

Vergaderjaar 2014–2015

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2014

Met deze brief doe ik uw Kamer ingevolge de Begrotingswet 2013 een verslag toekomen over de doeltreffendheid en de effecten van de Postwet 2009 in de praktijk.¹ Het grootste gedeelte van het verslag beslaat onderdelen van de Postwet 2009 die in de afgelopen jaren zijn geëvalueerd en/of aangepast. Overige onderdelen van de Postwet 2009 zijn door onderzoeksbureau Ecorys geëvalueerd. Dit onderzoeksrapport is bijgevoegd².

1. Liberalisering van de postmarkt en recente ontwikkelingen

Met de Postwet 2009 is de Nederlandse postmarkt per 1 april 2009 volledig geopend en is het monopolie op brieven tot 50 gram afgeschaft. Dit was de laatste stap in de geleidelijke liberalisering, waarin de voor de UPD-verlener gereserveerde ruimte in 2000 was verlaagd van 500 naar 100 gram en in 2006 van 100 naar 50 gram.³ Als gevolg van de liberalisering is het verrichten van postdiensten geen voorbehouden dienst en staat er geen vaste vergoeding tegenover. Om een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basisvoorziening te kunnen waarborgen is één postvervoerbedrijf (PostNL) aangewezen als verlener van de universele postdienst (UPD). Omdat voor het uitvoeren van de UPD een kostbaar collectie- en bezorgnetwerk is vereist, is bij de volledige opening van de postmarkt aangegeven dat de directe voordelen van de liberalisering met name kunnen worden verwacht voor postdiensten voor zakelijke afnemers (circa 86% van het totale Nederlandse postvolume), die buiten de reikwijdte van de UPD vallen.

¹ Kamerstuk 33 400 XIII.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Voor de Europeesrechtelijke context van de liberalisering zie Richtlijn 2008/6/EG van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PbEU 2008, L 52/3, hierna: Postrichtlijn.

Zoals verwacht, heeft de liberalisering voor zakelijke gebruikers voordelen opgeleverd. Door de stapsgewijze liberalisering waren er voorafgaand aan 1 april 2009 al verschillende partijen op de postmarkt actief.

Zakelijke gebruikers hebben daardoor nieuwe keuzemogelijkheden gekregen, zoals een lager tarief bij een langere bezorgtijd of gesorteerde aanlevering van post.⁴ Na de volledige opening van de markt is de gemiddelde prijs voor grote hoeveelheden homogene brieven die niet meteen de volgende dag hoeven te worden bezorgd, zoals belastingaanslagen, gedaald.⁵ In 2010 wisten enkele met PostNL concurrerende postvervoerbedrijven hun marktaandeel te vergroten, terwijl er een daling plaatsvond van het totale volume van de postmarkt.⁶ Sinds de overname van Selekt Mail door Sandd en het uit de markt treden van Netwerk VSP Geadresseerd in 2011 zijn PostNL en Sandd de enige postvervoerbedrijven met landelijke dekking. Er is wel een groot aantal lokale en regionale aanbieders, maar deze hebben een gezamenlijk marktaandeel van niet meer dan 1%. Sinds 2012 blijft Sandd met een stabiel stijgend marktaandeel in zowel volume als omzet haar positie op de markt iets verstevigen.⁷

Door een sterke verandering in de behoeften en het gedrag van gebruikers zijn de postvolumes sinds de volledige opening van de markt sterk gedaald. In toenemende mate stappen mensen over naar elektronische alternatieven, zoals e-mail en diverse mogelijkheden die smartphones bieden. Hierdoor is een situatie ontstaan van structurele en toenemende volumedalingen in een mate die eerder niet was voorzien. Het totale postvolume in Nederland is tussen 2009 en 2013 gedaald van 5,1 miljard⁸ naar rond de 3,8 miljard stuks.⁹ Dit heeft zowel consequenties gehad voor de concurrentiesituatie op de postmarkt in het algemeen als voor de voorziening van de UPD in het bijzonder. Onderstaand wordt nader ingegaan op die gevolgen en op de maatregelen die in het verlengde daarvan zijn genomen of nog worden voorzien.

2. Regels voor postvervoerbedrijven

Met de volledige opening van de postmarkt in 2009 is een aantal regels gesteld aan het vervoer van post, ongeacht welk bedrijf de post vervoert. De voornaamste doelstellingen van deze regels zijn het voorkomen van mededingingsproblemen en het voorkomen dat postvervoerbedrijven uitsluitend concurreren op arbeidsvoorwaarden.

Uitbreiding van het toezichtinstrumentarium

Doordat vooruitlopend op de volledige opening van de postmarkt in 2009 al verschillende postvervoerbedrijven tot de zakelijke markt waren toegetreden, concludeerden verschillende onderzoekers dat er slechts beperkte regulering nodig was om de concurrentie op de postmarkt te bevorderen.¹⁰

Als gevolg van de veranderde marktomstandigheden zijn er momenteel echter nog slechts twee postvervoerbedrijven op de zakelijke markt actief

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 30 536.

⁵ OPTA (2011), Concurrentie op de postmarkt – Analyse en Advies.

⁶ OPTA (2011), De Nederlandse postmarkt in 2010.

⁷ OPTA (2013), De Nederlandse postmarkt in 2012.

⁸ OPTA (2010), De Nederlandse Postmarkt in 2008–2009.

⁹ Som van volume PostNL (jaarverslag) en Sandd (uitspraak CEO Sandd Financieel Dagblad 11 december 2013).

¹⁰ SEO (2003) «Tante Pos krijgt concurrentie, Effecten van de liberalisering van de postmarkt», Ecorys (2005) «Development of competition in the European postal sector», annex II Country information sheets en EIM (2005) «De postmarkt in 2007: transitie naar een geliberaliseerde postmarkt».

met een landelijk dekkend netwerk: één grote speler (PostNL) en één kleinere speler (Sandd). Omdat de marktsituatie, gelet op de specifieke kenmerken van en de volumedalingen op de markt, een verhoogd risico op mededingingsproblemen creëert, is het toezichtinstrumentarium van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) uitgebreid.¹¹ De ACM beschikt per 1 januari 2014 over de bevoegdheid om aan een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, opdat potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Naar aanleiding van een consultatie van de sector eerder dit jaar onderzoekt de ACM momenteel voor het vervoer van ongesorteerd aangeleverde post of sprake is van aanmerkelijke marktmacht en, zo ja, of het nodig en proportioneel is om verplichtingen op te leggen. De ACM streeft ernaar haar analyse dit jaar te hebben afgerond.

Arbeidsvoorwaarden

Met de Postwet 2009 is de postmarkt een overgangsfase ingegaan van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt met concurrentie. Om te voorkomen dat na liberalisering gedurende de transitiefase de concurrentie uitsluitend op arbeidsvoorwaarden zou plaatsvinden, is in de Postwet 2009 de mogelijkheid gecreëerd om verplichtingen op te leggen aan alle postvervoerders (artikel 8).¹² Daarbij was het doel niet om in te grijpen in het primaat van de sociale partners voor de arbeidsvoorwaarden, maar om de sociale partners gedurende de transitiefase te ondersteunen om de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden te bevorderen door ervoor te zorgen dat de arbeidsovereenkomst de dominante contractvorm in de postsector is. Mede door de krimpende postmarkt en sterke prijsconcurrentie is het realiseren van de beoogde veranderingen niet eenvoudig gebleken.¹³ Nadat eerdere afspraken over de ingroei naar arbeidsovereenkomsten vastliepen, kwamen de sociale partners na het advies van de heer Vreeman in 2011 tot een nieuwe cao. De daarin gemaakte afspraken over de ingroei zijn als «stok achter de deur» opgenomen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011.¹⁴ Vanwege het primaat van de sociale partners voor de arbeidsvoorwaarden, biedt het besluit de mogelijkheid om bij cao andere afspraken te maken over het aantal arbeidsovereenkomsten.

Overige regels

In de Postwet 2009 is een aantal eisen gesteld ten aanzien van de waarborging van het grondwettelijk briefgeheim, het voorkomen van toetredingsdrempels voor postvervoerbedrijven en de mogelijkheid tot geschilbeslechting bij de ACM. In verband met het onderhavige verslag heeft onderzoeksbureau Ecorys onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en de effecten van deze regels in de praktijk. Ecorys concludeert dat de beoogde doelstellingen van alle regels in de praktijk zijn gehaald en dat er geen onbedoelde neveneffecten zijn opgetreden. Postvervoerders streven volgens de onderzoekers ernaar de processen rondom postvervoer zo in te richten dat het briefgeheim zo goed mogelijk gewaarborgd wordt. Alle postvervoerderbedrijven beschikken over een klachtenregeling en het aantal klachten in relatie tot het totale bezorgvolume is zeer laag: minder dan 0,01%. Ook zijn volgens Ecorys het postcodesysteem en postbussen voldoende toegankelijk voor postvervoerbedrijven, worden er goede afspraken gemaakt over de afhandeling van retourpost en hebben consumenten toegang tot een centrale plek

¹¹ Staatsblad 2013, nr. 466.

¹² Kamerstuk 30 536, nr. 49.

¹³ Kamerstuk 29 502 nr. 49, bijlage.

¹⁴ Staatsblad 2012, 21.

voor het doorgeven van adreswijzigingen. Volgens de onderzoekers worden eventuele conflicten in de sector zoveel mogelijk onderling opgelost.

3. De universele postdienst

Met de UPD wordt een basisvoorziening gewaarborgd op het gebied van betaalbare en toegankelijke postvervoerdiensten voor burgers en kleinzakelijke gebruikers. PostNL is voor onbepaalde tijd aangewezen als verlener van de UPD en de tarieven die de UPD-verlener mag hanteren zijn, in lijn met de eisen uit de Postrichtlijn, gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de UPD plus een redelijk rendement. In de Postwet 2009 zijn UPD-eisen gesteld die grotendeels zijn ontleend aan de verplichtingen die golden voorafgaand aan de liberalisering van de postmarkt en die strenger zijn dan ter implementatie van de Europese Postrichtlijn nodig is. De veranderende behoefte aan postdiensten heeft echter ook grote gevolgen gehad voor de UPD. In het kader van de evaluatie van de UPD in 2011 hebben onderzoeksbureaus Intomart GfK en Ecorys geconcludeerd dat post in de afgelopen jaren een minder belangrijk communicatiemiddel is geworden.¹⁵ Ook concludeerden zij dat gebruikers het tarief van de UPD als belangrijkste eigenschap waarden, terwijl afstand tot postvestiging en brievenbus als minder belangrijk worden gezien. Als gevolg van de veranderingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD werd door WiK-Consult in 2011 geschat dat UPD-volumes tot 2020 jaarlijks 3,8 tot 6,5 procent zouden afnemen.¹⁶ Recente cijfers wijzen er echter op dat de vraag naar UPD-diensten sneller en in toenemende mate afneemt, met circa 9 tot 10 procent per jaar (met name in het segment brieven).¹⁷ Als gevolg van de veranderde behoeften en het gedrag van gebruikers is de financiële houdbaarheid van de UPD onder druk komen te staan. Om die financiële houdbaarheid van de UPD op termijn te kunnen borgen zijn maatregelen genomen en worden verdere maatregelen voorgesteld. Ook zijn maatregelen genomen om het inzicht in de kosten van de UPD te vergroten.

Inzicht in de kosten van de UPD

Om de ACM in staat te stellen te bepalen hoe hoog de UPD-tarieven mogen zijn, is het van belang dat zij goed inzicht heeft in de kostentoerekening aan en de daadwerkelijke kosten van de UPD. In dit verband is de Postwet 2009 in 2012 aangepast om te verduidelijken dat, ook indien de UPD-verlener onder haar eindverantwoordelijkheid delen van de UPD uitbesteedt aan derden, voor de kostentoerekening door derden hetzelfde inzicht aan de ACM moet worden verschaft als door de UPD-verlener zelf.¹⁸ De regels voor de kostentoerekening en de rol van de ACM zijn nader uitgewerkt in de Postregeling 2009. Naar aanleiding van de evaluatie van de Postregeling 2009 is de Postregeling, na voorhang bij de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, per 28 januari 2014 aangepast. Zo zijn de regels aangescherpt ten aanzien van de rol van de ACM en de informatie die aan de ACM moet worden verschaft. Ook zijn de regels voor de kostentoerekening gewijzigd, zodat de UPD-verlener minder ruimte heeft om verschillende keuzes te maken.¹⁹

¹⁵ Intomart GfK (2011) «Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en postdienstverlening» en Ecorys (2011) «Evaluatie van de Universele Postdienst».

¹⁶ WiK-Consult, «Developments in the Dutch Postal Market».

¹⁷ Zie jaarverslagen PostNL 2012 en 2013 en OPTA (2013), De Nederlandse postmarkt in 2012.

¹⁸ Staatsblad 2012, 540.

¹⁹ Staatscourant 2014, 2401.

Genomen maatregelen ten aanzien van de UPD

Gelet op de substantiële schaalvoordelen op de postmarkt hebben de volumedalingen als gevolg dat de kosten per poststuk sterk toenemen. Om deze reden is ingezet op een vermindering van de kosten van de UPD. Per 1 januari 2014 is het aantal verplichte bezorg- en ophaaldagen verminderd van zes naar vijf, met uitzondering van rouw- en medische post.²⁰ Daarnaast zijn tariefstijgingen binnen de UPD onvermijdelijk gebleken. Er is extra tariefruimte gecreëerd, waardoor de postzegelprijs met ingang van 1 januari 2014 heeft kunnen stijgen naar € 0,64. Ook is naar aanleiding van de evaluatie van de Postregeling 2009 per 28 januari 2014 een volumecorrectiemechanisme geïntroduceerd, zodat de ACM in de jaarlijkse berekening van de tariefruimte rekening kan houden met volumedalingen. Tegelijkertijd wordt, gelet op het belang dat gebruikers hechten aan het tarief van de UPD, ingezet op een verdere vermindering van de kosten van de UPD, zodat toekomstige tariefstijgingen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.

Voorgenomen maatregelen ten aanzien van de UPD

Voorts is onlangs naar de Tweede Kamer een wetsvoorstel gestuurd tot modernisering van de UPD, waarin maatregelen worden voorgesteld om een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers te kunnen waarborgen.

Zo wordt een aanpassing voorgesteld van de eisen voor het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen. Ook wordt voorgesteld een aantal UPD-eisen niet langer op wetsniveau in te vullen maar op het niveau van algemene maatregel van bestuur, opdat deze sneller kunnen worden aangepast indien de marktsituatie daarom vraagt. Daarnaast wordt voorgesteld een periodieke evaluatie van de UPD wettelijk te verankeren, waarbij onder meer aandacht kan worden besteed aan de vormgeving van de UPD, de aanwijzing van de UPD-verlener en aan specifieke maatregelen om de continuïteit van de UPD te waarborgen. Voorts is een voorstel opgenomen tot het schrappen van de huidige systematiek waarin alle postvervoerbedrijven dienen mee te betalen aan eventuele nettokosten op de UPD.

4. Conclusie

Sinds de volledige opening van de postmarkt in 2009 worden er lagere tarieven gehanteerd en is er meer keuze ontstaan voor de zakelijke gebruikers van postdiensten. De regels in de Postwet 2009 zijn over het algemeen doeltreffend gebleken. Door een sterke verandering in de behoeften en gedrag van gebruikers zijn de postvolumes sinds de volledige opening van de postmarkt sterker gedaald dan ten tijde van de liberalisering was te voorzien. Onder meer als gevolg van de veranderende marktsituatie is een aantal aanpassingen aan de Postwet 2009 nodig geacht, zoals een uitbreiding van het toezichtinstrumentarium van de ACM. Ook zijn maatregelen genomen om de financiële houdbaarheid van de UPD beter te kunnen borgen, de UPD beter te laten aansluiten bij de behoeften van gebruikers en het inzicht in de kosten van de UPD te vergroten. Ervaringen in het verleden laten zien dat de behoeften en het

²⁰ Staatsblad 2013, 466.

gedrag van postgebruikers snel kunnen veranderen en onvoorspelbaar kunnen zijn. Ik acht het daarom van belang om de ontwikkelingen op de postmarkt nauwlettend te blijven volgen.

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