

Tilburg University

Postbeleid Nederland

de Bijl, P.W.J.; van Damme, E.E.C.

Published in:
Het Financieele Dagblad

Publication date:
2004

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
de Bijl, P. W. J., & van Damme, E. E. C. (2004). Postbeleid Nederland: Een kritische visie op de postvisie van de minister. *Het Financieele Dagblad*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Publicatiedatum: 5/4/2004

Een kritische visie op de postvisie van de minister

Postbeleid Nederland

Het publiek belang heeft baat bij het opgeven van het gouden aandeel en verdere privatisering van TPG. Minister Zalm mag collega Brinkhorst vragen om een helderder postvisie

In januari publiceerde minister Laurens Jan Brinkhorst van Economische Zaken zijn Notitie Post. In de Notitie komen drie aspecten aan de orde: het liberaliseringstraject, de universele dienst en de vraag of het voor concurrentiebevordering nodig is om concurrenten van TPG gereguleerde toegang te bieden tot faciliteiten van TPG. Opvallend is dat de Notitie weinig zegt over het diepgaande meningsverschil met Opta over de postzegelprijs en het vermeende excessieve rendement van TPG. Helemaal niets wordt gezegd over verdere privatisering van TPG en het verschil van inzicht met de Europese Commissie over het 'gouden aandeel' van de Staat. Hoe compleet is Brinkhorsts visie op de postmarkt?

Het doel van postregelgeving is universele dienstverlening voor de Nederlander te garanderen: een basispakket postdiensten van goede kwaliteit, tegen uniforme, betaalbare tarieven. TPG heeft de opdracht deze universele dienst te verzorgen: TPG moet een voldoende dicht netwerk van postkantoren en brievenbussen instandhouden en is verplicht zes dagen per week overal in Nederland poststukken op te halen en te bezorgen, waarvan 95 procent zelfs de volgende werkdag.

Om TPG in staat te stellen aan deze verplichtingen te voldoen, mag alleen TPG brieven lichter dan honderd gram en niet duurder dan driemaal het basistarief (0,39 euro) vervoeren. De tarieven binnen de opdracht worden door minister Brinkhorst gereguleerd, terwijl Opta toezicht houdt op de uitvoering. Per dag brengt TPG ongeveer 21 miljoen geadresseerde poststukken rond; ongeveer 5,5 miljard per jaar, waarvan 95 procent zakelijke post. De gemiddelde Nederlander besteedt per jaar 22 euro aan postzegels. Als gevolg van toenemende elektronische communicatie daalt de hoeveelheid post met 2 à 3 procent per jaar. In 2003 was de omzet van TPG Post in Nederland 2,7 miljard euro; op een totale omzet van 3,9 miljard euro behaalde TPG Post een operationele marge van 20,9 procent.

Europese liberalisering

Onder invloed van Europese richtlijnen worden nationale postmarkten geliberaliseerd: vanaf 1 januari 2003 is overal in Europa al het briefverkeer boven honderd gram vrij - In Nederland was dat al langer zo - terwijl in 2007 bekeken wordt of de gehele markt in 2009 vrij kan worden. De meeste landen hebben overigens geen haast. Alleen in Zweden en Finland is de markt nu al volledig vrij.

Omdat direct mail bij ons niet onder het monopolie valt, is de Nederlandse postmarkt, qua volume de vierde in Europa, relatief open. In Nederland valt circa 48 procent van de markt voor brievenpost onder het monopolie, in het Verenigd Koninkrijk 59 procent, in Duitsland 68 procent en in Frankrijk 82 procent. De Nederlandse markt is daarom aantrekkelijk voor toetreders. Bedrijven als La Poste, Deutsche Post en Royal Mail zijn hier al actief.

De Notitie Post stelt voor dat Nederland in 2007 zijn markt volledig openstelt. Vanuit het perspectief van grootaanbieders, zoals banken, is snellere liberalisering beter: door concurrentiedruk zouden hun verzendkosten verder dalen. 'Cherry picking' door concurrenten vermindert echter TPG's mogelijkheden voor kruissubsidiëring, terwijl een lager volume TPG tegelijk dwingt om de postzegelprijs te verhogen. De overheid moet de belangen van ABN Amro dus afwegen tegen die van de weduwe in Appelscha.

Omdat post zichtbaar is voor de gewone kiezer, ligt het eigenbelang van de individuele politicus dicht bij dat van de weduwe: 'excessieve' publieke voorzieningen, opgebracht via een impliciete belasting op het bedrijfsleven, brengen electoraal gewin. Behalve hoeder van het algemeen belang, wetgever en toezichthouder, is de overheid ook 35 procent-aandeelhouder in TPG en dus medeverantwoordelijk voor de banen van 68.000 mensen. Deze andere petten leiden tot vertraagde liberalisering, zodat TPG tijd heeft om 'lean and mean' te worden en het dividend nog wat langer in de staatskas stroomt. Het voornemen om de markt pas per 2007 vrij te geven is eenvoudig verklaarbaar, maar daarmee nog niet noodzakelijk welvaartsoptimaal.

Universele dienstverlening

Overeenkomstig het uitgangspunt dat de overheid alleen moet ingrijpen bij marktfalen, moet eerst de vraag beantwoord worden welk dienstenaanbod we willen zien en of de markt daar vanzelf in zal voorzien. TPG Post is nu verplicht transactiepost van grootaanbieders als banken te vervoeren. Maar ook aanbieders in de vrije markt willen dat. Terecht stelt de Notitie voor de universele dienst te beperken tot de enkelstukspost, de post die in kleine aantallen in de rode brievenbus gedeponerd wordt of op het postkantoor wordt afgegeven.

De Notitie stelt verder de huidige eisen te handhaven voor overkomstduur en het netwerk van postkantoren en brievenbussen. Of dat verstandig is, valt te betwijfelen. Nu er alternatieven zijn, zoals e-mail en SMS, mogen we ons afvragen of het maatschappelijk gewenst is dat de post zes keer per week opgehaald en bezorgd wordt. Minder frequente bezorging kan door schaalvoordeel tegen lager tarief geschieden, terwijl de gepercipieerde kwaliteit niet noemenswaardig hoeft te dalen. Daarnaast werpen hoge kwaliteitseisen toetredingsbarrières op en versterken ze de marktmacht van grote spelers. Alleen een zeer grote marktpartij als TPG zal in staat zijn aan deze eisen te voldoen. Minder vergaande eisen voor ophaal- en bezorgfrequenties maken het enkelstukssegment aantrekkelijker voor concurrenten.

De Notitie stelt voor dat TPG de universele dienst blijft leveren en dat, als TPG daar niets voor voelt, de opdracht wordt aanbesteed. Het lijkt zinvol deze suggestie goed te overdenken. Vanwege schaalvoordelen kan een speler met een groot marktaandeel op de vrije markt veel scherper meedingen. Als een kleine partij de veiling niet kan winnen, waarom dan meedoen? Denk aan het umts-fiasco. Een kosten-batenanalyse naar welk niveau van dienstverlening sociaal optimaal is, is daarom essentieel.

Toegangsregulering

Op dit moment heeft TPG een sterke marktpositie. De vraag is of bij liberalisering van de markt concurrentie vanzelf tot stand komt, of dat specifieke, asymmetrische regulering noodzakelijk is, met beperkingen voor TPG en privileges voor toetreders. De Notitie Post komt tot de conclusie dat gereguleerde toegang niet noodzakelijk is. De conclusie is juist, maar de argumentatie laat te wensen over.

De vraag of specifieke toegangsregulering gewenst is, kan vanuit verschillende richtingen benaderd worden. De conclusie is echter dezelfde. Ten eerste is er het Bronner arrest van het Europese Hof van Justitie. Hierbij ging het om de vraag of een krantenconcern dat over een landelijk dekkend bezorgnetwerk beschikte, een concurrent toegang tot dat netwerk zou moeten verschaffen. Het Hof concludeerde van niet omdat, als de concurrent even efficiënt zou zijn en een vergelijkbaar marktaandeel zou verwerven, het voor die concurrent lonend was om zelf een netwerk op te zetten. Het bestaande, landelijk dekkende netwerk was, met andere woorden, geen essentiële faciliteit.

De tweede invalshoek is de Kaderrichtlijn voor elektronische communicatienetwerken en de daarbij

behorende Aanbeveling van de Europese Commissie over welke (elektronische) communicatiemarkten voor ex-anteregulering in aanmerking komen. De Commissie concludeert daarin dat ex-anteregulering alleen dan toegepast moet worden, als er (1) aanzienlijke toetredingsbelemmeringen zijn, (2) concurrentie onvoldoende tot stand zal komen, en (3) het mededingingsrecht zelf onvoldoende krachtig is om belemmeringen op te heffen. De eerste twee voorwaarden komen er in feite opnieuw op neer dat van een essentiële faciliteit sprake moet zijn, waaraan de derde eis van proportionaliteit wordt toegevoegd. Opmerkelijk is overigens dat in de Notitie Post noch naar Bronner, noch naar de Aanbeveling verwezen wordt.

De Europese jurisprudentie en de Aanbeveling dwingen tot beantwoording van de vraag of er op de postmarkt 'essential facilities' zijn, oftewel 'monopolistische bottlenecks'. Het Tilburg Law and Economics Center (Tilec) onderzocht deze vraag en de conclusie was: nee.

Monopolie

Het begrip 'monopolistische bottleneck' komt in de Notitie Post niet voor. Wel wordt vermeld dat de Stichting voor Economisch Onderzoek concludeert dat op twee segmenten van de postmarkt, collecteren en bezorgen van consumentenpost, de schaalvoordelen dusdanig zijn dat daar een 'natuurlijk monopolie' geldt. Die opmerking is irrelevant. Voor de beleidsvraag waar het hier om gaat - moet toetreding via gereguleerde netwerktoegang gefaciliteerd worden - moet onderzocht worden of er monopolistische bottlenecks zijn. Een natuurlijk monopolie is niet noodzakelijk een monopolistische bottleneck, en dat een markt een natuurlijk monopolie is wil niet zeggen dat toetreding niet winstgevend of niet wenselijk zou zijn.

In theorie kan een natuurlijk monopolist goedkoper produceren. Het gaat echter uiteindelijk niet om de kosten, maar om de prijs-kwaliteitsverhouding. Een monopolist ondervindt geen concurrentiedruk en kan een grotere marge hanteren; hij wordt bovendien minder geprikkeld tot kostenbeheersing. In een markt die technisch een natuurlijk monopolie is, is concurrentie zeer wel mogelijk en vaak preferabel. Mobiele telefonie, bijvoorbeeld: het is een natuurlijk monopolie (er worden immers netwerkkosten gedupliceerd), maar toch hebben we intensieve concurrentie, waarvan iedereen profiteert.

Toetredingsbarrières

De relevante vraag is of er dusdanige toetredingsbarrières tot de postmarkt zijn dat gereguleerde toegang noodzakelijk is om concurrentie te bevorderen. Er is één evidente, kunstmatige toetredingsbarrière: het wettelijk monopolie. In bovengenoemd onderzoek concludeert Tilec dat er op de postmarkt geen natuurlijke toetredingsbarrières zijn. Post is vooral arbeidsintensief (het geschatte aandeel van de arbeidskosten in het totaal ligt rond 70 procent) en het is niet nodig substantiële kosten te verzinken alvorens men de markt kan betreden. Post kan niet zomaar vergeleken worden met het spoorvervoer en telecommunicatie, sectoren met fysieke infrastructures die grote investeringen vereisen.

Tegelijkertijd zijn de Mededingingswet en specifieke postwetgeving krachtig genoeg om TPG te beletten strategische toetredingsbarrières op te werpen. In de Postwet moet toegang tot de postbussen en afhandeling van retourpost van concurrenten goed geregeld worden, maar verder dekt de Mededingingswet voldoende. De postwetgeving is op het eerste punt adequaat, retourpost kan eenvoudig geregeld worden. Noodzaak om toegang tot het bezorgnetwerk van TPG te reguleren is er niet. Omdat TPG nationaal een dominante positie heeft, verplicht de Mededingingswet TPG immers om concurrenten gelijkwaardig te behandelen als (grote) afnemers. Conflicten op de postmarkt zijn niet complex. Bij leveringsweigering ontkomt een conflictbeslechter er niet aan om redelijke voorwaarden voor levering te bepalen. Bij vermeende ongelijke behandeling tussen een afnemer en een concurrent

behoeft men echter slechts de contracten te vergelijken om te bezien wie het recht aan zijn zijde heeft, en hiertoe is de NMa ongetwijfeld in staat.

De Notitie Post concludeert terecht dat het goed mogelijk is een concurrerend netwerk op te bouwen en dat regulering achterwege moet blijven als ze concurrentie niet bevordert. Als de overheid toetreders met een 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.

Afdwingen van netwerktoegang is onwenselijk omdat netwerkconcurrentie te prefereren is boven dienstenconcurrentie. Bij concurrentie tussen netwerken zijn alle partijen gedwongen te (blijven) investeren in hun netwerk, zodat dynamische concurrentie ontstaat. Bij dienstenconcurrentie daarentegen wordt de bezitter van een netwerk ontmoedigd te investeren, omdat hij de opbrengsten daarvan moet delen met andere dienstenaanbieders. Toetredingsregulering zou toetreders als Sandd, die bezig zijn een eigen netwerk uit te rollen, alleen maar frustreren.

Tariefregulering

Sinds de verzelfstandiging van TPG in 1989 is het tarief van een brief van twintig gram met 13 procent gestegen, bij 41 procent inflatie. Het tariefbeheersingssysteem stond toe dat tarieven met de loonsom meestegen. Deze stijging bedroeg in deze periode ongeveer 50 procent. In dit licht bezien heeft TPG zijn monopoliekracht dus niet uitgebuit en de consument een dienst bewezen. Toezichthouder Opta stelt echter dat TPG's productiviteit elk jaar met 2,1 procent steeg 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.

In 2002 werd het tariefbeheersingssysteem geëvalueerd, waarbij de overheid advies inwon bij NMa en Opta die vervolgens extern onderzoek startte. De onderzoekers concludeerden dat TPG een bovenmatig rendement behaalt. Zij stelden voor tarieven eenmalig te verlagen, om zo overwinst af te romen, en vervolgens over te stappen op een 'inflatie-X-systematiek', waarbij X een factor is die efficiencyverbeteringen reflecteert. De minister besloot dit advies niet te volgen, maar de tarieven tot 2005 te bevriezen. In de Notitie Post wordt voorgesteld de winterslaap tot 2007 te verlengen. Het voorstel wordt niet gemotiveerd; een gulden middenweg tussen de positie van TPG en Opta/NMa? Dat is echter weinig gelukkig.

Ten eerste leiden schaalvoordelen en krimpende volumes logischerwijs tot stijgende eenheidskosten. Waarom mag TPG gestegen kosten niet doorberekenen? Ten tweede is de conclusie van NMa en Opta onjuist dat het rendement excessief is, of in ieder geval is die conclusie irrelevant. De minister heeft de kans voorbij laten gaan dit fundamentele punt te scoren.

Opta en NMa baseren hun conclusie op de constatering dat TPG Post in 2001 (voor belasting) een rendement op geïnvesteerd kapitaal van 32,5 procent behaalde en een ROS ('return on sales') van 19,6 procent, bij kapitaalkosten van 9,5 procent. Een marge van 20 procent is echter niet bijzonder. Ter vergelijking, in een competitieve markt met allerlei tegenwind, behaalt Ryanair een ROS van ongeveer 30 procent. Meer fundamenteel kan gesteld worden dat het rendement op geïnvesteerd kapitaal, een maatstaf ontwikkeld voor kapitaalintensieve sectoren zoals telecom, niet geschikt is om de redelijkheid van posttarieven te beoordelen. Bij hetzelfde resultaat is het rendement op kapitaal immers groter naarmate het geïnvesteerde kapitaal geringer is. Deze maatstaf zegt vooral iets over de noemer van de breuk, niet of de teller hoog of laag is. In een arbeidsintensieve sector zegt het rendement op kapitaal weinig over de vraag of de tarieven redelijk zijn. Rendementsregulering is daarom geen geschikte methode om de prijs van de postzegel te bepalen. De minister had dit uit kunnen spreken en had ook zijn

visie kunnen geven over hoe dan wel gereguleerd moet worden. Die vraag is immers ook na 2007 relevant; beleggers willen nu al het antwoord weten.

Privatisering

Opvallend is dat de Notitie helemaal niet op het privatiseringsvraagstuk ingaat. Momenteel heeft de Staat ongeveer 35 procent van TPG in handen, plus een gouden aandeel, dat haar in staat stelt statutenwijzigingen en overnames te blokkeren. Zoals bekend heeft de Europese Commissie betoogd dat gouden aandelen een belemmering van de Europese kapitaalmarkt vormen en daarom verboden zijn, tenzij ze hogere belangen dienen. Op de site van het ministerie van Financiën is echter te lezen dat TPG en de Staat op 1 april 2003 afgesproken hebben dat de Staat het bijzonder aandeel behoudt, totdat (1) het financiële belang van de Staat in TPG substantieel is teruggebracht en (2) het aandeel niet langer noodzakelijk is om goede postale dienstverlening door TPG te garanderen.

Het eerste argument wordt door de Commissie niet geaccepteerd. De vraag is dus of de Staat het gouden aandeel kan rechtvaardigen met een beroep op de universele dienstverlening. Daarover had in de Notitie Post wel iets mogen staan. Naar onze mening kan de Staat dit conflict met de Europese Commissie niet in haar voordeel beslechten.

Waarom privatiseren we TPG niet volledig? De Staat is immers bereid ook haar gouden aandeel in KPN op te geven. Het is niet duidelijk wat TPG anders maakt. Privatisering van KPN is feitelijk problematischer dan die van TPG. KPN beschikt immers voorlopig nog wel over 'essential facilities'. Onlangs heeft het kabinet besloten een financiële faciliteit in het leven te roepen, zodat bij problemen van KPN het telefoonverkeer ongestoord doorgaat. Dat zou voor TPG eventueel ook kunnen. Het gouden aandeel is voor ongestoorde postbezorging onnodig.

In de recentste Nota over staatsdeelnemingen schrijft Minister Zalm: 'Deelnemingen worden afgestoten indien dit met inachtneming van het publiek belang en de zakelijke belangen van de Staat mogelijk is.' Aan die voorwaarde is voldaan. Naar onze mening verliest Zalm aan geloofwaardigheid als hij het bij woorden laat. Volledige privatisering zou een einde maken aan de eerdergenoemde belangenverstrengeling en zou de overheid in staat stellen zich volledig te richten op het publiek belang. Daarbij is zowel Staat, TPG als burger gebaat.

Besluit

De Notitie Post roert een aantal cruciale aspecten niet aan. De overheid moet een gefundeerd antwoord geven op de vraag of er een publiek belang is, en zo ja, wat dat is. Onderzoek naar de kosten en baten van diverse dienstverleningsverplichtingen is daarvoor essentieel. Ook zou de Notitie meer kunnen zeggen over concurrentieperspectieven en de termijn daarvan. Ervaringen in andere landen tonen dat, hoewel langzaam, concurrentie uiteindelijk van de grond komt. Marges dalen overigens sneller dan de marktaandelen van concurrenten stijgen: ook potentiële concurrentie disciplineert. De postmarkt is betwistbaar en net als in de luchtvaart is er, behalve liberalisering, weinig nodig om de consument van marktwerking te laten profiteren. Enige eisen over de universele dienst blijven waarschijnlijk wel nodig, maar dat is geen reden om de markt niet vrij te geven. De Notitie geeft een onbevredigend antwoord op de vraag hoe, in de overgangsfase naar een vrije markt, tarieven gereguleerd zullen worden; onnodige onzekerheid is het gevolg.

Vanuit het oogpunt van publiek belang staat niets het opgeven van het gouden aandeel en de verdere privatisering van TPG in de weg. Minister Zalm, die de zakelijke belangen van de Staat behartigt, zou er goed aan doen bij collega Brinkhorst een helderder postvisie te bepleiten.

Eric van Damme (1956) is directeur van Tilburg Law and Economics Center Tilec en hoogleraar economie aan Center for Economic Research CentER, Universiteit van Tilburg. Hij studeerde wiskunde in Nijmegen. Hij is Fellow van Econometric Society, wetenschappelijk adviseur van CPB, lid van bezwaarcommissie NMa, lid van Market Surveillance Committee van DTe en lid van Commissie Mededinging & Ordening van SER.

Paul de Bijl (1967) is coördinator onderzoek van Tilburg Law & Economics Center Tilec en fellow bij Center for Economic Research CentER, Universiteit van Tilburg. Hij studeerde econometrie in Rotterdam en promoveerde als econoom in Tilburg.

Copyright (c) 2004 Het Financieele Dagblad
