

Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009

Auteur(s):

Enno Gerdes
Radboud Koning
Frederik Lubbersen

In opdracht van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Plaats, datum:

Rotterdam, 30 mei 2020

Status:

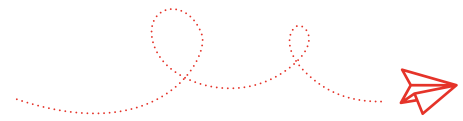
Definitief

Rebel Economics & Transactions bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

Inhoudsopgave



| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1. Achtergrond en aanleiding onderzoek | 4 |
| 1.2. Onderzoeksvragen en scopeafbakening | 4 |
| 1.3. Onderzoeksopzet..... | 5 |
| 1.4. Leeswijzer..... | 6 |
| 2. Context van de huidige UPD-postmarkt | 7 |
| 2.1. Vier segmenten postmarkt..... | 7 |
| 2.2. PostNL als UPD-verlener: verplichtingen en regulering | 7 |
| 2.3. Krimpemde brievenmarkt, groeiende pakkettenmarkt..... | 8 |
| 2.4. Prikkel PostNL bij kostentoerekening (na ontwikkelingen)..... | 9 |
| 3. Tariefregulering en kosten PostNL | 11 |
| 3.1. Werking tariefregulering..... | 11 |
| 3.2. Kostentoerekeningssysteem..... | 11 |
| 3.3. Consolidatie en kostenstructuur PostNL | 12 |
| 4. Mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009..... | 13 |
| 4.1. Analyse kader..... | 13 |
| 4.2. Overkoepelende overwegingen | 13 |
| 4.3. Overzicht van maatregelen | 16 |
| 4.4. Scope van de UPD | 17 |
| 4.5. Reguleringsproces | 20 |
| 4.6. Rekenregels binnen het KTS..... | 22 |
| 4.7. Definities binnen het KTS..... | 28 |
| 4.8. Compatibiliteit van maatregelen | 29 |
| 5. Conclusie | 31 |

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding onderzoek

Met de liberalisering van de postsector heeft de Nederlandse overheid PostNL aangewezen als uitvoerder van de Universele Postdienst (UPD). Hier staan voor PostNL bepaalde eisen tegenover. Voor een deel zijn dat kwaliteitseisen, zoals het op tijd bezorgen van post (95% binnen 24 uur), een minimum aantal bezorgdagen en het aanhouden van een netwerk van brievenbussen en postkantoren. En voor een deel heeft PostNL te maken met eisen aan de financiële verantwoording voor de UPD. De tarieven die PostNL hanteert moeten kostengeoriënteerd zijn. Daarvoor is het nodig dat PostNL gemaakte kosten op juiste wijze aan de UPD (en aan de niet-UPD) toerekent. Het kostentoerekeningssysteem (KTS) van de UPD, zoals opgenomen in de Postregeling 2009, bepaalt hoe dit moet gebeuren. De twee hoofddoelen van de kostentoerekening zijn (1) de betaalbaarheid van de UPD borgen en (2) kruissubsidiëring met de niet-UPD voorkomen.

Bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) leeft de wens de Postregeling 2009 tegen het licht te houden. Een eerste aanleiding is dat de toezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM) en marktpartijen mogelijke verbeteringen zien in de kostentoerekening. Ontwikkelingen op de postmarkt vormen een tweede aanleiding. Volumes dalen hard, vooral door de substitutie van digitale alternatieven voor brieven. Daarentegen groeien de volumes in het andere segment, de pakkettenmarkt.

Een meer recente ontwikkeling is de overname van Sandd door PostNL. De Staatssecretaris van EZK heeft op 27 september 2019 jl. een vergunning afgegeven aan PostNL voor de concentratie met Sandd.¹ Dit volgde op een afwijzend vergunningsbesluit van de ACM.² Bij haar beslissing heeft de Staatssecretaris toegezegd te bekijken of het huidige KTS voldoende borgt dat de beoogde efficiëntievoordelen van de concentratie terechtkomen bij de UPD-gebruiker, of dat een aanpassing van het KTS nodig zou zijn.

1.2. Onderzoeksvragen en scopeafbakening

Het ministerie van EZK heeft Rebel gevraagd te onderzoeken welke aanpassingen aan de Postregeling 2009 zinvol en nodig zijn. Concreet is het doel van dit onderzoek:

“Inzichtelijk maken of het voor het bereiken van de beleidsdoelen nodig is om de Postregeling en meer specifiek de regulering met betrekking tot de kostentoerekeningssystematiek op bepaalde punten te wijzigen. De uitkomsten van dit onderzoek moeten bijdragen aan de beleidsmatige en zo mogelijk kwantitatieve onderbouwing voor het al dan niet wijzigen van de Postregeling 2009 en de punten die dit betreft”.

De centrale vraag die daarbij is gesteld, luidt:

¹ Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Kamerbrief-artikel 47-besluit inzake de concentratie van PostNL en Sandd. Geraadpleegd op 31 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/27/artikel-47-besluit-inzake-de-concentratie-van-postnl-en-sandd>.

² Bron: ACM (2019b). Samenvatting besluit PostNL-Sandd | ACM.nl. Geraadpleegd op 31 maart 2020, van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/samenvatting-besluit-postnl-sandd>.

“Dient de huidige Postregeling te worden aangepast om [onderstaande] beleidsdoelen te realiseren? En zo ja, op welke punten? En welk van deze punten heeft dan de meeste positieve invloed op het behalen van de doelstellingen en heeft de minste nadelen?”

De beleidsdoelen waarnaar verwezen wordt, zijn het borgen van de betaalbaarheid³ van de UPD voor consumenten en het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring die zou leiden tot een verstoring van de niet-UPD markt voor concurrenten.

1.3. Onderzoeksopzet

In dit onderzoek hebben we in een aantal stappen toegewerkt naar de rapportage die voorligt:

- 1) Allereerst deskresearch naar de werking van UPD-regulering en relevante ontwikkelingen op de Nederlandse postmarkt. Dit in aanvulling op de kennis die Rebel al in eerdere onderzoeken heeft opgedaan.⁴
- 2) Vervolgens een inventarisatie op welke punten het huidige KTS niet goed werkt en deze leidt tot een verminderde bijdrage aan de twee centrale beleidsdoelen. Deze inventarisatie volgde voor het overgrote deel uit gesprekken met stakeholders.⁵
- 3) Daarna hebben we de voorgestelde aanpassingen ieder beoordeeld, door (1) in te schatten in hoeverre ze bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen (2) ze te toetsen aan een aantal kwalitatieve criteria en (3) indien mogelijk een schatting van de kwantitatieve impact op het KTS te maken.⁶ Onze eigen beoordeling hebben we in een tweede ronde gesprekken met de ACM, PostNL en experts aangescherpt.⁷
- 4) Als laatste hebben we de compatibiliteit van maatregelen onderzocht, waarbij we keken naar wederzijdse afhankelijkheden: veronderstelt bijv. een maatregel dat ook een andere maatregel wordt uitgevoerd? Of andersom: is een bepaalde maatregel alleen implementeerbaar indien een andere maatregel juist niet wordt uitgevoerd?

³ De operationalisering van het begrip “betaalbaarheid” in absolute zin (“hoe duur mag een postzegel zijn?”) valt buiten de scope van deze opdracht. Wij gaan daarom uit van een relatieve benadering: hoe minder tariefruimte, des te betaalbaarder de UPD-diensten.

⁴ Rebel (2018), Rapportage Consolidatie op de last mile; Rebel (2017), Evaluatie Universele Postdienst; Rebel (2013), Evaluatie Postregeling.

⁵ Voor dit onderzoek hebben we gesproken met PostNL, ACM en DHL. Overige stakeholders, zoals de Vereniging Grootverbruikers Postdiensten (VGP), zijn schriftelijk uitgenodigd om input te leveren. Deze schriftelijke uitvraag is aan ca. 20 partijen gestuurd die eerder onderdeel uitmaakten van de postdialoog.

⁶ De gegevens waarop onze kwantitatieve analyse is gebaseerd, zijn door het ministerie van EZK vertrouwelijk aan ons beschikbaar gesteld. Het gaat om gegevens die door onderzoeksbureau Frontier Economics zijn verzameld en verwerkt in het kader van de beoordeling van de concentratie door de ACM. Wij hebben geen aparte kwaliteitstoets uitgevoerd op deze gegevens.

⁷ Paul de Bijl (Radicand Economics) en Floris van der Veen (Rebel).

1.4. Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport kent vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft de context van de huidige UPD-postmarkt. In dit hoofdstuk staan we stil bij de marktsegmenten, de UPD-constructie, het speelveld en (recente) ontwikkelingen op de markt. Hoofdstuk 3 richt zich op het huidige KTS en tariefregulering, binnen de context van de UPD en de overname van Sandd door PostNL. In hoofdstuk 4 gaan we in op de mogelijke aanpassingen van de Postregeling. Hier beschrijven we eerst de aanpassingen, om ze daarna kwalitatief en kwantitatief te beoordelen. Ons antwoord op de hoofdvraag volgt in hoofdstuk 5.

2. Context van de huidige UPD-postmarkt

2.1. Vier segmenten postmarkt

Er zijn veel manieren om de postmarkt op te delen, bijvoorbeeld naar gebruiker (zakelijk vs. consument), overkomstduur (tijdkritisch en niet-tijdkritisch) of type poststuk (brieven vs. pakketten). Voor het doel van dit onderzoek maken hanteren we een versimpelde indeling naar UPD vs. niet-UPD en type poststuk. Dit leidt tot vier segmenten met telkens andere eigenschappen:

- Bij UPD-brieven is er sprake van een quasi-monopolie. PostNL is verplicht om deze diensten te verlenen.
- Bij niet-UPD brieven is er sprake van een quasi-monopolie. PostNL is niet verplicht om deze diensten te verlenen.
- Bij UPD-pakketten is er sprake van concurrentie. PostNL is verplicht om deze diensten te verlenen.
- Bij niet-UPD pakketten is er sprake van concurrentie. PostNL is niet verplicht om deze diensten te verlenen.

Bij de brieven spreken we om twee redenen van een quasi-monopolie. Ten eerste is er geen wettelijk beschermd monopolie. Andere partijen zijn vrij om diensten aan te bieden. Ten tweede is dat ook daadwerkelijk het geval, echter alleen op regionaal niveau. PostNL is de enige partij met een landelijk dekkend netwerk, en beschikt landelijk over een marktaandeel van (afhankelijk van het segment) 80-100%.

Bij het bovenstaande geldt overigens één kanttekening. PostNL vervoert ook brievenbuspakjes. Deze bevinden zich in de logistieke stroom van het postbedrijf; ze worden bijv. meegenomen door de postbezorger en door de brievenbus bezorgd. Vaak gaat het hierbij echter om bestellingen bij bijv. webshops. Het dichtstbijzijnde substitutieproduct van een brievenbuspakje is dan ook een pakket, geen brief.⁸ Er ontstaat een kostenvoordeel voor PostNL ten opzichte van concurrenten, omdat PostNL de enige partij is die dit product (dat inhoudelijk overeenkomsten met een pakket vertoond) operationeel als brief en derhalve met lagere kosten kan verwerken.

2.2. PostNL als UPD-verlener: verplichtingen en regulering

De huidige inrichting van de postmarkt is grotendeels gericht op het borgen van de publieke belangen betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening. Keuzemogelijkheden, innovatie, werkgelegenheid en leefbaarheid in buitenstedelijke gebieden spelen in toenemende mate een rol op de Nederlandse postmarkt.⁹

⁸ Voor aangetekende brieven geldt hetzelfde, maar dan andersom: omdat hiervoor aangebeeld moet worden, worden deze meegenomen door de pakketbezorger.

⁹ Bron: Ministerie van Economische Zaken (2018). Analyse toekomst postmarkt. Geraadpleegd op 3 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/10/analyse-toekomst-postmarkt>.

Om de belangen betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit te borgen wordt PostNL – de in Nederland aangewezen UPD-verlener¹⁰ – op twee manieren gereguleerd. Enerzijds heeft ze de verplichting om de UPD-diensten (tegen een bepaald kwaliteitsniveau) aan te bieden, anderzijds wordt er tariefregulering toegepast. Daarnaast staat de wetgever PostNL een maximale tariefruimte toe voor de UPD, en een maximaal rendement.¹¹ Bij het goedkeuren van de concentratie met Sandd heeft de Staatssecretaris aangekondigd het maximale rendement aan te passen, waardoor er (na aanpassing van de Postregeling) een dubbel rendementsplafond geldt: 9% op de UPD (dit is op dit moment 10%) en als nieuw vergunningsvoorschrift 9% op “de activiteiten die verband houden met het brievennetwerk”.¹²

De UPD omvat o.a.:¹³

- Brieven tot 2 kilogram.
- Postpakketten tot 10 kilogram (buitenlandse pakketten tot 20 kilogram)
- Aangetekende en verzekerde stukken.
- Specifieke diensten zoals medische post en rouwpost.

Naast deze enkelstuksproducten valt ook de internationale partijenbulkpost of -pakketten onder de UPD.

2.3. Krimpende brievenmarkt, groeiende pakkettenmarkt

De postmarkt is al jarenlang aan verandering onderhevig. De deelmarkten brieven en pakketten kennen een groot verschil in dynamiek. Waar de brievenmarkt fors krimpt, groeit de pakkettenmarkt juist.¹⁴ Ten grondslag aan beide ontwikkelingen ligt digitalisering. Er ontstaan steeds meer digitale substituten op de brievenmarkt, die krimpende brievenvolumes veroorzaken. Diensten als e-mail, WhatsApp en andere online communicatiediensten zorgen voor een krimp in volumes.¹⁵ Voor een klein deel zakelijke post is de substitutie nog beperkt vanwege vertrouwelijkheid of identificatievereiste, of is er geen digitaal alternatief vanwege het moeten versturen van fysieke bijlagen bij een bericht.

¹⁰ Officieel is de Koninklijke PostNL bv aangewezen als UPD-verlener. Vanwege de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport de aanduiding 'PostNL'.

¹¹ Staatscourant 2011, 7382 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen, artikel 14 (2011). Geraadpleegd op 4 april 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-7382.html>.

¹² Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Kamerbrief-artikel 47-besluit inzake de concentratie van PostNL en Sandd. Geraadpleegd op 31 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/27/artikel-47-besluit-inzake-de-concentratie-van-postnl-en-sandd>: “[...] zal het maximale rendement op de UPD worden verlaagd van 10% naar 9%. De Postregeling 2009 wordt daarop aangepast. Als vergunningsvoorschrift bij dit besluit zal een nieuw maximaal rendement van 9% worden geïntroduceerd op het gehele Nederlandse brievensegment van het gefuseerde bedrijf, dat bestaat uit UPD-brieven en zakelijke post”.

¹³ Zie Art. 16 van de Postwet.

¹⁴ Er is in 2018 9% minder nationale brievenbuspost verstuurd dan in 2017 en de omzet was 7% lager. De omzet in de pakketmarkt groeide in 2018 met 17%. Bron: ACM (2019a). Post- en Pakkettenmonitor 2018. Geraadpleegd op 3 april 2020, van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/post-en-pakkettenmonitor-2018>.

¹⁵ De ACM ziet deze producten niet als substituten in mededingingsrechtelijke zin. Bij het afbakenen van een relevante markt vallen ze daarom buiten de relevante markt.

Voor de brievenpost betekent dit dat de vaste kosten over een steeds kleiner wordend volume verdeeld worden. De kosten per eenheid stijgen hierdoor.

De groeiende markt van digitaal winkelen zorgt in de pakkettenmarkt juist voor een toenemend volume, met name door bestellingen bij binnenlandse en buitenlandse internetwinkels.

2.4. Prikkel PostNL bij kostentoerekening (na ontwikkelingen)

Uit onze eerdere evaluatie van de Postregeling¹⁶ bleek dat er een mogelijkheid en een bedrijfseconomische prikkel was voor PostNL om kosten voor niet-UPD diensten toe te rekenen aan de UPD. De aan de UPD toegewezen kosten nemen dan toe en daarmee ook de op basis daarvan berekende tariefruimte. Doordat vervolgens de berekende kosten voor niet-UPD-diensten dalen, mag en kan¹⁷ PostNL hier lagere tarieven voor hanteren. Er bestaat een risico dat PostNL op deze diensten concurrenten onderbiedt om marktaandeel te vergroten. De feitelijke tariefstijging op de UPD is echter niet oneindig: zij wordt begrensd door (digitale) substitutiemogelijkheden en de mogelijkheid van niet-consumptie. Deze beïnvloeden de prijselasticiteit van afnemers. Desalniettemin is het altijd economisch voordelig voor PostNL om (binnen de regels voor de KTS) zo veel mogelijk kosten toe te rekenen aan de UPD: een hogere tariefruimte biedt het bedrijf namelijk tenminste meer flexibiliteit in de tariefbepaling, ook al wordt deze flexibiliteit niet of niet helemaal benut.

Naast deze economische factoren zijn er echter ook omstandigheden die de prikkel voor PostNL beperken om tarieven voor UPD-producten te laten stijgen. Er is veel politieke en maatschappelijke druk om de UPD (in het bijzonder: de postzegel) betaalbaar te houden. Bovendien zet PostNL de UPD-tarieven omzetmaximaliserend (en vanuit een ruimer perspectief winstmaximaliserend) en benut daarbij niet de maximale tariefruimte, wat een indicatie is dat ze op dit moment niet door de tariefregulering wordt belemmerd.¹⁸

Een relevante vraag is of de prikkels voor PostNL door ontwikkelingen op de postmarkt zijn veranderd. De toename van digitale substituten voor brievenpost leidt mogelijk tot een hogere prijselasticiteit. Met andere woorden: door het beschikbaar hebben van meer alternatieven op het versturen van een brief, zouden mensen ook eerder overstappen op deze alternatieven zodra het versturen van brieven duurder wordt. Dit beperkt de mogelijkheden voor PostNL bij de tariefstelling.

Aan de andere kant is vanuit een theoretisch-economisch perspectief te beargumenteren dat de steeds verder groeiende pakkettenmarkt reden is voor PostNL om hier extra concurrerend op te zijn en lage tarieven voor pakketten te hanteren. Dit zou een prikkel kunnen vormen om (binnen de regels van het KTS) extra kosten aan de brieven en minder aan de pakketten toe te rekenen. Een dergelijke kruissubsidie zou leiden tot een kunstmatig concurrentievoordeel op de pakketmarkt. Het wegvallen van concurrentie

¹⁶ Rebel (2013), Evaluatie Postregeling.

¹⁷ De tarieven voor de niet-UPD producten worden niet gereguleerd. Dat betekent echter niet dat PostNL volledig vrij is in het bepalen van deze tarieven: men mag geen marktverstoring gedrag vertonen door "rooftprijzen", d.w.z. prijzen (ver) onder de kostprijs te hanteren.

¹⁸ Meer negatief geformuleerd betekent dit dat de tariefruimte op dit moment boven de monopolieprijs ligt. Dat kan een indicatie zijn dat relatief veel kosten worden toegerekend aan de UPD.

op het brievensegment door de overname van Sandd kan dit effect versterken, omdat de disciplinerende werking van concurrentie daar wegvalt. Wellicht ten overvloede: aangezien er in de tariefregulering sprake is van één mandje voor brieven en pakketten, is kruissubsidiëring tussen UPD-producten toegestaan, zowel van brieven naar pakketten als ook van pakketten naar brieven.

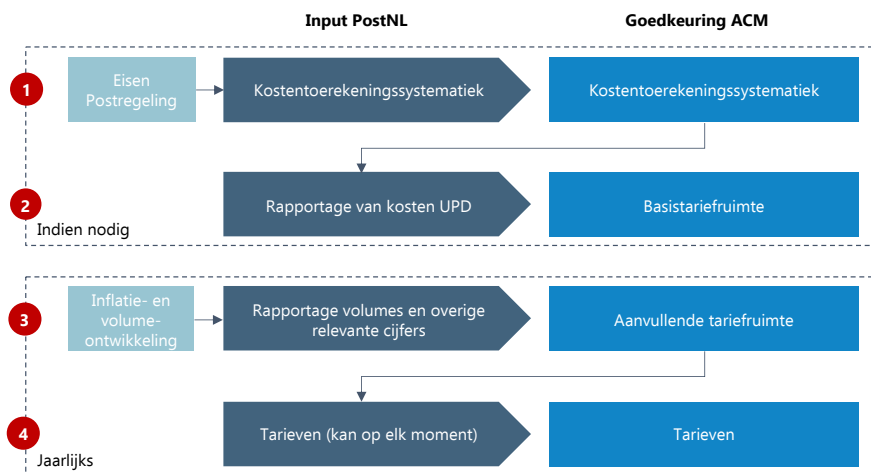
Het bovenstaande is, zoals gezegd, een argumentatie vanuit theoretisch-economisch perspectief. In de praktijk doet het probleem zich op dit moment niet voor, in tegendeel: gesprekspartners geven aan dat – precies zoals het de bedoeling was bij het invoeren van één UPD-mandje – het rendement op de groeiende markt voor UPD-pakketten ervoor zorgt dat de tariefstijging op brieven beperkt wordt.

3. Tariefregulering en kosten PostNL

3.1. Werking tariefregulering

De tarieven van de UPD moeten op onderliggende kosten zijn gebaseerd. Daarom zijn er regels over hoe kosten aan de UPD toegerekend moeten worden en geldt er een maximaal rendement op de UPD. Dit systeem is vastgelegd in de Postregeling. Kosten en rendement worden op totale omvang van de UPD bepaald, oftewel er is één "tariefmandje" voor alle enkelstukstarieven. Dat betekent dat het binnen de UPD toegestaan is om mogelijk niet of minder rendabele activiteiten, zoals medische post of rouwpost, te bekostigen uit andere UPD-diensten. Dit wordt ook wel geoorloofde kruissubsidiëring genoemd.

De tariefregulering werkt grofweg via vier stappen. In eerste instantie ontwikkelt PostNL een kostentoerekeningssysteem (KTS). ACM toetst of deze voldoet aan de eisen uit de Postregeling. Na goedkeuring van het KTS wordt de basistariefruimte bepaald. Deze wordt alleen opnieuw berekend als de ACM constateert dat de kostentoerekening niet meer aan de wettelijke eisen voldoet of als aangetoond kan worden dat er een aanzienlijke wijziging in de bedrijfsvoering is aangebracht.¹⁹ Jaarlijks wordt de aanvullende tariefruimte bepaald, in afhankelijkheid van inflatie en volumeontwikkelingen, en mogelijk met een correctie voor overrendement. Binnen de zo vastgestelde totale tariefruimte is PostNL vrij in het bepalen van de tarieven. Wel voert de ACM een toets uit of de voorgestelde tarieven passen binnen de tariefruimte.



3.2. Kostentoerekeningssysteem

In de logistieke netwerken van PostNL, waarin producten verzameld, gesorteerd en bezorgd worden, wordt een onderscheid gemaakt tussen brieven en pakketten, maar niet tussen UPD en niet-UPD. De combinatie van UPD en niet-UPD levert efficiencyvoordelen op. Het gevolg is dat er rekenregels nodig

¹⁹ Bijvoorbeeld aan de organisatie, de logistiek van het productieproces, het dienstenaanbod of het kostentoerekeningssysteem zelf.

zijn om kosten toe te rekenen aan de UPD of niet-UPD. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie kostensoorten:

- Ten eerste zijn er **directe kosten**. Dit zijn kosten die meebewegen met de volumes. PostNL berekent deze kosten op basis van een netwerkanalyse. Als bijvoorbeeld een stijging of daling van het volume van een bepaald product met 5% ertoe leidt dat de kosten van het vervoer van dit product in het netwerk met 3% stijgen, dan zijn 60% van de kosten van dit product “verkeersafhankelijk”, en dus direct.
- Ten tweede zijn er **gezamenlijke kosten**. Deze bewegen niet mee met de volumes, ze zijn “verkeersonafhankelijk”. Wel houden ze een direct verband met het vervoer van poststukken. Het zijn de “beschikbaarheidskosten” van het netwerk.²⁰ Deze worden, zover mogelijk, toegerekend op basis van een rechtstreekse analyse van de veroorzaking van de kosten. Bij de rechtstreekse analyse wordt (o.a.) gekeken naar de kosten van differentiële diensten, van Kerst- en Nieuwjaarspost en van overservice.
- Ten derde zijn er **gemeenschappelijke kosten**. Evenals de gezamenlijke kosten zijn deze kosten “verkeersonafhankelijk”. Anders dan de gezamenlijke kosten houden ze geen direct verband met het vervoer van poststukken. Het gaat hierbij bijv. om kosten voor hoofdkantoorfuncties. De kosten worden verdeeld naar rato van de omzet van de diensten.

3.3. Consolidatie en kostenstructuur PostNL

De overname van Sandd door PostNL heeft gevolgen voor de kosten van PostNL. De Sandd-volumes worden toegevoegd aan het bestaande netwerk van PostNL. PostNL heeft door de dalende volumes capaciteit over om binnen haar netwerk de Sandd-volumes te verwerken, en hoeft daarvoor geen extra structurele investeringen te doen. Daardoor zorgt de volumetoename voor een betere vulling van de bestaande capaciteit en dus een efficiëntievoordeel.

Met de consolidatie wordt er met name extra volume aan de brievendivisie van PostNL toegevoegd. Een groot deel daarvan (ca. 85-95%) is niet-tijd kritisch en dus niet-UPD post. Echter, aangezien UPD en niet-UPD brieven voor een groot deel²¹ van hetzelfde netwerk gebruik maken, komt het efficiëntievoordeel bij alle UPD en niet-UPD stukken terecht.

²⁰ Aangezien de volumes langdurig dalen, is het voor de hand liggend dat de gezamenlijke kosten op langere termijn wel meebewegen met de volumes. Zo wordt bijv. het benodigde aantal van bepaalde machines kleiner, en zal in de investeringsplanning hiermee rekening worden gehouden. Het aandeel van de kosten dat op lange termijn volumeafhankelijk is, is daarmee groter. Aangezien deze kosten echter niet meebewegen met de (dagelijkse) schommelingen van de volumes, worden ze in de kostentoekening als verkeersonafhankelijk beschouwd.

²¹ Er zijn ook gescheiden elementen van het netwerk. Denk hierbij bijv. aan de manier waarop brieven worden aangeboden bij PostNL: de consumentenpost wordt vooral aangeboden in brievenbussen, de partijenpost niet.

4. Mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009

4.1. Analyse kader

In dit hoofdstuk presenteren we mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009 (“maatregelen”) zoals deze door stakeholders gedurende het onderzoek zijn benoemd. We lichten elke maatregel eerst kort toe. Daarbij is belangrijk te vermelden dat het deels om de interpretatie door het onderzoeksteam gaat. Enkele maatregelen zijn namelijk door stakeholders als idee of oplossingsrichting benoemd, maar niet op een uitgewerkt niveau. Vervolgens gaan we per maatregel in op de belangrijkste effecten. We hebben ons hierbij laten leiden door een analysekader met een aantal onderscheidende criteria. Deze zijn, direct of indirect, te herleiden naar de twee hoofddoelen van de regulering: het borgen van de betaalbaarheid van de UPD en het voorkomen van kruissubsidiëring met de niet-UPD.

De criteria waar we maatregelen aan hebben getoetst zijn:

- **Kwantitatief:** kunnen we, als operationalisering van het beleidsdoel “betaalbaarheid UPD”, een kwantitatief effect berekenen op de hoogte van de tariefruimte?
- **Kwalitatief criterium 1:** wat is het effect van de maatregel op de transparantie over hoe kosten door PostNL in de praktijk worden toegerekend?
- **Kwalitatief criterium 2:** tot welke administratieve lasten leidt de maatregel, zowel bij PostNL als bij de ACM en eventueel het ministerie van EZK?
- **Kwalitatief criterium 3:** wat is, als operationalisering van het beleidsdoel “voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring”, het effect van de maatregel op de concurrentiesituatie in de diverse deelmarkten van de postsector?
- **Kwalitatief criterium 4:** is de maatregel toekomstvast in de zin dat ze voor een langere periode passend is voor de postsector?
- **Kwalitatief criterium 5:** wat is het effect op de mogelijkheid van zowel PostNL als de ACM om flexibel te reageren op veranderende omstandigheden?

De score op deze criteria hebben we niet onderling gewogen. Het is aan de politiek om de verschillende voor- en nadelen van maatregelen tegen elkaar af te wegen. We wegen de criteria telkens ten opzichte van de situatie op dit moment (voorjaar 2020). Dat wil zeggen: de situatie na de overname van Sandd door PostNL, maar zonder aanpassing van de Postregeling of het KTS, en zonder autonome herberekening van de basistariefruimte.

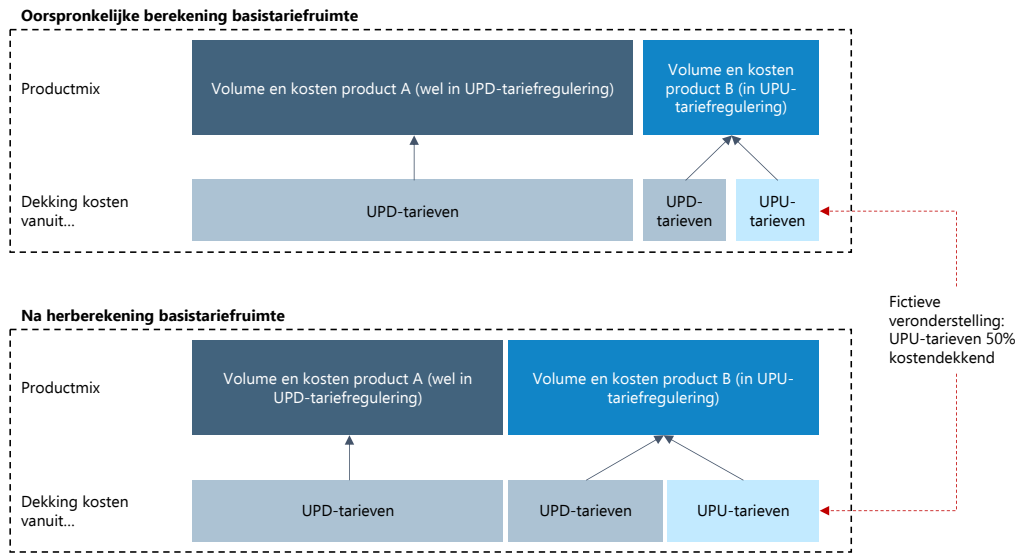
4.2. Overkoepelende overwegingen

Een tweetal overkoepelende overwegingen is belangrijk om het effect van de maatregelen goed te kunnen beoordelen. Deze punten gelden voor alle maatregelen. Daarom benoemen we ze hier en herhalen we ze niet bij elke specifieke maatregel. We gaan hieronder in op het verschil tussen tariefruimte enerzijds en tarieven anderzijds en op het effect van een herberekening van de basistariefruimte.

Ten eerste is er een verschil tussen de tariefruimte en door PostNL gekozen tarieven. De regulering door de ACM gaat over de tariefruimte, niet over de tarieven die PostNL zet. Tariefruimte is het maximum van het volumegewogen gemiddelde van alle tarieven. PostNL is vrij om binnen de gehele tariefruimte de tarieven zo te kiezen dat ze de totale omzet maximaliseert (als afgeleide doelstelling van winstmaximalisatie op een hoger niveau). Hogere tarieven zouden leiden tot vraaguitval en daarmee tot minder omzet – bij gelijkblijvende vaste kosten. Dit geldt vooral voor producten waarvoor er digitale substitutieproducten zijn. In de praktijk betekent dit dat PostNL de beschikbare tariefruimte niet volledig benut. Oftewel: het volumegewogen gemiddelde van alle UPD-tarieven is lager dan de beschikbare tariefruimte. Voor dit onderzoek is dat een belangrijk gegeven. Als we namelijk tot de conclusie komen dat door een bepaalde maatregel de tariefruimte niet met bijvoorbeeld 20% stijgt, maar slechts met 12%, dan mag dit niet geïnterpreteerd worden als “8% lagere tarieven”, zeker niet voor een specifiek product als de postzegel. Kortom: er is geen één-op-één relatie tussen tariefruimte en betaalbaarheid van UPD-diensten.

Ten tweede is het beeld van de ACM en PostNL dat bij een materiële wijziging van de Postregeling, de basistariefruimte opnieuw berekend moet worden, en dat daarbij de basistariefruimte significant zou stijgen. De redenen die hiervoor worden genoemd, lopen uiteen. Eén argumentatielijn gaat uit van de herijking van onderliggende assumpties. In de aanvullende tariefruimte wordt gecorrigeerd voor inflatie- en volume-effecten, maar niet voor een aantal andere kosteneffecten, zoals de loonontwikkeling. Waar de inflatie deze overige effecten in onvoldoende mate weerspiegelt, leidt dit tot een onderschatting van de tariefruimte: de daadwerkelijke kosten zijn hoger. Bij een herberekening van de basistariefruimte wordt de feitelijke, huidige waarde van alle assumpties gebruikt. Die zijn naar verwachting hoger, en dus is de nieuwe basistariefruimte hoger dan de oude basistariefruimte inclusief alle tussentijdse aanvullende tariefruimtes.

Het andere argument, naast deze kosteneffecten, gaat uit van mixeffecten. Bij de berekening van de basistariefruimte is uitgegaan van een bepaalde mix van producten. In de praktijk blijkt dat de mix is veranderd, omdat de volumeontwikkeling van de verschillende producten uiteenloopt. Concreet blijkt bijv. dat één product (buitenlandse partijenpost, waaronder buitenlandse pakketjes) in de afgelopen jaren in verhouding een groter volumedeel van de UPD is geworden, terwijl de vergoeding voor inkomende stukken uit sommige landen door de internationale UPU-regulering (nog) niet in alle gevallen geheel kostendekkend is. Bij een herberekening van de basistariefruimte zou men uitgaan van de huidige sterk gewijzigde productmix, waardoor meer kosten terechtkomen in de grondslag van de tariefruimte (zie onderstaande schematische afbeelding). Een genoemde schatting van de stijging in basistariefruimte bij herberekening is dat deze ca. 30-40% hoger zou uitvallen dan de huidige basistariefruimte. Wij hebben geen toets kunnen uitvoeren op deze schatting, of op de validiteit van de hierboven gepresenteerde argumentatie. Onderliggende stukken zijn vertrouwelijk en door Rebel niet ingezien in het kader van dit onderzoek.



Een en ander leidt tot een belangrijke kanttekening voor onze verdere analyse: een maatregel waarmee de Postregeling wordt gewijzigd en die autonoom tot een daling van de tariefruimte met bijvoorbeeld 20% zou leiden, zou de “trigger” kunnen zijn voor herberekening van de basistariefruimte. Hierdoor zou de nieuwe basistariefruimte mét maatregel hoger uit kunnen vallen dan de huidige basistariefruimte zónder maatregel. De maatregel is dan “self-defeating”, vanuit het oogpunt van de betaalbaarheid van de UPC. Één van de geanalyseerde maatregelen (het werken met een apart mandje voor buitenlandse partijenpost) in dit rapport is er specifiek op gericht om dit probleem te verhelpen.

De ratio voor het aanpassen van de basistariefruimte

Naast het hierboven genoemde effect is er ook een ratio vóór de (periodieke) aanpassing van de basistariefruimte. Door de overname van Sandd gaan meer poststukken door het bestaande netwerk van PostNL. De stukkosten dalen relatief ten opzichte van de kostenontwikkeling zonder overname. Aangezien de UPC-volumes dalen, kan het nog steeds zo zijn dat de stukkosten van jaar op jaar stijgen, maar ze doen dit minder sterk dan zonder concentratie het geval zou zijn.

Op dit moment wordt de basistariefruimte niet periodiek herijkt. Wel is er jaarlijks een aanvullende tariefruimte. Bij de bepaling hiervan wordt de inflatie, de volumeontwikkeling en een eventueel gerealiseerd overrendement meegenomen. Een deel van het concentratie-effect komt hierdoor in de aanvullende tariefruimte terecht, namelijk het deel dat veroorzaakt wordt door de toevoeging van Sandd-volumes die als UPC te kwalificeren zijn.

Daarnaast is er een verdergaand concentratie-effect. Omdat UPC- en niet-UPC brieven door hetzelfde netwerk gaan, dalen de stukkosten ook door de toevoeging van de niet-UPC volumes van Sandd. Ook dit effect komt terecht in de aanvullende tariefruimte: in de aanvullende tariefruimte wordt de volumedaling meegenomen voor het deel van de kosten dat niet meebeweegt met de volumes. Na de overname wordt een relatief lager aandeel van deze verkeersonafhankelijke kosten toegerekend aan de UPC. Daardoor daalt (relatief) de tariefruimte.

In het openbare besluit van de Staatssecretaris t.a.v. de Artikel 47-aanvraag wordt de impact, op basis van berekeningen van PostNL, ingeschat op een daling van de kosten per stuk met 5-10%.²²

²² Zie p. 14 van het besluit: “Op basis van deze twee effecten en het huidige kostentoerekeningssysteem zullen volgens de berekeningen van PostNL hierdoor de gealloceerde en gemeenschappelijke gezamenlijke kosten voor de UPC per stuk naar

Voor een herberekening van de basistariefreumtes spreekt tegen deze achtergrond dat hierbij de kosten van de logistieke stromen van de UPD integraal tegen het licht worden gehouden. Daardoor ontstaat een hogere mate aan transparantie t.a.v. de daadwerkelijke kosten, gegeven de huidige volumes en kostenstructuur.

Een en ander leidt tot een dilemma tussen wenselijkheid en noodzakelijkheid van de herberekening van de basistariefreumte:

- Onduidelijk is of de overname van Sandd door PostNL zelf al leidt tot een noodzaak om de basistariefreumte aan te passen.
- Eveneens is onduidelijk of de aanpassing van het maximumrendement leidt tot een noodzaak om de basistariefreumte aan te passen.
- Hierbij geldt dat de aanpassing mogelijk een onwenselijk effect heeft, namelijk de verhoging van de basistariefreumte (genoemde schatting: 30-40%).
- Tegelijkertijd kan het zo zijn dat het verschil tussen "status quo basistariefreumte" en "basistariefreumte na herberekening" in de komende jaren groter wordt. Dat zou dan pleiten voor een snelle herberekening, mits deze nog steeds leidt tot een goede reflectie van de UPD-kosten in de tariefreumte.
- Aan de andere kant is de vraag of een snelle herberekening toekomstvast is. Indien over een aantal jaar de structuur van de UPD wordt herzien, is dan namelijk wederom een herberekening van de basistariefreumte nodig. De vraag is dan of de administratieve lasten van twee herberekeningen binnen bijv. 3-5 jaar opwegen tegen mogelijke positieve effecten van deze herberekeningen; de administratieve lasten kunnen namelijk aanzienlijk zijn gezien de complexiteit van het KTS.

4.3. Overzicht van maatregelen

In dit onderzoek hebben een aantal partijen maatregelen voor aanpassing van het KTS gesuggereerd.²³ Onderstaande afbeelding geeft een overzicht. We maken een onderscheid tussen maatregelen over:

- de scope van de UPD (paragraaf 4.4);
- het reguleringsproces (paragraaf 4.5);
- rekenregels (paragraaf 4.6); en
- definities in de Postregeling (paragraaf 4.7)

verwachting met circa 5%-10% XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX afnemen". De "XX..." is een in het openbare besluit weggehaald vertrouwelijke verwijzing.

²³ We hebben met alle gesprekspartners afgesproken dat hun inbreng niet herleidbaar wordt opgenomen in dit rapport. Daardoor waren gesprekspartners bereid om op een open manier antwoord te geven op alle vragen. Deze afspraak houdt in dat we de bron van een mogelijke aanpassing niet zullen benoemen.

| Scope UPD | Reguleringsproces | Rekenregels | Definities |
|--------------------------------------|---------------------------------|---|----------------------------|
| Mandjes brieven / pakketten | Geen correctie achteraf | X-factor | "Kosten" i.p.v. "uitgaven" |
| Mandjes buitenlandse (partijen-)post | Periodieke aanpassing rendement | Pas toe of leg uit, met maximum | "Omzet" i.p.v. "volumes" |
| | Overgangsregeling | Cap voor postzegelprijs | |
| | | ABC-model voor gezamenlijke kosten | |
| | | Schrappen differentiële diensten, basic service | |

4.4. Scope van de UPD

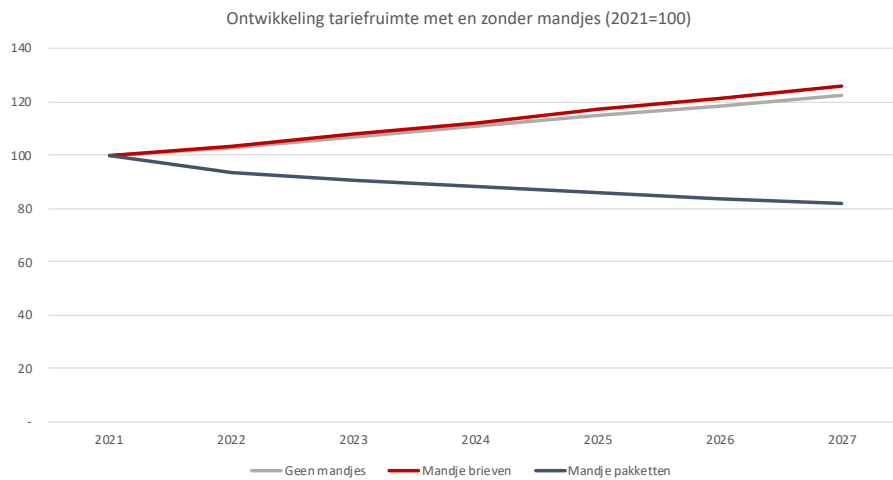
De scope van de UPD-tariefregulering kan worden aangepast door de herintroductie van mandjes. In dat geval wordt de tariefruimte niet meer bepaald voor alle UPD-producten als geheel; er komt een aparte tariefruimte per mandje. Kruissubsidiëring tussen producten in verschillende mandjes is dan niet meer toegestaan.

De eerste denkbare maatregel is het **terugbrengen van een mandje voor brieven en een mandje voor pakketten**. We zien hierbij de volgende overwegingen:

- In de evaluatie van de UPD (2017) hebben we een aantal kwalitatieve economische argumenten genoemd die pleiten voor herintroductie van ten minste twee mandjes. Deze argumenten zijn onverkort van kracht:
 - De deelmarkten voor brieven en pakketten verschillen in ontwikkeling van volumes, de concurrentiesituatie en logistieke stromen. Vanuit dat perspectief zou het logisch zijn om de tarieven op de twee deelmarkten apart van elkaar te reguleren.
 - Het werken met twee mandjes zou de transparantie van het KTS verhogen. Er wordt duidelijker hoeveel kosten PostNL maakt voor het pakkettennetwerk en hoeveel voor het brievennetwerk.
 - Het werken met te veel mandjes, hoewel goed voor de verhoging van de transparantie, zou tot meer administratieve lasten leiden. Bovendien kennen veel producten overlap in inrichting van de logistiek en de concurrentiesituatie. Ook is kruissubsidiëring binnen de UPD tot een bepaald punt niet alleen toegestaan, maar juist wenselijk. Daarom is een keuze voor méér dan twee mandjes niet logisch.
- We zien echter ook redenen om de analyse uit de eerdere UPD-evaluatie aan te vullen. Voor dit onderzoek waren, anders dan voor de UPD-evaluatie, ook kwantitatieve prognoses van kosten- en volumeontwikkelingen beschikbaar. Hierdoor konden we naast de kwalitatieve analyse ook een kwantitatieve analyse uitvoeren. Het kwantitatieve effect²⁴ is in eerste instantie neutraal.

²⁴ De gegevens waarop onze kwantitatieve analyse is gebaseerd, zijn door het ministerie van EZK vertrouwelijk aan ons beschikbaar gesteld. Het gaat om gegevens afkomstig van onderzoeksbureau Frontier Economics.

Onderstaande figuur laat een benadering van de ontwikkeling van de "tariefruimte"²⁵ ten opzichte van 2021 zien. Daaruit blijkt dat de tariefruimte voor een fictief brievenmandje t/m 2023 even hard stijgt als de totale UPD-tariefruimte. Daarna stijgt de tariefruimte voor brieven iets harder. Dit komt met name door de verwachte stijging van de volumes bij niet-UPD pakketten. Deze stijging leidt tot lagere stukkosten voor alle pakketten, waar ook de UPD-pakketten van profiteren.



- Op basis van deze cijfers constateren we dat de herintroductie van deze twee mandjes niet op een toekomstvaste manier bijdraagt aan de betaalbaarheid van UPD-brieven. Dit is in lijn met de rationale om enkele jaren geleden juist over te gaan op één UPD-mandje: het idee is dat door de positieve volumeontwikkeling op de pakkettenmarkt deze een positieve rendementsbijdrage levert waarmee brieven "gesubsidieerd" kunnen worden.
- De analyse ontkracht tevens de hypothese dat de herintroductie van mandjes ertoe zou leiden dat PostNL meer kosten moet toerekenen aan UPD-pakketten, waardoor de tarieven zouden stijgen en de relatieve concurrentiepositie van PostNL verzwakt zou worden. Het tegendeel is het geval: door de introductie van mandjes zou PostNL juist minder kosten kunnen toerekenen aan de pakketten. Als dat er ook toe zou leiden dat PostNL lagere tarieven gaat hanteren, heeft het een negatief effect op de concurrenten op de postmarkt.
- Als de veronderstelling klopt dat PostNL nu niet de volledige tariefruimte voor brieven benut omdat verdere tariefstijging tot wegval van omzet zou leiden, dan heeft dit ook implicaties voor de herintroductie van mandjes. PostNL zou de tarieven van pakketten moeten verlagen, zonder dat dit gecompenseerd kan worden door de verhoging van tarieven voor brieven. De winstgevendheid, en daarmee de houdbaarheid, van de UPD als geheel zou hieronder kunnen lijden.

²⁵ Het gaat om een benadering, omdat de "tariefruimte" hier versimpeld is berekend door de totale toerekenbare kosten te delen door de relevante volumes. De daadwerkelijke tariefruimte wijkt hiervan af, maar dat geldt niet voor de trend van de ontwikkeling.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|----------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Mandjes | Neutraal / negatief voor | | | | | |
| brieven / pakketten | brieven, positief voor pakketten | Positief | Neutraal | Negatief | Negatief | Negatief |

Een andere mogelijke maatregel is de **introductie van een apart mandje voor buitenlandse (partijen)post**. De redeneerlijn hiervoor is als volgt. PostNL is verplicht om buitenlandse post in Nederland te bezorgen. De afzenders hebben voor deze verzending betaald aan een buitenlands postbedrijf. Internationaal zijn afspraken gemaakt over verrekentarieven tussen postbedrijven. Dit zijn de zogenaamde 'UPU-tarieven'. Deze tarieven vallen niet binnen het reguleringsregime van de ACM, en bij een deel van onze gesprekspartners is het beeld dat deze tarieven (nog) niet in alle gevallen kostendekkend zijn.²⁶ Het gevolg hiervan is dat de bezorging van deze poststukken een negatieve rendementsbijdrage geeft. De netto kosten worden meegenomen in het bepalen van de tariefruimte voor de UPD.

Buitenlandse (partijen)post is daarmee een "vreemde eend": PostNL is verplicht de diensten uit te voeren, een derde partij bepaalt de (niet-kostendekkende) tarieven en het tekort wordt verrekend binnen de nationale tarieven voor diensten die behoren tot de UPD. Een maatregel zou dus zijn om deze post in een apart mandje onder te brengen.²⁷ Hiervoor zien we de volgende overwegingen:

- De betaalbaarheid van binnenlandse post verbetert als de kosten van een verlieslatende dienst niet meer worden verrekend. Dit in de veronderstelling dat de dienstverlening als gevolg van de internationaal bepaalde tarieven (nog) niet geheel kostendekkend is en het tekort (tenminste deels) ten laste komt van de UPD-tarieven. Zoals boven geconstateerd zijn de onderliggende stukken voor deze veronderstelling vertrouwelijk en door Rebel niet ingezien.
- Er ontstaat meer transparantie over de kosten en opbrengsten van buitenlandse (partijen)post. Ook ontstaat meer transparantie over de gevolgen van e-commerce op de Nederlandse postsector.
- PostNL kan het verlies op deze diensten niet meer verrekenen met de winst op andere diensten. Aangezien de tarieven echter internationaal gereguleerd zijn én men verplicht is om de diensten te leveren, heeft het bedrijf ook geen andere mogelijkheid om het verlies terug te brengen of te verrekenen. Daarmee ligt een vergoeding van de netto kosten door het Rijk voor de hand.²⁸

²⁶ Eind 2019 is binnen de UPU besloten om een nieuw systeem in te voeren. Dit geldt echter pas vanaf 1 januari 2021, met een ingroefase van vijf jaar. Zie hiervoor de Kamerbrief van de Staatssecretaris van EZK van 26 november 2019.

²⁷ Deze maatregel is in principe ook toepasbaar voor andere UPD-producten met een negatieve rendementsbijdrage. We hebben in dit onderzoek echter geen signalen ontvangen dat een ander product tot een vergelijkbaar knelpunt leidt.

²⁸ Het alternatief hiervoor zou een opslag op de prijzen voor internetshopping bij buitenlandse partijen zijn. Er zijn drie overwegingen die tot fundamentele twijfels leiden: (1) de vraag is of dit technisch haalbaar en afdwingbaar is; (2) de vraag is of dit niet gezien zou moeten worden als verkapte staatssteunmaatregel aan Nederlandse webshops; en (3) waar het webshops in niet-EU landen betreft, is de vraag of zo'n opslag niet gezien moet worden als een verkapte importheffing, en daarmee als iets wat op Europees niveau belegd is.

Vanuit economisch perspectief is zo'n vergoeding wel een second-best oplossing, de voorkeur zou liggen bij internationaal kostendeckende tarieven.

- De hiervoor nodige bewijsvoering (en controle) zorgt wederom voor additionele administratieve lasten, zowel voor PostNL als voor het Rijk.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|---------------------------------|----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Mandje buitenlandse post | Positief | Positief | Negatief | Neutraal | Positief | Positief |

4.5. Reguleringsproces

In het onderzoek zijn er drie maatregelen naar voren gekomen die het reguleringsproces zelf zouden veranderen.

Ten eerste is een mogelijke maatregel het versimpelen van de tariefregulering door in de Postregeling op te nemen dat de **vastgestelde tariefruimte niet achteraf wordt gecorrigeerd**. Dat is nu namelijk wel het geval: er is een basistariefruimte, jaarlijks wordt de aanvullende tariefruimte vastgesteld met behulp van prognoses van een aantal factoren, zoals inflatie. Als de inflatie hoger of lager uitvalt dan verwacht, wordt bij de volgende vaststelling van aanvullende tariefruimte de eerdere aanvullende tariefruimte herzien. We zien de volgende overwegingen:

- Het is een maatregel die op termijn naar verwachting geen kwantitatief effect heeft. Zo kan de daadwerkelijke inflatie in beide richtingen afwijken van de assumpties tijdens de aanvraag van aanvullende tariefruimte. Op langere termijn middelen mee- en tegenvallers elkaar uit.
- Er valt dus alleen een stap weg in de regulering, waardoor de administratieve lasten (zeer licht) zullen dalen.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--------------------------------|----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Geen correctie achteraf | Neutraal | Positief | Positief | Neutraal | Neutraal | Neutraal |

Ten tweede is er voorgesteld om een mogelijkheid in de Postregeling op te nemen om het **redelijke rendement voor de UPD periodiek te herijken**. Nu kan het ministerie dit doen bij een herberekening van de basistariefruimte. Voor een aanpassing zien we de volgende overwegingen:

- In abstracte zin is dit een logische maatregel. Ze geeft extra ruimte voor de regulerende instantie om in te grijpen waar nodig. Ook geeft dit de mogelijkheid om het rendement te "benchmarken" aan de ontwikkeling op de kapitaalmarkten, en met name de rentes en risico-opslagen die

investeerders voor bedrijven met een vergelijkbaar risicoprofiel bereid zijn te betalen. Door de mogelijkheid van een aanpassing te introduceren wordt de flexibiliteit voor de regulerende instanties per definitie hoger.

- Tijdens een door Sandd aangespannen procedure heeft de Advocaat-Generaal geadviseerd om zo'n periodieke herijking op te nemen in de regulering. In veel gevallen volgt het Hof van Justitie van de Europese Unie het advies van de Advocaat-Generaal. Echter, in dit geval is de procedure ingetrokken voordat het tot een vonnis kwam. Daarmee is er op dit moment geen dwingende juridische noodzaak om een periodieke herijking op te nemen in de Postregeling.
- De *mogelijkheid om te herijken* leidt niet direct tot administratieve lasten. Ook zijn de kosten voor de ACM vrij beperkt indien eens in de (bijv.) drie jaar gekeken wordt of het normrendement nog klopt. Een *daadwerkelijke herijking* zou daarentegen wel tot administratieve lasten bij alle partijen leiden. Dit komt mede doordat er geen objectief juiste manier is om het rendement vast te stellen en er discussie over kan ontstaan. De administratieve lasten zitten daarom niet alleen in onderzoekslasten, maar mogelijk ook in juridische vervolgcosten. Het risico op en de kosten van juridische procedures kunnen verminderd worden door handvatten te geven m.b.t. de systematiek.
- De acute economische noodzaak voor een daadwerkelijke aanpassing – bovenop de voorgenomen aanpassing in het kader van het artikel 47-besluit – is niet duidelijk. Deze zou er zijn als PostNL structureel tegen het redelijke rendement aan zou zitten en, met name, als er een vermoeden was dat men het daadwerkelijke rendement kunstmatig boekhoudkundig zou verlagen om onder het redelijke rendement te blijven. In dat geval zou er overigens vooral iets schorten aan het KTS. De vraag rijst dan of het probleem niet eerder bij de bron aangepakt zou moeten worden i.p.v. door een verlaging van het maximale rendement.
- De maatregel heeft geen autonoom effect op de betaalbaarheid van de UPD. Een verhoging van het rendement zou een negatief effect hebben op de betaalbaarheid, een verlaging daarentegen een positief effect.

| | Betaalbaar- heid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--|---------------------|---------------|---------------------|--------------|--------------|----------|
| Periodieke herijking rendement mogelijk maken | Neutraal | Neutraal | Neutraal / negatief | Neutraal | Positief | Positief |

Ten derde is het denkbaar om een *overgangsregeling* in te richten, evenals dit in het verleden het geval was.²⁹ Het idee hierachter is dat het niet wenselijk is grote schokken te hebben in de ontwikkeling van de tariefruimte van het ene op het andere jaar. Met behulp van zo'n overgangsregeling kan, de ACM of de staatssecretaris van EZK afspraken met PostNL maken over de tarieven in een bepaalde periode. Zo

²⁹ Nadat in 2014 de Postregeling is aangepast, zijn de tarieven voor 2015 vastgesteld met behulp van een overgangsregeling.

kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om een berekende verhoging van de basistariefruimte uit te smeren over een aantal jaar.

Voor deze aanpassing zien we de volgende overwegingen:

- Positief is dat er minder schokken ontstaan in de tariefregulering. Deze schokken kunnen een negatief effect op de vraag naar postdiensten hebben. Het wegnemen van de schokken maakt de UPD daarmee toekomstvaster.
- Ervan uitgaand dat het vooral zou gaan om opwaartse schokken, betekent een overgangsregeling dat de betaalbaarheid van de UPD beter wordt geborgd.
- Ten aanzien van administratieve lasten is de beoordeling afhankelijk van de vormgeving van de overgangsregeling. Indien deze voor meerdere jaren wordt bepaald en in die jaren de "gewone" tariefruimte niet hoeft te worden vastgesteld, is het effect neutraal of zelfs positief. Indien echter twee systemen naast elkaar komen te staan, stijgen de administratieve lasten.
- Daar staat tegenover dat, afhankelijk van hoe de overgangsregeling precies ingevuld wordt, de tariefruimte uitkomst kan worden van een (bestuurlijk) onderhandelstraject. Dit ondermijnt de rol van de onafhankelijke toezichhoudende instantie. Het kan een onwenselijk precedent scheppen voor de regulering van andere delen van de postsector en voor andere sectoren.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--------------------------|----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Overgangsregeling | Positief | Negatief | Onbekend | Neutraal | Positief | Positief |

4.6. Rekenregels binnen het KTS

Er is een aantal maatregelen in het onderzoek naar voren gekomen over rekenregels binnen het huidige KTS.

Ten eerste zorgt een **efficiency- of x-factor** ervoor dat de tariefruimte (ceteris paribus) elk jaar met een bepaalde factor, bijv. 2%, daalt. In de praktijk, rekening houdend met de volumeontwikkeling, zou dit betekenen dat de tariefruimte minder hard stijgt dan zonder x-factor. Hierbij zien we de volgende overwegingen:

- De algemene ratio achter een x-factor is de veronderstelling dat een monopolist geen intrinsieke prikkel heeft om de kosten voor de dienstverlening te verlagen en om deze kostenverlaging vervolgens ook door te geven aan de consumenten.
- Deze algemene ratio impliceert verder dat het dienstverleningsvolume stijgt of stabiel is. Immers, een verlaging van het volume leidt ertoe dat de dienstverlener wel degelijk een intrinsieke prikkel heeft om de kosten te verlagen.

- De algemene ratio impliceert ook dat de consumenten geen substitutieproducten ter beschikking hebben of dat er een hoge overstapdrempel is. Als substitutie namelijk wel zonder hoge drempel mogelijk is, leiden gelijkblijvende of steeds hogere kosten tot vraaguitval.
- Als we de postsector langs de lat van deze algemene ratio leggen, zien we dat een x-factor met name in het brievensegment slecht toepasbaar is. De volumes in dit segment dalen namelijk elk jaar, zodat PostNL een intrinsieke prikkel heeft om de kosten van het netwerk te verlagen. Ook hebben klanten van briefproducten in veel gevallen een laagdrempelig substitutieproduct. Denk aan diensten als WhatsApp, maar ook aan het niet meer versturen van bankrekeningafschriften.³⁰
- Een aanvulling hierop is dat efficiency ook belangrijk is als in de toekomst de UPD-eisen verder versoerd zouden worden. Dat levert een kostenbesparing op voor PostNL die mogelijk niet automatisch terugkomt in de tariefregulering. Een x-factor kan in die specifieke situatie wel zinvol zijn. Het is dan echter een "second best" instrument: idealiter komen die kostenbesparingen via het KTS juist wel automatisch terecht in de tariefregulering.
- Voor pakketten geldt een andere afweging. De volumes groeien, en substitutie is niet zonder meer mogelijk. Echter, in het pakketsegment is er juist sprake van concurrentie. Die concurrentie zorgt ervoor dat PostNL een intrinsieke prikkel heeft om de kosten te beheersen. Sterker nog, concurrenten hebben juist baat bij hogere tarieven van PostNL. De introductie van een x-factor op pakketten heeft dan ook een averechts effect.

Indien wel gekozen wordt voor de introductie van een x-factor, gelden additioneel de volgende overwegingen:

- Een x-factor moet ergens op gebaseerd zijn. Voor de onderbouwing van de x-factor is er een gedegen voorbereiding nodig. In de energiesector, bijvoorbeeld, kan het bepalen van de x-factor voor netbeheerders een jaar duren. Gegeven de context van dalende volumes en de druk op de betaalbaarheid van de UPD is het bovendien lastiger om een juiste x-factor vast te stellen dan in een "gezonde" markt.
- Een risico is de bepaling van de juiste hoogte van de x-factor. Uitgaand van de veronderstelling dat een x-factor nodig is om "overwinst" op de dienstverlening af te romen, betekent een te lage factor dat er nog steeds sprake is van "overwinst". Een te hoge factor leidt er daarentegen toe dat verlies wordt geleden op de UPD. Hierdoor wordt de (verplichte) dienstverlening voor PostNL minder aantrekkelijk, en wordt mogelijk de discussie over een verdere versoering van de dienstverlening opnieuw geopend.
- In ieder geval worden door een x-factor minder kosten toegerekend aan de UPD dan zonder x-factor het geval zou zijn. Dit heeft, onafhankelijk van de hoogte van de factor, een positief effect op de betaalbaarheid.

³⁰ Dat laatste zijn weliswaar geen UPD-diensten. Maar aangezien het netwerk voor UPD- en overige brieven voor een groot deel identiek is, heeft PostNL een prikkel om de kosten zowel voor alle briefproducten te verlagen.

- Gegeven de verschillen in concurrentie- en volumedynamiek is de toepassing van een x-factor weinig zinvol zonder tegelijkertijd een onderscheid te maken tussen mandjes voor brieven en pakketten.
- Het is niet onlogisch om een x-factor voor meerdere jaren vast te leggen, maar dan is de factor minder flexibel. Het is echter ook onwenselijk dat de x-factor elk jaar opnieuw wordt vastgesteld. Dat leidt tot onzekerheid en veel administratieve lasten, en bij onenigheid mogelijk tot slepende rechtszaken.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|-----------------|----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| X-factor | Positief | Positief | Negatief | Neutraal | Positief | Negatief |

Ten tweede is er een mogelijke maatregel (*“pas-toe-of-leg-uit”*) die als volgt werkt: voor bijvoorbeeld de periode 2021-2027 worden twee ontwikkelingen van de tariefruimte vastgesteld. Enerzijds een maximum; dit is de fictieve tariefruimte zonder consolidatie van PostNL en Sandd. En anderzijds een verwachtingswaarde; dit is de tariefruimte mét de consolidatie. Deze zal per poststuk lager zijn, aangezien er efficiencyvoordelen van de consolidatie zijn, die bovendien ten goede moeten komen aan de UPD. Deze verwachtingswaarde wordt door PostNL zelf ingediend; in de openbare versie van het besluit van de Staatssecretaris op de Artikel 47-aanvraag wordt verwezen naar een door PostNL berekende daling met 5-10%. De verwachtingswaarde is daarmee kostengeoriënteerd.

In de volgende jaren rapporteert PostNL dan elk jaar (net als nu) over de kosten van de UPD, zodat de ACM een aanvullende tariefruimte kan vaststellen. Waar de gerapporteerde kosten afwijken van de verwachtingswaarde, dient de aanvraag conform het principe “pas toe of leg uit” een gedetailleerde verklaring te bevatten voor de afwijking. Deze verklaring kan, om het risico van vrijblijvendheid uit te sluiten, bijvoorbeeld openbaar gemaakt worden en door de ACM getoetst en toe- of afgewezen. Een duidelijk toetsingskader van wat acceptabele redenen kunnen zijn om af te wijken is dan wel noodzakelijk. De aangevraagde tariefruimte kan nooit hoger zijn dan het vastgestelde maximum. Het effect op de betaalbaarheid is dus altijd positief.

Hierbij zien we de volgende overwegingen:

- Een “pas-toe-of-leg-uit” beleid vergroot transparantie. Het wordt duidelijk welke efficiencywinst PostNL verwacht als gevolg van de overname. Daarmee borgt de maatregel de betaalbaarheid van de UPD.
- Tegelijkertijd is de maatregel niet minder flexibel dan het huidige systeem. PostNL kan binnen de tariefruimte nog tarieven verhogen of beargumenteerd afwijken van eerder voorstel. Door de fictieve ontwikkeling van de tariefruimte zonder consolidatie als maximum te bepalen, wordt wel geborgd dat voordelen bij de UPD terechtkomen: ook al wordt afgeweken van de voorspelde tariefruimte met consolidatie, kan de tariefruimte niet hoger worden dan zonder consolidatie het geval zou zijn.
- Het wordt echter mogelijk ingewikkeld op het moment dat er later discussie ontstaat over de toelaatbaarheid van de argumentatie (het “leg uit” van de maatregel). Er is in dat geval (nu nog)

geen toetsingskader, wat tot hogere administratieve lasten kan leiden. Het is überhaupt de vraag of deze maatregel zodanig uitgewerkt kan worden dat deze effectief handhaafbaar is.

| | Betaalbaar- heid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--|---------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Pas toe of leg uit, met maximum | Positief | Positief | Negatief | Neutraal | Positief | Neutraal |

Ten derde is een mogelijke maatregel het vaststellen van een **maximumtarief ("cap") op met name op de postzegelprijs**. Deze maatregel is in het Verenigde Koninkrijk geïmplementeerd als "Second Class Safeguard Cap". Hierbij zien we de volgende overwegingen:

- Een cap maakt het (politieke) doel van de betaalbaarheid expliciet. Het borgt de betaalbaarheid van specifieke diensten, maakt duidelijk wat de politieke prioriteiten zijn en wat de gevolgen ervan zijn voor andere producten.
- Daarbij kan er wel een onbalans ontstaan in de UPD. Een cap op een product met veel volume moet terug worden verdiend op de producten met lagere volumes. Een te lage cap (onder de kostprijs) leidt dan tot hoge tarieven voor andere producten. De consument betaalt zo zelf voor de cap.
- Anderzijds leidt de cap op één product (zonder concurrentie) er mogelijk toe dat de tarieven van producten waar wel concurrentie op bestaat omhoog moeten. Als PostNL op dit moment in staat is om voor pakketten lagere tarieven te hanteren dan concurrenten – bijv. voor brievenbuspakketten die meegenomen kunnen worden in het brievennetwerk –, dan heeft een scherp gericht tariefplafond een positief concurrentie-effect.
- Tenslotte, een cap is geen maatregel is om de betaalbaarheid van de UPD als geheel te borgen, maar een maatregel om de betaalbaarheid van één onderdeel van de UPD te borgen, ten koste van andere onderdelen van de UPD.

| | Betaalbaar- heid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--------------------------------|--|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Cap op post-zegel prijs | Positief voor producten met cap, negatief voor overige producten | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Positief | Negatief |

Ten vierde is een mogelijke maatregel om de **toepassing van het Activity Based Costing (ABC-)model van PostNL op gezamenlijke kosten** expliciet te eisen. We constateren hierbij een duidelijk verschil van inzicht tussen PostNL en de ACM. Op dit moment worden in het simulatiemodel van PostNL de directe kosten toegerekend aan de betreffende dienst. Gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten worden volgens andere regels toegerekend. PostNL stelt dat alle direct toerekenbare kosten al direct

causaal worden toegerekend, en dat gezamenlijke kosten toegerekend worden op basis van verbruik. Dat doet PostNL wel uitsluitend aan de gehele categorie UPD/niet-UPD 24-uurs, niet aan individuele producten, omdat dit volgens PostNL ondoenlijk is.

De ACM stelt daarentegen dat meer specifieke toerekening mogelijk is dan nu het geval. Men verwijst hierbij naar andere sectoren en bedrijven (zoals Schiphol, KPN en ProRail) waar het kostentoerekeningssysteem verder gaat dan bij PostNL.

Wij kunnen in het kader van dit onderzoek geen oordeel vellen over de validiteit van de aangedragen argumenten, omdat we geen boekenonderzoek hebben uitgevoerd. Wel zien we de volgende overwegingen:

- Als het mogelijk zou zijn om het ABC-model uit te breiden naar de gezamenlijke kosten, dan is niet duidelijk wat het kwantitatieve effect hiervan is. Het kan leiden tot een kleinere, maar ook tot een grotere tariefruimte.
- Een bijkomend nadeel van deze maatregel is dat ze een risico op schijntransparantie bevat. Het ABC-model van PostNL is, met meerdere duizenden variabelen, relatief complex en bovendien bedrijfsvertrouwelijk. Het heeft voor buitenstaanders een "black box" gehalte. Dit verandert niet als de toepassing van het model wordt uitgebreid.

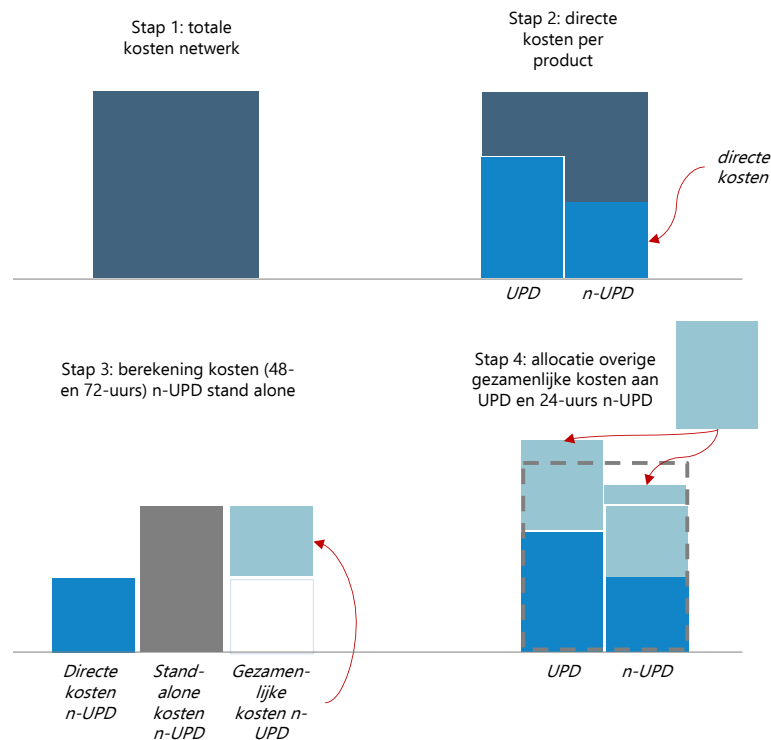
| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|---|----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| ABC-model voor gezamenlijke kosten | Onbekend | Neutraal | Negatief | Onbekend | Neutraal | Neutraal |

Ten vijfde zijn er twee mogelijke maatregelen die leiden tot een verandering van de werkwijzen in het KTS, namelijk het ***schrapen van de toerekenwijze voor differentiële diensten***, en het ***schrapen van de "basic service"*** als kostenbasis voor de niet-UPD. We zien voor deze twee vragen de volgende overwegingen:

- Differentiële diensten zijn diensten die PostNL verricht en die geen postvervoer zijn.³¹ Aan deze diensten worden alle direct veroorzaakte kosten toegerekend. Wat betreft de gezamenlijke kosten worden alleen de extra gemaakte kosten toegerekend aan de dienst. PostNL geeft aan dat dit tot medio 2019 het geval was bij de ongeadresseerde verspreiding. Hiermee is men echter gestopt. De resterende differentiële diensten kennen volgens PostNL geen gezamenlijke kosten met de UPD. Het schrappen van de huidige toerekenwijze voor differentiële diensten zou dan ook geen kwantitatief effect hebben op de aan de UPD toegerekende kosten.
- De kostenallocatie volgens het "basic service" model werkt (vereenvoudigd) als volgt. Eerst worden de directe kosten per product toegerekend. Vervolgens worden de stand-alone kosten

³¹ Voorbeelden hiervoor zijn haal- en brengservices, en het doorzenden van poststukken bij verhuizing of vakantie.

van een niet-24uurs netwerk berekend. De totale stand-alone kosten min de directe kosten van niet-24uurs producten zijn de gezamenlijke kosten die toegerekend worden aan niet-24uurs producten. Het restant wordt dan verdeeld tussen UPD en 24-uurs niet-UPD post. Onderstaande afbeelding geeft dit schematisch weer.



- Indien deze wijze van toerekening geschrapt wordt, is de vraag wat er hiervoor in de plaats komt. In algemene zin wordt dan teruggevallen op de standaardsystematiek uit de Postregeling (Art. 7c, 1^e lid). Evenals nu worden de verkeersafhankelijke kosten rechtstreeks toegerekend, dit verandert niet. De verkeersonafhankelijke kosten zouden anders moeten worden toegerekend. PostNL geeft aan dat, op basis van het huidige KTS, de toerekening van gezamenlijke kosten dan naar verbruik per activiteit zou plaatsvinden, evenals het nu wordt toegepast bij de allocatie van de gezamenlijke kosten tussen het UPD en niet-UPD 24uurs postvervoer.
- Het financiële effect van het schrappen van de basic service is onbekend. De ACM gaat ervan uit dat door het basic service model relatief veel kosten aan de UPD worden toegerekend.³² PostNL geeft daarentegen aan dat in het ontwerp van het basic service model juist een aantal conservatieve keuzes zijn gemaakt, waardoor het schrappen van het model niet noodzakelijk tot lagere toerekening van kosten aan de UPD zou leiden. Een indicatieve berekening op basis van de voor ons beschikbare gegevens laat een lichte daling (<10%) zien van de aan de UPD toegerekende kosten, indien alle gezamenlijke kosten worden toegerekend naar verbruik. Voor

³² Zie bijv. concentratiebesluit PostNL/Sandd, randnummer 580: "De huidige Postregeling, met name artikel 7c daarvan, staat toe dat verhoudingsgewijs veel netwerkkosten aan de UPD worden toegerekend" (https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-09/bsluit-concentratieverbod-postnl-shm-beheer_0.pdf).

de duidelijkheid: dit betreft niet alleen het schrappen van het basic service model, maar een andere toerekenwijze voor alle gezamenlijke kosten.

- Het schrappen van het model zou een positief effect hebben op de administratieve lasten bij PostNL; immers, men zou terugvallen op een kostenverdeelsleutel die nu al toegepast wordt.
- Een en ander zou de transparantie echter niet bevorderen. De berekening van de kosten van een fictief stand-alone bedrijf is transparanter dan de toepassing van een algemene verdeelsleutel.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--------------------------------|----------------|------------------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| Schrappen basic service | Onbekend | Neutraal / Negatief | Positief | Onbekend | Neutraal | Neutraal |

Tenslotte, naast het schrappen van het "basic service" model is het ook denkbaar om de eisen die aan een fictief stand-alone bedrijf gesteld worden, aan te scherpen. Hiermee wordt rekening gehouden met het feit dat er tegenwoordig geen ander bedrijf meer is met een landelijk dekkend netwerk voor het brievenvervoer dat als benchmark gebruikt zou kunnen worden. Een voorbeeld voor de aanscherping van eisen zou kunnen zijn om te bepalen dat bij de berekening van de kosten van een fictief stand-alone bedrijf gerekend moet worden met de daadwerkelijke loonkosten van PostNL.

4.7. Definitie binnen het KTS

Drie van de voorgestelde maatregelen betreffen definities binnen het kostentoerekeningssysteem. Ten eerste gaat het om de vraag of PostNL bij de berekening van de kostenbasis moet uitgaan van "uitgaven" of van "kosten". Om een concreet voorbeeld te noemen: de aankoop van een sorteermachine leidt op het moment van aankoop tot "uitgaven". De "kosten" worden over de verwachte levensduur van de machine afgeschreven. Formeel vereist de Postregeling nu op een enkele plek om uit te gaan van "uitgaven". Aangezien dit niet aansluit bij bedrijfseconomische logica, gaat PostNL, in overeenstemming met de ACM, uit van "kosten". Een aanpassing van het begrip in de Postregeling zou deze daardoor in lijn brengen met de door partijen geaccepteerde praktijk.

| | Betaalbaarheid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|-----------------------------------|----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| "Kosten" i.p.v. "uitgaven" | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Neutraal |

Ten tweede bepaalt de Postregeling dat het UPD-tarief wordt berekend door de gemiddelde omzet per eenheid volume, en dat deze gebaseerd moet zijn op de "omzetaandelen". Dit lijkt onlogisch, omdat de tariefruimte wordt berekend op basis van "volumeaandelen". Het effect van deze maatregel op het KTS is onzeker en dus ook of de betaalbaarheid van de UPD hierdoor voor- of achteruitgaat.

| | Betaalbaar- heid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|--------------------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| "Volume-aandelen" | | | | | | |
| i.p.v. "omzet-aandelen" | Onbekend | Positief | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Neutraal |

Ten derde is de vraag of PostNL bij de berekening van de tariefruimte (kostenbasis gedeeld door volume) uit moet gaan van het **getransporteerde volume (zoals nu het geval) of van verkoopvolumes**. Het meest tastbare voorbeeld hiervoor zijn velletjes van tien postzegels. Deze worden op een gegeven moment door een klant gekocht, maar het is niet zeker dat alle tien de postzegels ook daadwerkelijk worden gebruikt. PostNL geeft aan de omzet te boeken op basis van het getransporteerde volume. De tariefruimte gaat uit van verkoopvolumes. Wij zien hiervoor de volgende afwegingen:

- Voor deze maatregel spreekt dat de tariefregulering dan parallel zou lopen aan de boekhoudkundige verwerking bij PostNL.
- De maatregel is passend als het gaat om postzegels die daadwerkelijk weggegooid of verloren worden. Hier wordt namelijk wel omzet gemaakt (die op enig moment geboekt zal worden), maar geen kosten. De maatregel is echter niet passend als het gaat om postzegels die op later moment alsnog worden gebruikt. De kosten worden dan namelijk gemaakt op het moment dat het volume valt. De huidige regeling is dus gericht op "gebruik zoals bedoeld".

| | Betaalbaar- heid | Transparantie | Admin. lasten | Concurrentie | Toekomstvast | Flexibel |
|------------------|----------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|----------|
| "Omzet" | | | | | | |
| i.p.v. "volumes" | Neutraal of positief | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Neutraal | Neutraal |

4.8. Compatibiliteit van maatregelen

De mogelijke maatregelen uit de voorgaande paragrafen staan voor het grootste deel los van elkaar. Er zijn een paar uitzonderingen, namelijk maatregelen die niet met elkaar compatibel zijn of die juist van elkaar afhankelijk zijn. Dit zijn:

- De introductie van een x-factor veronderstelt dat een onderscheid wordt gemaakt tussen een brieven- en een pakkettenmandje. De aanleiding voor de herziening van het KTS is namelijk de concentratie met Sandd; deze heeft een effect op de brievendivisie van PostNL, maar niet op de pakketdivisie. De introductie van een x-factor voor pakketten zou een negatief concurrentie-effect hebben: de gereguleerde tarieven voor UPD-pakketten zouden dalen, waardoor de concurrentiepositie van PostNL op de pakkettenmarkt verder versterkt zou worden.

- Een cap op de postzegelprijs scoort slechter als er een onderscheid gemaakt wordt tussen een brieven- en een pakkettenmandje. De cap leidt dan namelijk tot hogere tarieven op alleen de overige briefproducten. Zonder mandjes kan de cap verrekend worden over een breder pallet aan producten.
- De introductie van mandjes, een x-factor en/of (indien dit mogelijk blijkt te zijn) van een ABC-model voor gezamenlijke kosten leidt mogelijk tot schokken in de tariefruimte. Daarom wordt in die gevallen een overgangsregeling zinvoller.

5. Conclusie

Alles overziend komen we tot de conclusie dat een aanpassing van het KTS voor de UPD zoals neergelegd in de Postregeling niet voor de hand ligt. De volgende argumenten ondersteunen deze conclusie:

- De meeste van de onderzochte maatregelen – met uitzondering van de x-factor (voor brieven) en de “pas toe of leg uit” maatregel – houden geen direct verband met de effecten van de concentratie tussen PostNL en Sandd. De vraag of er maatregelen zijn die (beter dan de huidige regulering) borgen dat de voordelen uit deze concentratie terecht komen bij de UPD-gebruiker moet negatief beantwoord worden. Wel leiden enkele maatregelen ertoe dat minder kosten worden toegerekend aan de UPD, maar dat is iets anders dan het toerekenen van voordelen uit de concentratie. Daarbij geldt dat toerekenen van minder kosten aan de UPD weliswaar bijdraagt aan het beleidsdoel “betaalbaarheid van de UPD”, maar op gespannen voet kán staan met het principe dat de tarieven kostengeörienteerd dienen te zijn.
- Ook los van de concentratie zien we gewichtige redenen om het KTS nu niet aan te passen. Een aanpassing zal naar verwachting “self-defeating” zijn, omdat na een herberekening van de basistariefruimte deze aanzienlijk hoger uitvalt dan nu. Effectief worden dan dus méér kosten toegerekend aan de UPD, en gaat de betaalbaarheid erop achteruit.
- Daarnaast kost een aanpassing van de Postregeling alle partijen tijd en inspanningen, en het is zeer de vraag of dit nu wenselijk is. Het is beter om een aanpassing van de Postregeling te plaatsen in een visie op c.q. verwachting van de ontwikkeling van de UPD-markt op middellange termijn.

Als er wel wordt gekozen om de Postregeling op korte termijn te herzien – bijvoorbeeld omdat de basistariefruimte opnieuw vastgesteld móét worden en het doel is om de veronderstelde negatieve effecten te beperken –, zien we het volgende pakket van maatregelen als meest toekomstvast en meest geschikt om de betaalbaarheid van de UPD te borgen:

- Het plaatsen van de buitenlandse (partijen-)post in een apart mandje – met vergoeding van netto kosten – leidt ertoe dat minder kosten worden toegerekend aan de UPD. Omdat hiermee naar verwachting ook het “self-defeating” effect (deels) wordt verholpen, draagt deze maatregel ook bij aan de betaalbaarheid van de UPD. Hierbij hoort wederom de kanttekening dat stukken ter onderbouwing van de onderliggende analyse vertrouwelijk zijn en door Rebel in het kader van dit onderzoek niet zijn ingezien.
- Tegelijkertijd kan met een stringente “pas-toe-of-leg-uit” maatregel inclusief maximum (fictief o.b.v. situatie zonder overname) op een transparante manier geborgd worden dat de tariefruimte lager is dan zonder de consolidatie in de postmarkt het geval zou zijn. Deze maatregel moet dan eerst wel verder concreet worden uitgewerkt, met name wat betreft de rol van de ACM bij het goedkeuren van de initiële, meerjarige aanvraag en de daarop eventueel volgende, jaarlijkse aanpassingen.
- In het geval van deze aanpassingen kunnen ook een aantal technische aanpassingen uitgevoerd worden, specifiek het vervangen van het begrip “uitgaven” door “kosten”, “omzetaandelen” door

“volumeaandelen”, het afzien van een correctie achteraf en de introductie van de mogelijkheid voor de ACM om het redelijke rendement periodiek te herijken.

- Een proefberekening van de tariefruimte zou inzicht moeten bieden of een overgangsregeling nodig is en, zo ja, voor welke periode deze van kracht zou moeten zijn.

Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Londen, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen. Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

Enno Gerdes

+31 6 34 49 18 64

Enno.Gerdes@rebelgroup.com

Radboud Koning

+31 6 14 93 89 83

Radboud.Koning@rebelgroup.com

Frederik Lubbersen

+31 6 14 72 47 37

Frederik.Lubbersen@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com