

Amsterdam, juli 2019
In opdracht van Gezamenlijk Overleg Stakeholders Postmarkt

Anders betalen voor de universele postdienst

Christiaan Behrens
Bert Tieben
Daan in 't Veld



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2019-54

ISBN 978-90-6733-989-6

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2019 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Een generieke heffing op alle geadresseerde post in de Nederlandse markt verbetert de betaalbaarheid van de universele postdienstverlening (UPD). Dit is een vorm van anders betalen voor de UPD waarmee kan worden ingespeeld op de verdere kostenstijging van de UPD. Het voorstel houdt in dat alle marktdeelnemers die geadresseerde post versturen en bezorgen via de heffing de verdere kostenstijging van de UPD dekken. Dit voorstel heeft betrekking op de geadresseerde post binnen de UPD, omdat de volumedaling van dit postsegment verantwoordelijk is voor de kostenstijging.

Iedereen moet tegen redelijke kosten een brief of een pakket kunnen versturen en ontvangen. Met dit doel is de UPD in het leven geroepen. De UPD wordt momenteel door PostNL uitgevoerd. Burgers en bedrijven maken echter steeds minder gebruik van de postdienstverlening. Hierdoor staat de betaalbaarheid van deze basisvoorziening onder druk. Doordat mensen minder post versturen, moet het tarief van het resterende volume omhoog om de vaste kosten te dekken. Het hogere tarief leidt vervolgens tot nog minder gebruik van de dienstverlening.

Tegen deze achtergrond heeft PostNL in februari 2019 de overname van Sandd aangekondigd. Sandd is na PostNL de tweede speler in de Nederlandse postmarkt. Met de overname ontstaat een zeer sterk geconcentreerde markt.

Dit rapport presenteert een alternatief voor de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD waarbij de sector middels een generieke heffing op geadresseerde post bijdraagt om zo de verdere kostenstijging van geadresseerde post in de UPD te compenseren. In dit alternatief mag de tariefruimte voor geadresseerde post in de UPD alleen stijgen door de verwachte inflatie, maar niet door de daling van de postvolumes. De huidige tariefruimte zoals door de ACM vastgesteld in 2019 geldt hierbij als uitgangspunt. De stijging van de gemiddelde kosten door de daling van postvolumes wordt vervolgens verrekend via de generieke heffing op alle geadresseerde post in de Nederlandse markt.

Voor de berekening van deze generieke heffing is vertrouwelijke informatie nodig, die niet beschikbaar was voor dit rapport. SEO Economisch Onderzoek geeft op basis van de meest recente, openbaar beschikbare data omtrent de postmarkt een indicatieve schatting van de hoogte van de noodzakelijke generieke heffing in de periode 2020 tot en met 2025. Eén van de belangrijkste bepalende factoren voor deze heffing is het aandeel vaste kosten in de totale kosten van de dienstverlener van de UPD. Dit aandeel is geen publieke informatie. Als de vaste kosten vijftig procent zijn van de totale kosten, loopt de generieke heffing op van drie cent in 2020 tot 22 cent in 2025. Als driekwart van de kosten vast zijn, loopt de heffing op van 7 cent in 2020 tot 35 cent in 2025.

Voor deze indicatieve berekening is de kostenstijging van de gehele UPD verdeeld over alle geadresseerde post in de Nederlandse markt. Hierin zitten ook de kosten van de pakketten die onder de UPD vallen. Het voorstel van het Gezamenlijk Overleg Stakeholders Postmarkt houdt in dat de kosten van de pakketten in de UPD worden geïsoleerd van de geadresseerde post in de UPD, omdat de volumedaling van de geadresseerde post het probleem van de betaalbaarheid van de UPD veroorzaakt. Voor deze uitsplitsing is vertrouwelijke informatie nodig. SEO heeft een indicatieve

berekening gemaakt van de hoogte van de generieke heffing waarbij een veronderstelling is gemaakt van de kosten van de pakketten in de UPD. Onder deze veronderstelling is de generieke heffing in 2025 aanmerkelijk lager. Bij een gelijke verdeling tussen vaste en variabele kosten is de heffing in 2025 dan 9 cent, dit is minder dan de helft in vergelijking met het eerder genoemde scenario waarbij de kosten van de pakketten in de UPD zitten.

Het voordeel van de hier voorgestelde generieke heffing is het betaalbaar houden van de UPD. Als er geen generieke heffing op alle geadresseerde post wordt ingevoerd, moeten de kosten voor de UPD gedekt worden door een tariefstijging van de producten in de UPD. Stel dat dit de tarieven voor de geadresseerde post in de UPD zijn: consumenten, zakelijke en internationale post. Het gemiddelde tarief voor deze UPD-post zou zonder de generieke heffing op alle geadresseerde post stijgen met € 0,77 in 2025 als de vaste kosten vijftig procent bedragen van de totale kosten. De heffing van € 0,09 in 2025 op alle geadresseerde post voorkomt deze stijging.

De wenselijkheid van deze generieke heffing hangt mede af van mogelijke alternatieven. Thans stellen PostNL en Sandd een fusie voor met als argument dat concentratie nodig is om de UPD te kunnen blijven financieren bij de sterk dalende volumes. De generieke heffing laat zien dat er een alternatief is voor de fusie als het doel is de UPD betaalbaar te houden. De generieke heffing heeft dan als voordeel dat de toename van de concentratiegraad op de postmarkt door de fusie wordt voorkomen. De literatuur maakt aannemelijk dat in markten met een hogere concentratiegraad tarieven voor afnemers stijgen, ook voor niet-UPD-post.

De generieke heffing is niet de enige mogelijke oplossing voor het probleem van de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD. Andere oplossingen zijn denkbaar zoals het aanbesteden van de UPD waardoor periodiek concurrentie ontstaat of het financieren van het fysieke postnetwerk uit de algemene middelen waarbij het netwerk wordt afgesplitst van PostNL en ondergebracht in een aparte onderneming. In dit model moeten alle postbezorgers gelijke toegang hebben tot het publieke postnetwerk.

Ook is het denkbaar dat de samenstelling van het UPD-dienstenpakket kritisch wordt bekeken. Waaruit moet een basisvoorziening post anno 2019 bestaan? De generieke heffing kan eventueel gecombineerd worden met een herziening van de inrichting van de UPD. Het doorrekenen van een dergelijke alternatief vraagt echter om een analyse van gegevens die niet openbaar zijn, zoals de uitsplitsing van de kosten van de UPD over de diverse producten in het UPD-mandje. Het uitwerken van een dergelijke combinatie met de generieke heffing kan een vervolg zijn op deze studie, indien inzage in de kostentoekening van de UPD wordt gefaciliteerd.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Trends in de bezorgmarkt	3
2.1 Universele postdienst.....	3
2.2 Nederlandse postmarkt	5
2.3 Voorgestelde overname van Sandd door PostNL.....	11
3 Sectorbrede ondersteuning UPD	13
3.1 Afwegingskader sectorbrede ondersteuning UPD	13
3.2 Omvang heffing voor anders betalen voor UPD	14
3.3 Voor- en nadelen consolidatie vs. kostendeling.....	20
4 Verkenning van twee alternatieven	23
4.1 Aanbesteden van de UPD.....	23
4.2 Afsplitsen infrastructuur UPD	25
5 Conclusies	27
Literatuur	29
Bijlage A Numerieke uitwerking scenario's	31

1 Inleiding

De postmarkt krimpt sterk, de betaalbaarheid en houdbaarheid van de universele postdienstverlening komt hiermee in gevaar. Dit rapport laat het effect zien van het herverdelen van de stijging in de kosten over alle soorten geadresseerde post als mogelijke alternatief voor de voorgenomen overname van Sandd door PostNL.

Aanleiding en onderzoeksvraag

We maken steeds minder gebruik van de universele postdienstverlening (UPD): het volume van poststukken daalt. In 2015 versturen we in Nederland nog circa 800 miljoen van dit type poststukken, terwijl in 2017 het nog maar om circa 600 miljoen stuks gaat.¹ In 2017 is er sprake van in totaal circa 2,6 miljard poststukken, terwijl in 2013 het er nog circa 3,7 miljard zijn (ACM, 2018). De omzet daalt ook, maar minder snel dan het volume, van circa 1,4 miljard euro in 2013 naar circa 1,1 miljard euro in 2017 (ACM, 2018).

Eén van de gevolgen van de krimpende markt is dat de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening binnen de UPD onder druk staat.² De huidige wijze van financiering is namelijk afhankelijk van juist die postsegmenten waarvan de krimp sterk is. De UPD is een in de wet vastgelegde dienstverleningsverplichting met als doel dat het versturen en ontvangen van bepaalde typen post voor iedereen in Nederland toegankelijk is en blijft. Sinds de invoering van de Nederlandse Postwet 2009 is PostNL aangewezen als dienstverlener van de UPD.

In verschillende evaluaties en onderzoeken naar de postmarkt in het algemeen en de UPD in het bijzonder wordt vastgesteld dat er sprake is van een vicieuze cirkel (Kwink en Rebel, 2017). Dalende volumes leiden via de kostentoe rekeningsmethode tot hogere tarieven en/of versoberingen in de kwaliteit van de dienstverlening. De vraag naar deze dienstverlening daalt hierdoor nog sterker.

Tegen deze achtergrond van een sterk krimpende postmarkt en de zorgen rondom de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD, heeft PostNL in februari 2019 de overname van Sandd aangekondigd. Sandd is na PostNL de tweede speler in de Nederlandse postmarkt. Met de overname ontstaat een zeer sterk geconcentreerde markt. Als de overname doorgaat dan krijgt PostNL naar schatting circa 95 procent van de postbezorgmarkt in handen.³

De ACM is op basis van de Mededingingswet bevoegd te oordelen over de mededingingsrechtelijke aspecten van deze overname. Mocht de ACM geen goedkeuring geven, dan kunnen partijen alsnog toestemming vragen aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. De minister kan met een beroep op Artikel 47 van de Mededingingswet alsnog toestemming verlenen indien er sprake

¹ Zie Kwink en Rebel (2017), <https://www.acm.nl/nl/publicaties/besluit-tariefruimte-2019-voor-postnl> en <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17579/Besluit-tariefruimte-2018-voor-PostNL>.

² Het borgen van de UPD is volgens de memorie van toelichting één van de motivaties van de voorgestelde wijziging in de Postwet 2009, zie <https://www.internetconsultatie.nl/aanpassingpostwet>. Hoewel dit onderzoek en de wijziging van de Postwet 2009 via de probleemstelling aan elkaar gerelateerd zijn, valt een analyse van de voorgestelde wijziging buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek.

³ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/fusic-postnl-en-sandd-moet-postbezorging-red-den~bce044dd/>

is van zwaarwegende redenen van algemeen belang die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmeringen van de mededinging.

De ontwikkelingen in de Nederlandse postmarkt, waaronder de voorgenomen overname door PostNL, is voor de deelnemers aan het Gezamenlijk Overleg Stakeholders Postmarkt aanleiding om gezamenlijk onderzoek te doen naar een alternatief voor de voorgenomen concentratie waarbij de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD wordt geborgd.⁴ Deze stakeholders hebben SEO Economisch Onderzoek verzocht om een deskundigen-rapportage betreffende het invoeren van een door de stakeholders aangedragen alternatief. De kern van dit alternatief is om de te verwachten stijging in de kosten van de UPD te verdelen over alle geadresseerde poststukken, en niet zoals in de huidige situatie alleen over enkelstuk volumes die onder de UPD vallen.

Werkwijze

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met een korte introductie van de UPD en bespreekt daarnaast de trends in de Nederlandse postmarkt in het algemeen, die van de UPD in het bijzonder en de voorgenomen overname van Sandd door PostNL. In hoofdstuk 3 volgt de uitwerking van het door de stakeholders geformuleerde alternatief om de verwachte stijging in de kosten van de UPD te verdelen over alle geadresseerde poststukken. Na het formuleren van een economisch afwegingskader en een vergelijking met andere sectoren, volgt een inschatting van de prijsontwikkeling in dit alternatief. Hoofdstuk 3 sluit af met een beschouwing van de voor- en nadelen van het genoemde alternatief ten opzichte van de voorgenomen overname. Hoofdstuk 4 presenteert de kerngedachte achter twee andere alternatieven om marktwerking in de postmarkt te faciliteren: het aanbesteden van de UPD en het afsplitsen van de infrastructuur.

In deze rapportage is enkel gebruikgemaakt van openbare informatie zoals beschikbaar in rapportages van de ACM, PostNL en de periodieke evaluatie van de universele postdienst. Waar nodig maakt SEO aannames voor de ontbrekende parameters om de tariefontwikkeling in te schatten. Deze zijn duidelijk vermeld in hoofdstuk 3. Een preciezere inschatting van de tariefontwikkeling vergt vervolgonderzoek waarbij de input van door PostNL of de ACM niet openbaar gemaakte data noodzakelijk is.

⁴ Het gaat om de volgende deelnemers: Businesspost, Cycloon Post, de Mediafederatie, De Vos Diensten, DHL, Hallmark, KVGGO, RM-Netherlands en de VGP.

2 Trends in de bezorgmarkt

De UPD vormt met zo'n 600 miljoen stuks in 2017 ongeveer twintig procent van de totale markt voor post- en pakketdienstverlening in Nederland. De jaarlijkse volumedaling in de UPD is sterk, maar sinds 2014 maakt PostNL een positief rendement op de UPD. De daling van het volume bedreigt op termijn de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD.

2.1 Universele postdienst

Universele postdienst in Europees perspectief

De UPD kan niet los worden gezien van de liberalisering van de postmarkt. De eerste Postrichtlijn EC 97/67 definieerde het kader voor openstelling van de postsector voor concurrentie. Bij alle liberaliseringstrajecten in de netwerksectoren heeft de Europese Commissie als eis gesteld dat de gebruikers beschermd moeten worden tegen de mogelijke marktmacht van de bedrijven op de geliberaliseerde markt (Harker e.a., 2013). In geliberaliseerde markten kunnen aanbieders ervoor kiezen alleen rendabele delen van de markt te bedienen. Het gevolg is dat de toegankelijkheid van wat voorheen collectieve voorzieningen waren door de liberalisering onder druk kan komen te staan. Ter voorkoming van dit soort problemen heeft de Europese Commissie in de jaren negentig de universele dienst gedefinieerd: een basisvoorziening met een goede kwaliteit die beschikbaar is tegen een redelijke prijs. Door de minimum vereisten voor de UPD vast te leggen op Europees niveau was harmonisatie van nationale regelgeving mogelijk, wat concurrentie faciliteerde en de totstandkoming van de interne markt voor de netwerksectoren zou bevorderen.

Deze universele dienst is ook opgenomen in de eerste Postrichtlijn 97/67 en in de tweede en derde Postrichtlijnen vervolgens verder ontwikkeld. In lijn met het doel van de universele dienst bevat de UPD regels voor de omvang en kwaliteit van de basisvoorziening en de tariefprincipes. De EU-landen zijn verplicht om overal op hun grondgebied een permanente, betaalbare en universele postdienst te garanderen, dat wil zeggen dat zij ten minste het volgende garanderen:

- een dienst (afhalen bij toegangspunten en bezorgen) op vijf werkdagen per week (met uitzonderingen);
- het ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen van postzendingen tot tien kilogram;
- diensten voor aangetekende en verzekerde zendingen.

De EU-landen kunnen een of meer ondernemingen aanwijzen als leverancier(s) van de universele dienst, zodat het gehele grondgebied wordt bestreken. De EU-landen mogen geen exclusieve of bijzondere rechten verlenen voor het verrichten van postdiensten. De gekozen dienstverlener, zoals PostNL in Nederland, verkrijgt dus geen alleenrecht op de dienstverlening rondom deze producten. Het staat andere postbedrijven vrij om ook postvervoer voor deze producten landelijk dan wel lokaal te verzorgen. De EU-landen kunnen de leverancier(s) van de UPD echter wel compenseren als er nettokosten worden vastgesteld en deze een oneerlijke financiële last vormen.

De tarieven voor de universele dienst moeten voldoen aan de volgende beginselen:

- betaalbaar zijn voor alle gebruikers;

- transparant en niet-discriminerend zijn;
- kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte verrichting van de universele dienst stimuleren.

Universele postdienst in Nederland

Bij de liberalisering van de postmarkt werd de rechtsvoorganger van PostNL (TPG Post) aange-
wezen als universele postverlener. De aanwijzing gold voor onbepaalde tijd, omdat de wetgever
niet verwachtte dat in de nabije toekomst een ander bedrijf dan PostNL in staat zou zijn de uni-
versele dienst uit te voeren.⁵ Box 2.1 geeft de negen soorten post weer die onder de UPD vallen
en zoals deze zijn gedefinieerd in artikel 16 van de Nederlandse Postwet.

Box 2.1 In de Nederlandse Postwet (2009) staan negen postdiensten die onder de UPD vallen

Artikel 16, lid 1

De universele postdienst betreft het postvervoer binnen Nederland van ten minste de volgende poststukken:

- brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;
- pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen;
- poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.

Artikel 16, lid 2

De universele postdienst betreft het postvervoer van of naar gebieden buiten Nederland van ten minste de volgende poststukken:

- brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;
- boeken die elk afzonderlijk ten hoogste vijf kilogram wegen;
- pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen;
- poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.

Artikel 16, lid 3

De universele postdienst omvat binnen Nederland ten minste de volgende postvervoerdiensten:

- vervoer van aangetekende poststukken;
- vervoer van poststukken met aangegeven waarde.

Artikel 16, lid 4

Onder de universele postdienst vallen bij postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland ten minste de postvervoerdiensten, opgenomen in de akten van de Wereldpostunie.

De wet schrijft een minimale verplichting voor waarmee de dienstverlening van de genoemde ne-
gen soorten post wordt geborgd. Naast de minimale verplichting voor het postvervoer van deze
negen soorten post, bepaalt artikel 16, lid 5 van de Postwet de verplichting om minimaal vijf keer
per week poststukken op te halen uit voor het publiek bestemde brievenbussen en minimaal vijf
keer per week een bestelling uit te voeren. Voor rouwbrieven en medische post geldt een verplich-
ting van minimaal zes keer per week voor zowel ophalen als bestellen. Ten slotte dient de dienst-
verlener te voldoen aan de gestelde eisen aan de overkomstduur, de regelmaat en betrouwbaarheid
van de UPD.

Universele postdienst in andere Europese landen

Tabel 2.1 laat een vergelijking zien tussen 15 Europese landen. Deze vergelijking is gebaseerd op
het rapport voor de Europese Commissie van Copenhagen Economics (2018). In bijna alle landen
is er een dienstverlener voor de UPD aangewezen. Duitsland vormt hierop een uitzondering. De

⁵ Zie: Memorie van Toelichting, Postwet 2009. Tweede Kamer 20025-2006, 30536, nr. 3.

Duitse overheid constateert dat de noodzakelijke dienstverlening door de marktpartijen wordt geborgd. In de meerderheid van de landen heeft de overheid een eigendomsbelang in de dienstverlener, alleen in Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk is dit niet het geval.

In geen van de landen is er op dit moment sprake van een compensatiefonds om de nettokosten die de dienstverlener maakt voor de UPD te compenseren. In tien van de 15 landen behoort zo'n regeling wel tot de mogelijkheden. Naast zo'n compensatiefonds is er in vijf landen ook een andere vorm van compensatie. In België, Italië en Spanje bestaat dit uit directe financiering via publieke middelen.⁶

Tabel 2.1 De mogelijkheid tot (rechtstreekse) compensatie van de UPD is een onderscheidend kenmerk van de nationale inrichting van de UPD in Europa

Land	Compensatie nettokosten?	Andere compensatie?
België	Nee	Ja, direct uit publieke middelen
Denemarken	Nee	Ja
Duitsland	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Frankrijk	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Ierland	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Italië	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Ja, direct uit publieke middelen
Luxemburg	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Nederland	Nee	Nee
Noorwegen	Nee	Ja
Oostenrijk	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Portugal	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Spanje	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Ja, direct uit publieke middelen
Verenigd Koninkrijk	Mogelijk, maar vindt niet plaats	Nee
Zweden	Nee	Nee
Zwitserland	Nee	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Copenhagen Economics (2018)

Noot: Duitsland heeft als enige van de genoemde landen geen aangewezen dienstverlener van de UPD. De UPD is geborgd door marktpartijen waarbij Deutsche Post DHL de grootste speler is.

2.2 Nederlandse postmarkt

De bezorgmarkt

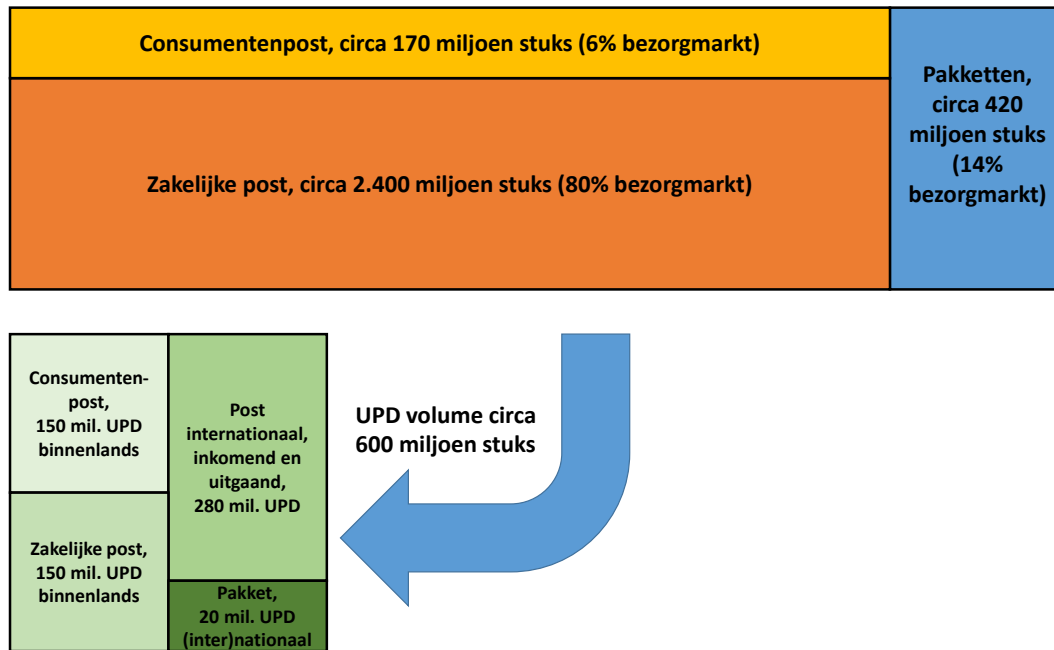
Elk jaar publiceert de ACM een overzicht over de stand van de postmarkt, sinds 2016 bekend als de openbare Post- en Pakkettenmonitor.⁷ In het analyseren van de ontwikkeling in postvolumes en omzet onderscheidt de ACM enerzijds consumenten- en zakelijke post en anderzijds brieven en pakketten. Voor elk van deze segmenten geeft de monitor vervolgens weer extra informatie. Zo wordt de zakelijke markt verder uitgesplitst naar 24-, 48-, en 72-uurs-post.

⁶ Een analyse van de hoogte en exacte vorm van deze compensatie in deze drie landen valt buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek.

⁷ In de jaren daarvoor is veel informatie over de ontwikkeling van volumes als vertrouwelijk geclassificeerd, en daarmee niet gepubliceerd.

Het bovenste paneel in Figuur 2.1 geeft de uitsplitsing naar deze drie segmenten. In 2017 bestaat de gehele bezorgmarkt uit circa 3 miljard stuks. Het postvolume dat wordt verstuurd door consumenten is het kleinst met circa 170 miljoen stuks. De zakelijke markt verstuurt circa 2,4 miljard stuks. De postmarkt bestaat daarmee voor ongeveer 93 procent uit de zakelijke markt, en voor 7 procent uit de consumentenmarkt. Deze verhouding is stabiel over de afgelopen jaren. De pakkettenmarkt omvat circa 420 miljoen stuks in 2017. Hieronder vallen zowel de binnenlandse pakketten als de pakketten die uit het buitenland komen of daar naartoe gaan.

Figuur 2.1 De Nederlandse bezorgmarkt heeft in 2017 een volume van circa 3 miljard stuks



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van ACM (2018), Kwink en Rebel (2017) en de ACM-tariefbesluiten 2018 en 2019

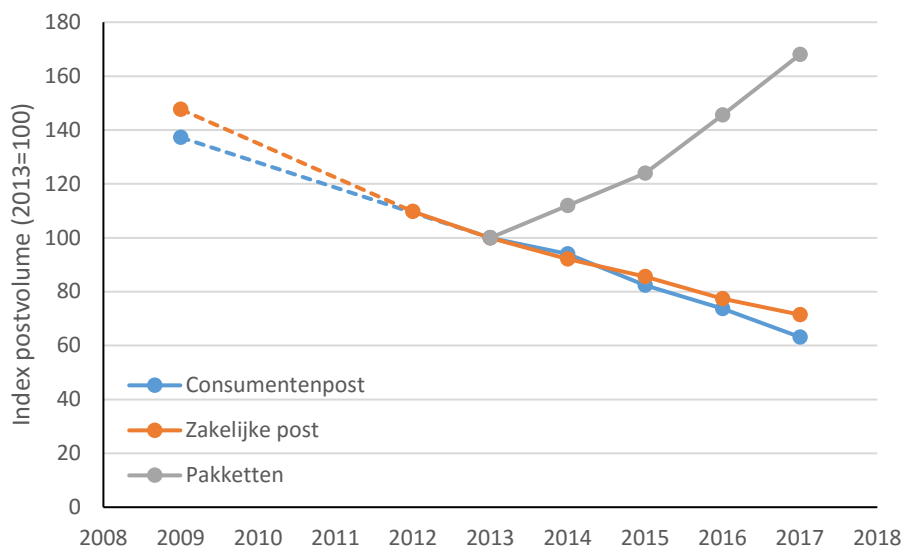
Noot: De verdeling tussen de UPD segmenten is gebaseerd op de verdeling uit 2015 van Kwink en Rebel (2017). Het totale UPD volume van 800 miljoen stuks in 2015 volgt uit hetzelfde rapport. De inschatting van het totale UPD volume in 2017 is gebaseerd op de genoemde krimp percentages in de ACM-tariefbesluiten.

Figuur 2.2 laat de afname in zowel consumenten- als zakelijke postvolumes zien over de jaren 2009 tot en met 2017. Het aantal verstuurd poststukken door consumenten is van 365 miljoen stuks gedaald tot 168 miljoen stuks in 2017. De zakelijke markt verstuurd in 2009 nog circa 5 miljard poststukken, maar in 2017 is dit gedaald tot 2,4 miljard. Opvallend is dat in beide segmenten de relatieve afname ongeveer gelijk is. Daarmee blijft het aandeel van de consumentenpost in het totale postvolume over de jaren met zo rond de zeven procent stabiel. In tegenstelling tot de markt voor poststukken stijgt het aantal vervoerde pakketten sterk in de periode 2013 tot en met 2017. In 2013 worden er circa 250 miljoen pakketten verstuurd, terwijl in 2017 dit aantal al rond de 420 miljoen pakketten ligt. Dit is een stijging van 68 procent.

Het tarief voor een brief tot 20 gram is van 46 cent in 2011 gestegen naar 87 cent in 2019, zie Figuur 2.3. Dit is een gemiddelde stijging van acht procent per jaar. Ter vergelijking, de gemiddelde

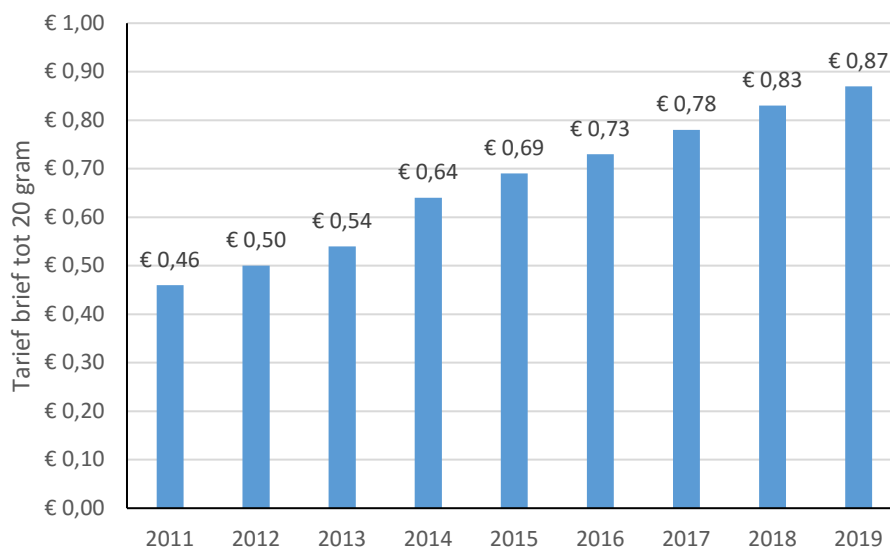
jaarlijkse stijging van de inflatie over dezelfde periode is circa anderhalf procent.⁸ Het tarief voor een pakket tot tien kilogram is in dezelfde periode één maal verhoogd van 6,75 euro naar 6,95 in 2015. Dit is nog steeds het huidige tarief.

Figuur 2.2 De volumes in de consumenten- en de zakelijke markt krimpen sterk, maar het aantal vervoerde pakketten stijgt



Bron: ACM Post- en Pakkettenmonitor (2017, 2016, 2015), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.3 Het tarief voor een brief tot 20 gram stijgt jaarlijks circa acht procent sinds 2011



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Kwink & Rebel (2017)

⁸ Gemeten als de verandering in de consumentenprijsindex, zie <https://opendata.cbs.nl/stat-line/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table?dl=3F0E>.

Omvang van de UPD

Binnen de jaarlijkse monitor van de ACM is er geen directe uitsplitsing naar de postdiensten die onder de UPD vallen en de overige postdiensten. Op basis van de evaluatie van de universele postdienst door Kwink en Rebel (2017) en de tariefbesluiten van de ACM in 2016 en 2017 is het mogelijk om een inschatting te maken van de verhouding van de UPD-postdiensten ten opzichte van de gehele bezorgmarkt. Deze verdeling is weergegeven in het onderste paneel in Figuur 2.1.

In 2015 bestaat het totale UPD-volume uit circa 800 miljoen stuks (Kwink en Rebel, 2017). In het tariefbesluit 2019 meldt de ACM dat de volumedaling van de enkelstuks UPD-diensten 15,53 procent bedroeg in 2017 ten opzichte van 2016.⁹ Uit het tariefbesluit 2018 volgt dat er sprake is van een volumedaling van 11,54 procent in 2016 ten opzichte van 2015.¹⁰ Het combineren van deze informatie leidt tot de conclusie dat het UPD-volume in 2017 uit circa 600 miljoen stuks bestaat.

Uitgaande van de verhoudingen tussen de UPD-segmenten in 2015 betekent dit dat er sprake is van circa 150 miljoen stuks binnenlandse consumentenpost, 150 miljoen stuks binnenlandse zakelijke post en 20 miljoen (inter)nationale pakketten die in 2017 onder de UPD worden vervoerd. De overige 280 miljoen poststukken betreffen internationale post.

De totale omvang van de UPD is dus ongeveer twintig procent van de totale bezorgmarkt in Nederland in 2017. Het overgrote deel van de consumentenpost wordt uitgevoerd binnen de UPD, minimaal circa negentig procent. Voor de zakelijke markt is dit aandeel veel lager. Minimaal zo'n zes procent in de zakelijke postmarkt valt onder de UPD. Voor de pakketten geldt dat ongeveer vijf procent UPD-gerelateerd is.¹¹

Rendement UPD over tijd

De financiering van de UPD in Nederland volgt uit het uitgangspunt dat de tarieven voor de UPD kostengeoriënteerd dienen te zijn. In de Postregeling 2009 is een wettelijk maximaal te behalen rendement van 11,11 procent op de onderliggende kosten opgenomen. Een adequate kostentoekening is daarmee van groot belang voor de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD. De ACM houdt hier toezicht op. Daarnaast bepaalt de ACM op basis van de kostentoekening en het wettelijk rendement de maximale tariefruimte van het gewogen gemiddelde van een postdienst binnen de UPD. De dienstverlener mag vervolgens per postdienst zelf het tarief vaststellen onder de restrictie dat het gewogen gemiddelde tarief niet boven het maximum tarief zoals door de ACM jaarlijks wordt vastgesteld, uitkomt. Naast deze tariefregulering vindt er geen andere compensatie plaats voor het verrichten van de dienstverlening.¹²

De totale tariefruimte in 2016, zoals vastgesteld in 2015, bedroeg 1,33 euro. In 2017, 2018 en 2019 was deze totale tariefruimte gelijk aan respectievelijk 1,45, 1,55 en 1,77 euro.¹³ In vier jaar tijd is de totale tariefruimte die de ACM faciliteert met circa 33 procent gestegen. De postzegelprijs is met circa twintig procent gestegen in dezelfde periode.

⁹ Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/besluit-tariefruimte-2019-voor-postnl>.

¹⁰ Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17579/Besluit-tariefruimte-2018-voor-PostNL>.

¹¹ Omdat de UPD geen exclusief bezorgrecht is, is het totale UPD-volume niet noodzakelijkerwijs gelijk aan het volume van PostNL in het UPD-segment.

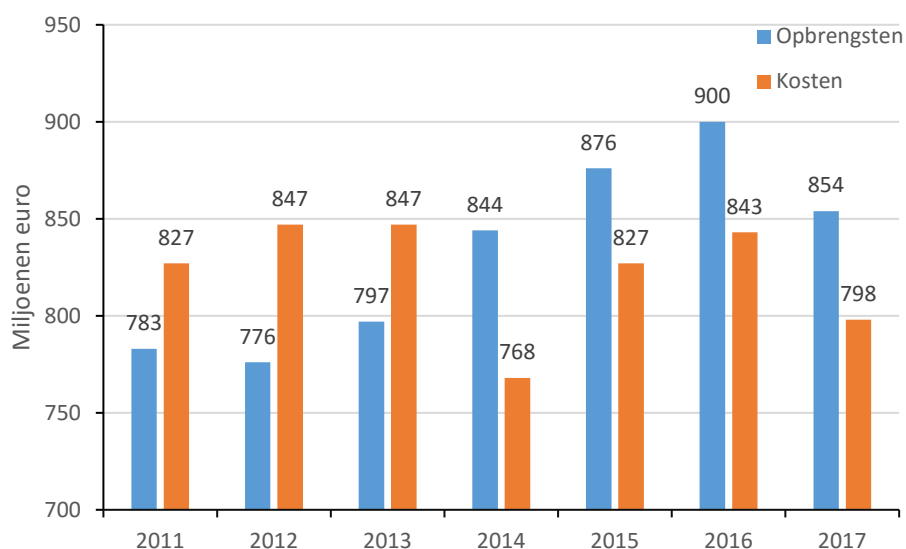
¹² PostNL maakt aanspraak op een vrijstelling van btw op de diensten die onder de UPD vallen.

¹³ Zie het tariefbesluit van de ACM in 2018 en 2019. De openbare tariefbesluiten over de jaren voor 2016 bevatten geen informatie over de tariefruimte in euro's.

PostNL publiceert jaarlijks een overzicht van de totale omzet en kosten van de dienstverlening binnen de UPD. Figuur 2.4 geeft de ontwikkeling van deze kosten en opbrengsten sinds 2011 weer. Vanaf 2014 behaalt PostNL een positief rendement op het uitvoeren van de dienstverlening binnen de UPD. De voornaamste oorzaak hiervoor lijkt de stijging van de opbrengsten te zijn. Gelet op de daling van de volumes – deze worden voor de UPD-postdiensten niet apart door PostNL gepubliceerd – in de markt, is deze stijging vooral te verklaren door de tariefstijging binnen het postsegment waarin weinig tot geen concurrentie is. Daarnaast kan een deel worden verklaard door de volumestijging in de pakketmarkt. Het patroon in Figuur 2.4 suggereert dat de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD tot 2017 niet direct onder zware druk staat.

De sterke daling in de kosten in 2014 valt ook op. Deze daling is te verklaren door enerzijds besparingsprogramma's die PostNL voert, en anderzijds het vervallen van de verplichte zesdaagse bezorging per 1 januari 2014 en daarmee ook het vervallen van de zondagscollectie. De toename in de kosten in 2015 schrijft PostNL toe aan onder andere een sterkere daling in het volume in haar niet-UPD gerelateerde bestelactiviteiten, een toename aan internationale post, en een afgesloten pensioenovereenkomst met bijstortverplichting voor PostNL.¹⁴

Figuur 2.4 Sinds 2014 zijn de opbrengsten van de UPD hoger dan de kosten, maar het rendement komt niet boven het wettelijk vastgestelde maximumrendement



Bron: PostNL meerdere jaren, financiële verantwoording universele postdienst¹⁵

Ontwikkelingen concentratie over tijd

Naast de focus op volumes en omzet, geeft de ACM ook een beschrijving van het aantal aanbieders in de markt. Deze beschrijving is voor sommige segmenten zeer specifiek, inclusief marktaandeel, en voor andere segmenten meer summier en wisselt over de verschillende verschijningsjaren van de monitor.

¹⁴ De totale kosten van PostNL (post en pakketten) in 2017 zijn circa 2,6 miljard euro, zie <https://www.postnl.nl/over-postnl/beleggers/jaarverslagen/>. De kosten van de UPD vormen dus dertig procent van de totale kosten van PostNL. Dezelfde verhouding geldt voor de opbrengsten.

¹⁵ Zie <https://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/markt-en-regelgeving/universele-postdienst/>.

Over de jaren heen constateert de ACM dat voor consumentenpost PostNL de enige aanbieder is met een landelijke dekking en dat andere slechts een marginale, en vaak regionale, rol hebben. In het zakelijke segment is er wel sprake van gematigde concurrentiedruk door andere spelers, het marktaandeel van PostNL in dit segment wordt geacht tussen de 70 en 80 procent te liggen.

Tabel 2.2 laat de ontwikkeling van de concentratie van de verschillende Europese postmarkten zien. Dezelfde set aan landen als in Tabel 2.1 wordt hiervoor bekeken. De getoonde maatstaf voor concentratie is de zogenoemde Herfindahl-Hirschman Index (HHI).¹⁶ De HHI kan variëren van 0 tot 10.000. Er is sprake van een geconcentreerde markt bij een score tussen de 2.000 en 8.000, en van een gedomineerde markt bij een score vanaf 8.000 tot 10.000. De maximale score van 10.000 impliceert een monopolie.

Tabel 2.2 De concentratie in Europese postmarkten is hoog, maar daalt wel sinds 2013

Land	HHI volumes		HHI omzet	
	2013	2017	2013	2017
België	9.136	8.623	4.964	3.859
Denemarken	9.500	6.600	.	.
Duitsland	.	.	.	.
Frankrijk	9.801	9.797	9.707	9.548
Ierland	.	.	.	.
Italië	6.724	5.424	2.552	1.826
Luxemburg	.	.	.	.
Nederland	6.540	5.535	8.018	6.066
Noorwegen	.	.	.	.
Oostenrijk	7.197	6.962	6.079	5.420
Portugal	8.977	8.516	4.090	5.000
Spanje	.	.	.	.
Verenigd Koninkrijk	9.903	.	9.197	.
Zweden	7.590	6.575	8.641	7.715
Zwitserland	.	.	.	.

Bron: ERGP (2018, pagina 31)

Kijkend naar de scores in Tabel 2.2 valt te concluderen dat bijna alle markten geconcentreerd zijn, en vele zelfs gedomineerd. Dit laatste geldt met name voor de volumes, en minder voor de omzet. De verklaring hiervoor is dat er op de pakketmarkt veel concurrentie is en dat pakketten per stuk een relatief hoge omzet opleveren. In Nederland is er sprake van een omgekeerd patroon. Dit impliceert dat er naast de concurrentie op pakketten ook relatief veel concurrentie is op de goedkopere post producten. Verder valt het op dat in veel landen de concentratie tussen 2013 en 2017 is gedaald, en daarmee de concurrentie is gestegen. Qua concentratiegraad is Nederland het best vergelijkbaar met Zweden, Italië (volumes) en Oostenrijk. In de andere landen is er, gelet op de volumes, sprake van een gedomineerde markt. De voorgestelde overname van Sandd door PostNL zal leiden tot een sterke stijging in de HHI.

¹⁶ Gangbare en geaccepteerde maatstaven voor concentratie in een markt zijn de C-ratio's en de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). De C-ratio is het gezamenlijke marktaandeel van de grootste spelers in de markt. Zo geeft de C2-ratio het gezamenlijke marktaandeel van de twee grootste spelers weer, de C3-ratio van de grootste drie, etc. De HHI is gelijk aan de som van de gekwadrateerde marktaandelen van alle aanbieders op de markt.

2.3 Voorgestelde overname van Sandd door PostNL

PostNL heeft op 25 februari 2019 bekendgemaakt Sandd over te willen nemen.¹⁷ Op dat moment startte ook het formele beoordelingstraject van de ACM. Op 1 april 2019 besloot de ACM dat er nader onderzoek nodig is naar de overname. De overname heeft volgens de ACM ‘mogelijk een negatieve invloed op de concurrentie’.¹⁸

Het is niet precies te zeggen wanneer de ACM tot een eindoordeel over de voorgenomen overname zal komen. Een vergunningsfase in het beoordelingstraject van de ACM duurt in beginsel dertien weken. Als de ACM meer informatie nodig heeft, krijgen PostNL en Sandd de mogelijkheid deze informatie te leveren en wordt de behandeltermijn stilgelegd.

PostNL meldt in haar persbericht dat ook als de ACM geen goedkeuring geeft, de overname toch door kan gaan. In dat geval kunnen PostNL en Sandd namelijk toestemming vragen aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Als de staatssecretaris oordeelt dat er sprake is van zwaarwegende redenen van algemeen belang, kan zij toestemming geven voor de overname.

Motivatie voor de overname

De belangrijkste motivatie voor PostNL om tot overname van Sandd over te gaan is (volgens het persbericht) ‘het realiseren van duurzame waardecreatie in haar Nederlandse postactiviteiten’. PostNL verwacht synergievoordelen vanaf het eerste jaar na goedkeuring, die zullen oplopen tot in het derde jaar na goedkeuring. De combinatie van de netwerken van PostNL en Sandd moet helpen ‘geleidelijk en sociaal’ te reorganiseren – hetgeen noodzakelijk is in de krimpende postmarkt – en hierbij de kwaliteit van de landelijke postbezorging te waarborgen.

Economisch gezien is het aannemelijk dat er schaalvoordelen uitgaan van het samengaan van de postbedrijven, gegeven het netwerkarakter van de postmarkt. Met de overname stijgt het postvolume van PostNL van 1,8 naar 2,5 miljard poststukken (uitgaande van cijfers over 2018). De schaalvoordelen vloeien volgens PostNL voort uit het ‘samengaan van centrale functies’ en ‘optimalisatie van sorteerprocessen’.

De werkgelegenheid in de postmarkt concentreert zich na de overname bij één bedrijf. Momenteel heeft PostNL 38 duizend werknemers waarvan 18 duizend postbezorgers. De 16 duizend postbezorgers van Sandd krijgen na toestemming van de autoriteiten een baan aangeboden bij PostNL.

De implementatiekosten van de overname worden ingeschat op één keer de jaarlijkse synergie. Uit de economische literatuur is overigens bekend dat in het algemeen de implementatiekosten worden onderschat en de synergievoordelen worden overschat bij fusies en overnames.¹⁹ Het valt buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek om te bepalen of de inschattingen van PostNL realistisch dan wel (te) rooskleurig zijn.

¹⁷ PostNL. (2019), PostNL en Sandd vormen samen één sterk landelijk postnetwerk voor heel Nederland. Persbericht 25 februari 2019.

¹⁸ ACM (2019). Nader onderzoek nodig naar overname Sandd door PostNL. Besluit dd. 5 april 2019.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Fiorentino, R. & Garzella, S. (2015).

PostNL heeft geen uitspraken gedaan over de marktmacht die het in combinatie met Sandd zou krijgen in de postmarkt. Daarover zal de ACM een uitspraak doen. Wel constateert PostNL een groot (politiek) draagvlak voor de consolidatie. Staatssecretaris Mona Keijzer noemt, in het kader van de Postdialoog, consolidatie tussen PostNL en Sandd de beste optie om post betaalbaar te houden.

Mogelijke gevolgen van de overname voor de UPD

Wat zijn de mogelijke gevolgen van de overname voor de UPD? WIK-Consult (2016) ontwikkelt twee scenario's voor de toekomstige concurrentie in de postmarkt, het competitieve scenario 'Converging networks' en het scenario 'Back to monopoly'. Het relevante scenario voor de overname van Sandd door PostNL betreft het 'Back to monopoly'-scenario. Aan de vraagkant verwacht WIK-Consult een afname in poststukken van 45-55 procent in 2025 ten opzichte van 2015.

De krimp in de postmarkt leidt volgens WIK-consult tot een grote druk om tarieven te verhogen om de UPD-kosten te dekken. Aan de hand van Tabel 2.3 illustreert WIK-Consult (2016) dat, aangenomen dat de kosten stabiel blijven en de volumestructuur niet wijzigt, de gemiddelde kosten van een UPD-stuk met een factor twee kunnen stijgen.

Tabel 2.3 Illustratief voorbeeld van gemiddelde kosten UPD-stukken

	2014	2015	2025 (schatting)	
			% vaste kosten: 100%	% vaste kosten: 50%
UPD-volume (miljoen)	807	780	390	390
Operationele kosten UPD (€ miljoen)	777	827	827	620
Gemiddelde operationele kosten per poststuk (€)	0,96	1,06	2,12	1,59

Bron: WIK-Consult (2016)

Het volume per UPD-segment ontwikkelt zich op verschillende wijzen. Mede omdat het aantal UPD-pakketten groeit, verwacht WIK-Consult niet dat de pakkettarieven significant zullen stijgen. Het aantal UPD-brieven daalt echter snel. Bovendien heeft PostNL concurrentie op het UPD-pakketsegment (onder andere van DPD en DHL), terwijl de concurrentie in het UPD-briefsegment nog altijd verwaarloosbaar is. WIK-Consult (2016) verwacht daarom dat de tarieven voor brievenpost sterk zullen stijgen.

WIK-Consult (2016) concludeert dat er in het 'Back to monopoly'-scenario geen prikkels vanuit de markt zijn om goedkoop een goede dienstverlening te leveren en geeft daarom aan dat de toezichhouders prioriteit moeten geven aan het in stand houden van de UPD-dienstverlening. Door PostNL te blijven aanwijzen als UPD-uitvoerder kunnen de dienstverlening en tarieven beter gereguleerd worden. Mogelijk kan de pakketbezorging aan de markt overgelaten worden en uit de UPD gehaald worden, omdat dit segment groeit en er concurrentie is.

3 Sectorbrede ondersteuning UPD

Anders betalen voor de UPD kan via een gemiddelde heffing per geadresseerd poststuk om de stijging van de gemiddelde kosten van de UPD mitigeren. De indicatieve berekeningen laten zien dat, bijvoorbeeld, een heffing oplopend van één cent in 2022 tot negen cent in 2025 kan volstaan om de UPD te borgen.

3.1 Afwegingskader sectorbrede ondersteuning UPD

Kostendeling publieke dienst(verlening)

Het voorstel van een generieke heffing voor de geadresseerde post binnen de postsector heeft als doel om de UPD betaalbaar te houden als de volumes verder zullen dalen. Bij invoering van deze generieke heffing zal de sector een deel van de kosten van de UPD gaan dragen. De kosten worden uitgesmeerd over meer poststukken waardoor de kostenstijging per poststuk veel lager zal zijn. Paragraaf 3.2 gaat verder in op de toepassing van de generieke heffing in deze markt.

Het delen van de kosten van een publieke voorziening heet in de reguleringsliteratuur het “socialiseren” van kosten. De kern van socialiseren of het delen van kosten is dat het collectief betaalt voor een publieke dienst(verlening). Als de lasten verdeeld worden over meer personen of bedrijven, zijn de kosten beter te dragen wat de betaalbaarheid per persoon of bedrijf van de dienst verbetert. De bredere kostenbasis houdt in dat er ook personen en bedrijven meebetalen die geen direct profijt hebben van de betreffende publieke voorziening. De reden voor kostendeling is het maatschappelijk belang van de voorziening. Dit belang strekt uiteindelijk verder dan de gebruikers van de dienst. Dit rechtvaardigt dat ook andere partijen meebetalen.

Belastingen dienen vaak voor het gemeenschappelijk dragen van kosten

De algemene belastingen zijn het beste voorbeeld van het delen van kosten van publieke voorzieningen. Iedereen heeft baat bij goed onderwijs en effectieve gezondheidszorg. Daarom wordt een belangrijk deel van de kosten voor deze collectieve voorzieningen betaald uit de algemene middelen. Iedere Nederlander betaalt daarmee voor onderwijs en gezondheidszorg, ook al heeft men zelf geen kinderen op school of verkeert men op dit moment in goede gezondheid. De belastingen dienen om publieke voorzieningen betaalbaar te houden voor de directe gebruikers, omdat het algemeen belang daarmee gediend wordt.

Het delen van kosten in de energiesector

Het delen van kosten speelt ook in andere gereguleerde markten die op de postmarkt lijken een rol. Een voorbeeld is de energiesector waarvan het netbeheer – het beheer van de kabels en leidingen voor het energietransport – geldt als het publieke deel van de markt. De kosten van het netbeheer worden via de tariefregulering uiteindelijk betaald door alle Nederlandse huishoudens en bedrijven. Dit is ook een soort generieke heffing, omdat het gebruik van energie maar een beperkte rol speelt bij het tarief dat men betaalt. De kosten worden de facto ‘uitgesmeerd’ over iedereen met een aansluiting op een energienet. Dit voorbeeld onderstreept dat een generieke heffing en het sectorbreed delen van kosten een instrument kan zijn om een publieke voorziening betaalbaar te houden.

Een tweede voorbeeld betreft de financiering van hernieuwbare energie. De investeringen in hernieuwbare energie zijn niet rendabel. Zonder subsidie zouden deze projecten meestal niet van de grond komen. Daarom verstrekt de overheid subsidie waarvan de SDE+ (Stimulering Duurzame Energieproductie) de belangrijkste is. Kenmerk van de SDE+ is dat de producenten van hernieuwbare energie voor elke kWh productie een subsidiebedrag ontvangen dat even groot is als de onrendabele top van de investering. Zo stimuleert de subsidie de productie van hernieuwbare energie op een effectieve manier.

De kosten van deze subsidie vinden alle energieconsumenten in Nederland terug als een heffing op hun energierekening, de ODE-heffing (opslag duurzame energie). De ODE is in feite een generieke heffing om ervoor te zorgen dat de kosten van hernieuwbare energie worden gedragen door alle energieverbruikers, of men nu zelf duurzame energie consumeert of niet. De ODE is daarmee ook een voorbeeld van kostendeling met als oogmerk de betaalbaarheid van een publieke dienst, in dit geval hernieuwbare energie.

Het kostendelingsmodel is gebruikelijk als het gaat om oplossingen voor problemen in de energiemarkt. Een volgend voorbeeld betreft de kosten van warmtenetten. Warmtenetten kunnen een oplossing bieden voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Maar de financiering van nieuwe warmtenetten verloopt moeizaam, omdat business cases vaak niet sluitend zijn. Een recent voorstel is om de kosten van nieuwe warmtenetten te socialiseren. Verbruikers met een aansluiting op een elektriciteitsnet of een aardgasnet gaan dan ook betalen voor het warmtenet. Dit verbetert de betaalbaarheid van het duurzame alternatief en creëert een prikkel voor verbruikers om over te stappen op een duurzame vorm van energie.²⁰

Overwegingen achter het delen van kosten

In de energie spelen verschillende politieke en regulatorische overwegingen een rol als redenen voor het delen van kosten. Betaalbaarheid is daarbij vaak een belangrijke overweging voor de collectieve financiering. Zo krijgt de hernieuwbare energieproductie een stimulans door de kosten te delen met alle gebruikers via een heffing, de ODE. Ook concurrentieoverwegingen spelen een rol. In de energie zijn producenten en grootverbruikers vrijgesteld van het betalen van de netkosten om de positie van Nederlandse bedrijven in exportmarkten te beschermen. De meerkosten worden gedragen door alle overige energieconsumenten. Een derde reden voor de kostendeling is de toerekenbaarheid van kosten aan individuele gebruikers. Een energienet bedient vele verschillende gebruikers. Hoe kunnen de vaste kosten van de verschillende componenten op de hogere netvlakken worden toegerekend aan de diverse gebruikers? Dit vraagt complexe toerekeningsmodellen: de extra capaciteit die gevraagd wordt voor de piekvraag van een specifieke gebruiker komt vervolgens ook de andere gebruikers ten goede. Moeten die nu wel of niet betalen voor de extra capaciteit? Om dit soort moeilijk op te lossen toerekeningsvragen te beantwoorden, kiest de regulering voor het uitgangspunt dat de kosten van het net verdeeld worden over alle gebruikers.

3.2 Omvang heffing voor anders betalen voor UPD

Dit rapport berekent de generieke heffing die nodig is om de verdere stijging van de kosten van de UPD te verdelen over alle geadresseerde post en zo de betaalbaarheid en houdbaarheid van de

²⁰ Dit voorstel is doorgerekend in CE Delft (2017).

UPD te borgen. Dit voorstel betreft de stijging van de kosten van geadresseerde post die onder de UPD valt, omdat in dit segment de sterkste daling in volume voorzien is. De generieke heffing verdeelt deze kosten over alle geadresseerde post, UPD en niet-UPD. Pakketten vallen buiten de heffing.

De berekening van de generieke heffing zoals voorgesteld in dit rapport vraagt om gegevens die niet openbaar beschikbaar zijn, zoals de uitsplitsing van de kosten van de diverse producten die onder de UPD vallen, vooral als het gaat om pakketten. Voor de berekening van de generieke heffing ter dekking van de *kostenstijging van de gehele UPD* hanteert dit rapport een aantal uitgangspunten, scenario's en indicatieve berekeningen. Voor deze berekeningen is enkel gebruikgemaakt van openbare informatie zoals deze beschikbaar is in rapportages van de ACM, PostNL en de periodieke evaluatie van de universele postdienst. De kern van het voorstel betreft een dekking van de *kostenstijging van geadresseerde post onder de UPD*. Het rapport berekent ook hiervoor een heffing waarbij een veronderstelling is gemaakt over de kosten van pakketten die onderdeel uitmaken van de UPD. Deze berekening is indicatief. Voor het uitvoeren van preciezere berekeningen is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de huidige verdeling van volumes binnen de UPD, de verhouding vaste en variabele kosten, en de kostentoerekening naar de verschillende producten binnen de UPD.

Totale tariefruimte als uitgangspunt

Zoals gemeld in hoofdstuk 2, is de door de ACM vastgestelde totale tariefruimte voor 2019 gelijk aan 1,77 euro. De tariefruimte wordt jaarlijks aangepast op basis van de verwachte inflatie en de verwachte verandering in het UPD-postvolume. De tariefruimte is zo bepaald dat zij de dienstverlener in staat stelt om een maximaal rendement van 11,11 procent te behalen op de uitvoering. Voor de indicatieve berekening van de heffing is het belangrijkste uitgangspunt dat deze totale tariefruimte enkel mag worden gecorrigeerd voor de verwachte inflatie, maar dat de stijging van de gemiddelde kosten wordt betaald via een heffing op alle poststukken in de Nederlandse markt.

Box 3.1 geeft het rekenkundig model weer op basis waarvan de tariefruimte voor postdiensten wordt vastgesteld. Het model telt in de kern drie vergelijkingen, voor de leesbaarheid hier opgedeeld in vier vergelijkingen, en komt rechtstreeks uit de Postregeling 2009, bijlage 3.²¹ Op basis van deze vergelijkingen stelt de ACM jaarlijks de aanvullende en totale tariefruimte vast. De basistariefruimte wordt in overeenstemming met artikel 14 uit de Postregeling enkel opnieuw vastgesteld als er, al dan niet afdwongen door de ACM, wijzigingen zijn in het kostentoerekeningssysteem van de verlener van de UPD.

De tariefruimte betreft een naar volume gewogen gemiddelde van de onder de UPD vallende post- en pakketdiensten. Het gewogen gemiddelde mag niet hoger zijn dan de totale tariefruimte. Daarbinnen mag de UPD-dienstverlener zijn tarieven voor de specifieke postdiensten vrij variëren om

²¹ In de Postregeling is een extra factor opgenomen om de aanvullende tariefruimte te corrigeren in het geval de 'return on sales' van de verlener van de UPD op de onder de UPD vallende postdiensten hoger is dan tien procent. Omdat in de huidige situatie deze correctie nog niet is toegepast gelet op het door de dienstverlener behaalde rendement, laten we in de analyse deze correctiefactor buiten beschouwing.

zo, gelet op prijsgevoeligheid van de vraag naar en de kosten van deze diensten, te komen tot een vanuit het perspectief van de dienstverlener optimaal palet aan prijzen.²²

In tegenstelling tot de vergelijkingen zijn de parameters van deze vergelijkingen niet allemaal openbaar beschikbaar vanwege de mogelijke bedrijfsgevoeligheid van de informatie. Zo vermeldt PostNL wel jaarlijks de omzet gerelateerd aan de postdiensten die binnen de UPD vallen, maar niet de totale volumes, of de uitsplitsing van de kosten naar de verschillende UPD-producten. De ACM rapporteert sinds een aantal jaren wel de verandering in het volume in haar tariefbesluit, maar de gebruikte verhouding tussen vaste en totale kosten vermeldt zij niet. In het formuleren van de scenario's zijn er als gevolg van deze ontbrekende gegevens aanvullende aannames nodig.

Box 3.1 De Postregeling 2009 definieert de berekening voor de totale tariefruimte

De vier vergelijkingen hieronder beschrijven hoe in de huidige situatie de tariefruimte wordt vastgesteld zoals weergegeven in de Postregeling 2009. De totale tariefruimte bestaat uit de basis tariefruimte (die afhangt van de verhouding relevante omzet, VRO) en de aanvullende tariefruimte.

$$\text{Totale tariefruimte}_{t+1} = \text{Basis tariefruimte}_{\hat{t}} \cdot \prod_{t=\hat{t}+1}^{t+1} \text{Aanvullende tariefruimte}_t,$$

$$\text{Basis tariefruimte} = \frac{K_{\hat{t}-1} \cdot VRO_{\hat{t}-1} \cdot (1+r)}{V_{\hat{t}-1}} \cdot \frac{1 + E_t[cp i_{\hat{t}}]}{1 + E_t[k_{\hat{t}}] \cdot E_t[v_{\hat{t}}]}$$

$$VRO_{\hat{t}-1} = \frac{\text{Omzet van alle postdiensten die vallen onder UPD}_{\hat{t}-1}}{\text{Omzet universele postdienst}_{\hat{t}-1}},$$

$$\text{Aanvullende tariefruimte}_t = \frac{1 + E_t[cp i_{t+1}]}{(1 + E_t[k_{t+1}] \cdot E_t[v_{t+1}])}$$

Hierbij geldt dat t het huidige kalenderjaar aanduidt en \hat{t} het kalenderjaar waarin het basistarief het laatst is gewijzigd. De totale kosten van de UPD zijn gelijk aan K en het totale volume van alle postdiensten die binnen de UPD vallen, is gelijk aan V .

Het volume V is inclusief poststukken die door andere aanbieders dan de verlener van de UPD worden aangeboden. Daarom vindt er een correctie plaats op de basis tariefruimte voor de verhouding van de relevante omzet (VRO) van de verlener van de UPD. Een voorbeeld maakt de werking van deze correctie duidelijk. Stel dat de verlener van de UPD de enige aanbieder is en dus alle omzet van de genoemde postdiensten voor zijn rekening neemt. In dat geval is de correctiefactor gelijk aan 1. Stel dat er naast de verlener van de UPD een ander postbedrijf bestaat, en dat beide bedrijven een gelijk omzet aandeel hebben in de genoemde postdiensten. Dan is de correctiefactor gelijk aan 2. Dit houdt in dat de basis tariefruimte, *ceteris paribus*, verdubbelt en daarmee corrigeert voor het gegeven dat één postbedrijf alle kosten draagt voor de UPD, maar slechts de helft van de omzet behaalt.

De basis tariefruimte is verder afhankelijk van r . Dit is het wettelijk maximale rendement op de onderliggende kosten en is momenteel vastgesteld op 11,11 procent. Daarnaast vinden nog twee andere correcties plaats. Ten eerste is er een correctie voor de te verwachten inflatie $E_t[cp i_{\hat{t}}]$. Ten tweede is er een correctie voor de

²² Kwink en Rebel (2017) bespreken de mogelijkheid van kruissubstitutie tussen de UPD-producten. Zij merken op dat “er een theoretische prikkel voor de dienstverlener is om pakketten zo goedkoop mogelijk te maken (om zo te kunnen concurreren), en tegelijkertijd brieven zo duur mogelijk (daarbij rekening houdend met de prijselasticiteit)” (Kwink en Rebel, 2017, pagina 38). Kruissubstitutie is daarmee een mogelijke verklaring voor de continue stijging van de postzegelprijs, terwijl het meest gangbare tarief voor pakketten redelijk constant blijft over de tijd.

verwachte verandering in het volume van alle postdiensten V .²³ De motivatie om hiervoor te corrigeren is dat de verwachte verandering $E_t[v_{t+1}]$ kan leiden tot andere kosten voor de verlener van de UPD. Hierbij wordt middels kostenfactor k_{t+1} nadrukkelijk gekeken naar enkel de kosten voor de UPD die niet meebewegen met de volumes, de zogenoemde vaste kosten, in verhouding tot de totale kosten.²⁴

Basisscenario's

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de noodzakelijke aannames om de scenario's 2020 tot 2025 vorm te geven en zo de ontwikkeling in de omvang van de gemiddelde heffing per poststuk te kunnen berekenen. De gekozen tijdsperiode sluit aan bij de scenariostudie van WIK-Consult (2016).

De eerste twee aannames betreffen de ontwikkeling in volumes van de postmarkt en van de UPD. Hierbij behoren pakketten niet tot de postmarkt, maar binnen de UPD zit wel een klein aandeel pakketten. Uit hoofdstuk 2 volgt dat de gemiddelde volumedaling in de gehele markt over de periode 2013-2017 circa acht procent bedraagt. De UPD-producten dalen sneller en laten een gemiddelde jaarlijkse krimp zien van circa 13,5 procent. In de scenario's wordt verondersteld dat voor beide geldt dat de jaarlijkse krimp constant blijft in de periode 2020-2025.

Tabel 3.1 Veronderstellingen over de ontwikkeling van de verschillende parameters

	Waarde 2017	Ontwikkeling	Toelichting
Volume postmarkt	2.600 miljoen stuks	Jaarlijks 8% krimp	Gemiddelde volumedaling 2013-2017
Volume UPD	600 miljoen stuks	Jaarlijks 13,5% krimp	Gemiddelde volumedaling 2015-2017
Kosten UPD, vast	$k * 800$ miljoen euro	Jaarlijks 2,1% toename	Verwachte jaarlijkse inflatie
Kosten UPD, variabel	$(1-k) * 800$ miljoen euro	Daling relatief t.o.v. volume UPD	Gemiddelde inflatie-gecorrigeerde variabele kosten blijven gelijk
K	50, 75, of 100%		Aandeel vaste kosten in totale kosten
Tariefruimte	1,45	Vanaf 2019 tarief 1,77 jaarlijks 2,1% toename	Verwachte jaarlijkse inflatie
Rendement UPD	7%	Constant 7,4%	Gemiddelde rendement 2014-2017

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Verwachte jaarlijkse inflatie is gebaseerd op CPB (2017).

De volgende drie aannames in Tabel 3.1 betreffen de kosten van de UPD. Er is een onderscheid te maken tussen vaste en variabele kosten. Deze twee samen vormen de totale kosten. De totale kosten van de UPD zoals gerapporteerd door PostNL in 2017 zijn 800 miljoen euro. Het aandeel vaste kosten is echter niet openbaar. In de berekening wordt daarom gevarieerd met dit aandeel k . De gekozen waarden hiervoor zijn 50, 75 en 100 procent. De totale vaste kosten in 2017 worden daarmee dus $k * 800$ miljoen euro. Deze kosten nemen jaarlijks toe met de inflatie. Het CPB raamt in de meest recente middellangetermijnverkenning voor de periode 2018-2021 de jaarlijkse inflatie op 2,1 procent (CPB, 2017). Bij een verdere daling van de volumes binnen de UPD is het mogelijk dat uiteindelijk ook op vaste kosten wordt bezuinigd. In deze scenario's gaan we hier niet van uit,

²³ Voor beide correcties geldt dat op het moment van vaststellen de verwachte waarden van de parameters worden toegepast, maar dat achteraf – vaak het jaar daarop – een herberekening plaatsvindt op basis van de daadwerkelijke inflatie en veranderingen in het volume.

²⁴ Ter illustratie, de aanvullende tariefruimte is ook afhankelijk van deze correcties. Stel dat de verwachte inflatie 2 procent bedraagt, de verwachte volumedaling 20 procent en 50 procent van de totale kosten vast zijn. In dit geval is de aanvullende tariefruimte gelijk aan 1,13 euro. Als de verwachte inflatie 1 geen 2 maar 3 procent bedraagt, stijgt de tariefruimte tot 1,14 euro. Als het aandeel vaste kosten toeneemt naar 75 procent, is het kosteneffect van de verwachte daling in het volume minder groot en zal de tariefruimte stijgen tot 1,20 euro.

de ingeschatte vaste kosten vormen daarom een bovengrens. De hier berekende generieke heffing zal dalen naarmate op vaste kosten kan worden bezuinigd.

Het aandeel variabele kosten is $(1-k)$. Voor de variabele kosten geldt de aanname dat de gemiddelde variabele kosten gecorrigeerd voor de inflatie gelijk blijven over de periode tot 2025. Bijvoorbeeld, als de helft van de UPD-kosten variabel is, zijn de gemiddelde variabele kosten voor een UPD-poststuk circa 66 cent in 2017. Deze 66 cent, plus 2,1 procent inflatie, geldt dan ook in 2018. Als er in 2018 dan sprake is van een daling in het volume, dalen de kosten van de UPD op deze manier ook mee.

De ACM heeft voor 2019 een tarief van 1,77 euro vastgesteld. Omdat de generieke heffing wordt gebruikt om de stijging van de gemiddelde kosten van de UPD, voor zover deze kosten stijgen door de volumedaling, te mitigeren, stijgt de totale tariefruimte jaarlijks alleen met de inflatie.

Door de tariefruimte te vermenigvuldigen met het totale UPD volume is vast te stellen wat de maximale omzet is die de dienstverlener – PostNL – uit de markt kan halen. Het verschil tussen deze maximale omzet en de daadwerkelijke kosten voor de UPD vormt het bedrag dat moet worden gefinancierd vanuit de generieke heffing. Daarbij veronderstellen we ten slotte dat de dienstverlener op de totale kosten jaarlijks gemiddeld een rendement van 7,4 procent kan behalen. Dit komt overeen met het gemiddelde rendement over de jaren 2014 tot en met 2017.

Scenario zonder pakketten in de UPD

Naast dit basisscenario wordt er ook een variant doorgerekend waarbij de kosten van pakketten binnen de UPD buiten beschouwing worden gelaten. Het daadwerkelijke aandeel van de kosten voor de pakketten binnen de UPD is niet openbaar. Extra aannames zijn daardoor noodzakelijk. Uit het jaarverslag van PostNL over 2017 (pagina 48) volgt dat de gemiddelde omzet van pakketten circa 5,40 euro is en dat hier een marge van 10 procent op zit. De gemiddelde totale kosten per pakket zijn daarmee dus circa 4,80 euro. Het totale volumeaandeel van pakketten binnen de UPD kan worden gebaseerd op Kwink & Rebel (2017), het gaat dan om 20 miljoen pakketten op een totaal UPD-volume van 600 miljoen stuks in 2015. In de periode van 2010 tot 2015 is het aantal pakketten in de UPD jaarlijks gegroeid met circa zes procent, in de hele bezorgmarkt groeit het aantal pakketten jaarlijks met circa 14 procent in de periode 2013 tot en met 2017. In het scenario wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei in het aantal UPD-pakketten van zes procent.

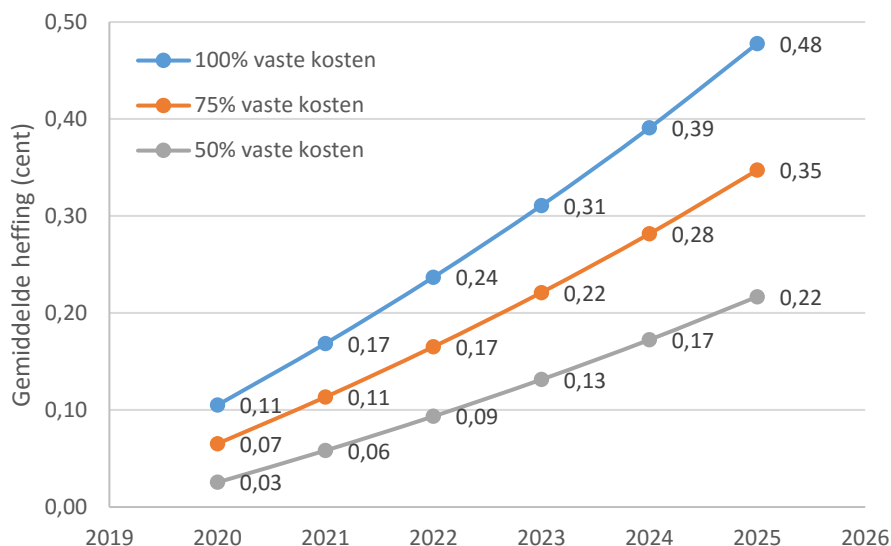
Onder deze aannames is het mogelijk om een indicatieve berekening te geven van de noodzakelijke gemiddelde heffing om juist die onderdelen die onder druk staan binnen de UPD betaalbaar te houden. Een eventuele verfijning is mogelijk aan de hand van gedetailleerde volume- en kostendata die bijvoorbeeld de ACM en PostNL tot hun beschikking hebben. Op dezelfde wijze kan de berekening verder worden verfijnd om zoveel mogelijk de volumes en kosten van de (binnenlandse) consumentenpost te identificeren en de generieke heffing enkel op dit deel van de UPD te projecteren. De beschikbaarheid van de noodzakelijke data is daarvoor wel cruciaal, op dit moment is deze data niet openbaar beschikbaar.

Uitkomsten

Figuur 3.1 en Figuur 3.2 laten zien hoe hoog de heffing dient te zijn, gegeven de geformuleerde uitgangspunten en aannames, om de stijging in de kosten als gevolg van de volumedaling binnen

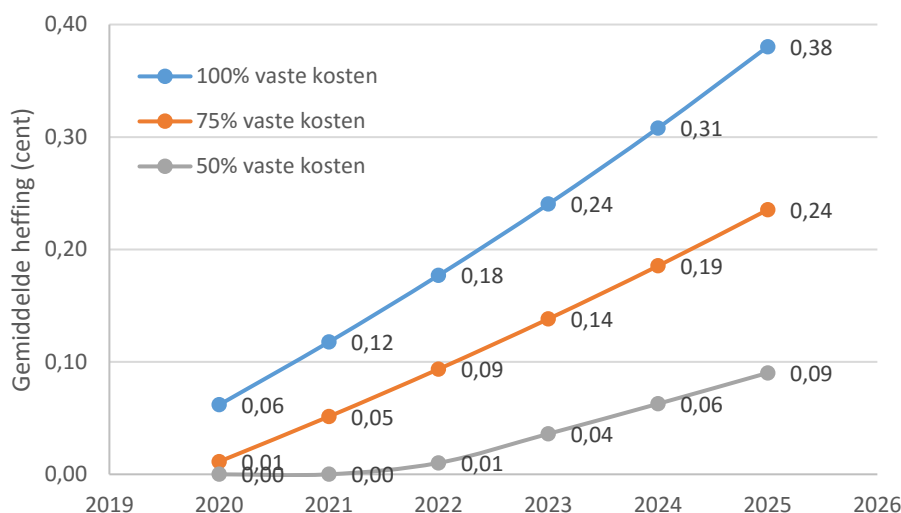
de UPD te mitigeren. Figuur 3.1 kijkt hierbij naar het basisscenario inclusief de volumes en kosten van de pakketten binnen de UPD, terwijl Figuur 3.2 de berekeningen laat zien waarbij deze volumes en kosten uit de UPD zijn gehaald. In Bijlage A staan de overzichtstabellen met daarin de ontwikkeling van alle variabelen die nodig zijn om de heffing te berekenen.

Figuur 3.1 Er is een gemiddelde heffing per poststuk van tussen de 22 en 48 cent nodig in 2025 rekening houdend met 7,4 procent rendement van de dienstverlener



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.2 Zonder de pakketten binnen de UPD is er een gemiddelde heffing per poststuk van tussen de 9 en 38 cent nodig in 2025 rekening houdend met 7,4 procent rendement van de dienstverlener



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De impact van de verhouding tussen vaste en variabele kosten komt duidelijk naar voren in de figuren. Daar waar in 2025 een gemiddelde heffing van 22 cent volstaat bij een gelijke verdeling

tussen vaste en variabele kosten, stijgt diezelfde heffing naar 35 cent bij een toename van het aandeel vaste kosten naar 75 procent, en zelfs naar 48 cent als er enkel vaste kosten zijn. Dit laatste scenario van enkel vaste kosten is zeer onwaarschijnlijk, maar dient om de bovengrens van de heffing aan te geven.

Door de volumes en kosten van de pakketten binnen de UPD niet mee te nemen, daalt de noodzakelijke gemiddelde generieke heffing aanmerkelijk. In 2025 is de generieke heffing dan afhankelijk van de verhouding tussen vaste en variabele kosten 38 in plaats van 48 cent, 24 in plaats van 35 cent en 9 in plaats van 22 cent. Hiermee toont de berekening van dit extra scenario het belang aan van een uiteindelijke (beleids)keuze over welke producten binnen de UPD betaalbaar en houdbaar gehouden kunnen worden door een generieke heffing. Om deze keuze en de verdere invulling weloverwogen te kunnen maken, is het noodzakelijk om gedetailleerde data te analyseren van de kosten en volumes van de verschillende producten binnen de UPD.

Als er geen generieke heffing op alle geadresseerde post wordt ingevoerd, moeten de kosten voor de UPD gedekt worden door een tariefstijging van de producten in de UPD. Stel dat dit de tarieven voor de geadresseerde post in de UPD zijn.²⁵ Het gemiddelde tarief voor deze UPD-post zou zonder de generieke heffing op alle geadresseerde post stijgen met € 0,77 in 2025 voor de 50%-variant beschreven in Figuur 3.2. De heffing van € 0,09 in 2025 op alle geadresseerde post voorkomt deze stijging.

De tariefregulering van de UPD kijkt echter niet alleen de UPD-post, maar berekent een gemiddeld tarief voor alle producten in de UPD, dus geadresseerde post én pakketten. Dit is de tariefruimte. Figuur 3.3 vergelijkt de gevolgen van de generieke heffing in de basisscenario's met het meest realistische scenario als er geen heffing plaatsvindt. De figuur laat zien wat de verwachte ontwikkeling is van de tariefruimte, en de gehele stijging van de gemiddelde kosten voor rekening komt voor de gebruikers van de UPD-diensten. Ten op zichte van de benchmark, de stijging van de tariefruimte met enkel de inflatie, zal in het meest gunstige geval van een gelijke verdeling tussen vaste en variabele kosten de tariefruimte circa 50 procent hoger liggen, van circa 2 euro naar 3 euro.

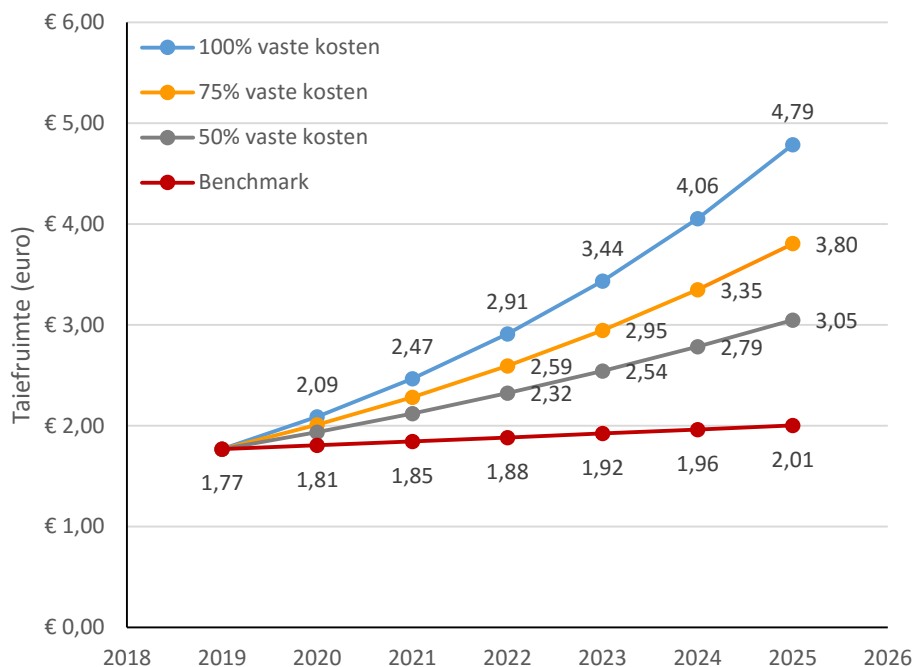
3.3 Voor- en nadelen consolidatie vs. kostendeling

Kostendeling om een publieke voorziening zoals de UPD betaalbaar te houden, heeft voor- en nadelen. Het voordeel van de hier voorgestelde generieke heffing is het betaalbaar houden van de UPD. De wenselijkheid van deze generieke heffing hangt mede af van mogelijke alternatieven. Thans stellen PostNL en Sandd een fusie voor met als argument dat de concentratie nodig is om de UPD te kunnen blijven financieren bij de sterk dalende volumes. De generieke heffing laat zien dat zo'n heffing een alternatief is voor de fusie als het doel is de UPD betaalbaar te houden. De generieke heffing heeft dan als voordeel dat de toename van de concentratiegraad op de postmarkt door de fusie wordt voorkomen. De literatuur maakt aannemelijk dat in markten met een hogere concentratiegraad tarieven voor afnemers stijgen (Genakos et al., 2018). Vertaald naar de postmarkt, betekent dit ook een tariefstijging voor niet-UPD-post. Het voordeel van de generieke heffing is dan dat dergelijke tariefstijgingen als gevolg van de toenemende concentratie voorkomen

²⁵ Dit betreft zakelijke, consumenten en internationale post in de UPD. Zie Figuur 2.1.

kunnen worden. Er blijft meer concurrentie op de postmarkt bestaan en potentiële toetreders zullen lagere drempels ervaren om hun diensten te gaan ontplooiën.

Figuur 3.3 Bij een trendmatige ontwikkeling van de postvolumes in de bezorgmarkt zal onder de huidige tariefbepaling de tariefruimte in 2025 variëren tussen circa 3,05 en 4,79 euro



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het argument van betaalbaarheid speelt ook een rol bij kostendelingsmechanismen in andere sectoren. We hebben er enkele besproken in dit hoofdstuk. Een voorbeeld was de ODE-heffing om de productie van duurzame energie te stimuleren. Vaak speelt rechtvaardigheid een rol als het gaat om publieke voorzieningen. Iedereen moet toegang hebben tot een publieke voorziening en dus worden de lasten collectief gefinancierd, via een heffing voor de sector of een belasting voor iedereen.

De nadelen liggen op economisch vlak. Bij kostendeling wordt de relatie tussen gebruik en financiering deels doorgesneden. De aanbieder van de dienst heeft dan een beperkte prikkel om zijn dienstverlening doelmatig in te richten. Aan de vraagzijde ontstaan ook inefficiënties doordat gebruikers hun vraag niet baseren op de marginale kosten.

Bij de uitvoering van de generieke heffing kunnen ook knelpunten ontstaan. Omdat de sector de generieke heffing betaalt, kan er een prikkel voor bedrijven zijn om niet deel te nemen. Deze 'freeriders' kunnen de acceptatie van het financieringsstelsel onder druk zetten. Een voorwaarde is dus een breed draagvlak in de sector. Dergelijke uitvoeringsvragen vallen buiten de reikwijdte van deze studie.

Voor het concreet maken van de generieke heffing als alternatieve oplossing voor het probleem van de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD zijn nadere berekeningen nodig, die alleen uitgevoerd kunnen worden met vertrouwelijke gegevens over de volumes en kosten van de diverse

producten en diensten binnen de UPD. Op basis van openbare gegevens is in dit hoofdstuk een indicatieve berekening gemaakt van de omvang van de generieke heffing waaruit blijkt dat de verdere kostenstijging van de UPD gemitigeerd kan worden. Als alternatief voor de fusie tussen PostNL en Sandd kan de generieke heffing ook worden gecombineerd met andere wijzigingen. Zo zijn er redenen om kritisch na te denken over de inrichting van de UPD: de diensten en producten die onder de UPD vallen. Het uitwerken van een dergelijke herziening van de UPD met de generieke heffing kan een vervolg zijn op deze studie, omdat ook hiervoor vertrouwelijk gegevens nodig zijn over volumes en kosten van de UPD.

4 Verkenning van twee alternatieven

Dit hoofdstuk verkent twee alternatieve maatregelen voor de invulling van de UPD: (i) het aanbesteden van de dienst middels concessieverlening en (ii) het afsplitsen van de infrastructuur. Deze maatregelen sluiten een socialisering van de kosten (of elkaar) niet uit: het combineren van dergelijke maatregelen in toekomstig beleid behoort tot de mogelijkheden.

De alternatieven in dit hoofdstuk moeten gezien worden in de context van de gereguleerde markt die de Nederlandse postmarkt is. Naar aanleiding van de Postdialoog heeft Oudeman (2018) een advies opgesteld over de toekomst van de postmarkt. Dit advies bevat verschillende oplossingsrichtingen voor het (langetermijn)probleem van omzetsdalingen die de continuïteit van de postvoorziening onder druk zetten. Haar conclusie is dat markconsolidatie voldoende ‘synergiepotentieel’ geeft om dit probleem te lijf te gaan, en daarom het beste alternatief lijkt. Het verslag noemt ook de mogelijkheid tot het aanbesteden van de UPD, zoals hieronder volgend in paragraaf 4.1. Paragraaf 4.2 onderzoekt een andere mogelijkheid, namelijk het afsplitsen van de UPD-infrastructuur. Dit hoofdstuk is vooral een eerste verkenning van deze twee alternatieven.

4.1 Aanbesteden van de UPD

Het belangrijkste economische argument voor aanbestedingen – als algemeen principe – is het terugbrengen van de maatschappelijke kosten voor grote projecten of dienstenpakketten. Een aanbestedingsproces maakt concurrentie mogelijk, hetgeen onder de juiste voorwaarden leidt tot kostenbesparingen en lagere prijzen.

Aanbesteden van de universele postdienst is juridisch gezien mogelijk (Oudeman, 2018; Ecorys, 2018). Een aanbesteding houdt in dat de UPD-toewijzing aan PostNL wordt ingetrokken. Vervolgens kunnen partijen een voorstel uitbrengen voor invulling van de UPD, waar de opdrachtgever een uitvoerder uit selecteert. In verband met de Europese aanbestedingsgrens (443 duizend euro in 2019) zal er Europees moeten worden aanbesteed.

Rebel (2018) schat de transactiekosten van een landelijke aanbesteding op 700 duizend euro per jaar. De onderzochte aanbesteding betreft de ‘last mile’: het deel van de logistieke keten tussen het lokale of regionale distributiecentrum van een postvervoerder en het bezorgadres. De geschatte kosten zijn gebaseerd op kosten van complexe aanbestedingen in andere sectoren. Gegeven het feit dat een aanbesteding in de postsector nog niet heeft plaatsgevonden, is de inschatting met de nodige onzekerheid omgeven.

De voornaamste vraag voor de werking van een aanbesteding is of het in praktische zin voldoende concurrentie (in aantallen inschrijvers) genereert. De baten van een aanbesteding hangen namelijk samen met het aantal partijen dat aan de UPD-eisen kan voldoen en kan inschrijven. Oudeman

(2018) schat het aantal potentiële inschrijvers op twee en verwacht niet dat dit aantal in de toekomst zal toenemen. Het is de vraag of twee gegadigden een aanbesteding tot een succes kunnen maken.²⁶

Een tweede beperking van een aanbesteding van de UPD is dat, anders dan in andere sectoren zoals bijvoorbeeld het openbaar vervoer, het winnen van de aanbesteding niet leidt tot het exclusieve recht de dienst uit te voeren. Gezien de uitspraak van het Hof in het Correos-arrest (2007), en de aanpassing van de Europese Postrichtlijn in 2008, is exclusiviteit niet toegestaan. Andere partijen dan de winnaar van de aanbesteding kunnen hun diensten blijven aanbesteden; dit geldt ook voor PostNL indien zij de aanbesteding zou verliezen. Een aanbestedingsprocedure zonder exclusiviteit voorkomt niet de duplicatie van kosten, en levert daarmee maatschappelijk gezien minder op.

Afgezien van (i) de concurrentievraag en (ii) de transactiekosten, zijn de volgende vragen om de waarde van een aanbesteding van de UPD te beoordelen relevant:

- Hoe moet het aan te besteden dienstenpakket worden afgebakend?
- Leidt een aanbesteding tot de ‘winner’s curse’?
- In geval van het aanbesteden per geografische markt, hoe wordt de uitwisseling tussen de markten beprijsd?

Ecorys (2018) heeft de mogelijkheid om de UPD aan te besteden in meer detail onderzocht. Vier relevante allocatiemechanismen worden onderscheiden (die op hoofdlijnen vergelijkbare effecten hebben):

- *Aanbesteding* - een bepaalde wijze van inkopen van een product of dienstverkrijging, waarbij de opdrachtgever een beschrijving van producteisen beschikbaar stelt aan gegadigden die vervolgens elk een offerte voor het product uitbrengen, waarna de opdrachtgever tot gunning overgaat.
- *Veiling* - toewijzing van een of meer objecten (goederen, diensten, gebruiksrechten, etc.) aan partijen via gespecificeerde regels. Deze regels specificeren wie de veiling wint en hoeveel er betaald moet worden, afhankelijk de ontvangen biedingen.
- *Concessie* - toewijzing van een vergunning voor de exclusieve exploitatie van een grondstof of dienst in een bepaald gebied. De tegenprestatie bestaat in dit geval of uit het recht de dienst te exploiteren, of uit dit recht plus een vergoeding hiervoor.
- *Vergelijkende toets* (‘beauty contest’) - aanbestedings- of veilingprocedure, waarbij uiteenlopende toekenningscriteria gehanteerd kunnen worden.

Daarnaast behandelt Ecorys (2018) de varianten Staatsmonopolie en Verhandelbare rechten (door de overheid verleende vergunningen), maar deze zijn minder geschikt gezien de aard van de UPD.

De conclusie van Ecorys (2018) is dat aanbesteding de potentie heeft om goede resultaten te realiseren en niet onder doet voor andere allocatiemechanismen. De vraag of met een aanbesteding effectieve concurrentie ontstaat, wordt evenwel niet beantwoord. Ecorys (2018) merkt op dat de UPD in ieder geval een verplichting betreft met een negatieve waarde. Derhalve ligt het in de lijn

²⁶ Er is in de Europese praktijk één voorbeeld van een aanbesteding van de UPD, te weten Estland. Bij de twee aanbestedingsronden, in 2009 en 2014, was telkens Eesti Post de enige inschrijver (en winnaar).

der verwachting dat de aanbesteding gepaard zal gaan met een subsidie (een ‘positieve inkomstenbron’) aan de UPD-verlener.

Relatie van aanbesteding tot de alternatieven van consolidatie en afsplitsen infrastructuur

Het aanbesteden van de UPD heeft (veel) minder potentie indien PostNL daadwerkelijk Sandd overneemt. Het aantal binnenlandse aanbieders dat de UPD kan aanbieden is dan namelijk gereduceerd tot één. Na consolidatie van PostNL en Sandd is de enige mogelijkheid van concurrentie gelegen in Europese aanbieders, die na het winnen van de aanbesteding in Nederland eigen infrastructuur zou moeten opzetten of toegang zou moeten krijgen tot het postnetwerk van PostNL.

PostNL kan bij het verliezen van de aanbesteding niet verplicht worden de infrastructuur over te dragen (Oudeman, 2018). Indien PostNL echter infrastructurale elementen bezit die overalig of overbodig raken vanwege het verlies van bepaalde aanbestedingen, kan het echter rationeel zijn om deze infrastructuur te verkopen aan de nieuwe dienstverlener (Ecorys, 2018).

4.2 Afsplitsen infrastructuur UPD

De mogelijkheid van het afsplitsen van de infrastructuur lijkt niet in detail onderzocht voor de UPD. Voor zover bekend is er geen Europees land waarin de infrastructuur van de UPD is afgesplitst van de postbezorging. In theorie zou het afsplitsen van de infrastructuur, ondergebracht bij een losstaande entiteit, economische baten genereren als daardoor de concurrentie in stand blijft terwijl de duplicatie van kosten verdwijnt.

De volgende vragen zijn relevant om de waarde van het afsplitsen van de UPD-infrastructuur te beoordelen:

- Wat is de infrastructuur precies? Waar ligt de grens tussen infrastructuur (bijv. brievenbussen) en ander werkkapitaal (bijv. management).
- Wat blijft er over voor postbezorgbedrijven? Is dat voldoende om concurrentie op te voeren?
- Leidt de afsplitsing tot een economisch efficiëntere marktordening?

Een vergelijking kan gemaakt worden met het afsplitsen van de infrastructuur bij het treinverkeer. De Europese richtlijn 91/440 uit 1991 schrijft voor dat lidstaten het beheer van de spoorinfrastructuur afsplitsen van de vervoersactiviteiten. Sinds 1 januari 2005 beheert ProRail het Nederlandse hoofdspoorwegnet, onafhankelijk van vervoersbedrijven. In lijn met de Spoorwegwet heeft ProRail voor de periode 2005-2015 een concessie in handen van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze concessie is in 2014 met tien jaar verlengd tot 2025. Terwijl ProRail de infrastructuur beheert, concurreren de Nederlandse Spoorwegen (NS) met andere vervoerders.

Juridisch gezien lijkt het echter niet mogelijk om de UPD-infrastructuur af te splitsen en één partij de rechten te verlenen om die te beheren. Hier geldt immers hetzelfde Correos-arrest dat exclusiviteit van rechten binnen de universele postdienst verbiedt (zie boven). Een (staats)monopolist die de infrastructuur beheert, is dus onder de huidige wetgeving niet mogelijk, los van het feit of het economisch efficiënt zou zijn. Het afsplitsen van infrastructuur zonder exclusiviteit is in ieder geval niet economisch efficiënt.

5 Conclusies

Anders betalen voor de UPD volstaat om de betaalbaarheid en houdbaarheid van de UPD te garanderen. Dit rapport berekent een generieke heffing voor alle geadresseerde post in de Nederlandse markt ter dekking van de kostenstijging van de geadresseerde post in de UPD. Het door marktpartijen anders laten betalen voor de UPD is daarmee een alternatief voor de voorgenomen overname van Sandd door PostNL.

Anders betalen via een generieke heffing

Het volume van poststukken die binnen de universele postdienstverlening (UPD) vallen, daalt. De gehele postmarkt heeft te maken met krimp. In 2017 is er sprake van in totaal circa 2,6 miljard poststukken, een extrapolatie van deze krimp voorspelt een omvang van circa 1,8 miljard poststukken in 2025.

Eén van de gevolgen van deze krimpende markt is dat de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening binnen de UPD onder druk staan. De huidige wijze van financiering is namelijk afhankelijk van juist die postsegmenten waarvan de krimp sterk is. Het Gezamenlijk Overleg Stakeholders Postmarkt heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht om een onderzoek uit te voeren naar het anders betalen voor de geadresseerde post in de UPD. Deze andere vorm van betalen vormt een alternatief voor de voorgenomen overname van Sandd door PostNL om de UPD voor langere termijn te borgen.

Het belangrijkste uitgangspunt van het anders betalen is dat de door de ACM vastgestelde totale tariefruimte enkel mag worden gecorrigeerd voor de verwachte inflatie, maar dat de stijging van de gemiddelde kosten voor geadresseerde post binnen de UPD wordt betaald via een heffing op alle geadresseerde post in de Nederlandse markt. Verdere kostenstijgingen door het dalen van de volumes voor geadresseerde post in de UPD worden conform dit voorstel mede gedragen door de andere marktdeelnemers die geadresseerde post sturen en bezorgen.

Voor een meer nauwkeurige berekening van de generieke heffing voor alle geadresseerde post is vertrouwelijke informatie nodig over de volumes en kosten van de diverse producten binnen de UPD. Deze informatie was niet beschikbaar voor dit rapport. SEO geeft op basis van de meest recente, openbaar beschikbare data omtrent de postmarkt een indicatieve schatting van de hoogte van de noodzakelijke generieke heffing in de periode 2020 tot en met 2025. Eén van de belangrijkste bepalende factoren voor deze heffing is het aandeel vaste kosten in de totale kosten van de dienstverlener van de UPD. Dit aandeel is geen publieke informatie. Als de vaste kosten vijftig procent zijn van de totale kosten, loopt de generieke heffing op van drie cent in 2020 tot 22 cent in 2025. Als driekwart van de kosten vast zijn, loopt de heffing op van 7 cent in 2020 tot 35 cent in 2025.

Voor deze indicatieve berekening is de kostenstijging van de gehele UPD verdeeld over alle geadresseerde post in de Nederlandse markt. Hierin zitten ook de kosten van de pakketten die onder de UPD vallen. Het voorstel van het GOSP houdt in dat kosten van de pakketten in de UPD worden geïsoleerd van de geadresseerde post in de UPD, omdat de volumedaling van de geadresseerde post het probleem van de betaalbaarheid van de UPD veroorzaakt. Voor deze uitsplitsing

is vertrouwelijke informatie nodig. SEO heeft een indicatieve berekening gemaakt van de hoogte van de generieke heffing waarbij een veronderstelling is gemaakt van de kosten van de pakketten in de UPD. Onder deze veronderstelling is de generieke heffing in 2025 aanmerkelijk lager. Bij een gelijke verdeling tussen vaste en variabele kosten is de heffing in 2025 dan 9 cent, dit is minder dan de helft in vergelijking met het eerder genoemde scenario waarbij de kosten van de pakketten in de UPD zitten.

Als er geen generieke heffing op alle geadresseerde post wordt ingevoerd, moeten de kosten voor de UPD gedekt worden door een tariefstijging van de producten in de UPD. Stel dat dit de tarieven voor de geadresseerde post in de UPD zijn: consumenten, zakelijke en internationale post. Het gemiddelde tarief voor deze UPD-post zou zonder de generieke heffing op alle geadresseerde post stijgen met € 0,77 in 2025 voor de 50%-variant. De heffing van € 0,09 in 2025 op alle geadresseerde post voorkomt deze stijging.

Data, aannames, en andere alternatieven

De berekeningen zijn gebaseerd op de rapportages en besluiten van de ACM, de evaluatie van de universele postdienst en de openbare financiële verantwoording van PostNL aangaande de UPD. In de huidige tariefssystematiek bepaalt de ACM een maximum totaal tarief voor een gemiddeld product binnen de UPD. Er vindt geen regulering plaats op de individuele producten binnen de UPD.

De hier berekende heffing ondersteunt daardoor alle producten binnen de UPD. De beschikbare openbare data is niet toereikend om deze berekening uit te splitsen naar de verschillende producten. Gezien de duidelijke verschillen in de trendmatige ontwikkeling van post en pakketten, zou zo'n uitsplitsing waardevolle extra informatie bieden. Ook aan de kostenkant kan extra informatie over het verschil tussen vaste en variabele kosten voor post en pakketten leiden tot een meer gedetailleerde berekening.

Naast de noodzaak van meer (openbare) data, stipt dit rapport kort twee alternatieve maatregelen aan voor de invulling van de UPD: (i) het aanbesteden van de dienst middels concessieverlening en (ii) het afsplitsen van de infrastructuur. Aanbesteding heeft de potentie om concurrentie *om de UPD* (in plaats van *op de postmarkt*) te realiseren, en daarmee de maatschappelijke kosten te verlagen. De grote vraag is echter of er voldoende (meer dan één) aanbieders zijn die een realistisch bod kunnen plaatsen. Bovendien moeten de transactiekosten van het organiseren van de aanbesteding worden meegewogen. Het afsplitsen van de UPD-infrastructuur, om daarmee de duplicatie van kosten bij concurrerende aanbieders te vermijden, lijkt juridisch momenteel niet haalbaar.

Literatuur

- ACM (2018). Post- en Pakkettenmonitor 2017, Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.
- CE Delft (2017). Socialiseren van netkosten van warmtenetten. Gevolgen voor lasten huishoudens en economische argumenten, Delft.
- Copenhagen Economics (2018). Main developments in the postal sector (2013-2016): study for the European Commission, Directorate-General for internal market, industry, entrepreneurship and SMEs, Brussel.
- CPB (2017). Actualisatie middellangetermijnverkenning 2018-2021, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ecorys (2018). Aanbesteding universele postdienst, eindrapport. Bijlage bij Kamerstuk 29502-158.
- ERGP (2018). ERGP report on core indicators for monitoring the European postal market, Brussel.
- Fiorentino, R. & Garzella, S. (2015). Synergy management pitfalls in mergers and acquisitions, *Management Decision* 53(7), 1469-1503.
- Genakos, C., Valletti, T. & Verboven, F. (2018). Evaluating market consolidation in mobile communications. *Economic Policy* 33(93), 45-100.
- Harker, M., Kreutzmann, A. & Waddams, C. (2013). Public service obligations and competition, final report. Centre on Regulation in Europe (CERRE), Brussel.
- Kwink en Rebel (2017). Evaluatie Universele Postdienst, eindrapport, Den Haag.
- Oudeman, M. (2018). Advies toekomst postmarkt naar aanleiding van de postdialoog januari t/m mei 2018. Bijlage bij Kamerstuk 29502-158.
- Rebel (2018). Consolidatie op de last mile van postbezorging. Bijlage bij Kamerstuk 29502-158.
- WIK-Consult (2016). Future scenario developments in the Dutch postal market, Bad Honnef.

Bijlage A Numerieke uitwerking scenario's

Tabel A.1 Ontwikkelingen bezorgmarkt en heffing per poststuk in een scenario met 100 procent vaste kosten, 7,4 procent rendement

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volume postmarkt (miljoen)	2.600	2.392	2.201	2.025	1.863	1.714	1.577	1.450	1.334
Volume UPD (miljoen)	600	519	449	388	336	291	251	217	188
Volume niet-UPD (miljoen)	2.000	1.873	1.752	1.636	1.527	1.423	1.325	1.233	1.146
Kosten UPD, vast (miljoen euro)	800	817	834	851	869	888	906	925	945
Kosten UPD, variabel (miljoen euro)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rendement PostNL (miljoen euro)	59	60	62	63	64	66	67	68	70
Tariefruimte (euro)	1,45	1,55	1,77	1,81	1,85	1,88	1,92	1,96	2,01
Maximale omzet UPD (miljoen euro)	870	804	795	702	620	547	483	427	377
Kosten niet gedekt uit UPD (miljoen)	-11	73	101	213	314	406	490	567	638
Heffing per poststuk (euro)				0,11	0,17	0,24	0,31	0,39	0,48

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel A.2 Ontwikkelingen bezorgmarkt en heffing per poststuk in een scenario met 75 procent vaste kosten, 7,4 procent rendement

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volume postmarkt (miljoen)	2.600	2.392	2.201	2.025	1.863	1.714	1.577	1.450	1.334
Volume UPD (miljoen)	600	519	449	388	336	291	251	217	188
Volume niet-UPD (miljoen)	2.000	1.873	1.752	1.636	1.527	1.423	1.325	1.233	1.146
Kosten UPD, vast (miljoen euro)	600	613	625	639	652	666	680	694	709
Kosten UPD, variabel (miljoen euro)	200	177	156	138	122	107	95	84	74
Rendement PostNL (miljoen euro)	59	58	58	57	57	57	57	57	57
Tariefruimte (euro)	1,45	1,55	1,77	1,81	1,85	1,88	1,92	1,96	2,01
Maximale omzet UPD (miljoen euro)	870	804	795	702	620	547	483	427	377
Kosten niet gedekt uit UPD (miljoen)	-11	43	45	132	211	283	348	408	463
Heffing per poststuk (euro)				0,07	0,11	0,17	0,22	0,28	0,35

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel A.3 Ontwikkelingen bezorgmarkt en heffing per poststuk in een scenario met 50 procent vaste kosten, 7,4 procent rendement

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volume postmarkt (miljoen)	2.600	2.392	2.201	2.025	1.863	1.714	1.577	1.450	1.334
Volume UPD (miljoen)	600	519	449	388	336	291	251	217	188
Volume niet-UPD (miljoen)	2.000	1.873	1.752	1.636	1.527	1.423	1.325	1.233	1.146
Kosten UPD, vast (miljoen euro)	400	408	417	426	435	444	453	463	472
Kosten UPD, variabel (miljoen euro)	400	353	312	276	243	215	190	168	148
Rendement PostNL (miljoen euro)	59	56	54	52	50	49	48	47	46
Tariefruimte (euro)	1,45	1,55	1,77	1,81	1,85	1,88	1,92	1,96	2,01
Maximale omzet UPD (miljoen euro)	870	804	795	702	620	547	483	427	377
Kosten niet gedekt uit UPD (miljoen)	-11	14	-12	51	108	160	207	250	289
Heffing per poststuk (euro)				0,03	0,06	0,09	0,13	0,17	0,22

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel A.4 Ontwikkelingen bezorgmarkt en heffing per poststuk in een scenario met 100 procent vaste kosten, 7,4 procent rendement zonder UPD-pakketten

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volume postmarkt (miljoen)	2.600	2.392	2.201	2.025	1.863	1.714	1.577	1.450	1.334
Volume UPD zonder pakketten (miljoen)	580	498	426	365	311	264	223	187	156
Kosten UPD, pakketten (miljoen euro)	96	104	112	122	132	143	154	167	181
Kosten UPD, vast (miljoen euro)	704	713	722	730	738	745	752	758	764
Kosten UPD, variabel (miljoen euro)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rendement PostNL (miljoen euro)	52	53	53	54	55	55	56	56	57
Tariefruimte (euro)	1,45	1,55	1,77	1,81	1,85	1,88	1,92	1,96	2,01
Maximale omzet UPD (miljoen euro)	841	772	755	659	573	497	429	368	313
Kosten niet gedekt uit UPD (miljoen)	-85	-6	20	125	219	303	379	447	507
Heffing per poststuk (euro)				0,06	0,12	0,18	0,24	0,31	0,38

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: De totale kosten voor UPD waarover het rendement geldt, worden berekend als de vaste plus de variabele kosten minus de kosten gerelateerd aan de pakketten.

Tabel A.5 Ontwikkelingen bezorgmarkt en heffing per poststuk in een scenario met 75 procent vaste kosten, 7,4 procent rendement zonder UPD-pakketten

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volume postmarkt (miljoen)	2.600	2.392	2.201	2.025	1.863	1.714	1.577	1.450	1.334
Volume UPD zonder pakketten (miljoen)	580	498	426	365	311	264	223	187	156
Kosten UPD, pakketten (miljoen euro)	96	104	112	122	132	143	154	167	181
Kosten UPD, vast (miljoen euro)	600	613	625	639	652	666	680	694	709
Kosten UPD, variabel (miljoen euro)	200	154	135	118	102	89	77	66	56
Rendement PostNL (miljoen euro)	52	49	48	47	46	45	45	44	43
Tariefruimte (euro)	1,45	1,55	1,77	1,81	1,85	1,88	1,92	1,96	2,01
Maximale omzet UPD (miljoen euro)	841	772	755	659	573	497	429	368	313
Kosten niet gedekt uit UPD (miljoen)	-85	-60	-59	23	96	160	218	269	314
Heffing per poststuk (euro)				0,01	0,05	0,09	0,14	0,19	0,24

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: De totale kosten voor UPD waarover het rendement geldt, worden berekend als de vaste plus de variabele kosten minus de kosten gerelateerd aan de pakketten.

Tabel A.6 Ontwikkelingen bezorgmarkt en heffing per poststuk in een scenario met 50 procent vaste kosten, 7,4 procent rendement zonder UPD-pakketten

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Volume postmarkt (miljoen)	2.600	2.392	2.201	2.025	1.863	1.714	1.577	1.450	1.334
Volume UPD zonder pakketten (miljoen)	580	498	426	365	311	264	223	187	156
Kosten UPD, pakketten (miljoen euro)	96	104	112	122	132	143	154	167	181
Kosten UPD, vast (miljoen euro)	400	408	417	426	435	444	453	463	472
Kosten UPD, variabel (miljoen euro)	400	308	270	235	205	178	153	131	112
Rendement PostNL (miljoen euro)	52	45	43	40	38	35	33	32	30
Tariefruimte (euro)	1,45	1,55	1,77	1,81	1,85	1,88	1,92	1,96	2,01
Maximale omzet UPD (miljoen euro)	841	772	755	659	573	497	429	368	313
Kosten niet gedekt uit UPD (miljoen)	-85	-113	-138	-79	-28	17	57	91	120
Heffing per poststuk (euro)				0,00	0,00	0,01	0,04	0,06	0,09

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: De totale kosten voor UPD waarover het rendement geldt, worden berekend als de vaste plus de variabele kosten minus de kosten gerelateerd aan de pakketten.