



De postmarkt in transitie

Bouwstenen voor een visie op de postmarkt

24 april 2025



Inhoudsopgave

<i>Managementsamenvatting</i>	4
<i>Begrippenlijst</i>	9
<i>Facts & figures postmarkt</i>	10
1 <i>Introductie en achtergrond onderzoek</i>	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Opzet onderzoek	12
<i>Deel 1 Bouwstenen voor een nieuw bezorgkader</i>	14
2 <i>Gebruikersbehoeften</i>	15
2.1 Marktgesprekken	15
2.2 Gebruikersonderzoeken	17
3 <i>Marktontwikkelingen</i>	20
3.1 Nationale ontwikkelingen 2019-2025	20
3.2 Internationale ontwikkelingen 2024-2025	24
4 <i>Marktordening</i>	28
4.1 Analyse e-Conomics	28
4.2 Reflecties ACM op de marktordeningsopties	32
5 <i>Scenario's voor regulering bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid en hun financiële impact op PostNL</i>	34
5.1 Inleiding bij de financiële uitwerking van de scenario's	34
5.2 Scenario 1 – huidige UPD D+1, zakelijk vrij	38
5.3 Scenario 2 – Standaardpost D+2, ook zakelijk gereguleerd	40
5.4 Scenario 3 – Standaardpost via D+2 naar D+3, ook zakelijk gereguleerd	44
5.5 Scenario 4 – UPD via D+2 naar D+3, zakelijk vrij	46
6 <i>Impact scenario's op gebruikers</i>	50
6.1 Het effect van individuele maatregelen	50
6.2 Waardering van scenario's	52
7 <i>Scenario's in het wettelijk kader</i>	53
7.1 Zakelijke post kan binnen en buitenom de UPD gereguleerd worden	53
7.2 Aanpassen aantal bezorgdagen en eisen prioriteitsproduct	55
7.3 Pakketten en brievenbuspakjes kunnen niet (geheel) uit de UPD	56
<i>Deel 2 Regels voor een nieuwe postmarkt</i>	57
8 <i>Regulering kwaliteit</i>	58
8.1 Inrichting kwaliteitsprikkel	59
8.2 Uitbreiding kwaliteitsnormen naar alle aspecten van betrouwbaarheid	61
9 <i>Regulering betaalbaarheid</i>	64
9.1 Huidige gereguleerde kostentoerekeningsstelsel (KTS) en tariefruimte	64
9.2 Effectief rendementplafond	65

9.3	Safety caps	68
<i>Bijlage 1 – Financiële effecten scenario's op PostNL</i>		<i>71</i>
<i>Bijlage 2 – Toelichting berekeningen waardering van gebruikers en effect op PostNL</i>		<i>72</i>
<i>Bijlage 3 – Onderzoek Centerdata: De behoefte van consumenten m.b.t. postdiensten</i>		<i>76</i>
<i>Bijlage 4 – Onderzoek Ipsos I&O: Onderzoek behoefte zakelijke gebruikers postdiensten</i>		<i>78</i>
<i>Bijlage 5 – Onderzoek e-Conomics: Marktordening Post</i>		<i>79</i>
<i>Bijlage 6 – Onderzoek EY: Project Mail</i>		<i>80</i>

Managementsamenvatting

Aanleiding en vraagstelling

De postvoorziening staat onder druk. Het postvolume daalde tussen 2019 en 2023 met 22%. In dezelfde periode is de postzegelprijs met ruim 30% gestegen (zonder inflatiecorrectie). Ook de gemiddelde prijs voor zakelijke post is de afgelopen jaren gestegen. PostNL heeft sinds 2019 niet meer voldaan aan de norm om wettelijk beschermde post in 95% van de gevallen de volgende bezorgdag te bezorgen. In 2023 en 2024 lag die prestatie onder de 90%. Het aantal klachten bij de ACM over postbezorging is de afgelopen drie jaar ruim verdubbeld. De winstgevendheid van PostNL staat mede door dalende volumes onder druk: PostNL geeft aan dat het rendement op de postvoorziening zonder ingrijpen vanaf 2025 negatief wordt.

De postmarkt is nu als volgt georganiseerd. Ten eerste is PostNL aangewezen als uitvoerder van de Universele Postdienst (UPD). Hierdoor moet PostNL een betrouwbare, betaalbare en toegankelijke postvoorziening aanbieden. Daar staat voor deze post een btw-vrijstelling tegenover. De UPD geldt voor een klein deel van de totale postmarkt (circa 15% van het nationale volume), dit is voornamelijk post die via de oranje brievenbus wordt verstuurd. Ten tweede is de postmarkt geliberaliseerd: concurrentie is toegestaan. Sinds de overname van Sandd in 2019 is PostNL de enige aanbieder met een landelijk dekkend postnetwerk. Er is geen zicht op een speler die een vergelijkbaar postnetwerk opzet. Alternatieve aanbieders, zoals regionale bezorgers, pakketnetwerken en foldernetwerken, zijn actief op onderdelen van de markt maar zijn momenteel geen volwaardige concurrenten van PostNL.

Opzet en aanpak

Aangezien de postvoorziening onder druk staat, werkt de Minister van Economische Zaken aan een toekomstvisie op de postmarkt. De Minister heeft de ACM gevraagd onderzoek te doen naar de postmarkt en de bredere postdienstverlening op de volgende punten: (i) gebruikersbehoeften, (ii) inzicht in de kosten van de UPD, (iii) de reikwijdte en kwaliteit van de UPD, en (iv) marktontwikkelingen op de postmarkt.¹ Het onderzoek levert bouwstenen op voor het ontwikkelen van een visie, voor zowel de korte als lange termijn. Deze rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek door de ACM.

De ACM heeft het volgende gedaan:

- *gebruikersbehoeften* onderzocht met marktgesprekken en enquêtes laten afnemen door Centerdata en Ipsos I&O;
- de *kosten van de postdienst* onderzocht door bij PostNL berekeningen op te vragen over de impact van verschillende scenario's op de winstgevendheid, waarbij EY de rekenkundige juistheid van die berekeningen en de robuustheid van de brondocumentatie heeft onderzocht;²
- de *reikwijdte en kwaliteit van de postdienst* onderzocht met een scenario-analyse;
- *marktontwikkelingen* onderzocht door marktgesprekken met verzenders, (potentiële) aanbieders en Europese toezichthouders;
- onderzoek naar de *marktordering* laten uitvoeren door e-Conomics;
- *aanpassingen van wet- en regelgeving* verkend, zoals mogelijkheden om postsoorten wettelijk te beschermen en te sturen op betrouwbare bezorging en betaalbaarheid.

Bevindingen

Uit het onderzoek volgt dat zonder aanpassingen de postdienst structureel verlieslatend zal zijn. De uitvoering van een structureel verlieslatende wettelijke taak kan van een privaat bedrijf als PostNL niet worden gevraagd. Versobering van de postdienst lijkt dan ook onvermijdelijk.

¹ Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief over postmarkt, 17 mei 2024, kenmerk: DGED-MC / 54141822.

² EY Strategy and Transactions is een handelsnaam van EY Adviseurs B.V. hierna aangeduid als EY. EY Adviseurs B.V. is een adviesorganisatie en geen accountantspraktijk. EY heeft geen accountantscontrole toegepast.

Verzenders en ontvangers geven aan dat betrouwbaarheid, zekerheid dat post op het afgesproken tijdstip aankomt, voor hen het belangrijkste is. Het is daarom niet logisch de betrouwbaarheid te verlagen. Uit het onderzoek volgt dat, op korte termijn, een verlaging van de bezorgsnelheid in combinatie met een meer effectieve en efficiënte bescherming van de betrouwbaarheid en betaalbaarheid voor alle gebruikers (huishoudens en zakelijke gebruikers) het meeste recht doet aan het maatschappelijk belang van een adequate postdienst.

De postmarkt is in transitie naar een brede bezorgmarkt, waar het postnetwerk, pakketnetwerken en foldernetwerken in de toekomst meer met elkaar kunnen gaan concurreren. Zo ver is het echter nu nog niet. Als dit zich verder ontwikkelt, kan de noodzaak van maatregelen opnieuw worden bekeken.

De bouwstenen voor een visie op de postmarkt maken onderscheid tussen korte en lange termijn en zijn als volgt opgebouwd. De eerste bouwsteen specificeert de reden voor ingrijpen door de overheid: wat is het te beschermen maatschappelijk belang? De tweede bouwsteen behandelt welke marktordening daar op korte termijn bij past. Bouwsteen drie betreft de kwaliteitseisen aan de postvoorziening. Hier liggen afruilen tussen belangen van gebruikers en PostNL. Bouwstenen vier en vijf behandelen opties voor aanpassingen in regelgeving. Bouwsteen zes geeft een doorkijk naar de toekomst.

Bouwstenen voor een visie op de postmarkt

Bouwsteen 1 – De maatschappelijke belangen zijn onvoldoende beschermd

Poststukken zoals vaccinatieoproepen, stempassen, stukken van de rechtbank, advocaten, zorginstellingen en energieleveranciers zijn belangrijke berichten. Verzenders daarvan, waaronder de overheid, vinden betrouwbare bezorging belangrijk: de post moet aankomen op het afgesproken moment. Het hoofdlijnenakkoord³ en de Nationale Ombudsman⁴ onderstrepen dit. Ook consumenten hechten primair aan betrouwbaarheid. Verzenders en ontvangers geven aan dat digitale alternatieven nog niet voor iedereen en niet voor alle postsoorten een optie zijn. Hieruit blijkt het maatschappelijk belang van de postdienst. Betrouwbaarheid staat daarbij voorop, maar ook betaalbaarheid en snelheid doen ertoe.

De ACM stelt vast dat de wet nu geen eisen stelt aan de bezorging van de 85% van de post die in partijen wordt aangeleverd. Dit is post die door bedrijven en (overheids)instellingen in grote hoeveelheden wordt verzonden. Sinds de overname van Sandd is er onvoldoende concurrentie en keuze voor grote verzenders. Het gebrek aan concurrentie leidt tot marktfalen. De Postwet stelt nu alleen eisen aan de betrouwbaarheid van UPD-post. De wet stelt een minimumnorm van 95% bezorgbetrouwbaarheid, maar die wordt sinds 2019 niet meer gehaald. De ACM concludeert dat de betrouwbaarheid van post nu niet goed is beschermd. Zie verder bouwsteen vier.

Door de gebrekkige concurrentie staat ook de betaalbaarheid van zakelijke post onder druk. Deze moet immers in verhouding staan met de kwaliteit. Zie verder bouwsteen vijf.

Bouwsteen 2 – Marktordening: regulering van PostNL nodig

Op zoek naar mogelijkheden om de maatschappelijke belangen te beschermen heeft e-Conomics een aantal ordeningsmodellen uitgewerkt. Als mogelijke oplossing voor de gebrekkige concurrentie analyseert e-Conomics regulering van PostNL en het kunstmatig stimuleren van meer concurrentie. Die laatste optie vereist stevige maatregelen, zoals toegang voor andere aanbieders tot het netwerk van PostNL tegen lage tarieven, het opkopen, opknippen en veilen van PostNL en/of het beschikbaar stellen van hoge subsidies.

³ Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

⁴ Nationale Ombudsman, 1 maart 2025, beschikbaar via:

<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2025/nationale-ombudsman-slaat-alarm-over-gebrekkige-postbezorging-door-de>

Voor de korte termijn ligt regulering van PostNL voor de hand. Bij kunstmatig gestimuleerde concurrentie zou regulering op betrouwbaarheid van PostNL nodig blijven. Alternatieve postbezorgers blijven namelijk afhankelijk van het bezorgnetwerk van PostNL. Een tweede landelijk postnetwerk is niet levensvatbaar. Het stimuleren van concurrentie zou daarom vooral de prijs laag houden. Daarvoor zijn alternatieven (zie bouwsteen vijf). Bovendien is het onzeker of er voldoende concurrentie ontstaat door bedrijven die zelfstandig levensvatbaar zijn. Verder leidt het kunstmatig stimuleren van concurrentie tot risico op fouten en hoge uitvoeringslasten en transitiekosten, zoals bij het opkopen en opknippen van PostNL of bij het bepalen van voldoende lage toegangstarieven.

Bouwsteen 3 – Scenario's

De krimp op de postmarkt gaat onder de huidige regels gepaard met een structurele daling van de financiële resultaten van het postbedrijf van PostNL. Om dat te keren lijkt versoering van de bezorgsnelheid en/of de bezorgbetrouwbaarheid onvermijdelijk. Versoering betekent een afruil tussen de winstgevendheid van de postvervoerder en de belangen van gebruikers.

Om deze afruil in kaart te brengen heeft de ACM verschillende niveaus van bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid onderzocht met scenario's. Daarin wordt prioriteitspost (waaronder medische post en rouwpost) de volgende dag bezorgd (D+1). Dat is in de ons omringende landen ook het geval. De rest van de post mag er twee (D+2) of drie (D+3) dagen over doen. Bij D+3 wordt de post twee keer per week bezorgd en vervalt de zaterdagbezorging. De tweede keuzemogelijkheid ligt in de bezorgbetrouwbaarheid. Onderzochte opties zijn een norm van 95% en 90%. Deze norm kan gelden voor alle post, of alleen voor de huidige UPD-post.

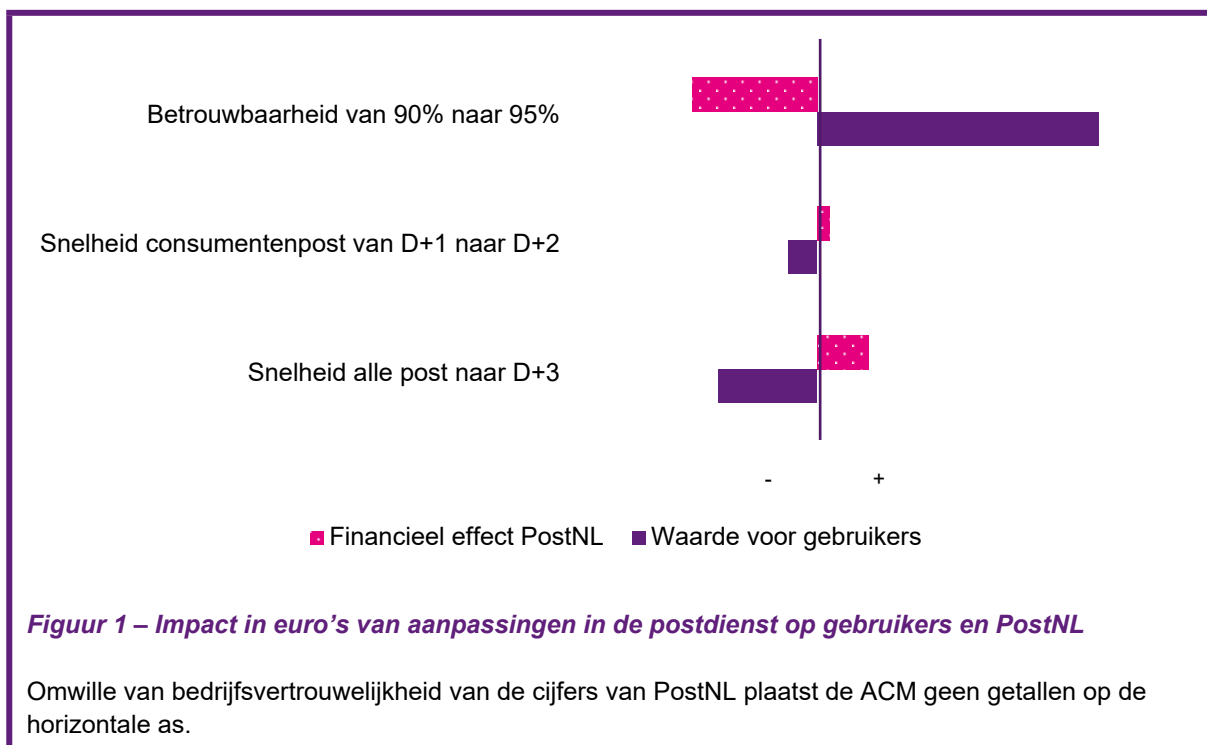
PostNL heeft een model gebouwd om de financiële impact van verschillende scenario's te berekenen. Volgens PostNL heeft een betrouwbaarheid van 95% een aanzienlijk negatief effect op de winstgevendheid. Ook een snelle bezorging heeft in dit model een negatief financieel effect, maar minder groot dan het effect van een hogere betrouwbaarheid.

EY heeft het model, de berekeningen en de brondocumentatie onderzocht. Volgens EY is het totale effect van alle maatregelen op de winstgevendheid hooguit richtinggevend: er kan geen conclusie worden getrokken over de absolute hoogte hiervan. EY geeft daarbij aan dat het model van PostNL ten behoeve van dit onderzoek niet bedoeld en niet geschikt is om een financiële compensatie te berekenen, hetgeen PostNL erkent. EY bevestigt PostNL's standpunt dat de inschatting van de kosten die nodig zijn voor een hogere bezorgbetrouwbaarheid een hypothetisch karakter hebben. EY bevestigt, na bestudering van het model, PostNL's conclusie dat de overstap naar D+3 nodig is om de neerwaartse trend in de financiële resultaten van PostNL te keren.

Een versoering van de postvoorziening heeft niet alleen gevolgen voor de financiële situatie van het postbedrijf, maar ook voor de waarde van de dienstverlening voor gebruikers. De ACM heeft die impact geschat in euro's, gebaseerd op de gebruikersonderzoeken en cijfers van PostNL (zie hoofdstuk 6 en bijlage 2 voor details). Figuur 1 laat dat voor drie aanpassingen in de postdienst zien: i) een verhoging van de betrouwbaarheid van 90% naar 95%; ii) een verlaging van de bezorgsnelheid van D+1 naar D+2 voor consumentenpost (zakelijke post is al D+2)⁵; en iii) een verlaging van de bezorgsnelheid naar D+3 voor alle post. Een verhoging van de betrouwbaarheid van 90% naar 95% heeft een positieve impact op gebruikers en een negatieve impact op PostNL. De impact daarvan op gebruikers is groter dan de impact op PostNL. De impact van de overstap naar D+2 is voor zowel gebruikers als PostNL relatief

⁵ Aangezien D+2 bezorging de standaard is op de zakelijke markt (gefaseerd) vanaf 1 januari 2025, wordt het verlies voor zakelijke klanten en de besparingen voor PostNL door de introductie van D+2 voor zakelijke klanten buiten beschouwing gelaten in Figuur 1. Op deze manier geeft de figuur een zuiver beeld van het effect van *aanvullende* maatregelen ten opzichte van de huidige situatie.

beperkt. De overstap naar D+3 levert meer op voor PostNL maar de negatieve impact op gebruikers is naar verwachting hoger.



Deze analyse laat een aantal elementen buiten beschouwing. Zo willen gebruikers mogelijk meer betalen voor een hogere betrouwbaarheid, waardoor de opbrengsten voor PostNL hoger kunnen uitvallen. Ook is de waarde van betrouwbare overheidscommunicatie voor de maatschappij als geheel niet meegenomen. De figuur zegt verder niets over de uiteindelijke winstgevendheid van het postbedrijf. Bij sommige combinaties van bezorgsnelheid en betrouwbaarheid is de postdienst mogelijk verlieslatend.

Kwaliteitseisen waarbij de postdienst structureel verlies maakt zijn niet houdbaar. PostNL heeft daarom recent subsidie aangevraagd. Mocht de wetgever hiertoe willen overgaan, dan lijken expliciete voorwaarden op het terrein van betrouwbaarheid een belangrijk element bij de vormgeving van een vorm van financiële steun.

Bouwsteen 4 – Opties voor betere bescherming van betrouwbare bezorging

De huidige UPD omvat een klein deel (circa 15%) van het nationale postvolume. Eén mogelijkheid om meer post te beschermen is om meer post onder de UPD te brengen. Dat heeft een nadeel. Alle UPD-post is vrijgesteld van btw. Hierop is volgens de Europese Postrichtlijn geen uitzondering mogelijk. De btw-vrijstelling maakt het lastiger voor concurrenten om toe te treden of uit te breiden op de postmarkt. Dit verstoort het gelijke speelveld. Een mogelijk voordeel is dat de btw-vrijstelling financiële ruimte geeft om een hogere betrouwbaarheid te realiseren. De vrijstelling is in wezen een subsidie voor de uitvoerder van de UPD. Een alternatief buiten de UPD bestaat ook. Met aparte regels in de Postwet kunnen voor veel postsoorten die niet onder de UPD vallen eisen aan de betrouwbaarheid gesteld worden.

Het huidige wettelijk kader en het toezicht daarop zijn de afgelopen jaren onvoldoende effectief geweest. De wettelijke minimumnorm is al zes jaar niet gehaald en voorlopig nog niet in zicht. Uit het onderzoek van EY blijkt dat het aspect kwaliteit van de dienstverlening bij PostNL geen standaardonderdeel is van de prognoses van de strategische plannen. Het opleggen van een

monitorings- en transparantieplicht ten aanzien van prestaties op betrouwbaarheid kan PostNL aanzetten om hier meer op te sturen. Daarnaast kunnen financiële consequenties een prikkel geven om de betrouwbaarheid op peil te houden. Bijvoorbeeld met een bonus/malus regeling. Tot slot zou bij achterblijvende prestaties een herstelmaatregel opgelegd kunnen worden, zoals het verplicht meegeven van gemiste bezorging aan de D+1 prioriteitsdienst. Om hier effectief toezicht op te houden, zijn expliciete gekwantificeerde normen in de wet- en regelgeving noodzakelijk.

Bouwsteen 5 – Opties om betaalbaarheid voor gebruikers te beschermen

Op dit moment worden de prijzen voor UPD post beschermd via een complex stelsel van kostentoerekening voor verschillende postsoorten en een beperking van prijsstijgingen (de tariefruimte). Dit vraagt veel van uitvoering en toezicht, en brengt hoge administratieve lasten met zich mee. Een eenvoudiger alternatief bestaat uit een rendementsplafond op het hele postbedrijf. Dat houdt in dat de winst niet meer mag zijn dan een redelijk rendement. PostNL kan dan zelf de individuele tarieven van postsoorten bepalen, maar het rendementsplafond voorkomt overwinst en onnodig hoge prijzen. Zo'n rendementsplafond vereist een kostentoerekeningsysteem tussen het pakket- en postbedrijf van PostNL. Op het eerste gezicht lijkt een rendementsplafond wellicht overbodig als er de komende jaren weinig tot geen rendement op het postbedrijf wordt verwacht. Als er besloten wordt tot versoering van de dienstverlening, bespaart PostNL echter kosten waardoor de winst kan stijgen. Een plafond maximeert die stijging tot een redelijk niveau.

Een aanvulling of alternatief is een prijsplafond voor specifieke postsoorten (zoals rouwpost, medische post en/of standaard consumentenpost). Een prijsplafond voorkomt dat specifieke postsoorten voor (kwetsbare) gebruikers te hoog worden. De hoogte van een prijsplafond kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op de huidige prijzen met aanpassingen voor inflatie. Een prijsplafond brengt administratieve lasten met zich mee.

Bouwsteen 6 – Opties om de brede bezorgmarkt te stimuleren

Op korte termijn zijn gebruikers en overheid afhankelijk van PostNL. De ACM concludeert dat concurrentie nu onvoldoende uitkomst biedt. Daartegenover staat het vooruitzicht op een brede markt voor post- en pakketbezorging. Naarmate postvolumes dalen, prijzen stijgen en bezorgdagen afnemen, kunnen andere netwerken op de postmarkt gaan concurreren. Pakketnetwerken concurreren al met PostNL bij het bezorgen van zwaardere poststukken en brievenbuspakketten, en kunnen dat mogelijk uitbreiden naar aangetekende post en een prioriteitsdienst (D+1 bezorging). Foldernetwerken kunnen poststukken zoals tijdschriften gaan bezorgen. Deze ontwikkelingen hebben twee voordelen. Ten eerste ontstaan er meer concurrentieprikkels om kwaliteit tegen lage prijzen te leveren. Ten tweede wordt de overheid minder afhankelijk van PostNL. De toekomst moet uitwijzen welke concurrentiedruk er daadwerkelijk zal ontstaan.

De ACM ziet twee opties om de brede bezorgmarkt te stimuleren. Ten eerste door het in stand houden van toegang voor regionale postbedrijven tot het netwerk van PostNL. Regionale postbedrijven zijn afhankelijk van toegang om hun klanten goed te bedienen. Op de lange termijn kunnen deze partijen mogelijk een groter deel van de postvoorziening op zich nemen door innovatieve businessmodellen. Welk toegangstarief passend is, moet nader worden onderzocht. Dit kan een retail-minus tarief zijn, dat aansluit bij de retailprijzen van PostNL met een korting voor kosten die PostNL bespaart. Een tweede optie is het verlagen van toetredingsdrempels als gevolg van wettelijke bepalingen. Denk aan de eerder genoemde optie om de betrouwbaarheid te beschermen buiten de UPD om zodat PostNL geen btw-voordeel heeft op alle post of het opheffen van de verplichting om 80% van de postbezorgers in dienst te hebben.

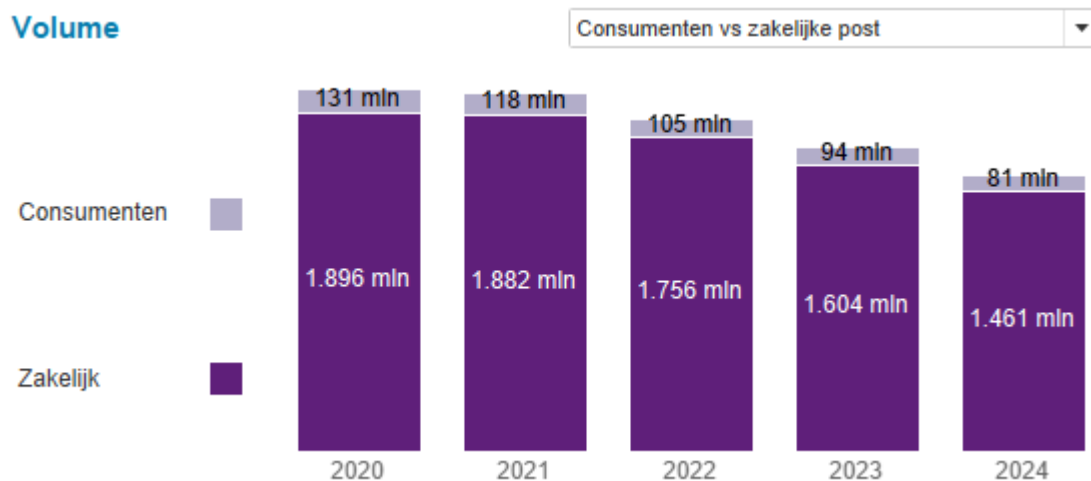
Begrippenlijst

Bezorgbetrouwbaarheid	Het percentage post dat op tijd aan moet komen. In de Postwet 2009 is dat 95%.
Bezorgdag	Dinsdag tot en met zaterdag, met uitzondering van feestdagen.
Bezorgkader	Alle voorwaarden die gelden voor de postbezorging.
Bezorgsnelheid	Het aantal dagen dat de post erover mag doen om bezorgd te worden. Vaak aangeduid als D+1 of 24-uurs bezorging voor bezorging de volgende dag en D+2 of 48-uurs bezorging voor bezorging over twee dagen, enzovoorts.
Bezorgzekerheid	Een deel van de post mag geoorloofd te laat komen omdat er geen bezorgbetrouwbaarheid van 100% wordt behaald. Bezorgzekerheid betekent dat ook vertraagde post wel aankomt bij de ontvanger.
EBIT	Inkomsten voor aftrek van rente en belastingen.
nEBIT	Het genormaliseerde resultaat. Hierin worden eenmalige kosten en opbrengsten geëlimineerd van de operationele inkomsten.
Medische post	Speciale post die menselijk lichaamsmateriaal bevat, vaak voor onderzoek. Deze post wordt met een speciaal logo en een code aangeduid. <i>Ook medische brief genoemd.</i>
Niet-tijdkritische post	Post waarvoor het niet of minder belangrijk is dat het voor een bepaalde tijd aankomt. Deze post kan flexibel bezorgd worden. Denk aan een maandelijks tijdschrift dat op woensdag, donderdag of vrijdag bezorgd kan worden.
Overkomstduur	<i>Zie bezorgsnelheid.</i>
RoS	Return on Sales is een financiële maatstaf die laat zien hoeveel winst voor rente en belastingen (EBIT) een bedrijf maakt in verhouding tot de omzet die het genereert. Wordt uitgedrukt in een percentage.
Rouwpost	Speciale post die met een rouwzegel i.p.v. een reguliere postzegel wordt verzonden. Vaak wordt deze post in een (verzamel)envelop met zwarte rand verzonden. <i>Ook rouwbrief genoemd.</i>
Servicekader	<i>Zie bezorgkader.</i>
Tijdkritische post	Post waarvoor het erg belangrijk is dat het binnen een bepaalde tijd aankomt. Dat kan binnen 24 uur zijn maar ook binnen 48 of 72 uur.
UPD	De universele postdienstverlening bestaat uit verschillende diensten zoals het collecteren en bezorgen van brieven uit de oranje straatbrievenbussen en het verkopen van postzegels. De postdiensten van de UPD moeten in heel Nederland voor iedereen beschikbaar zijn.
UPD-verlener	PostNL is aangewezen als het bedrijf dat in Nederland dit minimale pakket aan postdienstverlening aanbiedt.

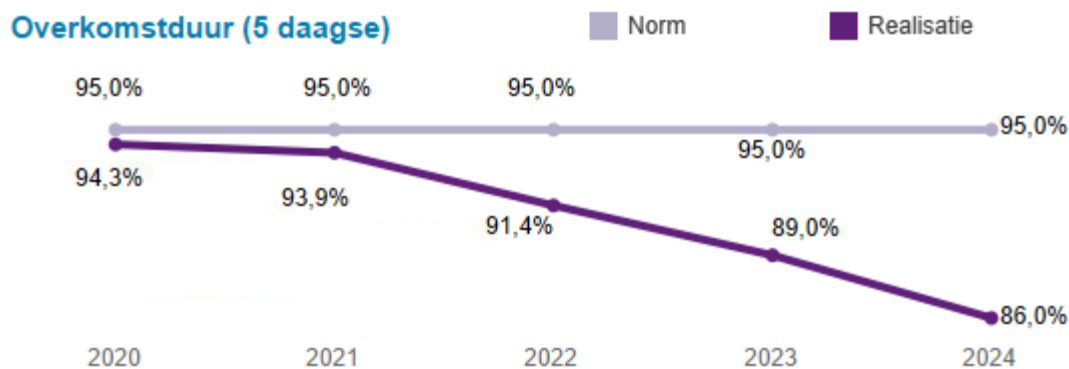
Conclusies zijn in ieder hoofdstuk herkenbaar doordat de tekst een blauwe achtergrond heeft. De conclusie wordt aan het begin van ieder hoofdstuk gegeven na een korte inleiding.

Tekst staat in een paars kader als er sprake is van extra uitleg of een aanvullend aandachtspunt bij de hoofdtekst wordt gegeven.

Facts & figures postmarkt



Figuur 2 – Volumeontwikkeling totale postmarkt 2020 – 2024 met onderscheid tussen consumenten en zakelijke post⁶



Figuur 3 – Ontwikkeling overkomstduur (bezorgbetrouwbaarheid) 2020 – 2024⁷

⁶ ACM, Post- en pakketmonitor 2024, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1

⁷ ACM, Post- en pakketmonitor 2024, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1

Post binnen Nederland	Post van Nederland naar het buitenland	Post van het buitenland naar Nederland
brieven ≤ 2 kg, enkelstuks	brieven ≤ 2 kg	brieven ≤ 2 kg
	boeken ≤ 5 kg	boeken ≤ 5 kg
pakketten ≤ 10 kg, enkelstuks	pakketten ≤ 20 kg	pakketten ≤ 20 kg
braillezendingen ≤ 7 kg	braillezendingen ≤ 7 kg	braillezendingen ≤ 7 kg
aangetekend, enkelstuks		
waarde-aangifte, enkelstuks		
teruggeven onbestelbare post aan afzender	teruggeven onbestelbare post aan afzender	teruggeven onbestelbare post aan afzender

Tabel 1 – Postsoorten die onderdeel uitmaken van de UPD op basis van de Postrichtlijn en de Nederlandse postwetgeving

1 Introductie en achtergrond onderzoek

1.1 Achtergrond

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is door het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) in een Kamerbrief van 17 mei 2024 verzocht om onderzoek te doen naar de postmarkt.⁸ De ACM is een onafhankelijke toezichthouder met als missie markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. De ACM is de toezichthouder op het gereguleerde gedeelte van de post- en pakketmarkt en brengt jaarlijks de post- en pakketmonitor uit. De huidige Postwet dateert uit 2009. Sindsdien hebben veranderende communicatiebehoeften door digitalisering gezorgd voor jaarlijks dalende volumes en krimp van de postmarkt. Met de overname van Sandd door PostNL in 2019 werden twee landelijke bezorgnetwerken samengevoegd en is een *de facto* monopolie ontstaan.

De kwaliteit van de postdienst is de afgelopen jaren onder druk komen te staan. Alleen voor de post die binnen de UPD valt en die wordt gecollecteerd via het oranje brievenbussennetwerk, geldt een uitgewerkte wettelijke kwaliteitsnorm. Deze norm voor de betrouwbaarheid van de tijdige bezorging (meestal de volgende dag) wordt sinds 2019 niet meer gehaald.⁹ Kwaliteitsnormen voor andere soorten poststukken, waaronder aangetekende post, zijn niet nader uitgewerkt. De ACM heeft de afgelopen jaren een toenemend aantal klachten en signalen ontvangen over de kwaliteit van de postbezorging. Daarnaast staat de betaalbaarheid onder druk, met aan de ene kant stijgende tarieven voor gebruikers en aan de andere kant signalen van PostNL over de financiële houdbaarheid van het postbedrijf.

1.2 Opzet onderzoek

Het doel van het onderzoek van de ACM is om bouwstenen te leveren voor een toekomstvisie voor structurele maatregelen die leiden tot een betrouwbare en toegankelijke postdienstverlening en tot een uitvoerbare en betaalbare postvoorziening. Het onderzoek richt zich op de vraag wat gebruikers (verzenders en ontvangers) beschermingswaardige post vinden, welke bezorgbetrouwbaarheid en bezorgsnelheid zij hierbij verwachten en welk tarief hier redelijk bij is – redelijk voor de gebruiker en redelijk voor het postbedrijf. De ACM heeft in haar brief van 15 oktober 2024 de opzet van haar onderzoek aan de minister en de Tweede Kamer ook verder toegelicht.¹⁰ Het verzoek van de minister richt zich op ontwikkelingen op de postmarkt ten behoeve van een nieuwe postwet.

De ACM heeft gebruik gemaakt van verschillende bronnen en verschillende onderzoeksmethoden om een breed onderbouwd resultaat te verkrijgen. Allereerst zijn gesprekken gevoerd met diverse groepen gebruikers van postdiensten, diverse marktpartijen en een aantal buitenlandse toezichthouders om inzichten te krijgen over hun perspectieven en ervaringen. Deze gesprekken geven de basis voor het beeld over de huidige stand van zaken en toekomstige ontwikkelingen. Ook heeft de ACM twee onderzoeken uit laten voeren naar de behoeften van gebruikers om scherp te krijgen welke aspecten van de postdienst voor hen belangrijk zijn (hoofdstuk 2).¹¹ Daarnaast zijn bestaande literatuur, rapporten en marktgegevens onderzocht om de context en trends in de sector weer te geven. Dit alles is ook

⁸ Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief over postmarkt, 17 mei 2024, kenmerk: DGED-MC / 54141822.

⁹ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1

¹⁰ Brief van de ACM aan minister Beljaarts, 15 oktober 2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024-2025, 29 502, nr. 188, beschikbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z15999&did=2024D38803.

¹¹ De gebruikersonderzoeken en een eerste duiding van de ACM zijn op 2 oktober 2024 aan de Tweede Kamer gestuurd. Brief van de ACM aan minister Beljaarts, 11 september 2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024-2025, 29 502, nr. 187, beschikbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z14892&did=2024D36359.

verwerkt tot een beschrijving van relevante marktontwikkelingen en de problemen die op dit moment worden ervaren (hoofdstuk 3).

De ACM heeft onderzoeksbureau e-Conomics gevraagd uit te werken welke mogelijkheden er zijn om de postmarkt fundamenteel anders in te richten (hoofdstuk 4). Naast een verandering van de ordening van de postmarkt, heeft de ACM ook aanpassingen aan de postvoorziening zelf onderzocht. Daartoe heeft de ACM op basis van de onderzoeken naar de behoeften van gebruikers, vier scenario's opgesteld die bestaan uit verschillende aanpassingen van het bezorgkader zoals we dat nu kennen (95% de volgende dag bezorgd). De scenario's bieden verschillende opties over welke postsoorten 'beschermingswaardig' zijn (reikwijdte UPD en/of andere vormen van regulering), welke kwaliteitseisen (bezorgsnelheden en betrouwbaarheidspercentages) daarbij passen, en zo nodig welke vorm van tariefregulering passend is. Hierdoor kan de UPD worden toegespitst op het huidige publieke belang.

De financiële consequenties van de scenario's zijn doorgerekend en gecontroleerd (hoofdstuk 5). Vervolgens heeft de ACM de financiële gevolgen van deze keuzes vergeleken met de waarde van de postdienst voor gebruikers om inzicht te geven in de maatschappelijke waarde van verschillende snelheden en betrouwbaarheid van de postdienstverlening (hoofdstuk 6). Omdat de ACM bij het opstellen van de scenario's heeft gekeken naar welke postsoorten op basis van de gebruikersbehoeften beschermingswaardig zijn, komen de scenario's niet één op één overeen met de huidige definitie van de UPD. Daarom licht de ACM ook toe wat de juridische kanttekeningen hierbij zijn in het licht van de Europese Postrichtlijn (hoofdstuk 7).

Tot slot geeft de ACM overwegingen mee over de inrichting van de regulering en haar toezichtinstrumentarium om de naleving van (mogelijk nieuwe) normen te borgen (hoofdstuk 8 en 9). Op deze manier denkt de ACM de juiste bouwstenen aan te reiken om te komen tot een houdbaar nieuw stelsel voor de postvoorziening in Nederland, dat aansluit bij de publieke belangen.

Deel 1

Bouwstenen voor een nieuw bezorgkader



2 Gebruikersbehoeften

Veranderende communicatiebehoeften, technologische ontwikkelingen en de opkomst van de digitale economie hebben gezorgd voor een afnemende vraag naar brievenpost. Dalende postvolumes zetten een betaalbare, toegankelijke en betrouwbare postdienstverlening onder druk. Desalniettemin zijn er nog vele verschillende gebruikers van postdiensten die hier in meer of mindere mate afhankelijk van zijn. De ACM heeft in de zomer van 2024 twee onderzoeken naar behoeften van consumenten en midden- en kleinzakelijke gebruikers laten uitvoeren. Daarnaast heeft de ACM met ongeveer dertig marktpartijen gesproken om vast te stellen wat de gebruikersbehoeften van verzenders en ontvangers zijn op het gebied van betrouwbaarheid, snelheid, kwaliteit en betaalbaarheid.¹² De standpunten van de verschillende groepen stakeholders zijn in dit hoofdstuk samengevat.

Conclusie

Postgebruikers vinden bezorgbetrouwbaarheid (dat de post op het afgesproken moment aankomt) belangrijker dan bezorgsnelheid. Bezorging over twee dagen is acceptabel voor de overgrote meerderheid van (kwetsbare) consumenten en zakelijke gebruikers, bezorging over drie dagen niet. Voor sommige poststukken blijft er de wens voor bezorging op de volgende dag. Deze wens is er in het bijzonder voor post met grote maatschappelijke waarde zoals medische post (inclusief trombose post), aangetekende post, rouwpost, braillepost en (een deel van) de overheidspost. (Kwetsbare) consumenten vinden ten slotte de toegankelijkheid van brievenbussen belangrijk. Dit is ook van belang als waarborg voor de privacy en anonimiteit van mensen bij de verzending van medische post.

2.1 Marktgesprekken

2.1.1 Belangenverenigingen van consumenten

Voor het versturen van post vinden de belangenverenigingen van consumenten vooral de toegankelijkheid van brievenbussen belangrijk. Dit houdt in dat er voldoende brievenbussen zijn binnen een bepaalde loopafstand. Dit is vooral van belang voor consumenten in kwetsbare positie, zoals ouderen, beperkt digitaal vaardige mensen, mensen met een fysieke of mentale beperking, blinden en slechtzienden, maar ook sommige inwoners van afgelegen gebieden en mensen met lage inkomens. Voor het ontvangen van post is betrouwbaarheid het belangrijkste, namelijk de zekerheid dat het poststuk binnen de afgesproken tijd aankomt. Ondanks de afname van postgebruik, blijft er naar verwachting altijd een groep beperkt digitaal vaardige consumenten bestaan waarvoor een betrouwbare postvoorziening belangrijk blijft.¹³

2.1.2 Overheidsinstellingen

Overheidsinstellingen zijn gezamenlijk de grootste zakelijke verzender van post in Nederland. Overheidspost omvat ongeveer 15% van het totale nationale postvolume. Uit de gesprekken komt naar voren dat overheidsinstellingen betrouwbaarheid het meest belangrijk vinden. Zij willen dat post op het afgesproken moment aankomt. Hierbij gaat het om post met een duidelijk publiek belang, zoals vaccinatieoproepen, stempassen en berichten van de Belastingdienst. Ongeveer 15% van de overheidspost is momenteel tijdkritisch en moet uiterlijk de volgende dag worden bezorgd. Het gaat dan bijvoorbeeld om dwangbevelen, het intrekken van een autokenteken of de vrijlating uit een justitiële instelling. Het gaat hierbij om post die informatie verschaft aan burgers die voor hen op zeer korte

¹² De ACM heeft tijdens de interviews aangegeven dat zij de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken zal opnemen in dit rapport, op een manier die niet herleidbaar is tot individuele partijen. Om die reden bevat dit rapport geen overzicht van partijen waarmee de ACM heeft gesproken.

¹³ Zie Eurostat, Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards), 17 december 2024, beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/7f708a5f-fa40-4701-bf10-690cee2c4071?lang=en>.

termijn van belang is. Overheidsinstellingen onderzoeken digitale opties, maar geven aan dat dit op korte termijn nog geen alternatief is voor fysieke post. Dit komt onder andere doordat zij zien dat een aanzienlijk deel van de gebruikers nog niet beschikt over de digitale berichtenbox van de overheid.

Hoewel een deel van de tijdkritische post kan worden omgezet naar niet-tijdkritische post, blijft de verwachting dat ongeveer 12% van het volume tijdkritisch blijft en dus de volgende dag bezorgd moet worden. Voor de niet-tijdkritische overheidspost blijft bezorging binnen twee tot maximaal drie dagen van belang. In geval van versoering van servicekaders, w.o. op termijn minder bezorgdagen, wordt wel gevreesd dat de niet-tijdkritische post er toch te lang over gaat doen. In het geval van bijvoorbeeld juridische stukken en beschikkingen – waarbij planbaarheid van belang is i.v.m. fatale termijnen – kan een te onzekere overkomstduur problematisch worden.

2.1.3 (Belangenverenigingen van) zakelijke gebruikers

Voor grootzakelijke gebruikers is over het algemeen betrouwbaarheid het belangrijkste. Zij geven aan dat in tegenstelling tot bezorgsnelheid om betrouwbaarheid niet heen te plannen valt. Een lage betrouwbaarheid levert zakelijke gebruikers substantiële financiële schade op omdat de consument die zijn post niet of niet tijdig ontvangt bij de zakelijke gebruiker (de verzender) gaat klagen. De kosten van een nazending komen voor rekening van de verzender en deze loopt mogelijk reputatieschade op bij de klant. Voor mediabedrijven is betrouwbaarheid ook het belangrijkste omdat zij direct abonnees verliezen als deze er niet op kunnen vertrouwen wanneer zij een tijdschrift of magazine ontvangen. Zakelijke gebruikers benadrukken het belang van een effectieve prikkel om PostNL zich aan de geldende contractuele dan wel wettelijke kwaliteitsnormen te laten houden. Verschillende partijen stellen dat het de handhaafbaarheid ten goede zou komen als de zakelijke en consumentenmarkt gezamenlijk gereguleerd zouden worden en eenzelfde betrouwbaarheidsnorm van toepassing zou zijn.

Mediabedrijven die journalistieke producten verzenden benadrukken dat bezorgsnelheid van cruciaal belang is om de nieuwswaarde van hun producten te garanderen. Ook bij nazending is bezorgsnelheid van groot belang. Een hoge snelheid is nog belangrijker als de betrouwbaarheid van de bezorging (van de eerste zendingen) achterblijft. Digitale alternatieven lenen zich niet goed voor deze categorie postproducten. Lezers stappen snel over op een andere krant of een ander tijdschrift, ouderen haken snel af. Bovendien heeft bladeren een waarde die scrollen niet of minder heeft.

Over het algemeen is betaalbaarheid voor (groot)zakelijke gebruikers van minder groot belang dan betrouwbaarheid, maar verschillende partijen benadrukken dat de betaalbaarheid wel in verhouding moet staan met de kwaliteit van de geleverde dienst. Voor zakelijke verzenders van attentiekaartjes is het voortbestaan van 24-uurs bezorging voor een betaalbare prijs zeer belangrijk. Dit is noodzakelijk voor het rendabel houden van hun business case, gelet op de behoefte aan snelle bezorging en een relatief lage betalingsbereidheid van de consument.

Er bestaat een dringende wens voor behoud van 24-uurs bezorging voor medische post (inclusief trombosepost), braillepost en rouwpost. Medische post bevat bijvoorbeeld lichaamsmateriaal dat kortstondig bruikbaar is of informatie die binnen korte tijd geanalyseerd moet worden voor een eventuele diagnose van een ziekte waarbij spoedige medische behandeling van levensbelang is. Vanuit de tromboseverenigingen is in dit kader het probleem aangekaart dat trombosepost (medische briefjes met urgente wekelijkse medicatie voorschriften voor trombose patiënten) niet als medische post wordt behandeld omdat er geen sprake is van lichaamsmateriaal. Ten slotte geven gebruikers ook aan dat de afstand tot (medische) brievenbussen belangrijk is om de privacy en anonimiteit van deelnemers aan medische zelfonderzoeken te waarborgen.

2.2 Gebruikersonderzoeken

Naast het voeren van marktgesprekken heeft de ACM opdracht gegeven aan Centerdata en Ipsos I&O om de gebruikersbehoeftes van consumenten en midden- en kleinzakelijke gebruikers in kaart te brengen met een online vragenlijst.¹⁴ Deze onderzoeken focussen op de hoeveelheid en relevantie van verschillende poststukken, welke kenmerken van de postdienst belangrijk zijn voor gebruikers en hoe gebruikers tegen mogelijke aanpassingen van de postdienst aankijken. Daarnaast wordt de betalingsbereidheid van gebruikers voor bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid geschat door middel van een keuze-experiment. Respondenten werden gevraagd om steeds een keuze te maken tussen twee hypothetische postdiensten die van elkaar kunnen verschillen in prijs, bezorgsnelheid en/of bezorgbetrouwbaarheid. Met een vignettenanalyse¹⁵ van de gemaakte keuzes wordt geschat hoeveel euro gebruikers bereid zijn te betalen voor snellere bezorging en voor hogere bezorgbetrouwbaarheid.¹⁶

2.2.1 Consumentenonderzoek (Centerdata)

Het consumentenonderzoek is gebaseerd op een nationaal representatieve steekproef van 768 respondenten. Het onderzoek besteedt ook aandacht aan de behoefte van kwetsbare consumenten (352 respondenten). Uit het consumentenonderzoek blijkt dat de meeste consumenten de verschillende poststukken enkele keren per jaar of helemaal niet versturen. Consumenten sturen het vaakst brieven aan familie en/of vrienden. Terwijl 15,6% van de respondenten nooit post verstuurt, vooral omdat er goede digitale alternatieven zijn. Bijna de helft van de respondenten verwacht minder brieven te versturen in de toekomst.

Consumenten vinden de algemene betrouwbaarheid van de postdienst het belangrijkste: brieven moeten op het juiste adres, in goede staat en in 95% van de gevallen op tijd worden bezorgd. De betaalbaarheid van brieven versturen is daarbij bijna net zo belangrijk als de betrouwbaarheid van de bezorgdatum. Bezorging op de volgende dag is minder belangrijk.¹⁷ Ongeveer driekwart van de respondenten vindt dat brieven over twee dagen kunnen worden bezorgd, zonder dat de ontvanger belangrijke informatie mist. Maar een bezorgsnelheid van drie dagen is niet acceptabel voor ongeveer driekwart van de respondenten. Respondenten zouden vooral bij brieven aan familie en/of vrienden voor langzamere bezorging kiezen (deze postsoort wordt door consumenten het vaakst verstuurd). Bij speciale post zoals rouwpost, medische post of aangetekende brieven zouden respondenten nooit of niet vaak voor langzamere bezorging kiezen. Het is dus belangrijk voor consumenten om de optie voor bezorging op de volgende dag voor sommige poststukken te behouden.

De meerderheid van de respondenten vindt het acceptabel als brievenbussen eerder dan 17 uur worden gelegeerd (bijvoorbeeld om 14 uur). Of dit ook betekent dat het acceptabel is als brievenbussen flexibel gedurende de dag worden gelegeerd blijkt niet uit dit onderzoek. De grote meerderheid vindt het verwijderen van brievenbussen niet acceptabel.

Kwetsbare consumenten hebben vergelijkbare voorkeuren als de consumenten uit de nationaal representatieve steekproef. Zij maken iets vaker gebruik van postdiensten en zij stellen in het algemeen

¹⁴ Centerdata, De behoefte van consumenten met betrekking tot postdiensten, (2024), beschikbaar via:

<https://www.acm.nl/system/files/documents/eindrapport-centerdata-onderzoek-postdienst.pdf>.

Ipsos I&O, Onderzoek behoefte zakelijke gebruikers postdiensten, (2024), beschikbaar via:

<https://www.acm.nl/system/files/documents/ipsos-onderzoek-behoeften-zakelijke-gebruikers-postdiensten.pdf>.

¹⁵ Een vignettenanalyse brengt in kaart hoe groot invloed de verschillende productkenmerken (in dit geval bezorgsnelheid, bezorgbetrouwbaarheid en prijs) hebben op de gemaakte keuze. Met de analyse kan ook de betalingsbereidheid voor de verschillende kenmerken worden geschat.

¹⁶ Respondenten werden dus niet gevraagd om zelf in te schatten hoeveel euro ze zouden willen betalen als de post sneller of betrouwbaarder wordt bezorgd. Deze betalingsbereidheid wordt afgeleid uit de gemaakte keuzes. Deze methode geeft een betrouwbaardere schatting van de betalingsbereidheid dan respondenten er direct naar vragen.

¹⁷ Deze conclusies zijn gebaseerd op Figuur 2.5 in Centerdata (2024). De ACM merkt op dat Figuur 2.13 een ander beeld toont: daar lijkt bezorgsnelheid veel belangrijker te zijn. De ACM acht de resultaten op Figuur 2.5 betrouwbaarder omdat het belang van bezorgsnelheid in Figuur 2.13 vooral wordt gedreven door de heel onaantrekkelijke optie van bezorging over 5 dagen in de vignettenanalyse. Zonder deze optie is bezorgsnelheid een minder belangrijke factor.

meer eisen aan de kwaliteit van de postdienst. Zij versturen iets vaker post aan overheidsinstellingen en medische post en zij hechten iets meer belang aan bezorging op de volgende dag. Maar de overgrote meerderheid (70%) vindt bezorging over twee dagen wel acceptabel. Kwetsbare consumenten vinden het legen van brievenbussen eerder dan 17 uur en het verwijderen van brievenbussen minder acceptabel.

Tabel 2 en 3 vatten de betalingsbereidheid van (kwetsbare) consumenten voor bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid samen. De cijfers laten zien hoeveel gebruikswaarde van de postdienst consumenten verliezen met het verlagen van de bezorgsnelheid of bezorgbetrouwbaarheid, uitgedrukt in euro's.¹⁸ Als de bezorgsnelheid daalt van D+1 naar D+2 (en al het andere gelijk blijft), verliest een consument € 0,15 aan gebruikswaarde. Een andere interpretatie is dat als de D+1 dienst € 0,15 duurder is dan de D+2 dienst, dat de gemiddelde consument dan indifferent is tussen de twee diensten. Als het prijsverschil groter is dan € 0,15, dan is de D+2 dienst aantrekkelijker. De cijfers in de tabellen geven dus niet aan wat de absolute waardering is voor een bepaalde bezorgsnelheid of bezorgbetrouwbaarheid, alleen de relatieve waardering ten opzichte van de basiswaarde van D+1 of 99%.

Bezorgsnelheid	Waardeverlies voor consumenten	Waardeverlies voor kwetsbare consumenten
D+2 (in plaats van D+1)	€ 0,15	€ 0,19
D+3 (in plaats van D+1)	€ 0,36	€ 0,42
D+5 (in plaats van D+1)	€ 0,83	€ 0,86

Tabel 2 – Betalingsbereidheid van (kwetsbare) consumenten voor bezorgsnelheid

Bezorgbetrouwbaarheid	Waardeverlies voor consumenten	Waardeverlies voor kwetsbare consumenten
90% (in plaats van 99%)	€ 0,18	€ 0,21
80% (in plaats van 99%)	€ 0,28	€ 0,31

Tabel 3 – Betalingsbereidheid van (kwetsbare) consumenten voor bezorgbetrouwbaarheid

Uit de resultaten blijkt dat een extra dag vertraging € 0,15 tot € 0,24 waardeverlies veroorzaakt voor consumenten per poststuk. Een verlaging van de bezorgbetrouwbaarheid met 1%-punt verlaagt de waarde van postdienst voor consumenten met € 0,01 tot € 0,02 per poststuk. Deze resultaten worden gebruikt om te berekenen hoe groot het waardeverlies is voor consumenten als de bezorgsnelheid wordt verlaagd en welke extra waarde de postdienst oplevert als de bezorgbetrouwbaarheid wordt verhoogd vanaf het huidige niveau. De resultaten van deze berekeningen worden in hoofdstuk 6 besproken.

2.2.2 Midden- en kleinzakelijke gebruikers (Ipsos I&O)

Het onderzoek naar de behoeftes van (midden- en klein)zakelijke gebruikers is gebaseerd op 925 zakelijke respondenten. Het overgrote deel betreft MKB-ondernemers, 7 respondenten vertegenwoordigen grootzakelijke gebruikers. De resultaten zijn representatief voor sector en grootteklasse.

Uit het onderzoek blijkt dat 42% van de zakelijke gebruikers geen brieven verstuurt, vooral omdat er goede digitale alternatieven zijn. 29% verwacht minder brieven te versturen in de toekomst. Een klein deel van de zakelijke gebruikers die veel brieven versturen, verwacht juist meer brieven te versturen in

¹⁸ In een vignettenanalyse wordt de betalingsbereidheid altijd ten opzichte van een specifieke optie berekend. De bedragen betekenen dus niet hoeveel euro consumenten zouden betalen bijvoorbeeld voor D+2 bezorging op zich maar met welk bedrag consumenten gecompenseerd zouden kunnen worden wanneer de bezorgsnelheid wordt verlaagd van D+1 naar D+2.

de toekomst. Facturen, brieven aan overheid en/of zakelijke instellingen en brieven aan klanten zijn de vaakst verstuurd postsoorten.

De voorkeuren van zakelijke gebruikers komen overeen met de voorkeuren van consumenten. Ook zij vinden de algemene betrouwbaarheid van de postdienst (bezorging op het juiste adres en in goede staat) het belangrijkste. Daarnaast wordt de betrouwbaarheid van de bezorgdatum en de betaalbaarheid ook erg belangrijk gevonden (circa 75% van de respondenten). Bezorging op de volgende dag is minder belangrijk. Ongeveer drie kwart van de respondenten vindt dat brieven over twee dagen kunnen worden bezorgd, zonder dat de ontvanger belangrijke informatie mist. Een bezorgsnelheid van drie dagen is niet acceptabel voor ongeveer driekwart van de zakelijke gebruikers. Tegelijkertijd zouden zij minder vaak voor een langzamere bezorging kiezen dan consumenten. Bij aangetekende brieven en brieven aan overheid en/of zakelijke instellingen zou een langzamere optie niet vaak worden gekozen. Alleen bij nieuwsbrieven/folders is de langzamere optie aantrekkelijk. Ook voor zakelijke gebruikers is het dus belangrijk om post te kunnen versturen met bezorging op de volgende dag.

De meerderheid van de respondenten vindt het niet onacceptabel dat brievenbussen eerder worden geleegd (bijvoorbeeld om 14 uur). Of dit ook betekent dat het niet onacceptabel is als brievenbussen flexibel gedurende de dag worden geleegd blijkt niet uit dit onderzoek. De grote meerderheid vindt het verwijderen van brievenbussen en het sluiten van pakketpunten of servicepunten niet acceptabel.

Tabel 4 en 5 vatten de betalingsbereidheid van zakelijke gebruikers voor bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid samen. Uit de resultaten blijkt dat een extra dag vertraging € 0,11 tot € 0,14 waardeverlies veroorzaakt voor zakelijke gebruikers per poststuk. Een verlaging van de bezorgbetrouwbaarheid met 1%-punt verlaagt de waarde van postdienst voor zakelijke gebruikers met € 0,04 per poststuk.

Bezorgsnelheid	Waardeverlies voor zakelijke gebruikers
D+2 (in plaats van D+1)	€ 0,11
D+3 (in plaats van D+1)	€ 0,25
D+5 (in plaats van D+1)	€ 0,49

Tabel 4 – Betalingsbereidheid van zakelijke gebruikers voor bezorgsnelheid

Bezorgbetrouwbaarheid	Waardeverlies voor zakelijke gebruikers
95% (in plaats van 99%)	€ 0,14
90% (in plaats van 99%)	€ 0,33
85% (in plaats van 99%)	€ 0,50

Tabel 5 – Betalingsbereidheid van zakelijke gebruikers voor bezorgbetrouwbaarheid

3 Marktontwikkelingen

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden neemt de ACM ontwikkelingen in de postmarkt over de afgelopen jaren en verwachte ontwikkelingen voor de komende vijf jaar in beschouwing. Om daar een goed beeld bij te krijgen heeft de ACM een brede groep stakeholders op nationaal niveau gesproken. Ook internationale ontwikkelingen zijn relevant voor het toekomstbeeld van de Nederlandse postmarkt. Daarom heeft de ACM ook gesproken met postmarkttoezichthouders uit andere Europese landen. De verkregen inzichten en perspectieven uit deze gesprekken vormen ook input voor latere hoofdstukken over marktordening en oplossingsrichtingen.

Conclusie

Door de overname van Sandd door PostNL is de concurrentie in de landelijke postbezorging afgenomen, wat leidt tot zorgen over de prijs-kwaliteitverhouding. Uit de marktgesprekken blijkt dat alternatieve netwerken, zoals die van aanbieders van pakket- en folderdiensten, de komende jaren de ambitie hebben om meer concurrentiedruk uit te oefenen door bijvoorbeeld bezorging van aangetekende post en lichte tijdschriften aan te bieden. Dit blijft voorsnog beperkt, deze netwerken gaan geen volwaardig alternatief bieden voor het gehele postnetwerk van PostNL. Kleinere regionale postvervoerders voegen waarde toe door maatwerk en regionale focus, maar blijven afhankelijk van toegang tot de landelijke dekking van het postnetwerk van PostNL.

Uit de internationale vergelijking volgt dat Nederland een relatief hoge kwaliteitsnorm heeft voor de bezorgbetrouwbaarheid vergeleken met vergelijkbare landen. In het enkel aanbieden van een D+1 product met een hoge kwaliteit is Nederland uniek in de vergelijkingsgroep. Vergelijkbare landen hebben een lagere norm voor bezorgbetrouwbaarheid, of bieden naast een duurdere D+1 dienst een goedkopere, langzamere dienst (bijvoorbeeld D+3) aan die veel meer wordt gebruikt. Daarentegen is Nederland een dichtbevolkt en vlak land met een beperkte omvang en een hoge kwaliteit van infrastructuur, waardoor een hoog kwaliteitsniveau eenvoudiger te realiseren is dan in veel andere landen het geval is.

Ook blijkt uit de internationale vergelijking dat verlaging van bezorgsnelheid niet automatisch een hogere bezorgbetrouwbaarheid oplevert.

3.1 Nationale ontwikkelingen 2019-2025

Huidige marktsituatie

De ACM brengt jaarlijks de post- en pakketmonitor uit over de belangrijkste trends in de markt.¹⁹ De Nederlandse postmarkt heeft twee belangrijke karakteristieken: het aantal poststukken daalt jaarlijks met circa 7% en PostNL heeft op de zakelijke- en consumentenmarkt een aandeel van 95-100%.²⁰ Dat maakt PostNL veruit de grootste, maar niet de enige postvervoerder. De diensten die PostNL aanbiedt, de prijzen en kwaliteit daarvan zijn deels vastgelegd in de wet (dit is de UPD) en deels niet. Op dit moment geldt dat post uit de oranje brievenbussen vijf dagen per week moet worden opgehaald en de volgende dag moet worden bezorgd. We spreken dan van een bezorgsnelheid van D+1. Daarnaast geldt dat jaarlijks voor 95% van de UPD-post die D+1 bezorgsnelheid gehaald moet worden. Daarom spreken we van een 95% bezorgbetrouwbaarheid.

¹⁹ Zie voor een overzicht: ACM, Toezicht en marktonderzoeken post- en pakkettenmarkt, beschikbaar via: <https://www.acm.nl/nl/post-en-pakketten/toezicht-en-marktonderzoeken-post-en-pakketmarkt>.

²⁰ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Asid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1

Deze eisen gelden niet voor de overgrote meerderheid van post die op grond van zakelijke contracten wordt verstuurd. Dit betekent dat er geen regels zijn vastgelegd over de bezorgsnelheid of bezorgbetrouwbaarheid buitenom de contractuele afspraken tussen verzenders en PostNL. Waar voor consumentenpost één servicekader bestaat (D+1 bezorgsnelheid en 95% bezorgbetrouwbaarheid) biedt PostNL voor zakelijke post meer smaken aan. Verzenders kunnen kiezen voor bezorging de volgende dag maar bijvoorbeeld ook flexibel door de week.

In 2024 en 2025 verandert PostNL zijn postbezorging op een aantal ingrijpende manieren. PostNL vermindert het aantal oranje brievenbussen, gaat 70-75% van de brievenbussen flexibel overdag legen (vanaf 9 uur 's ochtends) en bezorgt zakelijke post niet meer binnen 24-uur (D+1), maar binnen 48 uur (D+2). PostNL heeft aangegeven dit te doen om kosten te besparen, omdat de postdienstverlening financieel in het gedrang zit.

Wat de veranderingen van PostNL en het aanhouden van het huidige wettelijke kader betekenen voor de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de postvoorziening, zowel voor PostNL als voor gebruikers, wordt verder behandeld in hoofdstuk 5.

We zien tot slot dat de postvoorziening de laatste jaren van lagere kwaliteit is geweest en duurder is geworden. PostNL haalt de vereiste 95% bezorgbetrouwbaarheid sinds 2019 niet, waarbij in 2023 en 2024 de gerealiseerde betrouwbaarheid onder de 90% lag.²¹ De ACM heeft [vertrouwelijk].²² De postzegelprijs is in de periode 2019 – 2024 met ruim 30% gestegen.²³ Ook de gemiddelde prijs voor zakelijke verzenders laat een stijging zien.²⁴ Tegelijkertijd blijft het aantal poststukken dat we per jaar versturen dalen. Tussen 2019 en 2023 was er sprake van een volumedaling in de totale postmarkt van ongeveer 22%.²⁵

Netwerken voor landelijke postbezorging

Met de overname van Sandd door PostNL in 2019 zijn de nationale marktomstandigheden substantieel gewijzigd. Zakelijke gebruikers van postdiensten zijn afhankelijk geworden van PostNL voor de landelijke bezorging van hun poststukken. Volgens hen heeft het verdwijnen van de concurrentie ertoe geleid dat een onbalans is ontstaan tussen prijs en kwaliteit. Kosten stijgen en kwaliteit daalt. Op dit moment is er geen volwaardig alternatief voor deze gebruikers. Desalniettemin zijn in de afgelopen jaren initiatieven ontstaan in de pakketmarkt en de foldermarkt die mogelijk voor bepaalde poststukken een alternatief kunnen bieden met eveneens landelijke dekking.

Over deze ontwikkelingen heeft de ACM met verscheidene marktspelers gesproken waaronder een pakketvervoerder, een folder- en een krantenverspreider en regionaal georiënteerde postvervoerbedrijven die collecteren, sorteren en/of bezorgen.

Sinds 2023 kan bij DHL een zwaardere brievenbuspoststuk, van 50 tot 500 gram, mee in het pakkettennetwerk. Dit kan mogelijkheden bieden voor bijvoorbeeld zwaardere tijdschriften. Al is de prijs

²¹ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Asid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1; PostNL, Jaarverslag 2024, p. 32, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2024>.

²² [vertrouwelijk].

²³ De postzegel kostte in 2019 €0,87 en eind 2024 €1,14. Dat is een stijging van 31,03%, niet gecorrigeerd voor inflatie. Zie ook: ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Asid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1.

²⁴ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Asid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1.

²⁵ Het volume in 2019 was 2173 miljoen en in 2023 was het 1698 miljoen. Dat is een daling van 21,9%. Zie: ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Asid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1.

op dit moment niet competitief genoeg voor uitgevers om hiervan gebruik te maken. Het postnetwerk is op dit moment vele malen goedkoper. Bovendien hebben de meeste brieven een gewicht van onder de 50 gram waardoor het pakkettenetwerk voor veel postverzendders nu geen alternatief vormt. Voor de bezorging van aangetekende post kan van DHL op termijn wel een volwaardig alternatief worden verwacht.²⁶

Foldernetwerken bereiken het overgrote deel van de huishoudens met homogeen drukwerk en kunnen vanwege lagere (arbeids)kosten bezorgen voor een competitieve prijs. Zij bieden momenteel geen volwaardig alternatief omdat hun bedrijfsvoering vooralsnog is ingesteld op bezorging één dag per week. Er zijn folderdiensten die in de loop van dit jaar ernaar streven ook andere soorten post wekelijks te bezorgen. Op dit moment geldt een wettelijke eis dat een postvervoerbedrijf minimaal tachtig procent van de bezorgers in vaste dienst heeft, dat is een toetredingsdrempel voor folderbezorgers omdat zij met een ander arbeidsmodel werken.²⁷

Krantennetwerken lijken minder geschikt voor de bezorging van geadresseerde post. Een krant neemt veel ruimte in de bezorgtas in en het logistieke proces is primair ingericht op bezorging in de vroege uren.

Hoewel bovenstaande ontwikkelingen perspectief bieden, nemen ze niet de zorgen van marktpartijen over gebrek aan concurrentie weg. Volgens een aantal vervoerders kan de markt het niet zelfstandig oplossen. Naast de cao-bepaling noemen partijen ook dat concurrerende producten als consumentenpakketten (consumer to business/consumer segment) onder de UPD vallen en zodoende zijn vrijgesteld van btw. Dat bemoeilijkt volgens hen een transitie naar een brede bezorgmarkt.

Behoeftte aan toegang tot het landelijke bezorgnetwerk voor andere postvervoerders

Bij andere (regionale) postvervoerbedrijven bestaan er grote zorgen over de afhankelijkheid van toegang tot het netwerk van PostNL. Zij hebben toegang nodig voor post die zij buiten hun eigen netwerk willen bezorgen. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat deze kleinere spelers in een krimpende markt zullen uitgroeien tot volwaardige concurrenten van PostNL – en PostNL dus ook niet in betekenisvolle mate zullen disciplineren – kunnen zij wel complementaire, toegevoegde waarde bieden in aanvulling op het landelijk dekkend netwerk. Voorbeelden die regionale vervoerders geven van die toegevoegde waarde zijn regionale verankering, innovatie in (delen) van het collecteer- of sorteerproces en de inzet van kwetsbare arbeidskrachten (beschermde werkplekken). Kleinere postvervoerders merken op dat de inzet en aandachtige begeleiding van deze mensen volledig geïntegreerd is in hun bedrijfsvoering. Door hun kleine omvang zijn ze in staat maatwerk te leveren in de begeleiding en ligt er minder tijds- en prestatiedruk op de bezorging van poststukken.

Deze postvervoerders willen tegen een eerlijke prijs toegang houden tot het netwerk van PostNL en beschermd worden tegen te lage biedingen van PostNL op bepaalde product- en klantgroepen waarmee niet te concurreren valt. Voor postvervoerbedrijven die post collecteren en sorteren is betaalbaarheid en het voortbestaan van 24-uurs bezorging het belangrijkste omdat daar de marges groter zijn. Daarnaast vinden zij betrouwbaarheid ook van belang. Onder betrouwbaarheid verstaan zij naast de zekerheid dat iets op een bepaalde dag aankomt, ook de service en kwaliteit van het sorteerproces.

Beperkte concurrentie

Gegeven bovenstaande inzichten en ontwikkelingen acht de ACM de kans klein dat op een smalle postmarkt nog sterke concurrentie kan ontstaan op landelijk niveau, met name gelet op dalende postvolumes in combinatie met schaalvoordelen in de bezorging. Het lijkt daardoor niet aannemelijk dat na de overname van Sandd een tweede landelijk dekkend postnetwerk ontstaat. Vanuit de gevoerde

²⁶ Aangekondigd door DHL in rondetafelgesprek met Tweede Kamerleden op 12 juni 2024, zie ook ACM/INT/525697.

²⁷ Artikel 8, Postwet 2009; Tijdelijk besluit postbezorgers 2011.

marktgesprekken krijgt de ACM niet de indruk dat (potentiële) concurrenten hun dienstverlening zodanig willen of kunnen uitbreiden dat zij op korte termijn op landelijke schaal nog een disciplinerend alternatief voor PostNL kunnen worden voor het versturen van brievenbuspost.

Uit de uitgebreide analyse van de ACM in het concentratiebesluit PostNL/Sandd blijkt dat de prijzen en kwaliteit op de postmarkt en meer specifiek van PostNL niet effectief gedisciplineerd worden door de digitalisering. De digitalisering – voornamelijk gedreven door autonome overstap – leidt weliswaar tot een daling van het postvolume, maar dit heeft slechts een beperkt effect op PostNL in termen van prijs en kwaliteit. Verzenders maken namelijk op enig moment een keuze om niet langer per post te communiceren met bijvoorbeeld hun klanten. Dit tempo van digitalisering blijkt slechts beperkt te worden beïnvloed door prijsverhogingen voor postbezorging.²⁸ Vanuit de gevoerde marktgesprekken komt bovendien het beeld naar voren dat digitale oplossingen voor de huidige vraag naar postdiensten vaak (nog) geen adequaat alternatief vormen. De poststromen die anno 2025 bestaan zijn met een reden nog steeds niet gedigitaliseerd. Het postvolume in Nederland bestaat bijvoorbeeld in steeds grotere mate uit *direct mail* (reclamepost), waarbij fysieke postbezorging volgens de verzender een grotere attentiewaarde heeft dan een e-mail of online advertentie. Ook bestaat in Nederland het postvolume relatief steeds meer uit brievenbuspakjes en de toezending van andere fysieke producten in enveloppen (zoals een nieuwe bankpas of een stempas), wat überhaupt niet gedigitaliseerd kan worden. Het voorgaande maakt dat er onvoldoende concurrentiedruk door digitale alternatieven wordt uitgeoefend om de postmarkt, waardoor PostNL zich in feite kan gedragen als een monopolist.²⁹

PostNL heeft wel concurrentie op bepaalde segmenten. In de praktijk is de afgelopen jaren de convergentie naar een brede bezorgmarkt geleidelijk gestart. Pakketbezorgers concurreren met brievenbuspakjes en – in beperkte mate met – zwaardere poststukken die bij PostNL nog over het postnetwerk gaan. Indien PostNL de komende jaren stopt met D+1 bezorging van brieven, zal zowel (het grootste deel van) de brievenbuspakjes als een D+1 prioriteitsproduct via het pakketnetwerk lopen. Daarmee zal deze poststroom in feite onderdeel worden van een bredere bezorgmarkt waarop pakketbezorgers concurreren. Er zijn immers meerdere landelijke pakketbezorgers die dan tegen een vergelijkbare kostprijs en met een vergelijkbaar kwaliteitsniveau als PostNL pakketten/poststukken en het D+1 prioriteitsproduct kunnen bezorgen. In de nabije toekomst zal dus op segmenten van de postmarkt concurrentie kunnen ontstaan vanuit pakketnetwerken.

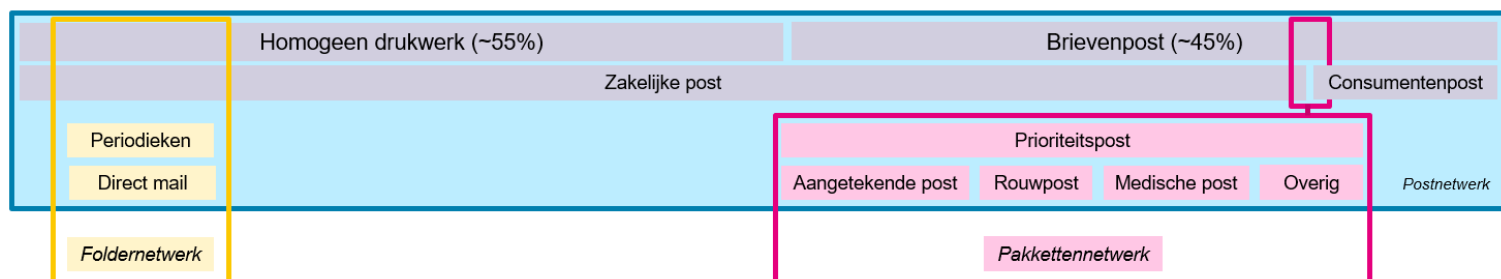
Daarnaast tonen folderbezorgers interesse om bepaalde poststromen (zoals geadresseerde reclamepost) via hun netwerken te bezorgen, indien hier geen wettelijke toetredingsdrempels bestaan. Ten slotte is regionaal nog steeds een wezenlijk aantal alternatieve postvervoerbedrijven actief die – ondanks dat zij een zeer beperkt marktaandeel hebben – cumulatief circa de helft van de postcodes in Nederland kunnen bedienen. Deze verschillende bezorgnetwerken oefenen zeer beperkt concurrentiedruk uit op PostNL.

Bestaande concurrenten van PostNL focussen op een specifiek segment en/of gebied en het is niet evident dat deze concurrentie veel sterker kan worden (zie ter illustratie figuur 4). Voorlopig behoudt PostNL zijn monopoliepositie op de meeste segmenten van de postmarkt, denk bijvoorbeeld aan het segment van de lichtere brievenpost. PostNL wordt hier niet gedisciplineerd door concurrentie waardoor regulering noodzakelijk is om de publieke belangen te borgen.

²⁸ Besluit van de ACM van 5 september 2019 (concentratiebesluit PostNL/Sandd), paragraaf 6.2 en Annex D, kenmerk: ACM/UIT/518276, beschikbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-verleent-geen-vergunning-voor-overname-sandd-door-postnl-concentratiebesluit>

²⁹ Uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9009, beschikbaar via: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2023:9009..>

Mogelijke concurrentie op andere netwerken voor verschillende poststromen



Figuur 4 – Visualisatie poststromen die mogelijk via folder- of pakkettennetwerken kunnen worden bezorgd

3.2 Internationale ontwikkelingen 2024-2025

Veel EU-lidstaten reguleren de kwaliteit van postbezorging (betrouwbaarheid). Het samenwerkingsverband van Europese posttoezichthouders ERGP rapporteert dat 87% van de landen (27 van de 31) een kwaliteitsnorm heeft voor tijdskritische post en 58% van de landen (18 van de 31) voor niet-tijdskritische post.³⁰ De kwaliteitsnormen die worden gehanteerd lopen sterk uiteen, wat voor het grootste deel verklaard wordt door de uiteenlopende geografische omstandigheden, bevolkingsdichtheid, het welvaartsniveau en de ontwikkelingsgraad van rurale gebieden. Ruwweg is een onderscheid te maken tussen Noordwest-, Zuid- en Oost-Europa.

De kaders voor de lidstaten zijn vastgelegd in de Europese Postrichtlijn.³¹ Deze Postrichtlijn is voor het laatst aangepast in 2008. Er wordt op dit moment gewerkt aan een nieuwe richtlijn, maar die is naar verwachting niet voor 2030 klaar en/of van kracht. Dat betekent dat voor de komende jaren de huidige Postrichtlijn richtinggevend is. Voor verschillende landen zijn de verplichtingen uit de Postrichtlijn te knellend geworden, waardoor deze zich genooddaakt voelden om afwijkend nationaal beleid te voeren. Zo is in België de D+1 dienst een relatief dure premiumdienst geworden en is het niet-tijdskritische servicekader, met minder bezorgdagen dan de in de Postrichtlijn verplichte vijf dagen per week, de nieuwe standaard geworden. Verschillende andere landen hebben de bezorgfrequentie teruggebracht naar minder dan de voorgeschreven vijf dagen per week. De Postrichtlijn staat uitzonderingen of afwijkingen op deze en andere kwaliteitseisen toe, mits deze wordt medegedeeld aan de Commissie en alle nationale regelgevende instanties.³² De Europese Commissie stelde in 2021 dat er elf lidstaten gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid om af te wijken van de Postrichtlijn.³³ Dit betreft enkel de gevallen waarvan officieel melding is gemaakt, binnen ERGP heerst de overtuiging dat er meer landen zijn waarin de voorgeschreven kwaliteitsnorm in de praktijk structureel niet wordt gehaald. De Europese Commissie heeft tot op heden afgezien van handhaving.

In deze paragraaf is een vergelijking op het gebied van bezorgsnelheid, bezorgbetrouwbaarheid en postzegelprijs gemaakt met vier landen die relevant vergelijkingsmateriaal vormen voor Nederland vanwege de geografische ligging of welvaartsniveau. Geen van deze vier landen verstrekt een subsidie

³⁰ ERGP, PL II (23) 9 Report on QoS, consumer protection and complaint handling, 18 januari 2024, p. 15, beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/57555?locale=nl>. Met tijdskritische post wordt de snelle poststroom bedoeld, wat in de meeste, maar niet in alle landen een D+1 dienst is.

³¹ Overweging 11 en 42, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

³² Art. 3, derde lid, Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG.

³³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de richtlijn postdiensten (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG), 8 november 2021, p. 5.

aan de UPD-verlener.³⁴ Een vijfde land, Denemarken, is niet opgenomen in het onderstaand overzicht, maar is interessant vanwege hun keuze voor een afwijkende aanpak voor de UPD ten opzichte van andere landen.

	Nederland 2024	Nederland 2025	België 2024	België 2025	Duitsland 2024	Duitsland 2025	Verenigd Koninkrijk 2024 en 2025 ³⁵	Portugal 2024 ³⁶	Portugal 2025
Prijs (€)	€1,14	€1,21	€2,27	€2,37	€0,85	€0,95	£1,65	€0,90	€0,90
D+1 norm	95%	95%	93%	93%	80%	-	93%	94.5%*	90%*
D+2 norm	-	-	97%	97%	95%	-	-	90%**	87%**
D+3 norm	-	-	-	-	-	95%	-	99.9%*	-
D+4 norm	-	-	-	-	-	99%	-	99.9%**	-
Aantal bezorgdagen	5	5	5	5	6	6	6	5	5

* Norm voor vaste land Portugal

** Afwijkende norm voor Madeira en Azoren

Tabel 6 – Prijzen, bezorgsnelheid en frequentie van tijdskritische en/of eersteklas post in Nederland, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Portugal in 2024 en 2025

	Nederland	België 2024	België 2025	Duitsland	Verenigd Koninkrijk 2024 en 2025 ³⁷	Portugal 2024 ³⁸	Portugal 2025
Prijs (€)	-	€1,46	€1,53	-	£0,85	€0,65	€0,65
D+3 norm	-	95%	95%	-	98.5%	96.3%	94%
D+4 norm	-	97%	97%	-	-	-	-
D+5 norm	-	-	-	-	-	99.7%	-
Aantal bezorgdagen	-	2,5	2,5	-	6	5	5

Tabel 7 – Prijzen en bezorgsnelheid van niet-tijdskritische en/of tweedeklas post in Nederland, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Portugal in 2024 en 2025

Duitsland

In Duitsland is de wetgeving onlangs gewijzigd en gelden vanaf 1 januari 2025 nieuwe normen. De bezorgsnelheid van een standaardbrief is vanaf 1 januari 2025 D+3/4. Deutsche Post stelt overigens dat brieven in de meeste gevallen binnen twee werkdagen aan zullen komen.³⁹

Voor de wijziging was er enkel sprake van een standaardbrief met een doel van D+1. De UPD-verlener in Duitsland, Deutsche Post, bood daarnaast een prioriteitsbrief met track & trace aan voor €1,95, waarvan zij stellen dat deze met een grotere zekerheid de volgende dag aankomt dan de standaardbrief. De toezichthouder in Duitsland Bundesnetzagentur (BNetzA) heeft aan ACM laten weten niet te kunnen bevestigen of dit daadwerkelijk het geval was. Per 1 januari 2025 wordt de prioriteitsbrief als product niet meer aangeboden. Voor brieven met prioriteit resteert dan nog de mogelijkheid om die

³⁴ In België wordt een subsidie verstrekt voor bepaalde tijdschriften en dagbladen, maar deze subsidie verdwijnt op korte termijn.

³⁵ De prijs is per 7 april 2025 verhoogd naar £1,70.

³⁶ Vanaf 31 januari 2024.

³⁷ De prijs is per 7 april 2025 verhoogd naar £0,87.

³⁸ Vanaf 31 januari 2024.

³⁹ Deutsche Post, Produkte und Preise Brief 2025, beschikbaar via: <https://www.deutschepost.de/de/b/brief2025.html>.

als aangetekende brief te versturen. Daarbij is de belofte dat deze meestal de volgende werkdag aan zal komen, maar formeel geldt hiervoor geen andere kwaliteitseis dan voor de standaardbrief.

Portugal

In Portugal heeft men besloten vanaf 2025 de norm te versoepelen en te vereenvoudigen. Voorheen had Portugal twee normen voor de bezorgbetrouwbaarheid. 94,5% moest binnen één dag worden bezorgd en moest 99,9% binnen drie dagen zijn aangekomen. De tweede norm was bedoeld om de bezorgzekerheid te garanderen. Vanaf 2025 wordt deze laatstgenoemde norm geschrapt en geldt enkel nog een norm voor de bezorgsnelheid. Deze norm geldt eveneens voor aangetekende post, en op de eilanden ook voor kranten en weekbladen.

België

In België is er net als in Nederland een D+1-dienst, alleen is deze bijna twee keer zo duur. Het standaardproduct is de D+3-dienst. Sinds 2020 is de norm van deze laatstgenoemde dienst al twee keer aangepast, van een D+2/D+3 dienst met vijf dagen per week bezorging naar een D+3/D+4-dienst met tweeënhalf dag per week bezorging (de ene week maandag-woensdag-vrijdag, de andere dinsdag-donderdag). In België staat de kwaliteit ondanks het verlagen van de kwaliteitsnormen nog steeds onder druk en wordt er gekeken naar verdere opties om de normen te versoepelen.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk treft men vergelijkbare problemen aan als in Nederland en de andere genoemde landen met betrekking tot oplopende kosten en dalende kwaliteit. De Britse toezichthouder Ofcom heeft in 2024 opgeroepen tot een nationaal debat over de toekomst van de UPD. Ofcom suggereerde dat zij mogelijke oplossingen zag in het terugbrengen van het aantal bezorgdagen van zes naar vijf of drie, en de overkomstduur voor alle post terug te brengen naar D+3 of langer, met daarnaast een prioriteitsdienst voor spoedverzendingen. Versoepeling van de kwaliteitseis lag wat haar betreft niet op tafel, ze stelde juist voor om extra waarborgen in te bouwen om de kwaliteit op niveau te kunnen houden.⁴⁰ Ofcom heeft sindsdien een marktonderzoek uitgevoerd en verwacht in april met een voorstel te komen voor een fundamentele herziening van de UPD.

Denemarken

Denemarken biedt een opvallend voorbeeld omdat hier de UPD helemaal is losgelaten. Dit werd gezien als een optie, omdat de digitaliseringsgraad van Denemarken erg hoog is en het Deense postvolume sinds de eeuwwisseling met 90% is afgenomen. In 2023 ontvingen Denen nog gemiddeld 30 brieven per persoon per jaar. Ter vergelijking ontvingen Nederlanders in datzelfde jaar gemiddeld ongeveer 100 brieven per persoon.⁴¹ Er worden in Denemarken dus nauwelijks brieven meer verstuurd en digitale alternatieven zijn vanwege de hoge prijs voor briefpost (omgerekend bijna 5 euro per brief) aantrekkelijk. Overheidspost wordt in beginsel digitaal verstuurd. Burgers kunnen vervolgens aangeven dat zij de post liever fysiek ontvangen, omdat ze zichzelf identificeren als kwetsbare gebruiker.

Denemarken verwacht dat winstgevende diensten die voorheen tot de UPD behoorden door de markt zullen worden ingevuld en is van plan overige onderdelen aan te besteden. Sinds 1 januari 2024 heeft PostNord Danmark niet langer de verplichting om overal in Denemarken post te bezorgen. Sindsdien heeft PostNord Danmark ook het standaard servicekader verruimd naar D+5. Momenteel is er in Denemarken wel een overgangsregime van kracht, waarin PostNord Danmark tijdelijk enige verplichtingen behoudt met betrekking tot de dienstverlening op kleine eilanden, aan visueel beperkten

⁴⁰ Ofcom, Universal postal service must modernise, 24 januari 2024, beschikbaar via: <http://www.ofcom.org.uk/post/royal-mail/universal-postal-service-must-modernise/>.

⁴¹ Sonja Thiele, Scenarios for the future development of the German letter market, WIK Königswinter Postal Seminar, 14 maart 2025, p. 5, beschikbaar via: https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veranstaltungen/2025/Koenigswinter_Postal_Seminar/S3_1_Thiele.pdf

(braillepost) en voor het afhandelen van internationale poststromen. Deze diensten beoogt Denemarken te gaan aanbesteden, waarna de verplichting voor PostNord zal worden beëindigd.

Denemarken is niet toegevoegd aan het overzicht, omdat zij geografisch en qua postvolume afwijkt van Nederland. Wel is Nederland vergelijkbaar met Denemarken qua niveau van digitale infrastructuur, hoewel Denemarken duidelijk voorloopt op Nederland wat betreft het digitaliseren van publieke voorzieningen.⁴² Denemarken geeft daarom een voorbeeld van hoe de postdienstverlening eruit zou kunnen komen te zien wanneer de digitalisering verder doorzet en briefpostvolumes verder slinken.

⁴² Staat van de Uitvoering, Deense digitale overheid succesvol dankzij langetermijnstrategie, beschikbaar via: <https://staatvandeuitvoering.nl/case/deense-digitale-overheid-succesvol-dankzij-langetermijn-strategie/>.

4 Marktordening

De veranderende omstandigheden op de postmarkt roepen de vraag op of de publieke belangen van een betrouwbare, betaalbare en toegankelijke postvoorziening beter beschermd zijn als de markt anders zou zijn geordend. De ACM heeft e-Conomics daarom de opdracht gegeven om marktordeningsopties voor de postmarkt te verkennen (bijlage 5). Dit onderzoek brengt de voor- en nadelen van een breed scala van potentiële opties in kaart. Het onderzoek is een conceptuele economische analyse, gebaseerd op gesprekken met sectorexperts en marktpartijen en buitenlandse ervaringen. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van het onderzoek en de conclusies van de ACM over de marktordening.

Conclusie

De geanalyseerde marktordeningsopties verschillen in de manier waarop de publieke belangen betaalbaarheid en betrouwbaarheid geborgd worden: via regulering van de kwaliteit en het rendement van PostNL of het actief stimuleren van meer concurrentie. e-Conomics schets voor- en nadelen van deze opties maar spreekt geen voorkeur uit.

De ACM is van oordeel dat de publieke belangen het beste geborgd worden door regulering van PostNL, zeker op de korte termijn. Concurrentie alleen geeft onvoldoende zekerheid dat de publieke belangen geborgd worden. Zelfs als die concurrentie actief gestimuleerd wordt met vergaande maatregelen zoals lage toegangstarieven en/of het opknippen en veilen van delen van PostNL, blijft dit het geval. De meeste concurrentiemodellen vereisen hoe dan ook kwaliteitsregulering omdat uitdagers van PostNL afhankelijk blijven van de kwaliteit van het bezorgnetwerk van PostNL. Bovendien is het onzeker of er (tijdig) voldoende concurrentiedruk ontstaat om PostNL effectief te disciplineren.

In aanvulling op de regulering van PostNL moet ruimte blijven bestaan voor (meer) toetreding van pakket-, folder- en postbezorgers. Op die manier belemmert wetgeving niet de (al deels ingezette) convergentie naar een brede bezorgmarkt. Daarmee kan de afhankelijkheid van PostNL, voor gebruikers en voor de overheid als opdrachtgever, verminderd worden.

4.1 Analyse e-Conomics

4.1.1 Marktordeningsopties

Het rapport van e-Conomics bespreekt verschillende *marktmodellen* voor de Nederlandse postmarkt. Elk marktmodel is een samenhangend toekomstbeeld van marktspelers, hun dienstverlening en regulering. De marktmodellen verschillen in de mate en scope waarin concurrentie een rol speelt in het borgen van de publieke belangen. Het gehele spectrum wordt afgedekt, van een gereguleerd (quasi-) monopolie van PostNL, tot concurrentie op specifieke postsegmenten (zoals brievenbuspakketten of zwaardere brieven), concurrentie op specifieke diensten (zoals collecteren of voorsorteren), concurrentie om geografische regio's en concurrentie tussen twee landelijke postbedrijven met een eigen netwerk.

De praktische relevantie van de marktmodellen hangt af van de verwachte marktontwikkelingen, prikkels en plannen van marktspelers en uitvoerbaarheid. e-Conomics benoemt een aantal *marktordeningstools* om een marktmodel in de praktijk te realiseren. Dit zijn bijvoorbeeld het reguleren van toegang tot en doorgifte aan het bezorgnetwerk van PostNL, het opkopen en/of opsplitsen van PostNL, het aanbesteden van bepaalde marktsegmenten, en vormen van regulering en toezicht op kwaliteit, rendement en prijs. Ook gaat e-Conomics in op de mogelijkheid van nationalisering.

E-Conomics bespreekt vijf marktmodellen met bijbehorende marktordeningstools om de publieke belangen van post te borgen. De ACM vat deze voorstellen hieronder kort samen en verwijst naar hoofdstuk 3 en 5 van het rapport van e-Conomics voor een uitgebreidere beschrijving.

Het '*gereguleerde monopolie*' gaat ervan uit dat PostNL het enige nationale postbedrijf is, zonder noemenswaardige concurrentie van andere postbedrijven (zoals nu feitelijk het geval is). De publieke belangen van post worden in dit model door regulering van PostNL geborgd. De UPD wordt uitgebreid met zakelijke post en het betrouwbaarheidsniveau van de bezorging wordt gereguleerd. PostNL krijgt een rendementsplafond op de gehele postdienst om overrendement te voorkomen. Op deze manier worden zakelijke tarieven beschermd. De postzegelprijs wordt apart gereguleerd. Omdat het volume-aandeel van consumentenpost laag is, zou PostNL zonder deze regulering de postzegelprijs substantieel kunnen verhogen zonder dat dit een wezenlijk effect op het rendement heeft. Een rendementsplafond alleen is dan niet voldoende om de postzegelprijs te beschermen.

In het model '*dienstenconcurrentie*' is PostNL het enige postbedrijf met een landelijk bezorgnetwerk voor post, maar meerdere partijen specialiseren zich in het ophalen en (voor)sorteren van post. Alle spelers doen een landelijk of regionaal aanbod voor bezorging (via het bezorgnetwerk van PostNL) waardoor er landelijk concurrentie ontstaat zonder dat alternatieve bezorgnetwerken worden gebouwd. Om deze concurrentie mogelijk en effectief te maken, moet PostNL zijn concurrenten tegen lage tarieven toegang geven tot zijn bezorgnetwerk. Concurrentie drukt de prijs op dienstenniveau en daardoor ook de prijs voor bezorging. Daarnaast wordt de postzegelprijs gereguleerd omdat de kans klein is dat op het consumentensegment op landelijke schaal concurrentie zal ontstaan. Ook de bezorgkwaliteit van PostNL wordt gereguleerd. In dit model geeft concurrentie namelijk geen prikkels om de bezorgkwaliteit te verbeteren. Concurrenten zijn juist afhankelijk van de bezorgdienst van PostNL. Een dienstenconcurrent met een substantieel marktaandeel kan een grotere rol oppakken dan alleen de prijs op het dienstenniveau drukken. Hij kan bijvoorbeeld kwaliteit controleren of concurrentie op segmenten aanjagen.

Het model '*concurrentie op en om segmenten*' beschrijft de situatie waarin PostNL op organische wijze concurrentie ondervindt op specifieke postsegmenten (zoals zwaardere ongesorteerde post, gesorteerde post, brievenbuspakketten, D+1 prioriteitsdienst of post met aanvullende diensten) terwijl bij andere segmenten concurrentie *om* het segment wordt georganiseerd door het segment aan te besteden. De prijs en kwaliteit op organisch concurrerende postsegmenten wordt door de overstapdreiging van afnemers gedisciplineerd. De UPD wordt in dit model gereduceerd tot lichte consumentenpost en de bezorgsnelheid wordt verlaagd. Deze verlaging van de bezorgsnelheid creëert meer ruimte voor concurrentie omdat toetreding makkelijker wordt met kleinere postvolumes (de noodzakelijke schaal om te kunnen toetreden wordt verlaagd door de lagere bezorgsnelheid: het is makkelijker om toe te treden als je daarvoor één of twee dagen moet bezorgen dan drie, vier of vijf dagen). De prijs en kwaliteit van de UPD wordt gereguleerd. Bij een verlieslatende UPD kan de UPD aanbesteed worden met als inzet een subsidie. Subsidie lokt toetreding uit terwijl de aanbesteding helpt om de subsidie te minimaliseren. Bij aanbesteedde segmenten kunnen eisen worden gesteld aan de prijs en/of de kwaliteit in het bestek. De winnaar is dan degene die de laagste subsidie vraagt (indien subsidie nodig blijkt). Een alternatieve mogelijkheid is om de winnaar te selecteren op basis van prijs en/of kwaliteit.

In het model '*interregionale concurrentie*' wordt PostNL opgekocht door de overheid en opgeknippt in drie of vier regionale bezorgingsnetwerken. Ieder bezorgnetwerk doet een landelijk aanbod waardoor op landelijke schaal concurrentie ontstaat, vooral voor grote zakelijke klanten die kunnen beslissen vanuit welke regio zij hun post versturen. Om deze concurrentie mogelijk te maken, worden de postbedrijven verplicht om tegen lage tarieven toegang te geven tot hun regionale bezorgnetwerk. Deze doorgifteprijs tussen de regio's wordt gereguleerd. De bedrijven moeten wel zelf collecteren en sorteren, en concurreren daarop. De postbedrijven worden periodiek aanbesteed, vooral als subsidie in bepaalde regio's nodig blijkt. De dienstenkaders en bijbehorende betrouwbaarheidsniveaus worden gereguleerd. Dit is nodig voor interoperabiliteit: postbedrijven moeten elkaars post kunnen verwerken en bezorgen

zonder kwaliteitsverlies of vertraging. Postbedrijven zijn namelijk afhankelijk van de bezorgkwaliteit en servicekader van hun landelijke concurrenten. Er is een nationale gereguleerde postzegelprijs voor niet-tijdkritische consumentenpost, omdat interregionale concurrentie minder lijkt te werken voor consumentenpost. Het volume is te klein voor meerdere partijen met eigen ophaalpunten. De prijs van andere postsoorten wordt gedisciplineerd door overstapdreiging van afnemers.

'Intra- en interregionale concurrentie (het Randstadmodel)' houdt in dat er in een dichtbevolkt gebied twee volwaardige postbedrijven actief zijn, en dat in de rest van het land één postbedrijf (PostNL) een bezorgnetwerk heeft. Beide bedrijven collecteren in het hele land. De concurrent van PostNL krijgt toegang tot bezorging door PostNL in het dunbevolkte gebied tegen een laag, gereguleerd tarief. Hierdoor kan de concurrent ook een landelijk aanbod doen zonder een eigen bezorgnetwerk in het dunbevolkte gebied. Er is dus netwerkconcurrentie tussen de postbedrijven in het dichtbevolkt gebied en concurrentie tussen de regio's voor grote zakelijke klanten, net als in het model *'Interregionale concurrentie'*. In het dichtbevolkte gebied disciplineert concurrentie de prijs en de kwaliteit. De UPD wordt beperkt tot het dunbevolkte gebied, met gereguleerde postzegelprijs en voorgeschreven bezorgsnelheden. Indien er subsidie nodig is om te bezorgen in het buitengebied, kan het buitengebied aanbesteed worden om de subsidie laag te houden. Het legen van brievenbussen in het dichtbevolkt gebied kan worden aanbesteed of wordt in de UPD opgenomen.

4.1.2 Beoordeling marktmodellen

E-Conomics beoordeelt de vijf marktordeningsopties op basis van hun theoretisch potentieel (borgen van betaalbaarheid, kwaliteit en investeringsprikkels) en praktische toepasbaarheid (complexiteit van implementatie, informatiebehoefte toezichthouder, regulatory capture, flexibiliteit en kans op voldoende toetreding). Elke optie kent zijn eigen voor- en nadelen en e-Conomics spreekt geen voorkeur uit. Het *'gereguleerd monopolie'* model biedt stabiliteit en benut schaalvoordelen optimaal. Tegelijkertijd kan er sprake zijn van *regulatory capture*: de monopolist kan beleidmakers via lobby beïnvloeden om regulering te verzwakken (denk aan lagere kwaliteitsnormen of verlichting van boetes) of zodanig in te vullen dat de positie van de monopolist wordt verstevigd. Verder zijn er zwakke investeringsprikkels onder een bindend rendementsplafond.⁴³ Marktmodellen met concurrentie kunnen in theorie de publieke belangen beter borgen. Maar is het onzeker in hoeverre concurrentie in de praktijk tot stand komt. Bij *'dienstenconcurrentie'* geeft toegangsregulering geen prikkels om in lagere bezorgkosten te investeren: er is nog steeds sprake van een monopolie op bezorging in dit model. Dit betekent ook dat het risico op *regulatory capture* (deels) aanwezig is. Het succes van dit model hangt af van het ontstaan van sterke dienstenconcurrenten die een regierol kunnen spelen. E-Conomics acht toetreding waarschijnlijk onder lage toegangstarieven: de huidige hoge toegangsprijzen en de 70/30-regeling hindert partijen zoals Business Post om als dienstenconcurrent door te pakken. Bij *'concurrentie op en om segmenten'* is het volgens e-Conomics onwaarschijnlijk dat er voldoende concurrentie zal ontstaan voor het zakelijke segment. Daarnaast kan marktbrede kwaliteitscontrole complex zijn. *'Interregionale concurrentie'* vergt een zware ingreep op de markt: PostNL wordt opgekocht en opgeknipt in drie á vier regionale bedrijven, die geveild moeten worden. Dit vergt een breed politieke draagvlak en het risico op overheidsfalen in het herstructureren van PostNL is reëel. Daarnaast moet de toegangsprijs tussen de bedrijven worden gereguleerd. Bij *'intra- en interregionale concurrentie'* is het onzeker of er een tweede concurrent toetreedt tot het dichtbevolkte gebied.

E-Conomics legt ook uit dat het nationaliseren van PostNL en het opsplitsen van PostNL naar twee landelijk concurrerende postbedrijven niet aan orde zijn. De drie redenen die een grondslag bieden voor nationaliseren zijn in de postmarkt niet relevant (niet contracteerbare publieke belangen, systeemrisico's

⁴³ E-Conomics veronderstelt dat PostNL voldoende marktmacht heeft om een gereguleerd maximum rendement te behalen. Of dit daadwerkelijk het geval is hangt ook af van de kwaliteitseisen die aan PostNL gesteld worden. Zie hierover ook de financiële analyse in hoofdstuk 5.

en efficiëntiewinst). Het ongedaan maken van de overname van Sandd is praktisch onmogelijk geworden vanwege de ver gevorderde integratie van de bedrijven. Dit leidt tot hoge ontvlechtingskosten.

4.1.3 Algemene maatregelen

Naast de vijf marktmodellen noemt e-Conomics ook een aantal algemene maatregelen, die bij elk marktmodel kunnen worden geïmplementeerd.

- Het UPD-gewicht kan worden beperkt tot brieven tot 100 gram om verstoringen door de btw-vrijstelling op UPD post te beperken. Voor zwaardere poststukken kunnen pakketbezorgers dan sneller een concurrerend aanbod doen.
- De UPD bezorgsnelheid kan worden verlaagd naar D+2 of D+3 om kosten te besparen (dit komt ook terug in paragraaf 5.3 tot en met 5.5) en om de kans op toetreding van concurrenten te vergroten.
- De prijs van niet-tijdkritische (D+2 of D+3) consumentenpost moet worden gereguleerd. Het is namelijk niet aannemelijk dat er concurrentie ontstaat voor consumentenpost en het is noodzakelijk om een duur fysiek collectienetwerk in stand te houden voor dit segment.
- De D+1 prioriteitsdienst kan worden aanbesteed als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) indien de markt tot te hoge prijzen en/of te lage kwaliteit leidt.
- De kwaliteit van de UPD moet worden gecontroleerd en gehandhaafd. Boetes kunnen een afschrikwekkende werking hebben, maar ze zijn in de praktijk minder geloofwaardig en effectief. Boetes worden vaak aangevochten bij de rechter en niet alle boetes worden daadwerkelijk geïnd. Het is wenselijk om een strafmechanisme te introduceren. Zo kan bij een gemiste bezorging van niet-tijdkritische post (D+2 of D+3) een verplichting worden opgelegd om die post alsnog als D+1 post te bezorgen. Als een andere dienstverlener de D+1 dienst uitvoert moet de vertraagde post verplicht worden doorgegeven aan die dienstverlener. Dit geeft prikkels om de kwaliteitsnorm te halen en vergoot het corrigerende vermogen onder D+2 of D+3 bezorging. Ook een progressief boetesysteem, met hogere boetes voor elke dag dat een poststuk te laat wordt bezorgd, kan de doorgifte aan een D+1 bezorger aanmoedigen. Ook kan worden gedacht aan een laagdrempelige mogelijkheid voor verzenders om schadevergoeding te eisen bij late bezorging via de toezichthouder. Dit zorgt ervoor dat een vergoeding bij de afnemers terecht komt, administratieve lasten worden beperkt (tussenkost van de rechter is niet nodig) en creëert transparantie over de kwaliteit van de dienst omdat er een hogere prikkel is om klachten in te dienen.
- De kwaliteit moet ook in concurrerende postsegmenten worden gemonitord. Partijen die lage kwaliteit leveren, kunnen publiekelijk genoemd worden (naming & shaming). Dit vergroot de prikkels om goede kwaliteit te leveren en verzacht het probleem van informatie-asymmetrie⁴⁴.
- Post- en pakketdiensten van PostNL kunnen worden gesplitst om kruissubsidiëring te voorkomen.

⁴⁴ Gebruikers kunnen de kwaliteit van de dienst niet (goed) waarnemen. Dit kan ervoor zorgen dat postvervoerders minder investeren in kwaliteitsverbetering en de kwaliteit laag blijft.

4.2 Reflecties ACM op de marktordeningsopties

De ACM herkent de risico's bij een gereguleerd monopolie die e-Conomics noemt. Regulatory capture kan ertoe leiden dat regulering PostNL minder effectief disciplineert: vanwege informatieachterstand en lobby kunnen beleidmakers worden beïnvloed om regulering te verzwakken of regulering op een voor de monopolist gunstige manier in te vullen. Concurrentie heeft dus belangrijke voordelen. Er is echter weinig organische toetreding (zonder subsidie of andere stimuleringsmaatregelen) te verwachten op de postmarkt. Alleen in zwaardere poststukken en een hoogwaardige D+1 prioriteitsdienst zal concurrentie voor PostNL kunnen ontstaan vanuit pakketbezorgers. Voor een deel van de homogene post (drukwerk) zijn folder- en krantennetwerken mogelijke alternatieven. Dit blijft vooralsnog beperkt; deze netwerken gaan geen volwaardig alternatief bieden voor het gehele postnetwerk van PostNL (zie ook hoofdstuk 3 en figuur 4). Het vereist dus stevige ingrepen om prijs en kwaliteit via concurrentie te disciplineren: toegangsregulering tegen lage tarieven (bijvoorbeeld kostengeoriënteerd), opknippen en veilen van delen van PostNL en/of subsidies om concurrentie te stimuleren.

Volgens de ACM ligt het voor de korte termijn voor de hand om PostNL te reguleren. Ten eerste, in vrijwel alle concurrentiemodellen die e-Conomics voorstelt blijft toegangsregulering nodig. Het is namelijk niet realistisch dat een andere partij een tweede landelijk dekkend netwerk opzet (naast dat van PostNL). Toegangsregulering vereist kwaliteitsregulering omdat de kwaliteit van iedere postaanbieder afhankelijk is van het netwerk van de toegangsgever. In het enige concurrentiemodel dat e-Conomics doordenkt waarin toegangsregulering geen rol speelt (*'concurrentie op en om segmenten'*), wordt concurrentie om segmenten aangejaagd met subsidies in aanbestedingen. Maar e-Conomics zelf schat de kans op toetreding laag in dat model: er is niet genoeg interesse van marktspelers naast PostNL om mee te doen met een veiling van de postmarkt (al dan niet in delen). Veiling zou dus tot hoge subsidies leiden. Aangezien kwaliteitsregulering altijd nodig is, ligt regulering van PostNL als marktordeningsprincipe voor de hand. Ten tweede, het is onzeker of er zonder regulering van PostNL genoeg concurrentie ontstaat om PostNL te disciplineren op prijs en kwaliteit. Ten derde, het stimuleren van concurrentie via toetreding betekent dat de marge op post verdeeld wordt tussen PostNL en toegangsneemers. Dat zet, mede vanwege dalende volumes, de winstmarge op post onder druk. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit die van PostNL gevraagd kan worden. Ten vierde vergen sommige marktmodellen verregaande maatregelen, zoals het opsplitsen en veilen van delen van PostNL, met een risico op overheidsfalen.

Hoewel op korte termijn regulering van PostNL noodzakelijk is, kan concurrentie op de brede bezorgmarkt op de langere termijn een belangrijke rol spelen in het borgen van publieke belangen. Daarom moet er ruimte blijven bestaan voor (meer) toetreding op de diverse deelmarkten. Op bepaalde segmenten is concurrentie op termijn wel te verwachten zonder verregaande stimuleringsmaatregelen. De ACM verwacht dat pakketbezorgers een concurrerend aanbod kunnen doen voor een D+1 prioriteitsdienst, brievenbuspakketjes, aangetekende post en op termijn ook voor zwaardere poststukken. Homogeen drukwerk (zoals tijdschriften) kunnen door foldernetwerken worden bezorgd. Concurrentie kan de prijs disciplineren op deze segmenten en de kwaliteit verhogen. Andere bezorgers kunnen organisch toetreden op deze segmenten maar het kan wenselijk zijn om toetreding verder te stimuleren door eventuele restricties weg te halen. Toegangsregulering kan ook een rol spelen in de totstandkoming van de brede bezorgmarkt. Huidige regionale spelers zouden op de lange termijn mogelijk een groter deel van de postvoorziening op zich kunnen nemen, en zo bijdragen aan de brede bezorgmarkt. Zonder toegangsregulering bestaat de risico dat deze spelers uit de markt verdwijnen en later niet meer terugkeren. Het gaat hier niet om kostengeoriënteerde toegangstarieven waarmee dienstenconcurrentie zou moeten worden aangewakkerd, maar om toegang tegen bijvoorbeeld retail-minus tarieven. Op die manier wordt aangesloten bij de retailprijzen van PostNL met een korting voor kosten die PostNL bespaart.

De ACM is het eens met e-Conomics dat de nationalisatie van PostNL niet per se voor de hand ligt. De belangrijkste reden achter nationalisatie zou het borgen van betrouwbaarheid kunnen zijn. Dit publiek belang is in principe wel contracteerbaar (waardoor nationalisatie niet nodig is) maar de huidige manier van kwaliteitsregulering blijkt onvoldoende om ervoor te zorgen dat PostNL de wettelijke kwaliteitsnorm haalt. Dit is nog geen voldoende reden om PostNL te nationaliseren. De ACM reikt in hoofdstuk 8 alternatieve mogelijkheden aan om kwaliteit te borgen. Indien deze mogelijkheden onvoldoende blijken om goede kwaliteit te borgen, dan zou de overheid de postdienst zelf ter hand kunnen nemen, als ultieme redmiddel. Maar ook in dat geval zijn er een aantal aandachtspunten bij nationalisatie. Ten eerste garandeert nationalisatie niet automatisch dat de kwaliteit verbetert. Het management van het postbedrijf moet kwaliteit expliciet als doelstelling krijgen om voldoende prikkels te hebben om kwaliteitsnormen te halen. Ten tweede is het ook niet evident dat de overheid het postbedrijf efficiënt kan besturen. Tot slot staat nationalisatie haaks op concurrentie op de brede bezorgmarkt op de lange termijn. Indien nationalisatie wordt overwogen, dan zou – gelet op concurrentie op de brede bezorgmarkt – de dienstverlening van het genationaliseerde postbedrijf beperkt kunnen worden tot bezorging van post van bijzonder publiek belang, met een klein volume.

5 Scenario's voor regulering bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid en hun financiële impact op PostNL

Uit de gebruikersonderzoeken komt naar voren dat de meeste postgebruikers (verzenders en ontvangers) bezorgbetrouwbaarheid het belangrijkste vinden. Er is draagvlak om de bezorgsnelheid voor de meeste postsoorten aan te passen. Met betrekking tot betaalbaarheid heerst een gemengd beeld en is het met name belangrijk dat verzenders een keuze hebben. Deze, en andere in hoofdstuk 2 beschreven gebruikersbehoeften, heeft de ACM vertaald naar vier scenario's die in dit hoofdstuk worden beschreven. Op verzoek van de ACM heeft PostNL een prognose gemaakt van de winstgevendheid van de scenario's, waarbij de onderliggende brondocumentatie die daaraan ten grondslag ligt, door EY is onderzocht.⁴⁵

Conclusie

Wanneer de financiële consequenties van de vier scenario's met elkaar worden vergeleken kan een onderscheid worden gemaakt tussen scenario 1 en 2 en scenario 3 en 4. In scenario 1 en 2 ontwikkelt de winst (nEBIT) zich van jaar op jaar over de gehele onderzoeksperiode (vijf jaar) negatief. In scenario 3 en 4 is een doorbreking van deze trend waarneembaar. Een versobering van de bezorgsnelheid via D+2 naar D+3 is een noodzakelijke richting om de grootste kostenbesparingen te realiseren. Een scenario met een betrouwbaarheid van 95% leidt weer tot hogere kosten en drukt de nEBIT waardoor de trend negatief wordt beïnvloed.

Zowel de kosten die samenhangen met het realiseren van een bezorgbetrouwbaarheid van 95% als de kosten die samenhangen met het in stand houden van D+2 bezorgsnelheid hebben onafhankelijk van elkaar een negatieve impact op de ontwikkeling van de nEBIT. Wel dient opgemerkt te worden dat de kostenraming voor de bezorgbetrouwbaarheid een grotere mate van onzekerheid kent in vergelijking met de kostenraming voor bezorgsnelheid.

De cijfers van PostNL hebben een hoge onzekerheidsmarge die zich in alle scenario's voordoet. Daarom kan niets over de absolute hoogte worden gezegd maar zijn de cijfers uitsluitend indicatief. De cijfers zijn wel geschikt om de trends van de scenario's ten opzichte van elkaar te vergelijken.

5.1 Inleiding bij de financiële uitwerking van de scenario's

De ACM heeft vier scenario's opgesteld voor mogelijke aanpassingen van de postdienst op basis van de uitkomsten van de gebruikersonderzoeken. PostNL heeft op verzoek van de ACM de scenario's doorgerekend. In de scenario's worden diverse normen gesteld (zoals bezorgbetrouwbaarheid en bezorgsnelheid) die logistieke ingrepen vereisen in de vorm van interventies of maatregelen. Een deel van de maatregelen die in de scenario's voorzien zijn had PostNL al uitgewerkt in het kader van het Strategisch Plan. Alle overige maatregelen zijn separaat door PostNL berekend. Deze maken derhalve geen onderdeel uit van het intern gehanteerde Strategisch Plan. Voor de berekeningen in het kader van dit onderzoek zijn de cijfers van PostNL bijgesteld naar de meest actuele inzichten, zijnde de budgetcijfers voor 2025.

De scenario's zijn uitgewerkt voor de jaren 2025 tot en met 2029 en de berekeningen beperken zich tot het postbedrijf, MailNL.⁴⁶ Zoals verderop in paragraaf 9.2.1 wordt toegelicht zijn ook de activiteiten die

⁴⁵ EY Strategy and Transactions is een handelsnaam van EY Adviseurs B.V. hierna aangeduid als EY. EY Adviseurs B.V. is een adviesorganisatie en geen accountantspraktijk. EY heeft geen accountantscontrole toegepast.

⁴⁶ Dat wil zeggen dat de financiële modelleringen in dit hoofdstuk over de kernactiviteiten van het postvervoer gaan (sorteercentra en depots, vrachtwagens en busjes, postbezorgers en fietstassen, etc.) alsmede over enkele

onder 'Mail in the Netherlands' vallen relevant voor de beoordeling van de *totale* winstgevendheid van het postbedrijf van PostNL.

Als startpunt van het onderzoek heeft de ACM de cijfers uit het Strategisch Plan eerst teruggerekend naar een *basecase* per jaar. Zo wordt duidelijk wat de financiële effecten zijn van individuele maatregelen die PostNL al had berekend. In de *basecase* worden de financiële ontwikkelingen van MailNL inzichtelijk gemaakt wanneer het huidige logistieke proces wordt voortgezet zonder maatregelen ten aanzien van de bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid die een wetswijziging vereisen. In de *basecase* is wel rekening gehouden met diverse optimalisaties (*light interventions*) in het logistieke proces die zonder wetswijziging kunnen worden doorgevoerd. Deze *light interventions* hebben een positieve invloed op nEBIT, maar leiden niet tot grote aanpassingen voor gebruikers.

Indien bij een scenario meerdere varianten worden uitgewerkt is het combineren van varianten niet per definitie mogelijk. Er kunnen bij een combinatie van varianten interactie-effecten ontstaan die niet zijn onderzocht. Dat wil zeggen dat de financiële effecten van de varianten bij een scenario niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld.

De ACM heeft EY verzocht onderzoek te doen naar de robuustheid van de in de scenario's gehanteerde brondata. In dit rapport worden op diverse plaatsen conclusies van EY geciteerd. Daar waar dit ondersteunend is bij de verdere context is dit met bronvermelding uit het onderzoeksrapport van EY overgenomen.⁴⁷

5.1.1 Bepalende factoren voor financiële ontwikkelingen

Het al dan niet aanpassen van het wettelijk kader van de postbezorging heeft, afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden, grotere financiële gevolgen. De omvang van deze gevolgen wordt grotendeels bepaald door drie factoren die op elkaar inwerken: (1) de gekozen bezorgbetrouwbaarheid, (2) de gekozen bezorgsnelheid en (3) structureel verloop van personeel over de tijd. Tegen deze achtergrond van structureel verloop (3) werkt een dynamiek door waarin de bezorgsnelheid (2) en de norm ten aanzien van de bezorgbetrouwbaarheid (1) beide personeelsinzet vergen die schaars is. Bij alle scenario's en varianten daarop is sprake van een bepaalde eis ten aanzien van bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid. Een combinatie van een hoge bezorgsnelheid en een hoge bezorgbetrouwbaarheid zorgt ervoor dat een additionele personeelsinzet vereist is. Bovendien geeft PostNL aan dat een hoge bezorgsnelheid in combinatie met een hoge bezorgbetrouwbaarheid er ook toe leidt dat niet alle optimalisaties (*light interventions*) die in de *basecase* zijn opgenomen kunnen worden behaald. Het afschalen in min of meerdere mate van de bezorgsnelheid en/of de bezorgbetrouwbaarheid zorgt voor een lagere benodigde inzet en daardoor voor lagere kosten.

De ACM heeft PostNL in de vorm van de scenario's verzocht om inzichtelijk te maken welke inspanningen nodig zijn om een gegeven bezorgbetrouwbaarheid te realiseren tegen een gegeven bezorgsnelheid (bijvoorbeeld 90% van de post binnen 48-uur (D+2) bezorgen), en wat de hiermee gepaard gaande kosten zijn. PostNL heeft in de uitwerking van de scenario's een onderscheid gemaakt tussen de eerdere en latere jaren van de onderzoeksperiode. Voor een gegeven combinatie van bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid op een gegeven moment in de onderzoeksperiode heeft PostNL oplossingsrichtingen voor het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid bepaald. De oplossingsrichtingen zien met name op het aantrekken en behouden van personeel en het flexibeler kunnen inzetten van personeel. Omdat deze oplossingsrichtingen geen onderdeel uitmaakten van het

nevenactiviteiten van het postbedrijf, zoals breng- en haal services en de resultaten van het bedrijfsonderdeel Prime Vision. Vastgoedexploitatie en data-oplossingen die verbonden zijn met het postbedrijf behoren niet tot MailNL. In het getoonde cijfermateriaal in dit hoofdstuk zijn ook kosten en opbrengsten voor buitenlandse post opgenomen. Deze zijn in alle scenario's gelijk, maar worden verder niet nader geanalyseerd.

⁴⁷ ACM heeft in dit rapport EY conclusies benoemd waar van aanvullende waarde. EY heeft hiervoor toestemming verleend.

Strategisch Plan heeft PostNL deze aanvullend, onder tijdsdruk, ontworpen. PostNL heeft daarvoor gewerkt met veronderstellingen waarvoor geen brondocumentatie beschikbaar was die EY kon betrekken in het onderzoek.

De extra maatregelen die PostNL voorziet verschillen per scenario. In sommige gevallen zijn geen extra maatregelen nodig. Om een bezorgbetrouwbaarheid van 95% te realiseren verwacht PostNL altijd extra maatregelen nodig te hebben, ongeacht wat de vereiste bezorgsnelheid is (D+1, D+2 of D+3).

Echter de uitwerking, kosten en effecten van deze maatregelen zijn omkleed met onzekerheden. In het door EY uitgevoerde onderzoek is hierover het volgende opgenomen: *‘Het aspect kwaliteit van de dienstverlening is bij PostNL geen standaardonderdeel van de prognoses van de strategische plannen (waaronder het SP24). Het is hierdoor onzeker welke kwaliteit wordt behaald binnen de verschillende servicekaders (D+1, D+2, D+3 en de combinaties) in de prognoses van PostNL en in de scenario’s.’*⁴⁸ Daarnaast geeft EY het volgende aan: *‘De onzekerheden omtrent de kwaliteitsmaatregelen zijn groot en hebben een hypothetisch karakter, waardoor het voor ons niet mogelijk is om een uitspraak te doen over de robuustheid van de gepresenteerde bedragen. Wel is duidelijk, dat de verhoging van de kwaliteit substantiële inspanningen en bedragen zal vergen.’*⁴⁹ Naast deze onzekerheden heeft PostNL eventuele omzettingen die voort kunnen komen uit een hogere bezorgbetrouwbaarheid niet gemodelleerd.

In een aantal scenario’s vindt prijsregulering in de vorm van een *safety cap* plaats op medische post, rouwpost en standaard consumentenpost. Ook deze effecten, die PostNL vanaf 2026 heeft gemodelleerd, zijn in de desbetreffende scenario’s opgenomen. In de scenario’s is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van PostNL om extra kosten, zoals kosten die samenhangen met een hogere bezorgbetrouwbaarheid, door te berekenen in de tarieven. In de huidige wetgeving heeft PostNL deze mogelijkheid wel.

5.1.2 Robuustheid van het cijfermateriaal

Totstandkoming cijfermateriaal

Het cijfermateriaal bij de scenario’s is door PostNL vervaardigd en EY heeft de robuustheid van de in de scenario’s gehanteerde brondocumentatie onderzocht. Het startpunt van de berekeningen zijn de cijfers uit het Strategisch Plan 2024. Dit startpunt geldt daarbij als een gegeven en is niet zelfstandig onderzocht. Het cijfermateriaal behelst toekomstgerichte informatie en is, met name daar waar deze informatie geen onderdeel uitmaakt van het Strategisch Plan van PostNL, onder tijdsdruk tot stand gekomen. Dit kan de nauwkeurigheid en accuraatheid van de cijfers beïnvloeden hebben.

In het cijfermateriaal wordt gebruik gemaakt van schattingen over kostenverloop, het tempo waarin de kostenbesparingen zich kunnen voordoen en externe marktontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de generieke krimp van de postmarkt. Deze schattingen zijn deels gebaseerd op ervaringscijfers uit het verleden, deels op externe bronnen zoals bijvoorbeeld het CBS en deels op inschattingen van het management van PostNL. EY merkt hier het volgende over op: *“Voor toekomstgerichte informatie is in belangrijke mate gebruik gemaakt van de jarenlange ervaringen en inschattingen van Management en logistieke experts (‘expert judgements’) en in minder mate van (markt)studies van derden, pilots of simulaties.”*⁵⁰

Onzekerheden en risico’s PostNL

Zoals hierboven benoemd gaan de scenario’s en de berekeningen over (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen. Dit betekent dat de maatregelen en interventies onzekerheden bevatten. PostNL heeft bij het doorrekenen van de scenario’s risicoafslagen opgenomen om de onzekerheden in haar optiek zoveel als mogelijk te mitigeren. EY meldt hierover het volgende: *“Deze risico afslag is volledig*

⁴⁸ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 12.

⁴⁹ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 7.

⁵⁰ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 101.

gebaseerd op management ervaring ('expert judgement'). De risico afslag is opgenomen met het uitgangspunt dat een beoogde besparing in de praktijk minder gunstig kan uitpakken dan initieel verwacht, als gevolg van onvoorziene kosten en neveneffecten, volumeveranderingen, etc. Bij de interventies die later in de tijd plaatsvinden, is met een hogere risico afslag gewerkt."⁵¹ Hierbij zijn echter geen inschattingen gemaakt van het bereik van de onzekerheden (in termen van een maximum of minimum). Bovendien is niet duidelijk gemaakt wat het financiële effect zou zijn als een aantal of alle onzekerheden zich tegelijkertijd voordoen.

In de ontwikkeling van de basecase wordt de negatieve trend, voornamelijk veroorzaakt door dalende postvolumes en stijgende kosten, deels gemitigeerd door een serie doorlopende efficiëntieverbeteringen (*light interventions*). De opbrengsten van de *light interventions* zijn het hoogst in de scenario's waarbij de laagste eisen gelden ten aanzien van bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid (D+3 en 90%). Het effect van deze besparingen loopt gedurende de onderzoeksperiode op, maar is omkleed met onzekerheden. In alle andere scenario's is de besparing lager omdat er afslagen plaatsvinden. EY constateert twee gevoeligheden ten aanzien van deze *light interventions*. Dit betreft ten eerste het feit dat voor vrijwel ieder jaar in de onderzoeksperiode nieuwe besparingen zijn opgenomen in de financiële doorrekening, maar dat de specifieke maatregelen niet zijn geïdentificeerd. Dat maakt dat de *light interventions* met name taakstellende doelstellingen zouden zijn, waarvan de daadwerkelijke realisatie onzeker kan zijn. Ten tweede heeft PostNL bij de berekening van de effecten van de *light interventions* in alle scenario's aangenomen dat besparingen jaar-op-jaar in stand blijven. Het valt echter niet uit te sluiten dat het effect van eerder gerealiseerde besparingen over de tijd afneemt, door bijvoorbeeld samenloop met andere besparingsmaatregelen. Deze gevoeligheden hebben geen effect op de onderlinge vergelijkbaarheid van de scenario's.⁵²

5.1.3 Mogelijkheden tot conclusies op basis van het cijfermateriaal

Financiële ontwikkeling over jaren van de onderzoeksperiode per scenario

De nEBIT is richtinggevend voor de financiële ontwikkeling van het postbedrijf van jaar op jaar voor een specifiek scenario en van de scenario's ten opzichte van elkaar. Mede door de beperkte robuustheid van het cijfermateriaal kan geen conclusie worden verbonden aan de absolute hoogte van de nEBIT.

De hoogte van de nEBIT in de scenario's is sterk afhankelijk van het gekozen servicekader (zoals bijvoorbeeld bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid) en de daarop volgende interventies. Omdat dit gaat over toekomstvoorspellingen van mogelijk ingrijpende aanpassingen van het hoofdproces, die verder in de tijd plaatsvinden, is er sprake van een hoge onzekerheidsmarge. EY signaleert dat veel toekomstgerichte informatie is gebaseerd op inschattingen van het management.⁵³ Met name de kosten van maatregelen om de bezorgbetrouwbaarheid te verhogen hebben een hoge mate van onzekerheid: PostNL heeft een indicatieve schatting gemaakt van de in haar optiek, minimale kosten die nodig zijn om de kwaliteit te verhogen. Deze schattingen zijn echter omgeven door veel onzekerheden, waardoor de voorgestelde kwaliteitsmaatregelen een hypothetisch karakter hebben.⁵⁴

Financiële compensatie

*"Het door PostNL opgestelde model ten behoeve van het doorrekenen van de door ACM gevraagde scenario's is niet bedoeld en niet geschikt om een financiële compensatie te berekenen."*⁵⁵ PostNL erkent dit. Indien PostNL een verzoek aan het Ministerie van EZ doet voor een financiële compensatie voor een verlieslatende operatie van de postbezorging, dan wel het niet behalen van een winsteis, moet PostNL daarvoor een adequate onderbouwing maken.

⁵¹ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 33.

⁵² Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 23.

⁵³ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 101.

⁵⁴ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 18.

⁵⁵ Ontleend aan Project Mail onderzoeksrapport EY d.d. 6 maart 2025 pagina 7.

5.2 Scenario 1 – huidige UPD D+1, zakelijk vrij

Dit is het scenario waarbij PostNL overgaat op een bezorgsnelheid van D+2 in 2025 voor de zakelijke post en de consumentenpost op een bezorgsnelheid van D+1 blijft. Dit komt overeen met de huidige situatie. De huidige UPD-regelgeving blijft bestaan en ziet toe op de bezorgsnelheid (D+1), het aantal bezorg- en haaldagen en de bezorgbetrouwbaarheid. In onderstaande tabel is te zien welke post tegen welke voorwaarden wordt bezorgd. Voor consumentenpost geldt de wettelijke eis dat die ten minste vijf dagen per week moet worden opgehaald en bezorgd en dat 95% binnen één bezorgdag moet aankomen. De realiteit is dat PostNL deze bezorgbetrouwbaarheid van ten minste 95% sinds 2019 niet meer realiseert.⁵⁶ Het vertrekpunt van scenario 1 is de huidige realisatie, daarom is in de tabel 85-90% bezorgbetrouwbaarheid opgenomen. Ook de norm om overal in Nederland ten minste vijf dagen in de week consumentenpost te bezorgen, wordt niet overal meer gehaald aldus PostNL. Daarbij bestaan grote lokale/regionale verschillen. In scenario 1 wordt er wel vanuit gegaan dat consumentenpost vijf dagen per week wordt bezorgd.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Bezorgsnelheid consumentenpost (incl. braillepost)	D+1	D+2 vanaf 2026	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid consumentenpost (incl. braillepost)	85-90% huidige realisatie	95%	95%	90%
Bezorgsnelheid zakelijke post	D+2	D+2	D+2 D+3 vanaf 2028	D+2 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid zakelijke post	Geen eis	95%	95%	Geen eis
Aantal bezorgdagen per adres per week	5	3 vanaf 2026	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028
Bezorgsnelheid speciale post (medische en rouwpost)	D+1	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid speciale post (medische en rouwpost)	95%	95%	95%	95%
Safety cap om prijs medische en rouwpost te beschermen	Nee	Ja	Ja	Nee
Aantal bezorgdagen speciale post	6	6	6	6
Bezorgsnelheid prioriteitspost	N.v.t.	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid prioriteitspost	N.v.t.	95%	95%	95%
Aantal bezorgdagen prioriteitspost	N.v.t.	Minimaal 5	Minimaal 5	Minimaal 5

Tabel 8 – Overzicht van bezorgsnelheid, betrouwbaarheid en/of prijs per postsoort in scenario 1

5.2.1 Reguleren op kwaliteit (bezorgsnelheid D+1 en bezorgbetrouwbaarheid 95%)

De huidige wettelijke eisen blijven gelden, er komen geen eisen bij in dit scenario. In de huidige regelgeving is gewone consumentenpost (post die via de oranje brievenbus wordt verstuurd) gereguleerd op kwaliteit. Ten minste 95% van deze post moet de volgende bezorgdag (D+1) worden bezorgd, ten minste vijf dagen in de week (vijfdaagse bezorgnorm). Voor medische en rouwpost geldt in

⁵⁶ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1; PostNL, Jaarverslag 2024, p. 32, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2024>.

de huidige regelgeving daarnaast een zesdaagse bezorgnorm en eveneens een bezorgbetrouwbaarheid van 95%. Ook voor deze postsoorten zien we de gerealiseerde betrouwbaarheid dalen.

Voor post waarbij de uitreikwaliteit van het poststuk bijzondere aandacht verdient – denk aan de handtekening voor ontvangst bij aangetekende brieven – geldt dat hiervoor in de huidige regelgeving geen kwaliteitsnorm is geconcretiseerd. Mogelijkheden om regels aan aangetekende post te stellen worden besproken in paragraaf 8.2.4. In de berekeningen van het financiële effect van de scenario's is hier geen rekening mee gehouden.

Zakelijke post wordt in de huidige regelgeving niet gereguleerd op kwaliteit. Deze post wordt momenteel via het zogenoemde 'XY-model' bezorgd. PostNL werkt voor de bezorging van de zakelijke post namelijk met drie daldagen en twee piekdagen per week, waarin alle wijken voorzien zijn van een 'X' of 'Y' label. In de X-wijken zijn de piekdagen op dinsdag en donderdag en de daldagen op woensdag, vrijdag en zaterdag. In de Y-wijken zijn de piekdagen op woensdag en vrijdag en de daldagen op dinsdag, donderdag en zaterdag. Op de piekdagen worden alle typen post bezorgd, op de daldagen alleen de D+1 post en de brievenbuspakjes. Op zaterdag wordt nog een beperkt volume consumentenpost en zakelijke D+2 post bezorgd.

Zakelijke post naar D+2 met ingang van 2025

Per 1 januari 2025 geldt voor zakelijke partijenpost – gefaseerd – een D+2 bezorgsnelheid. De zakelijke markt heeft sindsdien in feite nog wel de mogelijkheid om post via het brievenbusnetwerk te verzenden als consumentenpost, waarvoor nog steeds een bezorgsnelheid van D+1 geldt. Het zal voor grootzakelijke klanten operationeel niet aantrekkelijk zijn om zelf hun grote postvolumes dagelijks te deponeren in verschillende brievenbussen in de regio. Daarom zal voor de zakelijke markt de optie worden aangeboden om post met een D+1 bezorgsnelheid via de business balies op de sorteercentra te versturen, tegen de fors hogere reguliere enkelstukstarieven die gelden voor de consumentenpost. Ook worden brievenbussen per februari 2025 door PostNL eerder op de dag gelegeerd, waardoor efficiënter kan worden gecollecteerd.

Variant 1A: bezorgbetrouwbaarheid 95%

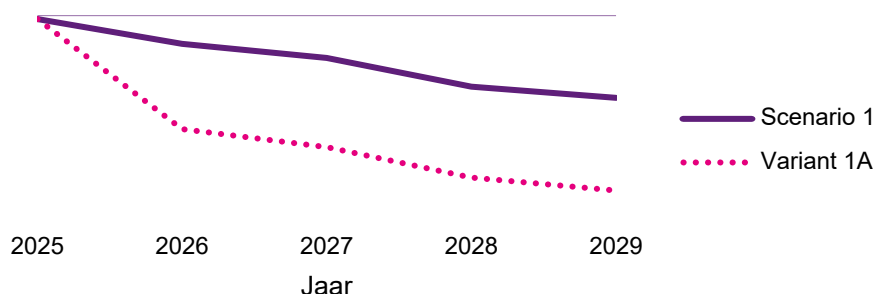
De afgelopen jaren is gebleken dat PostNL voor de UPD-post geen bezorgbetrouwbaarheid van ten minste 95% heeft gerealiseerd.⁵⁷ Als variatie binnen dit scenario heeft de ACM PostNL gevraagd te onderzoeken wat de consequenties zouden zijn op de financiële situatie van PostNL indien deze minimale bezorgbetrouwbaarheid van 95% de aankomende jaren wel wordt gerealiseerd. Deze variatie vereist immers hogere investeringen van PostNL dan in de huidige situatie.

5.2.2 Financiële consequenties

Onderstaande grafiek laat zien hoe scenario 1 en variant 1A zich ontwikkelen in de toekomstige jaren ten opzichte van een nEBIT van 0 (horizontale stippellijn). De financiële ontwikkeling is bedrijfsvertrouwelijk. Daarom zijn geen bedragen vermeld op de verticale as.

⁵⁷ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1; PostNL, Jaarverslag 2024, p. 32, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2024>.

nEBIT ontwikkeling scenario 1 & variant 1A



Figuur 5 – Schets van de nEBIT ontwikkeling in scenario 1 en variant 1A

Scenario 1: maatregel D+2 zakelijke post

De verlaging van de bezorgsnelheid naar D+2 voor zakelijke post levert in de jaren van de onderzoeksperiode een besparing op ten opzichte van de *basecase* die in paragraaf 5.1 is toegelicht. Deze besparing is een saldo van kostenverlagingen, gecombineerd met een verlaging van de omzet als gevolg van een veranderende samenstelling (prijzen en volumes). De besparing vloeit met name voort uit het feit dat de bezorging van zakelijke poststukken van daldagen naar piekdagen kan worden verschoven, de besparing bij de dalloop is groter dan de extra tijd van de piekloop.

Het uitsluitend verlagen van de bezorgsnelheid voor zakelijke post naar D+2 leidt tot een hogere complexiteit van het bezorgnetwerk. Doordat de consumentenpost wel een servicekader D+1 behoudt, bestaan er twee afzonderlijke servicekaders naast elkaar. Door het handhaven van D+1 voor de consumentenpost zal er vijf dagen per week bezorgd worden. Dit betekent dat er nog steeds 's nachts gesorteerd wordt en er ook bezorging plaatsvindt op zaterdag. Een verdere verlaging van de bezorgsnelheid voor zakelijke klanten leidt daarom niet tot een vermindering van het aantal bezorgdagen. Een verdere kostenbesparing is, door de verschillende bezorgsnelheden, niet meer mogelijk. Hierdoor is het voor PostNL bijvoorbeeld niet aantrekkelijk om over te gaan op een verdere verlaging (naar D+3) van de bezorgsnelheid voor zakelijke klanten.

Variant 1A: bezorgbetrouwbaarheid 95%

Om een bezorgbetrouwbaarheid van 95% te kunnen realiseren zal meer personeel aangetrokken moeten worden. PostNL heeft voor alle scenario's oplossingsrichtingen uitgewerkt om dat mogelijk te maken. Om een betrouwbaarheid van 95% te behalen bij een D+1 bezorgsnelheid voorziet PostNL dat meerdere ingrijpende maatregelen nodig zijn.

5.3 Scenario 2 – Standaardpost D+2, ook zakelijk gereguleerd

Dit scenario komt voort uit de resultaten van de in opdracht van de ACM uitgevoerde behoeftenonderzoeken onder consumenten en midden- en kleinzakelijke gebruikers. In aanvulling daarop zijn door de ACM gesprekken gevoerd met diverse andere stakeholders in de postmarkt.

In dit scenario worden de prijzen van speciale post (medische en rouwpost) beheerst met een zogenoemde safety cap. Consumenten- en zakelijke post worden daarbij alleen beschermd op kwaliteit

(zowel bezorgsnelheid als bezorgbetrouwbaarheid). In het scenario is voor bepaalde postsoorten ook een prioriteitsdienst beschikbaar die binnen een bezorgdag wordt geleverd. Deze prioriteitsdienst is ook beschermd op kwaliteit. Samengevat ziet dit er in de basis als volgt uit:

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Bezorgsnelheid consumentenpost (incl. braillepost)	D+1	D+2 vanaf 2026	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid consumentenpost (incl. braillepost)	85-90% huidige realisatie	95%	95%	90%
Bezorgsnelheid zakelijke post	D+2	D+2	D+2 D+3 vanaf 2028	D+2 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid zakelijke post	Geen eis	95%	95%	Geen eis
Aantal bezorgdagen per adres per week	5	3 vanaf 2026	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028
Bezorgsnelheid speciale post (medische en rouwpost)	D+1	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid speciale post (medische en rouwpost)	95%	95%	95%	95%
Safety cap om prijs medische en rouwpost te beschermen	Nee	Ja	Ja	Nee
Aantal bezorgdagen speciale post	6	6	6	6
Bezorgsnelheid prioriteitspost	N.v.t.	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid prioriteitspost	N.v.t.	95%	95%	95%
Aantal bezorgdagen prioriteitspost	N.v.t.	Minimaal 5	Minimaal 5	Minimaal 5

Tabel 9 – Overzicht van bezorgsnelheid, betrouwbaarheid en/of prijs per postsoort in scenario 2

5.3.1 Reguleren op kwaliteit (bezorgsnelheden D+1 & D+2 en bezorgbetrouwbaarheid 95%)

Zoals in tabel 9 is aangegeven, zal binnen dit scenario alle consumenten- en zakelijke post (nationale enkelstuks en partijenpost) beschermd worden op kwaliteit. De standaard bezorgsnelheid wordt D+2 in 2026. Daarbij zal een verplicht prioriteitsproduct (D+1) bestaan, welke op de volgende bezorgdag moet worden bezorgd. De collectie hiervan vindt plaats via een servicepunt en niet meer via het brievenbusnetwerk. De bezorging van het prioriteitsproduct wordt gedaan via het pakketnetwerk. Het jaarverslag van PostNL meldt voor 2023 en 2024 dat de bezorgbetrouwbaarheid van het pakketnetwerk uitkwam op 97%.⁵⁸ Daarom kan 95% als norm gelden voor die producten die middels het pakketnetwerk worden bezorgd. Met kwaliteit wordt in dit scenario bedoeld dat zowel de D+1 prioriteitspost als de D+2 post (bezorgsnelheid) in 95% van de gevallen op de afgesproken dag moet worden bezorgd (bezorgbetrouwbaarheid). Indien PostNL andere diensten aanbiedt met andere bezorgsnelheden, zoals de huidige zakelijke servicekaders Vast en Flex, dan gelden hiervoor dezelfde eisen voor de bezorgbetrouwbaarheid als voor de verplichte bezorgsnelheden D+1 en D+2. Belangrijk hier is ook het aantal bezorgdagen. Momenteel moet PostNL ten minste vijf dagen per week post op alle adressen in Nederland bezorgen. PostNL is voornemens om voor alle D+2 post met een logistiek model te werken waarbij bezorgers op drie dagen (dinsdag, donderdag en zaterdag) in de ene wijk lopen, en op drie dagen (woensdag, vrijdag en zaterdag) in de andere wijk (aansluitend op het huidige XY-model voor de

⁵⁸ PostNL, Jaarverslag 2024, p. 32, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2024>.

zakelijke markt). In dit model worden alleen de D+1 prioriteitspost en de brievenbuspakjes nog vijf dagen per week bezorgd, de overige post wordt drie dagen per week bezorgd.

Als onderdeel van dit scenario wordt de D+1 prioriteitspost en de brievenbuspakjes (die nu via het postnetwerk gaan) via het pakketnetwerk bezorgd wanneer de overstap naar D+2 in 2026 plaatsvindt. In dit scenario geldt daarnaast voor de speciale postsoorten (i.e. rouw en medische post) dat er altijd op de volgende bezorgdag moet worden bezorgd met een bezorgbetrouwbaarheid van 95%. Deze speciale post moet tenminste zes dagen per week worden gecollecteerd en bezorgd van maandag tot en met zaterdag.

Voor brievenbuspakjes geldt de regulering op kwaliteit niet, voornamelijk omdat deze postsoort ook met andere – vaak landelijke – netwerken kan (en wordt) bezorgd. Vanwege die concurrentie zijn er voldoende prikkels om de kwaliteit te waarborgen.

Variant 2A: bezorgbetrouwbaarheid 90%

Een variatie op dit scenario met betrekking tot het reguleren van kwaliteit ziet op de bezorgbetrouwbaarheid van 95%. De ACM ziet dat bezorgbetrouwbaarheid erg belangrijk wordt gevonden, maar potentieel is een lagere bezorgbetrouwbaarheid van 90% in combinatie met substantiële kostenbesparingen ook een mogelijkheid. De ACM heeft PostNL verzocht om deze variatie ook door te rekenen voor dit scenario.

5.3.2 Reguleren op prijs (tariefregulering)

Safety caps

In dit scenario vervalt de tariefmand. De wetgever kan voor specifieke postsoorten – als daarvoor vanuit betaalbaarheidsoverwegingen voor bijvoorbeeld financieel kwetsbare huishoudens aanleiding bestaat – besluiten om maximumtariefregulering in de vorm van safety caps in te stellen. Deze safety caps kunnen bijvoorbeeld worden bepaald voor de speciale postsoorten (medische en rouwpost) en de gewone consumentenpost (algemene postzegelprijs). In scenario 2 is de ACM uitgegaan van een safety cap (huidige prijs + CPI) op de speciale postsoorten en geen safety cap op de gewone consumentenpost.

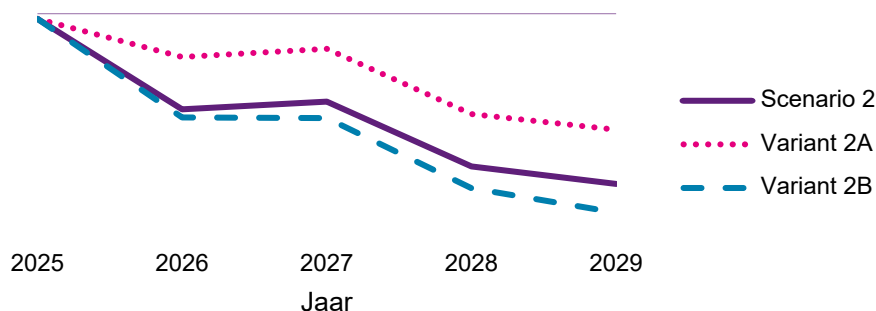
Variant 2B: safety cap op postzegelprijs

In de basis geldt in dit scenario geen individuele safety cap op de gewone consumentenpost (algemene postzegelprijs). Voor het geval de wetgever toch aanleiding ziet voor extra beheersing van de algemene postzegelprijs, heeft de ACM PostNL verzocht om als variatie binnen dit scenario de effecten door te rekenen indien wel sprake is van een safety cap (huidige prijs + CPI) op de gewone consumentenpost.

5.3.3 Financiële consequenties

Onderstaande grafiek laat zien hoe scenario 2 en de varianten 2A en 2B zich ontwikkelen in de toekomstige jaren ten opzichte van een nEBIT van 0 (horizontale stippellijn). De financiële ontwikkeling is bedrijfsvertrouwelijk. Daarom zijn geen bedragen vermeld op de verticale as.

nEBIT ontwikkeling scenario 2 & varianten



Figuur 6 – Schets van de nEBIT ontwikkeling in scenario 2, variant 2A en variant 2B

Maatregel D+2 zakelijk en consumenten

De verlaging van de bezorgsnelheid naar D+2 voor zakelijke- en consumentenpost levert een besparing op ten opzichte van de *basecase* die in paragraaf 5.1 is toegelicht. De besparingen komen met name voort uit de vermindering van de looptijd van de postbezorger op daldagen. De D+1 prioriteitspost zal vanaf 2026 via het pakketnetwerk worden bezorgd tegen een aanzienlijk hoger tarief. Ook zal vanaf dat moment het grootste deel van de brievenbuspakjes (die nu via het postnetwerk gaan) via het pakketnetwerk worden bezorgd. Hoewel hiervoor kosten worden toegerekend aan het postbedrijf, levert dit per saldo besparingen op.⁵⁹

Bezorgbetrouwbaarheid 95%

Daartegenover staat dat er extra kosten worden gemaakt om een bezorgbetrouwbaarheid van 95% te kunnen realiseren op zowel zakelijke- als consumentenpost. PostNL verwacht aanvullende maatregelen te moeten nemen om 95% betrouwbaarheid te realiseren. Over de loop van de onderzoeksperiode zijn meer maatregelen nodig die intensiever en kostbaarder zijn.

Safety cap rouw- en medische post

De regulering op de prijs van speciale postsoorten door middel van een safety cap resulteert in een vermindering van inkomsten.

Variant 2A: bezorgbetrouwbaarheid 90%

Wanneer de bezorgbetrouwbaarheid voor zakelijke- en consumentenpost wordt verlaagd naar 90% hoeven er minder extra maatregelen te worden doorgevoerd die gericht zijn op het aantrekken en behouden van personeel.

Variant 2B: safety cap op postzegelprijs

De tarieven voor consumentenpost kunnen door de safety cap niet verder stijgen dan de CPI, ook wanneer de kosten voor bezorging harder stijgen dan de CPI. De beperking van de prijsstijgingen betekenen ten opzichte van scenario 2 een verdere verslechtering van het nEBIT. Overigens wordt er in dit scenario vanuit gegaan dat het volume niet toeneemt bij de invoering van een safety cap.

⁵⁹ Hoewel bij de overdracht van brievenbuspakjes en prioriteitsproduct naar het pakketnetwerk op zichzelf een besparing wordt gerealiseerd, wordt de grootste besparing pas behaald bij implementatie van een D+3 bezorgsnelheid.

5.4 Scenario 3 – Standaardpost via D+2 naar D+3, ook zakelijk gereguleerd

In scenario 3 worden dezelfde postsoorten beschermd als in scenario 2, met uiteindelijk een verplichte bezorgsnelheid van D+3 in plaats van D+2 vanaf 2028. Voor D+3 op zichzelf lijkt op dit moment nog geen draagvlak te bestaan bij consumenten en zakelijke gebruikers.

In dit scenario worden de prijzen van speciale post (medische en rouwpost) extra beheerst met een zogenoemde safety cap. Consumenten- en zakelijke post worden daarbij alleen beschermd op kwaliteit (zowel bezorgsnelheid als bezorgbetrouwbaarheid). In het scenario is voor bepaalde postsoorten ook een prioriteitsdienst beschikbaar die binnen een bezorgdag wordt geleverd. Deze prioriteitsdienst is ook beschermd op kwaliteit. Samengevat ziet dit er in de basis als volgt uit:

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Bezorgsnelheid consumentenpost (incl. braillepost)	D+1	D+2 vanaf 2026	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid consumentenpost (incl. braillepost)	85-90% huidige realisatie	95%	95%	90%
Bezorgsnelheid zakelijke post	D+2	D+2	D+2 D+3 vanaf 2028	D+2 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid zakelijke post	Geen eis	95%	95%	Geen eis
Aantal bezorgdagen per adres per week	5	3 vanaf 2026	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028
Bezorgsnelheid speciale post (medische en rouwpost)	D+1	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid speciale post (medische en rouwpost)	95%	95%	95%	95%
Safety cap om prijs medische en rouwpost te beschermen	Nee	Ja	Ja	Nee
Aantal bezorgdagen speciale post	6	6	6	6
Bezorgsnelheid prioriteitspost	N.v.t.	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid prioriteitspost	N.v.t.	95%	95%	95%
Aantal bezorgdagen prioriteitspost	N.v.t.	Minimaal 5	Minimaal 5	Minimaal 5

Tabel 10 – Overzicht van bezorgsnelheid, betrouwbaarheid en/of prijs per postsoort in scenario 3

5.4.1 Reguleren op kwaliteit (bezorgsnelheden D+1 & D+3 en bezorgbetrouwbaarheid 95%)

Alle voorwaarden met betrekking tot kwaliteit zoals deze zijn geschetst in paragraaf 5.2.1 zijn ook van toepassing in scenario 3, waarbij de bezorgsnelheid in eerste instantie ook D+2 zal zijn. Na circa drie jaar zal de standaard bezorgsnelheid in 2028 op D+3 overgaan. Deze fasering vindt plaats om gewenning en draagvlak bij consumenten en zakelijke gebruikers te creëren voor een lagere standaard bezorgsnelheid. Ook geeft deze fasering PostNL de tijd zich voor te bereiden op de benodigde logistieke en operationele aanpassingen.

De D+1 prioriteitspost zal vanaf 2026 via het pakketnetwerk worden bezorgd. De collectie van de prioriteitspost zal niet meer plaatsvinden via het brievenbusnetwerk maar via een servicepunt. Ook zal

het brievenbuspakje, dat nu via het postnetwerk gaat, vanaf dat moment via het pakketnetwerk worden bezorgd. Wanneer de standaard bezorgsnelheid D+3 wordt, zal de zaterdagbezorging (via het postnetwerk) op enig moment komen te vervallen. Dit impliceert dat postbezorgers op nog maar twee dagen per week hoeven te lopen en PostNL daarmee tijd en geld kan besparen. Ook heeft dit tot gevolg dat postbezorgers eerder op dag kunnen starten met bezorgen (nu is dat vanaf 11:00 uur),⁶⁰ onder andere doordat er in de nacht steeds minder postsortering hoeft plaats te vinden.

Variant 3A: bezorgbetrouwbaarheid 90%

Dit scenario gaat uit van een gereguleerde bezorgbetrouwbaarheid van 95%. De ACM ziet dat bezorgbetrouwbaarheid erg belangrijk wordt gevonden. Potentieel is een lagere bezorgbetrouwbaarheid van 90% in combinatie met substantiële kostenbesparingen ook een reële mogelijkheid. Deze variatie wordt in dit scenario daarom ook weergegeven.

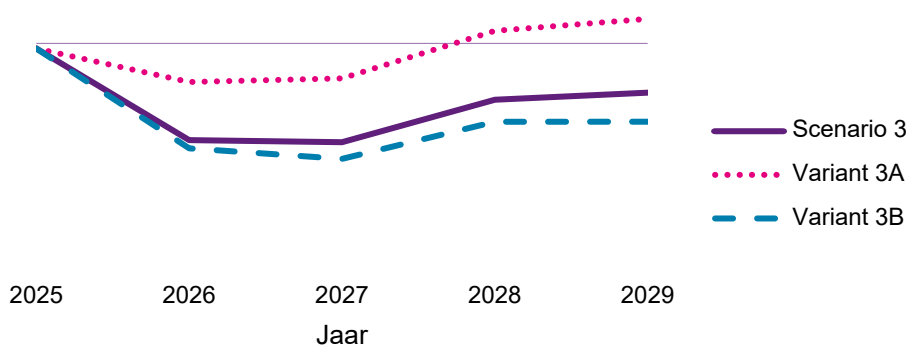
5.4.2 Reguleren op prijs (tariefregulering)

In scenario 3 zal dit op dezelfde manier als in scenario 2 worden geregeld (zie paragraaf 5.3.2). In dit scenario vervalt de tariefmand.

5.4.3 Financiële consequenties

Onderstaande grafiek laat zien hoe scenario 3 en de varianten 3A en 3B zich ontwikkelen in de toekomstige jaren ten opzichte van een nEBIT van 0 (horizontale stippellijn). De financiële ontwikkeling is bedrijfsvertrouwelijk. Daarom zijn geen bedragen vermeld op de verticale as.

nEBIT ontwikkeling scenario 3 & varianten



Figuur 7 – Schets van de nEBIT ontwikkeling in scenario 3, variant 3A en variant 3B

Maatregel D+3 zakelijk en consumenten

De verlaging van de bezorgsnelheid naar D+3 voor zakelijke- en consumentenpost levert een besparing op ten opzichte van de *basecase* die in paragraaf 5.1 is toegelicht. In de eerste jaren van de onderzoeksperiode komen de besparingen met name voort uit de vermindering van de looptijd van de postbezorger op daldagen wanneer de bezorgsnelheid overgaat naar een D+2 servicekader voor zowel zakelijke- als consumentenpost. Bij een bezorgsnelheid van D+3 voor zowel zakelijke- als consumentenpost, die in dit scenario vanaf 2028 geldt, kan een grotere operationele omslag worden gemaakt. Hierdoor kan ook het afschalen van de operationele processen in het postnetwerk

⁶⁰ PostNL, Hoe laat komt de postbezorger langs?, beschikbaar via: <https://www.postnl.nl/klantenservice/algemene-bezorgdagen-tijden/hoe-laait-komt-bezorger-langs/>

plaatsvinden. Dit levert onder andere besparingen op in het logistieke proces, zoals dat het sorteerproces volledig overdag kan plaatsvinden en processen kunnen worden gecentraliseerd. Daarbij kunnen er ook besparingen gerealiseerd worden op de overheadkosten. In dit scenario wordt vanaf 2026 de bezorging van het brievenbuspakje (dat nu via het postnetwerk gaat) en het prioriteitsproduct inclusief speciale postsoorten overgedragen aan het pakkettennetwerk. Als de bezorgsnelheid vanaf 2028 naar D+3 gaat, kan de zaterdag als bezorgdag vervallen.

Bezorgbetrouwbaarheid 95%

Om een bezorgbetrouwbaarheid van 95% te kunnen realiseren op zowel zakelijke als consumentenpost zijn extra maatregelen nodig. Het uiteindelijk verlagen van de bezorgsnelheid naar D+3 betekent wel dat wordt toegewerkt naar een minder complex servicekader dat minder personele inzet vergt waardoor de intensievere maatregelen die in scenario 1A en 2 zijn voorzien, hier niet nodig zijn.

Safety cap rouw- en medische post

De regulering van de prijs van speciale postsoorten middels een safety cap resulteert in misgelopen inkomsten.

Variant 3A: bezorgbetrouwbaarheid van 90%

Wanneer de bezorgbetrouwbaarheid voor zakelijke en consumentenpost wordt verlaagd hoeven er minder maatregelen te worden doorgevoerd. Dit betekent dat er voor de gehele onderzoeksperiode, behalve kwaliteitscontroles op zakelijke poststromen, geen extra maatregelen hoeven worden doorgevoerd om een bezorgbetrouwbaarheid van 90% te realiseren.

Variant 3B: safety cap op postzegelprijs

De tarieven voor consumentenpost kunnen door de safety cap niet verder stijgen dan de CPI, ook wanneer de kosten voor bezorging harder stijgen dan de CPI. De beperking van de prijsstijgingen betekenen ten opzichte van scenario 3 een verdere verslechtering van het nEBIT. Overigens wordt er in dit scenario vanuit gegaan dat het volume niet toeneemt bij de invoering van een safety cap.

5.5 Scenario 4 – UPD via D+2 naar D+3, zakelijk vrij

Dit scenario houdt vast aan de huidige UPD, waarbinnen alleen consumentenpost (enkelstukpost) beschermd is op zowel snelheid en betrouwbaarheid. Voor zakelijke post gelden geen wettelijke eisen (samengevat in tabel 11). Consumentenpost is ook beschermd op prijs doordat het huidige systeem van de tariefmand in stand blijft. In dit scenario wordt de bezorgbetrouwbaarheid, bij een bezorgsnelheid van D+2 en D+3, naar 90% verlaagd. De speciale post blijft zes dagen per week worden bezorgd op snelheid D+1.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Bezorgsnelheid consumentenpost (incl. braillepost)	D+1	D+2 vanaf 2026	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028	D+2 vanaf 2026 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid consumentenpost (incl. braillepost)	85-90% huidige realisatie	95%	95%	90%
Bezorgsnelheid zakelijke post	D+2	D+2	D+2 D+3 vanaf 2028	D+2 D+3 vanaf 2028
Bezorgbetrouwbaarheid zakelijke post	Geen eis	95%	95%	Geen eis
Aantal bezorgdagen per adres per week	5	3 vanaf 2026	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028	3 vanaf 2026 2 vanaf 2028
Bezorgsnelheid speciale post (medische en rouwpost)	D+1	D+1	D+1	D+1

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Bezorgbetrouwbaarheid speciale post (medische en rouwpost)	95%	95%	95%	95%
Safety cap om prijs medische en rouwpost te beschermen	Nee	Ja	Ja	Nee
Aantal bezorgdagen speciale post	6	6	6	6
Bezorgsnelheid prioriteitspost	N.v.t.	D+1	D+1	D+1
Bezorgbetrouwbaarheid prioriteitspost	N.v.t.	95%	95%	95%
Aantal bezorgdagen prioriteitspost	N.v.t.	Minimaal 5	Minimaal 5	Minimaal 5

Tabel 11 – Overzicht van bezorgsnelheid, betrouwbaarheid en/of prijs per postsoort in scenario 4

5.5.1 Reguleren op kwaliteit (bezorgsnelheden D+1 & D+3 en bezorgbetrouwbaarheid 90%)

In dit scenario wordt de bezorgsnelheid van de zakelijke en consumentenpost gefaseerd verlaagd van D+1 naar D+2 en vervolgens naar D+3. Bij deze fasering wordt ook de kwaliteitseis voor de bezorgbetrouwbaarheid van de consumentenpost verlaagd van 95% naar 90%. Daarbij wordt een prioriteitsproduct (D+1) geïntroduceerd voor consumentenpost welke nog wel de volgende bezorgdag wordt bezorgd. Er zijn in dit scenario geen wettelijke eisen voor zakelijke post. De fasering in dit scenario ziet er als volgt uit:

1. In 2025 gaat voor de standaard zakelijke post gefaseerd een D+2 bezorgsnelheid gelden.
2. In 2026 gaat voor de standaard consumentenpost een D+2 bezorgsnelheid gelden. Hierbij geldt een bezorgbetrouwbaarheid van 90%. Tegelijkertijd wordt een prioriteitsproduct met een D+1 bezorgsnelheid geïntroduceerd met een bezorgbetrouwbaarheid van 95%. De collectie van de standaard consumentenpost vindt nog steeds plaats door middel van het brievenbussennetwerk. Voor het prioriteitsproduct is dit niet meer het geval. Dit prioriteitsproduct zal op een servicepunt moeten worden aangeleverd om dit product direct te kunnen onderscheiden van de standaard consumentenpost met een lagere bezorgsnelheid.
3. De D+1 prioriteitspost zal vanaf 2026 worden overgeheveld van het postnetwerk naar het pakketnetwerk. Ook zal vanaf dat moment het brievenbuspakje dat nu via het postnetwerk gaat, via het pakketnetwerk worden bezorgd.
4. In 2028 zal voor zowel de standaard zakelijke als standaard consumentenpost een bezorgsnelheid van D+3 gaan gelden. Eveneens met een bezorgbetrouwbaarheid van 90%. Het D+1 prioriteitsproduct blijft bestaan met een bezorgbetrouwbaarheid van 95%.
5. Met de introductie van een bezorgsnelheid van D+3 voor de standaardpost in 2028 zal de zaterdagbezorging via het postnetwerk verdwijnen. De D+1 prioriteitsproducten en de brievenbuspakketten zoals die nu via het postnetwerk worden bezorgd, worden nog wel op zaterdag bezorgd maar dan via het pakketnetwerk.

De kwaliteitsregulering op medische en rouwpost blijft in dit scenario ongewijzigd. Deze wordt zes dagen per week bezorgd met een bezorgsnelheid van D+1 tegen een bezorgbetrouwbaarheid van 95%. Wat wel verandert is dat medische post vanaf 2026 niet meer via de gewone brievenbussen wordt gecollecteerd. Medische post zal dan via een servicepunt moeten worden aangeleverd.

Variant 4A/4B: bezorgbetrouwbaarheid 95%

Een variatie op dit scenario met betrekking tot de kwaliteitsregulering ziet op de bezorgbetrouwbaarheid van 90%. Uit de eindgebruikersonderzoeken komt naar voren dat bezorgbetrouwbaarheid erg belangrijk wordt gevonden. De ACM heeft PostNL daarom gevraagd om in dit scenario door te rekenen wat de impact is van het moeten halen van 95% bezorgbetrouwbaarheid voor zowel de periode waarin de

standaard bezorgsnelheid D+2 is (4A), als wanneer deze D+3 is (4B). Voor de overzichtelijkheid zijn deze varianten gezamenlijk weergegeven.

Variant 4C: UPD en zakelijk niet naar D+3

Een andere variatie op dit scenario heeft betrekking op de overgang naar D+3. De ACM heeft PostNL gevraagd naar de financiële effecten indien de standaard bezorgsnelheid van D+2 blijft gelden.

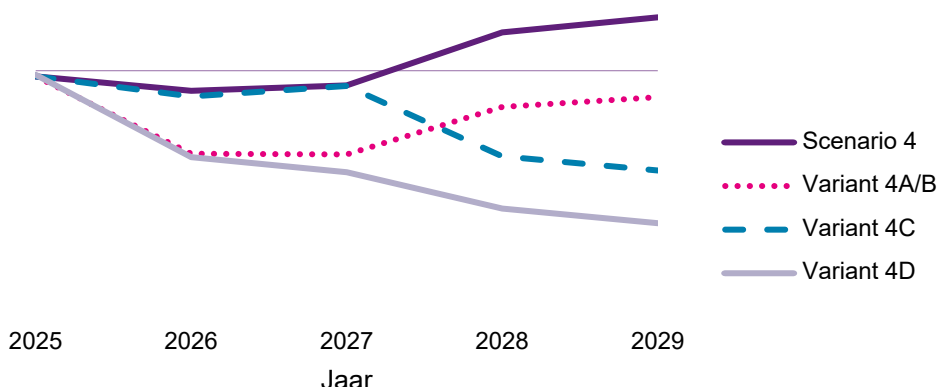
Variant 4D: collectie prioriteitsproduct via brievenbus

Uit de eindgebruikersonderzoeken en gesprekken met relevante stakeholders begrijpt de ACM dat het waarborgen van anonimiteit/privacy en de afstand tot brievenbussen in het kader van medische post erg belangrijk wordt gevonden. Tegen deze achtergrond heeft de ACM PostNL gevraagd in kaart te brengen wat de financiële consequenties zijn als PostNL het D+1 prioriteitsproduct – waaronder dus de medische post – via de gewone brievenbussen moet blijven collecteren.

5.5.2 Financiële consequenties

Onderstaande grafiek laat zien hoe scenario 4 en de varianten 4A/B en 4C en 4D zich ontwikkelen in de toekomstige jaren ten opzichte van een nEBIT van 0 (horizontale stippellijn). De financiële ontwikkeling is bedrijfsvertrouwelijk. Daarom zijn geen bedragen vermeld op de verticale as.

nEBIT ontwikkeling scenario 4 & varianten



Figuur 8 – Schets van de nEBIT ontwikkeling in scenario 4, variant 4A/B, variant 4C en variant 4D

D+3 zakelijk en consumenten

In de eerste jaren van de onderzoeksperiode komen de besparingen met name voort uit de vermindering van de looptijd van de postbezorger op daldagen wanneer de bezorgsnelheid overgaat naar een D+2 servicekader voor zowel zakelijke als consumentenpost. Bij een bezorgsnelheid van D+3 voor zowel zakelijke als consumentenpost, die in dit scenario vanaf 2028 geldt, wordt een grote operationele omslag gemaakt. Hierdoor vindt ook het afschalen van de operationele processen in het postnetwerk plaats. Dit levert onder andere besparingen op in het logistieke proces, zoals dat het sorteerproces volledig overdag kan plaatsvinden en processen kunnen worden gecentraliseerd. Daarbij kunnen er ook besparingen gerealiseerd worden op de overheadkosten. In dit scenario wordt vanaf 2026 de bezorging van de brievenbuspakketten (zoals die nu via het postnetwerk gaan) en het prioriteitsproduct inclusief speciale postsoorten overgedragen aan het pakkettennetwerk. Als de bezorgsnelheid vanaf 2028 naar D+3 gaat, kan de zaterdag als bezorgdag vervallen.

Variant 4A/4B: bezorgbetrouwbaarheid 95%

Om een bezorgbetrouwbaarheid van 95% te bereiken worden extra kosten gemaakt, maar vanwege het verlagen van de bezorgsnelheid naar D+2 en uiteindelijk D+3 zijn hiervoor minder inspanningen benodigd dan in scenario 1A. Bij deze lagere bezorgsnelheden is er minder inzet benodigd is van postbezorgers om de bezorgbetrouwbaarheid te verhogen.

Variant 4C: UPD en zakelijk niet naar D+3

Wanneer de bezorgsnelheid van consumentenpost niet verlaagd wordt naar D+3, maar wordt gehandhaafd op D+2 kunnen een aantal besparingen uit scenario 4 niet worden gerealiseerd. Dit komt voort uit de verplichting om meer lopen te verrichten. Ook de besparingen die zouden kunnen worden behaald door de zakelijke post naar een D+3 servicekader over te hevelen kunnen niet volledig worden gerealiseerd. Om te kunnen voldoen aan de bezorgbetrouwbaarheid van 90% zijn in dit scenario op termijn extra maatregelen nodig om de inzet van postbezorgers te verhogen. De benodigde maatregelen zijn minder intensief dan in andere scenario's.

Variant 4D: collectie prioriteitsproduct via brievenbusnetwerk

Bij het uitwerken van de scenario's bleek dat het noodzakelijk is om voor het prioriteitsproduct een aparte collectiestroom in te richten om vrijwel alle besparingen in scenario 4 te kunnen realiseren. Het collecteren van het prioriteitsproduct door middel van de brievenbus zorgt ervoor dat het prioriteitsproduct later in het proces gescheiden dient te worden van de overige post (deze postsoorten worden namelijk op verschillende tijdschikaders bezorgd). Deze latere scheiding brengt extra logistieke complexiteit met zich mee welke ervoor zorgt dat het niet meer mogelijk is om de bezorging van het prioriteitsproduct naar het pakkettennetwerk over te hevelen. De hiermee gemoeide besparing is daarmee niet meer realiseerbaar. Daarnaast zijn de additionele operationele kosten om prioriteitspost te scheiden van de reguliere post na collectie via de brievenbus niet apart gemodelleerd.

Ook de besparing die samenhangt met de verlaging van de bezorgsnelheid naar D+3 kan niet worden gerealiseerd, omdat deze afhankelijk is van de mogelijkheid om het prioriteitsproduct en brievenbuspakketten over te dragen aan het pakkettennetwerk. Wanneer het prioriteitsproduct nog via het postnetwerk dient te worden bezorgd, blijft het noodzakelijk om een D+1 servicekader te hanteren, waardoor D+3 voor de reguliere poststromen geen besparing meer oplevert. Ondanks dat de eenmalige herstructureringskosten in dit scenario komen te vervallen, leidt deze variant tot een significant lagere nEBIT ontwikkeling dan scenario 4.

6 Impact scenario's op gebruikers

De gebruikersonderzoeken die de ACM heeft laten uitvoeren kunnen worden gebruikt om te kwantificeren welke waarde hogere bezorgbetrouwbaarheid en snellere bezorging opleveren voor consumenten en midden- en kleinzakelijke gebruikers. Deze onderzoeken geven namelijk een schatting van hoeveel euro gebruikers zouden betalen voor snellere bezorging en voor hogere bezorgbetrouwbaarheid. Deze schattingen heeft de ACM gecombineerd met de volume- en prijsvoorspellingen van PostNL en daarmee kan de ACM berekenen hoe consumenten en zakelijke gebruikers tegen een D+2 en D+3 bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid van 90% of 95% aan kijken.⁶¹

Deze berekeningen zijn belangrijk omdat maatregelen zoals langzamere bezorging of verlaging van de eisen voor bezorgbetrouwbaarheid niet alleen de EBIT van PostNL beïnvloeden maar ook de waarde van de postdienst voor gebruikers. Gebruikers profiteren van de hogere bezorgbetrouwbaarheid van de postdienst, terwijl langzamere bezorging minder waardevol is voor hen. Daarnaast moeten de gebruikers van het prioriteitsproduct een hoger bedrag betalen voor dezelfde dienst dan voorheen.

Conclusie

Het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid naar 95% levert veel waarde op voor gebruikers. De extra waarde voor gebruikers is substantieel groter dan de bijbehorende kosten voor PostNL. De overstap naar D+2 veroorzaakt een iets groter verlies voor gebruikers dan wat PostNL met deze maatregel bespaart. Onder D+3 verliezen gebruikers veel meer dan wat het voor PostNL oplevert.

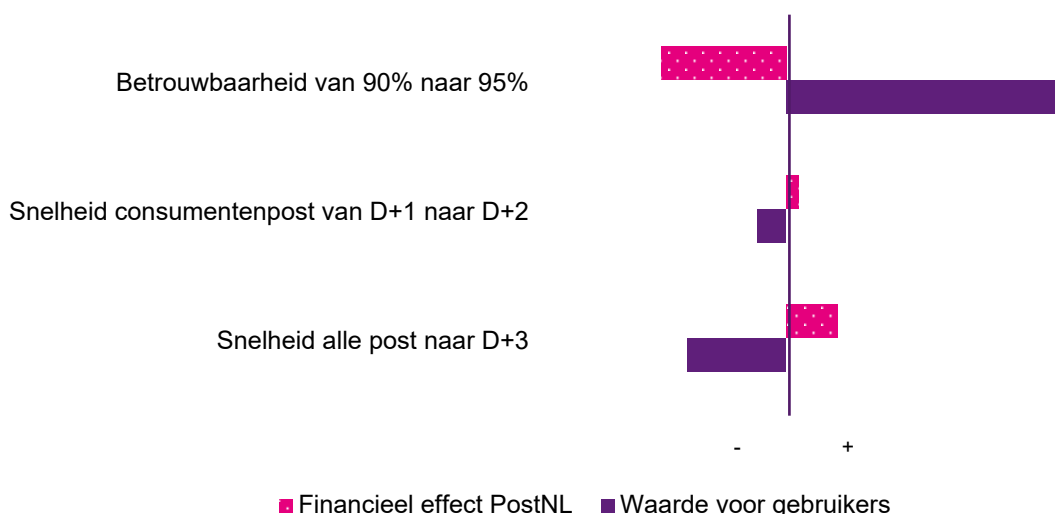
Opmerkingen methodologie

De methodologie achter de berekeningen wordt toegelicht in bijlage 2. De ACM merkt op dat het effect op gebruikers niet voor elke maatregel kan worden uitgedrukt in een geldbedrag. De gebruikersonderzoeken schatten namelijk de betalingsbereidheid alleen voor bezorgduur en bezorgbetrouwbaarheid. Het effect van andere maatregelen, zoals het eerder legen van brievenbussen, wordt dus niet gekwantificeerd. Daarnaast zijn publieke belangen van bijvoorbeeld snelle en betrouwbare bezorging van medische post en verkiezingspost ook relevant bij de keuze tussen de scenario's, maar deze kunnen niet worden gekwantificeerd op basis van de uitgevoerde gebruikersonderzoeken. Waar mogelijk is de ACM uitgegaan van voorzichtige aannames om de waarde voor gebruikers niet te overschatten.

6.1 Het effect van individuele maatregelen

De effecten worden per maatregel gepresenteerd in figuur 9 aangezien de maatregelen onafhankelijk van elkaar kunnen worden geïmplementeerd. Het is daarom belangrijk om te weten wat een specifieke maatregel kost of oplevert. De effecten van de maatregelen kunnen worden opgeteld om het totale effect in de verschillende scenario's te bereken. Omwille van bedrijfsvertrouwelijkheid van de cijfers van PostNL plaatst de ACM geen getallen op de horizontale as.

⁶¹ De gebruikersonderzoeken schatten de betalingsbereidheid ten opzichte van een basiswaarde. Het gevolg hiervan is dat het niet mogelijk is om te berekenen welke absolute waardering een bepaalde situatie oplevert aan gebruikers. Alleen de relatieve verbetering of verslechtering ten opzichte van een basis situatie kan worden gekwantificeerd. Concreet betekent dit dat de ACM niet kwantificeert wat de waarde is van een bezorgbetrouwbaarheid van 95% op zich maar de verhoging in waarde wanneer de bezorgbetrouwbaarheid wordt verhoogd van 90% naar 95%.



Figuur 9 – Impact in euro's van aanpassingen in de postdienst op gebruikers en PostNL

In figuur 9 is te zien dat het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid van 90% naar 95% aanzienlijke extra waarde oplevert voor gebruikers. Vanwege volumedalingen wordt dit positieve effect wel ieder jaar steeds kleiner. De extra waarde van 95% bezorgbetrouwbaarheid voor gebruikers is ongeveer twee maal hoger dan de kosten ervan voor PostNL indien D+2 niet wordt geïntroduceerd op de consumentenmarkt. Als consumentenpost wel binnen twee dagen mag worden bezorgd zijn de kosten voor PostNL nog ongeveer een kwart van de waarde die het gebruikers oplevert.

De ACM merkt op dat de effecten van de verhoogde bezorgbetrouwbaarheid met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. De effecten houden geen rekening met volume- en prijseffecten. Een dienst met een hogere bezorgbetrouwbaarheid levert namelijk meer waarde op voor gebruikers. Dit kan twee gevolgen hebben. Ten eerste zouden gebruikers meer post willen versturen (volume-effect). Ten tweede wordt de betalingsbereidheid van gebruikers voor de postdienst groter. Dit geeft PostNL extra ruimte om de prijs te verhogen (prijseffect) aangezien de kwaliteit van de dienst ook stijgt. Deze volume- en prijseffecten hebben de volgende implicaties voor de figuur. Het effect op PostNL is positiever dan uit de figuur blijkt: het hogere volume en/of de hogere prijs levert namelijk een hogere winst op voor PostNL. Tegelijkertijd is het totale effect op gebruikers onduidelijk: het effect kan positiever zijn omdat er meer post wordt verstuurd maar ook negatiever omdat de prijs wordt verhoogd. Het is niet mogelijk om deze effecten mee te nemen bij het kwantificeren van de effecten. In de doorrekeningen van de scenario's heeft PostNL namelijk de prijzen en volumes niet aangepast wanneer de bezorgbetrouwbaarheid wordt verhoogd naar 95%. De ACM neemt deze effecten dan ook niet mee in haar berekeningen. Hierdoor zijn het financiële effect op PostNL en de waarde voor gebruikers goed vergelijkbaar met elkaar.

Daarnaast laat figuur 9 zien dat de impact van de overstap naar D+2 voor zowel gebruikers als voor PostNL relatief beperkt is. Dit komt mede doordat zakelijke post, het overgrote deel van het hele postvolume, nu al met snelheid D+2 wordt bezorgd.⁶² De verlaging van de bezorgsnelheid naar D+2 voor consumentenpost veroorzaakt een verlies van enkele miljoenen per jaar voor consumenten. Tegelijkertijd realiseert PostNL een besparing van ook enkele miljoenen per jaar. De kosten van deze maatregel voor gebruikers zijn wel hoger dan de baten voor PostNL.

⁶² Aangezien D+2 bezorging sinds 1 januari 2025 de standaard is op de zakelijke markt, is dat het uitgangspunt van de figuur. De negatieve effecten op zakelijke gebruikers en de kostenbesparing voor PostNL door de introductie van D+2 op de zakelijke markt zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Op deze manier geven de bedragen een zuiver beeld over de effecten van de maatregelen ten opzichte huidige marktsituatie.

Tot slot maakt figuur 9 inzichtelijk dat de overstap naar D+3 bezorging naar verwachting substantiële besparingen voor PostNL oplevert. Het waardeverlies voor gebruikers is ongeveer twee maal groter. Het grote verschil in waardeverlies tussen D+2 en D+3 wordt niet alleen verklaard door de langere bezorgduur maar ook doordat D+3 zowel op de consumenten- als op de zakelijke markt wordt geïntroduceerd terwijl de overstap naar D+2 bezorging alleen verschil uitmaakt voor consumentenpost aangezien zakelijke post in 2025 al met snelheid D+2 wordt bezorgd.

6.2 Waardering van scenario's

Het totale effect van verhoogde bezorgbetrouwbaarheid en verlaagde bezorgsnelheid op gebruikers kan worden vertaald naar (een deel van) de scenario's. Scenario 1A levert de meeste waarde op voor gebruikers, voornamelijk door het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid van 90% naar 95%. Scenario 2 levert iets minder waarde op ten opzichte van 1A door de overstap naar een D+2 bezorgsnelheid op de consumentenmarkt. In scenario 3 verlaagt de overstap naar D+3 in 2028 de waarde van de postdienst voor gebruikers substantieel. Tot slot veroorzaakt scenario 4 een substantieel verlies voor gebruikers omdat de bezorgbetrouwbaarheid niet wordt verhoogd naar 95%. De exacte cijfers van het totale effect op gebruikers en PostNL zijn bedrijfsvertrouwelijk en zijn daarom opgenomen in het vertrouwelijke deel van bijlage 2.

7 Scenario's in het wettelijk kader

Bij het vaststellen van de scenario's heeft de ACM verschillende postsoorten onderscheiden op basis van de gebruikersonderzoeken en de gesprekken met diverse stakeholders. Vervolgens zijn kwaliteitseisen bepaald, zoals snelheid, betrouwbaarheid en prijsplafonds, als ware deze aspecten al dan niet gereguleerd. In hoofdstuk 5 en 6 is de impact van dergelijke regulering uitgewerkt, in financiële, economische en bedrijfsmatige elementen. Daarbij is uitdrukkelijk geen rekening gehouden met de huidige definitie van de UPD. Er zijn wel juridische factoren waar ook rekening mee moet worden gehouden bij het realiseren van ieder scenario. De minimumeisen voor de UPD zijn bijvoorbeeld vastgelegd in de Europese Postrichtlijn.⁶³ Dit hoofdstuk licht toe wat de juridische randvoorwaarden en kanttekeningen zijn bij de verschillende scenario's.

Daarbij is het relevant om te benadrukken dat de Postrichtlijn voor het laatst is aangepast in 2008. Er wordt op dit moment gewerkt aan een nieuwe richtlijn, maar die is naar verwachting niet voor 2030 klaar en/of van kracht. Dat betekent dat voor de komende jaren de huidige Postrichtlijn richtinggevend is. De ACM merkt op, zoals ook besproken in paragraaf 3.2, dat verschillende landen in de tussentijd pragmatisch lijken om te gaan met de kaders van de Postrichtlijn.

Conclusie

Als ervoor wordt gekozen om zakelijke post ook op kwaliteit te reguleren, kan dat zowel door die poststroom binnen de UPD te brengen als door de aanvullende eisen buiten de UPD om te stellen. Als zakelijke post binnen de UPD komt te vallen, geldt hiervoor ook de btw-vrijstelling. Een UPD-verlener ontvangt een btw-vrijstelling voor alle UPD-poststukken die hij vervoert. Hier is geen uitzondering op mogelijk.

De scenario's geven aan dat brievenbuspakketten die nu via het postnetwerk gaan en prioriteitspost uiteindelijk (vrijwel volledig) via het pakketnetwerk zullen worden vervoerd. Het lijkt niet mogelijk pakketten, brievenbuspakjes en aangetekende post volledig buiten de UPD te houden onder de huidige Postrichtlijn. Hoogstens kan de groep producten die hieronder valt, in omvang worden beperkt in de Nederlandse regelgeving. Voor deze onderdelen van de UPD lijkt wel concurrentie mogelijk op kortere termijn. Dit kan een reden zijn om segmenten van de UPD waar organische concurrentie mogelijk is aan te besteden. De Europese richtlijn staat toe dat lidstaten de UPD "opknippen en verdelen" over verschillende aanbieders.

Het uitgangspunt van de Postrichtlijn is vijfdaagse postbezorging. Bij de introductie van verschillende bezorgsnelheden (prioriteitsproduct D+1 en standaardproduct D+2 of D+3) zien we dat andere landen voor het prioriteitsproduct vijf dagen per week aanhouden en het standaardproduct minder bezorgdagen heeft.

7.1 Zakelijke post kan binnen en buitenom de UPD gereguleerd worden

In scenario's 2 en 3 is de mogelijkheid onderzocht om zakelijke post (nationale partijenpost) te reguleren op kwaliteit en door middel van een rendementsplafond. Reden daarvoor is dat deze post ook partijenpost omvat met publiek belang, zoals communicatie van de overheid, zorginstellingen etc. De kwaliteit reguleren kan op twee manieren, namelijk door zakelijke post onder de UPD te scharen of door zakelijke post naast de UPD als aparte categorie te reguleren. De Postrichtlijn laat de ruimte aan lidstaten om te kiezen of binnenlandse zakelijke post verplicht moet worden aangeboden door de UPD-verlener.⁶⁴ Grensoverschrijdende zakelijke post moet in ieder geval worden aangeboden door de UPD-

⁶³ Overweging 11 en 42, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁶⁴ Artikel 12, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

verlener.⁶⁵ In de Nederlandse Postwet is ervoor gekozen om binnenlandse zakelijke post niet verplicht te laten aanbieden door de UPD-verlener door het enkelstukscriterium op te nemen in nationale postwetgeving.⁶⁶ In de zakelijke postmarkt worden momenteel door zowel PostNL en door andere aanbieders zakelijke postdiensten aangeboden tegen andere tarieven dan het enkelstukstarief. Geen van deze post is UPD-post.

7.1.1 Zakelijke post reguleren binnen de UPD

Het verplicht laten aanbieden van zakelijke post door de UPD-verlener kan op twee manieren, namelijk door het enkelstukscriterium te schrappen of door een bepaling toe te voegen waarin de UPD wordt aangevuld met een (specifieke) zakelijke poststroom. Door het schrappen van het enkelstukscriterium, valt alle zakelijke post onder de UPD en is de UPD-verlener verplicht deze poststukken te vervoeren. Een aandachtspunt daarbij is dat wanneer het enkelstukscriterium volledig wordt geschrapt, ook zakelijke pakketten tot 10 kg onder de UPD komen te vallen. Met het oog op de concurrentie in de pakketmarkt is dit niet wenselijk: pakketten via PostNL ontvangen dan btw-vrijstelling, die andere pakketbezorgers niet krijgen. Hiervoor kan een passende oplossing gevonden worden door een extra uitzondering op te nemen in nationale wetgeving.

De andere mogelijkheid bestaat eruit dat het enkelstukscriterium in stand wordt gelaten, maar de UPD met (een deel van) de zakelijke poststroom wordt uitgebreid. Dit kan wenselijk zijn als bijvoorbeeld een specifiek deel van de zakelijke post beschermd moet worden zoals overheidspost. Dit is voorheen ook gedaan met gerechtelijke poststukken.⁶⁷

Als de binnenlandse zakelijke post onder de UPD komt te vallen, zal het in beginsel aan de kwaliteitseisen moeten voldoen die voor alle UPD-post gelden op basis van de Postrichtlijn. Er zijn twee kwaliteitseisen in de Postrichtlijn opgenomen, dat is de vijfdaagse bezorgweek en het betaalbaarheidscriterium.⁶⁸ In hoeverre deze eisen voor alle UPD-post moeten gelden of dat het voldoende is zolang er één UPD product is dat aan deze eisen voldoet, kan de ACM niet beoordelen. We zien wel dat in andere lidstaten gebruikers kunnen kiezen tussen een duurder prioriteitsproduct dat vijf of zes dagen wordt bezorgd en een standaard brief die goedkoper is en twee of drie dagen per week wordt bezorgd. Hoewel er volgens de Postrichtlijn in beginsel universele tarieven gelden voor de UPD, geeft de richtlijn de ruimte om voor zakelijke UPD-post een ander tarief te rekenen dan het postzegeltarief.⁶⁹ Die tarieven moeten in dat geval wel gelijk zijn voor alle zakelijke klanten, want bij individuele afspraken is er geen sprake meer van een *universele* dienst.

Knelpunten ten aanzien van de btw-vrijstelling

Van belang is dat zakelijke post die als UPD wordt aangemerkt, in aanmerking komt voor de btw-vrijstelling. Dit heeft gevolgen voor de concurrentiepositie van andere aanbieders van zakelijke post die geen UPD-verlener zijn en diensgevolge ook geen gebruik kunnen maken van de btw-vrijstelling. Daartegenover staat dat de btw-vrijstelling voor zakelijke post de kosten van PostNL drukt waardoor kwaliteit makkelijker te realiseren moet zijn. Daar staat tegenover dat het budgettaire beslag van de btw-vrijstelling op deze manier fors zou toenemen.

7.1.2 Zakelijke post als apart gereguleerde categorie naast de UPD

De Postrichtlijn laat ruimte aan lidstaten om zakelijke poststromen naast de UPD te reguleren als dit nodig is om de doelstelling van de richtlijn te bereiken. Het doel van de Postrichtlijn is om een minimum aanbod van postproducten en diensten te waarborgen en kwaliteitsverbetering van postbezorging te

⁶⁵ Artikel 3, zevende lid, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁶⁶ Artikel 1, onder c in samenhang met artikel 3, Postbesluit 2009.

⁶⁷ Staatsblad 2009, 157, p. 15-16 en wijziging van wet in Staatsblad 2015, 212, p. 2.

⁶⁸ Artikel 3, onder 1 en 3, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁶⁹ Artikel 12, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

bewerkstelligen. De richtlijn bepaalt minimumnormen, wat betekent dat lidstaten verdergaande maatregelen mogen treffen.⁷⁰ Toen de huidige Postwet in 2009 in werking trad, waren er meerdere postbedrijven actief op de zakelijke markt.⁷¹ Zakelijke verzenders konden kiezen tussen verschillende postvervoerders. Er was daarom geen aanleiding om zakelijke post ook te reguleren. Op dit moment is er in de huidige zakelijke postmarkt nog zeer beperkte concurrentie aangezien PostNL het enige postvervoerbedrijf is met een landelijk dekkend netwerk en een marktaandeel heeft van 95-100%.⁷² Dit kan een reden zijn om aanvullende kwaliteitseisen te stellen voor zakelijke post.

Als zakelijke post buiten de UPD om wordt gereguleerd, heeft dit geen effect op de vraag of het enkelstukscriterium in nationale wetgeving moet worden aangepast. De Postrichtlijn beschrijft verder de kaders en mogelijkheden waar rekening mee gehouden moet worden bij het opleggen van kwaliteitseisen aan poststromen die buiten de UPD vallen.⁷³ Indien zakelijke post buiten de UPD om wordt gereguleerd geldt hiervoor geen btw-vrijstelling.

7.2 Aanpassen aantal bezorgdagen en eisen prioriteitsproduct

De Postrichtlijn bepaalt dat de universele dienst in beginsel een ophaling en een bezorging aan huis garandeert per werkdag bij een natuurlijke of rechtspersoon, ook voor afgelegen gebieden.⁷⁴ De Europese Commissie heeft overwogen dat de vijfdaagse bezorging niet meer volledig is afgestemd op de huidige marktverwachtingen en marktvraag.⁷⁵ Volgens de Europese Commissie zou daarom moeten worden nagegaan of lidstaten meer flexibiliteit zouden moeten krijgen om de UPD aan te passen aan de binnenlandse omstandigheden.⁷⁶ Deze flexibiliteit is op dit moment nog niet verwezenlijkt, waardoor het uitgangspunt van vijfdaagse postbezorging voorlopig blijft bestaan.

De voorgestelde scenario's 2, 3 en 4 staan op gespannen voet met deze verplichting door een beperkter aantal bezorgdagen toe te staan voor D+2 en D+3 post. In de voormelde scenario's zou dit worden opgevangen door het invoeren van een prioriteitsproduct dat wel vijf dagen per week wordt opgehaald en bezorgd. Bij de overweging van de invoering van een prioriteitsproduct binnen de UPD moet op basis van de richtlijn de betaalbaarheid van dit product gewaarborgd blijven zodat ook dit product toegankelijk blijft voor alle gebruikers.⁷⁷ Een kanttekening hierbij is dat de prioriteitsdienst niet gelijk wordt aan een expresdienst. Exprespost wordt door de richtlijn gezien als een geliberaliseerde dienst en dus niet als onderdeel van de UPD.⁷⁸ Een expresdienst onderscheidt zich van reguliere postdiensten doordat dat deze vaak sneller is, aanzienlijk kostbaarder (denk aan tientallen euro's) en meer zekerheden biedt voor de verzenders en ontvangers.

⁷⁰ Overweging 11 en artikel 12, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁷¹ Waaronder TNT Post, Sandd, Selekt Mail en Netwerk VSP. Zie ook Staatsblad 2009, 157, p. 9 en p. 15-16.

⁷² ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1

⁷³ Zie artikel 9, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁷⁴ Overweging 21, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG); Artikel 3, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁷⁵ VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de toepassing van de richtlijn postdiensten (Richtlijn 97/67/EG als gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG) COM(2015) 568 final, 17 november 2015.

⁷⁶ VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de toepassing van de richtlijn postdiensten (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG), COM(2021) 674 final, 8 november 2021, p. 6.

⁷⁷ Artikel 12, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

⁷⁸ Overweging 17 en 18, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

7.3 Pakketten en brievenbuspakjes kunnen niet (geheel) uit de UPD

Op dit moment zijn pakketten, waaronder brievenbuspakjes, die tegen het uniforme (consumenten)tarief (enkelstukstarief) worden verzonden over het netwerk van PostNL UPD-poststukken. Dit zijn voornamelijk pakketten die consumenten aan elkaar of aan een bedrijf sturen, zonder dat het bedrijf voor het retourlabel heeft betaald. PostNL geniet hiervoor een btw-vrijstelling. Dit terwijl verzenders ook kunnen kiezen voor een andere pakketvervoerder zoals DHL, GLS of DPD. Daarom is er sprake van een concurrentievoordeel voor PostNL in dit marktsegment.

De ACM ziet geen reden om deze producten verplicht te laten aanbieden binnen de UPD omdat de markt in voldoende aanbod voorziet. De Postrichtlijn bepaalt op dit moment dat binnenlandse pakketten ≤ 10 kg en grensoverschrijdende pakketten ≤ 20 kg als UPD-dienst moeten worden aangeboden. De minister heeft eerder aangegeven op de vraag of pakketten buiten de reikwijdte van de UPD konden worden geplaatst dat dit niet mogelijk was gegeven de minimum-scope die de Postrichtlijn bepaalt.⁷⁹ Hierin is nog geen verandering gekomen. Wel heeft de Europese Commissie ter discussie gesteld of het nog noodzakelijk is om pakketten binnen de reikwijdte van de UPD op te nemen, gegeven dat er alternatieven zijn tegen gelijkwaardige en/of lagere prijzen.⁸⁰ De ACM acht het aannemelijk dat in een nieuwe Postrichtlijn pakketten en brievenbuspakjes niet langer standaard onder de UPD vallen. Indien en zodra dat het geval is, kan het concurrentieverstorende effect van de btw-vrijstelling op UPD-pakketten worden opgeheven.

Een oplossing op kortere termijn om de concurrentieverstorende werking te beperken is op de UPD-dienst voor binnenlandse pakketten ≤ 10 kg en grensoverschrijdende pakketten ≤ 20 kg te veilen. De Postrichtlijn biedt namelijk de mogelijkheid om UPD-diensten te laten uitvoeren door meerdere aanbieders. Zo wordt in de overwegingen bij de Postrichtlijn expliciet gesproken over diverse postbedrijven die diensten aanbieden die tot de UPD behoren.⁸¹

Het is niet mogelijk dat twee partijen dezelfde dienst leveren en daarmee allebei recht hebben op btw-vrijstelling. Wel is het mogelijk om de UPD in stukjes op te knippen en dus te laten verrichten door meerdere partijen. Iedere partij die aan de lat staat voor de uitvoering van (een stukje van) de UPD heeft recht op btw-vrijstelling. Er mag geen overlap plaatsvinden voor de uitvoering van de UPD. Dit zou in strijd met het beginsel van belastingneutraliteit.⁸²

⁷⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 423, nr. 3, p. 40.

⁸⁰ VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de toepassing van de richtlijn postdiensten (Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG), COM(2021) 674 final, 8 november 2021, p. 5-6.

⁸¹ Overweging 34, Richtlijn 2008/6/EG.

⁸² Arrest HvJ C-357/07 (Royal Mail).



Deel 2

Regels voor een nieuwe postmarkt



8 Regulering kwaliteit

De wetgever gaat keuzes maken over een nieuw kader voor postbezorging en minimumeisen vastleggen in wet- en regelgeving. Onafhankelijk van welke keuzes dit worden, moet de naleving ervan worden geregeld. PostNL heeft de afgelopen zes jaar niet voldaan aan de bestaande wettelijke kwaliteitseisen voor de vijfdaagse overkomstduur.⁸³ Ook op de zakelijke markt blijkt de kwaliteit onder de maat. Dat blijkt uit gesprekken met (groot)zakelijke verzenders, die aangeven dat de contractueel afgesproken normen niet worden gehaald. Ook het rapport van de Nationale Ombudsman gaf dat signaal door.⁸⁴ Dit legt een fundamenteel sturingsprobleem voor de overheid bloot. Door afhankelijk te zijn van één private partij voor een publieke voorziening die enkel gedisciplineerd wordt door wet- en regelgeving blijft de informatieachterstand van de overheid altijd een risico.

Ook e-Conomics signaleert het probleem van onvoldoende effectieve regulering. e-Conomics wijst op het risico op regulatory capture. Doordat er sprake is van een informatieachterstand en lobby vanuit PostNL kan de overheid worden beïnvloed om noodzakelijke regulering te verzwakken waardoor het niet meer effectief is. Het risico op regulatory capture moet gemitigeerd worden. Transparantie en eenvoud zijn daarin belangrijk. Voor alles geldt: hoe ingewikkelder het systeem, hoe groter het risico van regulatory capture door de informatieachterstand van de overheid ten opzichte van PostNL. Daarnaast benadrukt e-Conomics het belang van strafmaatregelen bij lage prestaties.⁸⁵

De ACM vindt het daarom belangrijk om in dit rapport ook in te gaan op de vraag hoe een nieuw regelgevend kader zo ingericht kan worden dat er een voldoende disciplinerende werking vanuit gaat. Bescherming van de bezorgbetrouwbaarheid als gebruikersbehoefte en publiek belang staat daarbij centraal. Die wordt beter geborgd door enerzijds meer prikkels in te bouwen voor PostNL om te sturen op kwaliteit en anderzijds kwaliteitsindicatoren te definiëren voor alle aspecten van betrouwbaarheid.

Conclusie

Verzenders en ontvangers van post vinden de betrouwbaarheid van de postvoorziening het meest belangrijk. Betrouwbaarheid kan alleen worden gewaarborgd door de regulering zo in te richten dat kwaliteit van de dienstverlening een direct stuuritem wordt. In het geval van PostNL betekent dit voornamelijk dat de aandeelhouder(s) een financiële prikkel moeten hebben om de kwaliteit van de postvoorziening te waarborgen. Eventuele financiële sancties moeten ten koste gaan van de winst en dividenduitkering, niet opgevoerd worden als UPD-kosten.

De ACM heeft de afgelopen jaren ervaren dat zij op basis van het huidige systeem over te weinig informatie beschikte die bovendien te laat bij haar bekend was om effectief in te grijpen om kwaliteitsdalingen te voorkomen of daar consequenties aan te verbinden. Hier zijn verschillende oplossingen voor. Allereerst helpt het openbaar rapporteren over belangrijke kwaliteitskenmerken voor een betrouwbare postvoorziening. Te denken valt aan maandelijkse publicatie van de gerealiseerde bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid en een goed ingericht compliance framework voor deze kwaliteitsnormen. Ook het aantal (niet-)uitgevoerde bezorglopen per gebied maandelijks publiceren geeft een prikkel om lokale problemen aan te pakken.

Gebruikers zijn ermee geholpen als er aanvullende regels worden opgesteld voor de klachtenprocedure en kwaliteit van aangetekende post. De ACM ontvangt veel klachten van consumenten en bedrijven die

⁸³ ACM, Post- en pakketmonitor 2023, beschikbaar via: https://public.tableau.com/views/Post-enpakketmonitor/POST?%3Alanguage=en-US&%3Aid=&%3Adisplay_count=n&%3Aorigin=viz_share_link&publish=yes&%3AshowVizHome=no#1; PostNL, Jaarverslag 2024, p. 32, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2024>.

⁸⁴ Nationale Ombudsman, 1 maart 2025, beschikbaar via: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2025/nationale-ombudsman-slaat-alarm-over-gebrekkige-postbezorging-door-de->

⁸⁵ e-Conomics, Marktordening Post, 14 februari 2025, p. 18-20.

problemen ervaren met de klachtenprocedure van PostNL. Ook zijn veel problemen geweest met de kwaliteit van aangetekende post in 2023 en 2024, maar de ACM kon de kwaliteit niet handhaven omdat er geen normen voor waren opgesteld. De huidige Postwet geeft daar mogelijkheden voor, maar daar is tot op heden geen gebruik van gemaakt.

8.1 Inrichting kwaliteitsprikkel

De eerste en belangrijkste voorwaarde voor een betrouwbare postvoorziening is dat sturing op kwaliteit van de dienstverlening beter moet worden geïntegreerd in de bedrijfsvoering van PostNL. Dit begint bij kwaliteit als direct sturingselement integreren in de strategische bedrijfsplanning van PostNL, er een sterke compliance structuur voor inrichten waardoor tijdig verbetermaatregelen kunnen worden genomen en tot slot effectieve prikkels voor voldoende kwaliteit, in de vorm van positieve prikkels voor hogere kwaliteit of sancties bij te lage kwaliteit. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat het onwaarschijnlijk is dat het sturingsrisico voor de overheid *volledig* kan worden weggenomen.

8.1.1 Compliance framework voor tijdige verbetermaatregelen

Monitoringsverplichting

Uit het onderzoek van EY blijkt dat het aspect kwaliteit van de dienstverlening bij PostNL geen standaardonderdeel is van de prognoses van de strategische plannen. PostNL is daar ook niet toe verplicht. Om de kwaliteit te borgen zou voor de specifieke kwaliteitsnormen een goed werkend compliance en monitoring framework ingericht kunnen worden. Monitoring van de naleving van de kwaliteitsnormen stelt PostNL in staat om tijdig bij te sturen op het moment dat een norm mogelijk niet gehaald wordt of dreigt te worden.

Openbaar rapporteren

De kern van het sturingsprobleem op de betrouwbaarheid van de postbezorging is de informatieachterstand. Verzenders betalen immers aan de voorkant voor een dienst, in de vorm van een postzegel, die pas daarna wordt geleverd. Dit probleem kan nooit volledig worden weggenomen, maar tijdige transparantie over belangrijke kwaliteitsindicatoren is essentieel om op macroniveau de informatieachterstand te verkleinen. Openbaar rapporteren heeft als voordeel dat gebruikers meer inzicht krijgen in de kwaliteit van de dienst die zij afnemen. Tijdige transparantie over de verschillende prestaties vormt een extra prikkel om kwaliteitsnormen na te leven en vergroot de voorspelbaarheid van de postdienst doordat gebruikers weten wat de gerealiseerde kwaliteit is, niet alleen de beloofde kwaliteit.⁸⁶ Dit systeem is vergelijkbaar met het online kunnen checken van je actuele internetsnelheid.

Daarnaast verlaagt openbaar rapporteren de toetredingsdrempels doordat potentiële concurrenten beter kunnen inschatten of zij een dienst voor dezelfde of een betere kwaliteit en prijs kunnen bieden. Dit bevordert de transitie naar de bredere bezorgmarkt van de toekomst.

De ACM pleit er daarom voor dat PostNL informatie over belangrijke kwaliteitselementen regelmatig openbaar maakt. Gedacht kan worden aan de gerealiseerde bezorgbetrouwbaarheid en snelheid (overkomstduur) voor verschillende poststromen en de (niet) uitgevoerde bezorglopen per gebied. (Zie verder paragraaf 8.2).

Om de informatieachterstand van de overheid zo veel als mogelijk te mitigeren is tijdige transparantie ook cruciaal. De huidige monitorings- en rapportageverplichtingen gaan niet over alle relevante

⁸⁶ PostNL maakt een aantal kwaliteitcijfers inzichtelijk op zijn website. De manier waarop verschilt over de afgelopen jaren. Ook was deze informatie recentelijk een periode niet meer op de website te vinden. Zie: PostNL, Kwaliteit van onze postbezorging, beschikbaar via: <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging/>.

kwaliteitsaspecten van de postdienst. Bovendien is het systeem zo ingericht dat informatie de ACM pas zes tot achttien maanden na dato bereikt.⁸⁷ Dit betekent dat als er zich problemen voordoen ten aanzien van bijvoorbeeld de bezorgsnelheid (overkomstduur), de ACM niet tijdig kan reageren. Het belang van effectief toezicht is gediend met een actuelere informatieverstrekking. Dat biedt ook de mogelijkheid om tijdig én met lichtere ingrepen bij te kunnen sturen, in plaats van aangewezen te zijn op bestraffing achteraf. Omdat boete-onderzoeken lange en trage procedures opleveren, bieden die weinig prikkel voor (spoedige) verbetering. De relevante metingen voor de overkomstduur worden door PostNL (via een onderzoeksbureau) al maandelijks uitgevoerd op basis van de wet. Deze informatie kan eenvoudig maandelijks of per kwartaal worden verstrekt.⁸⁸ De ACM overweegt dat het niet noodzakelijk is dat de resultaten al door de accountant zijn goedgekeurd, zoals nu voor het jaarlijkse rapportagemoment het geval is. De hier voorgestelde bouwsteen voor effectieve regulering heeft namelijk primair als doel om de informatiepositie van de ACM als toezichthouder te versterken.

8.1.2 Prikkel voor voldoende kwaliteit

Op dit moment wordt de bezorgbetrouwbaarheid alleen afgedwongen door handhaving door de ACM in de vorm van een boete bij overtreding van de overkomstduur. Een boete zou een afschrikkende werking moeten hebben die het risico op te late bezorging kleiner maakt. Boetetrajecten zijn omslachtig en duren over het algemeen lang. Een zaak duurt al snel vijf tot zes jaar vanaf het moment dat de ACM de kwaliteitscijfers ontvangt (zes maanden na het einde van het relevante kalenderjaar) tot een uitspraak in hoger beroep. Dit brengt ook hoge administratieve kosten met zich mee. Daarnaast komt een boete terecht in de algemene overheidsmiddelen en dus niet direct ten goede aan gebruikers. Het is daarom zinvol om na te denken over mechanismen die mogelijk beter werken.

Toegestane rendement verbinden aan geleverde kwaliteit

Om ervoor te zorgen dat de verplichte kwaliteit wordt gehaald, kan men denken aan een jaarlijkse afrekening op basis van de kwaliteitsprestaties. De normen voor betrouwbaarheid en snelheid liggen vast in wet- en regelgeving en de toezichthouder stelt jaarlijks de behaalde prestaties vast op basis van kwaliteitsmetingen. Als PostNL de norm niet haalt, moet PostNL een bepaald bedrag in de algemene middelen storten. Dit bedrag is groter naarmate PostNL verder onder de norm presteert. Een eventuele afdracht door PostNL wordt afgetrokken van het gerealiseerde rendement in dat jaar. Daarbij is het nodig om een formule te bepalen die de hoogte van de afdracht relateert aan kwaliteitsniveaus. Een variant hierop is een relatief eenvoudig bonus/malus systeem. Als de kwaliteit boven het vereiste minimum ligt, mag het jaar erop meer rendement worden verdiend. Een lagere kwaliteit betekent een verlaging van het toegestane rendement. Een dergelijk systeem wordt ook gehanteerd bij de regulering van netbeheerders.

Verplichte investering in kwaliteitsmaatregelen

Een nadeel van een kwaliteitsafhankelijke jaarafrekening en een traditionele boete is dat een eventuele afdracht niet terugvloeit naar postverzenders, maar in de algemene middelen terecht komt. Alternatief kan zijn om PostNL een investeringsverplichting op te leggen wanneer de kwaliteitsprestaties onder de norm zijn. In België heeft toezichthouder BIPT in het verleden correctiemaatregelen opgelegd aan Bpost op grond waarvan Bpost werd verplicht om specifieke investeringen te doen in verbeteringen van de kwaliteit.⁸⁹ Indien een subsidie wordt verleend voor (delen van de) postdienst, dan kan een prestatieprikkel achteraf worden ingebouwd. (Een deel van) de subsidie wordt uitgekeerd op het moment dat de kwaliteitsdoelstellingen zijn gehaald. Ook in een subsidie-relatie kunnen verplichte investeringen worden opgenomen.

⁸⁷ Artikel 9 en artikel 10, eerste lid, Postregeling 2009.

⁸⁸ Artikel 10, tweede lid, Postregeling 2009.

⁸⁹ Zie voor adviezen van BIPT over deze investeringen: (1) <https://www.bipt.be/operators/publicatie/advies-van-13-december-2016-met-betrekking-tot-het-bpost-investeringsproject-ter-verhoging-van-de-kwaliteit-van-de-prioritaire-stukpost-brievenpost>, en (2) <https://www.bipt.be/operators/publicatie/advies-van-de-raad-van-het-bipt-van-21-juni-2018-met-betrekking-tot-het-bpost-investeringsproject-ter-verhoging-van-de-kwaliteit-van-de-prioritaire-stukpost-brievenpost>.

Verplichte prioriteitsbezorging bij vertraging reguliere post

Er kunnen ook meer indirecte kwaliteitsprikkelers ingebouwd worden. Zo stelt e-Conomics voor om PostNL te verplichten om de niet op tijd bezorgde standaardpost via de duurdere prioriteitsdienst (D+1) te bezorgen.⁹⁰ Dit heeft twee voordelen. Ten eerste vergroot dit het corrigerend vermogen van de D+2 (of D+3) dienst: de gemiste bezorging wordt niet over 4 (of 6) dagen bezorgd maar over 3 (of 4). Ten tweede geeft dit een financiële prikkel om de bezorgbetrouwbaarheid hoog te houden: PostNL zou de extra kosten bij D+1 bezorging moeten willen vermijden.

Schadevergoeding aan gebruikers

Er kan ook dacht worden aan een “niet goed, geld terug”-model. Dit heeft als voordeel dat de verzender directe compensatie krijgt voor geleden schade en geeft meer inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening omdat verzenders worden gestimuleerd klachten in te dienen. Ook speelt dit model in op een prikkel vanuit reputatieschade bij veel klachten.⁹¹ Dit model werkt niet voor ontvangers omdat zij PostNL niet hebben betaald voor een dienst die zij afnemen. Het succes van dit systeem is sterk afhankelijk van hoe laagdrempelig het is. Daarnaast gaat het naar verwachting gepaard met hoge administratieve lasten. Consumenten kunnen op dit moment al terecht bij de Geschillencommissie Post met een klacht over UPD-post, speciale diensten zoals de verhuisservice, hun postbus en de geschiktheid van hun brievenbus.⁹² Er kan worden onderzocht of het nuttig is deze mogelijkheid uit te breiden.

8.2 Uitbreiding kwaliteitsnormen naar alle aspecten van betrouwbaarheid

Een betrouwbare postvoorziening betekent in de eerste plaats dat de post op het afgesproken moment aankomt. Om dat voor elkaar te krijgen moet post ook op het afgesproken moment opgehaald worden en moet er een minimaal aantal dagen per week een postbezorger door de wijk lopen. Daarnaast moet het duidelijk zijn voor verzenders waar en wanneer zij een specifiek poststuk moeten aanleveren voor verzending. Zo kunnen rouwbrieven bijvoorbeeld alleen via een PostNL servicepunt worden verstuurd en bestaan er specifieke medische brievenbussen. Tot slot moeten verzenders en ontvangers gebruik kunnen maken van een klachtenprocedure die erop gericht is gemelde problemen op te lossen of, in het geval dat niet kan, voor compensatie te zorgen. Op dit moment passen de kwaliteitsnormen die wel vastgesteld zijn onvoldoende op mogelijk nieuwe bezorgkaders en ziet de ACM problemen waar zij niet op kan ingrijpen omdat kwaliteitseisen niet zijn ingevuld.

8.2.1 Aantal bezorgdagen

De ACM ziet aanleiding voor een monitorings- en rapportageverplichting ten aanzien van het aantal bezorgdagen. Het aantal uitgevoerde bezorglopen is de belangrijkste factor voor het voorkomen van vertraging in de postbezorging. Bij de scenario's 2, 3 en 4 wordt het aantal bezorgdagen per adres aanzienlijk minder dan de huidige wettelijke norm. Bij een D+2 bezorgsnelheid zijn er drie bezorgdagen per adres nodig, verdeeld over vijf weekdays. Bij een D+3 bezorgsnelheid gaat het om twee bezorgdagen per adres, verdeeld over vier weekdays (de zaterdag vervalt). Het verlagen van het aantal bezorgdagen in samenhang met het verlagen van de betrouwbaarheid naar 90% heeft tot gevolg dat de postbezorging in het geval van een gemiste bezorgloop al snel vier of zes dagen zal duren. De gevolgen van een gemiste bezorgloop zijn in die nieuwe systemen dus veel groter.

⁹⁰ e-Conomics, rapport Marktordening Post, 14 februari 2025, p. 19-20.

⁹¹ e-Conomics, rapport Marktordening Post, 14 februari 2025, p. 20.

⁹² De Geschillencommissie, Post, beschikbaar: <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/commissies/post/>.

8.2.2 Spreiding van brievenbussen en servicepunten

Op dit moment is in de Postregeling alleen een rapportageplicht voor dienstverleningspunten opgenomen, niet voor brievenbussen.⁹³ De ACM ziet aanleiding om de spreidingseisen en rapportageplicht aan te passen en uit te breiden. PostNL verwijdt in 2024 en 2025 brievenbussen om kosten te besparen. Hiermee daalt het aantal brievenbussen richting het vereiste minimum.⁹⁴ In de marktgesprekken is aangegeven dat voor consumenten bij het versturen van post van groot belang is dat er voldoende brievenbussen zijn binnen een bepaalde loopafstand.

Daarnaast is PostNL begonnen het grootste deel van de brievenbussen gedurende de dag, tussen 09.00 en 17.00 uur, te legen. Andere brievenbussen blijven na 17.00 uur geleegd worden. Hierdoor ontstaat de facto een eerste klas en tweede klas brievenbus. In de één moet je voor 09.00 uur 's ochtends je brief posten als je wil dat die de volgende dag wordt bezorgd, bij de andere brievenbus kun je voor dezelfde dienstverlening tot 17.00 uur terecht. De wettelijke spreidingseisen houden geen rekening met het door PostNL geïntroduceerde verschil in brievenbussen. Indien de wetgever er voor kiest dat de overkomstduur van post naar D+2 of D+3 gaat, voorziet PostNL dat rouwpost, medische post en andere prioriteitspost op servicepunten moet worden afgegeven. Met andere woorden: waarschijnlijk zijn er met een nieuw kader veel verschillende dienstverleningspunten, waardoor het onduidelijker wordt wie er toegang heeft tot welke diensten binnen welke afstand. Het is voor toegankelijkheid en betrouwbaarheid belangrijk dat het voor gebruikers duidelijk is welke dienst zij ontvangen en dat deze dienst ook universeel toegankelijk is. Dit is met name belangrijk voor mensen die bijvoorbeeld slecht ter been zijn of medische post willen versturen met behoud van een zekere anonimiteit.

8.2.3 Klachtenprocedure

Ieder postvervoerbedrijf moet beschikken over een klachtenprocedure met betrekking tot de door hem uitgevoerde postvervoerdiensten.⁹⁵ De klachtenregeling zelf is vormvrij.⁹⁶ De ACM ontvangt veel klachten van consumenten over de klachtenprocedure bij PostNL. Daaruit komt naar voren dat PostNL alleen een onderzoek instelt naar een verloren poststuk als de *verzender* daar om vraagt. Dat klachten van *ontvangers* niet tot een onderzoek leiden, levert frustratie op. Deze procedure lijkt op gespannen voet te staan met de bepaling dat zowel de verzender als de ontvanger een klacht moet kunnen indienen. Hoewel de ACM op basis van de huidige wetsebepaling toeziet op het feit of er een klachtenprocedure is, zijn er geen regels voor hoe die klachtenprocedure eruit moet zien waar de ACM op kan handhaven. De wet biedt de minister de mogelijkheid om middels een ministeriële regeling nadere regels te stellen aan de klachtenprocedure.⁹⁷ Van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. De ACM ziet dan ook ruimte om de vereisten voor een deugdelijke klachtenprocedure te specificeren.

8.2.4 Aangetekende post

De afgelopen jaren staat de kwaliteit van aangetekende post onder druk. Dit geldt zowel voor de kwaliteit van de uitreiking (handtekening van ontvanger vastgelegd) als voor de bezorgsnelheid (D+1). Vanwege de ondermaatse kwaliteit kan aangetekende post onvoldoende haar taak vervullen. Dit raakt zowel overheden als burgers. In juridische procedures wordt vaak (verplicht) gebruik gemaakt van aangetekende post.⁹⁸ Bij het opzeggen van sommige overeenkomsten is het verplicht⁹⁹ of geldt het

⁹³ Artikel 9, Postregeling 2009. Het blijkt niet uit de wetsgeschiedenis waarom alleen ten aanzien van de meetsystematiek van het inwoneraantal een rapportageplicht is opgelegd die betrekking heeft op de spreiding van brievenbussen.

⁹⁴ PostNL heeft eind 2024 een overzicht van de spreiding van brievenbussen met de ACM gedeeld.

⁹⁵ Artikel 7, Postwet 2009; Overweging 35 en artikel 19, Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG); Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, p. 6.

⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 536, nr. 3, p. 24.

⁹⁷ Artikel 7, lid 2, Postwet 2009.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: Artikel 8:37 eerste lid AwB of artikelen 190, 479n, 584k, 548l, 642 Rechtsvordering (Rv). Soms wordt ook de keus gelaten tussen aangetekend schrijven of een exploit. Zie bijvoorbeeld Artikel 8:60 AwB, of artikel 170 Rv

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 7:377 BW.

versturen van een aangetekende brief als alternatief naast het aanzienlijk duurdere deurwaardersexploit.¹⁰⁰ Hoewel digitale varianten van de aangetekende post in opkomst zijn,¹⁰¹ zal (papieren) aangetekende post in de voorzienbare toekomst naar verwachting naast elektronische varianten blijven bestaan. Uit het onderzoek onder zakelijke verzenders blijkt dat een kwart van de mkb'ers aangetekende brieven verstuurt en dat 90% van hen aangeeft het (heel) belangrijk te vinden voor hun bedrijfsvoering dat de aangetekende brieven per post worden bezorgd.¹⁰²

De ACM heeft de afgelopen jaren veel klachten ontvangen over de kwaliteit van aangetekende post. Er zijn uitzendingen geweest van het tv-programma Radar over het probleem¹⁰³ en binnen de rechtspraak wordt er minder op vertrouwd dat een verzonden aangetekend poststuk ook (tijdig) ontvangen is door de geadresseerde.¹⁰⁴ De ACM heeft geprobeerd handhavend op te treden om de betrouwbaarheid van aangetekende post te beschermen, maar was hiertoe niet bevoegd. Het CBb concludeerde dat de minister geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid in de Postwet om kwaliteitseisen te stellen aan de dienst aangetekende post. De ACM mocht daarom niet zelf invullen wat een dienst van goede kwaliteit zou moeten zijn.¹⁰⁵ De ACM heeft op dit moment dus niet afdoende bevoegdheden om als toezichthouder de kwaliteit van de aangetekende post te waarborgen. Dit kan worden opgelost door voor aangetekende post wel expliciete kwaliteitseisen te formuleren in regelgeving.¹⁰⁶

Op basis van het marktonderzoek van de ACM lijkt het aannemelijk dat er vanuit de markt in de nabije toekomst, naast PostNL, een alternatief voor de verzending van aangetekende post kan ontstaan. Concurrentie kan zorgen voor kwaliteitsverbetering, maar gegeven het maatschappelijk belang van aangetekende post blijft de vraag bestaan of hier wettelijk gereguleerde kwaliteitseisen voor moeten gaan gelden. Op basis van de huidige Postrichtlijn kan aangetekende post niet uit de UPD worden gehaald.¹⁰⁷ Ook als er meerdere aanbieders zijn kan ervoor worden gekozen om een kwaliteitseis te formuleren voor alle aanbieders of alleen voor de UPD-verlener. Op die manier wordt de kwaliteit van een belangrijke publieke dienst gewaarborgd. In ruil daarvoor geniet de UPD-verlener de btw-vrijstelling.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld 7:271 BW en <https://www.rechtspraak.nl/juridische-begrippen/Paginas/deurwaardersexploit.aspx>.

¹⁰¹ De huidige AwB biedt enige ruimte tot digitale communicatie en digitaal procederen. In het publiekrecht worden de mogelijkheden vanaf 2026 vergroot waardoor bij wet digitale overheidspost eenzelfde positie krijgt als bijvoorbeeld aangetekende papierenpost (Kamerstukken II, 2018-2019, 35261 nr. 2). In het handelsverkeer kan naast het klassieke aangetekende poststuk op papier ook gebruik worden gemaakt van aangetekend e-mailen (Zie bijvoorbeeld: Rb Rotterdam, 14 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3308, r.o. 2.12).

¹⁰² Ipsos I&O, Onderzoek behoefte zakelijke gebruikers postdiensten, (2024), p. 12-13, beschikbaar via: <https://www.acm.nl/system/files/documents/ipsos-onderzoek-behoefte-zakelijke-gebruikers-postdiensten.pdf>.

¹⁰³ Zie onderzoeken van Radar: (1) <https://radar.avrotros.nl/artikel/aangetekende-brieven-postnl-doodleuk-door-brievenbus-gegooid-radar-checkt-54246>, en (2) <https://radar.avrotros.nl/artikel/aangetekende-brieven-nog-steeds-fout-geleverd-postnl-past-beleid-aan-na-onderzoek-radar-54876>.

¹⁰⁴ Parket bij de Hoge Raad, 15 maart 2024, ECLI:NL:PHR:2024:355, r.o. 5.1-5.8; Zie ook bijvoorbeeld: Rechtbank Midden Nederland, 29 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5208, r.o. 27 en 28 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 23 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4878, r.o. 4.3.

¹⁰⁵ Rechtbank Rotterdam, 17 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7257; CBb, 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:916, r.o. 8.5.

¹⁰⁶ Zie artikel 16 lid 6, Postwet 2009.

¹⁰⁷ Artikel 3, lid 4, Richtlijn , Richtlijn 97/67/EG (aangepast door Richtlijn 2008/6/EG).

9 Regulering betaalbaarheid

Naast regulering van de kwaliteit is regulering van betaalbaarheid een tweede belangrijk onderdeel van een gereguleerd monopolie. In dit hoofdstuk bespreken we de huidige wijze van regulering en de elementen voor een meer effectieve en efficiënte wijze, namelijk rendementsregulering.

Conclusie

De huidige regulering van betaalbaarheid via kostentoerekening en tariefruimte is niet effectief en brengt hoge toezichtslasten met zich mee. Een rendementsplafond voor het gehele postbedrijf van PostNL is effectiever en efficiënter. Effectiever omdat het risico afneemt dat door het schuiven van kosten tussen verschillende onderdelen van het postbedrijf (UPD en niet-UPD diensten) het zicht op de onderliggende kostenontwikkeling verdwijnt. Ook is het berekenen van en toezicht houden op een rendementsplafond minder capaciteitsintensief dan een kostentoerekeningssysteem, tariefmand en tariefruimte.

Deze vorm van regulering is alleen effectief als het rendementsplafond niet te hoog of te laag wordt vastgesteld. De meest objectieve wijze om tot een passend rendementsplafond te komen, is door deze te baseren op een geactualiseerde WACC en deze toe te passen op de postactiviteiten zoals door PostNL al extern gerapporteerd. Prijzen van individuele postsoorten kunnen extra worden beheerst met een *safety cap*, maar afhankelijk van de invulling kunnen de toezichtslasten daarvan hoog zijn.

9.1 Huidige gereguleerde kostentoerekeningsysteem (KTS) en tariefruimte

9.1.1 Kostentoerekening

Vanuit de huidige Postwet geldt alleen regulering van de tariefruimte voor UPD-post en -pakketten. In deze paragraaf licht de ACM toe waarom deze regulering in het verleden niet effectief is gebleken om consumenten te beschermen tegen *de facto* monopolieprijzen voor UPD-post.¹⁰⁸

Het startpunt van de tariefregulering van de UPD ligt in het kostentoerekeningsysteem (KTS). Dit systeem bepaalt welk deel van de kosten van het netwerk wordt toegerekend aan de UPD. Bijna alle poststromen gaan immers over hetzelfde postnetwerk: PostNL heeft geen aparte postbodes of sorteercentra voor UPD post of voor zakelijke post. De ACM heeft in 2023 het KTS globaal bekeken en geen afwijkingen ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving geconstateerd. Wel werd het model te complex en onnodig gedetailleerd bevonden, hetgeen niet noodzakelijk is om tot een adequate toerekening te komen. Daarnaast kan de huidige regelgeving voor het KTS ertoe leiden dat meer dan evenredig veel netwerkkosten worden toegewezen aan de UPD. Dat betekent dat het wettelijk is toegestaan om bijvoorbeeld de helft van het loon van de postbode of de kosten van het sorteercentrum toe te rekenen aan de UPD, terwijl de tas van de postbezorger en het sorteerapparaat bijvoorbeeld maar voor 10% is gevuld met UPD-post.

9.1.2 Tariefruimte

In de huidige regelgeving worden de prijzen van de UPD beschermd met één tariefmand. Binnen deze tariefmand vallen allerlei soorten poststukken, waaronder brieven, pakketten en aangetekende stukken. Voor deze postsoorten geldt een enkelstukstarief en verschilt hiermee van een zakelijke tarief dat afhankelijk is van het volume. Gebaseerd op het KTS is in 2015 een basistariefruimte bepaald. De tariefruimte wordt jaarlijks met een aanvullende tariefruimte verhoogd, deze aanvulling is gebaseerd op inflatie en een correctie voor volumekrimp.¹⁰⁹ Dat betekent dat de tariefruimte geen rekening houdt met mogelijke kostendalingen uit hoofde van efficiëntie of innovaties. De regulering leidt er met andere

¹⁰⁸ Zoals eerder toegelicht is met uitvoerig onderzoek door de ACM gekwantificeerd dat prijsdruk vanuit digitale alternatieven op de postmarkt beperkt is. Deze analyse is in 2023 getoetst en bevestigd door de Rechtbank Rotterdam. Uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9009, rn. 75, beschikbaar via: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2023:9009>.

¹⁰⁹ Artikel 14b en bijlage 3, Postregeling 2009.

woorden niet toe dat consumenten kunnen meeprofiten van dergelijke ingrepen. PostNL heeft de afgelopen jaren overigens geen gebruik gemaakt van de volledige tariefruimte en heeft zijn tarieven (gemiddeld) minder verhoogd dan was toegestaan binnen de tariefruimte. Dit laat zien dat de tariefruimte in die jaren zelfs hoger lag dan de winst maximaliserende tarieven die PostNL als monopolist op de postmarkt nastreeft.

9.2 Effectief rendementsplafond

De rendementsregulering heeft tot doel om consumenten, (MKB-)bedrijven en overheden in de postmarkt te beschermen tegen onredelijk hoge prijzen. Daarbij is enerzijds een rendementsplafond alleen effectief indien deze in de praktijk voorkomt dat PostNL prijzen kan hanteren die leiden tot een hoger dan redelijk rendement. Anderzijds is van belang dat een rendementsplafond PostNL in staat stelt om met zijn postbedrijf een redelijk rendement te behalen. Het rendement is redelijk als dat PostNL in staat stelt om zijn aandeelhouders en verstrekkers van vreemd vermogen (zoals banken) marktconform te vergoeden voor het risico dat zij nemen door te investeren in PostNL.

9.2.1 Scope rendementsplafond

Een effectief rendementsplafond start met een duidelijke basis voor de berekening van het rendement. PostNL heeft al zijn postactiviteiten van oudsher ondergebracht bij het bedrijfsonderdeel 'Mail in the Netherlands'. Dit omvat alle volumes die over het postnetwerk gaan, waaronder UPD-post, partijenpost, maar ook brievenbuspakjes. Daarnaast zijn er verschillende nevenactiviteiten die de winstgevendheid van het postbedrijf vergroten, zoals breng- en haal services en postbussen. Vanaf 2025 zal PostNL een nauwere scope hanteren door de opbrengsten uit onder meer vastgoedactiviteiten elders onder te brengen. Dit verlaagt niet de totale winst voor PostNL, maar resulteert wel in een lager gerapporteerd rendement van het postnetwerk. Ook bij een rendementsplafond spelen dus toerekeningsvraagstukken. De gedeelde netwerkkosten pleiten bedrijfseconomisch gezien voor de bepaling van het rendement van het postbedrijf op basis van de totale scope van het postbedrijf. Een startpunt hiervoor is het definitie van het postbedrijf zoals dat in de externe verslaglegging voor PostNL zelf wordt gehanteerd, waarbij zoals gezegd nog aanvullend rendement uit bijvoorbeeld onder meer vastgoed toegerekend moet worden. Zo worden toezichts- en nalevingskosten verlaagd, omdat er geen aparte kostenmodellen hoeven te worden onderhouden.

Er ontstaat mogelijk een nieuwe situatie bij reorganisaties en veranderingen in de boekhouding. Een voorbeeld is wanneer PostNL prioriteitspost naar het pakkettennetwerk zou overhevelen. In dat geval zou PostNL direct concurreren met andere pakketbezorgers. Als blijkt dat deze concurrenten het segment gemakkelijk kunnen bedienen, kan dat reden zijn om deze diensten van het rendementsplafond uit te sluiten.

9.2.2 Hoogte rendementsplafond

In 2019 heeft de toenmalig Staatssecretaris van EZK in een besluit voor het postbedrijf van PostNL een rendementsplafond toegestaan ter hoogte van 9% return on sales (RoS). Dit betekent dat het PostNL toegestaan was om met zijn postbedrijf een operationele bedrijfswinst (EBIT) te realiseren tot 9% van de totale jaaromzet. Dit besluit is uiteindelijk door de rechter vernietigd, maar PostNL heeft daarna aangegeven de voorwaarden uit het besluit vooralsnog onverplicht (vrijwillig) te zullen blijven toepassen.

Historische vergelijking rendement postbedrijf PostNL

Onderstaande tabel toont dat het postbedrijf van PostNL historisch een rendement heeft behaald dat gemiddeld aanzienlijk lager ligt dan 9% RoS.¹¹⁰ De eenmalige piek in 2021 is mede veroorzaakt door de extra poststukken, waaronder vaccinatieoproepen in verband met de coronapandemie en verkiezingspost.

¹¹⁰ PostNL, Jaarverslag 2023, p. 287, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2023>.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gemiddeld
Genormaliseerde EBIT marge (RoS)	7,7%	3,2%	5,6%	9,5%	7,2%	3,6%	6,13%

Tabel 12 – Genormaliseerde EBIT marge (RoS) van het postbedrijf van PostNL van 2018 tot en met 2023

Ook in de periode 2011-2017, toen de postvolumes in Nederland veel hoger lagen dan nu, was de RoS met gemiddeld 6,87% per jaar significant lager dan 9%.¹¹¹ Dit zijn openbare cijfers uit de jaar- en kwartaalcijfers van PostNL.

Vergelijking rendement pakketbezorging

Ter vergelijking kan nog gekeken worden naar het rendement dat door PostNL behaald wordt met zijn pakketbedrijf. De markt voor pakketvervoer kent in tegenstelling tot de postmarkt immers juist structureel een hoge groei en PostNL is de grootste pakketvervoerder van Nederland.

Onderstaande tabel toont het rendement van PostNL op pakketvervoer in de jaren 2018-2023.¹¹² Daaruit blijkt dat de RoS marge van PostNL voor pakketvervoer (7,5%) over deze gehele periode gemiddeld niet veel hoger was dan de winstmarge voor postvervoer in dezelfde periode (6,13%).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gemiddeld
Genormaliseerde EBIT marge (RoS)	7,8%	7,2%	10,2%	9,7%	2,6%	2,1%	7,5%

Tabel 13 – Genormaliseerde EBIT marge (RoS) van het pakketbedrijf van PostNL van 2018 tot en met 2023

Concurrenten van PostNL zijn in staat om met een vergelijkbaar of in sommige jaren een aanzienlijk lager rendement (dan het langjarige gemiddelde van 7,5% EBIT-marge van PostNL) op de pakketmarkt actief te zijn. Zo behaalde DHL – de grootste concurrent van PostNL in Nederland – wereldwijd in 2022 en 2023 een RoS marge van respectievelijk 5,4% en 5,7% van de jaaromzet.¹¹³ Een andere pakketvervoerder met een landelijk dekkend pakkettennetwerk in Nederland is DPD. Deze concurrent behaalde als onderdeel van Geopost in 2023 internationaal een RoS marge van circa 2,1%.¹¹⁴ In eerdere jaren behaalden DHL en DPD een hoger resultaat, vergelijkbaar met PostNL. Ook PostNL behaalde op de postmarkt in zowel 2023 alsook in het recenter afgesloten boekjaar 2024 een lagere RoS marge van 2,1%, terwijl de volumes in de pakketmarkt groeien.¹¹⁵ Dit laat bovendien zien dat dalende winstmarges niet simpelweg correleren met de volumeontwikkeling in een markt, maar evengoed veroorzaakt kunnen worden door bijvoorbeeld hogere (loon)kosten of verschuivingen in de productmix van klanten.

In de internationale bezorging van pakketten en vracht, waar de kapitaalinvesteringen in principe hoger liggen dan in de postsector, worden EBIT-marges van 7% of hoger door DHL aangeduid als (uitzonderlijk) hoog. Zo wijst DHL er in 2022 op dat zij met haar wereldwijde vrachtvervoer een EBIT-

¹¹¹ PostNL, Jaarverslag 2014, p. 243 en Jaarverslag 2018, p.212. Beschikbaar via: https://www.postnl.nl/Images/2014-postnl-annual-report_tcm10-22091.pdf en https://www.postnl.nl/Images/postnl-annual-report-2018_tcm10-146271.pdf.

¹¹² PostNL, Jaarverslag 2023, p. 287, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2023>.

¹¹³ DHL, Jaarverslag 2023, p.45, beschikbaar via: <https://group.dhl.com/content/dam/deutsche-post-dhl/en/media-center/investors/documents/annual-reports/DHL-Group-2023-Annual-Report.pdf>.

¹¹⁴ Geopost, Persbericht jaarresultaten 2023, beschikbaar via: <https://www.geopost.com/en/news/geopost-2023-annual-results/> (0,33 miljard euro EBIT op een totale jaaromzet van 15,69 miljard euro).

¹¹⁵ PostNL, Jaarverslag 2024, p. 386, beschikbaar via: <https://annualreport.postnl.nl/2024>.

marge van een “*exceptionally high level*” van 7,6% wist te behalen, terwijl DHL in hetzelfde jaar eveneens een 7,6% EBIT-marge wist te behalen op post- en pakketvervoer in Duitsland.¹¹⁶

Objectieve norm (WACC) voor redelijk rendement postbedrijf PostNL

Bij het bepalen van een redelijk rendement in gereguleerde sectoren (energie, luchtvaart, spoor, loodsen) wordt de basis gevormd door de WACC. De WACC geeft kortgezegd weer wat het marktconforme redelijke rendement is dat verstrekkers van vreemd vermogen (zoals banken) en eigen vermogen (aandeelhouders) eisen voor het risico dat zij lopen. In 2019 is door externe consultants de WACC voor PostNL bepaald op 4,6%.¹¹⁷

Het postbedrijf vergt relatief weinig kapitaalinvesteringen. Daar waar bijvoorbeeld voor een spoorbedrijf veel geïnvesteerd moet worden in infrastructuur, stroomvoorziening en andere vaste activa, bestaat het postnetwerk vooral uit mensen (postbodes, sorteerders, chauffeurs, etc). Op basis van de WACC van 4,6% was in 2019 een RoS van 1% meer dan voldoende om de vermogenskosten volledig te dekken.¹¹⁸ PostNL heeft in beroep tegen het concentratiebesluit PostNL-Sandd gesteld dat de WACC een ongeschikte maatstaf zou zijn om in de asset-light postmarkt toe te passen. De rechter heeft echter geoordeeld dat de ACM terecht heeft gemotiveerd dat de WACC-methode bruikbaar is voor de postmarkt.¹¹⁹ Zowel de WACC -methode als de RoS-methode hebben voor- en nadelen, maar de WACC/RAB-methode is de meest objectieve maatstaf om een redelijk rendement te bepalen voor het postbedrijf van PostNL. De rechter wijst er onder meer op dat dertien toezichthouders op postdiensten in de Europese Unie deze methode gebruiken en ook de hoogste bestuursrechter (het CBb) eerder heeft overwogen dat de WACC-methode geschikt is voor toepassing op PostNL.

Redelijk rendement postbedrijf PostNL vanaf 2025

Sinds 2019 is de risicovrije rente significant gestegen. Het is daardoor te verwachten dat de WACC van PostNL momenteel ook hoger ligt dan de eerder gehanteerde 4,6%. De ACM merkt op dat bij een actualisatie van de WACC voor het postbedrijf van PostNL ook alle andere parameters opnieuw onderzocht moeten worden, wat de actuele hoogte van de WACC zal bepalen.¹²⁰ De stijging van de WACC in de afgelopen jaren heeft – gelet op de kapitaal extensieve karakter van de postmarkt – een beperkt effect op het redelijke rendement dat PostNL dient te behalen om zijn vermogensverstrekkers te compenseren. Naar schatting van de ACM zal het redelijke rendement hiermee in elk geval nog liggen binnen de bandbreedte van 1-2%.

Dit betekent niet per se dat een rendementsplafond gelijk moet zijn aan het redelijke rendement dat kapitaalverstrekkers eisen. Ten eerste is een geschatte RoS van 1-2% een *minimum* vereist redelijk rendement om de vermogenskosten te dekken en de continuïteit van het postbedrijf te waarborgen. Dit maakt niet dat elk hoger rendement onmiddellijk leidt tot onredelijke of excessieve tarieven voor postverzenders. Anders gezegd, een rendementsplafond kan hoger liggen dan dit minimum.

Ten tweede blijkt uit voorgaande analyse dat het rendement van het postbedrijf over de jaren heen inherent sterk fluctueert. Indien het rendementsplafond gelijk gesteld wordt aan het redelijke rendementsniveau van momenteel naar schatting meer dan 1% RoS zou elke licht hogere winstmarge

¹¹⁶ DHL, persbericht 9 maart 2023, beschikbaar via: <https://group.dhl.com/en/media-relations/press-releases/2023/annual-earnings-2022-deutsche-post-dhl-group.html#:~:text=The%20division%27s%20EBIT%20margin%20improved,increased%20once%20again%20in%202022.>

¹¹⁷ Rapport Brattle, The WACC for Dutch Postal Services, p.33, beschikbaar via:

<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-05/annex-c-rapport-the-brattle-postnl-wacc.pdf>.

¹¹⁸ Besluit van de ACM van 5 september 2019 (concentratiebesluit PostNL/Sandd), ACM/UIT/518276, rn. 626. In veel gereguleerde sectoren is het gebruikelijk om eerst uit te rekenen hoe de vermogenskosten gedekt kunnen worden. Dit kan middels een WACC berekening (*weighted average cost of capital*, ofwel gewogen gemiddelde kosten van kapitaal). Men kan de WACC omzetten naar een rendementseis door de WACC te vermenigvuldigen met het percentage vaste activa t.o.v. de omzet van het bedrijf in kwestie.

¹¹⁹ Uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9009, rn. 75, beschikbaar via: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2023:9009>.

¹²⁰ Zoals de Bèta, de benchmark van bedrijven en de regulatory asset base van PostNL.

direct worden afgeroomd. Als PostNL daarentegen in enig jaar een RoS marge behaalt dat lager ligt dan het redelijke rendement, zal hij daarvoor niet worden gecompenseerd. Een te laag rendementsplafond leidt met andere woorden tot een asymmetrisch reguleringsrisico.

Daarnaast lijkt het verstandig om een rendementsplafond regelmatig te actualiseren. In andere gereguleerde sectoren gebeurt dit eens in de 3 tot 5 jaar. Mocht er op voorhand al een vaste RoS-marge in de wet (of lagere regelgeving) worden vastgelegd, dan zal deze dus niet met regelmaat worden herijkt. Ook dit kan ervoor pleiten om voorzichtigheidshalve een (licht) hoger rendementsplafond te kiezen.

Ten slotte kan ervoor worden gekozen om de kwaliteit van de postbezorging ook deels te reguleren met de prikkels van het rendementsplafond. Afhankelijk van de aard van de prikkel (hoger plafond voor behalen kwaliteitsdoel respectievelijk lager plafond bij te lage kwaliteit) heeft dit invloed op het juiste startniveau van het plafond.

Om voorgaande redenen kan een gereguleerd rendementsplafond hoger worden vastgesteld. Als een rendementsplafond bijvoorbeeld gelijk zou zijn aan 5% RoS, zou dit PostNL in staat stellen om een circa vier maal meer te verdienen dan het minimale redelijke rendement en jaarlijkse fluctuaties op te vangen in het rendement en de WACC.

Het vergt dan ook zorgvuldig nader onderzoek om te bepalen welk rendementsplafond binnen deze bandbreedte (1% - 5%) passend en effectief zou zijn voor het huidige postbedrijf van PostNL. De ACM is van oordeel dat een objectieve bepaling van de WACC en de regulatory asset base hiervoor het startpunt vormt.

9.3 Safety caps

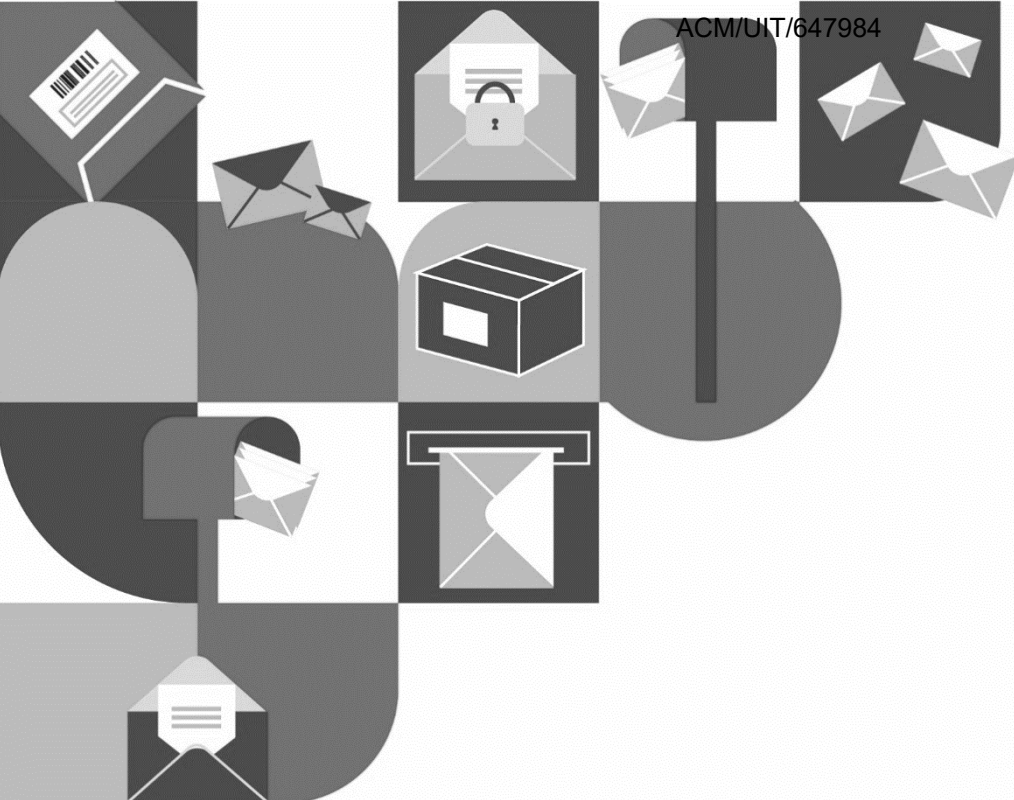
Uit het behoeftenonderzoek van de ACM en gesprekken met relevante stakeholders komen geen sterke aanwijzingen naar voren dat betaalbaarheid voor specifieke postsoorten een groot zorgpunt is. Vanuit het perspectief van consumenten is dit als volgt te verklaren. Voor medische post geldt over het algemeen dat de verzendkosten niet direct bij consumenten terecht komen. De monsters die zij versturen zijn gericht aan antwoordnummers, waarvan de verzendkosten worden gedragen door de betreffende medische instellingen. Deze organisaties geven aan de toegankelijkheid van de verzending via het brievenbussennetwerk, bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid belangrijker te achten dan prijs. Ten aanzien van rouwpost worden vanuit de uitvaartbranche weliswaar zorgen geuit over de prijs van de rouwzegel, maar de kosten van de rouwzegels maken maar een beperkt onderdeel uit van de totale kosten van een uitvaart. Betrouwbaarheid en snelheid zijn hier vele malen belangrijker. Specifiek voor braillepost geldt momenteel dat wettelijk is bepaald dat de bezorging daarvan gratis is. De verwachting is dat dit zo blijft.

Voor de gewone nationale enkelstukspost (algemene postzegelprijs) komt betaalbaarheid eveneens niet als meest belangrijk naar voren uit het behoeftenonderzoek van de ACM. Een individuele safety cap op deze postsoort lijkt dan ook niet noodzakelijk.

Indien de wetgever er voor kiest om safety caps in te stellen is het belangrijk dat duidelijk wordt gedefinieerd op welke postsoorten de safety caps exact betrekking hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving. Daarnaast is de vaststelling van duidelijke maatstaven en normen van belang voor de bepaling van de hoogte van de tarieven. Een eerste optie is dat PostNL de huidige prijzen (voor zover niet gratis) ieder jaar met niet meer dan de inflatie (CPI: consumentenprijsindex, of andere prijsindexcijfer) mag verhogen. Als het vermoeden bestaat dat het

huidige tarief ver boven een op basis van aanvaardbare bedrijfseconomische principes berekende kostprijs ligt, kan éénmalig een op kosten gebaseerd tarief worden berekend dat in opvolgende jaren wordt gecorrigeerd met een prijsindexcijfer.

De ACM raadt het in elk geval af om periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) een kostengeoriënteerd tarief als safety cap vast te stellen. Deze optie vergt duidelijke wettelijk vastgestelde regels over de berekening en toerekening van kosten en brengt waarschijnlijk hoge uitvoeringslasten voor zowel PostNL als de ACM met zich mee. Het is de vraag of deze kosten nog in verhouding staan tot de uiteindelijke waarde voor gebruikers.



Bijlages

1. Financiële effecten scenario's op PostNL (**integraal vertrouwelijk**)
2. Toelichting berekeningen waardering van gebruikers (**gedeeltelijk vertrouwelijk**)
3. Onderzoek Centerdata – De behoefte van consumenten met betrekking tot postdiensten
4. Onderzoek Ipsos I&O – Onderzoek behoefte zakelijke gebruikers postdiensten
5. Onderzoek e-Conomics – Marktordening post
6. Onderzoek EY (**integraal vertrouwelijk**)



Bijlage 1 – Financiële effecten scenario's op PostNL

De bijlage geeft de financiële impact weer van de vier scenario's en varianten op de scenario's, zoals beschreven zijn in paragraaf 5.2 tot en met 5.5.

[Deze bijlage bevat de bedrijfsvertrouwelijke informatie die in hoofdstuk 5 niet is opgenomen. Deze bijlage wordt op grond van artikel 5.1, lid 1, onder c en lid 2, onder f van de Wet open overheid niet openbaar gemaakt. Hoofdstuk 5 dient als de niet-vertrouwelijke samenvatting van de relevante gegevens.]

Bijlage 2 – Toelichting berekeningen waardering van gebruikers en effect op PostNL

Inleiding

Maatregelen zoals langzamere bezorging of verhoogde betrouwbaarheid beïnvloeden niet alleen de EBIT van PostNL maar ook de waarde van de postdienst voor gebruikers. Bijvoorbeeld, gebruikers profiteren van een hogere bezorgbetrouwbaarheid van de postdienst, terwijl een langzamere bezorging minder waardevol is voor gebruikers. Daarnaast moeten de gebruikers van het prioriteitsproduct een hoger bedrag betalen voor dezelfde dienst dan voorheen. De impact op gebruikers is essentieel om aanpassingen van de postdienst te vanuit maatschappelijk oogpunt op waarde schatten.

De gebruikersonderzoeken onder consumenten¹²¹ en midden- en kleinzakelijke gebruikers¹²² kunnen worden gebruikt om de impact op gebruikers te kwantificeren. Deze onderzoeken geven namelijk een schatting van het aantal euro's dat gebruikers bereid zijn te betalen voor snellere bezorging en voor een hogere bezorgbetrouwbaarheid. Deze schattingen kunnen worden gecombineerd met de volume- en prijsvoorspellingen van PostNL in zijn strategische plannen om tot een financiële impact op gebruikers te komen. Deze bijlage beschrijft hoe de ACM de effecten op gebruikers berekent.

De berekeningen van de ACM focussen op twee maatregelen: i) de verlaging van de bezorgsnelheid naar D+2 of D+3 (met behoud van een D+1 prioriteitsdienst tegen een hogere prijs), en ii) de verhoging van de bezorgbetrouwbaarheid naar 95%. De ACM berekent de effecten van deze maatregelen op gebruikers ten opzichte van de benchmark die bij de huidige situatie aansluit: de standaard bezorgsnelheid is D+1 op de consumentenmarkt en D+2 op de zakelijke markt, en de bezorgbetrouwbaarheid is 90% op allebei de markten. Hierdoor focust de ACM op de voor de Minister relevante vraag hoe het wettelijke kader ten aanzien van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de postdienst aangepast moet worden en welke effect de mogelijke aanpassingen op gebruikers hebben.

De resultaten moeten met de volgende kanttekeningen geïnterpreteerd worden. Ten eerste geven de waarderingen geen complete beeld over alle maatregelen die in een bepaalde scenario worden geïmplementeerd. De focus ligt op de effecten van verhoogde bezorgbetrouwbaarheid en verlaagde bezorgsnelheid. Het effect van andere maatregelen, zoals het eerder legen van brievenbussen of safety caps op bepaalde producten, wordt niet berekend. Ten tweede is de betalingsbereidheid van consumenten en zakelijke gebruikers gebaseerd op *stated preferences*: respondenten werden gevraagd om een keuze te maken tussen twee hypothetische postdiensten die van elkaar kunnen verschillen in prijs, bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid. Respondenten hoefden dus niet daadwerkelijk post te versturen en te betalen voor de gekozen postdienst. Een dergelijke analyse is gebruikelijk bij het schatten van betalingsbereidheid en is betrouwbaar.¹²³ Ten derde zijn de publieke belangen van snelle en betrouwbare overheidspost niet gemeten hoewel die zeker relevant zijn voor de keuze van de maatregelen. Ten vierde gaat de analyse uit van prijzen en volumes die PostNL voorspelt. In het bijzonder worden de prijzen en volumes niet aangepast wanneer bezorgbetrouwbaarheid wordt verhoogd naar 95%. Dit betekent dat de financiële schattingen een indicatie zijn van de impact op gebruikers, maar wel met enige onzekerheid omgeven en niet volledig.

¹²¹ Centerdata, De behoefte van consumenten met betrekking tot postdiensten, (2024), beschikbaar via:

<https://www.acm.nl/system/files/documents/eindrapport-centerdata-onderzoek-postdienst.pdf>

¹²² Ipsos I&O, Onderzoek behoefte zakelijke gebruikers postdiensten, (2024), beschikbaar via:

<https://www.acm.nl/system/files/documents/ipsos-onderzoek-behoefte-zakelijke-gebruikers-postdiensten.pdf>

¹²³ De ACM gebruikt de puntschattingen van de betalingsbereidheid uit de gebruikersonderzoeken. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat de ondergrens van het betrouwbaarheidsinterval rondom de puntschatting dichtbij de puntschatting ligt dus de resultaten zijn robuust.

Waar mogelijk heeft de ACM keuzes gemaakt die de financiële impact op gebruikers onderschatten. Dit betreft de volgende aannames:

- Positieve volume-effecten worden niet meegenomen wanneer de bezorgbetrouwbaarheid wordt verhoogd naar 95%. Het is aannemelijk dat het postvolume stijgt (of minder hard daalt) wanneer de bezorgbetrouwbaarheid wordt verbeterd. Dit impliceert dat het daadwerkelijke effect op gebruikers van deze verbetering groter is dan wat de ACM berekent.
- In de benchmark situatie wordt ervan uitgegaan dat het betrouwbaarheidsniveau 90% is in de komende jaren, zowel voor consumenten als voor zakelijke gebruikers. Aangezien de huidige bezorgbetrouwbaarheid tussen 85% en 90% ligt, is het daadwerkelijke effect van het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid hoger dan wat de ACM berekent.¹²⁴
- De ACM maakt geen onderscheid tussen kwetsbare en niet kwetsbare consumenten. Alle consumentenpost wordt beschouwd als verstuurd door niet-kwetsbare consumenten. Aangezien kwetsbare consumenten meer waarde hechten aan bezorgbetrouwbaarheid en bezorgsnelheid, is het daadwerkelijke effect op consumenten groter dan wat de ACM berekent.
- Een deel van de postvolume verdwijnt vanwege de verlaagde bezorgsnelheid en verhoogde prijs van de D+1 dienst. De ACM kwantificeert het bijbehorende verlies aan gebruikers niet.

Conclusies

Tabellen 19 t/m 21 vatten de resultaten samen.¹²⁵ De effecten worden per maatregel gepresenteerd aangezien de maatregelen onafhankelijk van elkaar kunnen worden geïmplementeerd. Het is daarom belangrijk om te weten wat een specifieke maatregel kost of oplevert. De effecten van de maatregelen kunnen worden opgeteld om het totale effect in de verschillende scenario's te berekenen.

De berekeningen laten zien dat de overstap naar D+2 een waardeverlies van € [vertrouwelijk] veroorzaakt voor consumenten.¹²⁶ De overstap naar D+3 bezorging veroorzaakt een veel groter verlies voor gebruikers dan D+2: € [vertrouwelijk] voor consumenten en € [vertrouwelijk] voor zakelijke gebruikers. Het verhogen van het betrouwbaarheidsniveau van 90% naar 95% levert veel waarde op voor gebruikers: € [vertrouwelijk] voor consumenten en € [vertrouwelijk] voor zakelijke gebruikers.

Maatregel: D+2	2026	2027	2028
Consumenten	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Zakelijke gebruikers	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Totaal effect	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Tabel 19 – Het effect van D+2 bezorging voor gebruikers (in [vertrouwelijk] euro's)

Maatregel: D+3	2028
Consumenten	[vertrouwelijk]
Zakelijke gebruikers	[vertrouwelijk]
Totaal effect	[vertrouwelijk]

Tabel 20 – Het effect van D+3 bezorging voor gebruikers ingevoerd vanaf 2028 (in [vertrouwelijk] euro's)

¹²⁴ Ook het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid van het huidige niveau naar 90% levert waarde op voor gebruikers. Omdat de precieze waarde van het huidige bezorgbetrouwbaarheidsniveau niet is bekend, wordt de bijbehorende waarde voor gebruikers niet gekwantificeerd. Aangezien PostNL ook niet rapporteert welke kosten nodig zijn om 90% te behalen, zijn de berekeningen van de ACM en de resultaten van PostNL goed te vergelijken met elkaar.

¹²⁵ De getoonde getallen zijn de gemiddelde waarden over de scenario's waar een bepaalde maatregel wordt geïmplementeerd. De getallen per scenario worden in verderop van deze bijlage gepresenteerd.

¹²⁶ Zakelijke gebruikers lijden geen verlies aangezien de overstap naar D+2 is al geïmplementeerd op de zakelijke markt. Voor de volledigheid kwantificeert de ACM wel hoe groot het verlies op de zakelijke markt is vanwege de overstap van D+1 naar D+2 bezorging: € 18-23 miljoen per jaar. Dit bedrag wordt verder dus niet meegenomen in de analyse.

Maatregel: 95% betrouwbaarheid	2026	2027	2028
Consumenten	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Zakelijke gebruikers	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Totaal effect	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Tabel 21 – Het effect van 95% bezorgbetrouwbaarheid voor gebruikers (in [vertrouwelijk] euro's)

Methodologie

De ACM heeft van PostNL zijn berekeningen over de financiële effecten van de scenario's ontvangen. De dataset bevat de ontwikkeling van postvolumes en omzet op de consumenten- en zakelijke markten voor de jaren 2024 tot en met 2028. Deze cijfers vormen de basis voor het Strategische Plan van PostNL in 2024. In de Excel sheet met de berekeningen van PostNL van 13 december 2024 zijn deze volumes gebruikt in meerdere berekeningen.¹²⁷ De ACM baseert haar berekeningen op de volume- en omzetontwikkeling van postzegels (losse post) en tijdkritische zakelijke post (DO 24u). Vanuit de omzet- en volumecijfers berekent de ACM de gemiddelde prijs van deze poststukken.

De volumes en prijzen beschrijven de verwachte ontwikkelingen zonder zware maatregelen van PostNL, zoals het verlagen van de standaard bezorgsnelheid naar D+2 of D+3. Om het volume van het nieuwe D+1 prioriteitsproduct en het langzamere D+2 of D+3 product te berekenen, sluit de ACM aan bij de aannames van PostNL over de mate van overstap van D+1 naar de D+2, D+3 en n24u servicekaders. De ACM volgt ook de prijsontwikkeling die PostNL voorstelt: de prijs van de D+2 en D+3 diensten volgt hetzelfde prijspad dat de huidige D+1 dienst zou volgen zonder aanpassingen in de servicekader. Als gevoeligheidsanalyse berekent de ACM het effect van de situatie als de D+2 dienst 2% goedkoper en de D+3 dienst 4% goedkoper wordt dan de huidige D+1 dienst.¹²⁸

Het verlagen van de standaard bezorgsnelheid en het verhogen van de bezorgkwaliteit hebben op vier manieren effect op gebruikers:

1. *Betrouwbaardere dienst*: Gebruikers die nog steeds gebruik maken van de postdienst, profiteren van de hogere bezorgbetrouwbaarheid. Dit geldt voor het totale postvolume (inclusief de zakelijke markt).
2. *Langzamere dienst*: Gebruikers die overstappen naar een langzamer product (bijv. D+2 of niet-tijdkritische zakelijke post), krijgen minder waarde vanwege de lagere bezorgsnelheid.
3. *Prijseffect*: Gebruikers van het prioriteitsproduct betalen een hoger bedrag dan voorheen. Zakelijke gebruikers die overstappen naar niet-tijdkritische post (n24u) betalen een lager bedrag dan voorheen.
4. *Verlies van postvolume*: Een deel van het postvolume wordt verloren vanwege het verlagen van de bezorgsnelheid. Dit volume wordt op een andere manier verstuurd of helemaal niet verstuurd. In beide gevallen is dit een waardeverlies voor gebruikers. De ACM kwantificeert het effect van volumeverlies niet. Er zouden verregaande aannames moeten worden gemaakt om dit te kunnen doen maar er is weinig onderbouwing voor dergelijke aannames.

De ACM legt hieronder uit hoe deze effecten worden berekend.

¹²⁷ Sommige tabellen bevatten cijfers ook over 2029. De ACM gebruikt deze cijfers niet omdat niet alle benodigde cijfers over 2029 beschikbaar zijn. [vertrouwelijk].

¹²⁸ De gedachte achter deze aanname is dat langzamere bezorging tot kostenverlaging leidt en de lagere marginale kosten zorgen voor een lagere optimale prijs. Het is onzeker in welke mate de verlaging van marginale kosten doorgegeven wordt aan gebruikers, daarom gaat de ACM uit van een geringe prijsverlaging van 2% en 4%. In zijn berekeningen gaat PostNL er niet van uit dat gebruikers profiteren van de kostenverlaging.

Aannames

De ACM maakt een aantal aannames om de effecten op gebruikers te berekenen.

- In de benchmark situatie wordt ervan uitgegaan dat het betrouwbaarheidsniveau 90% is in de komende jaren, zowel voor consumenten als voor zakelijke gebruikers. Aangezien de daadwerkelijke bezorgbetrouwbaarheid tussen 85% en 90% ligt, geven de berekeningen van de ACM een voorzichtige schatting. Het daadwerkelijke effect van het verhogen van de bezorgbetrouwbaarheid is hoger.
- De ACM maakt geen onderscheid in verschillende type consumentenpost (gewone brief, rouwpost etc). De reden hiervoor is dat de prijs- en volumecijfers van PostNL die de ACM gebruikt, ook niet zijn uitgesplitst per categorie: ze zijn totale volumes en gemiddelde prijzen.
- De ACM maakt geen onderscheid tussen kwetsbare en niet kwetsbare consumenten. Alle consumentenpost wordt beschouwd als verstuurd door niet-kwetsbare consumenten. Aangezien kwetsbare consumenten meer waarde hechten aan betrouwbaarheid en snelheid, is het daadwerkelijke effect op consumenten groter dan wat de ACM berekent.
- De betalingsbereidheid van midden- en kleinzakelijke gebruikers wordt gebruikt ook voor grootzakelijke gebruikers. Het is niet mogelijk om onderscheid te maken tussen deze groepen: de cijfers van PostNL maken ook geen onderscheid tussen MKB en grootzakelijke volumes en het gebruikersonderzoek onder zakelijke gebruikers geeft inzicht in de betalingsbereidheid van MKB-gebruikers alleen.
- De bezorgsnelheid bij n24u zakelijke post wordt met D+5 benaderd.
- Het benchmark volume van n24u zakelijke post wordt op de volgende manier ingeschat: [vertrouwelijk] keer het volume van D+1 zakelijke post. De vermenigvuldigingsfactor van [vertrouwelijk] komt uit de verhouding tussen de volumes in 2024, volgens het Strategische plan 2024 van PostNL.

Berekening betrouwbaardere dienst

De waarde van hogere bezorgbetrouwbaarheid voor consumenten en zakelijke gebruikers wordt op de volgende manier berekend:

$$waarde = (95\% - 90\%) \cdot 100 \cdot \text{betalingsbereidheid}_{1\% \text{ verhoging}} \cdot \text{volume}$$

Betalingsbereidheid komt uit de gebruikersonderzoeken onder consumenten en midden- en kleinzakelijke gebruikers. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat consumenten €0,18 zouden betalen als de bezorgbetrouwbaarheid wordt verhoogd van 90% naar 99%. Dit betekent een betalingsbereidheid van €0,02 per een verbetering van 1%-punt. Voor zakelijke klanten wordt betalingsbereidheid op dezelfde manier berekend. Zakelijke klanten zijn bereid om €0,037 te betalen per verbetering van 1%-punt.

Het *volume* in de bovenstaande formule betreft het volume van alle consumentenpoststukken en de D+1, D+2, D+3 en n24u (flex en vast) postvolumes.

Langzamere dienst

De waarde van langzamere dienst wordt op de volgende manier berekend:

$$waarde = - \text{betalingsbereidheid}_{D+1 \text{ t.o.v. } D+2/3} \cdot \text{volume}$$

De gebruikersonderzoeken schatten met hoeveel euro consumenten en zakelijke gebruikers gecompenseerd kunnen worden als de bezorgsnelheid wordt verlaagd van D+1 naar D+2, D+3 of D+5. Die bedragen worden gebruikt als *betalingsbereidheid*, afhankelijk van welke dienst er gebruik van wordt gemaakt.

Het *volume* betreft het *extra* postvolume vanwege de introductie van de nieuwe bezorgsnelheid. Bij consumenten is dit gelijk aan het totale volume maar bij zakelijke gebruikers niet noodzakelijk. Het totale volume van de niet-tijdkritische (n24u) post is niet relevant voor de berekening, alleen het extra volume die bij n24u terechtkomt vanwege de overstap naar de servicekaders D+2 en D+3. De bezorgsnelheid verandert namelijk niet voor het postvolume dat oorspronkelijk binnen het n24u servicekader wordt bezorgd.

Prijseffect

Prijseffecten worden berekend als volgt:

$$waarde = (oude\ prijs - nieuwe\ prijs) \cdot volume$$

De *oude* en *nieuwe* prijzen zijn de prijzen van de diensten voor en na een overstap. *Volume* betreft het *extra* postvolume, net als bij het effect van een langzamere dienst. Als bijvoorbeeld een consument 2 brieven verstuurt met de D+1 prioriteitsdienst tegen de prijs €2,50 per stuk terwijl de prijs in de oude servicekader €1,21 was, dan is de bijbehorende waarde voor de consument $(1,21 - 2,50) \cdot 2 = -2,58$. Het verlies voor de consument is €2,58.

Resultaten per scenario

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten per scenario. De effecten van een maatregel zijn vergelijkbaar met elkaar over de scenario's. Verschillen worden verklaard door volumeverschillen tussen de scenario's.

[Dit deel van de bijlage wordt op grond van artikel 5.1, lid 1, onder c en lid 2, onder f van de Wet open overheid niet openbaar gemaakt. Hoofdstuk 6 dient als de niet-vertrouwelijke samenvatting van de relevante gegevens.]

Effect op PostNL

Het effect van de verschillende aanpassingen van de bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid op de financiële situatie van PostNL dat in de figuren 1 en 9 is weergegeven komt overeen met de bedragen die in bijlage 1 zijn toegelicht (zie tabellen 15 t/m 18). Deze bedragen zijn door PostNL zelf aangeleverd. De ACM heeft hier geen bewerkingsslagen op gedaan. Het totale effect op zowel gebruikers als op PostNL is hieronder per scenario weergegeven.

[Dit deel van de bijlage wordt op grond van artikel 5.1, lid 1, onder c en lid 2, onder f van de Wet open overheid niet openbaar gemaakt. Hoofdstuk 6 dient als de niet-vertrouwelijke samenvatting van de relevante gegevens.]

Bijlage 3 – Onderzoek Centerdata: De behoefte van consumenten m.b.t. postdiensten

Bijlage 4 – Onderzoek Ipsos I&O: Onderzoek behoefte zakelijke gebruikers postdiensten

Bijlage 5 – Onderzoek e-Conomics: Marktordening Post

Bijlage 6 – Onderzoek EY: Project Mail

[Deze bijlage wordt op grond van artikel 5.1, lid 1, onder c en lid 2, onder f van de Wet open overheid niet openbaar gemaakt. De ACM heeft waar mogelijk bevindingen uit het onderzoek van EY onder verwijzing verwerkt in haar rapport.]

Marktordening Post

Onderzoek marktordeningsopties voor de
Nederlandse postmarkt





Rapport voor de Autoriteit Consument en Markt – 14 februari 2025
Copyright © 2025 e-Conomics

e-Conomics
Kvk 62556215 | Vestigingsnummer: 000031553885 | BTW: NL001888143B22

Kratonlaan 2 | 2761 SK Zevenhuizen
www.e-conomics.eu

Inhoud

Managementsamenvatting.....	ii
1 Inleiding	1
2 Economie van post.....	3
2.1 Schaalvoordelen	4
2.2 Filler mail	5
2.3 Netwerkconcurrentie	6
2.4 Risico's op en van een monopolie	7
3 Alternatieve marktmodellen.....	10
3.1 Dienstenconcurrentie	10
3.2 Concurrentie <i>op</i> en <i>om</i> productsegmenten	11
3.3 Interregionale concurrentie	11
3.4 Intra- en interregionale concurrentie.....	13
4 Marktordeningstools	14
4.1 Regulering van toegang en doorgifte	14
4.2 Opsplitsen van bedrijven	16
4.3 Nationaliseren	16
4.4 Aanbesteding van specifieke diensten	17
4.5 Kwaliteitsregulering.....	19
4.6 Tarief- en rendementsregulering	21
4.7 Subsidiëren	23
5 Coherente pakketten van marktordeningstools.....	24
5.1 Maatregelen van toepassing in alle pakketten.....	24
5.2 Aanvullende maatregelen per marktmodel	25
6 Beoordeling van de marktordeningspakketten	29
6.1 Beoordelingscriteria	29
6.2 Impact van algemene maatregelen.....	30
6.3 Impact van aanvullende maatregelen per marktmodel	31
6.4 Vergelijkende analyse.....	41
7 Conclusies en inzichten.....	44
Annex uitgebreide overzichtstabellen	47

Over e-Conomics

e-Conomics, opgericht in 2015, ondersteunt bedrijven, beleidsmakers en toezichthouders op het gebied van mededinging, regulering en de digitale economie. e-Conomics voert beleidsonderzoeken uit voor de publieke sector (ministeries en toezichthouders) en ondersteunt de private sector (bedrijven en advocatenkantoren) bij mededingingszaken en strategie. Zie ook <https://e-conomics.eu/>.

Over ECRi

Het Erasmus Competition & Regulation Institute (ECRi) is een onderzoeksinstituut voor mededingingsbeleid en marktregulering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van ECRi is om effectieve, beknopte, begrijpelijke en wetenschappelijk onderbouwde beleidsadviezen op het gebied van mededinging en regulering te geven aan het bedrijfsleven en beleidsmakers in de publieke sector. ECRi voert onderzoek uit voor klanten zoals ministeries, private bedrijven, advocatenkantoren en toezichthouders. De winst in termen van kennis en financiën van onze diensten komt ten goede aan het fundamenteel economisch onderzoek dat wordt uitgevoerd door onze teamleden. Zie ook <https://ecri.nl/>.

Over de auteurs

Nicolai van Gorp (auteur) is oprichter van e-Conomics en mededingingseconoom met meer dan 15 jaar ervaring in regulering van de telecomsector en digitale markten. Hij adviseerde Nederlandse en Belgische bedrijven, leidde grote Europese beleidsonderzoeken en is coauteur van het *Handboek Platformeconomie* (2023). Daarnaast geeft hij lezingen en colleges aan Nyenrode, de BOFEB en in het kader van de vakbekwaamheidsopleiding (PO) van advocaten. Hij treedt regelmatig op als economisch expert bij fusie- en mededingingszaken in diverse sectoren, zoals zorg, brandstoffen, grondstoffen, voeding en media.

Emiel Maasland (auteur) is Managing Director van ECRi en geaffilieerd onderzoeker bij de Erasmus School of Economics. Hij promoveerde in economie aan de Universiteit van Tilburg en specialiseert zich in veilingen en mededingingsbeleid. Zijn onderzoek is gepubliceerd in toonaangevende tijdschriften, zoals het *Journal of Political Economy* en *Games and Economic Behavior*. Met meer dan 20 jaar ervaring in contractonderzoek adviseerde hij wereldwijd overheden over spectrumveilingen en ondersteunde private bedrijven in antitrustzaken.

Prof. dr. Sander Onderstal (Reviewer) is Hoogleraar Strategie & Markten aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoeksinteresse omvat veilingen, industriële organisatie, en experimentele economie. Binnen deze gebieden heeft hij gepubliceerd in internationale tijdschriften zoals het *Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics*, *International Economic Review*, *Games & Economic Behavior* en de *European Economic Review*. Onderstal adviseert ministeries, publieke organisaties, en private partijen op het gebied van marktordening en veilingontwerp.

Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Universele Postdienst (UPD)	Wettelijke verplichting om postdiensten aan te bieden die voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en van een bepaalde kwaliteit zijn.
CPI-regulering	Prijsregulering waarbij tarieven worden gekoppeld aan de consumentenprijsindex (CPI) om inflatiecorrecties mogelijk te maken.
Consumentenpost	Poststukken die zijn verstuurd door particuliere klanten.
D+X	De bezorgsnelheid van een postdienst die de brieven binnen X dagen bezorgt
Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)	Een dienst met een publiek belang die door overheden kan worden aanbesteed.
Dienstenconcurrentie	Een monopolie op bezorgen, concurrentie op het ophalen en (voor)sorteren van post.
Doorgifteprijs	Het tarief dat een postbedrijf betaalt om post door een ander bedrijf in een andere regio te laten bezorgen.
Dynamische efficiëntie	Criterium dat beoordeelt in hoeverre maatregelpakketten op de lange termijn voor investeringsprikkel voor kostenreductie en kwaliteitsverbetering zorgen.
Filler mail	Secundaire post die wordt gebruikt om de bezorgcapaciteit van een bezorgnetwerk optimaal te benutten en de gemiddelde kosten te verlagen. Het kan gaan om zakelijke post die meelift in het UPD-netwerk of brievenpost die meelift in een pakketstroom.
Freerider problemen	Freerider problemen doen zich voor wanneer individuen of organisaties profiteren van inspanningen van anderen zonder er zelf aan bij te dragen. Dit fenomeen kan leiden tot onderproductie (onder-investering) of overgebruik.
Horizontale splitsing	Het opsplitsen van een bedrijf in meerdere entiteiten die geografisch of functioneel gescheiden opereren.
IMR (Inkoopmacht met Regierol)	Onderhandelingsmacht van een dienstenconcurrent (zonder eigen bezorgnetwerk) die aanzienlijke postvolumes collecteert. Hij kan die macht inzetten in onderhandelingen met een bezorgmonopolie. In een competitieve omgeving neemt de IMR toe door de mogelijkheid te onderhandelen met diverse partijen.
Interregionale concurrentie	Marktmodel waarin een land wordt opgedeeld in regio's met elk een eigen bezorgmonopolie, terwijl deze bedrijven nationaal concurreren op het inzamelen van post.
Intra- en interregionale concurrentie (Randstadmodel)	Een combinatie van netwerkconcurrentie in dichtbevolkte gebieden en een monopolie in dunbevolkte gebieden. Bedrijven concurreren nationaal op het inzamelen van post.
LRAIC (Long-Run Average Incremental Cost)	De lange-termijn gemiddelde incrementele kosten beschrijven de kosten die een postbedrijf maakt bij het bezorgen van een extra poststuk op de lange termijn, rekening houdend met alle kosten, zowel vaste als variabele kosten, die gemoeid zijn met de uitbreiding van de bezorgcapaciteit.
Minimale Efficiënte Schaal (MES)	Het minimale volume waarbij de gemiddelde kosten van de productie het laagst zijn.
Netwerkconcurrentie	Concurrentie tussen postbedrijven met elk een eigen bezorgnetwerk.
Netwerkeffecten	De waarde van deelname aan een netwerk neemt voor gebruikers toe naarmate er meer gebruikers zijn.
Regulatory capture	Situatie waarin een gereguleerd bedrijf beleidsmakers beïnvloedt om regelgeving in zijn voordeel aan te passen, vaak ten koste van publieke belangen.
Schaalvoordelen	Kostenbesparingen die ontstaan doordat hogere volumes tot lagere gemiddelde kosten per eenheid leiden.
Statische efficiëntie	Criterium dat beoordeelt in hoeverre maatregelpakketten op de korte termijn voor redelijke prijzen en een betrouwbare postdienstverlening zorgen.
Tarief- en rendementsregulering	Mechanismen om prijzen of winsten van bedrijven te reguleren, bijvoorbeeld door plafonds in te stellen.
Toegangsregulering	Regels die concurrenten toegang geven tot essentiële infrastructuur, zoals het netwerk van een postbedrijf.
Verticale splitsing	Het scheiden van een verticaal geïntegreerd netwerkbedrijf in een netwerkbeheerder en dienstverleningsbedrijf om dienstenconcurrentie te bevorderen.

Managementsamenvatting

Deze samenvatting presenteert de bevindingen van het onderzoek. De onderbouwing daarvan is terug te lezen in het hoofdrapport.

Achtergrond en doel van het onderzoek

De Nederlandse postmarkt staat onder druk door dalende volumes (een afname van 49% in tien jaar), stijgende arbeidskosten (die 80% van de totale kosten uitmaken) en structurele krapte in de arbeidsmarkt. Dit bedreigt de betaalbaarheid en kwaliteit van de Universele Postdienst (UPD). Daarnaast is de concurrentie vrijwel verdwenen na de overname van Sandd door PostNL.

Dit rapport (i.o.v. de ACM) onderzoekt mogelijke marktordeningsopties om publieke belangen, zoals betaalbaarheid en kwaliteit, te waarborgen. Het biedt beleidsmakers een overzicht en beoordeling van marktmodellen en reguleringsinstrumenten, gebaseerd op relevante dossierstukken uit het ACM-onderzoek, wetenschappelijke literatuur, interviews (met sectorexperts en marktpartijen) en internationale ervaringen. De bevindingen in dit rapport zijn complementair aan de inzichten uit de studies die de ACM zelf uitvoert naar gebruikersbehoeften, kosten van de UPD, reikwijdte en kwaliteit van de UPD, en marktontwikkelingen.

Opzet van het onderzoek

De effectiviteit van een maatregel kan alleen beoordeeld worden in samenhang met andere maatregelen en met de werking van het marktmodel waartoe het geheel van maatregelen leidt. De beoordeling betreft dus geen individuele maatregelen of varianten daarvan, maar coherente pakketten van maatregelen die bij verschillende marktmodellen horen. Het rapport vergelijkt deze pakketten, maar wijst geen winnaar aan. De maatregelpakketten die we onderzoeken zijn ook niet uitputtend omdat er, binnen een pakket, varianten van één maatregel kunnen zijn. We onderzoeken niet elke variant. Het doel van dit rapport is dan ook niet om de overheid te vertellen wat ze moet doen. Het doel is te inspireren en een gestructureerd denkproces op gang te brengen over de toekomst van de Nederlandse postmarkt.

Marktmodellen

We onderscheiden vijf marktmodellen in dit rapport, te weten:

1. **Een gereguleerd monopolie**, waarbij we accepteren dat er op het overgrote deel van de postmarkt geen concurrentie meer mogelijk is. De UPD wordt opgerekt naar het zakelijke segment. De focus is op kostenbesparingen, het beperken van prijsstijgingen, het bewaken van een minimaal kwaliteitsniveau. Verder tracht het model te voorkomen dat de UPD de concurrentie verstoort in de aanpalende pakketmarkt.
2. **Nationale dienstenconcurrentie**, waarbij er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaat naast diverse bedrijven zonder eigen bezorgnetwerk, die zich specialiseren in activiteiten zoals collecteren, (voor)sorteren en andere aanverwante diensten. Er komt een lage gereguleerde toegangsprijs om de ruimte voor dienstenconcurrentie te maximaliseren. Ook geldt er een strenge non-discriminatie verplichting: het netwerkbedrijf moet alle dienstenaanbieders, inclusief zijn eigen retailtak, gelijk behandelen qua toegang en prijzen.
3. **Concurrentie op en om segmenten**, waarbij de UPD drastisch wordt gereduceerd en de markt wordt opgedeeld in verschillende segmenten. Voor sommige segmenten creëert dat ruimte voor concurrentie *in* de markt, voor andere segmenten kan concurrentie *om* de markt worden georganiseerd via aanbestedingen. N.B. ook de UPD wordt aanbesteed wanneer die subsidie vereist.
4. **Interregionale concurrentie**, waarbij Nederland wordt opgedeeld in een aantal regio's met elk een eigen postbedrijf. Deze bedrijven worden periodiek geveild. Vervolgens concurreren de winnaars van

de veiling nationaal op het inzamelen van post en bepalen hun eigen retailprijzen. Post tussen regio's wordt doorgegeven tegen een gereguleerde doorgifteprijs. Dit model creëert dus concurrentie *tussen* en *om* regio's. Een cruciale factor is de hoogte van de doorgifteprijs, die bepalend is voor de uiteindelijke retailprijs.

5. **Intra- en interregionale concurrentie** (Het Randstadmodel) combineert elementen van interregionale concurrentie met infrastructuurconcurrentie in dichtbevolkte gebieden. Nederland wordt opgedeeld in twee regio's: de Randstad (met hoge bevolkingsdichtheid) en de rest van Nederland. In de Randstad wordt infrastructuurconcurrentie gestimuleerd, terwijl in de rest van het land (de facto) een bezorgmonopolie kent. Dit model vereist een gereguleerde doorgifteprijs voor het buitengebied.

Reguleringsinstrumenten

Het rapport bespreekt verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om de postmarkt te reguleren. Deze vallen uiteen in twee categorieën: 1) maatregelen om naar een specifiek marktmodel te sturen, en 2) maatregelen om kwaliteit en betaalbaarheid binnen het marktmodel te borgen.

Maatregelen om naar deze marktmodellen te sturen zijn **toegangs- en doorgiftere regulering** om concurrentie te bevorderen; **opsplitsing of nationalisatie** van bedrijven om monopolies te doorbreken; en **aanbestedingen** voor specifieke diensten om efficiëntie te stimuleren. Daarnaast kunnen **tarief- en kwaliteitsregulering** en **subsidies** helpen om betaalbaarheid en betrouwbaarheid binnen het marktmodel te waarborgen. Subsidies kunnen worden ingezet voor verlieslatende diensten met maatschappelijke waarde, maar moeten zorgvuldig worden ontworpen en het liefst bepaald in een veiling om efficiënt te blijven.

Tabel 1 geeft een overzicht van coherente pakketten van maatregelen die bij de vijf marktmodellen horen. Tabel 2 beschrijft vervolgens het *theoretisch potentieel* van de marktmodellen voor statische en dynamische efficiëntie (i.c. het borgen van de publieke belangen); Tabel 3 geeft een waardering van de *praktische toepasbaarheid* van de marktmodellen.

Tabel 1 Coherente pakketten van maatregelen behorende bij de vijf marktmodellen

Algemene maatregelen	
• De UPD tot 100 gram, om verstoringen door btw-effecten te beperken. • UPD-bezorgsnelheid verlagen om kosten te besparen. • D+1 als DAEB aanbesteden in geval de markt faalt. • Landelijke kwaliteitsnormen binnen de UPD die door de ACM gemonitord worden en met boetes gehandhaafd. • Naming & shaming op het gebied van kwaliteit buiten de UPD om het risico op lage kwaliteit als gevolg van informatie-asymmetrie te verkleinen. • Een gereguleerde postzegelprijs omdat concurrentie op het consumenten-segment onwaarschijnlijk is. CPI-regulering is eenvoudig en minst verstorend, met eventueel een volume-gerelateerde correctie op CPI. • Ter overweging I: Een verplichte doorgifte aan een D+1 dienst van gemiste bezorging ter behoud van het corrigerend vermogen en prikkels om de UPD-kwaliteitsnorm te halen. Deze maatregel zou nader getoetst moeten worden op proportionaliteit. Merk op dat doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) kan worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes voor elke dag dat poststuk gemiddeld te laat worden bezorgd. • Ter overweging II: om kruissubsidiëring tussen post en pakketdiensten te voorkomen, kan overwogen worden om de diensten van elkaar te splitsen. Volgens marktspelers zijn het namelijk twee gescheiden logistieke processen. De efficiëntieverliezen van opsplitsen vallen daarom wellicht mee. Deze maatregel zou nader getoetst moeten worden op proportionaliteit.	
Aanvullende maatregelen	
Gereguleerd monopolie	• UPD = zakelijke post en consumentenpost. • Zakelijke tarieven beschermd via een rendementsplafond. • Geen volumecorrectie op postzegelprijs (verliezen goedge maakt binnen rendementsregulering).
Dienstenconcurrentie	• Toegangsregulering met toegangsprijs = LRAIC. • Non-discriminatieverplichting. • Eventueel verticale splitsing als discriminatie hardnekkig is.

Concurrentie op en om segmenten	• De UPD tot 50 gram. • Bij verlieslatende UPD kunnen subsidies geveild worden en is geen volumecorrectie nodig op postzegelprijs (verliezen goedge maakt door subsidie).
Interregionale concurrentie	• PostNL wordt opgesplitst in regionale bedrijven die via veiling worden verkocht. • Er zijn subsidies te verdelen bij te weinig interesse. • Gereguleerde doorgifteprijs naar elke regio om post te laten bezorgen. • Uniforme landelijke kwaliteitsnormen blijven noodzakelijk om interoperabiliteit te borgen.
Randstadmodel	• UPD enkel in dunbevolkte regio. • Gereguleerde doorgifteprijs enkel naar de dunbevolkte regio. • Voorgeschreven bezorgsnelheden enkel in het dunbevolkte UPD-gebied (de rest conformeert zich hier automatisch aan). • UPD/DAEB Brievenbussen legen in Randstad. • Bij verlieslatende UPD kunnen subsidies geveild worden en is geen volumecorrectie nodig op postzegelprijs (verliezen goedge maakt door subsidie).

Tabel 2 *Theoretisch potentieel van de marktmodellen om publieke belangen te borgen*

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Statische Efficiëntie	Kosten-efficiëntie	★★★★☆ + Schaalvoordelen worden optimaal benut - beperkte prikkels tot kostenefficiëntie vanuit rendementsregulering.	★★★★☆ + Schaalvoordelen worden optimaal benut + efficiëntieprikkels op dienstenniveau (ca 20% van de kosten) - Beperkte prikkels op bezorgniveau (80% kosten)	★★★★☆ + Concurrentieprikkels - Mogelijk hogere kosten door verdeelde volumes	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen + concurrentieprikkels - Mogelijke coördinatiekosten.	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen in buitengebied + Concurrentieprikkels overal - Mogelijke coördinatiekosten
	Op alle modellen van toepassing: Lagere UPD-bezorgsnelheden hebben een kostendrukkend effect; efficiënte integratie van D+1 speedpost in pakketstromen.					
	Prijs-discipline	★★★★☆ + CPI en rendementsplafond - Informatieachterstand bij de overheid kan (uiteindelijk) leiden tot kunstmatig hoge kosten en daarmee prijzen.	★★★★☆ + Disciplinerende door lage toegangsprijzen en concurrentie op diensten - Informatieachterstand → hoge(re) toegangs- en retailprijzen.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering. + Informatieasymmetrie speelt geen/beperkte rol bij toegangsprijzen omdat bedrijven vergeleken kunnen worden.	
	Kwaliteits-discipline	★★★★☆ + Effectieve monitoring - Risico op lobby voor lagere normen	★★★★☆ + Effectieve monitoring -/+ lager risico op lobby + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★☆ - lage discipline vanuit concurrenten - geen effectieve monitoring + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★★ + Effectieve monitoring + geen risico lobby voor lage normen	★★★★☆ In het buitengebied: zoals interregionale concurrentie. In de Randstad: zoals concurrentie op en om segmenten.
Dynamische Efficiëntie	Investeren en in kostenverlaagende maatregelen	★★★★☆ Eerdergenoemde argumenten tellen op tot weinig dynamiek: - rendementsplafond - informatieachterstand/lobby	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk + Geen remmende regulering	★★★★★ + Concurrentiedruk - mogelijk freerider probleem	
	Inspelen op behoeften van de markt	★★★★☆ - geen concurrentiedruk	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - geen bezorgconcurrenten (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%) - coördinatiekosten op bezorgniveau	

Tabel 3 *Praktische toepasbaarheid van de marktmodellen*

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Implementatie complexiteit	★★★★★ Bouwt voort op huidige structuur.	★★★★★ Vereist toegangsregulering en non-discriminatietoezicht	★★★★★ Complexe marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Vereist opkopen en opsplitsing PostNL, organisatie van een veiling en regulering van doorgifteprijzen.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole in de Randstad kan complex zijn. Daarnaast vereist dit model toezicht op non-discriminatie.
Informatiebehoefte en -tekorten toezichthouder	★★★★★ Vergelijkbaar met huidige situatie (die tekorten kent).	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC toegangsprijzen te bepalen	★★★★★ Informatietekort voor marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Informatie om LRAIC-doorgifteprijzen is 100% beschikbaar door buy out. In toekomst bedrijven vergelijken. Volledige informatie is niet essentieel	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC-doorgifteprijzen te bepalen Geen buy out ≠ 100% informatie, maar bedrijven vergelijken.
Regulatory capture	☆☆☆☆☆ Hoog risico door sterke positie monopolist en informatieasymmetrie.	★★★★★ Risico gemitigeerd door tegenkracht van dienstenconcurrenten.	★★★★★ Het risico op <i>regulatory capture</i> is over het algemeen lager in een competitief speelveld.		
Aanpasbaarheid	★★★★★ Dilemma tussen flexibiliteit en inflexibiliteit vanwege regulatory capture	★★★★★ (iets) minder kans op <i>regulatory capture</i> en daarom (iets) meer ruimte voor flexibiliteit in beleid.	★★★★★ Minimale regulering nodig en periodiek aan te passen.	★★★★★ Differentiatie tussen regio's Periodiek veilen = periodiek aanpassen	
Rol van toetreding	★★★★★ Het model is niet afhankelijk van toetreding.	★★★★★ Afhankelijk van sterke dienstenconcurrent. Toetreding lijkt waarschijnlijk.	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar onzeker	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar toetreding is zeer waarschijnlijk	★★★★★ Afhankelijk van toetreding in Randstad, dat is onzeker

Conclusies en Inzichten

De analyse van de verschillende marktmodellen voor de Nederlandse postmarkt levert een genuanceerd beeld op. Het theoretisch potentieel van de concurrentiemodellen om publieke belangen (betaalbaarheid, kwaliteit (waaronder betrouwbaarheid)) te borgen is groter dan van het gereguleerd monopolie. Deze waardering geldt echter alleen in de denkbeeldige situatie dat ieder model daadwerkelijk functioneert zoals het bedoeld is. Echter, er zit een groot gat tussen theorie en praktijk. De zegeningen van concurrentie staan niet op voorhand vast en/of kennen praktische bezwaren. Elk model heeft voor- en nadelen.

Het **gereguleerd monopolie** biedt stabiliteit en benut schaalvoordelen optimaal, maar schiet tekort op dynamische efficiëntie. Het model kenmerkt zich door een structurele informatieachterstand voor beleidsmakers en toezichthouders, waardoor er risico is op *regulatory capture* en kruissubsidiëring van aanpalende markten. Dit risico kan gemitigeerd worden met een onafhankelijke toezichthouder die op afstand van de politiek en beleidsmakers stuurt op kwaliteit en betaalbaarheid. De toezichthouder blijft echter gehandicapt door informatieachterstand. Bovendien kan de toezichthouder niet besluiten over aanpassing van kwaliteitsnormen of de hoogte van subsidies. De politiek en beleidsmakers kunnen dus nooit echt op afstand gehouden worden, waardoor het risico op *regulatory capture* blijft.

Via een wettelijk kader met kwaliteitsnormen en onafhankelijk toezicht kun je dus in beginsel binnen het gereguleerd monopolie op kwaliteit en betaalbaarheid sturen; imperfecties door informatieasymmetrie, lobby, etc. blijven bestaan. Deze imperfecties resulteren in een rigide sector die onvoldoende flexibel is om zich efficiënt aan te passen aan veranderende omstandigheden, waardoor kwaliteit en betaalbaarheid op lange termijn meer dan nodig onder druk komen te staan.

De modellen die meer concurrentie introduceren – **dienstenconcurrentie**, **concurrentie op en om segmenten**, **interregionale concurrentie**, en het **Randstadmodel** – bieden betere prikkels voor innovatie, kostenreductie en aanpassing aan behoeftes in de markt. Daarnaast verkleint concurrentie het risico op *regulatory capture* door de aanwezigheid van meerdere marktspelers die tegendruk bieden aan lobbypraktijken en die informatie kunnen geven ter benchmarking.

Het model van **nationale dienstenconcurrentie** zoekt naar een balans tussen marktwerking en kostenefficiëntie, maar er blijft een monopolie op het niveau van de infrastructuur en daarmee het risico op *regulatory capture*. Een dienstenconcurrent met een aanzienlijk marktaandeel en inkoopmacht kan daar tegenwicht aan bieden en die zou je als ondersteunend aan de onafhankelijke toezichthouder kunnen zien.¹ Ook met het oog op een toekomstige brede postmarkt kan een sterke dienstenconcurrent een regierol op zich nemen om de dalende briefvolumes efficiënt te alloceren over diverse bezorgnetwerken. Het model vergt lage (op kosten gebaseerde) toegangsprijzen en er zijn strikte regels nodig om non-discriminatoire toegang tot het netwerk te garanderen voor alle partijen. Kostenoriëntatie van toegangsprijzen stimuleert dienstenconcurrentie en beperkt retailprijzen. Het ontnemen de bezorgmonopolist echter prikkels om kosten te besparen of kwaliteit te verbeteren. Daarnaast kan het effectief controleren op non-discriminatie een intensieve taak worden. Mocht discriminatie hardnekkig zijn, dan kan een verticale splitsing overwogen worden tussen bezorgbedrijf en dienstenaanbieder. Dat verlicht de administratieve kosten.

Concurrentie op en om segmenten biedt flexibiliteit om in te spelen op technologische ontwikkelingen en veranderende consumentenbehoeften, terwijl het de universele dienstverlening waarborgt. De praktische

¹ Illustratief is de onderhandelingsmacht van de overheid. Met 250 miljoen poststukken per jaar loont het voor de overheid om zelf de kwaliteit te toetsen door 3 keer per week testbrieven mee te sturen om PostNL te houden aan de afgesproken kwaliteitsnormen. Daarnaast heeft de overheid een [vertrouwelijk] tarief onderhandeld (voor zover wij dat op basis van beperkt vergelijkingsmateriaal kunnen beoordelen). Dit tarief is sinds 2017 [vertrouwelijk]. Dus ook de fusie met Sandd heeft hier geen invloed op gehad. Andere verzenders, zonder inkoopmacht, zijn er sindsdien (naar eigen zeggen) wel veel harder op achteruit gegaan.

haalbaarheid van concurrentie *op* en *om* segmenten is echter laag omdat herintroductie van concurrentie op het zakelijke segment essentieel is maar onzeker. Enkel het verlagen van de UPD-bezorgsnelheden is daarvoor onvoldoende. Aanvullend zijn lage doorgifteprijzen nodig om netwerkeffecten te socialiseren, maar daarmee kom je al snel in of het dienstenconcurrentiemodel of het Randstadmodel.

Interregionale concurrentie laat regionale bezorgmonopolies concurreren op het ophalen van post. Lage doorgifteprijzen leiden tot efficiëntere prijsstructuren. Aanbestedingen zorgen bovendien voor optimale subsidiebedragen, waarbij de wetgever de hoogte van een subsidie kan uitruilen tegen efficiënte prijzen. Het risico op *regulatory capture* is minimaal omdat de overheid minder informatie nodig heeft en omdat bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Het model is echter een groot experiment waarbij de overheid tijdens de rit veel zal moeten leren. Het vraagt de politiek om PostNL op te kopen, op te knippen en weer te verkopen. Daar zijn grote bedragen mee gemoeid en een niet te verwaarlozen risico op overheidsfalen bij het herstructureren van PostNL. Het succes van dit model hangt af van de mate waarin de markt tussen regio's kan arbitrerende. In eerste instantie verwachten wij dat de regionale bezorgers dat zelf doen via hun concurrerende collectienetwerken. Met name op de zakelijke markt is dat mogelijk omdat de minimale efficiënte schaal van een collectienetwerk gemakkelijk te halen zijn. Ook dienstenaanbieders kunnen arbitrerende door poststukken nationaal te collecteren en tegen gereguleerde doorgifteprijzen te laten bezorgen. Het verschil met het dienstenconcurrentiemodel zit 'm dan in het feit dat bezorgbedrijven minder snel zullen discrimineren, dat er minder problemen zijn met informatieasymmetrie, dat subsidies efficiënter zijn en dat de maatschappelijke kosten van een verkeerd berekende doorgifteprijs automatisch gecompenseerd worden door de hoogte van de subsidie/prijs die bedrijven ontvangen/betalen om de regionale UPD uit te mogen voeren.

Het **Randstadmodel** deelt kenmerken met interregionale concurrentie. Het lijkt wat gemakkelijker te implementeren omdat PostNL niet hoeft te worden opgekocht en opgeknip, maar de kans op toetreding (en daarmee op succes) lijkt kleiner. De kern van het model is de lage doorgifteprijs voor uitgaande post die de Randstad verlaat, op voorwaarde dat elk postbedrijf zelf in de Randstad bezorgt. De uitdaging is wel om (bij een eventuele subsidie voor bezorging in het buitengebied) een veilingmodel te ontwikkelen dat de biedvoordelen van PostNL neutraliseert. Dit lijkt op het eerste gezicht mogelijk. Je kunt hierbij denken aan bid credits, reserveringen en caps. Daarnaast hangt het succes van dit model af van toetreding van netwerkconcurrenten in de Randstad. Tot nu toe hebben we dat niet zien gebeuren, maar er zijn op dit moment ook geen lage doorgifteprijzen naar regio's buiten de Randstad. Een partij als RM zal door dergelijke regulering (lage doorgifteprijzen en een uitroldplicht in de Randstad) niet alleen de mogelijkheid krijgen, maar zelfs gedwongen worden om haar initiële strategie – om een bezorger te worden in de Randstad – waar te maken. Ook een partij als Business Post zal zijn strategie vermoedelijk wijzigen. Dat garandeert echter nog geen succes, gegeven de arbeidsmarktkrapte en dalende postvolumes.

Om de kwaliteit en betaalbaarheid van de postdienst op korte termijn (beter) te borgen kan de overheid enkele aanvullende maatregelen treffen die een toegevoegde waarde in elk marktmodel hebben:

1. De UPD-bezorgsnelheid verlagen om kosten te besparen en toetredingskansen voor nieuwe spelers te creëren.
2. Wanneer de markt de D+1 spoedpostdienst niet tegen acceptabele prijzen of kwaliteit weet aan te bieden, deze dienst (met een subsidie en een gereguleerde prijs) aanbesteden als een aparte Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Pakketbezorgers zullen hier vermoedelijk op inschrijven.
3. In geen van de marktmodellen voorzien wij effectieve concurrentie *op* of *om* het consumentensegment. Het is qua collectienetwerk te fijnmazig en qua omvang te klein. Om die reden blijft regulering van de postzegelprijs noodzakelijk. CPI-regulering is het eenvoudigst om te

implementeren en behoudt prikkels tot kostenverlaging, in tegenstelling tot andere vormen van prijsregulering.

1 Inleiding

De Nederlandse postmarkt staat voor grote uitdagingen. In de afgelopen tien jaar zijn de postvolumes met 49% gedaald, waarbij de 24-uurs post zelfs een daling van 65% heeft doorgemaakt.² Deze trend zet zich naar verwachting voort, zij het in een afgezwakt tempo. Tegelijkertijd stijgen de arbeidskosten,³ die ongeveer 80% van de totale kosten in de postsector uitmaken.⁴ Deze ontwikkelingen zetten de winstgevendheid van de Universele Postdienst (UPD) onder druk.

De combinatie van dalende volumes en stijgende kosten leidt tot een situatie waarin de kwaliteit van de postbezorging onder druk komt te staan, terwijl de prijzen stijgen. Bovendien is de concurrentie op de postmarkt nagenoeg verdwenen na de overname van Sandd door PostNL. Deze omstandigheden suggereren dat het wenselijk is om de postmarkt te herordenen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ACM en onderzoekt mogelijke marktorderingsopties om publieke belangen, zoals betaalbaarheid en kwaliteit, te waarborgen. Het biedt beleidsmakers een overzicht en beoordeling van marktmodellen en reguleringsinstrumenten, gebaseerd op relevante dossierstukken uit het ACM-onderzoek, wetenschappelijke literatuur, interviews (met sectorexperts en marktpartijen)⁵ en internationale ervaringen. De bevindingen in dit rapport zijn complementair aan de inzichten uit de studies die de ACM zelf uitvoert naar gebruikersbehoeften, kosten van de UPD, reikwijdte en kwaliteit van de UPD, en marktontwikkelingen.

Het rapport bespreekt verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om de postmarkt te reguleren. Deze vallen uiteen in twee categorieën: 1) maatregelen om naar een specifiek marktmodel te sturen om kwaliteit en betaalbaarheid te borgen en 2) maatregelen om kwaliteit en betaalbaarheid binnen het marktmodel te borgen.

De effectiviteit van een maatregel kan alleen beoordeeld worden in samenhang met andere maatregelen en met de werking van het marktmodel waartoe het geheel van maatregelen leidt. De beoordeling betreft dus geen individuele maatregelen of varianten daarvan, maar coherente pakketten van maatregelen die bij verschillende marktmodellen horen.

De maatregelpakketten worden beoordeeld op basis van voor- en nadelen in relatie tot het borgen van kwaliteit en betaalbaarheid van de postvoorziening. De beoordelingscriteria delen we grofweg op in theoretisch haalbare statische en dynamische efficiëntie en praktische toepasbaarheid.

Het rapport vergelijkt deze pakketten, maar wijst geen winnaar aan. De maatregelpakketten die we onderzoeken zijn ook niet uitputtend omdat er, binnen een pakket, varianten van één maatregel kunnen zijn. We onderzoeken niet elke variant. Het doel van dit rapport is dan ook niet om de overheid te vertellen wat ze moet doen. Het doel is te inspireren en een gestructureerd denkproces op gang te brengen over de toekomst van de Nederlandse postmarkt.

² Zie [Post- en pakketmonitor 2023](#)

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/ontwikkeling-cao-lonen/prijs-van-arbeid>

⁴ Zie PostNL (2024), "Naar een modernisering van de Postwet voor een toekomstbestendige postbezorging", Position paper PostNL t.b.v. rondetafelgesprek Postmarkt d.d. 12 juni 2024.

⁵ Prof. Dr. Maarten Pieter Schinkel (UvA), Prof. Dr. Marco Haan (RUG), WIK-Consult GmbH, BIPT, Bundesnetzagentur, Ministerie van Economische Zaken, Belastingdienst, Business Post, DHL, DPG Media, KVGGO, en PostNL.

In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de economie van post, de verschillende marktordeningsmodellen en de beoordelingscriteria. Vervolgens presenteren we een beschrijving van de marktordeningspakketten, gevolgd door een vergelijking en conclusies. Dit rapport beoogt een evenwichtig denkkader te bieden voor een toekomstbestendige ordening van de Nederlandse postmarkt.

2 Economie van post

Dit hoofdstuk behandelt de economische aspecten van de postmarkt en de uitdagingen die deze sector momenteel ondervindt. Voordat we dieper ingaan op de specifieke economische mechanismen, is het belangrijk om het begrip 'post' te definiëren en te onderscheiden van 'pakketten'.

Post verwijst traditioneel naar brieven, kaarten en andere kleine, platte zendingen die door een brievenbus passen. Pakketten zijn daarentegen grotere poststukken die niet door de brievenbus passen. Het concept brievenbuspakketje geeft al aan dat deze twee definities overlappen. In de huidige markt vervaagt het onderscheid tussen post en pakketten bovendien verder, aangezien pakketbezorgers inmiddels ook al enveloppen bezorgen vanaf een bepaald gewicht (zo bezorgt DHL enveloppen vanaf 50 gram). In dit rapport trekken we echter expliciete en duidelijke grens tussen brieven en pakketten. We stellen vast dat er een onderscheid is en dat de markt voor brievenpost uitdagingen kent die pakketbezorging niet heeft. Ons uitgangspunt is dat regulering van brievenpost zo weinig mogelijk effect zou moeten hebben op de pakketmarkt.

De focus van ons rapport ligt dus niet op de zogenaamde UPD (zie tekst hieronder). De focus is enerzijds breder omdat het rapport ook zakelijke post meeneemt (die vaak in bulk en voorgesorteerd wordt aangeleverd). Anderzijds is de focus van het rapport smaller omdat wij pakketten buiten beschouwing laten.

De huidige Universele Postdienst in Nederland

Een UPD staat voor Universele Postdienst. Dit is een wettelijke verplichting om bepaalde postdiensten aan te bieden die voor iedereen in toegankelijk, betaalbaar en van een bepaalde kwaliteit zijn. De belangrijkste kenmerken van de huidige UPD in Nederland zijn:

- Landelijke dekking: PostNL is verplicht om post te bezorgen op alle adressen in Nederland, vijf dagen per week.
- Bezorgsnelheid: Voor binnenlandse post geldt een overkomstduur van 24 uur (D+1) voor 95% van de brieven.
- Producten: De UPD omvat de bezorging van brieven tot 2 kg en pakketten tot 10 kg.
- Tarieven: De prijzen van enkelstuks poststukken (binnen de UPD) worden gereguleerd met een maximaal gemiddeld tarief op basis van CPI.
- Brievenbussen: PostNL moet zorgen voor voldoende brievenbussen in het hele land voor het versturen van post.
- Postkantoren: Er moet een landelijk dekkend netwerk van servicepoints zijn waar consumenten terecht kunnen voor postdiensten.
- Btw-vrijstelling: UPD-diensten zijn vrijgesteld van btw.

Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd:

1. Schaalvoordelen in de postmarkt
2. Het concept van *filler mail* en de rol ervan in kostenefficiëntie
3. Netwerkconcurrentie en de invloed van marktvolumes
4. Risico's van monopolievorming en de uitdagingen van regulering

Deze onderwerpen worden besproken tegen de achtergrond van dalende postvolumes en de toenemende integratie van post- en pakketbezorging. We zullen zien hoe deze ontwikkelingen de economische dynamiek van de sector beïnvloeden en welke implicaties dit heeft voor beleid en regulering.

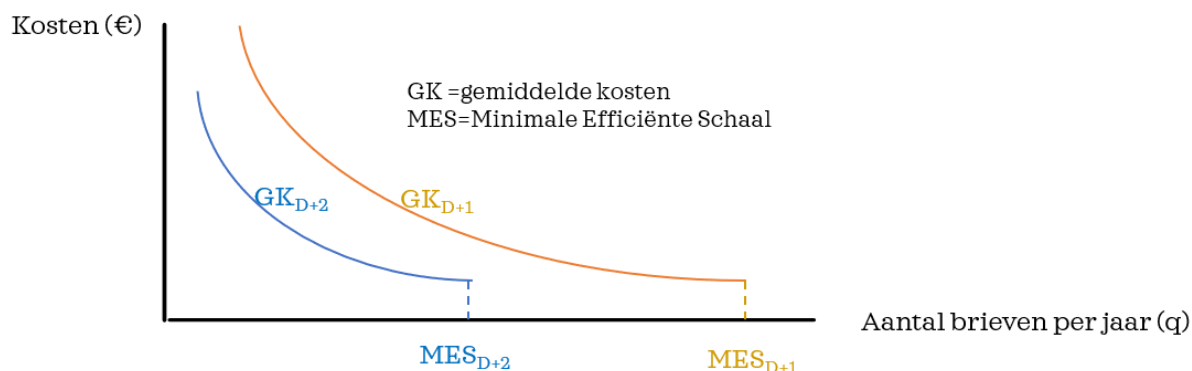
2.1 Schaalvoordelen

Schaalvoordelen hebben belangrijke implicaties voor de marktstructuur en concurrentie. Ze creëren een natuurlijke neiging naar concentratie, waarbij grotere spelers efficiënter kunnen opereren. Dit kan leiden tot een situatie waarin het moeilijk is voor nieuwe toetreders om de markt te betreden en effectief te concurreren met gevestigde spelers.

Schaalvoordelen zijn doorgaans gerelateerd aan kapitaal. Naast de kapitaalkosten verbonden aan sorteermachines zijn schaalvoordelen in de postmarkt ook (deels) gerelateerd aan arbeidskosten (ongeveer 80% van de totale kosten). Een postbode maakt zijn ronde ongeacht of zijn tas vol of leeg is. Dit betekent dat het salaris van de postbode (deels) een vaste kostenpost is. Naarmate het volume van de post toeneemt, dalen de gemiddelde kosten per poststuk. Dit effect houdt aan totdat de tas van de postbode volledig gevuld is. Op dat moment is er een extra postbode nodig en moet de bestaande postbode een kleinere ronde maken. Andersom, als de tas minder vol raakt, kan een postbode grotere rondes maken en zijn er minder postbodes nodig.⁶

De frequentie van de postrondes heeft een significante invloed op de schaalvoordelen. Wanneer de postbode dagelijks bezorgt ($D+1$), zijn de vaste kosten hoger dan wanneer de postbode om de dag bezorgt ($D+2$). Dit leidt tot een hogere minimale efficiënte schaal (MES)⁷ – zie Figuur 1. Hieruit volgt dat een hogere frequentie van rondes de mogelijkheden voor netwerkduplicatie beperkt.

Figuur 1 Minimale efficiënte schaal voor verschillende bezorgsnelheden⁸



⁶ N.B. Een postbode is dus niet voor 100% een vaste kostenpost. Naarmate het postvolume daalt worden de loop- en fietsroutes van postbodes langer. De afgelopen decennia is het aantal postbodes dan ook aanzienlijk gedaald. Dit geeft enige variabiliteit in de kostenstructuur. Kosten in de postsector zijn op lange termijn bovendien variabelere dan in andere netwerksectoren. Door het aantal postbodes, sorteermachines, sorteercentra, etc. geleidelijk af te schalen, is een groter deel van de kosten van het postbedrijf op de lange termijn variabel.

⁷ MES (Minimale Efficiënte Schaal) is het aantal brieven waarbij de gemiddelde kosten het laagst zijn.

⁸ In de praktijk verlopen de GK-curves in een zaagtandmotief zoals hieronder:

Het is belangrijk voor beleidsmakers om deze dynamiek te begrijpen bij het vormgeven van regelgeving voor de postmarkt. Een verplichte bezorgsnelheid van D+1 voor de universele dienstverlener (UDV) kan namelijk toetreding tot de markt belemmeren.

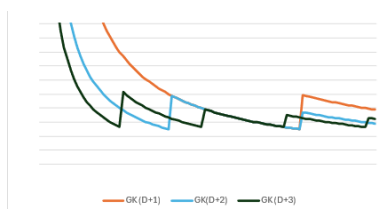
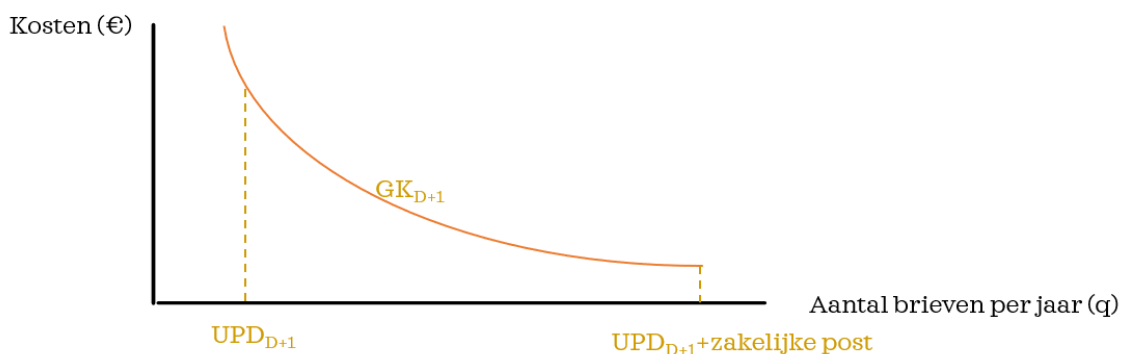
Tot slot, omdat arbeid de belangrijkste productiefactor is, heeft het arbeidsmarktbeleid invloed op de schaalvoordelen en toetredingsbarrières. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regel dat postbedrijven minimaal 80% van hun personeel in vaste dienst moeten nemen. Dergelijke regels dienen publieke belangen in het sociale domein, maar beïnvloeden de kostenstructuur van postbedrijven en daarmee betaalbaarheid en kwaliteit. De 80% regeling vergroot bovendien de worsteling van postbedrijven met de structurele arbeidsmarktkrapte in Nederland.

2.2 Filler mail

Filler mail is een secundaire poststroom die wordt gebruikt om de bezorgcapaciteit van een bezorgnetwerk optimaal te benutten en de gemiddelde kosten te verlagen. Het kan gaan om zakelijke post die meelift in het UPD-netwerk of brievenpost die meelift in een pakketstroom.

Filler mail speelt een cruciale rol in de kostenstructuur van de postmarkt. De huidige Universele Postdienst (UPD) vereist een bezorging van consumentenpost binnen één dag (D+1), wat een netwerkstructuur afdwingt met vaste dagelijkse rondes. Deze structuur bepaalt de minimale efficiënte schaal (MES) die een postbedrijf moet behalen om rendabel te opereren. Echter, het UPD-volume omvat alleen consumentenpost en vormt daarmee slechts 5% van het totale postvolume, wat op zichzelf onvoldoende is om deze MES te bereiken. Hier komt het concept van *filler mail* in beeld - voornamelijk zakelijke post die wordt gebruikt om de bezorgcapaciteit optimaal te benutten. Zoals de grafiek hieronder laat zien, dalen de gemiddelde kosten (GK_{D+1}) sterk naarmate het volume toeneemt, tot het punt waar UPD plus zakelijke post samen de optimale schaal bereiken.

Figuur 2 Rol van filler mail om de UPD betaalbaar te houden



Deze economische realiteit creëert een complexe verwevenheid tussen UPD-post en overige post. Het postbedrijf heeft de niet-UPD volumes nodig om de efficiëntie van het netwerk te waarborgen, terwijl tegelijkertijd de UPD-verplichting de basisstructuur van het netwerk dicteert. De gemiddelde kostencurve (GK_{D+1}) illustreert dat de UPD zonder deze *filler mail* aanzienlijk duurder zou zijn om te exploiteren. Aangezien de UPD-kostenstructuur fundamenteel afhangt van de combinatie met overige post zijn de exacte kosten van alleen de UPD lastig te bepalen.

Het concept van *filler mail* evolueert nu naar een breder model waarbij brieven kunnen fungeren als ‘filler’ voor andere type bezorgers. Naarmate post- en pakketvolumes naar elkaar toegroeien, kunnen brieven tegen marginale kosten meeliften op bestaande bezorgstromen van pakketdiensten en folderaars. Momenteel is de verhouding tussen het aantal brieven en pakketten ongeveer 7:1, waardoor pakketbezorgers nog te veel “low value stops” zouden moeten maken om brievenpost te integreren. Deze verhouding verandert echter snel door dalende briefvolumes en stijgende pakketvolumes.

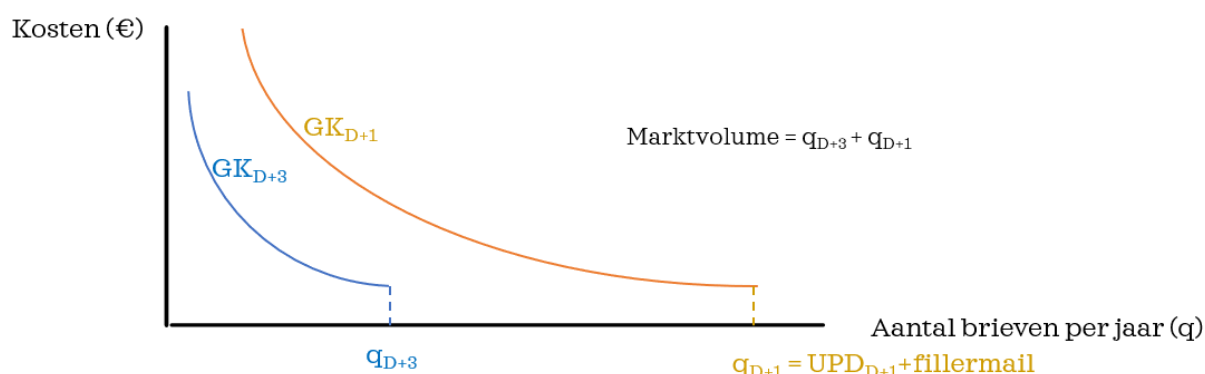
Deze ontwikkeling is al zichtbaar bij brieven boven 50 gram, die nu al door pakketbezorgers zoals DHL worden bezorgd omdat het volume laag genoeg en de waarde hoog genoeg is. Bij een verlaging van de UPD-eisen van D+1 naar D+2 of D+3 zou ook ‘speciale’ D+1-post (denk aan rouwpost of juridische post) interessant kunnen worden voor pakketbezorgers, aangezien deze categorie dan ook een lager volume en hogere waarde zou kennen. Dit lijkt een kostenefficiënte manier om een D+1-dienst in leven te houden. Het is mogelijk dat pakketbezorgers vanzelf in dit segment stappen. Als niet, dan is een subsidie te overwegen en zou deze postcategorie als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) aanbesteed kunnen worden, waarop (onder andere) pakketbezorgers kunnen inschrijven.

Merk op dat bij een UPD van D+2 of D+3 er ook weer meer ruimte kan komen voor concurrenten die D+3/4/5 aanbieden; denk aan folderaars die reclamepost bezorgen of partijen als Business Post die meer zakelijke volumes naar zich toe weten te trekken. Een kanttekening is hier op zijn plaats. Alternatieve bezorgers – zoals folderaars – werken met flexibele arbeidskrachten. De postwet schrijft voor dat postbezorgers minimaal 80% van hun personeel in vaste dienst moeten nemen. Dat kan dus een barrière vormen voor de ontwikkeling van de brede postmarkt.⁹

2.3 Netwerkconcurrentie

Netwerkconcurrentie in de postmarkt is sterk afhankelijk van de marktvolumes en de vereisten voor de UPD. Bij hoge marktvolumes, die boven de MES liggen, wordt infrastructuurconcurrentie mogelijk. In een situatie met een UPD-bezorgsnelheid van D+1 en een marktvolume dat boven MES_{D+1} ligt, kunnen concurrenten ervoor kiezen om een lagere bezorgsnelheid (bijvoorbeeld D+3) aan te bieden (zie Figuur 3).

⁹ Zo wilde uitgever als experiment zijn weekbladen door een folderaar laten bezorgen. Dat mocht niet omdat de geadresseerde weekbladen onder de postwet vallen.

Figuur 3 mogelijkheden voor netwerkconcurrentie wanneer $q > MES_{D+1}$ 

De dynamiek van netwerkconcurrentie verandert naarmate de marktvolumes afnemen. Bij een lager marktvolume ($< MES_{D+1}$) neemt de ruimte voor concurrenten af (bij gelijkblijvende UPD-vereisten van D+1). Om kosten te besparen zouden concurrenten hun bezorgsnelheden kunnen verlagen van D+3 naar D+6. Dit gaat echter ten koste van hun kwaliteit in termen van corrigerend vermogen, dat afneemt met lagere bezorgsnelheden. Een bedrijf dat D+1 bezorging aanbiedt, bijvoorbeeld, kan een gemiste levering alsnog op D+2 bezorgen, terwijl een gemiste D+3-bezorging pas op D+6 kan worden bezorgd. Het verschil in corrigerend vermogen kan een belangrijk concurrentievoordeel zijn voor bedrijven die snellere bezorging aanbieden, zelfs als hun basisproduct duurder is. Wanneer de D+3-concurrent zijn gemiste poststukken alsnog op D+4 kan laten bezorgen via een D+1-dienst van de universele dienstverlener of een ander, is het concurrentienadeel opgelost.

Uit het voorgaande volgt dat aanpassingen van de UPD-eisen de concurrentiedynamiek beïnvloeden. Een verlaging van de UPD-bezorgsnelheid geeft meer ruimte voor concurrenten, maar gaat zonder aanvullende maatregelen ten koste van het corrigerend vermogen en dus de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast geldt dat de universele dienstverlener een btw-vrijstelling heeft op UPD-poststukken. Andere post- en pakketbedrijven hebben die niet. Dit verstoot concurrentie op poststukken die binnen de UPD vallen.¹⁰ Hoe kleiner de UPD, hoe minder verstoring de btw-vrijstelling. Voor een deel van de brievenpost speelt dit probleem niet omdat het zakelijke post betreft, verstuurd door ondernemingen die zelf ook btw-plichtig zijn. Voor hen maakt het niet uit of ze een brief via PostNL of Business Post versturen omdat ze de btw op hun inkopen terugvorderen. Dat geldt niet voor consumenten en publieke diensten, die over het algemeen niet btw-plichtig zijn maar daarom ook geen btw kunnen terugvorderen. Aangezien een groot deel van de zakelijke brievenpost verstuurd wordt door publieke diensten kan de btw-vrijstelling voor PostNL voor een flinke verstoring van concurrentie zorgen.

2.4 Risico's op en van een monopolie

Het risico op monopolievorming in de postmarkt neemt toe naarmate de volumes dalen. Bij een UPD-verplichting van D+1 en afnemende volumes ontstaat er weinig ruimte voor concurrenten. Hoewel toetreders mogelijk een D+3 dienst kunnen aanbieden met een lagere minimale efficiënte schaal, heeft de UPD-aanbieder een belangrijk concurrentievoordeel vanwege het corrigerend vermogen: een misser in de D+1 bezorging wordt alsnog op D+2 bezorgd, terwijl een misser in een D+3 dienst pas op D+6 wordt bezorgd. Dit kan leiden tot een gebrek aan disciplinerend, met onnodig hoge prijzen en lagere kwaliteit als gevolg.

¹⁰ De huidige UPD omvat ook pakketten tot 2000 gram. De hierboven genoemde btw-vrijstelling geeft de universele dienstverlener dus ook een concurrentievoordeel op de pakketmarkt. Dat is extra zorgelijk omdat die 'van nature' sterk concurrerend is.

Prijdsdisciplineren

Een monopolist ervaart mogelijk disciplineren vanuit digitale post. Sommige gebruikers kunnen gemakkelijker overstappen op digitale post dan anderen. Zolang het aantal ‘mobiele’ gebruikers groot genoeg is – en de monopolist prijzen niet kan differentiëren – disciplineert digitale post de monopolist. Maar er komt een moment dat het aantal mobiele gebruikers te klein is om de ‘gevangen’ gebruikers te beschermen tegen hoge prijzen.¹¹ Bovendien, wanneer de monopolist de prijzen wel kan differentiëren, zullen ‘gevangen’ gebruikers op korte termijn al (te) hoge prijzen moeten betalen.

Daarnaast kan een postmonopolist concurrentiedruk ervaren vanuit de aanpalende pakketmarkt. Dit beperkt zich tot nu toe tot duurdere poststukken, die qua volume en prijs goed te integreren zijn in een pakketstroom. Er dreigt gevaar dat een monopolist met kruissubsidies zijn positie in de postmarkt overhevelt naar de pakketmarkt.

Kwaliteitsdisciplineren

Monopoliemacht kan zich ook uiten in termen van lage kwaliteit. De monopolist kan bezuinigen op kwaliteit door bezorgsnelheden te verlagen of deze niet te halen. Ook hier geldt uiteraard een mogelijke disciplineren vanuit digitale alternatieven. Het is belangrijk op te merken dat kwaliteitsdifferentiatie tussen gebruikersgroepen vermoedelijk moeilijker te realiseren is dan prijsdifferentiatie.

In een monopolie is regulering noodzakelijk om betaalbaarheid en kwaliteit te borgen. De monopolist kan zich hier echter tegen verzetten door te lobbyen voor hoge prijzen of lage kwaliteitseisen. Grote bedrijven kunnen effectief lobbyen, zoals blijkt uit PostNL's succesvolle inspanningen om de fusie met Sandd er doorheen te krijgen en een beleidsdiscussie op te starten over lagere bezorgsnelheden en subsidies. Los van de vraag of PostNL goede argumenten heeft, illustreert dit dat een grote gereguleerde partij vaak een luisterend oor heeft bij de politiek en beleidsmakers. Op zich kan het wenselijk zijn dat beleidsmakers naar de markt luisteren, maar wanneer die markt uit één aanbieder bestaat is het marktgeluid eenzijdig. Dat verhoogt de kans op *regulatory capture*.

Regulatory capture

Regulatory capture houdt in dat de monopolist beleidsmakers voor zijn karretje spant. Door informatie-asymmetrie en het ontbreken van vergelijkingsmateriaal zijn beleidsmakers en politici gemakkelijk te beïnvloeden. Dit kan leiden tot zwakke toepassing van regulering¹² of een reguleringskader dat de positie van de monopolist verstevigt, zonder de monopolist daadwerkelijk aan te zetten tot inzet.¹³

¹¹ Deze dynamiek hebben we ca. 15 jaar geleden ook gezien in de telecomsector bij de migratie van PSTN naar VoIP (zie het ACM-marktbesluit vaste telefonie 2011).

¹² Een voorbeeld van zwakke toepassing komt uit het treinvervoer. NS kreeg in 2023 een boete van 1,5 miljoen euro voor het niet halen van kwaliteitsnormen. Die boete werd niet geïnd; in plaats daarvan werd de NS verplicht om het bedrag te investeren in verbeteringen voor reizigers. Door dit soort besluiten wordt een boetesysteem minder geloofwaardig.

¹³ Het fenomeen *regulatory capture* werd treffend geïllustreerd in de Amerikaanse transport- en communicatiesector. Spoorwegbedrijven steunden zelf de oprichting van de Interstate Commerce Commission in 1887, die vervolgens werd gebruikt om prijsafspraken te handhaven en concurrentie te beperken [<https://www.educationnext.org/trains-planes-and-esas/>]. Een vergelijkbare strategie werd toegepast door Theodore Vail, CEO van AT&T, die in 1913 pleitte voor een gereguleerd monopolie onder het motto "One Policy, One System, Universal Service". Vail verwierp expliciet het idee van concurrentie en stelde dat "the public as a whole has never benefited by destructive competition" [<https://slate.com/technology/2010/11/how-theodore-vail-built-the-at-t-monopoly.html>] [https://www.sweetstudy.com/sites/default/files/q3/06/03/the_master_switch_-_tim_wu.pdf]. Hij gebruikte regulering bewust als middel om nationalisatie te voorkomen en AT&T's monopoliepositie te verstevigen [<https://janetakesonhistory.org/2024/02/01/theodore-vail-made-a-choice/>]. In dit verband stelde de Econoom Milton Friedman "The law that is intended to benefit consumers will end up benefiting producers".

Er zijn grofweg twee manieren om *regulatory capture* tegen te gaan: het introduceren van concurrentie of het opzetten van een streng reguleringskader zonder uitzonderingsmogelijkheden, met harde budgetrestricties en op afstand van de politiek en beleidsmakers. Deze tweede oplossing is echter rigide om aan veranderende marktomstandigheden aan te passen. Wanneer postvolumes bijvoorbeeld sterk afnemen zijn bijstellingen van prijzen en kwaliteit onvermijdelijk of moeten budgetten voor subsidies worden opgerekt. Betaalbaarheid en kwaliteit zijn een publiek belang waarover de politiek keuzes moet/wil maken. Die keuze moet worden afwogen tegen de hoogte van de daarbij behorende subsidie. Dat zijn politieke keuzes en om die reden is het onmogelijk om de politiek en beleidsmakers op afstand te zetten.

Het reguleren van een monopolie kent dus een fundamenteel dilemma in de keuze tussen flexibiliteit om in te kunnen spelen op markttrends en inflexibiliteit om het gevaar op *regulatory capture* te beteugelen. Dit dilemma is inherent aan monopolieregulering en vormt een belangrijk argument voor het overwegen van alternatieve marktmodellen. Je kunt hierbij denken aan dienstenconcurrentie, interregionale concurrentie of concurrentie op en om productsegmenten.¹⁴

¹⁴ Binnen de postsector zien interviewpartners een signaal van *regulatory capture* in de gang van zaken bij de overname van Sandd. Deze werd door de toezichthouder verboden en tal van economen ontraden. Het ministerie van EZK overruledde de toezichthouder op basis van argumenten die PostNL en Sandd aanvoerden. De rechter heeft later gesteld dat het besluit van de minister onterecht was, maar toen was het te laat. Andere interviewpartners noemden een voorbeeld uit het buitenland, zoals België: België verbond lange tijd een nationale dekkingseis aan postlicenties wat concurrenten voor Bpost effectief buiten de deur hield. Bovendien reguleert België de UPD middels een concessie waardoor niet de toezichthouder aan de knoppen draait, maar het ministerie. Het ministerie werkt vervolgens intens samen met Bpost. Eenzelfde situatie kennen we in de Nederlandse spoorsector omdat regulering van NS grotendeels via HRN-concessie is geregeld. De ACM moet daardoor het regulerende initiatief aan Mini&W laten. Kortom, *regulatory capture* is een serieus gevaar in netwerksectoren.

3 Alternatieve marktmodellen

In de postmarkt zijn verschillende marktmodellen mogelijk. Een monopolie vormt het ene uiterste. Aan de andere kant staat het model van infrastructuurconcurrentie, waarbij meerdere (min of meer) nationale infrastructuren met elkaar concurreren. Deze twee uitersten zijn in hoofdstuk 2 voorbijgekomen. Daartussen liggen verschillende hybride modellen: dienstenconcurrentie, concurrentie *op* en *om* segmenten, interregionale concurrentie en een combinatie van intra- en interregionale concurrentie. Deze hybride modellen lichten wij hieronder toe.

3.1 Dienstenconcurrentie

Dienstenconcurrentie in de postmarkt is een model waarbij er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaat naast diverse bedrijven zonder eigen bezorgnetwerk. Deze laatstgenoemde bedrijven specialiseren zich in activiteiten zoals collecteren, (voor)sorteren en andere aanverwante diensten. Dit model is gebaseerd op de aanname dat er sprake is van een natuurlijk monopolie op het bezorgnetwerk, maar niet op de overige activiteiten in de postketen.

Toegang tot het bezorgnetwerk is noodzakelijk om dienstenconcurrentie mogelijk te maken, daarvoor is regulering noodzakelijk. Het doel hierbij is niet om dat netwerk te (laten) dupliceren, maar om concurrentie op dienstenniveau te stimuleren. De gereguleerde toegangsprijs wordt daarom zo laag mogelijk gehouden om de ruimte voor dienstenconcurrentie te maximaliseren. Regulering houdt de prijs van toegang tot de infrastructuur laag en concurrentie beperkt de mark-up van diensten daar bovenop. De afnemer wint dus in termen van betaalbaarheid.

Tijdens interviews werden deze dienstenbedrijven als ‘stapelaars’ bestempeld, met een negatieve ondertoon. Die ondertoon is onterecht. Een dienstenconcurrent van formaat kan voor meer zorgen dan alleen een lage prijs. Hij kan een zekere regierol naar zich toe trekken. Hij kan bijvoorbeeld zelf op kwaliteit controleren en (wellicht) met claims handhaven.¹⁵ Daarnaast zou een grote dienstenconcurrent de concurrentie op segmenten aan kunnen jagen, bijvoorbeeld middels aanbestedingen onder pakketbezorgers om tijdkritische post of zwaardere poststukken (inclusief brievenbuspakketten) te laten bezorgen. Tot slot kan een grote dienstenconcurrent wellicht via onderhandelingen efficiëntieprikkels creëren, vergelijkbaar met de overheid die nu al gunstige tarieven afdwingt.¹⁶ Kortom, een grote dienstenconcurrent heeft mogelijk inkoopmacht en kan een regierol spelen (IMR = inkoopmacht met regierol). Maar de impact daarvan moet niet worden overschat, downstream blijft immers sprake van een monopolie.

Dienstenconcurrentie kent ook enkele belangrijke nadelen. Ten eerste blijft een monopolie in stand op het niveau van de infrastructuur en daarmee het risico op *regulatory capture*. Een IMR kan daar wellicht tegenwicht aan bieden, maar niet volledig omdat ook die daar niet altijd de juiste prikkels voor heeft. Een IMR zal zich mogelijk wel verzetten tegen een disproportionele verlaging van kwaliteit (want daar ervaart hij last

¹⁵ De overheid als grootste postverzender laat door een derde partij regelmatig controle zendingen meesturen om de kwaliteit van PostNL te controleren. Binnen het overheidscontract geldt een minimale kwaliteitseis. Daarop controleert en handhaaft de overheid zelf. Een grote dienstenconcurrent die het volume van de overheid weet te halen, zou dit ook kunnen.

¹⁶ Het is onduidelijk in hoeverre en over welke aspecten er onderhandeld kan worden met een monopolist in de postbezorging, en welke omvang een dienstverlener moet hebben om onderhandelingsmacht te verkrijgen. De overheid is een van de grootste verzenders van post en lijkt enige onderhandelingsmacht te hebben. Deze macht lijkt echter niet uitsluitend voort te komen uit het volume van haar poststromen, maar eerder uit haar bredere mogelijkheden om PostNL te reguleren en te disciplineren. Zo zal PostNL er waarschijnlijk alles aan doen om conflicten met de overheid te vermijden, mede om negatieve aandacht in de Tweede Kamer te voorkomen. Andere grote verzenders hebben aangegeven dat onderhandelingen met PostNL zeer beperkt zijn. Volgens hen komt het vaak neer op "nemen of laten".

van),¹⁷ maar niet tegen het geven van een disproportioneel hoge subsidie (want dat schaadt hem niet). Ten tweede geven lage toegangsprijzen weinig prikkels aan het bezorgbedrijf om te innoveren en investeringen te doen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen.¹⁸

3.2 Concurrentie *op* en *om* productsegmenten

In het model van concurrentie *op* en *om* productsegmenten wordt de UPD drastisch gereduceerd en de markt opgedeeld in verschillende segmenten. De UPD garandeert slechts een basisdienst (bijvoorbeeld ongesorteerde D+3 brievenpost < 50 gram). Op andere segmenten wordt vertrouwd op de markt. Denk aan ongesorteerd > 50 gram, gesorteerde post (alle gewichten), (brievenbus)pakketten, D+1 post, en post met aanvullende diensten (verzekerde post, aangetekende post, etc.). Op segmenten waar de markt faalt om tegen acceptabele prijzen en kwaliteit te leveren, kan (bij een groot publiek belang) een DAEB met subsidie aanbesteed worden.

Een verlaging van de UPD-bezorgsnelheid van D+1 naar 3 creëert toetredingskansen voor nieuwe spelers op de zakelijke markt omdat het de minimale efficiënte schaal verlaagt. Dat heeft bovendien een kostendrukkend effect op de UPD zelf. De UPD zou verder beperkt kunnen worden tot brieven met een gewicht van (zeg) 50 gram, wat neerkomt op een envelop met ongeveer vier A4tjes. Dat betreft de meeste poststukken. Zwaardere poststukken sluiten qua volume en waarde beter aan bij bestaande pakketstromen en zijn daarom eenvoudig en tegen lage marginale kosten daarin te integreren. Dit geldt ook voor speciale D+1 post (zoals rouwpost of juridische post). Het is dus goed mogelijk dat 'de markt' (c.q. pakketbezorgers) deze poststukken willen bezorgen en dat er in deze segmenten concurrentie ontstaat.¹⁹ Door zwaardere en tijdkritische post uit de UPD te halen geniet de universele dienstverlener hier bovendien geen btw-vrijstelling meer op. Dat draagt bij aan een eerlijker speelveld tussen pakketbezorgers en de universele dienstverlener.

Merk op dat een partij met IMR een belangrijke rol kan spelen binnen dit marktmodel. Zoals hierboven uitgelegd, kan die partij concurrentie op segmenten aanjagen met aanbestedingen onder diverse post- en pakketbezorgers.

3.3 Interregionale concurrentie

Interregionale concurrentie is een innovatief (theoretisch) model om concurrentieprikkels te introduceren in een postmarkt die neigt naar een monopoliestructuur. Het principe werkt als volgt: Nederland wordt opgedeeld in verschillende regio's, elk met een eigen bezorgmonopolie dat zijn eigen retailprijs bepaalt ongeacht de bestemming. Post die tussen regio's wordt verzonden, wordt overhandigd aan en bezorgd door het monopolie in de bestemmingsregio tegen een gereguleerde doorgifteprijs die per regio kunnen verschillen. Het verschil tussen retail- en doorgifteprijs is winst voor het postbedrijf dat de post collecteert.

Een dergelijk doorgiftesysteem kan coördinatiekosten met zich meebrengen, kosten die afwezig zijn wanneer er slechts één postbedrijf is. Om die kosten te minimaliseren is het meest logisch om de doorgiftepunten bij de

¹⁷ Wanneer de kwaliteit van de bezorging omlaaggaat, gaan de klachten bij het dienstenbedrijf (en de kosten om die af te handelen) omhoog.

¹⁸ Hoewel het in theorie mogelijk is om investeringsprikkels te verwerken in de reguleringsmethodiek voor toegangsprijzen, is dit in de praktijk bijzonder complex. De toezichthouder moet een optimale balans vinden tussen het stimuleren van dienstenconcurrentie en het in stand houden van prikkels voor innovatie, wat wordt bemoeilijkt door informatiegebrek bij de toezichthouder.

¹⁹ DHL bezorgt bijvoorbeeld nu ook enveloppen vanaf 50 gram tegen een lagere prijs dan PostNL, terwijl PostNL hier een btw-vrijstelling op geniet en DHL niet.

sorteermachines te plaatsen. Daar kunnen efficiëntieverliezen geminimaliseerd worden door protocollen en standaarden.²⁰

Om dit systeem te implementeren kunnen de regionale bezorgmonopolies worden geveild. Indien nodig – bij gebrek aan interesse – kunnen deze veilingen zelfs negatieve biedingen (subsidies) toestaan, vooral als het borgen van betaalbaarheid en kwaliteit tot verliezen zou kunnen leiden voor de bezorgers. Zo'n veiling biedt in theorie de mogelijkheid om de doorgifteprijs als biedvariabele mee te nemen; de hoogte van de doorgifteprijs wordt dan afgewogen tegen de hoogte van de subsidie.

Dit model creëert de volgende twee vormen van concurrentie:

- **Concurrentie tussen regio's** ontstaat in de eerste plaats omdat er prijsconcurrentie is voor grote zakelijke verzenders, die kunnen kiezen vanuit welke regio ze hun nationale post versturen. Retailprijzen zullen zich hierdoor bewegen in de richting van de gewogen gemiddelde bezorgkosten die voor een groot deel bepaald wordt door de doorgifteprijs.²¹ Deze vorm van concurrentie kan worden versterkt door regionale monopolies toe te staan post te collecteren in elkaars bezorggebieden, terwijl de bezorging regionaal gemonopoliseerd blijft.
- **Concurrentie om regio's** kan worden georganiseerd door de regionale bezorgmonopolies aan te besteden (te veilen), waarbij negatieve biedingen (subsidies) mogelijk zijn als het borgen van betaalbaarheid en kwaliteit tot verliezen zou leiden.

Een cruciaal aspect in dit model is de hoogte van de doorgifteprijs, die bepalend is voor de uiteindelijke retailprijs. Een doorgifteprijs gelijk aan de marginale bezorgkosten in de bestemmingsregio leidt tot verliezen die (vermoedelijk) gelijk zijn aan de vaste kosten, wat om subsidies vraagt. Een doorgifteprijs op het niveau van de lange termijn gemiddelde incrementele bezorgkosten (LRAIC) in de bestemmingsregio resulteert in lagere verliezen en mogelijk zelfs in een (kleine) winst voor het bezorgbedrijf dat de laagste kosten heeft. Er is dus een trade-off tussen efficiënte prijzen en hoge(re) subsidies enerzijds en hoge(re) prijzen en lage(re) subsidies anderzijds.

Het succes van dit model hangt af van de mate waarin de markt tussen regio's kan arbitreran. In eerste instantie verwachten wij dat de regionale bezorgers dat zelf doen via hun concurrerende collectienetwerken. Met name op de zakelijke markt is dat mogelijk omdat de minimale efficiënte schaal van een collectienetwerk gemakkelijk te halen lijkt. Ook dienstenaanbieders kunnen arbitreran door poststukken nationaal te collecteren en tegen gereguleerde doorgifteprijzen te laten bezorgen. Het verschil met het dienstenconcurrentiemodel zit 'm dan in het feit dat bezorgbedrijven minder snel zullen discrimineran, dat er minder problemen zijn met informatieasymmetrie, dat subsidies efficiënter zijn en dat de maatschappelijke kosten van een verkeerd berekende doorgifteprijs automatisch gecompenseerd worden door de hoogte van de subsidie/prijs die bedrijven ontvangen/betalen om de regionale UPD uit te mogen voeren.

Voor zover we weten is er nergens in Europa praktijkervaring opgedaan met interregionale concurrentie. Het model zou daarom nog verder doordacht moeten worden. Mogelijk zijn er freerider problemen²² die

²⁰ Merk op dat de coördinatiekosten niet anders zijn dan tussen dienstenconcurrenten en het bezorgbedrijf in het dienstenconcurrentiemodel. In het VK is de ervaring dat de coördinatiekosten niet belemmerend zijn voor een succesvolle implementatie van het dienstenconcurrentiemodel. We verwachten dan ook niet dat ze belemmerend zullen zijn voor de implementatie van interregionale concurrentie.

²¹ De retailprijzen in het model van interregionale concurrentie worden beïnvloed door twee hoofdfactoren: de eigen bezorgkosten binnen de regio en de doorgifteprijzen voor post naar andere regio's. Postbedrijven zullen hun prijzen baseren op deze gewogen gemiddelde kosten om winstgevend te blijven. Tegelijkertijd zorgt de concurrentiedruk ervoor dat ze hun prijzen niet ver boven deze kosten kunnen zetten, omdat klanten dan kunnen overstappen naar concurrenten. Dit mechanisme drijft de retailprijzen in de richting van de gewogen gemiddelde bezorgkosten, waarbij de doorgifteprijs een belangrijke component is.

²² Freerider problemen doen zich voor wanneer individuen of organisaties profiteren van inspanningen van anderen zonder er zelf aan bij te dragen. Dit fenomeen kan leiden tot onderproductie (onderinvestering) of overgebruik.

investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen afzwakken. Zo zou een te late bezorging door bedrijf B de reputatie van bedrijf A negatief kunnen beïnvloeden. Bovendien winnen bedrijven niets door zich te onderscheiden in termen van bezorgsnelheden en bezorgkwaliteit, want daar concurreren ze niet op. Sterker nog, elke bezorger in Nederland moet dezelfde bezorgsnelheden aanbieden voor een optimale interoperabiliteit.²³ Dat betekent dus ook dat kwaliteitsnormen voorgeschreven moeten worden zodat ze geen biedvariabele in een veiling kunnen zijn.

3.4 Intra- en interregionale concurrentie

In dit model is het mogelijk om binnen sommige regio's (met een hoge bevolkingsdichtheid) meerdere postbedrijven te laten bezorgen en de andere regio's (met een lage bevolkingsdichtheid) een bezorgmonopolie te reguleren en/of aan te besteden (te veilen). Zodra er subsidie nodig is voor het bezorgen van post in het buitengebied zou je het monopolie sowieso moeten veilen.

Een essentiële voorwaarde om concurrentie binnen de dichtbevolkte regio's vlot te trekken is dat alle bedrijven op nationaal niveau post aan kunnen nemen voor de dichtbevolkte regio's en voor het buitengebied. Dat kunnen ze alleen wanneer het monopolie in het buitengebied een bezorgplicht heeft met gereguleerde (lage) doorgifteprijs. Voor post naar de dichtbevolkte regio's hoeft doorgifte niet gereguleerd te worden omdat de bedrijven die zelf kunnen bezorgen. Daarmee behouden bedrijven bovendien een prikkel om een eigen bezorgnetwerk op te bouwen.

Dit model creëert de volgende vormen van concurrentie: **concurrentie tussen regio's** (hetzelfde als bij interregionale concurrentie) en **concurrentie in de dichtbevolkte regio's**. Merk op dat de noodzaak voor een subsidie toeneemt bij een lage doorgifteprijs. In dat geval zou er geveild moeten worden en vindt er ook nog eens **concurrentie om de dunbevolkte regio's** plaats.

²³ Interoperabiliteit in de postmarkt verwijst naar het vermogen van verschillende postbedrijven om naadloos samen te werken bij het bezorgen van post, ongeacht de oorsprong of bestemming. In de context van interregionale concurrentie betekent dit dat postbedrijven in verschillende regio's elkaars post moeten kunnen verwerken en bezorgen zonder kwaliteitsverlies of vertraging. De stelling dat bedrijven dezelfde bezorgsnelheden moeten aanbieden voor optimale interoperabiliteit is gebaseerd op de volgende argumenten:

Consistentie: Als bedrijven verschillende bezorgsnelheden hanteren, zou dit leiden tot verwarring bij klanten en inefficiënties in het systeem.

Verwerkingsprocessen: Uniforme bezorgsnelheden maken het mogelijk om gestandaardiseerde verwerkingsprocessen te hanteren bij het uitwisselen van post tussen regio's.

Planningsefficiëntie: Gelijke bezorgsnelheden vergemakkelijken de planning en coördinatie tussen verschillende regionale postbedrijven. Kwaliteitsgarantie: Uniforme snelheden zorgen ervoor dat de kwaliteit van de dienstverlening consistent blijft, ongeacht welk bedrijf de post ophaalt of bezorgt.

Concurrentie op bezorgsnelheid zou deze voordelen tenietdoen en de complexiteit van het systeem onnodig vergroten, wat uiteindelijk ten koste gaat van de efficiëntie en betrouwbaarheid van de postbezorging als geheel.

4 Marktordeningstools

Voor de implementatie van de hierboven beschreven marktmodellen zijn verschillende marktordeningstools beschikbaar. Deze vallen uiteen in twee categorieën:

Tools om een bepaald marktmodel te implementeren:

- Regulering van toegang en/of doorgifte
- Het opsplitsen van postbedrijven
 - Verticale splitsing van dienstverlening en netwerkbeheer
 - Horizontale splitsing in meerdere verticaal geïntegreerde postbedrijven
- Nationaliseren van bedrijven
- Aanbesteding van specifieke diensten.

Tools om kwaliteit en betaalbaarheid direct te borgen:

- Tarief- en rendementsregulering
- Kwaliteitsregulering
- Gerichtte subsidies voor specifieke diensten of regio's.

In onderstaande paragrafen lichten wij deze marktordeningstools toe en bediscussiëren we of deze tools haalbaar zijn en, zo ja, in hoeverre deze tools effectief zouden kunnen zijn in de Nederlandse postmarkt.

4.1 Regulering van toegang en doorgifte

Toegangsregulering

Toegangsregulering in netwerksectoren²⁴ is primair gericht op het aanpakken van concurrentieproblemen die door schaalvoordelen ontstaan.²⁵ Hierdoor is het lastig voor nieuwe spelers om de markt te betreden.

Toegangsregulering kan daarbij helpen. Afhankelijk van het marktmodel waarnaar wordt gestreefd, kan regulering mikken op hoge of lage toegangsprijzen, met verschillende effecten op “make-or-buy decisions”.

Toegangsregulering met hoge(re) toegangsprijzen kan concurrenten helpen om een klantenbasis op te bouwen, terwijl ze de prikkel behouden om in eigen netwerkcapaciteit te investeren. Lage(re) toegangsprijzen stimuleren concurrentie tussen de diensten op een netwerk, maar geven geen prikkel om in eigen netwerkcapaciteit te investeren. Lage toegangsprijzen kunnen optimaal zijn in het geval van een natuurlijk monopolie, oftewel wanneer sprake is van niet-repiceerbare netwerkonderdelen. Dit zijn bottlenecks waarbij schaalvoordelen zo groot zijn dat het goedkoper is om alle afnemers met één netwerk(onderdeel) te bedienen.

Toegang tot deze bottlenecks is cruciaal voor concurrentie op andere netwerkonderdelen of tussen diensten op het netwerk. In dat geval stimuleert een zo laag mogelijke toegangsprijs de concurrentie tussen andere netwerkonderdelen of diensten maximaal. Indien geen sprake is van een natuurlijk monopolie kan een lage toegangsprijs de concurrentie op netwerkonderdelen juist ondermijnen. Afdwongen en goedkope toegang verstoort namelijk de make-or-buy decision van concurrenten.

²⁴ Dit omvat het geheel van regels en maatregelen die ervoor zorgen dat concurrenten toegang kunnen krijgen tot het netwerk van een dominante speler.

²⁵ **Schaalvoordelen:** Een combinatie van hoge investeringen in infrastructuur en lage marginale kosten leidt ertoe dat de gemiddelde kosten blijven dalen naarmate de productie toeneemt. Hierdoor ontstaat een situatie waarin één netwerk efficiënter kan opereren dan meerdere.

In de postsector lijkt nu geen sprake te zijn van (permanent) niet-repiceerbare netwerkonderdelen. Dalende volumes kunnen, bij gegeven UPD-bezorgsnelheden, weliswaar leiden tot een punt waarop netwerkduplicatie kostenverhogend werkt. Dit probleem kan echter worden aangepakt door de bezorgsnelheden te verlagen, waardoor de MES afneemt. Naarmate de volumes verder dalen, komt de brede postmarkt in zicht. Dit kan op zijn beurt een geheel nieuwe dynamiek van infrastructuurconcurrentie creëren.

Regulering van doorgifte

Naast toegangsregulering kennen veel netwerksectoren ook regulering van doorgifte om interoperabiliteit te reguleren en netwerkeffecten²⁶ tegen te gaan. Zo kent de telecomsector doorgifte- (of aflever)tarieven. In de telecomsector is er een duidelijk verschil tussen toegangs- en doorgiftetarieven. In de postsector zijn die de facto hetzelfde. Dat maakt de analyse van optimale doorgifteprijzen in de postsector wat complexer omdat optimale doorgifteprijzen laag zijn omwille van interoperabiliteit, terwijl toegangsprijzen juist niet (te) laag moeten zijn om investeringsprikkel te behouden. We leggen dat hieronder uit.

Het belang van interoperabiliteit en netwerkeffecten ligt in de postsector voor de hand: de postdienst als geheel is minder waard wanneer er geen brieven vanuit een dichtbevolkte regio als de Randstad bezorgd kunnen worden in een dunbevolkte regio Groningen en vice versa. Dit impliceert dat er netwerkeffecten zijn waarbij kleine netwerken minder aantrekkelijk zijn dan grote netwerken, waardoor een winner-takes-all uitkomst kan ontstaan. Een postbezorger in de Randstad zal bijvoorbeeld weinig klanten kunnen winnen als die geen post voor buiten de Randstad kan aannemen. Het is ook zo dat je doorgifte zo efficiënt en zo goedkoop mogelijk wil laten plaatsvinden. Extreem hoge doorgifteprijzen staan immers gelijk aan 'geen interoperabiliteit' en om dezelfde reden is 'volledige interoperabiliteit' equivalent aan doorgifteprijzen die de onderliggende (marginale) kosten reflecteren.

In een marktmodel met interregionale concurrentie moet er dus iets geregeld zijn voor de doorgifte van interregionale poststukken. Enkel een doorgifteplicht is niet voldoende. Ervaringen met internationale doorgiftetarieven voor post en met aflevertarieven in telecom leren dat doorgiftetarieven gereguleerd moeten worden. Elke post- of telecomoperator gedraagt zich namelijk als een monopolist ten aanzien van inkomende post, gesprekken of berichten. Doorgiftetarieven schieten daarmee door het dak en drijven ook retailtarieven omhoog.

Een doorgifteplicht is dus essentieel om interregionale concurrentie mogelijk te maken. Een zo laag mogelijke doorgifteprijs (gelijk aan marginale of lange termijn incrementele bezorgkosten) is daarbij optimaal. Echter, aangezien er in de postsector *de facto* geen verschil is tussen toegangs- en doorgifteprijzen levert dit mogelijk een probleem op: lage doorgifteprijzen ondermijnen namelijk prikkels om eigen netwerkcapaciteit op te bouwen. Dit dilemma kun je oplossen met aanvullende regels, zoals een regel dat je minimaal x% van de brieven zelf moet bezorgen of dat je minimaal x% van de adressen in een regio zelf moet bedienen. Je moet daarbij niet doorschieten. Een nationale dekkingsplicht (zoals voorheen in België gold) schiet zijn doel voorbij en werkt als een enorme toetredingsbarrière.

²⁶ De waarde van een netwerk voor gebruikers neemt toe naarmate er meer gebruikers zijn. Hierdoor ontstaat een situatie waarin grotere netwerken meer waarde opleveren voor gebruikers en daardoor meer gebruikers aantrekken en/of diensten kunnen leveren. In een concurrentiesetting bedreigt dit het economische bestaansrecht van kleinere netwerken, waardoor de markt naar een winner-takes-all uitkomst neigt.

4.2 Opsplitsen van bedrijven

Het opsplitsen van postbedrijven kan op verschillende manieren bijdragen aan een betere marktordening in de postsector. Je kunt hierbij een onderscheid maken tussen verticale en horizontale splitsing.

Verticale splitsing

Bij verticale splitsing wordt het postbedrijf opgedeeld in een netwerkbedrijf voor bezorging en een dienstverlenend bedrijf voor collectie en sortering. Dit heeft vooral zin wanneer er een natuurlijk monopolie bestaat op het bezorgnetwerk maar niet op de overige activiteiten. Verticaal splitsen is een optie om dienstenconcurrentie aan te moedigen wanneer toegangsregulering ineffectief is omdat het verticaal geïntegreerde bedrijf zijn concurrenten structureel blijft benadelen door zichzelf te bevoordelen en met kruissubsidiëring.

Zoals hierboven gesteld lijkt in de postsector geen sprake te zijn van een (permanent) natuurlijk monopolie. Om die reden lijkt toegangsregulering niet de meest geschikte marktordeningstool. Dat geldt dan ook (of nog sterker) voor verticale splitsing.

Horizontale splitsing

Bij horizontale splitsing zijn er twee varianten mogelijk. De eerste variant is splitsing van PostNL naar regio's, waarbij verschillende bedrijven verantwoordelijk worden voor verschillende geografische gebieden voor wat betreft postbezorging. Dit kan effectief zijn om interregionale concurrentie te stimuleren, waarbij bedrijven in elkaars verzorgingsgebied post kunnen collecteren maar deze tegen een gereguleerde doorgifteprijs laten bezorgen. Dit kan leiden tot coördinatiekosten bij de overdracht van interregionale post. Deze kunnen vermoedelijk beperkt blijven met duidelijke protocollen en standaardisatie op het doorgiftepunt.

De tweede variant is het ongedaan maken van eerdere fusies, zoals de overname van Sandd door PostNL. Dit zou kunnen bijdragen aan het versneld tot stand brengen van concurrentie *op* en *om* productsegmenten. Het ongedaan maken van de overname van Sandd is echter niet meer opportuun. De integratie van beide bedrijven is inmiddels zo ver gevorderd dat een splitsing praktisch onmogelijk is geworden. De bedrijfsmiddelen zijn gedesinvesteerd, systemen en processen zijn geïntegreerd, klantbestanden zijn samengevoegd, en veel van het voormalige personeel van Sandd is inmiddels elders werkzaam. Een splitsing zou daarom leiden tot hoge ontvluchtungskosten zonder dat daar duidelijke voordelen tegenover staan.

Het opsplitsen van PostNL vereist een compensatie voor de huidige aandeelhouders van PostNL. Het lijkt het makkelijkst om de huidige aandeelhouders in geheel uit te kopen en de bedrijfsonderdelen (per regio) direct weer in de markt te zetten. Het uitkopen van aandeelhouders vergt uiteraard veel geld uit de staatskas, maar het overgrote deel daarvan krijgt de overheid snel weer terug bij de verkoop van de onderdelen. Uiteraard krijgt de overheid niet alles terug, want de aandeelhouderswaarde van een monopolie is hoger dan die van concurrerende bedrijven.

4.3 Nationaliseren

Nationalisering van bedrijven is alleen zinvol in drie specifieke situaties.²⁷ Ten eerste wanneer er sprake is van niet-contracteerbare publieke belangen, zoals de veiligheid van snelwegen. Ten tweede bij systeemrisico's,

²⁷ Zie Hart, Shleifer & Vishny ([1997](#)), Perotti ([1994](#)), en Schmitz & Teixeira ([2008](#)). N.B. Perotti ([2003](#)) benadrukt dat nationalisering vaak tussenschakel kan zijn om institutionele capaciteit op te bouwen, waarna privatisering met regulering volgt.

zoals die in de bankensector. Ten derde wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat de overheid efficiënter kan produceren, bijvoorbeeld bij exportkredietverzekeringen voor handel met buitenlandse overheden.

In de postmarkt zijn deze redenen voor nationalisering afwezig. Wel kan een tijdelijke “buy-out” van aandeelhouders nodig zijn om een bedrijf zoals PostNL op te splitsen in regionale onderdelen. Dit is echter geen echte nationalisering, omdat de bedrijfsonderdelen direct weer in de markt worden gezet via veiling. Het doel is dan niet om het bedrijf in overheidshanden te houden, maar om een transitie naar een nieuwe marktstructuur mogelijk te maken.

Het is belangrijk om het verschil tussen een buy-out en nationalisering scherp te zien. Bij een buy-out koopt de overheid een bedrijf op om het te herstructureren en weer te privatiseren, terwijl nationalisering gericht is op blijvend overheidsbezit vanwege fundamentele publieke belangen die niet via regulering kunnen worden geborgd.

4.4 Aanbesteding van specifieke diensten

Aanbestedingen

Wanneer we spreken over een aanbesteding, dan bedoelen we een veiling of een “beauty contest” (een allocatiemechanisme waarbij ook op kwalitatieve criteria gescoord kan worden). Het gaat erom dat er een competitief biedproces plaatsvindt. Een biedproces zorgt voor concurrentie *om* de markt. Afhankelijk van hoe het biedproces wordt vormgegeven concurreren partijen op prijs en/of andere criteria zoals kwaliteitsaspecten. De prijs kan ook negatief zijn, dan ontvangen de winnaars een subsidie voor het uitvoeren van de specifieke dienst.

Een aanbesteding is een krachtige marktordeningstool omdat de vormgeving van grote invloed is op het functioneren van de markt na de gunning. De kavelindeling en de licentievoorwaarden zijn daarbij bijzonder belangrijk. Wordt er bijvoorbeeld één grote kavel aangeboden en is er na de veiling geen concurrentie in de markt? Of worden er meerdere kavels aangeboden waardoor er na de veiling wel concurrentie in de markt is?

Het marktmodel dat ontstaat na de aanbesteding is bepalend voor in hoeverre de markt publieke belangen zoals prijs en kwaliteit kan borgen. Eventueel kunnen veilingregels sturen op een marktmodel door te werken met biedbeperkingen (zoals een maximumaantal kavels voor een partij) of reserveringen voor nieuwkomers. Dergelijke maatregelen zijn niet ongebruikelijk bij bijvoorbeeld telecomveilingen.

Als er twijfels zijn over de mogelijkheden voor de markt om publieke belangen te borgen, kunnen verplichtingen in de licentievoorwaarden worden opgenomen, zoals een investeringsplicht of een leveringsplicht. Vaak zijn die verplichtingen vooraf helder te definiëren, maar het is vooraf niet altijd duidelijk wat zo’n verplichting kost. Wanneer is bijvoorbeeld de kwaliteit van een postdienst goed genoeg en hoeveel mag dat kosten? Een dergelijke afweging kan onderdeel gemaakt worden van het biedproces in een aanbesteding door zowel op prijs- als kwaliteitscriteria te selecteren.

Het nut van een aanbesteding is afhankelijk van de vraag of er schaarste is. Zolang het aantal bidders groter is dan het aantal kavels, is een aanbesteding te overwegen. Wanneer dat niet zo is, heeft een aanbesteding weinig zin (tenzij de kavels heterogeen zijn). Een aanbesteding moet voor de biedende partij wel iets opleveren. De UPD is feitelijk een pakket plichten, waar niemand iets voor wil bieden. Het zou dus gecombineerd moeten worden met iets van waarde. Denk aan exclusiviteit, een subsidie, of (het gebruiksrecht op) een kant-en-klaar bezorgnetwerk. Maar ook dan kan er een gebrek aan interesse zijn vanwege het aantal kavels of vanwege licentievoorwaarden (hoe meer eisen, hoe minder interesse). Het kan ook zijn dat

nieuwkomers weinig kansen zien om een zittende partij te verslaan omdat die grote biedvoordelen heeft. Dat kan vanwege een informatievoorsprong,²⁸ complementariteitsvoordelen,²⁹ investeringsvoordelen,³⁰ first mover advantages³¹ of andere voordelen. Deze biedvoordelen voor de zittende partij kunnen ondervangen worden met biedbeperkingen (zoals een maximum op het aantal te winnen kavels) en reserveringen³² of *bid credits*³³ voor nieuwkomers.

Aanbesteden van de huidige UPD

Het aanbesteden van een UPD kan problematisch zijn omdat de UPD geen recht geeft op exclusiviteit. De UPD is in dat geval immers enkel een verzameling van verplichtingen waarvoor niemand een prijs wil bieden. Een aanbesteding maakt dan enkel nog zin wanneer de UPD gepaard zou gaan met een subsidie. Maar zelfs dan heeft aanbesteden van de huidige UPD (met D+1 verplichting) weinig zin omdat PostNL als zittende partij significante biedvoordelen heeft die andere partijen zullen ontmoedigen om überhaupt mee te doen aan een biedproces:

- PostNL heeft een informatievoordeel over de exacte kosten en volumes.
- PostNL heeft een personeelsvoordeel. PostNL zal bij een eventueel verlies van de UPD niet al haar activiteiten staken. Een nieuw bedrijf zal een deel van het personeel van PostNL over moeten nemen. Maar PostNL zal dan de beste medewerkers voor zichzelf behouden.
- PostNL hoeft minder te investeren dan een nieuwkomer.³⁴

Voor zover wij weten is Estland het enige land waar de UPD wordt aanbesteed (zie Ecorys, 2018, p. 32). Elke vijf jaar wordt de UPD daar aanbesteed. Naast de staatsonderneming Eesti Post heeft echter geen andere partij interesse getoond om de UPD-dienst te verzorgen. De Estse Postrichtlijn (Art. 6.2) schrijft voor dat bij geen interesse vanuit de markt de UPD aan de zittende aanbieder wordt gegund.

Aanbesteden van een D+1 DAEB

Mocht 'de markt' falen om een tijdskritische dienst voor speciale post (zoals rouwpost of juridische post) aan te bieden, dan valt te overwegen om deze als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) te subsidiëren en aan te besteden. Er moeten dan uiteraard wel duidelijke publieke belangen verbonden worden aan een dergelijke postdienst.

In België wordt de bezorging van kranten en tijdschriften (als DAEB) Europees aanbesteed. Het gaat om zo'n 125 miljoen euro subsidie per jaar. Ondanks dat een aanbesteding in dit geval goed zou moeten werken, is het gunningsproces niet altijd vlekkeloos verlopen. Zo kwam PPP in 2023 als winnaar uit de bus voor de bezorging van kranten voor de periode 2024-2028 en het Franse Proximité voor de bezorging van tijdschriften; desondanks

²⁸ PostNL heeft bijvoorbeeld exclusief toegang tot unieke marktgegevens.

²⁹ Een partij als Fastned zal niet snel bieden op de rechten om een benzinestation te exploiteren.

³⁰ Voor een zittende partij kunnen investeringen verzonken zijn zodat hij daar geen rekening mee hoeft te houden bij zijn biedprijs, maar dat geldt niet voor een nieuwkomer die de investeringen nog moet maken.

³¹ De waarde van een kavel is vaak hoger voor een zittende partij met een volwassen businessmodel dan voor een nieuwkomer wiens businessmodel nog moet ingroeien.

³² Een kavel waarop enkel nieuwkomers mogen bieden.

³³ Een bedrag dat virtueel bij het bod van een nieuwkomer wordt opgeteld, c.q. een bedrag dat de nieuwkomer van zijn winnende bod mag aftrekken bij de daadwerkelijke betaling.

³⁴ Stel dat de UPD een waarde heeft van Y-I euro, waarbij Y gelijk is aan de operationele opbrengsten en I de investering die gedaan moet worden in de benodigde sorteercentra (5 in totaal). PostNL heeft al 5 sorteercentra, maar kan bij verlies van de aanbesteding 3 van de 5 centra verkopen aan de nieuwkomer voor X euro per sorteercentrum. 2 centra behoudt hij voor andere postactiviteiten. Bij winst ziet PostNL dus af van inkomsten van 3X (de opbrengsten die hij voor de sorteercentra had kunnen krijgen door ze te verkopen). Dat betekent dat PostNL tot ten hoogste Y-3X zal bieden bij de veiling. Deutsche Post biedt ook mee. Bij winst moet DP in 5 sorteercentra investeren. Hij koopt er drie van PostNL voor 3X en bouwt twee nieuwe voor 2Z. Dat betekent dat DP Y-3X-2Z kan bieden bij de veiling. Het assetvoordeel van PostNL valt weg wanneer PostNL al zijn sorteercentra van de hand zou moeten doen bij verlies. Dat kan alleen wanneer de UPD gecombineerd wordt met exclusiviteit.

gunde de Belgische overheid de concessie toch niet deze twee bedrijven, maar aan het staatsbedrijf Bpost, die de bezorging altijd al verzorgde, mogelijk onder druk van uitgevers (die zich afvroegen of de bezorging wel bij de twee particuliere bedrijven die met goedkopere flexkrachten werken in goede handen is) en van vakbonden (die zich zorgen maakten over duizenden ontslagen bij Bpost).

In Denemarken wordt de bezorging van brieven voor blinde mensen en internationale mail aanbesteed, alsmede brieven voor kleine eilanden (zie hieronder).

Aanbesteden van regionale UPD's

Een keuze voor regionale UPD's impliceert een keuze voor interregionale concurrentie waarbij winsten in bepaalde regio's onder druk kunnen komen te staan, temeer omdat regio's verschillen in bevolkingsdichtheid. In een of meerdere regio's zal daarom een subsidie nodig zijn om de UPD uit te voeren. In dat geval is een veiling gepast.

Meerdere aanbieders kunnen geïnteresseerd zijn vanuit verschillende productsegmenten of vanuit andere landen, wat de concurrentie in de aanbesteding bevordert. Een voorwaarde hierbij is een biedbeperking, zoals 'niet meer dan de helft van het aantal kavels in één hand'.

Je kunt ook denken aan het opkopen van PostNL voorafgaand aan de aanbesteding om het dan op te knippen in drie of vier regionale postbedrijven.³⁵ Een voordeel hiervan is dat de overheid voor heel even eigenaar is van PostNL en volledige inzage heeft in marktgegevens. Die kunnen dan voorafgaand aan de veiling gepubliceerd worden om informatieasymmetrieën zo veel mogelijk tegen te gaan. Een ander voordeel is dat de nieuwkomers direct van start kunnen met een kant-en-klaar verticaal geïntegreerd postbedrijf. Je omzeilt dan ook het probleem dat PostNL niet gedwongen kan worden om zijn activiteiten in een regio te staken, ook al wint hij geen kavels.³⁶

In Denemarken worden regionale UPD's (UPD's voor kleine eilanden) aanbesteed (de nationale UPD is per 1 januari afgeschaft). Het gaat op deze eilanden echter om bijzonder weinig poststukken, onvoldoende om concurrentie op prijs aan te kunnen wakkeren.

Waarborgen van investeringsprikkels en kwaliteit

Voor alle aanbestedingen is het cruciaal dat er voldoende investeringsprikkels blijven bestaan voor investeringen in kostenverlagingen. Wanneer de terugverdientijd van investeringen de looptijd van de concessie overstijgt, moet er een compensatiemechanisme zijn waarbij het compensatiebedrag via *asset valuation* bepaald kan worden. Ook moet de aanbesteding waarborgen bevatten voor de kwaliteit van dienstverlening, bijvoorbeeld door verplichte doorgifte van te late bezorgingen aan een/de D+1 bezorger.

4.5 Kwaliteitsregulering

Kwaliteit kent twee cruciale dimensies: bezorgsnelheid en betrouwbaarheid.

- Bezorgsnelheid is een kwaliteitscriterium, maar sneller is niet noodzakelijk beter. Een klant is weliswaar minstens even tevreden als het stuk sneller wordt bezorgd. Maar sneller impliceert ook duurder en veel verzenders ervaren het hebben van een keuze uit verschillende bezorgsnelheden ook als een kwaliteitsaspect. Zo'n keuzemogelijkheid vergroot de kans dat gebruikers iets vinden dat aansluit bij hun individuele voorkeuren voor de verhouding snelheid/prijs. Concurrentie draagt bij aan

³⁵ De pakketdienst zou je ook weer als apart bedrijf in de markt kunnen zetten via een veiling.

³⁶ Zonder exclusiviteit zou PostNL anders gewoon post kunnen blijven bezorgen in heel Nederland en de businesscase van de UPD ondermijnen.

deze keuzemogelijkheden: waar PostNL ook D+1 aanbood (al dan niet gedwongen door de UPD), bood Sandd enkel D+3 aan. Nu dat de concurrentie (c.q. Sandd) is verdwenen en PostNL lobbyt voor een verlaging van de UPD-snelheid, zouden de keuzemogelijkheden voor afnemers in het geding kunnen komen.³⁷

- Betrouwbaarheid is eveneens een kwaliteitscriterium. De uitdaging is niet om bezorgsnelheden voor te schrijven of aan te bieden, maar om ze ook daadwerkelijk te halen. Betrouwbaarheid is niet noodzakelijk beter geborgd met meer concurrentie. Afnemers kunnen de kwaliteit van de dienstverlening namelijk moeilijk beoordelen bij hun aankoop en hebben achteraf ook vaak geen idee of een brief wel of niet op tijd bezorgd is. Er is sprake van informatieasymmetrie tussen klant en leverancier, waardoor de afnemer kwaliteit niet goed kan beoordelen en de aanbieder weinig prikkels heeft om zich hierin te onderscheiden.³⁸ Het ontbreken van een kwaliteitsprikkel, gecombineerd met de druk om kosten te besparen in een krimpende markt, kan resulteren in een uitholling van de dienstverlening.
- Naast informatieasymmetrie is er ook een externaliteit verbonden aan de kwaliteit van de postdienst. Verzenders kunnen economische schade oplopen bij vertraagde post (hoge kosten van klachtenafhandeling, de kosten van opnieuw nasturen van post, en zelfs verlies van klanten). Het onderpresteren van de postdienst zorgt dus voor kosten bij de klant. Zolang de postdienst die kosten niet ervaart heeft hij onvoldoende prikkels om te investeren in betere kwaliteit, terwijl dit wel efficiënt zou zijn. Deze externaliteit is lager (afwezig) in een competitieve setting omdat gebruikers zouden overstappen en de postbezorger de kosten van zijn onderpresteren op die manier zou ervaren.

Kwaliteitsregulering lijkt dus essentieel in de postmarkt, meer in een monopolistische omgeving, maar ook in een competitieve. Kwaliteitsregulering kan op diverse manieren ingevuld worden, afhankelijk van het marktmodel. In elk geval is er een monitoringssysteem nodig. De vraag is wat te doen als partijen de kwaliteitsnorm niet halen? In een setting van concurrentie kan *naming & shaming* voldoende zijn. Daarmee wordt de informatie-asymmetrie opgelost en kunnen verzenders overstappen naar betere aanbieders. Wanneer overstapmogelijkheden ontbreken (zoals bij een monopolie of interregionale concurrentie) kun je denken aan een strafmechanisme. Dat kan een boete zijn die de staatskas instroomt, een verplichting om gemiste brieven zo snel mogelijk via een (dure) D+1-dienst alsnog te laten bezorgen, of een wettelijke laagdrempelige mogelijkheid voor verzenders om schadevergoeding te eisen.

- **Boete:** een boete kan een afschrikkende werking hebben die het risico op te late bezorging kleiner maakt. Het zorgt er echter niet voor dat de postbezorger alles op alles zet om de eventuele schade van de te late bezorging te mitigeren. Daarnaast kunnen/zullen partijen gebruik maken van hun recht om elke boete bij een rechter aan te vechten, wat hoge administratieve kosten met zich meebrengt. Bovendien blijkt in de praktijk dat lang niet alle boetes ook daadwerkelijk geïnd worden – zeker niet ingeval van gereguleerde monopolies.³⁹ Dit maakt een boetesysteem minder geloofwaardig en daarmee minder afschrikwekkend.
- **Verplichte doorgifte aan D+1:** Een verplichting om te laat bezorgde post door te geven aan een D+1 bezorger heeft twee voordelen. Ten eerste wordt de schade voor de verzender beperkt: een brief die op D+3 te laat is wordt alsnog op D+4 bezorgd in plaats van op D+6. Ten tweede creëert het een zelfhandhavend mechanisme omdat de D+1 bezorger er belang bij heeft dat zijn rechten worden gerespecteerd - het is immers een inkomstenbron. Dit maakt het systeem effectiever dan een boete die mogelijk niet wordt geïnd. De prikkel om op tijd te bezorgen blijft ook bestaan wanneer dezelfde

³⁷ PostNL stelt echter dat hij wel een vorm van D+1 in stand houdt. Vermoedelijk wil PostNL daarvoor zijn pakketnetwerk inzetten, net als dat PostNL recent voorstelde om brievenbussen door zijn pakketbezorgers te laten legen.

³⁸ Dit kan leiden tot een “market for lemons”, waarbij concurrentie zich onevenredig richt op prijs en kwaliteit wordt genegeerd.

³⁹ Zo kreeg NS in 2023 een boete van 1,5 miljoen euro voor het niet halen van kwaliteitsnormen. Die boete werd niet geïnd; in plaats daarvan werd de NS verplicht om het bedrag te investeren in verbeteringen voor reizigers

partij zowel de D+3 als D+1 dienst aanbiedt, omdat deze wil voorkomen de volgende dag een extra “low value stop” te moeten maken. De vraag is of dit systeem in de praktijk uitgevoerd kan worden. De techniek maakt het niet onmogelijk, maar het kan een dure oplossing zijn. Dit kan overigens per poststuk verschillen.⁴⁰ Nader onderzoek is nodig naar de vraag of de kosten van een verplichte doorgifte proportioneel zijn. Merk op dat doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) kan worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes gelden voor elke dag dat poststuk gemiddeld te laat worden bezorgd.

- **Schadevergoeding:** Een systeem waarbij verzenders laagdrempelig schadevergoeding kunnen eisen via de ACM biedt verschillende voordelen. Ten eerste geeft het de verzender direct compensatie voor geleden schade. Ten tweede kan de ACM dit afdwingen zonder tussenkomst van een rechter, wat de administratieve lasten beperkt. Ten derde creëert het transparantie over de kwaliteit omdat verzenders gestimuleerd worden klachten in te dienen. Dit lost de informatie-asymmetrie op en geeft postbedrijven een reputatieprikkel. De effectiviteit hangt wel af van de mate waarin verzenders bereid zijn klachten in te dienen en de hoogte van de schadevergoeding in relatie tot de administratieve lasten voor het postbedrijf.⁴¹

4.6 Tarief- en rendementsregulering

Tarief- en rendementsregulering kunnen als stok achter de deur fungeren wanneer concurrentie onvoldoende (effectief) is. Deze vorm van regulering brengen echter risico's op marktverstoring met zich mee: ze kunnen concurrenten ontmoedigen om toe te treden en de prikkels verlagen voor gereguleerde bedrijven om kosten te verlagen of te innoveren.

Tariefregulering

Niet alle tarieven hoeven gereguleerd te worden om effectieve prijsdiscipline te bereiken. Verschillende postsoorten zijn tot op zekere hoogte substitueerbaar, waardoor regulering van (bijvoorbeeld) niet-tijdkritische post ook de prijs voor tijdkritische post kan disciplineren. Bovendien kunnen verzenders hun processen aanpassen door post eerder te versturen of over te stappen op digitale alternatieven. Hoewel niet alle verzenders even flexibel zijn, biedt een kritische massa aan flexibele verzenders ook bescherming voor minder flexibele verzenders tegen excessieve tarieven.

Deze disciplinerende werking tussen heterogene producten (ook wel ketenconcurrentie genoemd) werkt niet (of stopt) bij onderbrekingen in de keten. Een verzender van grote volumes gesorteerde zakelijke post kan bijvoorbeeld niet overstappen naar standaard postzegelpost. In zulke gevallen is regulering van één basisproduct mogelijk onvoldoende, afhankelijk van de mate van concurrentie. Je kunt dan denken aan regulering van de prijs van een tweede product of van de gemiddelde prijs van productmandjes. Daarbij gelden

⁴⁰ Er zijn poststukken waar ontvangers naar uitkijken (zoals TV-gidsen en week- en maandbladen). Wanneer deze poststukken te laat bezorgd worden, melden ze zich met een klacht bij de uitgever. Die stuurt dan direct een nieuw exemplaar via de reguliere postdienst. Het is in dit geval goed mogelijk om de uitgever het recht te geven gebruik te maken van een D+1 dienst en de kosten hiervan te declareren bij zijn reguliere postbezorger. De reguliere postbezorger heeft in dit geval geen disproportionele kosten om gemiste post te lokaliseren en te verwerken in een alternatieve poststroom.

⁴¹ De hoogte van de schadevergoeding moet zorgvuldig worden afgewogen tegen de administratieve lasten die het postbedrijf maakt om deze claims te verwerken. Als de schadevergoeding te laag is in verhouding tot deze administratieve lasten, zal het postbedrijf er mogelijk voor kiezen om alle claims standaard uit te betalen zonder de kwaliteit daadwerkelijk te verbeteren. Het wordt dan simpelweg een kostenpost die wordt ingecalculeerd. Omgekeerd, als de schadevergoeding te hoog is in verhouding tot de administratieve lasten, kan dit leiden tot misbruik door verzenders en onnodige administratieve rompslomp voor het postbedrijf. Dit zou de operationele efficiëntie kunnen schaden zonder dat het bijdraagt aan betere kwaliteit. De optimale hoogte van de schadevergoeding moet daarom:

Hoog genoeg zijn om een echte prikkel te geven voor kwaliteitsverbetering

Laag genoeg om misbruik te voorkomen

In verhouding staan tot de werkelijke schade die verzenders lijden

De administratieve lasten rechtvaardigen die nodig zijn voor een zorgvuldige afhandeling.

gemiddelde tariefplafonds voor groepen producten. Het postbedrijf behoudt hierbij de vrijheid om binnen de mand tarieven te differentiëren, zolang het gemiddelde tarief onder het plafond blijft.

Voor het bepalen van tariefplafonds overwegen we twee methoden:⁴²

- **Cost+** laat de gereguleerde prijs meebewegen met de kosten plus een beperkte winstmarge. Dit vermindert echter de prikkels voor kostenreductie.
- **CPI-regulering** koppelt retailprijzen aan de consumentenprijsindex. Dit behoudt kostenreductieprikkels maar kan marges onder druk zetten bij snelle volumedalingen. Een volume-gerelateerde opslag (Y) kan dit corrigeren via $CPI+Y$.

Rendementsregulering

Rendementsregulering stelt een plafond aan het rendement van het postbedrijf als geheel. Dit is vergelijkbaar met een kostengeoriënteerd tarief voor alle diensten samen. Het kan worden toegepast op een deel van het bedrijf (bijvoorbeeld alleen UPD-diensten) of op het hele bedrijf. Rendementsregulering voor het hele bedrijf vermijdt een complexe kostentoerekeningsmethode en volumedalingen worden automatisch verdisconteerd.

Een belangrijk nadeel is dat rendementsregulering weinig prikkels geeft voor kostenreductie zodra het rendement het plafond nadert. Ook bestaat het risico dat postzegelprijs alsnog fors kan stijgen zonder significant effect op het totale rendement, gezien het kleine aandeel van postzegelpost in het totale postvolume.

Er zijn drie vormen van rendementsregulering: Return on Assets (ROA), Return on Sales (ROS) en Return on Costs (ROC). ROA heeft als voordeel dat de WACC een objectieve benchmark biedt, terwijl ROS en ROC meer arbitrair zijn. ROC kan zelfs perverse prikkels creëren om kosten te verhogen in plaats van te verlagen.

Wanneer welke vorm van tariefregulering?

Geen enkele vorm van tariefregulering is perfect; of omdat ze complexe kostentoerekeningsmethodes vergen en prikkels tot kostenverlaging wegnemen (Cost+ en rendementsregulering), of omdat ze door dalende postvolumes kunnen leiden tot marge-utholling (CPI-regulering). Idealiter disciplineert concurrentie de prijzen. De juiste vorm van tariefregulering is dus een keuze van het minst kwalijke, afhankelijk van het marktmodel. Het kan nodig zijn om prijsregulering te combineren met een subsidie wanneer prijzen onder de kostprijs vanuit het publiek belang wenselijk zijn. Hieronder geven we (ter illustratie) enkele mogelijke combinaties van marktmodellen en prijsregulering.

- **Bij een (gereguleerd) monopolie:** Een combinatie van rendementsregulering op basis van ROA voor het hele bedrijf en regulering van de postzegelprijs op basis van CPI. Het rendementsplafond beperkt de monopoliemacht en disciplineert prijzen van alle briefpost, terwijl PostNL flexibiliteit behoudt om te differentiëren. Omdat het volume-aandeel van consumenten laag is (5%), krijgen consumenten extra bescherming tariefregulering van de postzegelprijs. Bij dalende volumes kan de monopolist verliezen op de postzegelprijs compenseren door – binnen rendementsregulering – prijzen van andere poststukken te verhogen.

⁴² Daarnaast is er ook een mogelijkheid tot maatstafconcurrentie, een methode die prestaties van vergelijkbare bedrijven gebruikt om tarieven vast te stellen, in plaats van zich te baseren op kosten of inflatie. Maatstafconcurrentie stimuleert efficiëntie door bedrijven indirect met elkaar te laten concurreren. Dit wordt in Nederland toegepast in de energiesector bij het vaststellen van de netwerktarieven. Daar kan dat gemakkelijk omdat het een homogene dienst betreft. Maatstafconcurrentie is lastiger voor heterogene diensten. Om die reden lijkt het lastiger toe te passen in de postsector. Als deze vorm van regulering in aanmerking komt voor de postsector, dan mogelijk om toegangstarieven te reguleren. Maar dat vereist wel dat er een maatstaf is, oftewel een ander bezorgnetwerk.

- **Bij interregionale concurrentie:** Een nationaal tariefplafond voor één basisproduct (de postzegel) op basis van CPI zonder volumecorrectie. Mogelijke verliezen op postzegelpost door volumedalingen worden gecompenseerd met subsidies. Substitutie-effecten en interregionale concurrentie disciplineren de prijzen van andere postsoorten. De doorgifteprijs tussen regio's moet worden gereguleerd, waarbij marginale kosten of LRAIC het meest efficiënt zijn. De hoogte van een subsidie zal blijken uit de aanbesteding. Mocht de subsidie (te) hoog uitvallen, dan kan bij volgende veilingen de doorgifteprijs worden aangepast.
- **Bij intra- en interregionale concurrentie:** Postzegelprijs is gereguleerd op basis van CPI+Y, waarbij volumecorrectie (Y) vervalt bij aanbesteding van een UPD-subsidie. Substitutie-effecten en intra- en interregionale concurrentie disciplineren de overige prijzen.
- **Bij concurrentie op en om segmenten:** Postzegelprijs is gereguleerd op basis van CPI+Y, waarbij volumecorrecties (Y) vervallen bij aanbesteding van een UPD-subsidie. Substitutie-effecten en concurrentie disciplineren de overige prijzen.

4.7 Subsidieren

Subsidies zijn een optie wanneer een dienst bijzonder veel positieve externaliteiten op de samenleving heeft. Sommige spreken dan van een geval waarin de publieke businesscase wel winstgevend is, maar de private businesscase niet. Vaak zijn dit politieke beslissingen.

Als er subsidies worden gegeven, dan wordt de hoogte ervan het liefst middels een veiling vastgesteld. Zonder veiling kunnen subsidies leiden tot inefficiënte dienstverlening en vergroten ze het risico op *regulatory capture*. Door subsidies via een veiling te verstrekken wordt de markt gedwongen om de meest efficiënte oplossing te vinden voor het borgen van publieke belangen.

5 Coherente pakketten van marktordeningstools

In dit hoofdstuk presenteren we een aantal coherente pakketten van marktordeningstools die kunnen worden toegepast op de Nederlandse postmarkt. Deze pakketten zijn gekozen om verschillende redenen: een gereguleerd monopolie sluit het meest aan bij de huidige situatie; dienstenconcurrentie en concurrentie *op en om* productsegmenten zijn pragmatische manieren om de ruimte voor concurrentie (die er nog is) zo veel mogelijk te benutten; interregionale concurrentie is een breekijzer om concurrentie te introduceren in een natuurlijk monopolie; en een minder ingrijpende variant die interregionale concurrentie combineert met intraregionale concurrentie door middel van infrastructuurconcurrentie in dichtbevolkte gebieden (het Randstadmodel).

We bespreken eerst een paar algemene maatregelen die toegepast kunnen worden in elk marktmodel. Vervolgens bespreken we voor elk van de vijf marktmodellen maatregelen die nodig zijn om tot het marktmodel te komen en maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de uitkomsten van het marktmodel.

5.1 Maatregelen van toepassing in alle pakketten

De hier besproken maatregelen kunnen in elk marktmodel geïntroduceerd worden. Voor elke maatregel geven wij een economische rationale.

Het **UPD-gewicht kan worden beperkt**, bijvoorbeeld tot brieven tot 100 gram, wat neerkomt op een envelop met 8 A4tjes. Zwaardere verzendingen kunnen al snel als een pakketje gezien worden en de markt voor pakketbezorging is competitief. Door zwaardere enveloppen uit de UPD te halen, geniet de universele dienstverlener daar geen btw-vrijstelling meer op. Het is vermoedelijk efficiënt om de btw-vrijstelling helemaal af te schaffen (maar daarvoor moet de Europese richtlijn aangepast worden); zeker als de UPD wordt gesubsidieerd.⁴³

De **UPD-snelheid kan worden verlaagd**, zeg van D+1 naar D+2 of D+3, om kosten te besparen. Dit vermindert het corrigerend vermogen van de postdienst. Om dat te ondervangen kan de universele dienstverlener verplicht worden om **gemiste bezorging door te geven** aan een tijdkritische dienst (D+1) tegen betaling van retailprijzen. Dit borgt de kwaliteit op twee manieren: ten eerste wordt een gemiste D+3 zending niet op D+6 bezorgd maar op D+4, ten tweede ervaart de UDV een sterke financiële prikkel om überhaupt geen bezorgingen te missen.⁴⁴ Zoals eerder gesteld, is nader onderzoek nodig naar de vraag of de kosten van een verplichte doorgifte proportioneel zijn, dit per poststuk verschillen.⁴⁵ Doorgifte aan een tijdkritische dienst kan ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes gelden voor elke dag dat poststukken gemiddeld te laat worden bezorgd. Een systeem van monitoren moet sowieso blijven bestaan, al was het maar om de effectiviteit van de doorgifteplicht te evalueren.

Een **D+1 spoeddienst** kan als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) worden **aanbesteed in geval de markt faalt** (in termen van te hoge prijzen e/o te lage kwaliteit). Vermoedelijk hebben pakketbezorgers

⁴³ In de regel verstoren btw-uitzonderingen economische transacties. Een subsidie is een gerichtere en minder verstorende maatregel. De reden voor een btw-uitzondering in plaats van een subsidie is dat die makkelijker is in de uitvoering, al blijkt dat in de praktijk ook niet altijd op te gaan (een btw-vrijstelling op fruit lijkt bijvoorbeeld makkelijker in te voeren dan een subsidie op fruit, maar toch is de btw-vrijstelling op fruit er niet gekomen omdat het praktisch niet uitvoerbaar bleek). Nu dat een UPD-subsidie sowieso op tafel ligt, kan de btw-vrijstelling van tafel.

⁴⁴ Zoals gesteld in sectie 4.5 ervaart de UDV deze prikkel ook wanneer hij zelf de D+1 dienst aanbiedt, omdat hij wil voorkomen de volgende dag een extra “low value stop” te moeten maken.

⁴⁵ Zie voetnoot 40.

interesse in het aanbieden van een D+1-dienst omdat tijdskritische post qua volume en waarde goed als *filler mail* is in te passen in bestaande pakketstromen. Het is dus mogelijk dat ‘de markt’ zo’n spoeddienst zal leveren tegen acceptabele prijs- en kwaliteitsniveaus. Zo niet, dan biedt een concessie de mogelijkheid om daar strak op te sturen met normen, boetes en subsidies.⁴⁶

Voor eventueel **concurrerende segmenten** monitort de ACM de betrouwbaarheid van de bezorgdienst en doet het aan **“naming & shaming”**. Dit adresseert het risico op lage kwaliteit als gevolg van informatieasymmetrie.

In alle gevallen kan een **gereguleerde postzegelprijs** overwogen worden. De postzegelprijs is relevant voor niet-tijdskritische consumentenpost. Dat is een segment waarop we geen concurrentie verwachten. Ten eerste is het een klein segment (5% van het totale volume) en ten tweede vraagt consumentenpost om het in stand houden van een duur fysiek collectienetwerk (de brievenbussen op straat en in winkels). **CPI-regulering is het meest eenvoudig en minst verstorend.**

5.2 Aanvullende maatregelen per marktmodel

Aanvullende maatregelen om een monopolie te reguleren

PostNL blijft de belangrijkste postbezorger, maar onder strenge(re) regels (dan momenteel). Het bedrijf blijft de aangewezen universele dienstverlener (UDV). Aanbesteden van de UPD heeft weinig zin omdat PostNL te sterke biedvoordelen geniet, wat anderen ontmoedigt om zich überhaupt in te schrijven. **De UPD wordt opgerekt** en heeft betrekking op **zakelijke post en consumentenpost** en moet binnen 2 of 3 dagen bezorgd worden.

Naast de eerdergenoemde algemene maatregelen zal in het gereguleerde monopolie ook de prijs van zakelijke post beschermd moeten worden. Tarieven voor zakelijke post kunnen worden gedisciplineerd via een **rendementsplafond (op basis van ROA)**. Dit geeft ruimte om prijzen te differentiëren naar gebruikers met verschillende behoeftes en verschillende gewichtsklassen. Er is **geen volumecorrectie op de postzegelprijs** nodig omdat verliezen op consumentenpost beperkt zijn (5%) en zonder al te veel verstoring verhaald kunnen worden op zakelijke gebruikers. Rendementsregulering biedt daar ruimte voor.

Aanvullende maatregelen om dienstenconcurrentie te organiseren

In het model van dienstenconcurrentie blijft er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaan (vermoedelijk PostNL) dat het bezorgnetwerk beheert. Andere bedrijven krijgen **toegang tot het netwerk** om postdiensten aan te bieden zonder een eigen bezorgnetwerk op te bouwen. Er komt een gereguleerde **toegangsprijs gelijk aan LRAIC** om de ruimte voor dienstenconcurrentie te maximaliseren. Er geldt een strenge **non-discriminatie** verplichting: het netwerkbedrijf moet alle dienstenaanbieders, inclusief zijn eigen retailtak, gelijk behandelen qua toegang en prijzen. Mocht in de praktijk blijken dat het bedrijf stelselmatig blijft discrimineren, dan is **verticale splitsing te overwegen**. Het verticaal geïntegreerde bedrijf wordt dan gescheiden in een netwerkbedrijf en een dienstverlenend bedrijf.⁴⁷

⁴⁶ Gezien de rol van zo’n spoeddienst in het disciplineren van de (kwaliteit van de) UDV, is de kwaliteit van de spoeddienst zelf extra belangrijk. De prijs voor de spoeddienst wordt gereguleerd als een gemiddelde prijs voor de mand van urgente post. De hoogte hiervan kan worden voorgeschreven op basis van CPI, maar kan ook bepaald worden via een aanbesteding. Aanvullende prijsrestricties kunnen worden opgelegd ten aanzien van kwetsbare groepen.

⁴⁷ Merk op dat het AMM-reguleringskader minder geschikt lijkt om de ACM het juiste mandaat te geven om dienstenconcurrentie te bewaken. AMM-regulering geeft namelijk te veel ruimte voor discussie over de vraag of toegangsregulering wel of niet noodzakelijk is. AMM-regulering lijkt vooral geschikt om infrastructuurconcurrentie te stimuleren omdat het dwingt tot een gebalanceerde benadering van monopoliekracht, die nodig is om prikkels tot netwerkinvesteringen in stand te houden. Bij dienstenconcurrentie is die gebalanceerde

Aanvullende maatregelen om concurrentie op en om segmenten te organiseren

De **UPD wordt beperkt** tot poststukken < **50 gram**. Wanneer de UPD verlieslatend is kan hiervoor een **subsidie** gegeven worden. Die wordt dan wel **geveild** onder (zakelijke) postbezorgers. In dat geval is er **geen volume-correctie** op de postzegelprijs nodig omdat verliezen via het subsidiebedrag gecompenseerd worden.⁴⁸

Aanvullende maatregelen om interregionale concurrentie te organiseren

PostNL wordt opgekocht en opgesplitst in 3 of 4 regionale bedrijven en **geveild**, met een maximum van 2 kavels in één hand. Regio's krijgen dus een eigen postbedrijf met een **regionale UPD om post te bezorgen**. Een alternatief voor het opkopen van PostNL is de juridische mogelijkheid om exclusiviteit te verbinden aan een UPD.⁴⁹ Die mogelijkheid is er nu niet.

Postbedrijven concurreren nationaal op het inzamelen van (m.n. zakelijke) post en bepalen daarbij hun eigen retailprijzen. Voor consumentenpost lijkt interregionale concurrentie minder te werken. Het volume is vermoedelijk te klein voor meerdere partijen met eigen ophaalpunten. Bovendien lijkt de brievenbus langs de straat (of in geselecteerde winkelruimtes) belangrijk om consumentenpost laagdrempelig te houden. Het is logisch dat de regionale UPD ook het legen van de brievenbussen omvat. Een **gereguleerde nationale postzegelprijs** blijft nodig. Eventuele verliezen op consumentenpost komen via de veiling tot uiting in een subsidiebedrag.

Er komt een **gereguleerde doorgifteprijs** om post in andere regio's te laten bezorgen. Kwaliteit is geen concurrentieparameter bij interregionale concurrentie omdat interoperabiliteit homogene diensten tussen regio's vereist. Daarom moeten **uniforme landelijke kwaliteitsnormen** worden voorgeschreven. Kwaliteitsdiscipline wordt op dezelfde manier gerealiseerd als in de andere modellen.

Er is een mogelijkheid de regionale UPD's te **subsidieren**, waarbij er een trade-off is tussen efficiënte doorgifteprijsen en de hoogte van subsidies. Daarmee kan de veiling rekening houden.⁵⁰ Dit impliceert echter wel dat de UPD's **van tijd tot tijd opnieuw geveild** moeten worden om telkens opnieuw de hoogte van de subsidie te bepalen.

Zonder subsidies zouden regionale concessies later niet opnieuw geveild hoeven te worden. Interregionale concurrentie kan lange tijd voor voldoende concurrentie in de markt kunnen zorgen. Echter, zelfs als er nu geen subsidies nodig zijn (bijvoorbeeld omdat doorgifteprijsen relatief hoog gezet zijn), dan lijkt dat slechts tijdelijk vanwege de autonoom afnemende vraag. Zodra er (weer) subsidies nodig zijn om een concessie uit te voeren, is opnieuw veilen onvermijdelijk. In dat geval moet nagedacht worden over compensatie voor nog niet

afweging niet nodig, men heeft het bezorgmonopolie immers geaccepteerd. Discussie over de noodzaak van toegangsregulering is dus onnodig en ondermijnt zelfs het marktmodel.

⁴⁸ Wanneer de UPD winstgevend is en niet geveild wordt (kan worden), dan zou wel een volume-correctie overwogen kunnen worden. Zonder zo'n volume-correctie is uiteindelijk alsnog een subsidie nodig en (dus) een veiling.

⁴⁹ In dat geval zou volstaan kunnen worden voldaan met de verplichting voor PostNL om personeel en infrastructuur in (een) bepaalde regio(s) over te dragen aan een andere partij die de betreffende regio(s) heeft gewonnen; tegen een redelijke vergoeding natuurlijk. Bij het aanbesteden van OV gebeurt iets soortgelijks. Zonder exclusiviteit zal dit niet werken, want dan kan PostNL – ook bij verlies van een kavel – niet gedwongen worden zijn personeel en infrastructuur over te dragen en kan hij gewoon post blijven bezorgen in heel Nederland. Nieuwkomers in een regio zullen daardoor een langere periode nodig hebben om marktaandeel te winnen, wat hun businesscase drastisch vermindert. Dat vermindert de bereidheid om mee- of tegenvalt, kan de doorgifteprijs bij een volgende veiling verlaagd of verhoogd worden.

⁵⁰ Als de hoogte van een subsidie aanvankelijk mee- of tegenvalt, kan de doorgifteprijs bij een volgende veiling verlaagd of verhoogd worden. De meest efficiënte doorgifteprijs is gelijk aan de marginale kosten van bezorgen, maar daarmee wordt de subsidie vermoedelijk zeer hoog (gelijk aan de vaste kosten van bezorgen). Bij een doorgifteprijs gelijk aan gemiddelde kosten (c.q. lange termijn gemiddelde incrementele kosten of LRAIC) worden vaste kosten vermoedelijk wel terugverdiend. Nader onderzoek is nodig.

afgeschreven investeringen. Wanneer de terugverdientijd van zo'n investering de looptijd van de concessie overstijgt, dan moet er een **compensatiemechanisme** zijn om investeringsprikkel in stand te houden.⁵¹

Aanvullende maatregelen om intra- en interregionale concurrentie te organiseren

In het Randstadmodel wordt **Nederland opgedeeld in twee regio's**: één met een hoge bevolkingsdichtheid (i.c. de Randstad) en één met een lagere bevolkingsdichtheid (de rest van Nederland). De **UPD beperkt** zich tot het **bezorgen in het dunbevolkte gebied**. Binnen de Randstad stuurt het model aan op **infrastructuurconcurrentie**.⁵² Een essentiële voorwaarde is dat de postbedrijven in de Randstad ook post aan kunnen nemen voor het buitengebied. Daarom geldt er een **gereguleerde doorgifteprijs voor het buitengebied**, onder de **voorwaarde** dat bedrijven de **post voor de Randstad zelf bezorgen**. Dat hoeft wellicht niet eens verplicht te worden. Enkel de doorgifteprijs voor uitgaande post is gereguleerd, wat op zichzelf al een prikkel in stand om een eigen netwerk te onderhouden.

Net als bij het vorige model ontstaat er interregionale concurrentie met prijsdiscipline (m.n. voor het zakelijke segment) maar zonder kwaliteitsdiscipline. Ook nu moeten bezorgsnelheden homogeen zijn voor interoperabiliteit. Daarom worden **bezorgsnelheden in het buitengebied** voorgeschreven binnen de UPD-eisen. Postbedrijven in de Randstad zullen zich hieraan conformeren omdat ze willen profiteren van de lage doorgifteprijs.

Net als in het vorige model blijft een **gereguleerde nationale postzegelprijs** nodig. De vraag is wie de brievenbussen in de Randstad leegt en de retailomzet uit consumentenpost ontvangt? Daarvoor zijn meerdere keuzes mogelijk. Je kunt het recht/de plicht om brievenbussen te legen **aanbesteden** onder de concurrenten in de Randstad **of in de UPD opnemen**. De UPD is dan regionaal voor het bezorgen van brieven, maar nationaal voor het legen van brievenbussen. Aangezien consumentenpost slechts 5,5% van het totale postvolume betreft, zal dit geen groot effect hebben op de concurrentie in de markt.

Mocht de UPD in het buitengebied verlieslatend zijn, dan kan een **subsidie** worden overwogen. De UPD moet dan van tijd tot tijd opnieuw **geveild** worden om de juiste hoogte van de subsidie te bepalen. Ook nu geldt een trade-off tussen efficiënte prijzen en de hoogte van de subsidie. Bij het ontwerp van de veiling zal deze keer meer nagedacht moeten worden over biedrestricties of andere maatregelen om tegenwicht te geven aan het biedvoordeel van PostNL.^{53, 54} In het meest extreme geval (als de biedvoordelen hardnekkig zijn) is een gedwongen opsplitsing van PostNL nodig, maar vermoedelijk kan het Randstadmodel ook zonder deze ingrijpende maatregel gerealiseerd worden.

⁵¹ Dit kan vermoedelijk eenvoudig gedaan worden door de zittende partij te compenseren met een bedrag dat is gebaseerd op asset valuation.

⁵² We zijn ons ervan bewust dat er op dit moment buiten de Randstad geconcentreerd wordt en niet (of minder) in de Randstad. Die concurrentie komt vooral vanuit Business Post, een coöperatief netwerk van lokale postbedrijfjes met een sociaal oogmerk en een sterke focus op lokale post. Het netwerk vormt een lappendeken van lokale bezorggebieden dat in totaal 50% van de postcodes in Nederland dekt. Het lijkt vreemd dat infrastructuurconcurrentie mogelijk zou zijn in gebieden met een lage(re) bevolkingsdichtheid, maar niet in dichtbevolkte gebieden. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er buiten de Randstad minder arbeidsmarktfricties zijn, maar dat geldt niet voor Brabant, Zeeland en Overijssel (zie [hier](#)). Een andere verklaring is het specifieke businessmodel van Business Post: een coöperatie van lokale sociale werkbedrijven met een lokale binding en klanten met een lokale binding. De dekking van het huidige bezorgnetwerk van Business Post is dus historisch bepaald vanuit een coöperatief en sociaal oogmerk en niet vanuit strategische overwegingen. Maar Business Post heeft – mede geïnspireerd door het wegvallen van Sandd – wel de ambitie om te groeien. Het huidige doorgifteregime belemmert Business Post echter om – tegen competitieve prijzen – grotere klanten te acquireren met nationale zendingen. Als dat wel mogelijk zou zijn, zou het businessmodel en het bezorggebied zich verder kunnen ontwikkelen.

⁵³ Bij het vorige model (interregionale concurrentie) was dat niet nodig omdat PostNL niet meer zou bestaan.

⁵⁴ Ten opzichte van het gereguleerde monopolie heeft PostNL in ieder geval één belangrijk biedvoordeel minder: hij kan niet blijven bezorgen zonder UPD. Technisch gezien kan hij dat wel, maar als de post vanuit de Randstad met bestemming buitengebied ontbreekt omdat die aan de nieuwe UDV wordt overhandigd, wordt het moeilijk voor PostNL om stug te blijven bezorgen. Vermoedelijk zal hij in onderhandeling gaan met de nieuwe UDV om te praten over een overname van het bezorgnetwerk in het buitengebied.

6 Beoordeling van de marktordeningspakketten

In dit hoofdstuk beoordelen wij de in hoofdstuk 5 beschreven marktordeningspakketten aan de hand van een aantal criteria.

6.1 Beoordelingscriteria

Voor de evaluatie van marktordeningsopties hanteren we een tweedimensionaal analyseraamwerk dat zowel het theoretisch potentieel als de praktische uitvoerbaarheid van elk model systematisch tegen elkaar afweegt. Deze complementaire dimensies verschaffen een integrale basis voor beleidsvorming in een sector met complexe afwegingen tussen publieke belangen.

Theoretisch potentieel

Deze dimensie evalueert het vermogen van marktmodellen om publieke belangen te realiseren onder optimale omstandigheden, waarbij twee centrale aspecten worden onderscheiden:

1. **Statische efficiëntie** richt zich op het borgen van betaalbaarheid en kwaliteit op korte termijn. Hierbij wordt geanalyseerd in hoeverre modellen schaalvoordelen benutten, redelijke prijzen waarborgen via disciplinerende mechanismen (zoals CPI-regulering of marktconcurrentie), en effectieve kwaliteitsborging organiseren door middel van monitoring en risicobeheersing.
2. **Dynamische efficiëntie** beoordeelt de stimulansen voor innovatie en structurele kostenoptimalisatie op lange termijn. Hier staat de vraag centraal in hoeverre investeringsprikkel worden gecreëerd voor technologische vernieuwing, procesoptimalisatie en aanpassing aan marktontwikkelingen zoals de verwachte integratie van post- en pakketdiensten.

Praktische uitvoerbaarheid

Deze dimensie onderzoekt de robuustheid van modellen onder realistische condities, aan de hand van vijf kernfactoren:

1. **Implementatiecomplexiteit** betreft de technische en organisatorische haalbaarheid van transitie naar een nieuw model, inclusief institutionele aanpassingskosten en vereiste herstructureringsprocessen.
2. **Informatiebehoefte** analyseert de dataveren voor effectieve regulering en het risico van asymmetrische informatie tussen stakeholders, met name tussen toezichthouders en marktpartijen.
3. **Regulatory capture** risico beoordeelt de kwetsbaarheid voor oneigenlijke beïnvloeding van beleid, en de aanwezigheid van tegendrukmechanismen via marktpartijen of transparantie-instrumenten.
4. **Aanpasbaarheid** evalueert de responsiviteit op volumeveranderingen en kostenontwikkelingen, waarbij de balans tussen stabiliteit en innovatiecapaciteit cruciaal is.
5. **Toetredingsdynamiek** onderzoekt de afhankelijkheid van nieuwe marktpartijen en de realistische kans op levensvatbare concurrentie, mede in relatie tot bestaande marktstructuren.

Dit kader maakt een systematische vergelijking mogelijk tussen de theoretische optimalisatie en praktische beperkingen. De interactie tussen beide dimensies is hierbij essentieel: modellen met hoog theoretisch potentieel kunnen onhaalbaar blijken door implementatierisico's, terwijl praktisch uitvoerbare modellen mogelijk tekortschieten in innovatieprikkel.

6.2 Impact van algemene maatregelen

In deze paragraaf beoordelen wij de in sectie 5.1 beschreven algemene maatregelen.

Maatregel	Impact
Kosten	
UPD-snelheid van D+1 naar D+2/3 Aanbesteden D+1 (onder voorbehoud dat de markt faalt)	Kosten dalen ⁵⁵ Marginale kosten van spoedpost als <i>filler mail</i> voor een pakketdienst zijn minimaal, mits volumes beperkt blijven. De aanbesteding zorgt bovendien voor toekenning aan de meest efficiënte bezorger.
Prijzen	
Postzegelprijs = CPI (+Y) (Eventueel) tariefmand D+1 = CPI (+Y) Overige prijzen	Beperkt de stijging van de postzegelprijs. Beperkt de stijging van prijzen voor tijdkritische post. De prijzen van de postzegel en de spoeddienst disciplineren de prijzen van andere diensten via substitutie-effecten. Per marktmodel zijn andere (aanvullende) disciplinerende maatregelen e/o omstandigheden mogelijk.
Kwaliteit	
Voor UPD: 95% norm + boetes Voor spoeddienst: 95% norm, boetes en mogelijke vergoedingen voor afnemers/verzenders Voor concurrerende segmenten (waar van toepassing): naming & shaming Een verplichte doorgifte aan D+1 spoeddienst bij te late bezorging (onder voorbehoud van proportionaliteit)	Boetes geven een prikkel om de norm te halen Vergoedingen geven een extra prikkel om betrouwbaarheidsnormen te halen. Het risico op lage kwaliteit als gevolg van informatie-asymmetrie wordt geadresseerd door naming & shaming. Het probleem is dat de ACM dit moeilijk kan monitoren bij veel concurrenten. Dit ondervangt het probleem van het laag corrigerend vermogen bij D+2/3 en geeft een prikkel om betrouwbaarheidsnormen te halen. ⁵⁶
Dynamische efficiëntie	
Tariefregulering op basis van CPI (+Y) Tariefregulering van het mandje van tijdkritische post (bij een eventuele aanbesteding als DAEB) Verplichte doorgifte aan D+1 spoeddienst bij te late bezorging (onder voorbehoud).	Behoudt prikkels tot investeren in kostenverlaging Behoudt flexibiliteit voor de aanbieder om prijzen te differentiëren. Aanvullende prijsbeperkingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van kwetsbare groepen. Dit creëert een zelf-handhavend mechanisme dat de ruimte voor regulatory capture inperkt. De D+1 aanbieder heeft er belang bij dat zijn rechten worden gerespecteerd. Dat vergroot de effectiviteit van het systeem in vergelijking met een traditioneel boetesysteem, waarbij boetes niet altijd geïnd worden (zie voetnoot 12).
Praktische uitvoerbaarheid	
Tariefregulering op basis van CPI (+Y) Aanbesteden D+1 (onder voorbehoud dat de markt faalt) UPD-snelheid van D+1 naar D+2/3 Aanbesteden D+1 Tariefregulering op basis van CPI	De Y zorgt voor flexibiliteit om te voorkomen dat er marge-utholling plaatsvindt als gevolg van kosten die harder stijgen dan inflatie. Dit introduceert echter de complexiteit van kostentoerekening. In veel gevallen is de Y echter niet nodig omdat het verlies a.g.v. marge-utholling op andere manieren gecompenseerd kan worden (zie sectie 6.3). Het volume van speciale (spoed)post is laag genoeg en de waarde hoog genoeg om deze poststukken te integreren in pakketdiensten, zonder dat extra "low value stops" nodig zijn. Dit stimuleert de ontwikkeling naar een brede bezorgmarkt. Dit kan worden opgenomen in de postwet of de UPD-concessie. Vraagt vermoedelijk om een vrij simpele aanbesteding Is de eenvoudigste manier.

⁵⁵ Een grove inschatting is dat kosten met 25%-30% zouden kunnen dalen. Het gros van de arbeidskosten is namelijk gerelateerd aan postbodes. Het aantal benodigde postbodes halveert bij D+2 t.o.v. D+1. Bij D+3 daalt het aantal benodigde postbodes met 66%. Arbeidskosten zijn $\pm 70\%$ van totale kosten, waarvan $\pm 70\%$ is gerelateerd aan postbodes. Dus totale kosten dalen met 25% ($0,7 \cdot 0,7 \cdot 0,5$) tot 32% ($0,7 \cdot 0,7 \cdot 0,66$).

⁵⁶ Dit geldt ook wanneer de UDV dezelfde is als de DAEB-dienstverlener, omdat hij de volgende dag extra "low value stops" wil voorkomen.

Maatregel	Impact
Verplichte doorgifte van te late bezorging aan D+1 (onder voorbehoud van proportionaliteit)	Deze verplichting kan worden opgenomen in de postwet of de UPD-concessie. Wanneer blijkt dat verplichting niet proportioneel is, kan doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) worden met een progressie boetesysteem, met hogere boetes voor elke dag dat post (gemiddeld) te laat is bezorgd.
95% norm, boetes en mogelijke vergoedingen voor afnemers/verzenders	Vraagt qua uitvoeringskosten niet veel meer dan het huidige systeem van monitoren en beboeten. Wellicht zijn er maatregelen die de mogelijkheden voor beroep tegen een boete beperken. Nader onderzoek is hiervoor nodig. De mogelijkheid voor afnemers om vergoedingen te claimen kan zorgen voor hogere uitvoeringskosten bij de dienstverlener. Maar dat is dan tevens een prikkel om kwaliteit hoog te houden.

Bovenstaande effecten gelden voor alle marktmodellen die we hieronder bespreken. We beperken die bespreking daarom tot aanvullende effecten op statische en dynamische efficiëntie, flexibiliteit en praktische toepasbaarheid.

6.3 Impact van aanvullende maatregelen per marktmodel

In deze paragraaf beoordelen wij de impact van de in sectie 5.2 beschreven maatregelen gericht op specifieke marktmodellen. De tabel in paragraaf 6.4 vat de analyse samen.

6.3.1 Gereguleerd monopolie

In het model van het gereguleerd monopolie blijft PostNL de dominante speler op de Nederlandse postmarkt, maar onder strenge regulering. Dit model beoogt de voordelen van schaalgrootte te behouden terwijl het de nadelen van een monopoliepositie probeert te mitigeren. Dat laatste lukt slechts deels. Het gereguleerde monopolie model kent een fundamenteel dilemma tussen flexibiliteit om in te spelen op markttrends en inflexibiliteit om het risico op *regulatory capture* te beperken.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten:** Schaalvoordelen worden optimaal benut, maar – door afwezige concurrentie en inherente beperkingen van regulering – kunnen prikkels tot kostenefficiëntie achterwege blijven. Dergelijke prikkels hangen (onder andere) af van de mate waarin digitale communicatie voor concurrentiedruk en disciplinerende zorgt. Zolang het gerealiseerde rendement onder het gereguleerde plafond is, blijven er efficiëntieprikkels bestaan. Als het plafond bereikt is, vallen die weg.
- **Betaalbaarheid:** Prijzen van zakelijke post zijn gedisciplineerd door de digitaliseringstrend en het rendementsplafond. Consumentenprijzen stijgen met CPI, zonder volumekorting. Dit kan leiden tot verliezen. Echter, aangezien consumentenpost maar 5% van het totale postvolume betreft, zijn de verliezen beperkt en bovendien kan PostNL dit verrekenen in zakelijke prijzen. Rendementsregulering biedt hier ruimte voor. Merk op dat de effectiviteit van rendementsregulering door informatieasymmetrie beperkt kan zijn. PostNL zou onterechte kosten van haar pakketdienst kunnen opvoeren, wat resulteert in hogere prijzen. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf.
- **Kwaliteit:** We nemen aan dat de ACM voorgeschreven kwaliteitsnormen effectief kan monitoren en handhaven. Over de tijd kunnen kwaliteitsnormen echter (disproportioneel) schuiven onder druk van lobby vanuit de monopolist. Deze kan – om kosten te besparen en winst te verhogen – bij de politiek lobbyen voor lagere kwaliteitsnormen. Het risico hierop neemt toe met informatieasymmetrie tussen postbedrijf en overheid. Wanneer D+1 als DAEB wordt aanbesteed, kan een verplichte doorgifte aan een

D+1 bezorger een dergelijke lobby tegengaan. Het versoepelen van kwaliteitsregels zou immers de omstandigheden veranderen waaronder hij zijn winnende bod heeft gedaan en gaat ten koste van de inkomsten van de D+1 DAEB-aanbieder. De D+1 DAEB aanbieder zou een dergelijke kwaliteitsuitholling tijdens de looptijd van de DAEB-concessie niet (hoeven te) accepteren.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investerings in kostenverlaging I:** Bij een rendementsplafond kunnen de prikkels voor kostenreductie afnemen zodra PostNL dit plafond bereikt.⁵⁷
- **Investerings in kostenverlaging II:** Volumedalingen bieden een stimulans voor kostenverlaging, denk aan saneren van sorteermachines en personeel. We verwachten geen innovatieve investeringen om kosten te verlagen, maar eerder een intensivering van lobbyactiviteiten om de kwaliteitsnormen te verlagen of subsidies te verhogen. Een informatieachterstand van de overheid vergroot het risico hierop. Een andere mogelijke tactiek is om kosten van aanpalende diensten (zoals de pakketdienst) toe te rekenen aan de postdienst om prijzen of subsidies te kunnen verhogen. Opnieuw vergroot een informatieachterstand van de overheid het risico hierop.
- **Inspelen op behoeftes in de markt:** een monopolist zal minder geneigd zijn om op behoeftes in te spelen die hem vragen om processen aan te passen. Bedrijven zullen daar in concurrentie met elkaar sneller op inspelen.⁵⁸

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het gereguleerde monopoliemodel scoort relatief goed op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Complexiteit van implementatie:** Dit model bouwt voort op de huidige marktstructuur, waardoor de implementatie relatief eenvoudig is. Er zijn geen ingrijpende herstructureringen nodig, wat de complexiteit beperkt houdt.
- **Informatiebehoeften en tekorten:** De informatiebehoefte van de toezichthouder is vergelijkbaar met de huidige situatie. Echter, er blijft mogelijk een tekort aan informatie om effectief te kunnen sturen op kosten, prijzen en kwaliteit, en om kruissubsidiëring tegen te gaan. Dit kan de effectiviteit van het toezicht beperken.
- **Regulatory capture:** Er is een hoog risico op *regulatory capture* door de sterke positie van de monopolist en de informatieasymmetrie tussen de monopolist en de toezichthouder/beleidsmakers. Deze conclusie wordt breed gedragen onder de geïnterviewden. *Regulatory capture* kan leiden tot ineffectieve regulering en mogelijk disproportionele aanpassingen van kwaliteitsnormen of subsidies over tijd. Het kan ook leiden tot boetes die uiteindelijk niet geïnd worden.⁵⁹ Merk op dat een onafhankelijke toezichthouder minder vatbaar is voor *regulatory capture* vanwege de interne expertise, maar hij is niet gevrijwaard van informatieachterstand. Bovendien beperkt een onafhankelijke toezichthouder enkel *regulatory capture* op het vlak van toezicht, niet op het gebied van beleid. Concreet: het risico op niet-geïnde boetes neemt

⁵⁷ Er zijn alternatieven denkbaar die dit nadeel niet hebben (zoals CPI+Y-regulering van de gemiddelde prijs van segmentmandjes, zoals voor zakelijke en overige poststukken), maar die zijn lastiger te implementeren vanwege een grote informatiebehoefte in combinatie met informatieasymmetrie. Bovendien vereist het correct bepalen van de volumecorrectie (Y) per segment complexe kostentoerekening.

⁵⁸ Dit kan bijvoorbeeld gaan om een verzender van week- of maandbladen die tijdige terugkoppeling wil over te late bezorging zodat hij zijn klanten hierover kan informeren. De verzender kan hierdoor kosten van klachtenafhandeling besparen. Voor de monopolist betekent dit een aanpassing van zijn operationele processen. Dat wil hij minder snel doen, dan wanneer hij in concurrentie zou staan met anderen.

⁵⁹ Zie voetnoot 12.

wellicht af met een onafhankelijke toezichthouder, het risico op disproportionele verlaging van kwaliteitsnormen of te hoge subsidies niet.

- **Aanpasbaarheid aan veranderende marktomstandigheden:** Het model kent een fundamenteel dilemma tussen flexibiliteit (om in te spelen op markttrends) en inflexibiliteit (om *regulatory capture* te voorkomen). Dit maakt het lastig om het model aan te passen aan veranderende marktomstandigheden zonder de integriteit van de regulering in gevaar te brengen.
- **Noodzaak van en kans op voldoende toetreding:** Het model is niet afhankelijk van toetreding van nieuwe spelers, wat de haalbaarheid vergroot. Er is mogelijk wel beperkte toetreding op kleine segmenten, zoals brieven boven 50 gram en D+1 diensten.

Hoewel het gereguleerde monopolie model relatief eenvoudig te implementeren is, blijven er uitdagingen op het gebied van informatievoorziening, *regulatory capture* en aanpasbaarheid. Deze factoren kunnen de effectiviteit en duurzaamheid van het model op lange termijn beïnvloeden.

6.3.2 Dienstenconcurrentie

Dienstenconcurrentie in de postmarkt is een model waarbij er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaat naast diverse bedrijven zonder eigen bezorgnetwerk. Deze laatstgenoemde bedrijven specialiseren zich in activiteiten zoals collecteren, (voor)sorteren en andere aanverwante diensten. Dit model is gebaseerd op de aanname dat er sprake is van een natuurlijk monopolie op het bezorgnetwerk, maar niet op de overige activiteiten in de postketen.

Beoordeling op statische efficiëntie:

- **Kostenefficiëntie I:** Op dienstenniveau (20% van de kosten) zorgt concurrentie voor efficiëntieprikkels. Op bezorgniveau (80% van de kosten) worden kostenstijgingen beperkt door het behoud van één bezorgnetwerk, wat schaalvoordelen maximaal benut. Daar staat tegenover dat op kosten gebaseerde toegangsprijzen (cost+) geen prikkels tot efficiëntie afgeven. Wellicht kan een dienstenaanbieder met inkoopmacht en een regierol (IMR) via onderhandelingen voor efficiëntieprikkels zorgen, maar zonder alternatieve bezorgers zal dat moeilijk zijn.⁶⁰
- **Kostenefficiëntie II:** Er zijn mogelijke coördinatiekosten verbonden aan de overdracht van poststukken. Dit zijn kosten die afwezig zijn wanneer het verticaal geïntegreerde bedrijf de poststukken zelf ophaalt. Om die te minimaliseren is het meest logische overhandigingspunt bij de sorteermachines. Daar kunnen efficiëntieverliezen geminimaliseerd worden door protocollen en standaarden. In het VK is de ervaring dat de coördinatiekosten niet belemmerend zijn voor een succesvolle implementatie van het dienstenconcurrentiemodel. We verwachten dan ook niet dat ze belemmerend zullen zijn voor de implementatie van interregionale concurrentie.
- **Betaalbaarheid:** Consumentenprijzen blijven in de pas lopen met CPI. Zakelijke prijzen worden gedisciplineerd door de combinatie van lage toegangsprijzen en concurrentie op dienstenniveau. Net als bij een volledig monopolie, is er bij een bezorgmonopolie ook sprake van informatieasymmetrie. Daarmee blijft een risico bestaan op het opvoeren van onterechte kosten om (toegangs)prijzen te verhogen. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf.

⁶⁰ Maar niet onmogelijk. Een grote verzender zoals de overheid heeft bijvoorbeeld ook een [vertrouwelijk] tarief onderhandeld. Dit tarief is sinds 2017 [vertrouwelijk]. Dus ook de fusie met Sandd heeft hier geen invloed op gehad. Andere verzenders, zonder inkoopmacht, zijn er sindsdien wel veel harder op achteruit gegaan.

- **Kwaliteit:** Wat betreft de essentiële kwaliteitsnormen (snelheid en betrouwbaarheid) blijft de samenleving afhankelijk van de bezorgmonopolist. Kwaliteitsregulering blijft om die reden van toepassing op het netwerkbedrijf. ACM moet daarop monitoren en handhaven. Wellicht tracht de monopolist te lobbyen voor lagere kwaliteitsnormen of verlichting van boetes, maar de dienstenconcurrenten zullen een tegengeluid laten horen omdat een slechte kwaliteit van de bezorgmonopolist op hen afstraalt. Een partij met IMR kan bovendien zelf de kwaliteit borgen door normen contractueel vast te leggen, te monitoren en boetes op te leggen. De overheid als grootste verzender van Nederland controleert bijvoorbeeld of PostNL de contractueel overeengekomen kwaliteitsnorm haalt door wekelijks controlepostzendingen mee te sturen.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investerings in kostenverlaging I:** De lage toegangsprijzen verminderen prikkels om te investeren in het netwerk. Hoewel het in theorie mogelijk is om investeringsprijken te verwerken in de reguleringsmethodiek voor toegangsprijzen, is dit in de praktijk bijzonder complex. De toezichthouder moet een optimale balans vinden tussen het stimuleren van dienstenconcurrentie en het in stand houden van prikkels voor innovatie, wat wordt bemoeilijkt door informatiegebrek bij de toezichthouder. Maar zelfs dan blijven er mogelijk freerider problemen die investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen afzwakken. Zo zal een te late bezorging door het netwerkbedrijf uitstralen op de reputatie van het dienstenbedrijf.
- **Investerings in kostenverlaging II:** Concurrentie op dienstenniveau kan leiden tot innovatieve manieren om post efficiënter op te halen en (voor) te sorteren. Dit kan bijdragen aan kostenverlagingen. De nettowinst voor de gebruikers valt vermoedelijk mee omdat het gros van de kosten in de postsector – en met name de kosten die stijgen door volumedalingen – verbonden zijn aan het bezorgen van post. Op bepaalde segmenten kan echter ook op bezorgkosten bespaard worden, bijvoorbeeld doordat dienstenaanbieders aanbestedingen organiseren onder pakketbezorgers om tijdskritische post of zwaardere poststukken (inclusief brievenbuspakketten) te laten bezorgen. De dienstenconcurrent moet dan wel veel volume (c.q. marktaandeel) hebben om een zekere regierol naar zich toe te kunnen trekken.
- **Inspelen op behoeftes:** dienstenconcurrenten met IMR kunnen wellicht meer druk zetten op de bezorgmonopolist om in te spelen op behoeftes die hem vragen om processen aan te passen.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het model van dienstenconcurrentie scoort redelijk goed op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** De implementatie vereist regulering van toegangsprijzen en toezicht op non-discriminatie. De complexiteit hiervan is matig tot redelijk, mede dankzij de ervaring die de ACM heeft opgedaan in de telecomsector. Bij aanhoudende discriminatie kan verticale splitsing noodzakelijk zijn, wat de complexiteit zou verminderen.
- **Informatiebehoefte:** De informatiebehoefte is vergelijkbaar met die van het gereguleerde monopolie. In aanvulling is er intensief toezicht nodig op toegangsvoorwaarden en non-discriminatie. Dit creëert een zekere informatiebehoefte bij de toezichthouder, met een risico op informatieachterstand, wat effectieve regulering kan bemoeilijken. De bezorgmonopolist krijgt dan wellicht alsnog de ruimte om dienstenconcurrenten door zelfbevoordeling uit te sluiten. Wanneer dit probleem hardnekkig blijft, zou men alsnog de ingrijpende maatregel van verticale splitsing kunnen overwegen.

- **Regulatory capture:** Het risico op *regulatory capture* wordt gemitigeerd door de tegenkracht van dienstenconcurrenten. De dienstenlaag kan met een tegengeluid voorkomen dat de monopolist succesvol lobbyt voor disproportionele verlaging van kwaliteitsnormen. Een slechte bezorgkwaliteit straalt namelijk af op hun eigen dienstverlening en leidt tot hogere klachten- en servicekosten. Een dienstenconcurrent met IMR kan bovendien zijn eigen kwaliteitscriteria contractueel vastleggen en daarop handhaven. Daarmee is niet het risico op onterechte subsidies geweken. Het monopolie kan blijven lobbyen voor subsidies onder het mom van "maatschappelijk belang", bijvoorbeeld voor verlieslatende postdiensten. De dienstenlaag heeft hier weinig belang bij en biedt dus geen tegenwicht.
- **Aanpasbaarheid:** Een dienstenconcurrent met veel volume kan een regierol spelen in de ontwikkeling naar een brede postmarkt. Dat biedt ruimte voor minder intensieve regulering, en daarmee voor flexibiliteit in beleid vergeleken met het gereguleerde monopolie.
- **Noodzaak van en kans op voldoende toetreding:** Het model is afhankelijk van het ontstaan van sterke dienstenconcurrenten. Toetreding lijkt waarschijnlijk, vooral als de huidige regulering (hoge toegangsprijzen en 70/30-regeling) wordt aangepast. Die huidige regulering hindert partijen als RM en Business Post om als dienstenconcurrent door te pakken (zie kader hieronder). Desalniettemin zijn ze aanwezig. Toegespitste regulering zal veel ruimte voor groei geven. In het VK is nu ook een sterke partij op de dienstenlaag (50% van de zakelijke markt).⁶¹

Business Post als dienstenconcurrent

Business Post is een coöperatie van sociale werkplaatsen (ca. 4500 bezorgers met een afstand tot de arbeidsmarkt) die regionale post bezorgt voor lokale klanten zoals gemeentes en ziekenhuizen. Met 50 locaties dekt het 50% van Nederland en is regionaal vaak sterk, maar landelijk klein. Het bezorgt de meeste post zelf; 10-20% gaat via PostNL. Andersom maakt PostNL ook gebruik van Businesspost, maar de doorgiftetarieven reflecteren de asymmetrische onderhandelingsposities.

Business Post wil groeien als sociale en duurzame aanbieder, gesteund door interesse van landelijke klanten (Rijksoverheid, printstraten). Daarin wordt ze nu geremd door de huidige doorgifteprijzen en haar coöperatieve model – afhankelijk van lokale sociale initiatieven voor uitbreiding. Maar Business Post kan – volgens ons – een kracht worden door als een dienstenconcurrent volume te “stapelen”. Dit zorgt ervoor dat de tassen van de eigen bezorgers beter gevuld zijn, maar ze zal een aanzienlijk deel moeten uitbesteden aan PostNL. Dat kan wanneer doorgiftetarieven op kosten gebaseerd zijn. Zo niet, dan prijst Business Post zich uit de markt. Kortom, Business Post zou uit kunnen groeien tot een dienstenaanbieder met inkoopmacht, die bijdraagt aan het functioneren van de postsector én de continuïteit van haar maatschappelijke missie.

Hoewel het model van dienstenconcurrentie enkele uitdagingen kent op het gebied van implementatie en toezicht, biedt het een redelijk haalbare en praktisch toepasbare optie voor de Nederlandse postmarkt. De grootste uitdaging ligt in het waarborgen van effectieve concurrentie op dienstenniveau en het voorkomen van discriminatie door het netwerkbedrijf.

⁶¹ Ook een partij als Business Post zou een grotere rol op de dienstenlaag kunnen/moeten spelen om groei en continuïteit van hun bezorgfunctie met sociale doelen te garanderen.

6.3.3 Concurrentie *op* en *om* segmenten

Het model van concurrentie *op* en *om* segmenten maakt onderscheid tussen verschillende soorten post en creëert ruimte voor concurrentie waar mogelijk, terwijl het publieke belangen borgt middels aanbestedingen waar nodig. In theorie kan dit model helpen om de sector geleidelijk naar de brede postmarkt te begeleiden. Het risico is dat dit model een gepasseerd station is omdat er in de realiteit onvoldoende ruimte zal blijken voor concurrentie op de zakelijke markt.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten:** Postvolumes worden verdeeld over meerdere netwerken, voor zover de kostenstructuur dat toelaat. In theorie heeft dit geen effect op de gemiddelde kosten (zie sectie 2.1). Wanneer dit wel zo zou zijn, dan zou er geen toetreding plaatsvinden.⁶² Het veilen van de UPD en de DAEB D+1 garandeert dat de meest efficiënte operator de dienst uitvoert en minimaliseert het benodigde subsidiebedrag. De rol van UPD-post verandert daarmee wellicht naar die van *filler mail*, meeliftend in de bezorgstromen van een van de concurrenten.
- **Betaalbaarheid:** De postzegelprijs (voor brieven < 50g met bezorgsnelheid D+2/3) disciplineert andere (ongesorteerde) post via substitutie-effecten. Daarnaast zouden de prijzen van andersoortige (ongesorteerde) post door concurrentie gedisciplineerd kunnen worden. Dat geldt ook voor zakelijke (gesorteerde) post.⁶³ Op korte termijn kan de prijs wellicht stijgen ten opzichte van het gereguleerde monopolie, maar dat zou toetreding uit kunnen lokken waardoor de prijs weer daalt.
- **Kwaliteit:** Freerider problemen en asymmetrische informatie beperken de disciplinerende werking van concurrentie.⁶⁴ De ACM heeft beperkte middelen om hierop in te grijpen. Het verdeelde speelveld zorgt er namelijk voor dat ACM de kwaliteitsnormen van de markt als geheel minder effectief kan monitoren en handhaven. Een IMR kan hiervoor compenseren door met verschillende bezorgers samen te werken en geregeld hun kwaliteit te meten met controlepost. Hij moet zijn bevindingen dan wel openbaar maken.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investerings in kostenverlaging:** Dit model biedt prikkels voor investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen. Er is geen regulering met een remmende werking op investeringsprikkels en een informatieachterstand bij de overheid is dan ook minder relevant. Elke partij profiteert direct van efficiëntieverbeteringen, zowel bij de aanbestedingen als in concurrentie op vrije segmenten.
- **Inspelen op behoeftes:** Concurrerende bedrijven zullen sneller op behoeftes in spelen, ook al vragen die om processen aan te passen.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het model van concurrentie op en om segmenten scoort gemiddeld op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** De implementatie vereist een herstructurering van de UPD en mogelijk aanbestedingen voor specifieke segmenten. Dit is niet bijzonder complex. De complexiteit van dit model

⁶² In het extreme geval vindt er überhaupt geen toetreding plaats en valt dit marktmodel in duigen.

⁶³ Als dit tegenvalt, dan valt te overwegen om zakelijke post ook onder de UPD te laten vallen, maar (zoals gezegd) reduceert dit model dan al snel tot het gereguleerd monopolie.

⁶⁴ Zoals eerder uitgelegd, kunnen niet alle afnemers de kwaliteit van de dienstverlening makkelijk beoordelen bij hun aankoop en hebben achteraf ook vaak geen idee of een brief wel of niet op tijd bezorgd is. Omdat de afnemer kwaliteit niet goed kan beoordelen, heeft de aanbieder weinig prikkels om zich hierin te onderscheiden.

zit vooral in het monitoren van kwaliteit omdat het aantal en de diversiteit van spelers stijgt. Een andere complexiteit is de kostentoerekening om Y (in $CPI+Y$) vast te stellen voor de postzegelprijs. Die complexiteit valt weg bij een aanbesteding van de UPD, waarbij de postzegelprijs onderdeel is van het bod.

- **Informatiebehoefte:** De informatiebehoefte voor de toezichthouder neemt toe vanwege de noodzaak om meerdere segmenten en aanbieders te monitoren. Er ontstaat een informatietekort om de kwaliteit van alle concurrenten effectief te controleren, wat naming & shaming bemoeilijkt.⁶⁵
- **Regulatory capture:** Het risico op regulatory capture is over het algemeen lager in een competitief speelveld. Ten eerste reduceert concurrentie de intensiteit van regulering en daarmee de informatiebehoefte bij de overheid. Informatieasymmetrie kan daarom minder kwaad, ook op het gebied van regulatory capture. Ten tweede zorgen concurrenten voor een nuancering van elkaars boodschappen aan de politiek en beleidsmakers. Ten derde kan (kosten)informatie gebenchmarkt worden. Beide reduceren de informatieasymmetrie waarmee beleidsmakers en toezichthouder kampen. Wanneer er bovendien ook sprake is van een veiling, dan kan er uit de hoogte van de biedingen ook veel informatie afgeleid worden.
- **Aanpasbaarheid:** Dit model is flexibeler omdat het minimale regulering behoeft. Veel van de regulering vindt zijn juridische basis in concessies van periodieke aanbestedingen voor specifieke segmenten. Het periodieke karakter maakt het mogelijk om regelmatig bij te sturen. Hoe korte de licentieduur, hoe flexibeler het systeem.
- **Noodzaak van en kans op toetreding:** Het succes van dit model is sterk afhankelijk van de toetreding van nieuwe concurrenten, vooral op de zakelijke markt. De kansen voor nieuwe toetreders nemen toe met de daling van de UPD-bezorgsnelheid (zie sectie 2.1). Maar het is onzeker of dit voldoende is. Commentatoren en geïnterviewden zijn hier sceptisch over. Een partij als Business Post spreekt zijn ambitie uit in de toekomst (veel) meer post te bezorgen, maar geeft aan dat dit lage doorgifteprijzen vereist omwille van interoperabiliteit en netwerkeffecten. Dat zit niet in dit model. Met lage doorgifteprijzen zal de markt als snel richting het dienstenconcurrentiemodel tenderen.

Hoewel het model van concurrentie op en om segmenten enkele voordelen biedt qua flexibiliteit en verminderd risico op regulatory capture, zijn er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van implementatie, toezicht en het aantrekken van voldoende concurrentie. De praktische haalbaarheid hangt sterk af van de bereidheid van nieuwe partijen om toe te treden tot de verschillende marktsegmenten.

6.3.4 Interregionale concurrentie

Interregionale concurrentie introduceert concurrentieprikkels in een postmarkt met monopolietrekken. Nederland wordt hierbij opgedeeld in regio's, elk met een regionaal bezorgmonopolie en een nationale retailprijs (bedrijven kunnen dus post in elkaars regio ophalen). Post tussen regio's wordt afgehandeld via een gereguleerde doorgifteprijs gelijk aan bijvoorbeeld lange termijn gemiddelde kosten (LRAIC). De regionale monopolies kunnen worden geveild, waarbij subsidies mogelijk zijn om verliezen af te dekken.

⁶⁵ Bij het veilen van de UPD is geen informatie nodig voor een complexe kostentoerekening nodig om de Y (in $CPI+Y$) vast te stellen voor de postzegelprijs.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten I:** postvolumes blijven maximaal geconcentreerd en schaalvoordelen in bezorgtechnologie worden optimaal benut.⁶⁶ Intraregionale en/of interregionale concurrentie geven extra pikkel tot kostenefficiëntie. Een zogenaamde stapelaar met IMR kan dit aanjagen door post nationaal te collecteren en te arbitreran tussen regio's.⁶⁷
- **Kosten II:** Eventuele transactie-/coördinatiekosten als gevolg van het opsplitsen kunnen worden geminimaliseerd met protocollen en standaarden op het overdrachtpunt (c.q. de sorteercentra).
- **Betaalbaarheid:** Consumentenpost is beschermd door CPI-regulering. Verder zorgt interregionale concurrentie voor prijsdiscipline, vooral voor zakelijke afnemers die kunnen kiezen vanuit welk gebied ze hun post versturen (al dan niet geholpen door een 'stapelaar' met IMR). Hierdoor ontstaat druk om de retailprijzen dicht bij de doorgifteprijs te houden. Dat leidt tot competitieve prijzen en – mits de doorgifteprijs efficiënt gereguleerd wordt – tot een efficiënte prijsstructuur. Hogere doorgifteprijzen leiden tot hogere retailprijzen, maar daar staan lagere subsidies tegenover. Dit geeft ruimte voor afwegingen.⁶⁸
- **Kwaliteit:** er gelden uniforme landelijke kwaliteitsnormen omwille van de interoperabiliteit tussen regio's. De ACM kan de kwaliteit effectief monitoren (met controlezendingen) en handhaven (met boetes). Er is geen risico op een disproportionele verschuiving van kwaliteitsnormen a.g.v. lobby omdat een vergelijking tussen regionale bedrijven de informatieachterstand van de overheid grotendeels oplost.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investeren in kostenverlagingen:** Het model biedt prikkels voor investeringen in lagere vaste kosten. De winnaar van de veiling (in een efficiënte veiling is dit de partij met de laagste LRAIC omdat die de hoogste verwachtte winst heeft) heeft een prikkel om in kostenreductie te investeren omdat hij zodoende na de veiling de hoogst mogelijke winst behaalt. Hier staat een freerider-probleem tegenover, aangezien kostenverlaging door A kan leiden tot een lagere doorgifteprijs voor B. Het freerider-probleem vermindert de prikkels tot investeren in kostenverlaging, maar zal die prikkels vermoedelijk niet neutraliseren.
- **Inspelen op behoeftes in de markt:** de regionale bezorgmonopolisten en/of stapelaars met IMR zullen deels op behoeftes van de markt in willen spelen. Dat betreft dan voornamelijk behoeftes die vervuld kunnen worden bij het ophalen van post en minder de behoeftes waarvoor bezorgprocessen aangepast moeten worden. Op die laatste behoeftes scoort het systeem vermoedelijk minder omdat dergelijke aanpassingen in alle regio's tegelijk doorgevoerd moeten worden.⁶⁹

⁶⁶ Het kan zijn dat in een (verre) toekomst de postvolumes dermate dalen dat Nederland als geheel efficiënter met één sorteercentrum bediend zou kunnen worden. Dat zijn er in dit model minimaal twee (bij twee regio's). Maar het gros van de kosten zitten in de arbeidskosten. N.B. Op dit moment wordt Nederland nog bediend met vijf sorteercentra.

⁶⁷ Merk overigens op dat er nauwelijks schaalvoordelen zijn in het ophalen van zakelijke post (95%). Duplicatie van collectienetwerken is daarom geen probleem. Dit wordt bevestigd door diverse interviewpartners. Het legen van brievenbussen blijft binnen de UPD.

⁶⁸ Bij efficiënte doorgifteprijzen kan het zijn dat postbedrijven hun vaste kosten onvoldoende terugverdienen. Dit zal dan bij de veiling tot uiting komen in negatieve biedingen (c.q. subsidies). Mochten de netto subsidiebedragen te hoog uitvallen voor politiek draagvlak, dan kunnen de doorgifteprijzen bij een volgende veiling (zeg 5 jaar later) aangepast worden.

⁶⁹ Denk terug aan de verzender van week- of maandbladen die tijdige terugkoppeling wil over te late bezorging zodat hij zijn klanten hierover kan informeren. Om daarin te voorzien, moeten alle regionale bezorgers op eenzelfde manier en via een centraal communicatiesysteem terugkoppelen. Dat vergt onderlinge afstemming en overeenstemming, wat vermoedelijk een stroperig proces zal blijken.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het model van interregionale concurrentie scoort gemiddeld tot laag op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** Dit model is wellicht het meest complex om te implementeren. Het vereist het opkopen en opsplitsen van PostNL, het organiseren van een veiling en het reguleren van doorgifteprijzen. Vooral het efficiënt opsplitsen van PostNL is uitdagend omdat de overheid geen expert is op het gebied van herstructurering. Dit aspect weegt zwaar mee in de beoordeling van de haalbaarheid. Het vaststellen van een juiste opkoopprijs en juiste doorgifteprijs is minder complex. De opkoopprijs is gelijk aan de huidige beurswaarde en de doorgifteprijs hoeft niet optimaal te zijn omdat een te hoge (te lage) doorgifteprijs resulteert in een lagere (hogere) geboden prijs of gevraagde subsidie. Er zijn bovendien leereffecten aangezien de doorgifteprijs aangepast kan worden bij elke veiling.
- **Informatiebehoefte:** De informatiebehoefte voor de toezichthouder is initieel lager dan bij andere modellen. Door de buy-out van PostNL is 100% van de informatie beschikbaar om doorgifteprijzen vast te stellen. In latere periodes kan informatie tussen bedrijven vergeleken worden. Bovendien kan het model functioneren zonder volledige informatie door de doorgifteprijs onderdeel van de veiling te maken.
- **Regulatory capture:** Het risico op regulatory capture is aanzienlijk lager dan bij een gereguleerd monopolie. Concurrenten zorgen voor een nuancering van elkaars boodschappen aan beleidsmakers, en kosteninformatie kan gebenchmarkt worden. De veilingen bieden ook waardevolle informatie via de hoogte van de biedingen.
- **Aanpasbaarheid:** Het model biedt flexibiliteit om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Subsidies tussen regio's kunnen worden gedifferentieerd, en er is ruimte voor periodieke herziening van voorgeschreven bezorgsnelheden, doorgifteprijzen en kwaliteitsnormen. Het periodieke karakter van aanbestedingen introduceert enige inflexibiliteit, maar een korte licentieduur kan dit probleem verminderen.
- **Noodzaak van toetreding:** Het model is afhankelijk van toetreding, maar deze is zeer waarschijnlijk vanwege de combinatie van een limiet op te winnen kavels en de mogelijkheid om subsidies te krijgen. Het succes hangt verder af van de mogelijkheid voor alle partijen om een nationaal collectienetwerk op te bouwen, wat voor zakelijke post (95% van de markt) haalbaar lijkt omdat er nauwelijks schaalvoordelen zijn in het ophalen van zakelijke post (95%). Het legen van de brievenbussen op straat (5% van de markt) valt gewoon onder regionale UPD.

Hoewel het model van interregionale concurrentie enkele voordelen biedt qua flexibiliteit en verminderd risico op regulatory capture, zijn er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van implementatie. De praktische haalbaarheid wordt sterk beïnvloed door de complexiteit van het herstructureren van PostNL. Dit is een complexe maar niet onmogelijke operatie. De grote vraag is of er politiek draagvlak voor is. Op het eerste gezicht lijkt opkopen van PostNL een brug te ver, omdat er grote bedragen mee gemoeid zijn. Maar de financiële consequenties vallen netto een stuk lager uit omdat een aanzienlijk deel weer wordt terugverdiend bij de verkoop van de (deel)bedrijven. De overheid zal er wel geld op toelagen. De prijs om een monopolist uit te kopen is hoger dan de prijs die je ontvangt bij de verkoop van bedrijven die concurrentie ervaren. Ook moet er politieke bereidheid zijn om buitenlandse postbedrijven (zoals Bpost, DP of Royal Mail) toe te laten tot de Nederlandse markt. We verwachten namelijk dat vooral buitenlandse postbedrijven zullen bieden op regionale concessies.

6.3.5 Randstadmodel: intra- en interregionale concurrentie

Het Randstadmodel is een variant van het interregionale model waarbij enkel een bezorgmonopolie/UPD wordt geveild voor in dun(ner) bevolkte gebieden buiten de Randstad. Binnen de Randstad is sprake van infrastructuurconcurrentie, waarbij elk bedrijf landelijk concurreert voor het ophalen van post. Enkel de doorgifteprijs naar buiten de Randstad is gereguleerd. Naar de Randstad toe hoeven geen doorgifteprijzen gereguleerd te worden. Dit dwingt partijen om daar de brieven die ze ophalen zelf te bezorgen. Het grote voordeel van het Randstadmodel ten opzichte van het interregionale concurrentiemodel is dat PostNL niet noodzakelijk opgekocht en opgeknipt hoeft te worden.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten:** In het Randstadmodel blijven postvolumes buiten de Randstad geconcentreerd bij één bezorgnetwerk, terwijl binnen de Randstad meerdere netwerken opereren voor zover de markt daar ruimte voor biedt. Dit heeft geen impact op de gemiddelde kosten (zie sectie 2.1). Verder presteert dit model hetzelfde als het interregionale concurrentiemodel.
- **Betaalbaarheid:** Qua prijsdiscipline presteert het Randstadmodel gelijk aan het interregionale concurrentiemodel.
- **Kwaliteit:** Kwaliteitsdiscipline in het buitengebied is zoals bij interregionale concurrentie. In de Randstad scoort dit model als concurrentie op en om segmenten.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investeren in kostenverlagingen:** Gelijk aan interregionale concurrentie.
- **Inspelen op behoeftes in de markt:** Gelijk aan interregionale concurrentie.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het Randstadmodel scoort gemiddeld op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** De implementatie is complexer dan bij een gereguleerd monopolie of dienstenconcurrentie, maar minder ingrijpend dan bij volledige interregionale concurrentie. Het vereist regulering van doorgifteprijzen en toezicht op non-discriminatie. Wanneer er geen subsidie nodig is voor het buitengebied, kan de regulering van doorgifteprijzen complexer zijn dan bij interregionale concurrentie, omdat er geen 'compensatiemechanisme' is via een veiling.
- **Informatiebehoefte:** Er is geen volledige beschikbaarheid van informatie om doorgifteprijzen vast te stellen. Als er een subsidie nodig is voor het buitengebied, kan de doorgifteprijs onderdeel van de veiling zijn, wat het informatieprobleem vermindert.
- **Regulatory capture:** Het risico op regulatory capture is lager dan bij een gereguleerd monopolie. Ten eerste omdat de informatiebehoefte lager is en daarmee een mogelijke informatieachterstand minder problematisch. Daarnaast kunnen concurrenten in de Randstad en het buitengebied elkaars boodschappen aan beleidsmakers nuanceren. Bovendien kan kosteninformatie gebenchmarkt worden tussen regio's.
- **Aanpasbaarheid:** Het model biedt flexibiliteit om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Er is ruimte voor periodieke herziening van UPD-bezorgsnelheden, prijzen en kwaliteitsnormen. Eventuele aanbestedingen voor het buitengebied introduceren enige inflexibiliteit, maar een korte licentieduur kan dit beperken.

- **Noodzaak van toetreding:** Het succes van dit model is sterk afhankelijk van toetreding in de Randstad. Een bestaande partij als RM zal zijn businessmodel aan moeten passen naar de oorspronkelijke ambitie (eigen levering in de Randstad). Dat is er tot nu toe nooit van gekomen omdat uitbesteden aan Sandd goedkoper was. De combinatie van lage doorgifteprijzen naar het buitengebied en hoge naar de Randstad, zal RM dwingen om door te pakken. Hetzelfde geldt voor een partij als Business Post. De aanpassingen van de UPD en het gereguleerde doorgifteregeime verhogen de kans op toetreding/opschaling, maar arbeidsmarktfricties in de Randstad kunnen dit bemoeilijken.

Hoewel het Randstadmodel enkele voordelen biedt qua flexibiliteit en verminderd risico op regulatory capture, zijn er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van implementatie en het stimuleren van voldoende concurrentie in de Randstad. De praktische haalbaarheid hangt sterk af van de bereidheid van nieuwe partijen om toe te treden en de effectiviteit van de regulering van doorgifteprijzen.

6.4 Vergelijkende analyse

In deze sectie vatten we de impact van de vijf marktmodellen nog eens samen en zetten ze op een rijtje om gemakkelijker met elkaar te kunnen vergelijken.

Tabel 4 *Theoretisch potentieel van de marktmodellen om publieke belangen te borgen*

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Statische Efficiëntie	Kosten-efficiëntie	★★★★★ + Schaalvoordelen worden optimaal benut - beperkte prikkels tot kostenefficiëntie vanuit rendementsregulering.	★★★★★ + Schaalvoordelen worden optimaal benut + efficiëntieprikkel op dienstenniveau (ca 20% van de kosten) - Beperkte prikkels op bezorgniveau (80% kosten)	★★★★★ + Concurrentieprikkel - Mogelijk hogere kosten door verdeelde volumes	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen + concurrentieprikkel - Mogelijke coördinatiekosten.	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen in buitengebied + Concurrentieprikkel overal - Mogelijke coördinatiekosten
	Op alle modellen van toepassing: Lagere UPD-bezorgsnelheden hebben een kostendrukkend effect; efficiënte integratie van D+1 speedpost in pakketstromen.					
	Prijs-discipline	★★★★★ + CPI en rendementsplafond - Informatieachterstand bij de overheid kan (uiteindelijk) leiden tot kunstmatig hoge kosten en daarmee prijzen.	★★★★★ + Disciplinerende door lage toegangsprijzen en concurrentie op diensten - Informatieachterstand → hoge(re) toegangs- en retailprijzen.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering. + Informatieasymmetrie speelt geen/beperkte rol bij toegangsprijzen omdat bedrijven vergeleken kunnen worden.	
Dynamische Efficiëntie	Kwaliteits-discipline	★★★★★ + Effectieve monitoring - Risico op lobby voor lagere normen	★★★★★ + Effectieve monitoring -/+ lager risico op lobby + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★★ - lage discipline vanuit concurrenten - geen effectieve monitoring + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★★ + Effectieve monitoring + geen risico lobby voor lage normen	★★★★★ In het buitengebied: zoals interregionale concurrentie. In de Randstad: zoals concurrentie op en om segmenten.
	Investeren en in kostenverlaagende maatregelen	★★★★★ Eerdergenoemde argumenten tellen op tot weinig dynamiek: - rendementsplafond - informatieachterstand/lobby	★★★★★ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk + Geen remmende regulering	★★★★★ + Concurrentiedruk - mogelijk freerider probleem	
	Inspelen op behoeften van de markt	★★★★★ - geen concurrentiedruk	★★★★★ + prikkels op dienstenniveau (20%) - geen bezorgconcurrenten (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk	★★★★★ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%) - coördinatiekosten op bezorgniveau	

Tabel 5 *Praktische toepasbaarheid van de marktmodellen*

criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Implementatie complexiteit	★★★★★ Bouwt voort op huidige structuur.	★★★★★ Vereist toegangsregulering en non-discriminatie toezicht	★★★★★ Complexe marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Vereist opkopen en opsplitsing PostNL, organisatie van een veiling en regulering van doorgifteprijzen.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole in de Randstad kan complex zijn. Daarnaast vereist dit model toezicht op non-discriminatie.
Informatiebehoefte en -tekorten toezichthouder	★★★★★ Vergelijkbaar met huidige situatie (die tekorten kent).	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC toegangsprijzen te bepalen	★★★★★ Informatietekort voor marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Informatie om LRAIC-doorgifteprijzen is 100% beschikbaar door buy out. In toekomst bedrijven vergelijken. Volledige informatie is niet essentieel	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC-doorgifteprijzen te bepalen Geen buy out ≠ 100% informatie, maar bedrijven vergelijken.
Regulatory capture	★★★★★ Hoog risico door sterke positie monopolist en informatieasymmetrie.	★★★★★ Risico gemitigeerd door tegenkracht van dienstenconcurrenten.	★★★★★ Het risico op <i>regulatory capture</i> is over het algemeen lager in een competitief speelveld.		
Aanpasbaarheid	★★★★★ Dilemma tussen flexibiliteit en inflexibiliteit vanwege regulatory capture	★★★★★ (iets) minder kans op <i>regulatory capture</i> en daarom (iets) meer ruimte voor flexibiliteit in beleid.	★★★★★ Minimale regulering nodig en periodiek aan te passen.	★★★★★ Differentiatie tussen regio's Periodiek veilen = periodiek aanpassen	
Rol van toetreding	★★★★★ Het model is niet afhankelijk van toetreding.	★★★★★ Afhankelijk van sterke dienstenconcurrent. Toetreding lijkt waarschijnlijk.	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar onzeker	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar toetreding is zeer waarschijnlijk	★★★★★ Afhankelijk van toetreding in randstad, dat is onzeker

7 Conclusies en inzichten

De analyse van de verschillende marktmodellen voor de Nederlandse postmarkt levert een genuanceerd beeld op. Het theoretisch potentieel van de concurrentiemodellen om publieke belangen (betaalbaarheid, kwaliteit (waaronder betrouwbaarheid)) te borgen is groter dan van het gereguleerd monopolie. Deze waardering geldt echter alleen in de denkbeeldige situatie dat ieder model daadwerkelijk functioneert zoals het bedoeld is. Echter, er zit een groot gat tussen theorie en praktijk. De zegeningen van concurrentie staan niet op voorhand vast en/of kennen praktische bezwaren. Elk model heeft voor- en nadelen.

Het **gereguleerd monopolie** biedt stabiliteit en benut schaalvoordelen optimaal, maar schiet tekort op dynamische efficiëntie. Het model kenmerkt zich door een structurele informatieachterstand voor beleidsmakers en toezichthouders, waardoor er risico is op *regulatory capture* en kruissubsidiëring van aanpalende markten. Dit risico kan gemitigeerd worden met een onafhankelijke toezichthouder die op afstand van de politiek en beleidsmakers stuurt op kwaliteit en betaalbaarheid. De toezichthouder blijft echter gehandicapt door informatieachterstand. Bovendien kan de toezichthouder niet besluiten over aanpassing van kwaliteitsnormen of de hoogte van subsidies. De politiek en beleidsmakers kunnen dus nooit echt op afstand gehouden worden, waardoor het risico op *regulatory capture* blijft.

Via een wettelijk kader met kwaliteitsnormen en onafhankelijk toezicht kun je dus in beginsel binnen het gereguleerd monopolie op kwaliteit en betaalbaarheid sturen; imperfecties door informatieasymmetrie, lobby, etc. blijven bestaan. Deze imperfecties resulteren in een rigide sector die onvoldoende flexibel is om zich efficiënt aan te passen aan veranderende omstandigheden, waardoor kwaliteit en betaalbaarheid op lange termijn meer dan nodig onder druk komen te staan.

De modellen die meer concurrentie introduceren – **dienstenconcurrentie**, **concurrentie op en om segmenten**, **interregionale concurrentie**, en het **Randstadmodel** – bieden betere prikkels voor innovatie, kostenreductie en aanpassing aan behoeftes in de markt. Daarnaast verkleint concurrentie het risico op *regulatory capture* door de aanwezigheid van meerdere marktspelers die tegendruk bieden aan lobbypraktijken en die informatie kunnen geven ter benchmarking.

Het model van **nationale dienstenconcurrentie** zoekt naar een balans tussen marktwerking en kostenefficiëntie, maar er blijft een monopolie op het niveau van de infrastructuur en daarmee het risico op *regulatory capture*. Een dienstenconcurrent met een aanzienlijk marktaandeel en inkoopmacht kan daar tegenwicht aan bieden en die zou je als ondersteunend aan de onafhankelijke toezichthouder kunnen zien.⁷⁰ Ook met het oog op een toekomstig brede postmarkt kan een sterke dienstenconcurrent een regierol op zich nemen om de dalende briefvolumes efficiënt te alloceren over diverse bezorgnetwerken. Het model vergt lage (op kosten gebaseerde) toegangsprijzen en er zijn strikte regels nodig om non-discriminatoire toegang tot het netwerk te garanderen voor alle partijen. Kostenoriëntatie van toegangsprijzen stimuleert dienstenconcurrentie en beperkt retailprijzen. Het ontnemen de bezorgmonopolist echter prikkels om kosten te besparen of kwaliteit te verbeteren. Daarnaast kan het effectief controleren op non-discriminatie een intensieve taak worden. Mocht discriminatie hardnekkig zijn, dan kan een verticale splitsing overwogen worden tussen bezorgbedrijf en dienstenaanbieder. Dat verlicht de administratieve kosten.

⁷⁰ Illustratief is de onderhandelingsmacht van de overheid. Met 250 miljoen poststukken per jaar loont het voor de overheid om zelf de kwaliteit te toetsen door 3 keer per week testbrieven mee te sturen om PostNL te houden aan de afgesproken kwaliteitsnormen. Daarnaast heeft de overheid een [vertrouwelijk] tarief onderhandeld (voor zover wij dat op basis van beperkt vergelijkingsmateriaal kunnen beoordelen). Dit tarief is sinds 2017 [vertrouwelijk]. Dus ook de fusie met Sandd heeft hier geen invloed op gehad. Andere verzenders, zonder inkoopmacht, zijn er sindsdien (naar eigen zeggen) wel veel harder op achteruit gegaan.

Concurrentie op en om segmenten biedt flexibiliteit om in te spelen op technologische ontwikkelingen en veranderende consumentenbehoeften, terwijl het de universele dienstverlening waarborgt. De praktische haalbaarheid van concurrentie *op* en *om* segmenten is echter laag omdat herintroductie van concurrentie op het zakelijke segment essentieel is maar onzeker. Enkel het verlagen van de UPD-bezorgsnelheden is daarvoor onvoldoende. Aanvullend zijn lage doorgifteprijzen nodig om netwerkeffecten te socialiseren, maar daarmee kom je al snel in of het dienstenconcurrentiemodel of het Randstadmodel.

Interregionale concurrentie laat regionale bezorgmonopolies concurreren op het ophalen van post. Lage doorgifteprijzen leiden tot efficiëntere prijsstructuren. Aanbestedingen zorgen bovendien voor optimale subsidiebedragen, waarbij de wetgever de hoogte van een subsidie kan uitruilen tegen efficiënte prijzen. Het risico op *regulatory capture* is minimaal omdat de overheid minder informatie nodig heeft en omdat bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Het model is echter een groot experiment waarbij de overheid tijdens de rit veel zal moeten leren. Het vraagt de politiek om PostNL op te kopen, op te knippen en weer te verkopen. Daar zijn grote bedragen mee gemoeid en een niet te verwaarlozen risico op overheidsfalen bij het herstructureren van PostNL. Het succes van dit model hangt af van de mate waarin de markt tussen regio's kan arbitreran. In eerste instantie verwachten wij dat de regionale bezorgers dat zelf doen via hun concurrerende collectienetwerken. Met name op de zakelijke markt is dat mogelijk omdat de minimale efficiënte schaal van een collectienetwerk gemakkelijk te halen zijn. Ook dienstenaanbieders kunnen arbitreran door poststukken nationaal te collecteren en tegen gereguleerde doorgifteprijzen te laten bezorgen. Het verschil met het dienstenconcurrentiemodel zit 'm dan in het feit dat bezorgbedrijven minder snel zullen discrimineran, dat er minder problemen zijn met informatieasymmetrie, dat subsidies efficiënter zijn en dat de maatschappelijke kosten van een verkeerd berekende doorgifteprijs automatisch gecompenseerd worden door de hoogte van de subsidie/prijs die bedrijven ontvangen/betalen om de regionale UPD uit te mogen voeren.

Het **Randstadmodel** deelt kenmerken met interregionale concurrentie. Het lijkt wat gemakkelijker te implementeren omdat PostNL niet te worden opgeknijpt, maar de kans op toetreding (en daarmee op succes) lijkt kleiner. De kern van het model is de lage doorgifteprijs voor uitgaande post die de Randstad verlaat, op voorwaarde dat elk postbedrijf zelf in de Randstad bezorgt. Het opkopen en opsplitsen van PostNL is niet aan de orde. Dat verhoogt wel de uitdaging om (bij een eventuele subsidie voor bezorging in het buitengebied) een veilingmodel te ontwikkelen dat de biedvoordelen van PostNL neutraliseert. Dit lijkt op het eerste gezicht mogelijk. Je kunt hierbij denken aan bid credits, reserveringen en caps. Daarnaast hangt het succes van dit model af van toetreding van netwerkconcurrenten in de Randstad. Tot nu toe hebben we dat niet zien gebeuren, maar er zijn op dit moment ook geen lage doorgifteprijzen naar regio's buiten de Randstad. Een partij als RM zal door dergelijke regulering (lage doorgifteprijzen en een uitroloplicht in de Randstad) niet alleen de mogelijkheid krijgen, maar zelfs gedwongen worden om haar initiële strategie – om een bezorger te worden in de Randstad – waar te maken. Ook een partij als Business Post zal zijn strategie vermoedelijk wijzigen. Dat garandeert echter nog geen succes, gegeven de arbeidsmarktkrapte en dalende postvolumes.

Om de kwaliteit en betaalbaarheid van de postdienst op korte termijn (beter) te borgen kan de overheid enkele aanvullende maatregelen treffen die een toegevoegde waarde in elk marktmodel hebben:

1. De UPD-bezorgsnelheid verlagen om kosten te besparen en toetredingskansen voor nieuwe spelers te creëren.
2. Wanneer de markt de D+1 spoedpostdienst niet tegen acceptabele prijzen of kwaliteit weet aan te bieden, deze dienst (met een subsidie en een gereguleerde prijs) aanbesteden als een aparte Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Pakketbezorgers zullen hier vermoedelijk op inschrijven.

3. In geen van de marktmodellen voorzien wij effectieve concurrentie *op* of *om* het consumentensegment. Het is qua collectienetwerk te fijnmazig en qua omvang te klein. Om die reden blijft regulering van de postzegelprijs noodzakelijk. CPI-regulering is het eenvoudigst om te implementeren en behoudt prikkels tot kostenverlaging, in tegenstelling tot andere vormen van prijsregulering.

Annex uitgebreide overzichtstabellen

Theoretisch potentieel van de marktmodellen om publieke belangen te borgen

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Statische Efficiëntie	Kosten-efficiëntie	★★★★☆ Schaalvoordelen worden optimaal benut, maar – door afwezige concurrentie en inherente beperkingen van regulering – kunnen prikkels tot kostenefficiëntie achterwege blijven. Efficiëntieprikkels hangen o.a. af van de mate waarin digitale communicatie voor concurrentiedruk en disciplinerende zorgt. Zolang het gerealiseerde rendement onder het gereguleerde plafond is, blijven er efficiëntieprikkels bestaan. Als het plafond bereikt is, vallen die weg.	★★★★☆ Op dienstenniveau (ca 20% van de kosten) geeft concurrentie efficiëntieprikkels. Op bezorgniveau (ca 80% van de kosten) worden schaalvoordelen maximaal benut, maar cost+regulering van toegangsprijzen geeft geen efficiëntieprikkels. Een dienstenaanbieder met inkoopmacht en een regierol (IMR) kan door onderhandelingen zorgen voor efficiëntieprikkels. Zo weet de overheid (als grootste verzender van NL) nu ook gunstige tarieven uit te onderhandelen.	★★★★☆ Postvolumes verdelen zich over netwerken. Dat kan tot hogere gemiddelde kosten leiden. Maar de vraag is hoeveel. Zakelijke post (95%) verdeelt zich over netwerken, maar die halen elk hun (individuele) MES tegen concurrerende kosten, anders geen toetreding. UPD (5%) kan worden aanbesteed en als <i>filler mail</i> meelifen in een bezorgnetwerk van één van de concurrenten. Concurrentie geeft prikkels tot kostenefficiëntie. Een mogelijke IMR kan dit aanjagen.	★★★★★ Schaalvoordelen worden optimaal benut. Intraregionale en/of interregionale concurrentie geven extra prikkel tot kostenefficiëntie. Een mogelijke IMR kan dit aanjagen. Eventuele transactie-/coördinatiekosten als gevolg van het opsplitsen kunnen worden geminimaliseerd met protocollen en standaarden op het overdrachtspunt (c.q. de sorteercentra). Er zijn nauwelijks schaalvoordelen in het ophalen van zakelijke post (95%). Duplicatie van collectienetwerken is daarom geen probleem. Het legen van brievenbussen blijft binnen de UPD.	★★★★★ Schaalvoordelen worden optimaal benut in het buitengebied. In de Randstad verdelen poststukken zich over netwerken, maar daar is de MES lager en elke concurrent haalt de MES tegen concurrerende kosten, anders geen toetreding.
		<u>Op alle modellen van toepassing:</u> Lagere UPD-bezorgsnelheden hebben een kostendrukkend effect; efficiënte integratie van D+1 spoedpost in pakketstromen.				

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie <i>op en om</i> segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
	Prijs-discipline	★★★★☆ Consumentenpost is beschermd door CPI-regulering. Daarnaast zorgt digitalisering voor disciplineren, maar niet voor alle poststukken. Rendementsregulering is een stok achter de deur die alle prijzen disciplineert. De effectiviteit van rendementsregulering kan door informatieasymmetrie beperkt zijn. PostNL zou onterechte kosten van haar pakketdienst kunnen opvoeren, wat resulteert in hogere prijzen. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf.	★★★★☆ Digitalisering, toegangsprijzen (cost+) en dienstenconcurrentie disciplineren prijzen. Door informatieasymmetrie blijft er een risico op het opvoeren van onterechte kosten binnen cost+ regulering, waardoor toegangsprijzen – en daarmee retailprijzen – te hoog zijn. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf. Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ Concurrentie disciplineert prijzen. Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ Concurrentie disciplineert prijzen. Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering. Informatieasymmetrie kan een rol spelen bij het vaststellen van doorgifteprijzen (met een effect op retailprijzen). Maar door bedrijven onderling te vergelijken is informatieasymmetrie minimaal. Bovendien kunnen doorgifteprijzen eventueel ook via een veiling worden bepaald. Dan speelt (de betreffende) informatieasymmetrie geen rol.	
	Kwaliteits-discipline	★★★★☆ ACM kan voorgeschreven kwaliteitsnormen effectief monitoren en handhaven. Over de tijd kunnen kwaliteitsnormen (disproportioneel) schuiven onder druk van lobby vanuit de monopolist. Die is bijzonder effectief a.g.v. informatieachterstand van overheid.	★★★★☆ ACM kan kwaliteitsnormen effectief monitoren en handhaven. Minder risico op schuivende kwaliteitsnormen a.g.v. lobby omdat dienstenlaag zorgt voor tegendruk, temeer omdat een slechte kwaliteit van de bezorgmonopolist op diensten afstraalt. Een IMR kan kwaliteit borgen middels claims bij late bezorging.	★★★★☆ Freerider problemen en asymmetrische informatie beperken de disciplinerende werking van concurrentie. De ACM heeft beperkte middelen om hierop in te grijpen. Het verdeelde speelveld zorgt er namelijk voor dat ACM de kwaliteitsnormen van de markt als geheel MINDER effectief kan monitoren en handhaven. Een IMR kan hiervoor compenseren.	★★★★★ ACM kan voorgeschreven kwaliteitsnormen effectief monitoren en handhaven. Geen risico op disproportionele verschuiving van kwaliteitsnormen a.g.v. lobby. Vergelijking tussen regionale bedrijven lost informatieachterstand van overheid op.	★★★★☆ In het buitengebied: zoals interregionale concurrentie. In de Randstad: zoals concurrentie <i>op en om</i> segmenten.

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Dynamische Efficiëntie	Investeren in kostenverlagende maatregelen	★★★★☆ Eerdergenoemde argumenten tellen op tot weinig dynamiek: 1) Het rendementsplafond geeft geen prikkels om te investeren in kostenverlaging zodra het plafond is bereikt. 2) Een informatieachterstand van de overheid versterkt de lobby van de monopolist om subsidies te vragen en kwaliteitsnormen te verlagen. Dit vermindert de noodzaak om in kostenverlagingen te investeren. 3) De informatieachterstand geeft een risico dat kosten van pakketdiensten onterecht aan post worden toegekend (om prijzenplatforms e/o subsidies te verhogen). Dit speelt niet wanneer de pakketdienst is afgesplitst.	★★★★☆ Op dienstenniveau (20% van de kosten) zijn prikkels tot investeren, maar daar is de impact minder groot. Op bezorgniveau spelen vergelijkbare remmingen op dynamiek als bij het gereguleerde monopolie. Een IMR kan deze deels wegnemen.	★★★★★ Concurrentiedruk stimuleert investeringen. Er is geen regulering met een remmende werking op investeringsprikkels. Een informatieachterstand bij de overheid is dan ook niet relevant.	★★★★☆ Concurrentie stimuleert investeringen, maar er is mogelijk een freerider probleem die investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen afzwakken. Zo zou een te late bezorging door bedrijf B de reputatie van bedrijf A negatief kunnen beïnvloeden.	
	Inspelen op behoeften van de markt	★★★★☆ Een monopolist zal minder geneigd zijn om op behoeften in te spelen die hem vragen om processen aan te passen. Bedrijven zullen daar in concurrentie met elkaar sneller op inspelen.	★★★★☆ Concurrentie tussen dienstenaanbieders zal leiden tot een betere aansluiting op behoeften ten aanzien van ophalen van post. Dienstenconcurrenten met IMR kunnen wellicht (beperkt) druk zetten op de bezorgmonopolist om in te spelen op behoeften die hem vragen om bezorgprocessen aan te passen.	★★★★★ Concurrerende bedrijven zullen sneller op behoeften in spelen, ook al vragen die om processen aan te passen.	★★★★☆ De concurrentieprikkels om aan te sluiten op behoeften van gebruikers zijn gelijk aan 'dienstenconcurrentie'. Maar er zijn additionele coördinatiekosten op bezorgniveau die aanpassing van bezorgprocessen kan belemmeren. Deze kosten ontstaan omdat dergelijke aanpassingen in alle regio's tegelijk doorgevoerd moeten worden.	

Praktische toepasbaarheid van de marktmodellen

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Implementatie complexiteit	★★★★★ Bouwt voort op huidige structuur.	★★★★★ Vereist regulering van toegangsprijzen en toezicht op non-discriminatie. De complexiteit hiervan is matig tot redelijk, rekening houdende met de ervaring die de ACM heeft opgedaan in de telecomsector. Bij structureel aanblijvende non-discriminatie is verticale splitsing in een dienstenleverancier en een bezorgbedrijf noodzakelijk. In dat geval valt de noodzaak voor toezicht op non-discriminatie weg en wordt regulering van toegangsprijzen ook een stuk eenvoudiger.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole zal complex zijn. Een andere mogelijke complexiteit is de kostentoerekening om Y (in CPI+Y) vast te stellen voor de postzegelprijs. Die complexiteit valt weg bij een aanbesteding van de UPD, waarbij de postzegelprijs onderdeel is van het bod.	★★★★★ Vereist opkopen en opsplitsing PostNL, organisatie van een veiling en regulering van doorgifteprijzen. Het efficiënt opsplitsen van PostNL is complex. De overheid is geen expert op het gebied van herstructureren. Dit punt weegt zwaar mee. Vaststellen van een juiste opkoopprijs en juiste doorgifteprijs is minder complex: • Opkoopprijs = beurswaarde. • Doorgifteprijs hoeft niet optimaal te zijn omdat een te hoge (te lage) doorgifteprijs resulteert in een lagere (hogere) geboden prijs of gevraagde subsidie. • Er is bovendien een leereffect: bij komende veilingen kan de doorgifteprijs aangepast worden.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole in de Randstad kan complex zijn. Daarnaast vereist dit model toezicht op non-discriminatie. Wanneer er geen subsidie in het buitengebied (en dus geen veiling) nodig is, kan regulering van doorgifteprijzen complexer zijn dan in het interregionale model, omdat er geen compensatiemechanisme is voor een te hoge of te lage doorgifteprijs. Daar staat tegenover dat de overheid niet zelf verantwoordelijk is voor herstructureren.
Informatiebehoefte en -tekorten toezichthouder	★★★★★ Vergelijkbaar met nu. Maar het ontbreekt nu ook aan informatie om voldoende effectief te kunnen sturen op kosten, prijzen en kwaliteit, en om kruissubsidiëring tegen te gaan.	★★★★★ Vergelijkbaar met gereguleerd monopolie.	★★★★★ Informatietekort om de kwaliteit van alle concurrenten te monitoren om aan gedegen naming & shaming te kunnen doen. Bij het veilen van de UPD is geen informatie nodig voor een complexe kostentoerekening nodig om de Y (in CPI+Y) vast te stellen voor de postzegelprijs.	★★★★★ Informatie om doorgifteprijzen vast te stellen is 100% beschikbaar dankzij Buy Out van PostNL. In de periodes daarna kan informatie tussen bedrijven vergeleken worden. Daarnaast kan dit model goed functioneren zonder volledige informatie door de doorgifteprijs onderdeel van de veiling te laten zijn en/of door niet-optimale doorgifteprijzen te accepteren in ruil voor lagere subsidies/hogere biedprijzen.	★★★★★ Geen 100% beschikbaarheid van informatie om doorgifteprijs vast te kunnen stellen. Wanneer een subsidie in het buitengebied nodig is, dan kan de doorgifteprijs onderdeel van de veiling zijn en/of men accepteert niet-optimale doorgifteprijzen in ruil voor lagere subsidies.

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Regulatory capture	☆☆☆☆☆ Hoog risico op <i>regulatory capture</i> door sterke positie monopolist en informatieasymmetrie. (N.B. Dit is een breed gedragen visie onder geïnterviewden). <i>Regulatory capture</i> kan spelen op het vlak van beleid en op het vlak van toezicht. Op het gebied van toezicht neemt het risico af met een onafhankelijke toezichthouder (op afstand van politiek). Maar ook de toezichthouder kampt met informatieachterstand en het probleem van <i>regulatory capture</i> op het gebied van beleid blijft onveranderd. De monopolist kan nog steeds om disproportionele reducties van kwaliteitsnormen vragen of om te hoge subsidies. Dit is niet alleen kwalijk voor de staatskas of efficiëntie van postbezorging, maar kan ook overslaan naar aanpalende markten (zoals die van pakketdiensten).	☆☆☆☆☆ Risico op <i>regulatory capture</i> wordt gemitigeerd door tegenkracht van dienstenconcurrenten, mits die dienstenconcurrentie er komt. De monopolist kan dit mogelijk via lobby of discriminatie verhinderen. Bij een verticale splitsing van PostNL valt dit risico weg. De dienstenlaag zal met name voorkomen dat de monopolist lobbyt voor disproportionele reductie van kwaliteitsnormen, want dat straalt op hen af e/o zorgt voor (hoge) klantenservicekosten. De dienstenlaag zal niet snel voorkomen dat de monopolist een onterechte subsidie naar zich toetrekt (als zij daar zelf niets bij winnen). Het risico dat hiermee ook de pakketmarkt wordt verstoord blijft bestaan.	☆☆☆☆☆ Het risico op <i>regulatory capture</i> is over het algemeen lager in een competitief speelveld. Ten eerste reduceert concurrentie de intensiteit van regulering en daarmee de informatiebehoefte bij de overheid. Informatieasymmetrie kan daarom minder kwaad, ook op het gebied van <i>regulatory capture</i>. Ten tweede zorgen concurrenten voor een nuancering van elkaars boodschappen aan de politiek en beleidsmakers. Ten derde kan (kosten)informatie gebenchmarkt worden. Beide reduceren de informatieasymmetrie waarmee beleidsmakers en toezichthouder kampen. Wanneer er bovendien ook sprake is van een veiling, dan kan er uit de hoogte van de biedingen ook veel informatie afgeleid worden.		
Aanpasbaarheid aan marktomstandigheden	☆☆☆☆☆ Het reguleren van een monopolie kent een fundamenteel dilemma in de keuze tussen flexibiliteit (om in te kunnen spelen op markttrends) en inflexibiliteit (om het gevaar van <i>regulatory capture</i> te beteugelen). Dit dilemma is inherent aan monopolieregulering en vormt een belangrijk – zo niet het belangrijkste – argument voor het overwegen van alternatieve marktmodellen.	☆☆☆☆☆ Er is (iets) minder kans op <i>regulatory capture</i> en daarom (iets) meer ruimte voor flexibiliteit in beleid. Een dienstenconcurrent met veel volume (c.q. marktaandeel) kan een zekere regierol naar zich toetrekken die de ontwikkeling naar een brede postmarkt kan versnellen. Hij zou bijvoorbeeld aanbestedingen kunnen organiseren onder pakketbezorgers om tijdkritische post of zwaardere poststukken (inclusief brievenbuspakketten) te laten bezorgen.	☆☆☆☆☆ Minimale regulering nodig en periodiek aan te passen. Periodieke aanbestedingen introduceren enige inflexibiliteit omdat de voorwaarden en afspraken voor een aantal jaren vastliggen. Een korte licentieduur vermindert dit probleem.	☆☆☆☆☆ Het is mogelijk om subsidies tussen regio's te differentiëren. Periodieke herziening van UPD-bezorgsnelheden, prijzen en kwaliteitsnormen zijn ook mogelijk. Periodieke aanbestedingen introduceren enige inflexibiliteit omdat de voorwaarden en afspraken voor een aantal jaren vastliggen. Een korte licentieduur vermindert dit probleem.	

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Noodzaak van en kans op voldoende toetreding?	★★★★★ Het model is niet afhankelijk van toetreding. Er is mogelijk toetreding op kleine segmenten – zoals brieven > 50gr en D+1 – maar niet op het grote segment van zakelijke post.	★★★★☆ Het model hangt af van het ontstaan van een sterke dienstenconcurrent die tegenwicht kan bieden en een regierol kan spelen. Toetreding door een dienstenconcurrent lijkt waarschijnlijk. Huidige regulering (hoge toegangsprijzen en 70/30-regeling) hindert partijen om als dienstenconcurrent door te pakken. Desalniettemin zijn ze aanwezig. Toegespitste regulering zal hen veel ruimte voor groei geven. In het VK is nu ook een sterke partij op de dienstenlaag (50% van de zakelijke markt). Ook een partij als Business Post zou een grotere rol op de dienstenlaag kunnen/moeten spelen om groei en continuïteit van hun bezorgfunctie met sociale doelen te garanderen.	★★★★☆ Afhankelijk van toetreding van nieuwe concurrenten op de zakelijke markt. Het is onzeker of enkel een aanpassing van de UPD (en geen regulering van doorgifte om netwerkeffecten te socialiseren) voldoende is om een Sandd 2.0 te laten ontstaan. Commentatoren en geïnterviewden hebben daar weinig hoop op. Een partij als Business Post spreekt haar ambitie uit om die rol in de toekomst te willen spelen, maar geeft aan dat dit lage doorgifteprijzen vereist.	★★★★☆ Het model is afhankelijk van toetreding, maar toetreding is zeer waarschijnlijk vanwege de combinatie van een cap (limiet) op te winnen kavels en de mogelijkheid om subsidies te krijgen. Bovendien bestaat PostNL niet meer, waardoor er ook geen partij is met een overweldigend voordeel. Succes van het model hangt verder af van of alle partijen een nationaal collectienetwerk op kunnen bouwen. Dat geldt niet voor consumentenpost (5%), want het legen van brievenbussen valt binnen de regionale UPDs. Het geldt wel voor zakelijke post (95%). Maar daar zijn nauwelijks schaalvoordelen omdat er veel meer mogelijkheden zijn voor concentratie van verzendpunten.	★★★★☆ Het model is afhankelijk van toetreding in de Randstad. De aanpassingen van de UPD en het gereguleerde doorgifteregime verhogen de kans daarop, maar de fricties op de arbeidsmarkt maken dit moeilijk. Die fricties zijn doorgaans groter binnen de Randstad dan daarbuiten. Een partij als RM zal zijn businessmodel aan moeten passen naar haar oorspronkelijke ambitie (eigen levering in de Randstad). Dat is er tot nu toe nooit van gekomen omdat uitbesteden aan Sandd goedkoper was. De combinatie van lage doorgifteprijzen naar het buitengebied en hoge naar de Randstad, zal RM dwingen om door te pakken. Succesvol veilen van een subsidie in het UPD-buitengebied hangt af van biedhandicaps in het veilingmodel om biedvoordelen van de zittende partij (PostNL) tegen te gaan. In dat geval is er maar één sterke concurrent in de Randstad nodig om zo'n veiling te laten slagen.
	Inschrijving op eventuele aanbestedingen van (subsidie voor) een D+1 DAEB zal geen probleem zijn. Huidige pakketbezorgers staan daar niet afwijzend tegenover. Het kan bovendien een kans zijn voor een kleinere pakketbezorger om te groeien.				



e-Conomics

Kvk 62556215 | Vestigingsnummer: 000031553885 | BTW: NL001888143B22

Kratonlaan 2 | 2761 SK Zevenhuizen

www.e-conomics.eu
