

Vergaderjaar 2016–2017

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2016

In Nederland is veel aandacht besteed aan het opbouwen van een digitale infrastructuur. Nederlanders zijn koploper in Europa en de wereld met betrekking tot de beschikbaarheid van internet en het gebruik daarvan. Nederlandse burgers communiceren niet alleen onderling veelvuldig via de digitale weg, maar ook met bedrijven en de overheid. Dat leidt tot een aanhoudende krimp op de postmarkt, waardoor de perspectieven voor autonome groei mager zijn. Dit zorgt ervoor dat bedrijven zich moeten aanpassen om op de langere termijn te kunnen overleven. Een transitieperiode gaat altijd gepaard met onzekerheid voor bedrijven en hun werknemers. Om deze onzekerheid te beperken heb ik mij de afgelopen maanden intensief met deze markt beziggehouden. Mijn doel is ook voor de langere termijn een duurzame en bestendige postvoorziening in Nederland te borgen, waarbij postvervoerders de gelegenheid wordt geboden aan te sluiten bij de veranderende behoeften van afnemers. Ook moet het belang van behoud van werkgelegenheid en van de arbeidsvoorwaarden voor de werknemers niet uit het oog worden verloren. In de tussentijd dient voorkomen te worden dat onomkeerbare effecten optreden die de toekomstige ontwikkeling van de markt nadelig beïnvloeden.

Om een goed beeld te krijgen van de mogelijke scenario's waar de postmarkt zich naartoe beweegt, heb ik het adviesbureau WIK-consult gevraagd een langetermijnstudie te verrichten naar de perspectieven op deze markt¹. Net als de op korte termijn te starten evaluatie van de universele postdienst (UPD) vormt dit onderzoek een pijler voor mijn langetermijnbeleidsvisie, die ik uw Kamer in het voorjaar van 2017 zal toesturen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Op een aantal punten werd de lange termijn ingehaald door de korte termijn. De perikelen rondom de mogelijke overname van PostNL brachten mij ertoe de postwetgeving tegen het licht te houden om te bezien of de UPD in elk mogelijk scenario goed is geborgd. In dit licht bezie ik ook de moties die zijn ingediend tijdens de overleggen met uw Kamer op 15 november en 5 december 2016. Ik zal hier in deze brief nader op ingaan. Daarmee geef ik ook invulling aan mijn toezegging ter zake tijdens het AO post van 5 december jl. (Kamerstuk 29 502, nr. 133).

Tot slot stuur ik uw Kamer als bijlage bij deze brief ook de beleidsregel ex ante toezicht Postwet 2009, zoals deze in de Staatscourant op 20 december 2016 is gepubliceerd². Deze beleidsregel is erop gericht dat bij de toepassing van het ex ante reguleringsinstrument de impact van voorgenomen verplichtingen opgelegd door ACM zo goed mogelijk in kaart worden gebracht en kwantitatief worden onderbouwd. Ik heb hier tijdens het Algemeen Overleg post van 7 september 2016 reeds met uw Kamer over gesproken (Kamerstuk 29 502, nr. 124).

Analyse ontwikkeling postmarkt

Het Duitse onderzoeksbureau WIK-consult heeft medio december 2016 het onderzoeksrapport «Future scenario developments in the Dutch postal market» opgeleverd. In het rapport worden de mogelijke ontwikkelingen in de Nederlandse postmarkt voor de komende 10 jaar geanalyseerd en wordt verkend welke reguleringsinstrumenten bij diverse scenario's passend zouden zijn. Waar relevant zijn daarbij ook de trends op de pakkettenmarkt meegenomen.

Ontwikkelingen in volume

Zoals hiervoor gesteld is brievenpost de afgelopen jaren flink afgenomen – van 2010 tot 2015 met ongeveer 8% per jaar. WIK verwacht dat de krimp in volume zal doorzetten en dat rond 2025 het volume nog eens zal zijn gehalveerd ten opzichte van 2015. Deze trend is onomkeerbaar, maar de omvang van de daling zal afhangen van de dynamiek op de markt. Ook verwacht WIK dat er altijd een basisbehoefte aan postproducten zal blijven. Tegenover de grote krimp van brievenpost staan goede perspectieven voor groei in pakketten, juist vanwege de digitalisering die de e-commerce in Nederland omhoog stuwt.

Hoewel de krimp neerslaat in alle categorieën brievenpost, wordt het ene segment harder geraakt dan het andere. Het G2X-segment (overheid naar consumenten, bedrijven en overheidsinstellingen) daalt de komende jaren harder dan het B2X-segment (bedrijven naar consumenten, bedrijven en overheidsinstellingen). Bovendien kan de ontwikkeling van de vraag naar post per segment verschillen. Zo zal het aantal tijdkritische brieven dalen. Een deel van deze tijdkritische post wordt mogelijk vervangen door niet-tijdkritische post.

WIK heeft specifiek gekeken naar de diensten die vallen onder de universele postdienst (UPD). Het volume van binnenlandse UPD-brieven daalde tussen 2010 en 2015 met ongeveer 9% per jaar. Het bureau verwacht dat in het licht van bovenstaande ontwikkelingen de prijzen van UPD-producten de komende jaren zullen blijven stijgen om de UPD rendabel te houden.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ontwikkeling postmarkt en toekomstscenario's

WIK stelt vast dat dalende volumes een grote invloed hebben op de gemiddelde kosten, omdat de postmarkt vooral wordt gekarakteriseerd door schaal- en synergievoordelen. Toekomstige concurrentiemogelijkheden hangen daarom vooral af van de impact van de volumedaling op bestaande bedrijfsmodellen, de marktpositie van postvervoerders en hun gedragingen jegens elkaar alsmede hun operationele flexibiliteit en innovatieve kracht. WIK verwacht dat in de komende 10 jaar de netwerken van post en pakketten niet volledig zullen worden geïntegreerd, omdat de kostprijs van het bezorgen van pakketten nog steeds hoger zal liggen dan voor het bezorgen van brievenpost. Ook na correctie voor volumedaling.

Gelet op de trends en ontwikkelingen schetst WIK twee scenario's die zij het meest waarschijnlijk achten. Deze scenario's verschillen met name van elkaar in de mate van concurrentie. In het eerste scenario is er sprake van één netwerk, terwijl in het tweede scenario ruimte is voor concurrerende netwerken.

Toekomstscenario's

In het eerste scenario zal er maar één speler op de markt overblijven met een landelijk dekkend netwerk. Hierdoor bestaat er geen duplicatie meer van vaste kosten vanwege meerdere netwerken, waardoor volumedalingen beter kunnen worden opgevangen. In het tweede scenario wordt een situatie geschetst waarin één bedrijf een nationaal dekkend netwerk heeft voor tijdkritische post en twee postbedrijven een nationaal dekkend postnetwerk hebben voor niet-tijdkritische post. Daarnaast is een groot aantal gespecialiseerde regionale spelers actief op de markt. Samenwerking tussen spelers zal toenemen.

Geredeneerd vanuit deze scenario's schetst WIK enkele beleidsopties die bij de afzonderlijke scenario's relevant zijn. Zo legt WIK in het scenario waar ruimte is voor concurrerende netwerken de nadruk op het promoten en beschermen van concurrentie en het ruimte bieden aan het zelfoplossende vermogen van de markt. En in het scenario waar nog maar sprake is van één netwerk dient volgens WIK meer oog te zijn voor het borgen van de UPD-belangen, omdat prikkels vanuit de markt ontbreken. In beide scenario's wordt geadviseerd meer flexibiliteit ten aanzien van de UPD-eisen te introduceren.

Vervolg

Het rapport van WIK geeft interessante inzichten en helpt bij het ordenen van de gedachten over de lange termijn ontwikkeling van de postmarkt. Diverse aanbevelingen met betrekking tot de UPD neem ik mee bij de UPD-evaluatie, waaronder de suggestie over het flexibiliseren van de regelgeving en de mogelijkheden voor het verhogen van de transparantie. Met deze evaluatie en de bouwstenen van het rapport van WIK zal ik, in overleg met de belanghebbenden op de postmarkt, beleidsopties in kaart brengen die niet alleen relevant zijn over 10 jaar, maar ook helpen de transitiefase naar een toekomstscenario zo soepel mogelijk te overbruggen.

Aanscherping UPD-eisen

Tijdens het debat van 15 november jl. en het AO van 5 december jl. over de postmarkt en de mogelijke overname van PostNL door het Belgische bpost heb ik toegezegd dat ik aanvullende maatregelen voor de borging van de UPD zou verkennen in geval het bedrijf dat de UPD uitvoert, zou

worden overgenomen door een buitenlandse partij. Met onderstaande voorstellen en onderzoek naar mogelijke maatregelen geef ik tevens invulling aan de motie Vos c.s. (Kamerstuk 29 502, 131) over het waarborgen van de UPD.

Op basis van de verkenning constateer ik dat de uitvoering van de UPD grotendeels wettelijk adequaat is geborgd, ook als de UPD wordt uitgevoerd door een buitenlandse partij. De wet kent uitgebreide eisen met betrekking tot de kwaliteit en tarieven van de UPD. Echter in de situatie dat een buitenlandse partij besluit om het Nederlandse bedrijf in zijn geheel naar het buitenland te verplaatsen, kan handhaving een probleem vormen. Ook is het van belang dat een buitenlandse partij de Nederlandse UPD-verlener voldoende middelen blijft verstrekken om aan de wettelijk vereiste kwaliteit te voldoen.

Ik heb daarom onderzocht op welke punten aanscherping van bestaande wettelijke eisen gewenst en mogelijk is om ervoor te zorgen dat ook in bovenstaand scenario de continuïteit en kwaliteit van de UPD afdoende is geborgd. Deze aanscherping is getoetst aan de algemene regels van noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie. Verder heb ik mogelijke maatregelen geïdentificeerd die beleidsmatig interessant lijken, maar waarvan niet op voorhand alle gevolgen kunnen worden overzien. Hiervoor is eerst nader onderzoek vereist.

Ten eerste vind ik het gewenst dat is geborgd dat te allen tijde effectief kan worden opgetreden indien de wettelijke eisen inzake de UPD niet zouden worden nageleefd. Effectieve handhaving kan het best worden gegarandeerd als de UPD wordt aangeboden door een in Nederland gevestigde rechtspersoon. Ik overweeg daarom om in de Postwet 2009 de eis op te nemen dat de UPD wordt aangeboden door een in Nederland gevestigde naamloze of besloten vennootschap. Dit is in lijn met de eis in de Elektriciteitswet en de Gaswet waarin is opgenomen dat de netbeheerder van respectievelijk het landelijk hoogspanningsnet en het landelijk gastransportnet, een naamloze of besloten vennootschap moet zijn. Deze rechtspersoon kan wel een dochterbedrijf zijn van een buitenlands concern. Verder is het van belang dat voor het verzorgen en aanbieden van de UPD de verlener een fysieke vestiging, bijvoorbeeld een (hoofd)kantoor, in Nederland heeft. Op die manier wordt verzekerd dat de economische activiteit waar de bepalingen uit de Postwet 2009 op zien wordt verricht door middel van een vaste basis in Nederland. Op die manier is rechtstreeks toezicht mogelijk. Een vestigingseis zou kunnen worden opgenomen in het kader van de eisen die in het Postbesluit 2009 kunnen worden gesteld in de selectieprocedure.

Ten tweede dient gewaarborgd te zijn dat de rechtspersoon over voldoende financiële middelen beschikt om het netwerk op korte en lange termijn in stand te houden. Voorkomen moet worden dat in Nederland bijvoorbeeld een lege B.V. als dochterbedrijf wordt gepositioneerd. Nu geldt al de verplichting dat een postvervoerbedrijf bij de aanvraag om aanwijzing als UPD-verlener een financieel plan moet overleggen, waaruit blijkt hoe de kosten worden gedekt (art. 18, tweede lid, Postbesluit 2009). In het kader van de selectie van een UPD-verlener kunnen nadere eisen worden gesteld ten aanzien van te overleggen onderdelen voor het financieel plan (art. 18, vierde lid, Postbesluit 2009). Ter invulling hiervan is het denkbaar dat het bedrijf moet aantonen dat het voldoet aan een minimale kredietwaardigheid. Een dergelijke eis is ook voor de netbeheerders van het hoogspanningsnet en het gastransport opgenomen in het Besluit financieel beheer netbeheerder. Verdere uitwerking hiervan is echter gewenst.

In het verlengde hiervan wil ik verdergaande maatregelen onderzoeken waarmee voorkomen kan worden dat kapitaal ten koste van de UPD weglekt. Daarvoor kijk ik in de eerste plaats naar de eisen die reeds worden gesteld aan de boekhoudkundige scheiding. De UPD-verlener moet de toerekening van kosten en opbrengsten van de UPD en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten inzichtelijk maken voor de ACM. In de Postregeling 2009 kunnen nadere regels worden gesteld over de inrichting van de boekhouding en de wijze waarop de UPD-verlener de toerekening van kosten en opbrengsten inzichtelijk maakt (op basis van art. 22, derde lid, van de Postwet 2009). Deze regels kunnen worden aangescherpt door wijziging van de Postregeling 2009 zodat wordt voorkomen dat verschillende boekhoudingen doorelkaar gaan lopen. Met betrekking tot concrete maatregelen om hier invulling aan te geven is nader onderzoek nodig en overleg met relevante partijen.

Bovenstaande elementen zullen worden betrokken bij de evaluatie van de UPD die binnenkort van start zal gaan. Ook de suggestie in de motie Vos c.s. ten aanzien van het toegestane rendement zal bij de evaluatie worden betrokken.

Reactie op overige moties

In de vorige paragraaf heb ik uiteengezet hoe ik de UPD in de toekomst nog beter wil waarborgen. Uw Kamer heeft ook moties aangenomen (motie Vos c.s., Kamerstuk 29 502, nr. 127 en motie Mulder c.s., Kamerstuk 29 502, nr. 129) waarmee de regering is oproepen maatregelen te treffen of te onderzoeken waarmee bij een eventuele overname vooraf kan worden ingegrepen.

Met de motie Vos c.s. heeft uw Kamer de regering opgeroepen de Postwet 2009 zodanig aan te passen dat een overdracht van substantiële aandelenpakketten de toestemming van de Minister van Economische Zaken vereist, en dat deze voorschriften en beperkingen hieraan kan opleggen. In dit kader heb ik onderzocht of maatregelen haalbaar zijn waarmee eisen zouden worden gesteld aan de hoedanigheid of de eigendom van een onderneming die wordt aangewezen als UPD-verlener. Van belang is dat dergelijke maatregelen worden ingekaderd door de algemene regels van het Europees Verdrag en vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie. Dit kader houdt in dat overheidsmaatregelen gericht op overnames, bedrijfsverplaatsing en eigendom kunnen worden gezien als belemmering van de vrijheid van kapitaal en de vrijheid van vestiging. Een belemmering van het vrije verkeer kan – bij non-discriminatoire belemmeringen – worden gerechtvaardigd wegens dwingende redenen van algemeen belang. Bij deze rechtvaardiging moet niet alleen de niet-economische doelstelling van de belemmering worden onderbouwd, maar ook de noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Bij de proportionaliteitstoets wordt getoetst of de maatregel geschikt is om het beoogde belang, in dit geval de goede uitvoering van de UPD, te beschermen en of de maatregel niet verder gaat dan strikt genomen noodzakelijk is om dat belang te beschermen. De introductie van een toestemmingsvereiste van de overheid voor een aandelenoverdracht is een zeer vergaande ingreep op het eigendomsrecht. Ik stel vast dat een dergelijke maatregel geen kans van slagen heeft gelet op de Europese regelgeving. Er zijn immers maatregelen, zoals hierboven geschetst, waarmee het belang van de UPD kan worden geborgd die minder vergaand ingrijpen.

Met de motie Mulder c.s. heeft uw Kamer de regering opgeroepen om het wetsvoorstel ongewenste zeggenschap spoedig bij de Kamer in te dienen en daarin de postinfrastructuur als strategische infrastructuur te

benoemen. In de afgelopen jaren is meerdere malen gekeken of in de postsector sprake is van nationale veiligheidsrisico's. In 2015 zijn voorts, in het kader van de «Herijking Vitale Infrastructuur», processen aangewezen die als vitaal voor de Nederlandse samenleving gelden en waarvan aantasting de nationale veiligheid of openbare orde kan bedreigen. Hieronder vallen onder andere de energievoorziening, drinkwater, waterkeringen en telecommunicatie. Op basis van de gehanteerde criteria valt post niet onder de lijst met vitale infrastructuren. Het wetsvoorstel voorkoming ongewenste zeggenschap telecommunicatie zal in 2017 worden ingediend. De motie is niet uitvoerbaar op het punt van het daarin onderbrengen van de postsector, zoals ik in de diverse debatten van de afgelopen periode ook reeds aan uw Kamer heb gemeld.

Tot slot

Met deze brief heb ik bouwstenen gepresenteerd om te komen tot een langetermijnbeleidsvisie op de postmarkt. Ik zal de eerste maanden van het nieuwe jaar benutten om in gesprek te gaan met diverse belanghebbenden op de postmarkt over deze bouwstenen en hun visie daarop. Op basis van deze gesprekken, de evaluatie van de UPD en mijn eigen uitwerking van UPD-maatregelen zal ik in het voorjaar van 2017 de eerder aan uw Kamer toegezegde beleidsvisie presenteren. Tevens zal ik dan concrete voorstellen doen voor aanscherping van de bestaande regelgeving.

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