geen aandacht besteed aan de mogelijke specifieke invulling of inrichting van de mechanismen voor allocatie van de UPD.

Achterliggende gedachte bij de bespreking van de allocatiemethoden is dat sprake is van universele dienstverlening die geborgd moet worden. Dat wil zeggen dat sprake is van een *minimumpakket* aan diensten van een duidelijk omschreven *kwaliteit* dat aangeboden moet worden voor een *betaalbare prijs* aan *alle klanten* die daar binnen redelijke grenzen om vragen.¹ De universele dienst kan verleend worden binnen een regio of op nationaal niveau.

De wijze waarop wordt geborgd dat universele dienstverlening plaats vindt noemen wij in dit rapport “allocatiemechanismen” of “allocatiemethoden”. Het gaat hier om de wijze waarop het verplichte pakket aan diensten wordt “gealloceerd” aan een of meer aanbieders (aanbesteding, beauty contest, enzovoorts).

De zes allocatiemechanismen die aan de orde komen in dit hoofdstuk zijn:

- ✓ Aanbesteding - een bepaalde wijze van inkopen van een product of dienstverkrijging, waarbij de opdrachtgever een beschrijving van producteisen beschikbaar stelt aan gegadigden die vervolgens elk een offerte voor het product uitbrengen, waarna de opdrachtgever tot gunning overgaat.
- ✓ Veiling - toewijzing van een of meer objecten (goederen, diensten, gebruiksrechten, etc.) aan partijen via gespecificeerde regels. Deze regels specificeren wie de veiling wint en hoeveel er betaald moet worden, afhankelijk de ontvangen biedingen.
- ✓ Concessie - toewijzing van een vergunning voor de exclusieve exploitatie van een grondstof of dienst in een bepaald gebied. De tegenprestatie bestaat in dit geval uit hetzij uitsluitend het recht de dienst die het voorwerp van de overeenkomst vormt, te exploiteren, hetzij uit dit recht en een betaling.
- ✓ Vergelijkende toets ('Beauty contest') - aanbesteding- of veilingprocedure, waarbij uiteenlopende toekenningscriteria gehanteerd kunnen worden.

¹ Bron: UVT.



- ✓ Staatsmonopolie - uitvoering van een taak door de staat met uitsluiting van anderen.
- ✓ Verhandelbare rechten - vergunningen die de overheid aan bedrijven verleent om een bepaalde activiteit uit te voeren. De vergunningen of rechten zijn verhandelbaar en komen bij een goed werkende markt terecht bij die partij voor wie de rechten het meeste waard zijn.

De zes genoemde allocatievormen kunnen elkaar overlappen. Daarom is het goed om de overeenkomsten en verschillen tussen de mechanismen toe te lichten.

Aanbesteding

Het instrument “*aanbesteding*” is een veelgebruikt instrument en wordt gereguleerd in de Aanbestedingswet. De Aanbestedingswet geldt voor aanbestedende diensten die overheidsopdrachten plaatsen. Aanbestedingen vinden in grote getale plaats op alle niveaus van de overheid en zowel voor werken, leveringen en diensten. Diensten die worden aanbesteed zijn bijvoorbeeld onderhoudsdiensten, adviesdiensten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, vuilnisophaaldiensten en verzekeringsdiensten. Hoe gedetailleerder de aanbestedende dienst voorschrijft waar de inschrijving aan moet voldoen, des te minder mogelijkheden hebben aanbieders om zich van elkaar te onderscheiden. Een aanbesteding leidt doorgaans tot een contract waarin de

verplichting staat opgenomen om bepaalde activiteiten uit te voeren tegen een vooraf afgesproken beloning (tarief per uur of totaalprijs bijvoorbeeld). Een aanbesteding wijkt af van een *vergunning* waarin de overheid toestemming verleent om een bepaalde activiteit uit te voeren. Vergunningen worden toegepast bij schaarse rechten. Daarnaast is ook het begrip *subsidie van belang* – een tijdelijke bijdrage vanuit de overheid om een bepaalde activiteit uit te voeren.

Het verschil tussen een aanbesteding enerzijds en een vergunning of subsidie anderzijds is dat bij een vergunning of subsidie de uitvoering van de activiteit niet kan worden afdwongen. Zo kan een bestuursorgaan niet afdwingen dat er wordt gevist nadat er een visvergunning is verleend, en evenmin dat een gesubsidieerd project daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het enige dat een bestuursorgaan dan kan doen is de vergunning of subsidie intrekken als de activiteit niet wordt uitgevoerd. Bij een aanbesteding gaat het wel om wederzijds afdwingbare prestaties.

Veiling

Het ideaalplaatje van een veiling is dat deze – uitgaande van economische criteria en juridische randvoorwaarden – snel, transparant en non-discriminatoir wordt toegepast. Daarmee zou dit allocatiemechanisme idealiter tegen lage kosten voor de verdelende partij en de verkrijgende partijen toegepast moeten kunnen worden. We spreken van idealiter omdat hier lang niet



altijd sprake van zal zijn, met name als de belangen groot zijn en de veilingregels complex. Veilingen worden in Nederland door de overheid toegepast bij de verdeling van sommige schaarse rechten zoals frequenties voor mobiele telefonie, radiofrequenties of de huurrechten voor benzinstationlocaties langs rijkswegen. In de meeste gevallen is aan de verwerving van een vergunning via een veiling ook de verplichting verbonden om de vergunde activiteit ook daadwerkelijk uit te voeren op een bepaald kwaliteitsniveau. Zo gold voor de winnaars van de veiling voor 4G mobiele telefoniefrequenties de verplichting om een landelijk dekkend 4G netwerk uit te rollen. In die gevallen is het verschil tussen een veiling en een aanbesteding of concessie (zie hierna) beperkt. Het kenmerk van een veiling is de nadruk op het transparante en non-discriminatoire allocatieproces (“de hoogste bidder wint”) waar bij een aanbesteding doorgaans tal van gunningscriteria gelden die ieder voor zich een subjectieve beoordeling vereisen (met uitzondering van het gunningscriterium prijs).

Concessie

Het kenmerk van een concessie is dat een exclusief *recht* wordt verleend om een bepaalde dienst te exploiteren. De tegenprestatie bestaat uit de opbrengsten van de exploitatie van dit exclusieve recht, in sommige gevallen aangevuld met een betaling door de overheid. Het belangrijkste voorbeeld in Nederland van concessies betreft de concessies in het openbaar vervoer (hoofdrailnet, regionale lijnen, stads- en

streekvervoer). Het gaat hierbij om een exclusief recht, een andere partij mag gedurende de looptijd van een concessie niet dezelfde activiteiten uitoefenen als de concessiehouder. In het OV legt het bestuursorgaan naast de verlening van het schaarse recht doorgaans ook de *verplichting* op aan de gegadigde om de vergunde of gesubsidieerde activiteit daadwerkelijk uit te voeren. In die situatie ontstaan (hoewel het om een concessie gaat en niet om een aanbesteding) wederzijds afdwingbare verplichtingen. Daarmee zijn de OV-concessies een goed voorbeeld van een mengvorm van een aanbesteding en een (zuivere) concessie.

Vergelijkende toets ('Beauty contest')

Een kenmerk bij een vergelijkende toets is dat de toekenningscriteria wat kwalitatiever van aard zijn waardoor de uitkomst van de vergelijkende toets mogelijk minder goed objectiveerbaar is. Tot 1997 was het in Nederland bijvoorbeeld gebruikelijk om de frequenties voor telecommunicatie en radiozenders te verdelen op basis van een vergelijkende toets. Daarna is overgegaan op het instrument “veilen” omdat dit instrument als transparanter en rechtvaardiger werd beschouwd. Daar komt bij dat door middel van een veiling het schaarse recht ook een marktgebaseerde prijs krijgt, terwijl bij een vergelijkende toets het bepalen van een prijs niet goed mogelijk is. In 2001 was bijvoorbeeld een vergelijkende toets voor radiofrequenties in discussie – idee was toen dat een commissie op basis van bedrijfseconomische criteria en het



programma-aanbod zou beoordelen wie een zendmachtiging krijgt.² Dit illustreert dat de beoordeling een meer subjectief karakter heeft dan bijvoorbeeld bij een veiling.

Staatsmonopolie

Een staatsmonopolie betekent feitelijk dat de overheid zelf de uitvoering van bepaalde activiteiten ter hand neemt. Publiek eigendom kan wenselijk zijn als publieke belangen niet goed “contracteerbaar” zijn.³ Dit houdt in dat de gewenste prestaties van tevoren niet goed vast te stellen zijn en/of achteraf niet goed meetbaar en observeerbaar zijn.⁴ In dat geval is het wenselijk dat de overheid de mogelijkheid heeft om “bij te sturen” – dit kan het eenvoudigst als de overheid ook zelf de desbetreffende activiteiten uitvoert of in eigendom heeft. Als prestaties wel goed vast te stellen en ook meetbaar zijn dan kan de uitvoering van bepaalde taken goed door marktpartijen ter hand genomen worden. In dat geval kunnen de gewenste prestaties immers in een contract of in wet- en regelgeving worden vastgelegd en kunnen prestaties goed worden gemonitord en afgedwongen. Private uitvoering heeft dan de voorkeur, omdat private uitvoering naar verwachting efficiënter zal zijn dan publieke uitvoering. Kortom, als de overheid voldoende interventiemogelijkheden heeft om de borging van publieke belangen af te dwingen dan is borging van publieke

belangen via publiek eigendom niet nodig.⁵ De vraag of het bij deze variant moet gaan om een monopolie (exclusief recht) of een staatsbedrijf zonder exclusief recht komt later in dit rapport aan de orde.

Verhandelbare rechten

Bij verhandelbare rechten gaat het in feite om een vergunning die verhandelbaar wordt gemaakt. Een bekend voorbeeld zijn de verhandelbare emissierechten onder het Europese emissiehandelsysteem ETS. In Nederland is niet veel ervaring met verhandelbare rechten maar in andere landen wel. Van belang is dat het daadwerkelijk moet gaan om een schaars recht dat een bepaalde waarde heeft gekregen. Een verhandelbaar recht is iets anders dan een verhandelbare plicht. Een verhandelbare plicht zal alleen verhandeld worden als deze een positieve waarde heeft, of de plicht moet met bijbetaling worden overgedragen aan een andere partij.

De gekozen invulling van het mechanisme is cruciaal

Allocatiemechanismen kunnen in diverse vormen worden toegepast. Bijvoorbeeld:

- ✓ Aanbesteding
 - Diverse aanbestedingsprocedures (openbaar, niet-openbaar, onderhandeling)

² Bron: TROUW

³ Bron: TPEDIGITAAL

⁴ In de woorden van de econoom Andrei Schleifer dient de overheid interventiebevoegdheden te hebben “[when] government cannot fully anticipate, describe, stipulate, regulate and enforce exactly what it wants”. Bron: SCHLEIFER.

⁵ Bron: KST, p.11.



- Diverse toekenningscriteria (prijs, Economisch Meest Voordelige Inschrijving, duurzame criteria)
- ✓ Veiling
 - Diverse typen veilingen (open, gesloten, bij opbod, bij afslag)
 - Keuze uit voorwaarden (aantal biedronden, reserveringsprijzen, kwalificatiecriteria, kavels)
- ✓ Concessies
 - Financieringsvormen (zuivere exploitatieconcessies, concessies met bekostiging door de overheid, concessies met bekostiging door de gebruikers)

De keuze tussen mechanismen en de exacte vormgeving daarvan zijn sterk met elkaar vervlochten:

MDW21, p.1: De opdracht van de werkgroep was tweeledig: ten eerste in kaart brengen wanneer welk allocatiemechanisme het beste kan worden ingezet. Ten tweede analyseren hoe die mechanismen moeten worden vormgegeven. Al snel na de start van de werkgroep bleek dat deze vragen niet gescheiden kunnen worden beantwoord, (...)

Een belangrijk voorbehoud bij de analyse in dit hoofdstuk is dan ook dat de specifieke vormgeving van een allocatiemechanisme cruciaal is ("the devil is in the detail"). Zonder kennis van de exacte vormgeving van de mechanismen is een generieke vergelijking risicovol, omdat er wellicht altijd uitzonderingen op de regel zijn te bedenken. Toch doen wij onderstaand een

poging om de voor- en nadelen van verschillende allocatiemechanismen in generieke zin te schetsen. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4 (voor- en nadelen van aanbesteding vergeleken met de huidige situatie) gaan we nader in op mogelijke invloeden van vormgeving als het gaat om de UPD.

Toepasbaarheid van allocatiemechanismen

Bij de keuze van een allocatiemechanisme moet rekening worden gehouden met twee aspecten:

1. De positie van de overheid
2. Randvoorwaarden voor toepassing van een mechanisme

De rol van de overheid heeft betrekking op de vraag- en aanbodzijde van de markt. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen:

- a. door overheid aangeboden rechten voor partijen, die die rechten vragen
- b. inkoopvraagstukken, waarbij de overheid optreedt als vrager

MDW21, p.8: In dit MDW project staan allocatievraagstukken centraal, waarbij de door de overheid aangeboden rechten voor partijen een voorwaarde vormen om op een markt actief te zijn.

MDW21, p.10: Allocatiemechanismen kunnen daarnaast ook worden gebruikt voor inkoopvraagstukken, waarbij de overheid optreedt als vrager. Zoals gezegd gaat het hier om een ander type vraagstuk.



Voor enkele allocatiemechanismen zijn randvoorwaarden vereist voor succesvolle toepassing. Bijvoorbeeld voor succesvolle (in economische termen) toepassing van een concessie zijn ofwel voldoende sterke concurrentiemechanismen, ofwel reputatiemechanismen, ofwel verifieerbare concessievoorwaarden vereist.

MDW5, p.24: Als bepaalde publieke belangen noch door invoering van voldoende sterke concurrentiemechanismen, noch door de aanwezigheid van reputatiemechanismen, noch via verifieerbare concessievoorwaarden kunnen worden veiliggesteld en de prijs hiervan niet opweegt tegen eventuele innovatiewinsten die te behalen zijn, leidt de toetsing er in het algemeen toe dat de uitvoering van de publieke dienst beter bij de overheid kan worden gelaten.

Concurrentiemechanismen houden in dat er sprake is van effectieve concurrentie in het mededingen om een bepaalde concessie; reputatiemechanismen houden in dat bieders rekening houden met negatieve gevolgen van slechte prestaties op hun reputatie (en daarom goed presteren), en verifieerbaarheid houdt in dat bijvoorbeeld de kwaliteit van de geleverde dienst goed meetbaar moet zijn.⁶

⁶ Een ander belangrijk aspect is dat publieke belangen van tevoren goed te bepalen zijn. Als het publieke belang aan verandering onderhevig is door een veranderende visie in de samenleving, dan kan dit gedurende de looptijd van bijvoorbeeld een concessie aan een privaat bedrijf moeilijk inpasbaar zijn.

Verhandelbare rechten vragen een specificatie van een hoeveelheidsbeperking (quoting of rantsoenering) op macroniveau. Denk hierbij aan het vaststellen van een emissieplafond voor de uitstoot van CO2 waarbij partijen rechten krijgen en verhandelen om CO2 uit te stoten. Door het emissieplafond krijgt dit recht een waarde.

MDW22, p.12: Uitgangspunt bij het instellen van een systeem van verhandelbare rechten of reducties is dat er uit beleidsmatig oogpunt een hoeveelheidsbeperking (quoting, rantsoenering) op macroniveau moet worden gespecificeerd.
MDW22, p.17: Wanneer de geformuleerde beleidsdoelstelling op macroniveau absoluut gehaald dient te worden, ongeacht tegen welke kosten, dan is het effectief om te kiezen voor het hanteren van verhandelbare rechten.

Reflectie op de geschiktheid van allocatievormen

Als eerste wordt opgemerkt dat het verschil tussen allocatiemechanismen soms beperkt kan zijn. Zo is een veiling en een aanbesteding met als enige toekenningscriterium 'prijs' in hoge mate vergelijkbaar. Het verschil tussen aanbesteding op basis van EMVI⁷ en vergelijkende toets met redelijk objectieerbare criteria kan ook als vrij klein worden beschouwd. Zoals ook zal blijken uit het volgende hoofdstuk vertalen deze beperkte verschillen in aanbestedingsvormen

⁷ Economisch Meest Voordelig Inschrijving; hantering van kwaliteitscriteria naast een prijs criterium.



zich in beperkte verschillen in de effecten van deze mechanismen.

Alvorens te reflecteren op de relatieve geschiktheid van de verschillende allocatiemechanismen, is het van belang eerst de aard van de UPD te duiden. Zoals eerder beschreven is de UPD is een samenstel van verplichtingen die zelfstandig nooit een positieve waarde hebben. Derhalve wordt de waarde van de UPD-*verplichting* als nul of negatief beoordeeld, tenzij er een positieve inkomstenbron (lees: subsidie) aan de UPD-verlener wordt toegekend. De activiteiten zelf kunnen immers ook zonder verplichting uitgevoerd worden.

Daarom is er (als het gaat om het alloceren van deze verplichting) sprake van een inkoopvraagstuk voor de overheid. De overheid dient, direct of indirect, een vergoeding te bieden voor acceptatie van de verplichting (althans voor zover er sprake is van netto-kosten of het risico dat netto-kosten gaan ontstaan gedurende de looptijd van de verplichting). Dat betekent dat enkele van de allocatiemechanismen die origineel gericht zijn op ‘verkoop’ van rechten met een positieve economische waarde, zoals veilingen en verhandelbare rechten, alleen met bepaalde aanpassingen kunnen worden ingezet. Zo zal bij veilingen er geen sprake zijn van partijen die

⁸ In enige mate bestaat een dergelijk systeem al, namelijk in de vorm van een dergelijk systeem gevormd door een compensatiefonds, waarbij alle postvervoerders naar rato financieel dienen bij te dragen aan de netto-kosten van de UPD. De meerwaarde om verhandelbare lasten te introduceren lijkt nihil.

tegen elkaar opbieden om “de verplichting binnen te halen” door hogere vergoedingen te beloven, maar zou de opzet zodanig moeten zijn dat partijen tegen elkaar opbieden voor de minste compensatie voor het op zich nemen van de verplichting.

Voor de inkoop van diensten waarvoor de overheid direct of indirect een vergoeding geeft, lijken de allocatiemechanismen aanbesteding, veiling, concessie en vergelijkende toets het meest te kwalificeren. Verhandelbare rechten worden typisch toegepast in een situatie waar de overheid als verkoper van rechten acteert, en ondernemingen aan deze rechten een financiële waarde toekennen. Het lijkt lastig om dit om te zetten naar een systeem voor inkoopvraagstukken, bijvoorbeeld door elke postvervoerder een proportionele last voor UPD-verzorging op te leggen.⁸ Een staatsmonopolie lijkt minder voor de hand te liggen, omdat de betreffende activiteiten goed door marktpartijen verzorgd kunnen worden, hoewel mogelijk (op termijn of deels) niet kostendekkend.⁹ Daar komt bij dat een staatsmonopolie gevolgen zal hebben voor (het gelijke speelveld met) partijen die nu al opereren op de postmarkt. Mocht gekozen worden voor het staatsmonopolie, dan moet rekening worden gehouden met de Wet Markt en Overheid (denk bijvoorbeeld aan gedragsregels) en de transitie-effecten.

⁹ Zie de literatuurverwijzingen bij de beschrijving van het allocatiemechanisme staatsmonopolie.



Voor- en nadelen

Achtereenvolgens bespreken we de voor- en nadelen van de allocatiemechanismen voor

- ✓ Prikkel voor efficiëntie en innovatie
- ✓ Administratieve lasten
- ✓ Effecten voor bedrijven
- ✓ Effecten voor consumenten
- ✓ Maatschappelijke kosten
- ✓ Transitiekosten

Centraal in elke paragraaf is een samenvattende overzichtstabel. Deze geeft een inschatting van de omvang van de verwachte effecten. Waar beschikbaar is deze inschatting gemaakt op basis van (interpretatie van) passages uit publieke studies en artikelen. Deze passages zijn als voetnoten bij de tabellen zelf opgenomen.

Allocatiemethoden en efficiëntie & innovatie

Voor economische effecten kan een onderscheid worden gemaakt tussen statische (allocatieve) efficiëntie en dynamische efficiëntie. Statische allocatieve efficiëntie betekent dat het aanbod aansluit op de vraag van de markt, zowel qua prijs (betalingsbereidheid van de consument) als kwaliteit. Dynamische efficiëntie is gericht op de innovatie en toekomstige verbeteringen van het aanbod die ervoor zorgen dat ook in de toekomst optimaal op de vraag ingespeeld kan worden.

Tabel 1 Overzicht van efficiëntie & innovatie van allocatiemechanismen

Mechanisme	(Statische) efficiëntie	Innovatie (dynamische) efficiëntie
Aanbesteding	+ [1]	+/-
Veiling	+ [2]	+ [3]
Concessie	+ [4]	+/- [4]
Vergelijkende toets	+/- [5]	+ [6]
Staatsmonopolie	- [7]	- [7]
Verhandelbare rechten	+ [8]	+ [8]

[1] MDW5, p. 21: In beginsel zal de meest efficiënte aanbieder de opdracht verkrijgen; deze heeft immers de laagste kosten en kan dus het laagste bod uitbrengen.

[2] KLEMP, p.1: A well-designed auction is the method most likely to allocate resources to those who can use them most valuably.

[3] MDW11, p.29: Daarnaast kunnen veilingen juist goed zijn voor snelle adoptie, omdat partijen maximaal financieel geprikkeld zijn om nieuwe technologie zo snel als kan in te voeren.

[4] MDW22, p.10-11: Door 'tendering' (aanbesteding) kan de overheid concurrentie "om" de markt en daarmee statische efficiëntie bewerkstelligen. De dynamische efficiëntie is niet gegarandeerd, want deze zal afhankelijk zijn van de lengte van de franchiseperiode, de terugverdientijd van investeringen, etc.

[5] OECD, p.281: As long as spectrum is assigned to firms by government officials using a "beauty contest", there is no guarantee that the spectrum will be allocated to the most efficient user or the most efficient application.

KSA, p.14: Bij de vergelijkende toets beperkt het minder transparante karakter de efficiëntie.

[6] OECD, p.281: A basic issue is whether UMTS licences should be awarded by "beauty contest" or by auction. The net benefits of each system are difficult to generalize, particularly when dynamic efficiency aspects are included.

Toelichting: Een veiling realiseert een hoge(re) mate van statische efficiëntie en positieve dynamische efficiëntie, de vergelijkende toets is opener geformuleerd en biedt de mogelijkheid dat innovaties in de toekomst een rol kunnen gaan spelen in de toets.



[7] MDW5, p.7: Door haar monopolie en de mogelijkheid verliezen te bekostigen uit collectieve middelen ontbeert de uitvoerende overheidsinstelling evenwel prikkels en sancties om zoveel als mogelijk is rekening te houden met de wensen van de burger of consument, en haar kosten te beheersen.

MDW5, p.28: Uitvoering door monopolisten pleegt in het algemeen niet de kwaliteit ten goede te komen. Ook de servicegerichtheid is veelal beperkt.

[8] MDW22, p.12-13: (...) vergroot de verhandelbaarheid van de rechten de statische efficiëntie, omdat de rechten of reducties kunnen worden verkocht aan producenten die de betreffende economische activiteit efficiënter kunnen verrichten. De verhandelbaarheid van de rechten en reducties brengt verder een grotere dynamische efficiëntie met zich mee.

Vele van de allocatiemechanismen zijn gericht op optimale allocatie vanuit statisch perspectief, dit wordt mogelijk als er voldoende concurrentie aanwezig is. Belangrijkste uitzonderingen zijn de vergelijkende toets, waarbij mogelijk sprake is van een verminderde statische efficiëntie (maar dit hangt af van de toewijzingscriteria), en het staatsmonopolie, waar prikkels voor efficiëntie grotendeels ontbreken.

Bovendien speelt bij het staatsmonopolie de omvang van de uit te voeren werkzaamheden nog een rol. Indien verzorging van de UPD door een stand-alone-bedrijf zou plaatsvinden, moet rekening worden gehouden met een circa 20% hogere prijs in vergelijking met verzorging van de UPD in een geïntegreerd bedrijf (analyses op situatie 2011).¹⁰ Deze hogere kosten zijn in belangrijke mate het resultaat van het verlies aan synergie-effecten tussen de UPD en de niet-UPD. Uiteraard kan het staatsmonopolie ook ervoor kiezen om niet-UPD-poststromen

¹⁰ Ecorys 2011.

aan te bieden, maar hierbij treedt het in directe concurrentie met zittende marktpartijen en dient rekening te worden gehouden met de wet Markt en Overheid.

Dynamische efficiëntie wordt in alle vormen, behalve staatsmonopolie, gestimuleerd. In het bijzonder bij verhandelbare rechten is de prikkel voor innovatie hoog, aangezien de rechten kunnen worden overgedragen naar de op dat moment meest efficiënte partij in de markt. Bij een concessie speelt de vormgeving van de concessie een belangrijke rol bij de mate van de te realiseren dynamische efficiëntie. Belangrijk aspect hierbij is dat de vormgeving in veel gevallen door overheden wordt voorgeschreven. Dit laat minder ruimte voor dynamische efficiëntie, anders dan innovaties die voor toekomstige kostenverlagingen zorgen. Voor andere vormen van allocatie, in het bijzonder aanbesteding en concessie, is de prikkel voor innovatie niet eenduidig en zal dit mede afhankelijk zijn van de ingebouwde prikkels in de gestelde voorwaarden.

Allocatiemethoden en administratieve (en overige) lasten
Administratieve lasten zijn de kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit wetten en regels van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.



Overige (nalevings)kosten van nieuwe wetgeving zijn de meerkosten van bedrijven om te voldoen aan een nieuwe wettelijke norm.

Uitvoeringslasten zijn de kosten die de overheid moet maken voor het realiseren van een situatie.

Handhavingslasten zijn de kosten die de overheid moet maken om toe te zien dat een verplichtingen voor bedrijven in de gerealiseerde situatie worden nageleefd.

Tabel 2 Overzicht van lasten van allocatiemechanismen

Mechanisme	Administratieve lasten bedrijven	Overige lasten bedrijven	Uitvoeringslasten & handhavingslasten overheid
Aanbesteding	matig [1]	hoog [1]	hoog [1]
Veiling	matig	hoog	hoog
Concessie	matig	hoog	matig [2]
Vergelijkende toets	matig	hoog	hoog
Staatsmonopolie	Nihil	Nihil	Zeer hoog
Verhandelbare rechten	matig	laag	hoog

¹¹ Wel zullen (sommige) bedrijven bij instelling van een monopolie inkomstenstromen derven ten aanzien van activiteiten die onder het monopolie vallen en niet meer mogen worden aangeboden.

[1] Kwantificering van de lasten heeft plaatsgevonden in Ecorys2015, p.65: De lasten van aanbestedingen in 2014 zijn gelijk aan € 1,5 miljard per jaar. Dit is ongeveer 2,5 procent van het totale aanbestedingsvolume. Van de lasten komt ongeveer 2/3 van de lasten terecht bij bedrijven en ongeveer 1/3 bij aanbestedende diensten. Opgemerkt wordt dat deze bedragen betrekking hebben op aanbesteding in het algemeen en niet op de aanbesteding van de UPD.

[2] MDW22, p.16: Hoge uitvoerings- en handhavingskosten indien output niet goed meetbaar is.

Informatie over administratieve lasten en andere lasten voor bedrijven en overheden zijn schaars. Alleen voor aanbesteding is er een onderzoek naar de omvang van de kosten uitgevoerd. Van de overige allocatievormen zijn er geen cijfers over administratieve lasten beschikbaar. Onze inschatting is dat de kosten van een veiling, concessie of vergelijkende toets in redelijke mate vergelijkbaar zijn. In alle gevallen zullen meedingende partijen, als gevolg van de veilingvoorwaarden, enige kosten moeten maken. Een vergelijkende toets kan tot hoge uitvoeringslasten bij de overheid leiden als de toets aanleiding geeft tot het voeren van juridische procedures.

Afwijkend zijn het staatsmonopolie, waar geen bedrijven bij betrokken zijn en de administratieve lasten voor hen derhalve nihil zijn¹¹, terwijl alle kosten voor het opzetten en uitvoeren van de dienstverlening op de overheid vallen, en de verhandelbare rechten, waarbij zittende partijen rechten toegewezen krijgen zonder bijzondere investering.



Allocatiemethoden en effecten voor bedrijven

Effecten voor bedrijven beslaan een breed pallet van effecten. Hierbij zullen eventuele effecten veelal gerelateerd zijn aan de klassiek-economische doelstelling van het maken van winst. Hieronder valt ook rent-seeking, een poging om voordeel te behalen via de politiek, of meer specifiek de lobby om economisch voordeel te verkrijgen.

Tabel 3 Overzicht van bedrijfseffecten van allocatiemechanismen

Mechanisme	Effecten voor bedrijven
Aanbesteding	Rent-seeking afhankelijk van toekenningscriterium
Veiling	Minder mogelijkheden tot rent-seeking dan vergelijkende toets [1]
Concessie	Winstgevendheid afhankelijk van concessievorm
Vergelijkende toets	Enige vorm van rent-seeking mogelijk [1]
Staatsmonopolie	Geen effecten
Verhandelbare rechten	Windfall-profits voor zittende partij(en)

[1] MDW11, p.28: Een veiling is over het algemeen transparanter dan een vergelijkende toets, en biedt minder mogelijkheden tot rent-seeking.

¹² Maximering van de compensatie kan bijvoorbeeld door het prijs criterium van een aanbesteding te stellen op de maximaal te claimen netto-vergoeding en in de

Bij de meeste allocatiemechanismen zullen er, afhankelijk van de uitkomst van de allocatie, winnaars en verliezers zijn. Winnaars krijgen de mogelijkheid diensten te verlenen tegen de aangegeven compensatie. In hoeverre dit financieel voordelig is, is afhankelijk van de business case van de aanbieder en de juistheid van de inschatting van de ontwikkelingen waarop de business case rust (zoals vraagontwikkeling en efficiëntie in de uitvoering).

De effecten voor bedrijven zijn verder afhankelijk van de bij de allocatie gehanteerde voorwaarden. Indien de compensatie gemaximeerd is tot de economische kosten zal er geen verstoring van de marktverhoudingen plaatsvinden.¹² Indien de allocatievoorwaarden wel een hogere vergoeding dan economische kosten (dat zijn de kosten plus een redelijk rendement) toestaat en de concurrentie onvoldoende is om het prijsniveau te drukken tot economische kosten, dan verkrijgt de winnaar van de allocatie een voordeel ten opzichte van de concurrenten, waarmee het speelveld tussen partijen kan worden verstoord.

Bij verhandelbare rechten kunnen met name zittende partijen wind-fall profits maken als deze partijen gratis rechten krijgen toebedeeld (de zogenaamde grandfathering).

voorwaarden op te nemen dat daadwerkelijke compensatie plaatsvindt op basis van werkelijke netto-kosten,



Allocatiemethoden en effecten voor de consument

Bij effecten voor de consument bekijken wij de maatschappelijke eisen die aan de UPD als dienst van algemeen belang worden gesteld, zoals beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid.

Tabel 4 Overzicht van bedrijfseffecten van allocatiemechanismen

Mechanisme	Effecten voor de consument
Aanbesteding	Geen bijzondere effecten verwacht
Veiling	Geen bijzondere effecten verwacht
Concessie	Effecten afhankelijk van de relatie tussen aanbieder en de consument [1]
Vergelijkende toets	Geen bijzondere effecten verwacht
Staatsmonopolie	Mogelijke verslechtering van de dienstverlening
Verhandelbare rechten	Bij grote onzekerheid ex ante kunnen ex post onacceptabel hoge prijzen ontstaan [2]

[1] MDW5, p.23: Er is dan vraagsturing en consumenten zullen door het stemmen met hun voeten aanbieders dwingen een goede prijs/kwaliteitverhouding te leveren. Naarmate de reputatie van aanbieders belangrijker is zijn aanbieders gevoeliger voor 'stemgedrag' van vragers. De reputatie van een aanbieder is belangrijker (is van grotere economische waarde) als deze veel in de relatie met zijn cliënten heeft moeten investeren en hij deze investeringen bij verbreking van de relatie niet kan terugverdienen.

[2] MDW22, p.17: In tegenstelling tot heffingen etc. stelt dit instrument een harde hoeveelheidsbeperking. Nadeel hiervan is dat het de speelruimte voor de overheid - ook in onvoorziene gevallen - ernstig beperkt. Dit kan leiden tot onacceptabel hoge kosten als door onvoorziene omstandigheden de doelstelling erg klemmend wordt.

Voor de meeste allocatiemechanismen (aanbesteding, veiling, concessie, vergelijkende toets) zijn de effecten voor consumenten vergelijkbaar en afhankelijk van a) de mate waarin de uitvoerder afhankelijk is van de gunsten van de klant voor zijn business case (het reputatie-effect), en b) de voorwaarden die zijn gehanteerd bij de allocatie.

Afhankelijkheid van de gunsten van de klant is een sterke waarborg dat dienstverlening aansluit bij de wens van de consument. Indien deze aansluiting ontbreekt kan de consument besluiten de dienst niet of in ieder geval minder vaak af te nemen. Hierbij is het zelfs niet per se bezwaarlijk dat een deel van de consumenten een afhankelijkheid van de dienst kennen. Indien het aantal consumenten dat niet-afhankelijk is groot genoeg is, is het dreigend verlies aan omzet voor de dienstverlener groot genoeg om gedisciplineerd te worden tot het aanbieden van een goede, passende dienstverlening.

Daarnaast is voor de betaalbaarheid van belang in hoeverre dienstverleners in staat zijn om efficiënt diensten aan te bieden. Deze efficiëntie hangt nauw samen met de eerder besproken 'Allocatiemethoden en efficiëntie & innovatie'. De mechanismen die daar goed scoorden op allocatieve (en dynamische) efficiëntie, zullen naar verwachting bijdragen aan de voor de consument beste prijsstelling tegen minimale compensatie



vanuit de overheid. Bij staatsmonopolie moet rekening worden gehouden met de kans op verslechtering van de dienstverlening als gevolg van de matige allocatieve en dynamische efficiëntie,¹³ tenzij er een hogere bijdrage vanuit de algemene middelen plaatsvindt¹⁴ of er andere mogelijkheden kunnen worden geïdentificeerd om de juiste prikkels voor dienstverlening in te bouwen.

Allocatiemethoden en maatschappelijke kosten

Maatschappelijke effecten betreffen effecten voor betrokkenen die niet deelnemen in de vraag en aanbod van de dienstverlening (zoals postbezorging), maar wel effecten ervaren. In het bijzonder betreft het de werknemers, die als gevolg van de allocatie mogelijk geconfronteerd kunnen worden met gevaren voor werkgelegenheid of arbeidsvoorwaarden.

Tabel 5 Overzicht van maatschappelijke effecten van allocatiemechanismen

Mechanisme	Maatschappelijke kosten
Aanbesteding	Vermindering van arbeidszekerheid en -voorwaarden
Veiling	Vermindering van arbeidszekerheid en –voorwaarden
Concessie	Vermindering van arbeidszekerheid en –voorwaarden

¹³ Zie bijvoorbeeld Jens Arnbak in GROENE: “Staatsbedrijven opereren over het algemeen slechter dan private bedrijven. Commercieel winstbejag zorgt voor efficiëntie, met name in de nutssectoren als gas, water, licht, telefonie et cetera.”

Mechanisme	Maatschappelijke kosten
Vergelijkende toets	Uitkomst onzeker
Staatsmonopolie	Weinig verandering
Verhandelbare rechten	Vermindering van arbeidszekerheid en –voorwaarden

Met uitzondering van het staatsmonopolie zullen alle allocatievormen naar verwachting een negatief effect op de arbeidszekerheid en de arbeidsvoorwaarden opleveren. De achterliggende gedachte is dat de winnaar van een allocatietraject, ongeacht de keuze voor het traject, zich van andere mededingers moet onderscheiden, waarbij dit onderscheid primair zal plaatsvinden op prijs. Om een lage prijs te kunnen bieden, zal de biedende partij ook lagere kosten moeten kunnen realiseren. Gezien het hoge aandeel van arbeidskosten in de postbezorging, ligt het nastreven van een verlaging van de arbeidskosten in de lijn der verwachting.

Uiteraard is het mogelijk om bij de allocatie voorwaarden te stellen aan de samenstelling van het werknemersbestand en de arbeidsvoorwaarden. Uiteraard zal opname van dergelijke wensen of eisen wel leiden tot financiële aanbiedingen waarbij

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ook Ecorys2011, waarin wordt berekend dat bij gelijkblijvende financiële randvoorwaarden de prijs van producten onder de UPD bij aanbesteding door een zelfstandig staatsbedrijf ongeveer 20% hoger komen te liggen.



de meerkosten van deze wensen of eisen worden verdisconteerd in de prijs.

Onder het staatsmonopolie kan de overheid zelf beslissen over de arbeidsvoorwaarden. Tenzij een sterke kostenbeheersingsprikkel in de aansturing van het staatsbedrijf wordt ingebouwd, zal er geen sterke druk op de arbeidszekerheid en arbeidsvoorwaarden liggen.

Allocatiemethoden, transitiekosten en transactiekosten

Onder transitiekosten verstaan we zowel de kosten, die de werkgever maakt om de werknemer te begeleiden van werk naar werk (bijvoorbeeld outplacement), maar ook de overige kosten die ontstaan bij overgang van de UPD naar een andere aanbieder. Mogelijk kunnen ook transitiekosten ontstaan indien de zittende UPD-aanbieder de UPD-allocatie wint met een aanbod dat uitgaat van een verminderd aantal medewerkers of materialen.¹⁵

Als eerste wordt opgemerkt dat transitiekosten zich voornamelijk voordoen indien een andere partij dan de zittende aanbieder de allocatie van de UPD wint. Indien de zittende aanbieder wint, vindt er weinig tot geen transitie plaats. Denk hierbij ook aan overtollige infrastructuur die verwijderd of overgedragen moet worden.

¹⁵ De juridische implicatie van een dergelijke situatie zijn nog niet volledig onderzocht.

Tabel 6 Overzicht van transitiekosten van allocatiemechanismen

Mechanisme	Transitiekosten
Aanbesteding	Afhankelijk van bestaande aanbieder en winnaar, omgekeerd evenredig aan realisatie van efficiëntie
Veiling	
Concessie	
Vergelijkende toets	
Staatsmonopolie	
Verhandelbare rechten	

Bij een overgang van de UPD-dienstverlening zal de hoogte van de transitiekosten afhankelijk zijn van enkele factoren. Voor de hoogte van de transitiekosten is relevant in welke mate werkgelegenheid overblijft bij de zittende UPD-verlener. Daarnaast is van belang in welke mate eventuele overtollige werknemers kunnen instromen in de overige onderdelen van de zittende UPD-verlener. Naar mate hiertoe meer mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld door hoge verlooppercentages onder werknemers met een vergelijkbaar functieprofiel, zou absorptie van overtollige werknemers kosten-efficiënter kunnen zijn dan transitie. De hoogte van de exacte kosten zijn afhankelijk van de specifieke details.



Eenzelfde redeneerlijn is van toepassing op de transitiekosten met betrekking tot groot en kleiner materieel, zoals sorteermachines en transportmaterialen. Een deel van de transitiekosten zijn mogelijk te beperken door overname van een deel van de werknemers of infrastructuur van de zittende aanbieder door de nieuwe aanbieder. Indien de zittende aanbieder werknemers in dienst heeft of infrastructurele elementen bezit die overtalig of overbodig raken vanwege het verlies van bepaalde dienstverlening en niet of zeer beperkt op alternatieve wijze kan worden afgestoten, kan het een economisch rationele beslissing zijn om deze elementen (of werknemers) over te dragen aan de nieuwe dienstverlener. Of dit tot een daadwerkelijke overdracht zal leiden is afhankelijk van de economische waarde van de goederen voor zittende UPD-verlener en de nieuwe partij.

Reflectie

Voor vier van de belangrijkste allocatiemechanismen, namelijk aanbesteding, veiling, concessie en vergelijkende toets, zijn veel van de effecten vergelijkbaar. Het verschil zit niet in de keuze van het allocatiemechanisme, maar in de wijze waarop die allocatie wordt vormgegeven (oftewel, de voorwaarden hoe de allocatie plaatsvindt). Dit wordt nader uitgewerkt in de vierde onderzoeksvraag, aanbesteding van de UPD. Een veiling biedt iets minder flexibiliteit dan de hiervoor genoemde

allocatiemethoden indien men op meer elementen dan prijs wil beoordelen zonder deze elementen als noodzakelijke voorwaarden op te nemen.

Als gekeken wordt naar de financierbaarheid van de UPD, dan lijkt het staatsmonopolie een minder geschikt instrument. Efficiëntie en innovatie zijn bij staatsmonopolies in het algemeen minder hoog, wat hogere prijsniveaus oplevert. Daarnaast heeft eerder onderzoek (Ecorys, 2011) berekend dat het aanbieden van een UPD op stand-alone basis door een staatsbedrijf een prijsverhogend effect van 20% oplevert (waarbij geen rekening is gehouden met verminderde efficiëntie). Daarnaast lijkt op weinig van de andere criteria, anders dan maatschappelijke effecten zoals werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, het staatsmonopolie beter te scoren dan de andere allocatiemechanismen.

De verhandelbare rechten lijken naar hun aard ongeschikt voor allocatie. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven leent het karakter van de verhandelbare rechten zich slecht met allocatie van een verplichting zoals de UPD.



Juridisch kader

Het juridisch kader voor een eventuele aanbesteding (of andere allocatie) van de UPD wordt gevormd door zowel de regels ten aanzien van de UPD als door de aanbestedingsregels (of regels voor de gewenste andere vorm van allocatie).

Tabel 7 Juridisch kader voor aanbesteding van de UPD

Onderwerp	EU richtlijn	Wijzigingen	NL wetgeving	Wijzigingen
Postrichtlijn	Richtlijn 97/67/EG	Richtlijn 2002/39/EC Richtlijn 2008/6/EC, lid 23	Postwet 2009	Wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (01-2016)
			AMvB: Postbesluit 2009 (inzake omvang en betaling UPD)	
			MR: Postregeling 2009	
Richtlijn voor publieke aanbestedingen	Richtlijn 2014/24/EU		Aanbestedingswet 2012	

Onderwerp	EU richtlijn	Wijzigingen	NL wetgeving	Wijzigingen
Gunnen van opdrachten water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten	Richtlijn 2014/25/EU	Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1804		
Gunnen van concessieovereenkomsten en	Richtlijn 2014/23/EU			

Juridische fact finding: wat mag wel van Postrichtlijn en wat niet?

Uitgaande van Directive 2008/6/EC zijn er drie manieren waarop Lidstaten de kwaliteitsnormen mogen realiseren:

- De aanbidding van de universele dienst door marktkrachten;
- De aanwijzing van een of meer ondernemingen die met verschillende onderdelen van de universele dienst of met het aanbieden van de universele dienst in verschillende delen van het grondgebied worden belast;
- Het plaatsen van overheidsopdrachten voor diensten.



Als gekozen wordt voor de optie “aanwijzing” (het huidige Nederlandse model) dan geldt het volgende (artikel 4, tweede lid):

- De lidstaten kunnen een of meer ondernemingen als aanbieder van de universele dienst aanwijzen, zodat het gehele nationale grondgebied kan worden bestreken.
- De lidstaten kunnen verschillende ondernemingen aanwijzen die verschillende onderdelen van de universele dienst aanbieden en/of verschillende gedeelten van het nationale grondgebied bestrijken. Wanneer zij van deze mogelijkheid gebruikmaken, bepalen zij met inachtneming van het Gemeenschapsrecht de rechten en plichten van deze aanbieders en maken deze rechten en plichten bekend. De lidstaten nemen met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de voorwaarden waaronder universele diensten worden toevertrouwd, berusten op het transparantie-, non-discriminatie-, en evenredigheidsbeginsel, waarbij de continuïteit van het aanbieden van de universele dienst wordt gewaarborgd en rekening wordt gehouden met de belangrijke rol die deze vervult bij de sociale en territoriale samenhang.

Als gekozen wordt voor de optie “plaatsen van overheidsopdrachten”, dan stelt de richtlijn dat de lidstaten de universele dienst mogen waarborgen door deze dienst aan te

besteden in overeenstemming met de toepasselijke voorschriften voor het plaatsen van overheidsopdrachten, waaronder ook, overeenkomstig Richtlijn 2014/25/EU betreffende speciale sectoren.¹⁶

Waar moet een aanbesteding aan voldoen?

Drempelbedragen

De Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/25/EU voor speciale sectoren (artikel 13) schrijft voor dat postdiensten binnen- en buiten de universele dienst binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Dit betekent dat als gekozen wordt voor aanbesteden het drempelbedrag voor opdrachten voor leveringen en diensten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten van €443.000 euro geldt. Dat betekent dat dergelijke opdrachten, als zij een waarde hebben die groter is dan dit drempelbedrag, Europees aanbesteed moet worden.

Aanbestedingsprocedures

Richtlijn 2014/24 kent in het algemeen twee aanbestedingsprocedures:

Openbare procedure (art. 26 richtlijn en art. 2.2 Aanbestedingswet)

Niet openbare procedure (art. 26 richtlijn en art. 2.27

¹⁶ De Europese Commissie heeft daarnaast een mededeling gepubliceerd, die verduidelijking geeft. Zie de mededeling van 1 augustus 2006 over de

Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen.



Aanbestedingswet)

In specifieke gevallen, waaronder het aanbieden van diensten in de postsector, kan ook een van de volgende procedures worden toegepast:

[Procedures van gunning door onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van een opdracht](#) (art. 29 richtlijn, art. 2.30 Aanbestedingswet); Bij mededingingsprocedures met onderhandeling mogen alle ondernemers een verzoek tot deelname indienen naar aanleiding van een oproep tot mededinging. Alleen de ondernemers die na de beoordeling van de verstrekte informatie daartoe door de aanbestedende dienst worden uitgenodigd, kunnen een eerste inschrijving indienen. Deze vormt de basis voor verdere onderhandelingen.

[De concurrentiegerichte dialoog](#) (art. 30 richtlijn, art. 2.28 Aanbestedingswet); De concurrentiegerichte dialoog wordt gebruikt bij het gunnen van bijzonder complexe opdrachten waarbij de aanbesteder objectief gezien niet in staat is om de specifieke voorwaarden van de opdracht te bepalen. Dit gebeurt in het geval van de concurrentiegerichte dialoog in samenspraak met de geïnteresseerde ondernemers.

[Innovatiepartnerschap](#) (art. 31 richtlijn, art. 2.31a e.v. Aanbestedingswet); Het innovatiepartnerschap werd voor het

eerst geïntroduceerd in Richtlijn 2014/24/EU en betreft een procedure met als doel de aanschaf van producten werken of diensten die op dat moment nog niet op de markt beschikbaar zijn. De procedure bestaat uit drie fases: De mededingingsfase, de onderzoeks- en ontwikkelingsfase en de commerciële fase. De mededingingsfase is vrijwel identiek aan de mededingingsprocedure met onderhandelingen. Het grote verschil is dat in de daaropvolgende fases gekozen kan worden om de deelnemers verder in te perken.

[Procedures van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van een opdracht](#) (art. 32 Richtlijn, art. 2.32 Aanbestedingswet). Deze onderhandelingsprocedure verschilt van de procedure met voorafgaande aankondiging doordat er geen mogelijkheid is voor ondernemers om zich vooraf aan te melden als gegadigde. Deze procedure kan alleen worden gevolgd wanneer a) de drie eerdergenoemde procedures niet tot een geschikte kandidaat hebben geleid of b) de overheidsopdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van bescherming van uitsluitende rechten slechts aan een bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd.

Concessieovereenkomsten

De Europese Commissie spreekt van een concessie wanneer een bedrijf wordt beloond door het te mogen uitvoeren en exploiteren van het werk of de dienst.. “Het hoofdkenmerk van



een concessie, het recht om de werken of diensten te exploiteren, impliceert altijd de overdracht aan de concessiehouder van een operationeel risico van economische aard met de mogelijkheid dat hij de gedane investeringen en de met het exploiteren van de gegunde werken of diensten gepaard gaande kosten onder normale exploitatieomstandigheden niet zal terugverdienen, zelfs indien een deel van het risico bij de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie blijft berusten.”¹⁷ Er mag dus geen sprake mag zijn van een garantie dat de totale gemaakte investeringen terugbetaald worden. Dit betekent dat, indien een lidstaat er voor kiest gebruik te maken van een compensatiefonds of om de kosten van de universele dienst te compenseren uit overheidsmiddelen, alleen onder een strikte voorwaarde een concessie mag worden toegewezen. In dit geval moet worden aangetoond dat er sprake is van een exploitatierisico voor de concessiehouder. Dit moet per individuele zaak worden geanalyseerd.¹⁸

Voor concessieovereenkomsten gelden meer flexibele voorwaarden dan voor gewone aanbestedingen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen specifieke toewijzingsprocedures voorgeschreven. De toewijzingscriteria moeten wel objectief, niet discriminerend en gerelateerd zijn aan het onderwerp van de concessie.

¹⁷ Richtlijn 2014/23/EU, considerans 18.

In hoeverre is exclusiviteit toegestaan?

Een belangrijke vraag die voortvloeit uit de Evaluatie Universele Postdienst uit 2017, is of het verlenen van een exclusief/speciaal recht voor de verlener van de UPD is toegestaan bij een aanbesteding. Gezien de uitspraak van het hof in het Correos Arrest (2007) en de aanpassing van de Postrichtlijn (2008/6/EC) in 2008, kan worden geconcludeerd dat het verlenen van exclusieve rechten binnen de universele dienst niet is toegestaan. Artikel 7 uit de derde Postrichtlijn schrijft voor: *“De lidstaten verlenen of handhaven geen exclusieve of bijzondere rechten voor het vestigen of aanbieden van postdiensten. De lidstaten mogen het aanbieden van de universele dienst financieren op een of meer van de in de leden 2, 3 en 4 vermelde wijzen, of op een andere met het Verdrag verenigbare wijze.”* Dit betekent dat het niet mogelijk is om een staatsmonopolie te creëren. Een staatsbedrijf dat postbezorging ter hand neemt is wel mogelijk.

Financieringsmechanismen

Daar waar een lidstaat vaststelt dat de universele dienstverplichtingen voor de aanbieder(s) van de universele dienst nettokosten met zich meebrengen en een onredelijke financiële last inhouden, kan deze op twee manieren de kosten compenseren:

¹⁸ Richtlijn 2014/23/EU, considerans 18.



Financiering uit overheidsmiddelen (art. 7.3 Postrichtlijn). Er zijn strikte voorwaarden voor het verlenen van staatsteun om de kosten van de universele dienst te dekken. Het aanbesteden van de dienst maakt dit makkelijker. Het Altmark-arrest stelt dat er geen schending is van artikel 87 van het EG Verdrag wanneer een staat een overheidsbijdrage geeft aan een onderneming voor het vervullen van openbare diensten, zonder dat deze onderneming er een werkelijk financieel voordeel uithaalt en de maatregel niet het effect heeft dat de onderneming in een meer voordelige concurrentiële positie wordt geplaatst. Een additionele voorwaarde is dat de onderneming die de dienst vervult, is gekozen ingevolge een openbare machtigingsprocedure, of dat de graad van compensatie wordt getoetst op basis van een analyse van de kosten die een typische onderneming die goed wordt gerund en adequaat is uitgerust om de openbare dienstvereisten te kunnen voldoen, zou hebben gedragen ter vervulling van de openbare dienst.

Compensatiefondsen (art. 7.4 Postrichtlijn): De derde Postrichtlijn voorziet de Lidstaten van de mogelijkheid om een compensatiefonds in te stellen dat door middel van bijdragen van aanbieders van diensten kan worden gefinancierd, en dat door een van de begunstigde of begunstigten onafhankelijke instantie wordt beheerd. Considerans 27 verduidelijkt dat de postbedrijven die bijdragen aan het compensatiefonds ondernemingen moeten zijn die activiteiten uitvoeren die «in

voldoende mate uitwisselbaar zijn met de universele postdienst».

Voor welke periode kan worden aanbesteed? Is verlenging mogelijk?

De Europese aanbestedingsrichtlijn geeft geen maximale looptijd voor aanbestedingen, met uitzondering van raamovereenkomsten, waarvoor de maximale looptijd in het geval van postdiensten 8 jaar betreft. De looptijd van een overeenkomst moet te verantwoorden zijn op basis van objectieve, economische of strategische argumenten.

In de Concessierichtlijn wordt de maximale looptijd van concessies die langer dan vijf jaar duren beperkt tot de 'periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van de werken en diensten, samen met een rendement op het geïnvesteerde vermogen terug te verdienen, rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke contractuele doelstellingen te halen.' De richtlijn voorziet niet in duidelijke voorschriften inzake hoe die periode bepaald moet worden.

Heeft een aanbesteding invloed op de toepasselijkheid van de huidige postregelgeving (bijv. tariefregulering)?

Het aanbesteden van de universele postdienst heeft geen invloed op de wettelijke verplichtingen voor de uitvoering van



deze dienst, zoals beschreven in de Postrichtlijn. Dit betekent dat tariefregulering gelijk blijft en moet voldoen aan de beginselen zoals beschreven in artikel 12 van dezelfde richtlijn:

- De prijzen moeten betaalbaar zijn en moeten het mogelijk maken diensten aan te bieden die voor alle gebruikers, ongeacht geografische locatie, en rekening houdende met specifieke nationale omstandigheden, toegankelijk zijn. De lidstaten kunnen het aanbieden van een gratis postdienst voor blinden en slechtzienden invoeren of in stand houden;
- De prijzen moeten kosten georiënteerd zijn en een efficiënte aanbidding van de universele dienst stimuleren. Wanneer zulks om redenen van algemeen belang noodzakelijk is, kunnen de lidstaten besluiten dat op hun nationale grondgebied en/of voor grensoverschrijdende post een uniform tarief dient te gelden voor tegen enkelstukstarieven aangeboden diensten en voor andere postzendingen.

Wel is het mogelijk dat, als gevolg van de voorwaarden waaronder wordt aanbesteed, zaken als tariefregulering hun relevantie verliezen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de gestelde aanbestedingsvoorwaarden de tariefhoogte al specificeren (in lijn met de beginselen van de Postrichtlijn).

Reflectie

De Postrichtlijn noemt aanbesteding als een van de mogelijkheden om de UPD te realiseren. Het aanbesteden van de universele postdienst heeft geen invloed op de wettelijke

verplichtingen voor de uitvoering van deze dienst, zoals beschreven in de Postrichtlijn. De toegestane allocatieprocedures, financieringsmogelijkheden en het uitsluiten van exclusieve rechten zijn er dan ook op gericht om het Europese doel van liberalisering van de postmarkt te realiseren met behoud van de kwaliteit van dienstverlening. De Richtlijn schrijft daarbij geen specifieke regels voor wat betreft de kwalificatie- en toekenningscriteria van de UPD. Wel is duidelijk dat een (staats)monopolie niet toegestaan is. Tenzij er op Europees niveau consensus wordt gevonden over een wijziging van de Postrichtlijn, is het voor Nederland niet mogelijk om de UPD-verlener aan te wijzen en deze een exclusief recht te gunnen. Het is wel mogelijk om voor het verlenen van de UPD een financiële compensatie te verstrekken.

Aanbesteding van de UPD maakt het eenvoudiger om aan de voorwaarden voor financiering uit overheidsmiddelen te voldoen. Noodzakelijke voorwaarde is wel dat er 'een markt' is en er dus meerdere partijen zijn die met elkaar kunnen concurreren. Het voorbeeld van Estland (zie hoofdstuk 'Internationaal') laat zien dat effectieve concurrentie voor de levering van de UPD moeilijk kan zijn om te garanderen.



Internationaal

In het kader van deze opdracht hebben wij bekeken of er andere landen zijn die ervaringen hebben met aanbesteding van de UPD. Voor zover ons bekend hebben er tot op heden enkel aanbestedingen van de UPD plaatsgevonden in Estland, terwijl in Duitsland voorbereidingen getroffen voor een eventuele aanbesteding van de UPD door het uitvoeren van een studie naar mogelijke aanbestedingsmodaliteiten.¹⁹ De studie dateert alweer uit 2008. Voor zover ons bekend zijn sindsdien in Duitsland geen stappen richting aanbesteding gezet. Onderstaand een samenvatting van enkele kernbevindingen uit de studie.

Estland

Regulering

De aanbieder van universele postdiensten wordt aangesteld als gevolg van een openbare aanbesteding. De Estlandse mededingingsautoriteit organiseert elke vijf jaar een dergelijke wedstrijd. De huidige aanbieder is de staatsonderneming Estonian Post Ltd. (AS Eesti Post). Zowel in 2009 als in 2014 was Estonian Post Ltd de enige deelnemer aan de competitie. Volgens stakeholders is het gebrek aan deelnemers te wijten aan de verplichting om 320 postkantoren en 2777 brievenbussen in Estland hebben. De Postrichtlijn schrijft voor dat elke gemeente, ongeacht de grootte een postkantoor moet

hebben.²⁰ Ter vergelijking, in Nederland zal er met de voorgenomen plannen eind 2018 een postkantoor zijn per 15455 mensen, waar in Estland nog een wettelijke verplichting is van een postkantoor per 4113 mensen.

De Estse Postrichtlijn schrijft voor dat in het geval van een onsuccesvolle aanbestedingsprocedure, de voormalig universele dienstverlener voor nog vijf jaar aangesteld wordt (Art. 6.2, Richtlijn)²¹. De universele dienst is niet gekoppeld aan enig exclusief recht in Estland, maar maakt wel als enige gebruik van een kostenplafond voor het aanbieden van de services onder de universele dienstverplichting vallen. Uit een gesprek met de Estse mededingingsautoriteit blijkt dat deze regeling ervoor zorgt dat alleen de aanbieder van de universele dienst in staat is om deze services onder de kostprijs aan te bieden en daardoor de-facto alsnog exclusief deze markt bediend.

Financiering

Estland maakt gebruik van een compensatieregeling ter compensatie van de netto-kosten die door de leverancier van de universele dienst worden gemaakt. Er wordt geen gebruikt gemaakt van financiering uit overheidsmiddelen.²² Het gaat hier uitsluitend om kosten die niet gerelateerd zijn aan het functioneren van de universele dienstverlener. De compensatie

¹⁹ Bron: WIK2008

²⁰ Bron: POSTIMEES

²² Bron: WIK2013



wordt betaald doormiddel van betalingen die bedrijven die een vergunning voor het uitvoeren van postservices bezitten. Deze vergoeding wordt op de volgende manier berekend:

- 0 – 5 procent van de omzet van gelicenseerde postdiensten of;
- Doorsturen van poststukken als gewone artikelen 0,00 - 0,19 euro per stuk (werkelijke kosten zijn 0,08 euro);
- Doorsturen van poststukken als geregistreerde en verzekerde artikelen 0,00 - 1,60 euro per stuk (werkelijke kosten zijn 0,40 euro);
- Doorsturen van postpakketten als gewone, geregistreerde en verzekerde artikelen 0,00 - 1,15 euro per stuk (werkelijke kosten zijn 0,00 euro).

Duitsland

Juridisch kader

Volgens de Duitse regelgeving dienen de volgende stappen doorlopen te worden voordat aanbesteding van de UPD in beeld komt:

- Als er zorgen bestaan over het kunnen voldoen aan de UPD dan publiceert de toezichthouder hierover een mededeling in het staatsblad;
- Als zich een aanbieder meldt die vrijwillig de UPD verzorgt, dan zijn geen verdere stappen nodig.
- Als zich geen aanbieder meldt dan kan de toezichthouder een of meerdere grotere spelers verplichten in een

(aangrenzend) geografisch gebied de UPD te verzorgen. Als deze ondernemingen niet aan kunnen tonen dat sprake is van een onevenredige last als gevolg van deze verplichting, dan blijft de verplichting onverkort bestaan.

- Als de desbetreffende ondernemingen wel aan kunnen tonen dat sprake is van een onevenredige last als gevolg van deze verplichting, dan wordt de UPD aanbesteed. Zodra duidelijk is dat een financiële vergoeding nodig is voor de verzorging van de UPD dan is sprake van een aanbesteding en komen de aanbestedingsregels in het spel.

Elementen van aanbesteding

De Duitse studie analyseert vervolgens op welke onderdelen in Duitsland mogelijk sprake zou kunnen zijn van een “onderverzorging” van de UPD. Het gaat hier bijvoorbeeld om:

- De geografische dekking van de UPD;
- Zaken als locaties en brievenbussen
- Frequentie en kwaliteit van de dienstverlening

De analyse concludeert dat een “terugtrekking” van Deutsche Post op landelijk niveau op de onderzochte onderdelen onwaarschijnlijk is. Wel denkbaar is dat Deutsche Post zich op onderdelen terugtrekt of het niveau van de dienstverlening beperkt (bijvoorbeeld in bepaalde regio's).



Wijze van aanbesteding

De Duitse studie geeft ook enkele aanbevelingen over de wijze waarop een eventuele aanbesteding op regionaal niveau kan worden vormgegeven:

- Gebruik van een open procedure, om zoveel mogelijk concurrentie te laten ontstaan zodat de benodigde compensatie zo laag mogelijk wordt.
- Alleen aanbesteding van diensten die niet door de markt worden geleverd.
- Zoveel mogelijk vrijheid aan bidders geven door geen gedetailleerd “bestek” voor te schrijven maar meer functionele eisen (output indicatoren). Daarmee wordt ruimte geboden aan innovatieve concepten.
- Als sprake is van een relatief grote onzekerheid over de opbrengst van de UPD, kan ervoor gekozen worden om de overheid het omzetriscico te laten dragen.

Conclusie

Het gebrek aan belangstelling voor de aanbesteding van de UPD in Estland onderstreept onze eerdere observatie dat de UPD een verplichting vormt en als zodanig geen positieve waarde voor postvervoerders oplevert. Enkel Eesti Post heeft, mogelijk voor de vorm, ingeschreven, waarbij moet worden aangetekend dat bij het uitblijven van een inschrijving van Eesti Post de UPD-verplichting sowieso bij Eesti Post zou worden geplaatst. De Duitse studie bevat enkele nuttige handreikingen

en aandachtspunten als het gaat om het juridische kader, de elementen van aanbesteding en de aanbestedingstechnische vormgeving. Aan de andere kant moet bedacht worden dat het hier om een verkennende studie gaat die niet alle relevante aspecten adresseert. Wij komen terug op belangrijke succesfactoren voor aanbesteding in het volgende hoofdstuk.



Aanbesteding UPD

De hoofdvraag in dit hoofdstuk is wat de voor- en nadelen zijn van aanbesteding vergeleken met de huidige situatie waarbij de UPD partij wordt aangewezen. Hiertoe geven we onze visie op verschillende deelvragen om af te sluiten met onze reflectie op de te behalen resultaten.

Kans op succesvolle aanbesteding

Op diverse plaatsen in de eerdere hoofdstukken van dit rapport is het belang van effectieve concurrentie voor het welslagen van allocatie van de UPD genoemd.

De eerste vraag die zich aandient is of er concurrentie kan worden verwacht bij aanbesteding van de volledige UPD in de huidige vorm. Normaal wordt voor de beantwoording van een (aanbestedings)vraag naar voldoende interesse vanuit kandidaten een marktanalyse uitgevoerd, waarbij mogelijke partijen geconsulteerd kunnen worden. Aangezien deze mogelijkheid onderzoekers niet ter beschikking stond binnen de randvoorwaarden voor dit onderzoek, wordt een inschatting gemaakt.

Voor het aanbieden van een nationaal dekkende UPD zijn naar verwachting enkel de partijen met een bestaand landelijk dekkend netwerk of met een ambitie tot het ontwikkelen van een dergelijk netwerk geïnteresseerd. Tot deze groep rekenen

²³ De kans op collusie is afhankelijk van vele factoren. Bespreking van elk van deze factoren en de kans op collusie bij aanbesteding van de UPD wordt in dit onderzoek niet onderzocht.

wij PostNL en Sandd. Met twee partijen is er in theorie al effectieve concurrentie mogelijk. Of er in de praktijk ook effectieve concurrentie kan ontstaan is op basis van de theorie niet te voorspellen aangezien dit afhangt van het gedrag van partijen. Wel merken we op dat als het aantal aanbieders twee blijft, dit een relatief gering aantal is en niet optimaal vanuit het oogpunt van effectieve concurrentie.

In een dergelijke situatie met een beperkt aantal aanbieders verdient aanbesteding van de volledige UPD vermoedelijk de voorkeur boven aanbidding in delen (geografisch of op productniveau). Immers, indien er meerdere percelen van vergelijkbare grootte worden aangeboden, zou er een risico op collusie kunnen ontstaan, waarbij percelen worden verdeeld onder het beperkt aantal deelnemers.²³ Bij een enkel perceel is verdeling niet mogelijk en vereist collusie compensatie (van de colluderende partijen naar elkaar toe) buiten de aanbesteding om. Daar komt bij dat toekenning van een exclusief recht niet mogelijk is (zie juridisch kader); om deze redenen richten wij ons in dit rapport op een landelijk dekkende aanbesteding van de UPD (zonder regionale percelen).

Uiteraard is voor een duurzame situatie van concurrentie het nodig dat het aantal mogelijke kandidaten dat een (effectieve) inschrijving op de aanbesteding kan opleveren voldoende blijft.



Mocht een marktverkenning (voor een aanbesteding nu) of marktontwikkelingen (voor aanbestedingen in de toekomst) redenen geven om te vrezen voor onvoldoende effectieve concurrentie, dan dient aanbesteding achterwege te worden gelaten. Hierbij wordt opgemerkt dat de allocatie van de UPD *bij correcte vormgeving*, ervan uitgaande dat de netto-kosten goed gemeten kunnen worden en alleen deze kosten – voor zover aanwezig - vergoed worden, geen verstoring van het speelveld oplevert en daarom ook geen factor van invloed is op de toekomstige ontwikkeling van effectieve concurrentie.



Een belangrijk aandachtspunt voor borging van effectieve concurrentie is de aanwezigheid van een informatievoorsprong bij de zittende aanbieder van de UPD. Een dergelijke voorsprong staat de zittende aanbieder toe om een accuratere inschatting te maken van de kosten van de UPD (mede in het kader van ontwikkeling van toekomstige UPD-poststromen) en zo een voordeel te hebben bij de aanbesteding. Voor effectieve concurrentie zal de informatievoorsprong moeten worden gemitigeerd.

UVT,p.iii: Die UDV-componenten waarvoor monopolistische aanbesteding efficiënt is kunnen aanbesteed worden. Een goed geconstrueerde veiling heeft als resultaat dat deze UDV-component dan verzorgd wordt door die marktpartij die daarvoor het meest geschikt is, hetgeen de totale kosten minimaliseert. Het veilingontwerp moet echter goed doordacht zijn en wil de veiling een succes zijn dan moet het de informatievoorsprong van de ex-monopolist neutraliseren.

Daarnaast kan een zittende aanbieder nog andere voordelen hebben, bijvoorbeeld doordat deze reeds beschikt over een landelijk dekkend netwerk dat al zoveel mogelijk geoptimaliseerd is. Het is dan ook van belang dat aan potentiële nieuwe partijen voldoende tijd wordt gegund om een dergelijk netwerk op te bouwen en uiteindelijk de investeringen terug te kunnen verdienen.

Deelname van buitenlandse partijen

Voordat de effecten van mogelijke deelname van buitenlandse partijen wordt besproken, dient eerst te worden overwogen of het mogelijk is om deze partijen uit te sluiten van mededinging in de aanbesteding. Zeker als de verwachte waarde van de netto-kosten van de UPD boven de drempelwaarde van de Europese Aanbestedingsrichtlijnen komen, zal aanbesteding volgens de Europese regels moeten plaatsvinden – bijvoorbeeld via een openbare aanbesteding – en kunnen buitenlandse partijen naar verwachting niet worden uitgesloten van inschrijving.





Vanuit een economisch oogpunt is een dergelijke deelname onverminderd als positief te beoordelen.²⁴ Immers, met een toenemend aantal inschrijvers neemt de concurrentiedruk toe en dalen ook de te verwachten uitgaven van de aanbestedende dienst.

De vraag is echter wel in hoeverre buitenlandse partijen interesse hebben in het verlenen van een UPD in een ander land dan hun eigen land (anders dan via dochters die al in Nederland actief zijn). Bij gebreke aan een bestaand postbezorgingsnetwerk in Nederland zullen de investeringskosten van het opbouwen van een dergelijk netwerk – als dit vanaf nul helemaal opgebouwd moet worden – wellicht onmogelijk maken een competitief bod neer te leggen. Onze inschatting is dat buitenlandse belangstelling voor het uitvoeren van de Nederlandse UPD beperkt is; evenals de kans dat een buitenlandse partij de aanbesteding wint.

De vaste netwerkcomponenten van de UPD

De vaste netwerkcomponenten die momenteel voor de UPD worden ingezet zullen bij een overgang van de UPD-verplichting vrijvallen. Indien er een alternatieve inzetbaarheid van deze componenten mogelijk is, zal de noodzaak tot

verkoop of overdracht van deze goederen minder noodzakelijk zijn.

Naar verwachting zullen enkele componenten, zoals sorteermachines, een beperkte tot geen alternatieve inzetbaarheid kennen. In dat geval lijkt overdracht van de goederen door de huidige aanbieder naar de nieuwe aanbieder een logische stap voor beide partijen. Een dergelijke overdracht kan op basis van commerciële onderhandelingen plaatsvinden. De te verwachten prijs voor de overdracht zal gerelateerd zijn aan de kosten voor de nieuwe aanbieder voor alternatieve invullingen van de betreffende component.

Bij deze analyse is geen rekening gehouden met strategische gedragingen. Indien een zittende UPD-aanbieder strategische overwegingen wil neemenen om 'het leven moeilijk te maken' voor de nieuwe UPD-aanbieder, kan de zittende aanbieder besluiten de netwerkcomponenten die sterk gerelateerd zijn aan de UPD niet over te dragen. Dit heeft twee effecten in het bijzonder: 1) de nieuwe aanbieder zal het netwerk zelfstandig moeten opbouwen/aanvullen (en zal hiermee rekening moeten houden bij de aanbidding), en 2) de zittende aanbieder heeft een netwerk beschikbaar om dienstverlening op UPD-stromen aan te bieden.²⁵ In hoeverre dergelijke strategische

²⁴ In dit kader is het relevant op te merken dat het postnetwerk door de Minister van EZK niet wordt aangemerkt als een kritische infrastructuur en er vanuit dat oogpunt ook geen bezwaar zou zijn tegen verzorging van de UPD door een buitenlandse partij.

²⁵ In het meest extreme geval zou de zittende UPD-dienstverlener over kunnen gaan tot beprijzing op kostprijsniveau voor UPD-stromen teneinde de nettokosten voor de nieuwe aanbieder op te drijven tot een niveau boven het



overwegingen een rol spelen zijn afhankelijk van de specifieke omstandigheden, waaronder de concurrentieverhoudingen op de markt en de exacte vormgeving van de UPD-verplichting.

Toekomstbestendigheid van aanbesteding van de UPD

Zoals eerder beschreven is voor effectieve aanbesteding de aanwezigheid van effectieve concurrentie wenselijk. Zonder effectieve concurrentie zal de aanbesteding een inhoudsloos ritueel worden (zoals in Estland). Daarnaast is het essentieel dat in het geval van aanbesteding eventuele vergoedingen worden beperkt tot de netto-kosten om verstoring van het gelijke speelveld te voorkomen. Tevens is dit ook een noodzakelijke voorwaarde voor aanbesteding. Ook in het geval van een krimpende toekomstige postmarkt zorgt een aanbesteding voor allocatie van de UPD aan de partij die deze dienst op dat moment het best kan verzorgen. Een krimpende markt heeft in die zin geen directe invloed op de kans op succesvolle aanbesteding. Wel kan een krimpende markt uiteindelijk leiden tot vermindering van het aantal aanbieders, en daarmee indirect de succeskans van aanbesteding beïnvloeden.

Over de levensvatbaarheid van de verschillende marktspelers onder de huidige verwachte markttrends kunnen we in het kader van deze opdracht geen gefundeerde mening geven.

aangeboden maximale netto-kosten-niveau, waarmee directe verliezen kunnen worden toegebracht aan de nieuwe UPD-verlener.

Uiteindelijk is de betalingsbereidheid van de afnemer (of, in het geval van een subsidie, de overheid/de belastingbetaler) voor de UPD hier een belangrijke factor in.

Het onderwerp cherry-picking zou in het kader van toekomstbestendigheid kunnen worden opgebracht: de UPD wordt aanbesteed, terwijl andere partijen de mogelijkheid hebben om de winstgevende segmenten binnen de UPD te bedienen. Opgemerkt moet worden dat deze mogelijk tot cherry-picking nu al bestaat. Bij afwezigheid van enig gereserveerd gebied, mogen alle postvervoerders alle poststromen, inclusief UPD-stromen, verwerken. Het effect van cherry-picking (zowel nu als bij een toekomstige allocatie) is dat de opbrengsten die worden gegenereerd door de UPD-poststromen niet exclusief aan de UPD-verlener toevallen. Doordat de UPD-verlener “blijft zitten” met de minder rendabele poststromen, heeft dit een opwaarts effect op de netto-kosten van de UPD. De omvang van het opwaartse effect is afhankelijk van de mate waarin andere partijen dan de UPD-verlener gebruik kunnen maken van de mogelijkheden voor cherry-picking. De mogelijkheden van cherry-picking worden in enige mate gemitigeerd door de BTW-vrijstelling van de UPD-verlener voor UPD-diensten. Hierbij moet aangetekend worden dat de UPD-verlener weliswaar vrijgesteld is van BTW maar ook geen BTW mag verrekenen die hij in rekening gebracht krijgt.



Borging van het gelijke speelveld op de zakelijke markt

Als uitsluitend compensatie voor de netto-kosten van de UPD wordt gegeven, rekening houdend met mogelijke synergiën met dienstverlening op de zakelijke postmarkt, dan zou elke vorm van kruissubsidiëring van de UPD naar de dienstverlening op de zakelijke markt uitgesloten moeten zijn. Derhalve zou de UPD, en daarmee de aanbesteding van de UPD, geen negatief effect moeten hebben op het gelijke speelveld op de zakelijke markt. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de netto-kosten goed bepaald kunnen worden – in het geval meerdere soorten diensten worden verleend (UPD en niet-UPD) leidt dit tot kostentoe rekeningsvraagstukken. Bij een nieuwe aanbieder of een nieuwe dienst is dit een groter issue dan bij een bestaande UPD-aanbieder, omdat in de eerste situatie er minder bekend is over de exacte kosten.

Tevens kan het zo zijn dat de mate van synergie die partijen kunnen bereiken verschillen. Daarmee verschillen ook de netto-kosten van de verschillende partijen, wat de effectiviteit van de concurrentie in de aanbesteding zou kunnen beperken en daarmee de kans op succesvolle aanbesteding (eerste deelvraag).

Reflectie

Zoals hiervoor beschreven, gaat succesvolle aanbesteding gepaard met enkele voorwaarden, waarvan de meest

belangrijke de aanwezigheid van effectieve concurrentie betreft. Gezien het verschil in grootte tussen de postvervoerders en de aanwezigheid van schaalvoordelen achten wij het goed mogelijk dat er geen effectieve concurrentie mogelijk is. Bovendien zijn er aan de aanbesteding risico's verbonden. Ten eerste zou een onvoldoende juiste specificatie van de aanbestedingsvoorwaarden er een bevoordeling van een van de partijen kunnen plaatsvinden. Daarnaast zou (zoals besproken) strategisch gedrag van een van de bidders onder bepaalde omstandigheden de concurrentieverhoudingen op de postmarkt kunnen beïnvloeden.

Tegenover deze risico's lijken weinig tot geen voordelen te bestaan. Een voordeel is dat de aanwijzing van de UPD-verlener middels een transparante procedure plaatsvindt. Statische efficiëntie kan worden gerealiseerd als sprake is van effectieve concurrentie en, afhankelijk van de vormgeving van voorwaarden (onder andere over tarieven voor UPD-diensten) kunnen er ook positieve prikkels voor innovatie in de aanbesteding worden ingebouwd. Als de voorwaarden voor aanbesteding juist worden ingestoken kan bevoordeling van de winnende UPD-aanbieder, en daarmee verstoring van de markt, worden voorkomen.

Het belangrijkste aandachtspunt voor een succesvolle aanbesteding is het realiseren van effectieve concurrentie. Kunnen minimaal twee partijen (lieft meerdere) een



concurrerend bod neerleggen? Hiermee staat of valt het succes van de aanbesteding. Indien effectieve concurrentie kan worden gerealiseerd, kunnen de voordelen van aanbesteding worden geplukt. Zonder effectieve concurrentie wordt aanbesteding een inhoudsloze procedure, waarbij ervoor gewaakt moet worden dat het gelijke speelveld niet wordt verstoord. Dit kan door een juiste specificatie van de voorwaarden en in het bijzonder de hoogte van de vergoeding.

Tot slot zal er een achtervang-optie moeten bestaan om verzorging van de UPD te waarborgen indien geen van de postvervoerders besluit in te schrijven op de aanbesteding.





Bijlage

Afkorting	Document
ECORYS2011	Evaluatie van de Universele Postdienst, Openbaar eindrapport, 2011
ECORYS2015	Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012, 2015
GROENE	De Groene, Eerst liberaliseren, dan privatiseren, 7 april 2001
KLEMP	Klemperer, Auctions vs Beauty Contests, 2000
KSA	Kansspelautoriteit, Transparante gunningsprocedures voor (schaarse) kansspelvergunningen in Europa, 2014
KST	Kamerstukken II, 2005/2006, 28165, nr. 46, Publieke belangen en Aandeelhouderschap (Minister van Economische Zaken)
MDW5	MDW-Concessies en aanbestedingen, november 2000
MDW21	MDW-Veilen en andere allocatiemechanismen, maart 2002
MDW22	MDW-Verhandelbare rechten
NEI	Concessies en aanbestedingen, augustus 2000
OECD	OECD reviews of regulatory reform – Regulatory reform in Spain, 2000
POSTIMEES	Political decision costs Estonian Post €3m a year, augustus 2014. https://news.postimees.ee/2879451/political-decision-costs-estonian-post-3m-a-year
SCHLEIFER	Schleifer, A. (1998), State versus Private Ownership, Journal of Economic Perspectives, vol 12, geciteerd in: Ministerie van Economische Zaken (2006), Publieke belangen en Aandeelhouderschap.
TPEDIGITAAL	D. Blokland (2008), Een afwegingskader voor marktwerking in semi-publieke sectoren, TPEdigitaal 2008, jaargang 2(1), p. 47-61.
TROUW	Vergelijkende toets radiozenders haalbaar, 29 augustus 2001.

Afkorting	Document
UVT	Van Damme e.a., Universele Dienstverlening, Marktwerking ten Bate van Iedereen
WIK2008	Ausschreibung von Post Universaldiensten, 2008.
WIK2013	Dieke, A.K., Bender, C., Campbell Jr, J.I., Cohen, R.H., Müller, C., Niederprüm, A., de Streef, A., Thiele, S. and Zanker, C., 2013. Main developments in the Postal Sector (2010-2013). Bad Honnef: WIK Consulting.