

Samenvatting uit het SEO-onderzoek “Anders betalen voor de universele postdienst”

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 geadresseerdepost 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 deze 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 (GOSP) 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 eerdergenoemde 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.

