

Op weg naar een vrije postmarkt

Binnenkort geeft het kabinet zijn visie op de Nederlandse postmarkt. Hoe vaak moet de postbode langskomen? Hoe duur mag de postzegel zijn? Moet de postbode ook post van concurrenten meenemen?

P.W.J. de Bijl, E.E.C. van Damme en P. Larouche*

De belangrijkste doelstelling van postregelgeving is het garanderen van de universele dienstverlening: een basispakket postdiensten van goede kwaliteit moet voor iedereen tegen uniforme en betaalbare tarieven beschikbaar zijn. De Nederlandse overheid heeft TPG de opdracht verstrekt deze universele dienst (UD) te verzorgen. TPG moet een voldoende dicht netwerk van postkantoren en brievenbussen in stand houden en is verplicht zes dagen per week overal in Nederland poststukken op te halen en te bezorgen, waarbij 95 procent van de binnenlandse brieven de volgende werkdag bezorgd moet worden.

Om TPG in staat te stellen aan deze verplichtingen te voldoen, zijn bepaalde postdiensten aan TPG voorbehouden: TPG heeft een monopolie op het vervoer van brieven lichter dan honderd gram, waarvan de port niet meer bedraagt dan drie maal het basistarief ($3 \times \text{€ } 0,39$). De tarieven van de opdracht worden door de Minister van EZ gereguleerd, terwijl OPTA toezicht houdt of TPG aan de opdracht voldoet.

De Nederlandse postmarkt

TPG brengt per dag ongeveer 22 miljoen (geadresseerde) poststukken rond: per jaar ongeveer zeven miljard stukken, waarvan 95 procent zakelijke post betreft. De gemiddelde Nederlander besteedt per jaar voor slechts ongeveer € 22 aan postzegels. Van de geadresseerde post behoort 48 procent tot het gereserveerde segment; dit is vooral transactiepost (bankafschriften en dergelijke) en zakelijke relatiepost. De hoeveelheid post neemt met ongeveer drie procent per jaar af als gevolg van toenemende elektronische communicatie. TPG is met 68.000 werknemers de grootste particuliere werkgever van Nederland. In 2002 had het bedrijf een omzet van € 4 miljard. TPG is beursgenoteerd en de Nederlandse overheid bezit 35 procent van de aandelen. De staat bezit bovendien een 'golden share', die bij fusies en overnames een vetorecht geeft. De overheid heeft dus diverse petten op.

Liberalisering

Onder invloed van Brusselse Richtlijnen worden de postmarkten in Europa geliberaliseerd. In 2002 werden de Lidstaten het eens dat vanaf 1 januari 2003 (2006) al het briefverkeer vanaf honderd gram (vijftig gram) vrij zou zijn en dat in 2007 bekeken wordt of de gehele markt in 2009 geliberaliseerd kan worden. De meeste landen zijn echter terughoudend met liberalisering; alleen in Zweden en Finland is de markt nu reeds volledig vrij.

Ook de Nederlandse postmarkt, qua volume de vierde in Europa, is relatief open omdat 'direct mail' (drukwerk) hier niet onder het monopolie (noch onder de opdracht) valt. De Nederlandse markt is daarmee aantrekkelijk voor toetreders en bedrijven als La Poste, Deutsche Post en Royal

Mail zijn hier dan ook al actief.

De Nederlandse overheid heeft aangekondigd in 2007 de markt volledig te liberaliseren – op voorwaarde dat de Britse en Duitse markt dan ook vrij zijn. Het streven is dus iets voor te blijven lopen op de rest. In het verleden heeft dit goed gewerkt. De vroege verzelfstandiging van TPG en het gehanteerde systeem van tariefplafonds (zie onder) hebben ertoe geleid dat TPG de meest efficiënte postaanbieder van Europa geworden is. Naar verwachting zou TPG dan ook profiteren van een snelle opening van buitenlandse markten. Daarop heeft onze overheid natuurlijk geen invloed. We kijken in het navolgende naar de binnenlandse beleidsuitdagingen ten aanzien van de universele dienst, marktordening en tariefregulering.

Universele dienst

Overeenkomstig het beleidskader dat de overheid in reactie op het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' heeft opgesteld, moet eerst de vraag beantwoord worden of er op de postmarkt publieke belangen zijn die geborgd moeten worden¹.

Kwaliteit van de UD

De eerste vraag is dus: welk dienstenaanbod willen we gerealiseerd zien? Nu er belangrijke alternatieven (zoals telefonie, fax en e-mail) voor de traditionele postdienst tot ontwikkeling gekomen zijn, kan men zich afvragen of het maatschappelijk gezien nodig (gewenst) is dat de post zes keer per week opgehaald en bezorgd wordt. Bij een lagere frequentie zouden de kosten van collectie en bezorging substantieel lager zijn, terwijl de gepercipieerde kwaliteit niet noemenswaardig hoeft te dalen: voor veel afnemers van

* De auteurs zijn verbonden aan Tilburg Law and Economics Center (TILEC), Universiteit van Tilburg. Dit artikel is gebaseerd op TILEC, *Op weg naar een vrije postmarkt*, in opdracht van TPG Post, beschikbaar op www.tilburguniversity.nl/tilec pdebijl@uvt.nl

1. Tweede Kamer 2000-2001, 27771, nr. 1.

postdiensten is immers de voor- spelbaarheid van de afleverdag belangrijker dan het aantal bestel- rondes. Het verdient aanbeveling op dit punt een maatschappelijke kosten-baten analyse uit te voeren.

Reikwijdte van de UD

Reeds bij de laatste wijziging van de Postwet werd (terecht) gesteld dat diensten alleen moeten worden opgedragen als de markt daar niet vanzelf in voorziet². De tweede vraag waar de overheid op in moet gaan is dus welk aanbod vanzelf tot stand komt bij markt- werking en welke diensten moeten worden opgedragen. De huidige opdracht aan TPG Post omvat vormen van dienstverlening die door de gewone markt automatisch tegen maatschappelijk redelijke tarieven worden geleverd, zoals het vervoeren van transactiepost van grootaandieners zoals banken. De opgedragen dienst strookt dus niet met de realiteit van de markt. De opdracht zou zich kunnen beperken tot betaalbare, regel- matige postbezorging in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid, maar niet uit te sluiten is dat he- maal geen opdracht nodig is³.

Opdrachtverstrekking UD

Een derde vraag die beant- woord moet worden is hoe de eventuele universele dienst moet worden opgedragen. De UD is nu een last die middels een monopo-

lierecht wordt verstrekt, maar er bestaan alternatieven die gepaard gaan met minder verstoringen⁴. Concurrentie om de UD ligt voor de hand. Het is hierbij duidelijk dat, naarmate de zakelijke markt meer concurrerend is, ook de aan- besteding op de particuliere markt competitiever zal zijn: er is immers sprake van schaalvoordelen.

Marktordening

Op dit moment heeft TPG nog een sterke marktpositie en de vraag die zich aandient is of bij liberalisering van de markt concu- rentie vanzelf tot stand zal komen. Ook kan specifieke, asymmetri- sche regulering nodig zijn, waarbij aan TPG beperkingen worden opgelegd en toetreders bepaalde privileges krijgen. Ten eerste zij opgemerkt dat er op de postmarkt wel sprake is van schaalvoordelen, maar dat geen substantiële kosten verzonken moeten worden alvo- rens men op de markt actief kan worden. Ten tweede moet bedacht worden dat post veel arbeidsinten- siever is in vergelijking met fysieke netwerksectoren. Schattingen van het totale aandeel van de arbeids- kosten variëren van 62 procent voor Nederland⁵ tot een landonaf- hankelijke tachtig procent voor postsectoren in het algemeen⁶, waarbij ruwweg vijftig procent van de kosten in de waardeketen door distributie veroorzaakt wordt.

Specifiek kapitaal

Het specifieke kapitaal in de postmarkt wordt gevormd door de sorteermachines die nodig zijn in het ongesorteerde segment. Omdat grote verzenders van post eenvoudig en goedkoop (digitaal) gesorteerd aan kunnen bieden, kan een toe- treder met minder of misschien hele- maal geen sorteren actief worden. Veel toetreders zullen zich in eerste instantie op grote, zakelijke verzen- ders richten en hoeven dus niet in specifiek kapitaal te investeren.

Voorzover post een netwerk- sector is, wordt zij niet geken- merkt door een fysieke, verzonken

infrastructuur zoals in telecom en zijn er op de postmarkt geen natuurlijke toetredingsdrempels, alleen kunstmatige (wettelijke). Toepassing van bestaande beleids- kaders, zoals het door Sweder van Wijnbergen ontwikkelde stroom- schema voor liberalisering en pri- vatisering van netwerksectoren leidt tot de conclusie dat concu- rentie op de markt, ook zonder flankerende maatregelen, goed mogelijk is⁷. Toepassing van het Europese mededingingsrecht (zoals dat over 'essential facilities' als verwoord in Bronner) en het door de Europese Commissie ontwik- kelde kader voor netwerken voor elektronische communicatie leiden tot dezelfde conclusie⁸. Sterker, als de overheid toetreders met een gedetailleerd reguleringskader over de drempel zou willen helpen, dan zou dit hun strategische keuzen sterk beperken, of op zijn minst de prikkels om te investeren en te innoveren sterk verstoren.

Netwerktoegang

Het afdwingen van netwerk- toegang is onwenselijk omdat net- werkconcurrentie in het algemeen te prefereren is boven diensten- concurrentie. Bij concurrentie tussen netwerken zijn alle partijen gedwongen te (blijven) investeren in hun netwerk, zodat dynamische concurrentie ontstaat. Bij diensten- concurrentie daarentegen wordt de bezitter van een netwerk ontmoedigd te investeren omdat hij de opbrengsten daarvan moet delen met andere dienstenaanbieders.

Tariefregulering

Sinds 1989, toen TPG werd ver- zelfstandigd, is het tarief van een brief van twintig gram (nu € 0,39) met dertien procent gestegen – dit bij een inflatie van 41 procent. Het tariefbeheersingssysteem stond toe dat de tarieven met de loonsom stegen en deze is sinds 1989 met ongeveer vijftig procent gestegen. In dit licht bezien heeft TPG haar (gereguleerde) monopolie macht dus niet uitgebuit. Toezichthouder OPTA wijst er echter op dat TPG's

2. Tweede Kamer 1998-1999, 26363, nr. 3, blz. 5.

3. Merk op dat dit slechts maximaal vijf procent van het huidige volume is.

4. E. van Damme e.a., Vier vragen bij universele dienstverlening, ESB, 16 april 1999, blz. 284-288.

5. Europese Commissie, Verslag van de Com- missie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de postrichtlijn (Richt- lijn 97/67/EG), 25 november, COM(2002) 632, 2002.

6. J. Panzar, Are postal markets contestable?, presentatie 7th WIK Koningswinter Seminar on Contestability and barriers to entry in postal markets, 17-19 november 2002.

7. Tweede Kamer 1999-2000, 27018, nr. 1.

8. Voor details en verwijzingen, zie het TILLEC- rapport. Zie ook NJ. van der Lijn en A.G. Meijer, Netwerktoegang in post onnodig, ESB, 14 november 2003, blz. 538-539.

productiviteit elk jaar met 2,1 procent gestegen is en dat de tarieven dus nog minder sterk hadden kunnen stijgen. Volgens OPTA heeft het systeem van tariefplafonds goede prikkels gegeven voor productiviteitsverhoging, maar hebben afnemers daar onvoldoende van geprofiteerd.

Bovenmatig rendement

Vorig jaar werd het tariefbeheersingssysteem door DGTP geëvalueerd, waarbij DGTP advies inwon bij NMa en OPTA en gebruik maakte van onderzoek van NERA. Het bureau en de toezichthouders concludeerden dat bij TPG bovenmatige rendementen bestaan en zij stelden voor de tarieven eenmalig te herijken (verlagen) om de bovenmatige rendementen af te romen en vervolgens over te stappen op een RPI-X-systematiek, waarbij X een factor is die efficiëntcyverbeteringen reflecteert⁹. De Minister besloot dit advies niet te volgen, maar om de tarieven tot 2007 op het huidige niveau te bevriezen¹⁰. OPTA noch TPG toonde zich gelukkig met dit besluit; het bedrijf betoogde dat vanwege schaafeffecten en het dalend volume de eenheidskosten stijgen en de prijs van een postzegel dus omhoog zou moeten. De discussie over tariefregulering zal daarom in de Visie een belangrijke plaats innemen.

OPTA en NMa baseren hun conclusie dat TPG Post bovenmatige rendementen behaalt op de constatering dat TPG Post in 2001 een 'ROA' ('return on assets', rendement op geïnvesteerd kapitaal) van 32,5 procent behaalt en een 'ROS' ('return on sales') van 19,6 procent, dit bij kapitaalkosten ('WACC') van 9,5 procent. Het is echter niet duidelijk dat de marge van twintig procent excessief is. Ter vergelijking, RyanAir behaalt een ROS van ongeveer dertig procent als toetredner in de competitieve luchtvaartmarkt met allerlei tegenwind. Meer fundamenteel kan gesteld worden dat het rendement op geïnvesteerd kapitaal, een maatstaf ontwikkeld voor kapi-

taalintensieve sectoren als telecom, niet geschikt is om de redelijkheid van tarieven in post te beoordelen¹¹.

Redelijke prijzen

Dit is eenvoudig in te zien als we kijken naar twee bedrijven die een homogeen product produceren tegen (mogelijk verschillende) constante marginale kosten en concurreren op prijs. De aanbieder met de laagste marginale kosten kan dan de hele markt bedienen en daarbij een marge per product verdienen die gelijk is aan het absolute voordeel in marginale kosten. De ROA (de verhouding van de behaalde winst ten opzichte van het geïnvesteerd kapitaal) van de meest efficiënte aanbieder stijgt tot zeer grote hoogte als de waarde van het geïnvesteerd kapitaal kleiner wordt, ofwel naarmate de bedrijfstak minder kapitaalintensief is. Er is dus een kans dat de toezichthouder ingrijpt, hoewel daar geen reden toe is (zie kader).

Er is dus geen reden om slechts dan van kostengeoriënteerde tarieven te spreken als het rendement op kapitaal gelijk is aan het door de kapitaalmarkt geëiste minimumrendement. Deze maatstaf heeft immers geen eenduidige relatie tot de redelijkheid van prijzen gezien vanuit het oogpunt van consumenten of concurrentie. De conclusie is dat nog onbewezen is dat TPG een bovenmatig rendement behaalt.

Besluit

In onze visie zou een onderzoek gestart moeten worden naar de kosten en baten van verschillende dienstverleningsniveaus: de politiek moet een gefundeerd antwoord kunnen geven op de vraag wat het publiek belang is. Ten tweede bestaat op dit moment ook nog onvoldoende zicht op de vraag of een volledig vrije markt in het gewenste aanbod zal voorzien. De voorzichtige conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bij volledige liberalisering de universele dienst in Nederland behouden kan blijven.

Als een UD-verplichting in stand

Rendement en intensiteit

Veronderstel dat er twee bedrijven zijn op een markt voor een homogeen product die (à la Bertrand) op prijs concurreren. Zij produceren tegen constante marginale kosten, c_1 , respectievelijk c_2 met $c_1 < c_2$. Er is een uniek Nash-evenwicht waarin $p_1 = c_2 - c_1$ en $p_2 = c_2$. De marktprijs is dus c_2 ; het meest efficiënte bedrijf bedient de gehele markt door prijs $p = c_2 - \varepsilon$ te vragen, resulterend in een totale winst van $\pi = D(c_2)(c_2 - c_1)$, waarbij $D(p)$ de vraagfunctie is. Het rendement op het geïnvesteerde kapitaal K is π/K en dit wordt zeer groot naarmate de kapitaalsintensiteit afneemt.

moet blijven, stellen wij voor de opdracht competitief aan te besteden. Door aanbesteding (Demsetz-regulering) omzeilt men immers de bovengenoemde problemen met tariefregulering.

Tot slot laten ervaringen in landen als Zweden en Nieuw-Zeeland zien dat concurrentie van de grond kan komen, maar dit kost wel enige tijd. Verstoring van dit proces via het afdwingen van netwerktoegang kan schadelijk zijn voor de prikkels om te investeren en te innoveren en daarmee voor de dynamische efficiëntie in de postmarkt.

Paul de Bijl, Eric van Damme en Pierre Larouche

9. NMa en OPTA, Advies Tariefbeheersingssysteem post, 11 oktober 2002.

10. Brief aan de Tweede Kamer, 18 november 2002.

11. In de markt voor vaste telefonie ligt de ROA tussen de tien en twintig procent.