

Vergaderjaar 2017–2018

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 158

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

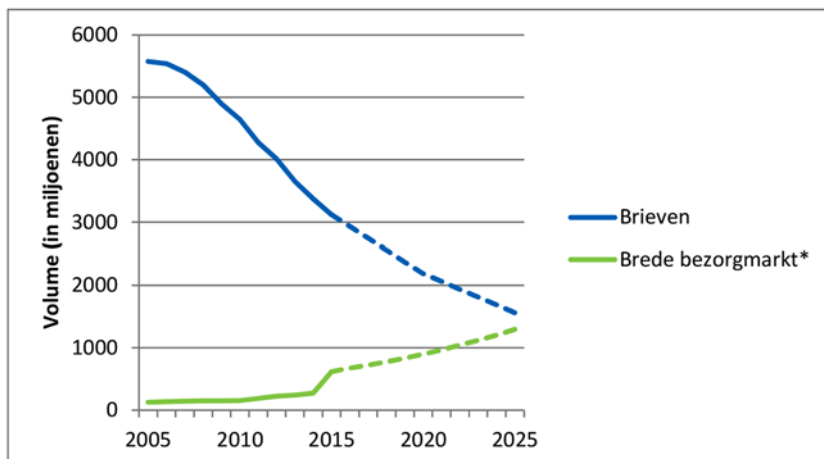
Den Haag, 15 juni 2018

Een betaalbare brief in een digitale samenleving

1. Inleiding

Vanwege vele alternatieven die op verschillende markten worden aangeboden, verliest post haar unieke positie als communicatiemiddel. Veranderende communicatiebehoeften en technologische ontwikkelingen zorgen voor een sterk dalende vraag, waarbij nieuwe (digitale) diensten het gebruik van post vervangen. Daar tegenover staat door e-commerce gedreven groei in aanpalende markten, met name in de pakkettenmarkt en de bredere bezorgmarkt. De postmarkt gaat op termijn waarschijnlijk op in deze bredere bezorgmarkt, waarbij kan worden gedacht aan een markt voor het bezorgen van producten of diensten zoals brieven, pakketten en wekelijkse maaltijdboxen of een nog bredere markt voor logistieke diensten. Het slim combineren van logistieke stromen kan ook bijdragen aan de duurzaamheids- en mobiliteitsopgaven van lokale overheden. Deze ontwikkelingen zorgen voor bedreigingen, maar ook voor kansen. Door de krimp staat de betaalbaarheid van postdiensten – in de huidige vorm – onder druk, maar tegelijkertijd neemt elektronische communicatie een grote vlucht en kunnen digitale en andere technologische alternatieven zorgen voor een nieuwe manier van borging van publieke belangen.

Figuur 1. Postmarkt gaat op in bredere bezorgmarkt



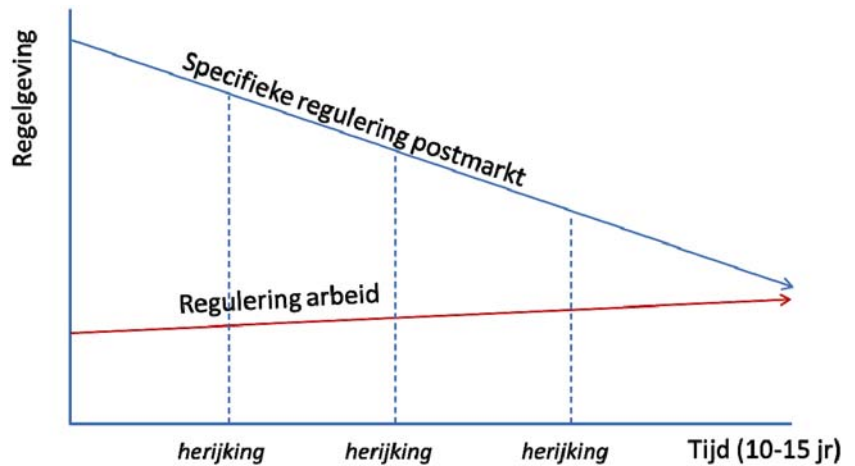
*De brede bezorgmarkt is in deze figuur gebaseerd op pakketten en bezorgmaaltijden.

De krimp is onvermijdelijk, maar het tempo hiervan, de waarde in de markt en de mate van bescherming van publieke belangen in de transitiefase zijn onzeker. In het eindbeeld is er een beperkte rationale voor uitgebreide sectorspecifieke postregelgeving. Het borgen van de belangen in een bredere bezorgmarkt blijft noodzakelijk. Dit vergt een zorgvuldig transitiepad om deze overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen, met oog voor alle belangen in de sector.

Het vervolg van deze brief presenteert de rol van de overheid, nu, in de transitiefase en in het eindbeeld, alsook de aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving die daarbij horen. Het kabinet beoogt deze transitiefase op een verantwoorde manier vorm te geven en een instrumentarium te creëren dat hier een rol in kan spelen. Het uitgangspunt is de wetgeving zo flexibel en toekomstbestendig mogelijk vorm te geven dat van een soepele transitie sprake kan zijn. In deze transitiefase is het van belang om rekening te houden met de publieke belangen, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. In deze brief zet ik uiteen hoe dit kan worden bewerkstelligd en welke uitgangspunten daarbij horen. Dankbaar gebruik is gemaakt van het eindadvies van de Postdialoog¹, die de afgelopen maanden door mevrouw M.J. Oudeman is gevoerd. Ik ben haar daarvoor zeer erkentelijk.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Figuur 2: Veranderende scope regelgeving



In figuur 2 wordt weergegeven dat waar sectorspecifieke regelgeving voor de postmarkt op den duur kan worden afgebouwd, regelgeving op andere markten – zoals de bredere bezorgmarkt – wellicht moet worden opgebouwd. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan regelgeving omtrent arbeid. Ook regulering ten aanzien van de kwaliteit en betrouwbaarheid wordt niet op voorhand uitgesloten indien een toename van het maatschappelijk-economische belang daartoe noopt.

2. Marktbeeld

Nederland heeft het afgelopen decennium kunnen profiteren van de dynamiek die de liberalisering van de postmarkt in 2009 tot stand heeft gebracht. Dankzij de invoering van concurrentie heeft PostNL zich weten te transformeren van een verlieslatend staatsbedrijf naar een efficiënte logistieke dienstverlener. Postdiensten in Nederland hebben een hoge kwaliteit en een – vergeleken met andere Europese landen – gemiddelde prijs, ondanks het feit dat de krimp in Nederland sneller gaat dan in de meeste andere EU-lidstaten. Ook kan dit in Nederland zonder overheids-subsidies terwijl die in andere landen wel nodig zijn². Grote verzenders profiteren van keuzevrijheid en een uitstekend prijs-kwaliteitsniveau. Deze factoren hebben bijgedragen aan efficiënte dienstverlening en het behoud van de waarde die post had en heeft in de samenleving. Dit beeld wordt bevestigd door het *Postal Developments Report 2018*³ van de Wereldpostunie, waarin landen worden gescoord op de betrouwbaarheid, connectiviteit, kwaliteit en veerkracht van hun postdienstverlening. Nederland hoeft daar alleen Zwitserland voor zich te dulden.

De Analyse Toekomst Postmarkt (hierna: Toekomstanalyse) die u in juli 2017 heeft ontvangen⁴, laat zien dat het beeld aan het veranderen is. Door de sterk doorzettende krimp staat de betaalbaarheid van de Universele Postdienst (UPD) onder druk en zijn hervormingen op de postmarkt urgent noodzakelijk. Dit beeld is sindsdien niet veranderd. Inmiddels is het aantal van 5 miljard poststukken dat in 2009 werd verstuurd gehalveerd. Het is de verwachting dat deze trend zich zal voortzetten. Ook in 2017 en het eerste kwartaal van 2018 heeft de jaarlijkse volumekrimp met 10% doorgezet.

² In verschillende EU-lidstaten wordt de UPD met miljoenen gesubsidieerd door de overheid, WIK 2012 en Copenhagen Economics 2018

³ http://www.upu.int/uploads/tx_sbdwdownloader/postalDevelopmentReport2018En.pdf

⁴ Kamerstuk 29 502, nr. 140

Een belangrijke conclusie van de Toekomstanalyse was dat beperkte maatregelen binnen de huidige regelgevende kaders niet meer voldoende zijn om een betaalbare UPD op termijn te borgen: meer fundamentele ingrepen zijn noodzakelijk. In de Toekomstanalyse is vervolgens aangegeven dat deze reflectie op de problematiek vraagt om een nationale dialoog die antwoord moet geven op drie vragen die in de analyse naar voren zijn gekomen:

1. Wat is het publieke belang van brievenpost in de toekomst en wat betekent dat voor de regelgeving waarmee dit publieke belang op dit moment wordt geborgd?
2. Wat betekenen de veranderingen in de markt voor de regels die de markt ordenen?
3. Welke belangen staan onder druk gedurende de transitie en welke aanvullende maatregelen zijn nodig voor een geleidelijke en verantwoorde transitie?

Omdat ik het belangrijk vind dat er uiteindelijk draagvlak is voor de antwoorden op deze vragen, heb ik Oudeman gevraagd overleg te voeren met alle relevante organisaties en personen, de zogenoemde Postdialoog. Het eindadvies van deze Postdialoog vindt u in de bijlage bij deze brief. Onderstaand zal ik de belangrijkste punten uitlichten.

3. Belangrijkste uitkomsten Postdialoog

Mevrouw Oudeman is op mijn verzoek in januari jl. begonnen met de Postdialoog. Tijdens de dialoog zijn 55 verschillende partijen uitgenodigd, waarvan er circa 40 gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid om schriftelijk en/of mondeling input te leveren.

In haar advies noemt Oudeman de volgende punten. De UPD zou voor de komende jaren op het huidige serviceniveau moeten worden gehandhaafd. Er is volgens Oudeman duidelijk nog behoefte aan de diensten die onder de UPD vallen. Voorkomen zou verder moeten worden dat er sprake is of kan zijn van *cherry picking* door andere postvervoerders op de rendabele delen van de postmarkt. Dat ondergraaft de betaalbaarheid van de UPD. In dat kader adviseert Oudeman de toegangsregulering nog eens tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen. Oudeman merkt in haar advies op dat in toenemende mate samenwerking plaatsvindt tussen kleine postvervoerders. Omdat grote postvervoerders beperkingen ervaren in hun mogelijkheden voor samenwerking, adviseert zij de regelgeving zodanig aan te passen dat belemmeringen worden weggenomen. Oudeman constateert verder dat een consolidatie van de landelijke netwerken van de twee grote postbedrijven in Nederland de enige optie is die een betaalbare UPD voor de komende jaren veiligstelt. Zij adviseert, in geval deze postbedrijven tot een dergelijke consolidatie zouden willen overgaan, een dergelijke route vanuit de overheid waar mogelijk te ondersteunen. Ook vraagt Oudeman aandacht om de regelgeving relevant te houden en aan te passen aan ontwikkelende consumentenbehoeften. Tenslotte adviseert Oudeman dat er aandacht moet komen voor een gelijk speelveld op arbeidsvoorwaarden in een bredere bezorgmarkt. Vooral nog acht Oudeman het verstandig om de 80%-regeling te handhaven.

Ik heb het advies van Oudeman betrokken bij mijn beleid- en wetgevingsagenda, waar ik later in deze brief op in ga. Allereerst zal ik echter schetsen waarom de overheid bijzondere aandacht heeft voor deze sector.

4. Bijzondere kenmerken van de postmarkt

4.1 Doelen overheid

Zoals in de inleiding uiteengezet, zal reguliere post op termijn verdwijnen of als nicheproduct opgaan in bredere markten. Daar zijn we echter nog niet, en de huidige regelgeving is nog vormgegeven op de situatie van een aantal jaar geleden. De Postwet 2009 is tot stand gekomen tussen 2005 en 2009. Destijds was er van krimp nog niet of zeer beperkt sprake en werden jaarlijks nog meer dan 5 miljard poststukken verzonden; dat is nu minder dan 2,5 miljard. Deze trend zal zich voortzetten en de vraag is dan wat dit betekent voor de regelgeving op de postmarkt. Om te kunnen begrijpen waar we naartoe willen, is het goed te weten waar we vandaan komen.

Voor een deel zijn de doelen die de overheid probeert te behalen op de postmarkt niet anders dan op andere markten, namelijk het zorgen voor een goede prijs-kwaliteitverhouding voor producten en diensten aan eindgebruikers en bescherming van werknemers. Tegelijkertijd wordt post geacht bij te dragen aan sociale inclusie, hetgeen inhoudt: het garanderen van een basisniveau aan voorzieningen tegen uniforme prijzen voor bepaalde groepen gebruikers die kwetsbaar zijn of anderszins buiten de boot zouden vallen. Het gaat dan in het bijzonder om de UPD-gebruiker, zodat bijvoorbeeld de individuele consument voor het verzenden van een brief met hetzelfde kwaliteitsniveau in Simpelveld hetzelfde betaalt als voor het verzenden van een brief in Rotterdam. Ook gaat het bijvoorbeeld om het zekerstellen van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van medische post of het wegnemen van financiële drempels voor visueel gehandicapten om via de post te communiceren. De kosten hiervan worden gedragen door het grotere geheel aan postgebruikers.

Voor het behalen van deze doelen wordt onderscheid gemaakt tussen groepen gebruikers. Voor bepaalde kwetsbare groepen is een basisniveau aan voorzieningen wettelijk verankerd. Door middel van sectorspecifieke regelgeving moeten deze basisvoorzieningen tegen uniforme tarieven op grond van wettelijke kostentoerekeningsregels en met een bepaald kwaliteitsniveau worden aangeboden. Dit is geregeld in de UPD, die voortkomt uit de Europese Postrichtlijn. Om een kostenefficiënte en kwalitatieve goede postvoorziening te stimuleren is voorts ruimte geboden voor concurrentie. Algemene mededingingsregels dragen, door de concurrentie veilig te stellen, bij aan de positie van grote zakelijke afnemers ten opzichte van aanbieders. Daarnaast is gekozen voor een sectorspecifieke vorm van bescherming voor werkenden in de postsector, omdat velen van hen zich in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bevinden.

Op grond van het bovenstaande kunnen derhalve de volgende drie overheidsdoelen worden onderscheiden:

1. Een goede prijs-kwaliteitverhouding voor postdienstverlening;
2. Betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland;
3. Bescherming van arbeidsvoorwaarden voor mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt.

4.2 Kenmerken postmarkt zijn uniek

De postmarkt heeft een combinatie van (unieke) kenmerken waardoor de hierboven beschreven doelen niet vanzelf worden behaald.

De postmarkt kenmerkt zich in de eerste plaats door schaalvoordelen in het netwerk. Hoe meer poststukken een dienstverlener verwerkt, hoe lager de kosten per poststuk. Omdat er sprake is van een netwerk wordt vaak de vergelijking met andere gereguleerde netwerken zoals telecom en energie gemaakt. Een belangrijk verschil is echter dat bij post het netwerk grotendeels uit mensen bestaat terwijl dit bij telecom en energie vooral fysieke infrastructuur is waardoor daar sprake is van aanzienlijke verzonken kosten⁵. De toegangsdrempels voor nieuwe toetreders in de postmarkt zijn daarom vele malen lager en anders van aard dan in de energie- en telecomsector. De kosten van het postproces bestaan voor een groot deel uit arbeidskosten (waardoor postbedrijven al snel relatief grote werkgevers zijn). Ook zijn de afnemers in de postmarkt zeer heterogeen. Dat wil zeggen, er is een grote versnipperde groep die slechts incidenteel post verstuurt, de verjaardagskaart voor oma Annie, maar er zijn ook grote afnemers van postdiensten met grote marktaandelen aan de vraagkant, die enige mate van inkoopmacht kunnen uitoefenen, zoals verzekeraars en banken. Het zijn met name deze grote zakelijke afnemers die dankzij de grote volumes van hun contracten hebben geprofiteerd van de concurrentie in de markt. Ook de rijksoverheid is een grote zakelijke afnemer die grote volumes aanbesteedt bij postvervoerders. Tegelijkertijd worden deze groepen gebruikers grotendeels via hetzelfde netwerk bediend. Zakelijke en consumentenpost gaan meestal mee in dezelfde tas van de postbode.

Vanwege de historie en omdat zelfs een puberende kleinzoon stiekem toch wel blij wordt van een kaartje van oma in de bus op zijn verjaardag, vertegenwoordigt post nog steeds een zekere emotionele waarde. Voor zakelijke afnemers heeft fysieke post nog steeds een commerciële waarde. Daarbovenop is voor post een groot aantal verplichtingen in VN-verdragen vastgelegd om internationale post zo goed mogelijk te kunnen verwerken en landen wereldwijd effectief aan te sluiten op het postverkeer. Het gratis kunnen versturen van braillepost voor visueel gehandicapten is een voorbeeld van een internationale verplichting waar Nederland aan gehouden is.

Een ander kenmerk is dat de post vroeger door een staatsmonopolist werd aangeboden. Het «oude», zij het inmiddels zeer getransformeerde, nationale postbedrijf heeft in de geliberaliseerde markt nog steeds marktaandelen boven de 60% op de verschillende postsegmenten, maar voelt als beursgenoteerd bedrijf tegenwoordig ook de druk van aandeelhouders en van digitale substitutie.

Last but not least, al deze kenmerken worden overschaduwd door de grootste trend van de afgelopen jaren, namelijk sterk krimpende volumes. Deze krimp is het gevolg van het feit dat we steeds meer via elektronische kanalen communiceren. Nederland kent na Denemarken de hoogste krimp van postvolumes binnen de EU.⁶ En juist deze krimp zet de bestaande belangen onder druk.

Al deze kenmerken van de postmarkt hebben als gevolg dat de overheid meer dan gemiddelde aandacht heeft voor deze markt, omdat de maatschappelijke doelen niet als vanzelf gerealiseerd worden. En in de toekomst nog moeilijker gerealiseerd kunnen gaan worden als deze niet meebewegen met de veranderende behoeften en gebruikerspatronen in de maatschappij.

⁵ Verzonken kosten zijn kosten die nooit meer kunnen worden terugverdiend als de activiteit waarvoor de kosten zijn gemaakt niet doorgaat.

⁶ Copenhagen Economics, Main developments in the postal sector, 2018

5. Aanpassingen wet- en regelgeving

De ontwikkelingen in de postmarkt geven aanleiding om te bezien of de huidige wet- en regelgeving nog steeds geschikt en nodig is om de hierboven beschreven drie beleidsdoelen te realiseren. Ik zal deze doelen één voor één langslopen om te bekijken in hoeverre aanpassing van wet- en regelgeving wenselijk is. De behandeling van het eerste beleidsdoel (een goede prijs-kwaliteitverhouding voor postdienstverlening) wordt in twee onderdelen opgesplitst: *concurrentie waar het kan* en *samenwerken waar het moet*. Bij elk onderdeel heb ik de in de Postdialoog relevante onderzochte beleidsopties en adviezen van Oudeman betrokken.

5.1 Concurrentie waar het kan

In de Toekomstanalyse is het adagium «concurrentie waar het kan, samenwerking waar het moet» geïntroduceerd om te onderzoeken waar ruimte is voor concurrentie en waar samenwerking in de markt gewenst is. Dit om een zo optimaal mogelijke mix van concurrentie en samenwerking te verkrijgen die uiteindelijk bijdraagt aan een goede prijs-kwaliteitverhouding voor de postvoorziening in het algemeen en voor een betaalbare UPD in het bijzonder. Deze paragraaf zet uiteen welke aanpassingen met betrekking tot het beschermen van concurrentie in wet- en regelgeving nodig zijn.

Huidige situatie

Een goede prijs-kwaliteitverhouding kan in algemene zin het beste worden bereikt via de werking van de markt. Vanwege de specifieke kenmerken van de postmarkt zijn sectorspecifieke regels geïntroduceerd om marktwerking te stimuleren en te beschermen. Dit was in de tijd dat liberalisering werd ingevoerd en het volume nog vele malen hoger was dan nu. De aanname was dat concurrentie na de liberalisering niet vanzelf tot stand zou komen, vanwege de machtspositie van het oude staatsbedrijf op de markt en de schaalvoordelen van het bestaande netwerk. In Nederland is daarom een uitgebreide vorm van ex ante toezicht geïntroduceerd, het zogenaamde aanmerkelijke marktmacht-regime. Dit regime is bedoeld om potentieel misbruik van marktmacht door de dominante speler in de markt op voorhand te voorkomen en concurrenten toegang te geven tot het bestaande netwerk, zodat deze partijen ook de kans krijgen om geleidelijk een eigen netwerk op te bouwen. Door de krimp van de vraag nemen de voordelen van concurrerende netwerken echter steeds meer af. En een krimpende markt is in het algemeen minder aantrekkelijk voor toetreders. Bovendien is er voor toetreders minder ruimte om hun investeringen van een landelijk dekkend netwerk terug te verdienen gelet op de schaalvoordelen die te behalen zijn op een dergelijk netwerk. In een markt met groot of groeiend volume kan ondanks de schaalvoordelen van een netwerk er nog voldoende ruimte zijn voor het opbouwen van een alternatief concurrerend netwerk. In een snel krimpende markt gaan deze schaalvoordelen echter meer knellen en zal de ruimte voor meerdere aanbieders beperkt zijn.

Een tweede factor die specifiek in de postmarkt van belang is, is dat in deze markt méér grootschalige concurrentie ten koste kan gaan van de bescherming van de (kwetsbare) consumenten, omdat zakelijke en UPD-post bij de UPD-verlener over hetzelfde netwerk worden vervoerd. Een afnemend volume op het geïntegreerde postnetwerk levert kostenstijgingen op voor UPD-producten. Hierdoor komt de betaalbaarheid en de kwaliteit van de UPD onder druk te staan.

Toekomstige situatie

In de toekomst bestaat de klassieke postmarkt waarschijnlijk nog maar deels. In ieder geval kent post vele alternatieven. Bij een bredere marktafbakening – waar ook andere bezorgdiensten onder vallen – kunnen machtsposities veranderen. De dreiging van (digitale) substitutie is een belangrijke prikkel voor postvervoerders om geen misbruik te maken van machtsposities, ook wanneer er sprake is van een groot marktaandeel. Tot slot biedt de Mededingingswet ook in de toekomst generieke bescherming voor het tegengaan van misbruik van economische machtsposities.

Van de huidige situatie naar de toekomst

De krimp en de daarmee gepaard gaande transitie van een sterk geregeerde sector naar een bredere markt komt niet dagelijks voor. In deze onzekere situatie is het van belang dat de markt zoveel mogelijk zijn eigen natuurlijke aanpassingsproces kan volgen en daarbij maximale ruimte krijgt om te innoveren, synergievoordelen te zoeken en te convergeren met andere markten (zoals logistiek en elektronische communicatie). Dat betekent dat telkens kritisch moet worden nagedacht of de sectorspecifieke regels inzake de werking van de markt nog wenselijk zijn of dat deze regels het integratieproces naar bredere markten in de weg kunnen staan. Dit geldt in het bijzonder voor regelgeving die stuurt op een bepaalde marktuitkomst of marktstructuur, zoals de inzet van het zogenaamde aanmerkelijke marktmacht instrument (amm-instrument), waarmee PostNL verplicht kan worden toegang tot zijn netwerk te geven aan concurrenten. De inzet van het amm-instrument heeft vaak tot doel om toetreders de mogelijkheid te bieden geleidelijk te investeren in de opbouw van een eigen netwerkinfrastructuur, dat in grote mate gekenmerkt wordt door verzonken kosten, door deze toetreders in de tussentijd toegang te verlenen tot het netwerk van het oude staatsbedrijf (de zogenoemde «ladder of investment»-theorie). Zoals eerder in deze brief is opgemerkt, zijn de bedrijfseconomische kenmerken van de postmarkt echter op een aantal onderdelen wezenlijk anders dan andere netwerksectoren, waardoor een regulering gericht op geleidelijke uitrol van een netwerk door toetreders niet zonder meer toepasbaar is op de postmarkt. Daarbij geldt dat vanwege de sterke krimp in de markt het via regulering stimuleren van netwerkconcurrentie risico's oplevert voor de betaalbaarheid en de kwaliteit van de UPD. De vraag komt daarmee op in hoeverre het amm-instrument nog wenselijk is in de huidige markt.

Dit laat onverlet dat concurrenten een rol kunnen blijven vervullen op delen van de postmarkt. Regionale toetreders blijven in staat om bedrijfsmodellen te ontwikkelen die op nieuwe manieren maatschappelijke waarde creëren of slim inspelen op de veranderende behoeften van afnemers. De druk van concurrenten houdt immers de grote spelers in de markt scherp en kan op delen van de waardeketen voor efficiënte en innovatieve alternatieven zorgen. Daarbovenop biedt een aantal kleine spelers in het land beschermd werk voor werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Deze vorm van werkgelegenheid wil ik behouden. En het kan zijn dat deze bedrijven deels afhankelijk zijn van het netwerk van PostNL om hun diensten aan te bieden. Hierom is een vorm van toegangsregulering nog gewenst. Deze kan wel op een lichtere, meer passende manier worden vorm gegeven dan op dit moment het geval is.

In de eerste plaats wil ik de doelstelling van toegangsregulering verhelderen: de regulering moet toetreding vooral stimuleren waar dat welvaartsoptimaal is. Dat wil zeggen dat een toetreder efficiëntievoordelen introduceert, en wel onder de randvoorwaarde dat (selectieve) toetreding niet leidt tot ondermijning van de publieke belangen,

waaronder levensvatbaarheid van de UPD. Daarom mag de toegangsregulering niet ten koste gaan van de betaalbaarheid van de UPD. Vanwege het ontbreken van significante toetredingsbelemmeringen en omdat het netwerk relatief eenvoudig op- en afgeschaald kan worden⁷ betekent dit dat het amm-instrument niet hoeft te worden ingezet op het slechten van toetredingsdrempels en daarmee het bewerkstelligen van de laagste prijs in de markt.

In de nieuwe toegangsregulering zal het initiatief voor een redelijk aanbod voor toegang tot het netwerk in eerste instantie van het postbedrijf zelf moeten komen. Dit geeft meer ruimte voor een efficiënte bedrijfsvoering die zich kan aanpassen aan de omstandigheden. In beginsel ga ik er vanuit dat een postbedrijf ook zelf een prikkel heeft om anderen toegang tot haar netwerk te verlenen als deze toegang ook voor het bedrijf zelf profijtelijk is. Het kan echter zo zijn dat een postbedrijf met een sterke machtspositie de toegang – ook voor efficiënte toetreders – frustreert, bijvoorbeeld vanuit een anti-competitieve houding. Hierdoor zie ik nog steeds een belangrijke rol voor het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), bovenop het generieke mededingingstoezicht, bijvoorbeeld door het toetsen van een toegangs aanbod. Wel acht ik het wenselijk dat meer beleidsmatige kaders worden meegegeven aan zowel het gereguleerde postbedrijf als aan ACM, zodat bij de invulling en inzet van het instrumentarium rekening wordt gehouden met deze kaders.

De toegangsregulering moet als gevolg hebben dat efficiënte postaanbieders een plek krijgen op de postmarkt wanneer dat de welvaart vergroot; dit draagt bij aan de betaalbaarheid van de postvoorziening in het algemeen en aan de UPD in het bijzonder. Om invulling te geven aan deze doelstelling is het wenselijk om de uitgangspunten en vormgeving van gereguleerde toegangstarieven in nader detail te bekijken en deze aan te passen, bijvoorbeeld om deze optimaal aan te laten sluiten bij de kenmerken van de postmarkt⁸. Hiermee neemt ook het risico af dat toetreders zich alleen maar richten op het kunnen aanbieden van de laagste prijzen voor de meest aantrekkelijke klanten of regio's en daarmee de UPD onder druk zetten. Ik zal de precieze uitwerking hiervan meenemen bij het aanpassen van de Postwet (zie paragraaf 6).

Tot slot, omdat de postmarkt steeds meer digitale alternatieven kent, is het de vraag of bij het bepalen van de proportionaliteit van de inzet van regulering alleen naar de postmarkt moet worden gekeken, of ook naar een bredere markt. De digitalisering van de samenleving doet het risico op misbruik van marktmacht veranderen omdat er alternatieven voor afnemers voorhanden zijn. ACM wordt dan ook gevraagd om de markt periodiek opnieuw af te bakenen en rekening te houden met bovenstaande aspecten. Zo kan periodiek worden getoetst of de ingezette regulering op de postmarkt nog proportioneel is.

5.2 Samenwerking waar het moet

Dit onderdeel gaat over het tweede deel van het adagium, nl. «samenwerking waar het moet». Om hier meer beeld bij te krijgen, zijn verschillende onderzoeken naar mogelijkheden van samenwerking tussen postvervoerbedrijven uitgevoerd en is dit ook als mogelijke oplossingsrichting besproken in de Postdialoog.

⁷ De postmarkt is daar bijvoorbeeld heel anders in dan andere sectoren, zie o.a. Okholm et al. (2015), De Bijl (2003), De Bijl (2006), Hetizler (2009), Jaag & Trinkner (2009).

⁸ Zie voor een uitwerking bijvoorbeeld Gerardin (2015), «Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms?», European Competition Journal 11:2-3, 520-556.

Huidige situatie

Momenteel vindt er slechts op beperkte schaal samenwerking plaats tussen postvervoerbedrijven. Ook in minder dichtbevolkte gebieden zijn nog steeds meerder postvervoerbedrijven actief en lopen er meerdere postbodes door de straat. Alleen op kleinere schaal weten, met name regionale postvervoerders, elkaar te vinden.

Toekomstige situatie

In de toekomst zal de postmarkt onderdeel worden van de bredere bezorgmarkt. De logistieke processen in deze bredere bezorgmarkt worden geoptimaliseerd door samenwerking. In dezelfde huis-aan-huisbezorging worden bijvoorbeeld pakketjes, brieven en boodschappen afgeleverd. De grenzen van de samenwerking worden dan bepaald door de Mededingingswet.

Van de huidige situatie naar de toekomst

In de eerste plaats heeft onderzoeksbureau Rebel onderzocht wat de mogelijke voordelen van samenwerking op de laatste kilometer in landelijke gebieden zijn⁹. Consolidatie op de laatste kilometer in alleen de vijf meest dunbevolkte provincies levert ongeveer € 5–15 miljoen per jaar op voor de gehele markt. Dit komt omdat er nu meerdere postbodes door dit gebied lopen met halflege tassen. Door samenwerking is waarschijnlijk maar één postbezorger nodig die een vollere tas meeneemt. Consolidatie van de laatste kilometer in dichtbevolkte gebieden levert naar verwachting minder op dan in de dunbevolkte gebieden. In de dichtbevolkte gebieden is de tas van de verschillende postbezorgers reeds een stuk voller. Samenwerking leidt daardoor in die gebieden niet persé tot minder postbezorgers. Een andere reden dat de kostenbesparingen beperkt zijn is dat consolidatie op alleen de laatste kilometer ook kosten veroorzaakt. Dit gaat namelijk gepaard met zogenaamde verticale desintegratie: het uit elkaar trekken van delen van het netwerk, extra sorteringsslagen en het opnieuw aan elkaar moeten koppelen van operationele processen tussen verschillende partijen.¹⁰

Oudeman adviseert dat mogelijke wettelijke belemmeringen voor samenwerking weggenomen zouden moeten worden. Specifiek gaat het dan om de rem die wordt gevoeld om samen te werken als gevolg van het amm-instrument en de grenzen van de Mededingingswet. Zoals in paragraaf 5.1 uiteengezet, ben ik van plan te kiezen voor een lichtere vorm van toegangsregulering. Ik zal bij de uitwerking hiervan bezien of en hoe toegangsregulering kan leiden tot belemmeringen voor samenwerking en eventuele belemmeringen wegnemen.

Voorts constateer ik dat er onder de Mededingingswet al vele vormen van samenwerking mogelijk zijn, mits de efficiëntievoordelen daarvan in voldoende mate ten goede komen aan de eindgebruiker¹¹. En dat zou ook het oogpunt van samenwerking moeten zijn in de postmarkt. Artikel 6, derde lid van de Mededingingswet zet de voorwaarden voor een vrijstelling van het kartelverbod uiteen. Er zijn enkele voorbeelden in andere sectoren waar bedrijven samenwerken, en hierbij niet in strijd met de Mededingingswet handelen. Banken hebben bijvoorbeeld afgesproken

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Rebel, «Consolidatie op de laatste kilometer van de postbezorging», onderzoek in opdracht van EZK, mei 2018, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ Daarnaast is er ook de bagatelvrijstelling die voorwaarden geeft wanneer het kartelverbod niet van toepassing is. Deze is vooral relevant voor kleine samenwerkingsverbanden.

gezamenlijk bankbiljetten te tellen en te sorteren en gezamenlijk geldtransport in te kopen. De efficiëntievoordelen, waarvan ook consumenten profiteren, wegen zwaarder dan de concurrentiebeperking. Factoren die daarbij meespelen, zijn onder meer de marktaandelen van de partijen, of er na de samenwerking nog concurrentie overblijft, en de grootte en het relatieve belang van de kosten die de partijen delen.

Ik begrijp dat kleine postvervoerders hebben aangegeven bereid te zijn om regionaal samen te werken met elkaar of met de grote postvervoerders als ze daarmee een effectieve bijdrage kunnen leveren aan het betaalbaar houden van de UPD. Tegelijkertijd constateert Oudeman dat een vergaande vorm van samenwerking of consolidatie de enige optie is die voldoende oplevert om een betaalbare UPD voor de toekomst veilig te stellen. Oudeman stelt dat er ruimte zou moeten zijn voor partijen indien zij deze route verder zouden willen verkennen. Dat zou dan consolidatie van de hele keten betreffen en gaat dus verder dan alleen samenwerking op de laatste kilometer. Dergelijke verdergaande vormen van samenwerking zouden meer synergie opleveren. Het gaat om mogelijke synergievoordelen die een factor vijf tot tien groter zouden kunnen zijn dan samenwerking op de laatste kilometer. Synergievoordelen van een dergelijke omvang kunnen in tegenstelling tot andere onderzochte maatregelen serieus bijdragen aan de betaalbaarheid van de UPD in de transitiefase naar de bredere bezorgmarkt.

Ik constateer dat de huidige Postwet geen belemmeringen bevat voor een dergelijke consolidatie. Wel is er fusietoezicht op basis van de Mededingingswet. ACM beoordeelt individuele fusies.

5.3 Directe bescherming voor consumenten en kwetsbare groepen

Huidige situatie

Op dit moment wordt het belang van een betaalbare en toegankelijke postvoorziening in Nederland voor de kwetsbare consument, waaronder de mkb'er, geborgd door de regels inzake de UPD. De EU Postrichtlijn vormt de basis voor deze regels. In de Postrichtlijn wordt een aantal minimumeisen ten aanzien van het niveau van dienstverlening gesteld: collectie en bezorging minimaal vijf dagen per week, de dichtheid van het aantal dienstverleningspunten (postvestigingen) en toegangspunten (brievenbussen) moet voldoen aan de behoeften van gebruikers, de betreffende diensten moeten betaalbaar zijn en 85% van de postzendingen moet binnen drie dagen na verzending (D+3) bezorgd zijn. Omdat het minimumeisen zijn, staat het elke lidstaat vrij om nationaal aanvullende eisen aan de UPD te stellen, afhankelijk van de behoeften van gebruikers in dat land. De huidige Nederlandse kwaliteitseisen zijn op een aantal onderdelen hoger dan minimaal vereist. Tegelijkertijd is de scope van de UPD in Nederland veel smaller ingevuld dan in vele andere Europese landen. In Denemarken, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, maakt de binnenlandse partijenpost ook onderdeel uit van de UPD, terwijl dit in Nederland niet het geval is¹². En in België, Frankrijk en Italië valt ook de bezorging van tijdschriften en dagbladen onder de UPD¹³.

¹² Kwink/Rebel 2017

¹³ Analyse Postmarkt 2017

Toekomstige situatie

De verwachting is dat de digitalisering van communicatie zal doorgaan. Dit betekent dat ook de behoeften ten aanzien van post veranderen. Bepaalde vormen van post kennen een hoge attentiewaarde die mogelijk ook in de toekomst nog door bedrijven en consumenten worden gewaardeerd. Aan dergelijke post kan in de toekomst minder een publiek belang worden toegekend omdat er digitale of bezorgalternatieven zijn waar bedrijven of consumenten voor kunnen of willen kiezen. Het publieke belang van bereikbare en betaalbare communicatiemogelijkheden wordt dan geborgd door deze alternatieven. In de toekomst is er wel nog een publiek belang om de betaalbaarheid en beschikbaarheid van die postdiensten te borgen die niet of moeilijker kunnen worden gedigitaliseerd, bijvoorbeeld het versturen van hielprikken (een vorm van medische post).

Van de huidige situatie naar de toekomst

Bij een beperkter publiek belang van betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor consumenten en kwetsbare groepen in de toekomst, zijn minder regels nodig om dit belang te borgen. Omdat het verlagen van het serviceniveau (minder bezorgdagen, langere overkomstduur, minder brievenbussen) van de UPD op termijn zou kunnen bijdragen aan een betaalbare postvoorziening heb ik onderzoek gedaan naar het toekomstbestendig maken van de UPD door aanpassingen in het servicekader. Ook tijdens de Postdialoog is hierover gesproken.

In de Postdialoog is geconstateerd dat er op dit moment te weinig draagvlak is om een lager serviceniveau in te voeren. Bovendien heeft het Kabinet in het Regeerakkoord afgesproken dat het de UPD op het platteland en in krimpregio's op het huidige kwaliteitsniveau wil verankeren.

Om toch een beeld te krijgen van de mogelijke kosteneffecten van versobering van de UPD, heb ik hier onderzoek naar laten uitvoeren. Uit dat onderzoek blijkt dat het directe effect van het terugbrengen van het aantal bezorgdagen naar vier respectievelijk drie dagen in de vijf meest dunbevolkte provincies in Nederland kostenbesparingen van € 4 miljoen tot € 11 miljoen per jaar op kan leveren¹⁴. Wanneer dit voor heel Nederland wordt toegepast zijn deze bedragen groter. Daar staat tegenover dat 24-uurs post in de huidige markt nog steeds waarde vertegenwoordigt. Uit de Postdialoog kwam naar voren dat de zakelijke markt veel belang hecht aan de 24-uurspost, bijvoorbeeld voor de klantenservice van dienstverlenende bedrijven en voor hun operationele bedrijfsvoering. Dat hoeft op zichzelf geen reden te zijn om af te zien van aanpassingen in de UPD. Echter, het versoberen van de UPD levert pas kostenbesparingen op als daadwerkelijk bezorgdagen worden geschrapt, ook voor de zakelijke afnemer. De verwachting is dat in dit scenario zakelijke afnemers versneld zullen overstappen op digitale alternatieven, zoals e-factoring.

Hoewel het moeilijk is te voorspellen welke volume-effecten precies in Nederland zullen optreden als gevolg van een versobering van de UPD, kan wel voorbeeld worden genomen aan de situatie in Denemarken. Daar heeft de versobering van de UPD tot versnelde substitutie bij afnemers geleid (tussen 2015 en 2017 is de 24-uurspost gedaald van 50 naar 20 miljoen stuks), en zijn de kosten van de UPD in korte tijd snel gestegen. Als gevolg hiervan heeft de Deense overheid eind mei Europese

¹⁴ Rebel 2018

goedkeuring gekregen voor staatssteun van € 160 miljoen over twee jaar ten behoeve van de uitvoering van de UPD. Versobering van de UPD kan er dus voor zorgen dat een deel van de kostenbesparingen teniet worden gedaan door het volumeverlies.

Dit beeld zal in de toekomst veranderen. De maatschappelijke behoefte aan post zal waarschijnlijk verder afnemen¹⁵. Bovendien zullen de mogelijkheden voor kostenbesparingen door versobering in de toekomst groter zijn dan op dit moment het geval is. Door het autonome proces van digitale substitutie zal het risico op versneld verlies van volume door versobering op termijn kleiner worden; er is tegen die tijd immers minder volume om te verliezen. Het netwerk kan dan in lijn met de afname in de vraag en de veranderende maatschappelijke behoefte worden afgebouwd, of worden geëvolueerd naar een vorm die aansluit bij de nieuwe marktsituatie¹⁶. Dat is ook noodzakelijk om te voorkomen dat de postzegelprijs in de komende jaren versneld omhoog zou gaan. Het is goed voorstelbaar dat de prijsontwikkeling die de postzegel de afgelopen tien jaar heeft doorgemaakt (een verdubbeling) zich bij ongewijzigd beleid de komende tien jaar nog een keer voordoet. De postzegelprijs zou dan ruim boven de € 1,50 kunnen komen te liggen.

Het Nederlandse wettelijk kader moet kunnen meebewegen met deze veranderingen, en daarbij ook ruimte laten aan technologische ontwikkelingen. Wanneer gebruikers het niet erg vinden dat een kaart er drie dagen over doet, of wanneer zij wensen dat hun brief ingescand wordt en in een app «bezorgd» wordt, dient regelgeving voor de postmarkt hier niet belemmerend in te zijn. Het wettelijk kader moet dus flexibel en technologie-neutraal zijn. Deze wens bestaat breder, zo blijkt ook uit het voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het briefgeheim techniek neutraal te maken en de Grondwet in die zin te moderniseren¹⁷. Om deze flexibiliteit voor modernisering van het wettelijk kader ook voor de postmarkt mogelijk te maken zullen in de Postwet periodieke herijkingsmomenten worden geïntroduceerd. Tijdens deze momenten wordt telkens het draagvlak voor versobering en de mogelijke kostenbesparingen versus het versnelde volumeverlies in kaart gebracht. En zullen de wettelijke eisen waar mogelijk in lagere regelgeving worden verankerd. Indien de herijkingsmomenten aanleiding geven voor het veranderen van de UPD, kunnen deze aanpassingen dan snel worden doorgevoerd, zonder dat daar een lang wetgevingsproces voor nodig is. De sector specifieke regelgeving kan op deze manier gecontroleerd en gefaseerd worden afgebouwd, aansluitend op de maatschappelijke behoefte, waarbij ook oog is voor krimpregio's, en met ruimte voor technologische ontwikkelingen. Zo kan het wettelijk kader de snelle veranderingen in de behoeften maar ook in de technologie beter bijbenen, zonder hierbij afbreuk te doen aan gerechtvaardigde publieke belangen, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

Naast het Nederlandse wettelijk kader is ook het Europese wettelijk kader van belang. Mogelijkheden tot versobering binnen het huidige Europese kader liggen primair op het terrein van het minimum kwaliteitsniveau van 24-uurs bezorging en de mate waarin brievenbussen en postvestigingen beschikbaar dienen te zijn.

¹⁵ GfK/Intomart 2017, Copenhagen Economics 2017. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat de maatschappelijke behoefte aan snelle fysieke communicatie afneemt ten faveure van (snellere) digitale middelen.

¹⁶ Zo rapporteert PostNL dat het gemiddelde aantal brieven per brievenbus (19.000) in 2004 nog 73 was; in 2017 haalt de chauffeur nog maar gemiddeld 31 brieven uit 16.000 brievenbussen.

¹⁷ Kamerstuk 33 989 is in eerste lezing door de TK en EK aangenomen (2017).

Voor fundamentele veranderingen in het basisniveau in Nederland is aanpassing van het Europese kader noodzakelijk. Naar verwachting zal de nieuwe Europese Commissie die in 2019 aantreedt werk maken van een herziening van de Europese Postrichtlijn. Mijn inzet voor deze aanstaande onderhandelingen is te zorgen dat deze herziening zo veel mogelijk georiënteerd is op het toekomstbestendig maken van de Postrichtlijn, waarbij er ruimte wordt gelaten voor de evoluerende behoeftes van de gebruikers en technologische ontwikkelingen op het gebied van communicatie.

Flexibiliteit in de Postrichtlijn is van essentieel belang. Ik verwacht dat Nederland daarin niet alleen staat. Andere lidstaten zoeken op dit moment al de grenzen op van de huidige Postrichtlijn om het basisniveau van de UPD te verlagen, maar daarvoor moet in sommige gevallen echter beroep worden gedaan op een onduidelijke uitzonderingsgrond in de EU-Postrichtlijn¹⁸ (zie figuur 3). Verder zou het EU-verbod op het verlenen van exclusieve rechten voor de UPD heroverwogen moeten worden. Uit de door mij uitgevoerde onderzoeken blijkt dat de effectiviteit van toekomstige beleidsrichtingen kan worden versterkt wanneer er flexibiliteit wordt geboden ten aanzien van dit alleenrecht.

Figuur 3: Versobering in verschillende Europese landen

Versobering UPD in verschillende landen			
	<i>Frequentie</i>	<i>Overkomstduur</i>	<i>Overig</i>
DNK	6 naar 5 dagen	3 naar 5 dagen	- Twee overkomstduren - Introductie XY-bezorging ¹ - Introductie C-brieven ²
FIN	5 naar 3 dagen (stedelijk gebied)	1 naar 4 dagen	- 24u-bezorging uit UPD - Binnenlandse pakketten uit UPD
SWE		1 naar 2 dagen	- Meer flexibiliteit door snelle aanpassingsmogelijkheid UPD
NOR	6 naar 5 dagen	1 naar 2 dagen	
ITA	5 naar 2/3 dagen (platteland)	1 naar 4 dagen	- Introductie XY-bezorging (platteland)

¹ De postbode bezorgt aan de ene kant van de straat op de ene dag en de andere kant van de straat op de volgende dag.

² Brieven bedoeld voor zakelijke post en zijn langzamer en minder kostbaar dan A- en B-brieven.

Dit kan bijvoorbeeld voorkomen dat concurrenten zich alleen richten op de meeste rendabele onderdelen van de UPD, terwijl dit beleidsmatig niet wenselijk lijkt.

¹⁸ Copenhagen Economics 2017 en 2018, GfK/Intomart 2016. Van de minimum UPD-eisen in de Richtlijn mag worden afgeweken als «specifieke geografische of uitzonderlijk geachte omstandigheden» daartoe aanleiding geven. Met name de formulering van «uitzonderlijk geachte omstandigheden» is voor meerder uitleg vatbaar.

Voor de internationale post dient ook rekening te worden gehouden met verplichtingen die voortvloeien uit afspraken binnen de Wereldpostunie¹⁹. Het betreft hier mondiale afspraken die Nederland met andere landen heeft gemaakt over onderlinge dienstverlening. Zo hebben landen in dat kader afgesproken om braillepost gratis aan te bieden en dient ingaande en uitgaande internationale post tegen bepaalde voorwaarden te worden afgehandeld. De geldende en mogelijke toekomstige verplichtingen ten aanzien van het internationaal postvervoer kunnen de flexibiliteit van de uitvoerder van de UPD beperken. Ik zet mij er binnen de Wereldpostunie voor in de internationale regelgeving zo goed mogelijk op de Nederlandse situatie te laten aansluiten.

Wetsvoorstel Borging UPD

In een motie van de Tweede Kamer²⁰ is de regering opgeroepen om maatregelen te nemen om te verzekeren dat de UPD in stand blijft en uitgevoerd wordt door een door de Nederlandse regering en toezichthouder rechtstreeks aan te spreken partij. Dit naar aanleiding van de constatering dat in geval van een buitenlandse overname de continuïteit van de UPD mogelijk niet in alle omstandigheden is geborgd. Het wetsvoorstel waar ik momenteel aan werk wijzigt de Postwet 2009 en stelt extra eisen aan de UPD-verlener om de kwaliteit van de dienstverlening van de UPD te borgen. Dit betreft onder meer eisen ten aanzien van minimale kredietwaardigheid en vestiging in Nederland.

Pakketten

Terwijl voor veel Nederlanders de brief langzaam uit het dagelijks leven verdwijnt en het publieke belang van post afneemt, komen hier langzaam maar zeker pakketten voor terug. Hierdoor komt de vraag naar boven of er op den duur geen publiek belang bij pakketbezorging ontstaat. Hoewel er sprake is van een groeiend belang bij een goede, betaalbare pakketbezorging in heel Nederland, constateer ik ook dat de markt dit tot op heden zelf verzorgt. Er is derhalve op dit moment geen reden om in te grijpen. De Europese Commissie onderkent het groeiende belang van pakketbezorging. Op 22 mei 2018 is daarom de Europese Pakketverordening in werking getreden. Aanleiding voor deze Verordening vormt de moeilijk te verklaren tariefverschillen voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten, het beperkte aanbod in afgelegen gebieden in sommige lidstaten van aanbieders van pakketbezorgdiensten en het ontbreken van informatie voor regelgevend toezicht over de grensoverschrijdende markt voor pakketbezorgdiensten. In Nederland kennen wij deze problemen niet. Op dit moment komt de Nederlandse pakkettenmarkt op een natuurlijke manier tot stand en dienen de uitkomsten de maatschappelijke belangen, ook zonder dat de overheid hierin een rol speelt. Hoewel dit mogelijk in de toekomst verandert, zie ik op dit moment geen problemen die voor mij aanleiding zijn om sectorspecifieke regelgeving voor de pakkettenmarkt voor te stellen.

¹⁹ Naast het Europese kader gelden er voor Nederland ook verplichtingen ten aanzien van het postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland die voortvloeien uit de akten van de Wereldpostunie. Dit is van belang omdat de helft van het UPD-volume bestaat uit internationale (inkomende en uitgaande) post. Dit brengt kosten met zich mee, maar ook inkomsten voor de partij die deze verplichtingen uitvoert.

²⁰ Motie Vos c.s., Kamerstuk 29 502, nr. 131.

Box 1: Onderzoek naar alternatieven van marktordening: aanbesteden & uitvoering door de staat

Conform de opdracht in het regeerakkoord, heb ik ook onderzoek gedaan naar het aanbesteden van (delen) van de UPD om zo schaalvoordelen te kunnen genereren. Het onderzoek dat onderzoeksbureau Ecorys heeft verricht signaleert een aantal belangrijke risico's voor het succesvol en effectief aanbesteden van de UPD²¹. De belangrijkste voorwaarde voor een succesvolle aanbesteding van de UPD is de aanwezigheid van effectieve concurrentie. Zonder effectieve concurrentie wordt aanbesteding een inhoudsloze procedure, en kan het speelveld verstoord worden. In het geval van een volledige aanbesteding voor 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. Wanneer het aantal geïnteresseerden zich beperkt tot twee, is dat gering en is er zeer beperkte effectieve concurrentie. Een krimpende markt kan de succeskans van een aanbesteding verder beïnvloeden wanneer de krimp leidt tot vermindering van het aantal aanbieders. Voor een aanbesteding van een nationaal dekkende UPD is dit een serieus risico. Nadelen van aanbesteding zijn dat er efficiencyverlies ontstaat als aanbesteding leidt tot het losknippen van de UPD van het zakelijke netwerk. Verder is het waarschijnlijk dat de huidige marktconstellatie blijft bestaan omdat het Europeesrechtelijk niet is toegestaan om exclusieve rechten voor de UPD te verlenen. Oftewel: het winnen van de aanbesteding betekent niet dat de winnende partij alleenrecht krijgt. Dit zorgt ervoor dat de verliezende partij altijd de meest rendabele UPD-diensten aan kan blijven bieden, naast de winnende partij. Dit maakt het minder aantrekkelijk om een concurrerende offerte in te dienen. Evenals het onderzoek oordeelt het merendeel van de deelnemers aan de Postdialoog negatief over het aanbesteden van de UPD.

Ecorys heeft ook gekeken naar de voor- en nadelen van uitvoering van de UPD door de staat. De onderzoekers concluderen dat uitvoering door de staat («deprivatisering») minder geschikt is om de financierbaarheid van de UPD te borgen. Staatsbedrijven zijn over het algemeen minder efficiënt dan marktpartijen, wat tot hogere prijzen leidt. Voor de postmarkt zou deze inefficiëntie nog groter zijn, doordat de staat door Europese wetgeving geen alleenrecht kan hebben op uitvoering van deze activiteiten. Uitvoering van de UPD door de staat zal ook ten koste gaan van de innovatie. Gelet op het toekomstbeeld van de bredere bezorgmarkt lijkt dit problematisch. Eerder onderzoek (Ecorys, 2011) heeft berekend dat het aanbieden van een UPD door een staatsbedrijf een prijsverhogend effect van 20% oplevert (waarbij nog geen rekening is gehouden met verminderde efficiëntie). De onderzoekers stellen bovendien dat dit een activiteit is die goed door marktpartijen verzorgd kan worden. Dit wordt bevestigd wanneer PostNL terugkijkt op de periode waarin ze zich van staatsbedrijf tot een efficiënte marktpartij heeft ontwikkeld. PostNL behoort tegenwoordig tot de meest efficiënte UPD-verleners ter wereld. Ten slotte zal de transitie naar een situatie van deprivatisering zeer kostbaar zijn voor de overheid. Het opkopen van de aandelen zou de staatskas honderden miljoenen euro's kosten.

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

5.4 Bescherming van arbeidsvoorwaarden

Huidige situatie

De factor arbeid is een belangrijke kostenpost in de postmarkt (ongeveer 70% van de totale kosten). Hierdoor zijn de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers al langere tijd een punt van aandacht en is sectorspecifieke regelgeving geïntroduceerd. Het Tijdelijk Besluit Postbezorgers (TBP) beoogt de positie van postbezorgers te beschermen en om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. In het TBP is bepaald dat voor minimaal 80% van de werknemers sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst met de postvervoerder. Vanaf 1 januari 2018 moeten alle postvervoerders met een bepaalde omzet zonder voorbehoud voldoen aan deze eis. Om te verzekeren dat er ruimte blijft voor het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt (sociale werkplaatsen, mensen met een arbeidsbeperking), is in de wijziging van het TBP die op korte termijn zal worden voorgehangen in de Tweede Kamer geregeld dat inhuur van personeel uit de doelgroep met een banenafpraak bij uitzondering ook mag meetellen voor de 80% arbeidsovereenkomsten²².

Toekomstige situatie

E-commerce en toenemende behoefte van consumenten aan gemaksdiensten leiden tot verschillende logistieke concepten die via allerlei verschillende vervoersmiddelen tot de voordeur komen. Net zoals voor andere onderdelen van de regulering van de postmarkt vermindert de behoefte aan sectorspecifieke regulering die puur gericht is op postbezorgers, en groeit de behoefte aan generieke arbeidsbescherming voor bezorgers in het algemeen. Algemene regelgeving kan de integratie van de verschillende markten vergemakkelijken. Daarbij kan rekening worden gehouden met verschillen naar functieprofiel, maar wel binnen een zelfde regelgevend kader. Dit vergemakkelijkt flexibiliteit en inzetbaarheid op dit deel van de arbeidsmarkt en zorgt ook voor een gelijk speelveld in verschillende bezorgsectoren.

Van de huidige situatie naar de toekomst

De integratie van de postmarkt in een bredere bezorgmarkt vraagt dus om meer generieke regelgeving zodat voor sectoren met gelijksoortige arbeid een eenduidig regulerend kader geldt en concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan worden voorkomen. In de huidige bezorgmarkt bestaat een tendens om naar zo laag mogelijke arbeidskosten te streven, hetgeen sterke concurrentie op arbeidsvoorwaarden veroorzaakt. Dit kan niet los gezien worden van de voorstellen van het kabinet voor meer bescherming van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het kabinet is deze voorstellen nu aan het uitwerken. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hiervoor primair verantwoordelijk. In het licht van de gedachte van het regeerakkoord op dit terrein wil ik hem graag ondersteunen door te bezien of de wijze waarop deze bescherming nu in de postsector is geregeld ook uitkomsten biedt voor de bescherming van arbeid in de pakkettensector en mogelijk de bredere bezorgmarkt. Zolang er nog geen sprake is van alternatieve regulering of zolang de handschoen nog niet door de vakbonden, werkgevers en werknemers in de bredere bezorgsector is opgepakt, vind ik het wenselijk de huidige bescherming die wordt geboden door het TBP 2009 in stand te houden.

²² Daarmee kom ik tegemoet aan het verzoek van uw Kamer van 6 december 2017 om een gelijk speelveld op arbeidsvoorwaarden met oog voor mensen met een arbeidsbeperking te borgen.

Verder blijkt uit de Postdialoog dat in ieder geval vakbonden en Transport en Logistiek Nederland voorstander zijn van een brede cao voor de gehele bezorgmarkt. Dit is een verantwoordelijkheid van de sector en staat in principe los van horizontale regulering van de bezorgmarkt. Een sectorbrede cao zou wel het toezicht vereenvoudigen en zou tevens een level playing field bevorderen.

6. Beleids-, wetgevingsagenda en inzet binnen EU

Concluderend stel ik vast dat de krimp van de postmarkt er op termijn toe leidt dat deze zal opgaan in een bredere bezorgmarkt. Hoe snel deze krimp leidt tot een verdere afname van het maatschappelijke en economische belang dat nog wordt gehecht aan fysieke post, is lastiger te voorspellen. Daarom houd ik vooralsnog vast aan het wettelijke beschermingsniveau van de huidige publieke belangen, maar wil ik wel ruimte scheppen voor een flexibelere en technologie-neutrale aanpassing van de eisen die aan de UPD-verlener worden gesteld. Een robuustere business case en het behouden van arbeidsplaatsen bij de huidige postvervoerders zijn gebaat bij mogelijkheden om snel in te kunnen spelen op nieuwe wensen van consumenten en om het palet aan communicatie- en logistieke diensten te diversifiëren. Het kunnen toepassen van nieuwe technologische ontwikkelingen en het gemakkelijker kunnen aanboren van nieuwe financieringsbronnen is nodig om deze trend te faciliteren. De definitie van UPD zal over de tijd evolueren. Ik vind het daarom wenselijk om deze definitie en de bijhorende eisen periodiek te herijken. Ik wil mij er in Brussel voor inzetten dat dit niet wordt belemmerd door de Europese Postrichtlijn.

Door toenemende krimp én toenemende concurrentie komt de financierbaarheid van de UPD onder druk te staan. Ik ga regelen dat daar ook in de sectorspecifieke marktregelgeving oog voor is. Wetgevingstrajecten nemen een behoorlijke tijd in beslag; indien marktontwikkelingen daarom vragen, zal ik in de tussentijd bezien of flankerend beleid nodig is. Verder zou samenwerking of consolidatie van netwerken een oplossing kunnen zijn doordat het «verdikken» van de poststromen leidt tot een verlaging van de kosten per poststuk. Het is aan ACM om een verzoek in dat kader te beoordelen, waarbij ik graag zou zien dat het effect van samenwerking op de publieke belangen, waaronder de financiële houdbaarheid van de UPD, leidend is.

Voorgaand verhaal levert een rijke schakering aan voorgestelde wijzigingen van de Postwet en de Postrichtlijn op. Deze zijn samengevat in de tabel in bijlage 1. Ik ga hierover graag met uw Kamer in gesprek, voordat wetgevingstrajecten in gang worden gezet.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

<i>Onderwerp</i>	<i>Waar geregeld</i>	<i>Wijze van toekomstig bestendig maken regelgeving</i>
Definities postvoorziening (bijv. poststuk, brievenbus, postvervoer)	Hoofdstuk 1, Postwet 2009	Technologieneutraal maken zodat ruimte wordt geboden voor technologische ontwikkelingen c.q. evoluerende behoeften van de klant (vgl. grondwettelijk briefgeheim dat reeds wordt aangepast zodat ook digitale varianten daaronder vallen).
Minimumeisen UPD (aantal postvestigingen, brievenbussen, bezorgdagen, overkomstduur etc.)	Hoofdstuk 4, Postwet 2009; Postbesluit 2009; Postregeling 2009. EU Postrichtlijn	Eisen voorlopig ongewijzigd maar waar mogelijk delegeren naar lagere regelgeving. Inzet NL bij eerstvolgende herziening Richtlijn is flexibilisering en meer technologieneutraal maken van de regels (meer ruimte voor eigen invulling).
Omvang UPD	Hoofdstuk 4, Postwet 2009; Postregeling 2009. EU Postrichtlijn	Eisen voorlopig ongewijzigd maar waar mogelijk doordelegeren naar lagere regelgeving. Inzet NL bij eerstvolgende herziening Richtlijn is flexibilisering en meer technologieneutraal maken van de regels (meer ruimte voor eigen invulling).
Voorwaarden uitvoering UPD	Hoofdstuk 4, Postwet 2009	Inzet NL bij eerstvolgende herziening Richtlijn is om verbod op exclusieve rechten UPD te schrappen.
Marktregulering	Hoofdstuk 3 Postwet 2009 (AMM regulering)	Afbouw regulering die ten doel heeft netwerkconcurrentie te stimuleren. Publieke belangen, waaronder betaalbaarheid UPD leidend bij wijze van marktregulering.
Pakketten	EU Pakketverordening is op 22 mei 2018 in werking getreden.	Aanwijzing van ACM als toezichhoudende partij op de naleving van deze verordening.
Arbeid	Tijdelijk Besluit Postbezorgers (TBP)	TBP nodig ter bescherming werkenden in de postmarkt.

– openstaande moties en onderwerpen die nader zijn onderzocht

1. Motie Motie Hijink/Moorlag 14 december 2017 – (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 84): «Verzoekt de regering, alle mogelijke scenario's binnen de Postdialoog bespreekbaar te laten zijn, waaronder de mogelijkheid om de postbezorging in Nederland tot een publieke taak te maken.»

Ecorys heeft naast aanbesteding tevens gekeken naar andere allocatiemechanismen zoals veiling, concessie, beauty contest, uitvoering door de staat en verhandelbare rechten.

De conclusie van Ecorys is dat de overheid bij al deze opties een vergoeding dient te bieden voor de acceptatie van de verplichting. Het feit dat het toekennen van exclusieve rechten Europees niet is toegestaan, versterkt het feit dat de uitvoering van een UPD-verplichting een negatieve waarde heeft, tenzij er subsidie tegenover staat. Op het moment dat er direct of indirect sprake is van subsidie van netto-kosten ontstaat er risico op verslechtering van de dienstverlening en hogere prijsniveaus als gevolg van matige efficiëntieprikkels. Om optimale dienstverlening aan de afnemer te borgen, zal de overheid prestatie-eisen moeten opstellen. Uitvoerings- en handhavingslasten van de overheid zullen daardoor toenemen. Verder is er bij alle mechanismen sprake van verminderde of onzekere arbeidszekerheid- en voorwaarden, met uitzondering van de staatsmonopolie-variant.

2. Toezegging AO Post, 6 december 2017 (Kamerstuk 29 502, nr. 153): onderzoeken van marktorderingsvarianten waarbij integratie van diensten op de laatste kilometer plaatsvindt

Rebel heeft onderzoek gedaan naar samenwerking op de laatste kilometer²³. Belangrijkste conclusie is dat dergelijke samenwerking weliswaar kostenbesparing met zich mee brengt, maar dit is te weinig om de toenemende kosten door krimp op te te vangen. Consolidatie van de laatste kilometer in de vijf meest dunbevolkte provincies (Friesland, Groningen, Drenthe, Flevoland en Zeeland) zorgt voor een kostenbesparing van € 5–15 miljoen.

Tegenover kostenbesparing staan ook extra kosten als gevolg van verticale desintegratie doordat er extra handelingen nodig zijn bij overdracht van poststukken van de collectie- en sorteerp partij aan de bezorgpartij. Bij regionale consolidatie moet er nog een extra sorteringsslag gemaakt worden. Bij landelijke samenwerking bij de bezorging vallen de kostenbesparingen relatief lager uit omdat er dan in dichtbevolkte gebieden extra postbezorgers ingezet moeten worden (tassen worden dan voller). Door samenwerking in de meest dunbevolkte provincies vervallen er tussen de 95–220 fte. Dat aantal ligt hoger als deze samenwerking op de laatste kilometer voor het hele land zou gelden.

3. Toezegging AO Post, 6 december 2017 (Kamerstuk 29 502, nr. 153): borgen van een gelijk speelveld op arbeidsvoorwaarden met oog voor mensen met een arbeidsbeperking.

Deze toezegging is het uitgangspunt dat ik heb gehanteerd bij de wijziging van het Tijdelijk Besluit Postbezorgers die op korte termijn zal worden voorgehangen bij de beide Kamers (Kamerstuk 29 502, nr. 159). Hierdoor wordt zowel voor nu als op de langere termijn aanvullende bescherming van arbeidsbeperkten verzekerd. Ook in deze kamerbrief is er aandacht

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voor hoe dergelijke bescherming voor de toekomst in een bredere bezorgmarkt kan worden geborgd.

4. Motie Vos c.s., Kamerstuk 29 502, nr. 135. Borging UPD in geval van buitenlandse overname.

Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd dat ik de eerste helft van 2018 een wetsvoorstel borging UPD aan de markt ter consultatie zou voorleggen (Kamerstuk 29 502, nr. 156). Hierin worden voorstellen gedaan ten aanzien van aanvullende eisen aan de UPD-verlener om de UPD-levering in Nederland te borgen in geval van een overname door een buitenlandse partij. Omdat deze aanvullende eisen en de discussie daarover het proces van de Postdialoog zouden kunnen verstoren, heb ik ervoor gekozen de marktconsultatie uit te stellen tot ná beëindiging van de Postdialoog. Ik heb de Kamer hierover schriftelijk geïnformeerd op 9 mei 2018.