

Vergaderjaar 2012–2013

**29 502**

## **Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector**

**Nr. 110**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2013

#### **1. Inleiding**

Tijdens het Algemeen Overleg over de postmarkt op 22 november 2012 en in mijn brief van 27 maart 2013 over de nettokostenproblematiek heb ik uw Kamer mijn toekomstvisie op de Nederlandse postmarkt toegezegd.<sup>1</sup> Met deze brief doe ik deze toezegging gestand en informeer ik uw Kamer over relevante ontwikkelingen op de postmarkt en de maatregelen die ik noodzakelijk acht om de universele postdienst (UPD) in stand te houden. Daarbij betrek ik ook de uitkomsten van de eindrapportage van de evaluatie van de Postregeling, die ik met deze brief aan uw Kamer aanbied<sup>2</sup>.

#### **2. Ontwikkelingen op de Nederlandse postmarkt**

De Nederlandse postmarkt is volop in beweging. Dit heeft te maken met de sterk veranderende behoeften van gebruikers van postdiensten. Terwijl sprake is van een toenemende behoefte aan pakketdiensten, is de functie van traditionele postdiensten de afgelopen jaren sterk veranderd. De rol van post als communicatiemiddel wordt steeds meer ingenomen door elektronische communicatiediensten, zoals e-mail. Deze elektronische substitutie is een belangrijke oorzaak voor de toenemende daling van postvolumes op de Nederlandse postmarkt.

De veranderende behoefte aan postdiensten heeft ook grote gevolgen voor de UPD, waarmee een basisvoorziening op het gebied van betaalbare en toegankelijke postvervoerdiensten voor burgers en kleinzakelijke gebruikers wordt gewaarborgd. Bij de evaluatie van de UPD in 2011 kwam naar voren dat de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD sterk aan verandering onderhevig zijn. Als gevolg hiervan

<sup>1</sup> Kamerstuk 29 502, nr. 108; Kamerstuk 29 502, nr. 109.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

werd voorzien dat UPD-volumes tot 2020 jaarlijks 3,8 tot 6,5 procent zouden afnemen.<sup>3</sup> Recente cijfers wijzen er echter op dat de vraag naar UPD-diensten sneller afneemt, met circa 9 tot 10 procent per jaar.<sup>4</sup> Het is de verwachting dat deze ontwikkelingen de komende jaren zullen doorzetten.

### 3. Modernisering van de universele postdienst

De toenemende daling in de postvolumes zet druk op de financiële houdbaarheid van de UPD, die PostNL uitvoert.<sup>5</sup> Om te borgen dat de UPD in stand kan blijven, dient PostNL de UPD te kunnen aanbieden op een economisch verantwoorde wijze. Zoals ik in mijn brief van 27 maart 2013 heb toegelicht, acht ik het naar aanleiding van mijn gesprekken met marktpartijen noodzakelijk om nadere maatregelen te treffen om de UPD in stand te kunnen houden. Als gevolg van de toenemende volumedaalingen, waarmee in de huidige tariefregulering onvoldoende rekening wordt gehouden, acht ik een extra toename in de UPD-tarieven onvermijdelijk. Hiertoe heb ik op grond van artikel 25, tweede lid, van de Postwet bij ministeriële regeling ruimte gecreëerd voor 13% stijging van de UPD-tarieven in 2013, zodat de postzegelprijs vanaf 1 juli met € 0,06 kan toenemen. Om een verdere stijging van de postzegelprijs per 1 januari 2014 mogelijk te maken, zal ik daarnaast voor 2014 8% aan ruimte creëren.

Om verdere stijgingen in de UPD-tarieven zoveel mogelijk te kunnen beperken en de UPD betaalbaar, toegankelijk en van goede kwaliteit te houden, wil ik tevens maatregelen treffen die de kosten van de UPD verminderen. Het voorstel om het aantal verplichte bezorgdagen binnen de UPD te verminderen van zes naar vijf, dat ik op 22 april 2013 als nota van wijziging naar uw Kamer heb gestuurd, beoogt reeds een belangrijke kostenbesparing te realiseren.<sup>6</sup> In navolging hierop ben ik van plan om ook het aantal wettelijk verplichte ophaaldagen binnen de UPD te verminderen van zes naar vijf, mits PostNL waarborgt dat dit geen gevolgen heeft voor de bezorging en collectie van rouwpost en spoedeisende medische post, waarvoor binnen de UPD een zesdaagse verplichting blijft gelden.

Daarnaast ben ik van plan de UPD-verplichtingen ten aanzien van het aantal postvestigingen en brievenbussen aan te passen. Uit de evaluatie van de UPD door onderzoeksbureau ECORYS is gebleken dat gebruikers afstand tot postvestiging en brievenbus minder belangrijk achten dan andere eigenschappen van de UPD, zoals de prijs.<sup>7</sup> Om verdere stijgingen in de UPD-tarieven zoveel mogelijk te kunnen beperken, ben ik – conform het advies van ECORYS – van plan de UPD-verplichtingen ten aanzien van postvestigingen en brievenbussen flexibeler vorm te geven, waardoor een vermindering van het aantal postvestigingen van 2.500 tot 1.000 en het aantal brievenbussen van 19.000 tot 8.700 in de loop van de komende jaren mogelijk wordt. Samen met PostNL zal ik daarbij nader uitwerken hoe de vermindering van het aantal postvestigingen en brievenbussen kan worden vormgegeven zonder dat de toegankelijkheid van de UPD voor met name kwetsbare bevolkingsgroepen in het geding komt.

<sup>3</sup> Zie Kamerstuk 29 502, nr. 77 en de bijbehorende rapportage uit 2011 van WiK-Consult, «Developments in the Dutch Postal Market».

<sup>4</sup> Jaarverslag van PostNL over 2012.

<sup>5</sup> Zie Jaarverslag van PostNL over 2012.

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 501, nr. 7. Zie ook Kamerstuk 29 502, nr. 105.

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstuk 29 502, nr. 77

Teneinde vast te kunnen stellen dat het bovenstaande pakket aan maatregelen niet verder gaat dan nodig is, heb ik de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gevraagd te toetsen of de maatregelen er niet toe leiden dat PostNL een hoger rendement behaalt dan het voorgeschreven maximumrendement. Hiertoe heeft PostNL aan de ACM een rapportage overlegd met een onderbouwde kwantificering van het effect van de maatregelen op het bedrijfsresultaat. Het gerealiseerde resultaat over 2012 bedraagt –9%. Door de daling van de UPD-volumes is de verwachting dat ondanks de kostenbesparingsmaatregelen van PostNL zelf zonder nadere maatregelen het resultaat op circa –7% uitkomt in 2015. Met het aanpassen van de verplichtingen rondom postvestigingen (besparing van 8–11 mln), brievenbussen (besparing van 12–13 mln), het aantal ophaaldagen (besparing van 2–3 mln) en de voorgestelde extra tariefruimte (extra inkomsten van 40–45 mln in 2015) komt het resultaat in 2015 naar verwachting op circa +3% uit. De ACM concludeert in haar toets dat PostNL voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het rendement op de UPD als gevolg van de maatregelen niet boven het voorgeschreven maximum (10%) zal uitkomen. De uitkomsten van deze toets door de ACM heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd.

Om in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen dat nettokosten op de UPD ontstaan, is het belangrijk dat de UPD-eisen aansluiten bij de behoeften van gebruikers. Hiertoe ben ik van plan de UPD en de aanwijzing van PostNL als UPD-verlener op periodieke basis te evalueren en die evaluatie wettelijk te verankeren. Daarnaast zal ik bezien of de introductie van een systeem van twee snelheden binnen de UPD, waarbij gebruikers naast de huidige bezorging binnen één dag kunnen kiezen voor een goedkopere basisservice met bezorging binnen bijvoorbeeld drie dagen, kan bijdragen aan de betaalbaarheid en kostendekkendheid van de UPD. Gelet op de dynamiek op de postmarkt valt op voorhand niet uit te sluiten dat ondanks de voorgestelde maatregelen in de toekomst nettokosten op de UPD ontstaan. Zoals ik uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg heb toegezegd, heb ik in dit verband de huidige bekostigingswijze van nettokosten in de Postwet besproken met de Europese Commissie. Naar aanleiding van dit overleg constateer ik dat een systeem waarin andere postvervoerbedrijven meebetalen aan nettokosten op de UPD weliswaar Europeesrechtelijk is toegestaan, maar dat het huidige systeem gelet op de Nederlandse situatie met slechts twee landelijke spelers onwenselijk is. Om deze reden zal ik de komende periode een aanpassing voorbereiden van de financieringswijze voor nettokosten. Voorts is voor de verdere toekomst van belang dat aanpassingen van de UPD dienen te blijven binnen de ruimte die de Europese Postrichtlijn daarvoor stelt. Om te borgen dat de vormgeving van de UPD goed kan aansluiten op de Nederlandse situatie acht ik het belangrijk om op langere termijn te bezien of aanpassingen van de Postrichtlijn nodig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de Europese verplichting om ten minste vijf bezorgdagen binnen de UPD te garanderen.

#### **4. Evaluatie van de Postregeling**

Een belangrijk aspect van de regelgeving voor de postmarkt betreft de regulering van de UPD-tarieven. Op grond van de Postwet dienen de tarieven binnen de UPD kostengeoriënteerd te zijn, dat wil zeggen dat zij moeten zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de UPD. Hiertoe zijn nadere regels uitgewerkt in de Postregeling, waarop wordt toegezien door de ACM. Om te bezien of de tariefregulering uit de Postregeling in de praktijk heeft uitgewerkt zoals bij de inwerkingtreding was beoogd, is de Postregeling de afgelopen periode geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie, die is uitgevoerd door onderzoeksbureaus RebelGroup en SEO, zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

In hun rapportage komen de onderzoekers tot de conclusie dat de Postregeling onvoldoende flexibel is om in te kunnen spelen op de ontwikkelingen op de postmarkt. Volgens de onderzoekers sluit de huidige tariefregulering niet goed aan bij de realiteit op de postmarkt, omdat de UPD-tarieven eens in de vier jaar worden vastgesteld op de kosten en volumes van het jaar ervoor en tussentijds niet meer mogen stijgen dan de inflatie. Hierdoor kan volgens de onderzoekers geen rekening worden gehouden met volumedalingen binnen de UPD, die de kosten van de UPD doen toenemen. Om de UPD-tarieven beter te kunnen laten inspelen op volumedalingen doen zij de aanbeveling de tariefregulering te flexibiliseren, onder meer door de introductie van een volumecorrectiemechanisme. Daarbij merken de onderzoekers op dat de huidige UPD-verplichtingen een belangrijke beperking voor de UPD-verlener vormen om zijn kostenstructuur aan te passen aan marktontwikkelingen. De evaluatie van de Postregeling bevestigt daarmee het belang van modernisering van de UPD.

Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de Postregeling ruimte laat aan de UPD-verlener om verschillende keuzes te maken in de kostentoerekening, die op basis van algemene bedrijfseconomische beginselen onderbouwd moeten worden. Ook zijn de onderzoekers van mening dat op een aantal punten de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening onvoldoende duidelijk blijkt uit de Postregeling. Alhoewel het onderzoek alleen de Postregeling zelf betreft, is er geen aanleiding te concluderen dat de kostentoerekening in de praktijk niet adequaat is toegepast, dan wel dat er daadwerkelijk te veel kosten aan de UPD worden toegerekend. Wel bestaat er volgens de onderzoekers een risico dat kosten aan de UPD worden toegerekend die daar niet horen. Om elk risico hierop uit te sluiten doen de onderzoekers de aanbeveling om, in aanvulling op de bestaande eisen, nadere regels aan de kostentoerekening te stellen en de onduidelijkheid in de Postregeling over de rol van de toezichthouder ten aanzien van de kostentoerekening weg te nemen opdat de ACM deze toerekening kan verifiëren.

Uit de evaluatie van de Postregeling komt naar voren dat de huidige tariefregulering eraan in de weg staat dat effectief rekening kan worden gehouden met volumedalingen binnen de UPD. De evaluatie maakt daarnaast duidelijk dat het toezicht op een adequate kostentoerekening aan de UPD verstevigd kan worden. In overleg met de ACM en de sector zal ik een aanpassing voor beide punten uitwerken, waarbij de huidige systematiek van de kostentoerekening op basis van de Postregeling als uitgangspunt geldt.

## **5. Vervolgstappen**

Bij uw Kamer is reeds een wetsvoorstel ingediend dat de ACM de bevoegdheid geeft om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen (AMM-instrumentarium), en waarmee het aantal verplichte bezorgdagen binnen de UPD wordt verminderd van zes naar vijf. De nota naar aanleiding van het nader verslag bij dit wetsvoorstel doe ik u gelijktijdig met deze brief toekomen. Mijn streven is dit wetsvoorstel op 1 januari 2014 in werking te laten treden. Daarnaast zal ik een wetsvoorstel voorbereiden waarin zullen worden opgenomen: de voorstellen tot vermindering van het aantal ophaaldagen, het aantal postvestigingen en het aantal brievenbussen, de voorstellen ten aanzien van de periodieke evaluatie van de UPD en de bekostiging van nettokosten, alsmede ten aanzien van de eventuele invoering van een basisservice. Ik streef ernaar dit wetsvoorstel in het najaar aan de Raad van State voor te leggen. Ten slotte zal ik de

aanpassing van de Postregeling de komende periode verder uitwerken. Ik streef ernaar om de gewijzigde Postregeling nog dit jaar in werking te laten treden.

De minister van Economische Zaken,  
H.G.J. Kamp