

Hoe natuurlijk is het monopolie van PTT-Post?

M.M.A. Ramselaar en H.R.J. Vollebergh*

In hoeverre zijn er nog allocatieve argumenten voor de intensieve overheidsbemoeyenis met de postmarkt, in het bijzonder de concessie voor PTT-Post voor het verzorgen van postdiensten met een gewicht lager dan 500 gram? Nauwkeurige beschouwing van de verschillende fasen van het productieproces van een postbedrijf, en de verschillende deelmarkten waarop dit bedrijf actief kan zijn, leert dat het veronderstelde natuurlijk-monopolie karakter van de postmarkt minder vanzelfsprekend is dan wel wordt verondersteld.

Ondanks de verzelfstandiging en privatisering van het voormalig Staatsbedrijf voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT) is de overheid nog steeds in belangrijke mate betrokken bij de postmarkt via intensieve marktregulering. Het idee heerst dat overheidsingrijpen gewenst is om de maatschappelijke welvaart te optimaliseren. Naast verdelingsmotieven die tot uitdrukking komen in uniforme voorwaarden voor toegang tot en gebruik van de postvoorziening is het belangrijkste allocatieve argument voor overheidsbemoeyenis steeds het veronderstelde natuurlijk-monopolie karakter van deze markt geweest. Op een dergelijke markt is productie in één onderneming maatschappelijk gezien het meest efficiënt. Tegenwoordig wordt echter de visie dat hiervoor het bestaan van schaalvoordelen op de hele markt voldoende zou zijn, als te simplistisch verworpen. Naast het belang van deelprocessen in de produktiekolom en het bestaan van meerdere outputs is de allocatieve efficiëntie bovendien nog afhankelijk van de vraag in hoeverre de markt betwistbaar en houdbaar is.

Op dit moment is de postmarkt grotendeels in handen van een monopolist, in casu PTT-Post, dochteronderneming van de Koninklijke PTT Nederland (KPN). Dit artikel beperkt zich tot de vraag óf er vanuit allocatieperspectief redenen voor overheidsingrijpen bestaan en gaat niet in op de kwestie hoe dit ingrijpen dan het beste gestalte zou kunnen krijgen, bij voorbeeld door prijsregulering of toetredingsregulering. Eerst wordt nu het moderne theoretische toetsingskader geschetst voor de beoordeling van allocatieve doelmatigheid. Vervolgens wordt de postmarkt getypeerd aan de hand van een aantal kenmerkende karakteristieken van het productieproces. Daarna volgt een analyse van respectievelijk het natuurlijk-monopolie karakter en de houdbaarheid en betwistbaarheid van deze markt.

Postmarkt en allocatieve doelmatigheid

De welvaartstheorie leert dat een monopolist te hoge prijzen kan vragen bij het ontbreken van concurrentiedruk. Er bestaat dan ruimte voor maatschappelijke welvaartsverbetering door overheidsingrijpen. De overheid zou daarvoor bij voorbeeld de concurrentiedruk op de monopolist kunnen bevorderen zodat prijsverlaging welvaartswinst genereert. Van oudsher is op deze regel tenminste één uitzondering gemaakt. Bij een natuurlijk monopolie is de monopoliesituatie juist te prefereren. Deze marktsituatie betekent namelijk dat de verschaffing van dit goed het meest efficiënt in één onderneming plaatsvindt. Zodoende werd het bestaan van een natuurlijk monopolie gezien als noodzakelijk maar ook als voldoende reden voor welvaartsverhogend overheidsingrijpen, gewoonlijk in de vorm van overheidsverschaffing.

In de loop van de tijd zijn zowel op theoretische als empirische gronden steeds meer twijfels gerezen over de houdbaarheid van deze stelling¹. Ten eerste heeft de moderne literatuur aangetoond dat indien meerdere outputs in de analyse worden toegelaten, schaalvoordelen niet meer een voldoende voorwaarde zijn voor het bestaan van een natuurlijk monopo-

* M.M.A. Ramselaar was ten tijde van dit onderzoek als student assistent werkzaam bij de vakgroep Economische Politiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR); H.R.J. Vollebergh is verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van dezelfde instelling en tevens aan de Katholieke Universiteit Brabant (KUB). Met dank aan J. Potters, P. de Roover, H.J. de Ru en J. van Sinderen voor commentaar op een eerdere versie.
1. Zie R. Schmalensee, *Industrial economics: an overview*, *Economic Journal*, jg. 98, 1988, blz. 643-681 en verder met name W.J. Baumol, J.C. Panzar and R.D. Willig, *Conestable markets and the theory of industry structure*, New York, 1982.

lie. Schaafeffecten zijn nog slechts synoniem met een natuurlijk monopolie als een onderneming slechts één produkt voortbrengt én een dalende gemiddelde kostencurve heeft. Ten tweede is de vanzelfsprekendheid dat overheids eigendom of overheidsproductie in een beschermde markt voldoende garantie geeft tegen mogelijk machtsmisbruik door monopolisten ook steeds verder ondergraven. Om dit resultaat te bewerkstelligen is aanvullende regulering met de juiste incentives nodig.

De moderne literatuur kan als volgt worden samengevat. In de eerste plaats is het nog steeds van groot belang een onderscheid te maken tussen een natuurlijk en een niet-natuurlijk monopolie. Ook de definitie van een natuurlijk monopolie is niet veranderd, namelijk dat deze een dusdanige kostenstructuur heeft dat produktie door het monopolie maatschappelijk gezien het meest efficiënt is. Voorwaarde voor het bestaan van zo'n monopolie is dat de kostenfunctie 'sub-additief' is, dat wil zeggen dat de totale kosten van het in één onderneming produceren van meerdere outputs lager zijn dan de totale kosten van produktie van dezelfde outputs in meerdere ondernemingen. Daarbij dient uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met het gegeven dat schaafeffecten ook op kunnen treden als gevolg van synergie-effecten ('economies of scope') bij de produktie van meer dan één produkt. Een niet-natuurlijk monopolie daarentegen houdt potentiële toetreders op een andere manier buiten de markt, namelijk doordat zij vóór of op het moment van toetreding zodanige maatregelen neemt dat de potentiële toetreders hierdoor verwacht niet meer rendabel te kunnen treden. Voor het vaststellen van dat anti-concurrerende gedrag zijn echter geen eenduidige criteria te geven.

Voor de uiteindelijke vaststelling in hoeverre overheidsingrijpen de allocatieve doelmatigheid kan bevorderen is van belang of zo'n markt betwistbaar ('contestable') dan wel houdbaar ('sustainable') is. Betwistbaarheid hangt samen met het bestaan van potentiële toetreding. Op een perfect betwistbare markt is het mogelijk om 'kostenloos' toe- of uit te treden, waardoor concurrentiedruk altijd aanwezig, zij het niet noodzakelijk zichtbaar is. Een markt is houdbaar zolang de hoogte van de prijzen van de bestaande monopolist zodanig zijn dat potentiële toetreders geen toetredingsplan kunnen bedenken waarvan de verwachte opbrengsten de toetredingskosten overtreffen.

Uit de verschillende mogelijke combinaties van deze voorwaarden is het mogelijk na te gaan of en hoe overheidsingrijpen zin heeft². Voor een houdbaar natuurlijk monopolie in een perfect betwistbare markt geldt vanuit een partiële welvaartsopsteking dat geen welvaartsverbetering mogelijk is omdat sprake is van een naast-beste optimum (een verbetering tot aan een Pareto-optimum is niet mogelijk omdat door de sub-additiviteit van de kostenfunctie dan verlies wordt gemaakt). In dat geval is geen positieve overwinst (dat wil zeggen winst na aftrek van een vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal) te behalen. Bevindt dit houdbare natuurlijke monopolie zich in een niet perfect betwistbare markt, dan wordt een (over)winst gemaakt ter grootte van de toetredings-

kosten en is een verbetering tot aan het naast-beste optimum mogelijk door beperking van de monopoliewinst of het verlagen van de toetredingskosten. Is het natuurlijk monopolie echter niet houdbaar, dan is juist een welvaartsverbetering mogelijk door het voorkomen van maatschappelijke kosten ter grootte van zinloze, want niet houdbare toe- en uittredingskosten. Als er sprake is van een niet-natuurlijk monopolie, dan is het monopolie in staat een maximale monopoliewinst te behalen ten koste van de consumenten. In dit geval is er zeker een maatschappelijke welvaartsverbetering mogelijk, onder andere door de toetredingsbarrières te verlagen.

Om voor specifieke markten vast te stellen of welvaartsverhogend overheidsingrijpen mogelijk is, dient dus veel informatie over deze markten te worden ingewonnen. In de eerste plaats is het van belang of in die markt de meest efficiënte produktie in één of in meer ondernemingen plaats kan vinden. Dat betekent dat moet worden bepaald of het monopolie een natuurlijk of een niet-natuurlijk karakter heeft. In de tweede plaats dient kennis omtrent de betwistbaarheid en de houdbaarheid van de markt te worden ingewonnen ten einde de ruimte voor potentiële welvaartsverbetering af te tasten. Afhankelijk van de precieze karakterisering van deze marktelementen kan dan een optimale reguleringsstrategie worden bepaald. Dit artikel concentreert zich op de noodzakelijke voorwaarden voor welvaartsverhogend overheidsingrijpen bij de huidige, als gegeven genomen eisen van uniforme dienstverlening.

Karakteristieken van de postmarkt

Om de postmarkt nader te kunnen beoordelen, is meer kennis vereist over vraag, aanbod en de kenmerken van het produktieproces. De vraag naar postdiensten komt voort uit de behoefte aan de fysieke verzending van schriftelijke boodschappen of pakketjes aan personen elders. Het gebruikskarakter van dit goed is geheel geïndividualiseerd en relatief tijdonafhankelijk (met uitzondering van de kerstpost, die een piekbelasting veroorzaakt). Belangrijke, meer specifieke behoeften hebben betrekking op de snelheid en zekerheid (aantekenen) van de postbezorging. In termen van goederenkenmerken geldt dat de goederen op deze markt voldoen aan kenmerken van rivaliteit en uitsluitbaarheid van zowel gebruiker als producent. Poststukken rivaliseren wat betreft tijdige behandeling. Iedere gebruiker van het systeem kan worden uitgesloten (bij voorbeeld als er geen postzegel op een brief zit). Op grond hiervan kan in beginsel individuele kostentoekening plaatsvinden, gedifferentieerd naar omvang van het gebruik, snelheid en gewicht.

2. Zie R.R. Braeutigam, Optimal policies for natural monopolies, in: R. Schmalensee and R.D. Willig (red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, Amsterdam/New York, 1989, blz. 1289-1346; en ook J. Vickers and G. Yarrow, *Privatization: an economic analysis*, Cambridge, Massachusetts, 1989.

Aan de aanbodzijde is sprake van een ingewikkeld netwerk, dat echter – afhankelijk van de vraag – naar tijd en plaats variabel is. De produktie die geleverd moet worden door een postbedrijf is de fysieke verplaatsing van poststukken van een willekeurige plaats naar een andere willekeurige plaats. Dit produktieproces is op te delen in een aantal deelprocessen. De postverwerking vangt voor het postbedrijf aan met het verkrijgen van de aangeboden post (1), waarna de post wordt gesorteerd (2) om zo naar het goede distributiecentrum te kunnen worden vervoerd en uiteindelijk in de goede bestemmingsplaats terecht te komen (3). Doordat in deze bestemmingsplaats uit diverse richtingen post aankomt en de post op detailniveau gesorteerd moet worden, volgt er opnieuw een sorteerproces (4), waarna de post bij de ontvangende klanten kan worden besteld (5).

Bij het ophalen van de post (1) kan de postdienst met drie mogelijkheden worden geconfronteerd. In de eerste plaats kan de post opgehaald worden door de lichter van postbussen, ten tweede kan de post bij de loketten van het postkantoor worden afgeleverd en in de derde plaats wordt in sommige gevallen de post bij de verzendende klanten opgehaald. In dunbevolkte, afgelegen gebieden kan de bestelling en het ophalen worden gecombineerd. Het is lastig om dit ophaalproces te automatiseren en de postop-haling is in de loop der jaren weinig veranderd.

Sorteren van de uitgaande en binnenkomende post (2) en (4) werd in het verleden altijd met de hand gedaan. Tot ver in de jaren tachtig werkte PTT-Post met voorsorteercentra, waar alles met de hand werd gesorteerd, vervolgens getransporteerd naar de expeditieknooppunten, van waaruit de post naar de bestemming werd gebracht. Thans sorteert men al een deel automatisch via machines die in staat zijn gedrukte en in een aantal gevallen ook geschreven adressen om te zetten in een code waar vervolgens op wordt gesorteerd. Het is de bedoeling dat in Nederland de voorsorteercentra en expeditieknooppunten in 1998 verleden tijd zijn. De post wordt dan in zes sorteercentra voor maar liefst 98% automatisch gesorteerd tot op de 'bestelloop'. Deze ontwikkeling maakt een snellere postsortering mogelijk, waarbij de vaste kosten zullen toenemen en de hoeveelheid benodigde arbeid bij het sorteerproces afneemt.

Bij het vervoer (3) van de post van het ene naar het andere sorteercentrum heeft PTT-Post de mogelijkheid om het vervoer zelf te verzorgen en/of het vervoer (of een deel ervan) uit te besteden. Zoals uit recente opzegging van het contract met de Nederlandse Spoorwegen blijkt, zijn hier bedrijfseconomische kostenvoordelen te behalen door uitbreiding van het vervoer per auto ten koste van het vervoer per trein. In tegenstelling tot een aantal andere landen in Europa, waar de af te leggen afstanden groter zijn, wordt in Nederland niet in de trein gesorteerd. In het verleden is gebleken dat een toename van de afstand nauwelijks tot een vergroting van de kosten leidt, maar wel tot logistieke of planningsproblemen kan leiden. De kosten blijken voornamelijk te worden bepaald door de hoeveelheid vervoerde post (zie ook hierna).

Het bestellen (5) van de post vindt nog steeds met de hand plaats en is ook lastig te automatiseren. Het bestellen van de post is evenals het ophalen van de post in de loop van de tijd niet echt veel veranderd, zij het dat wel veranderingen in de kwaliteit van de dienstverlening zijn opgetreden. Vroeger werd tweemaal per dag, thans nog slechts eenmaal en bovendien over de hele dag gespreid besteld. Alleen de relatieve groei van het aantal 'postbusadressen' ten opzichte van het aantal bezorgadressen is hier opmerkelijk.

Het produktieproces bij de toegevoegde diensten, zoals de eerdergenoemde koeriers- en expresse-diensten, is in grote lijnen gelijk aan het produktieproces van de gewone postdienst. Het is dan afhankelijk van het soort toegevoegde dienst welke processen moeten worden toegevoegd. Bovendien is het als gevolg van de toegevoegde dienst in sommige gevallen niet noodzakelijk dat het gehele geschetste produktieproces te doorlopen. Zo moet voor de expresdienst de post binnen een bepaalde tijd bezorgd zijn, zodat het niet mogelijk is de poststukken eerst naar een centrale sorteerafdeling te brengen. De post zal dan in veel gevallen min of meer rechtstreeks naar de bestemming worden vervoerd.

De postmarkt als natuurlijke monopolie

Is er nu sprake van een natuurlijk monopolie op de postmarkt? Ten einde deze vraag te kunnen beantwoorden wordt allereerst nagegaan in hoeverre sprake is van schaalvoordelen (dalende gemiddelde kostencurve) dan wel synergie-effecten op de onderdelen van het produktieproces. Daarbij moet rekening worden gehouden met de vraag of de samenvoeging van ophalen, sorteren, transport en bestellen van de post synergievoordelen met zich meebrengt, die bovendien niet dalen als de produktie-omvang stijgt³. Van belang is voorts in hoeverre de produkten die op de postmarkt worden aangeboden, en de verschillende benodigde deelprocessen, al of niet het meest efficiënt door één onderneming kunnen worden verzorgd.

Postdienst

Panzar concludeert simpelweg dat de "postdienst een natuurlijk monopolie is!"⁴. Daarbij heeft hij met name oog voor de schaaffecten die optreden bij het sorteren en bestellen van de post. Het zou inefficiënt zijn om meer dan één maal per dag bij dezelfde adressen post te bestellen, omdat dit de totale bezorgtijd verlengt en het aantal maal dat gesorteerd moet worden verhoogt. Dit impliceert dat synergie-effecten bij het bestellen van lokale en interlokale post optreden omdat het voordelen oplevert om deze post tegelijk tot op de 'bestelloop' te sorteren en met dezelfde bestel-

3. In dat geval zou het voordeliger zijn om grote hoeveelheden tegelijk te vervoeren ten opzichte van het op kleine schaal samenvoegen van de opeenvolgende stappen in de postverzorging.

4. J.C. Panzar, Is postal service a natural monopoly?, in: M.A. Crew and P.R. Kleindorfer (red.), *Competition and innovation in postal services*, Norwell, 1991, blz. 222.

ronde te bestellen. Deze kostenvoordelen treden ongetwijfeld ook op in Nederland, omdat hier, als één van de weinige Europese landen, het gehele sorteerproces zoals aangegeven automatisch plaatsvindt. De grote initiële investering en de lage marginale kosten van een extra poststuk leiden ertoe dat tot aan de maximale capaciteit van de sorteermachines de gemiddelde kosten dalend verlopen.

Op het eerste gezicht is de redenering van Panzar plausibel. Toch is deze conclusie veel te snel getrokken. Uit het optreden van deze schaal- en synergie-effecten op slechts een deel van de postmarkt kan niet worden geconcludeerd dat daarmee voor het gehele postproductieproces sprake is van een natuurlijk monopolie. Zo is het nog maar de vraag in hoeverre sprake is van schaafeffecten op andere onderdelen van het productieproces, zoals het ophalen en het transport van poststukken van en naar sorteercentra. Verder kunnen synergie-effecten optreden in relatie tot andere deelmarkten zoals de markt voor postpakketten en poststukken met een toegevoegde dienst.

Schaafeffecten bij het ophalen, transporteren en bestellen van de post werden geconstateerd bij een onderzoek uitgevoerd door de 'Monopolies and Mergers Commission' uit het Verenigd Koninkrijk naar British Post aan de hand van een schatting van de langetermijnkostencurve⁵. Bovendien zou een groei van het postverkeer met één procent leiden tot een kostenstijging van slechts 0,6 procent. Deze schaafeffecten worden veroorzaakt doordat het netwerk grote vaste kosten met zich meebrengt, waardoor de kosten per poststuk afnemen als het aantal poststukken dat vervoerd wordt toeneemt. Aangezien in Engeland ten tijde van het onderzoek geen sorteermachines werden gebruikt, zijn geen schaafeffecten bij het sorteerproces geconstateerd.

Een zelfde resultaat is gevonden in een onderzoek naar de postvoorziening in de Verenigde Staten aan de hand van een schatting van de kostenfunctie van de postverzorging⁶. Hieruit bleek dat er, ondanks het bestaan van schaalvoordelen over het gehele proces, wel synergiënadelen zijn bij het samenvoegen van het ophalen en het bestellen van de post. De reden hiervoor zou zijn dat de netwerken voor het ophalen en bestellen van elkaar verschillen. Het aantal ophaalpunten is veelal kleiner en bovendien wordt een deel van de post naar het postkantoor gebracht. Tegenover deze synergiënadelen staat dat er veel grotere schaalvoordelen ontstaan als de hoeveelheid vervoerde post via het netwerk toeneemt. Deze schaalvoordelen gelden echter gegeven het aantal afgiftepunten omdat een vergroting hiervan tot extra kosten bij de bestelling leidt.

Uit een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie is gebleken dat de afstand waarover de post vervoerd wordt niet veel invloed heeft op de totale kosten van de postverzorging⁷. Verder kwam uit dat onderzoek naar voren dat de kosten van het bestaande netwerk van sorteercentra en postkantoren zeer bepalend zijn voor de transportkosten, zodat investeringen in dat netwerk zorgen voor schaafeffecten bij het transport van poststukken over grotere afstanden (interlokaal verkeer)⁸. Als de totale

hoeveelheid getransporteerde post toeneemt, zullen de kosten van het netwerk per poststuk dalen en is sprake van schaafeffecten bij het transport van de post van en naar de sorteercentra.

Samenvoegen van deelmarkten

Met betrekking tot synergie-effecten als gevolg van het samenvoegen van deelmarkten is het onderscheid tussen brievenpost en pakketpost van belang. Deze deelmarkten worden onderscheiden door de omvang en het gewicht van de poststukken. Dit is bijvoorbeeld het geval in de concessieverlening voor PTT-Post die een monopoliepositie heeft voor de post tot 500 gram, maar niet voor post met een hoger gewicht of toegevoegde dienst. Er treden zeer waarschijnlijk geen synergievoordelen op als de diensten op beide deelmarkten door één onderneming worden verleend.

Een eerste argument daarvoor is dat de sorteermachines slechts poststukken tot aan een bepaalde omvang en gewicht kunnen sorteren en dat voor grotere poststukken aparte machines zijn ontwikkeld. Derhalve kunnen geen voordelen worden behaald door alle poststukken door slechts één machine te laten sorteren. Een tweede argument is dat de postbodes meer moeite zullen hebben om grotere pakketten te bestellen, omdat deze lastig te vervoeren zijn en bovendien onmogelijk door de brievenbus kunnen. Het is verder aannemelijk dat vanaf een bepaald (kritisch) gewicht en afmeting ook sorteermachines meer moeite hebben om deze poststukken te sorteren. Tot aan deze kritische grootte is het optreden van schaafeffecten bij met name sorteren en bestellen plausibel, maar er kan niet worden gesteld dat het samenvoegen van de deelmarkten altijd leidt tot synergievoordelen. Daar komt bij dat de transportkosten voor het vervoer van grotere poststukken naar de centrale sorteercentra groter zijn dan voor kleinere. Daarom is een afweging nodig tussen het automatisch (mee-)sorteren, het apart sorteren en het direct naar de klant transporteren van die poststukken.

Het bestellen is voor bedrijven waarschijnlijk niet rendabel, maar voor een transportonderneming is het geen probleem om uitgaande post in de plaats van bestemming bij de postdienst af te leveren, zodat deze alleen nog maar sorteert en bestelt. Hierdoor is voor deze postzendingen het interlokale netwerk en de sorteerinfrastructuur overbodig. Zolang de kosten voor het sorteren op 'bestelloop' en het bestellen van

5. Deze Engelse commissie toetst de uitvoering van de mededingingswetgeving; zie verder I. Dobbs and P. Richards, *Assessing the welfare effects of entry into letter delivery*, in: M.A. Crew and P.R. Kleindorfer (red.), op.cit., blz. 61-87.

6. J.R. Northworthy, S.L. Jang en W.M. Shi, *Productivity and cost measurement for the United States Postal Service*, in: M.A. Crew and P.R. Kleindorfer (red.), op.cit., blz. 141-168.

7. Commissie van de EG, *Groenboek over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten*, COM(91) 476 def., 1992, blz. 77.

8. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat bij lokaal verkeer geen transport van poststukken van en naar sorteercentra plaatsvindt. Dit is in Nederland wel het geval en dus gaat hier slechts de redenering op voor interlokale post.

die post niet meer stijgen dan de transportkosten dalen, is kostenverlaging mogelijk door opdeling van de produktie in deelprodukties en is aangetoond dat er geen sprake is van een natuurlijk monopolie. Kostenverlaging is dan mogelijk door opdeling van de produktie.

Toegevoegde diensten

Op de markt voor toegevoegde diensten is het niet duidelijk of sprake is van schaafeffecten. Aan de ene kant is dit produkt heterogeen omdat de dienst die wordt toegevoegd afhankelijk is van de wensen van de klant. Deze wensen variëren naar bezorgsnelheid, het al dan niet afgeven van een ontvangstbevestiging, en rembours-zendingen. Omdat bij de dienstverlening met deze wensen rekening moet worden gehouden, is het lastig om synergievoordelen te behalen⁹. Aan de andere kant kan een deel van het produktieproces van de heterogene produkten worden geïntegreerd, doordat altijd sprake is van vervoer van poststukken. Mogelijk kunnen hier schaafeffecten bestaan, bij voorbeeld bij het plannen van routes en, indien nodig, bij het sorteren.

Uit de ontwikkelingen op de markt voor grotere en zwaardere poststukken, alsmede op de markt van expressdiensten is verder af te leiden dat, onder druk van de concurrentie op de wereldmarkt, slechts een beperkt aantal aanbieders overblijft. Een verklaring hiervoor is dat inderdaad schaafeffecten optreden bij het plannen van de transportroutes en/of het sorteren van de zwaardere poststukken met speciale sorteermachines. Ook is het mogelijk dat de grotere ondernemingen in staat zijn om een hogere kwaliteit van dienstverlening te garanderen, bij voorbeeld doordat de organisatie meer alternatieven heeft om een eventuele piekvraag op te vangen. In dat geval zijn er schaafeffecten bij het verlenen van dienstverlening van hoge kwaliteit.

Uit voorgaande overwegingen wordt duidelijk dat de vraag in hoeverre op (een deel van) de postmarkt sprake is van een natuurlijk monopolie niet eenvoudig is te beantwoorden. Er zijn duidelijk aanwijzingen dat de postmarkt als geheel geen natuurlijk monopolie is, doordat er waarschijnlijk geen synergie-effecten bestaan tussen de dienstverlening voor poststukken beneden een bepaalde omvang en gewicht en de dienstverlening van de overige poststukken. Als sprake is van een natuurlijk monopolie dan zal dit waarschijnlijk beperkt zijn tot de markt beneden een bepaalde kritische gewichts- en afmetingsgrens, waarbij het transport van de poststukken eventueel buiten dat natuurlijke monopolie valt.

Toch is het niet uit te sluiten dat ook op de overige deelmarkten mogelijk sprake is van een natuurlijk monopolie. Zo treden mogelijk schaafeffecten op voor poststukken boven een bepaalde afmeting en gewicht bij het planningsysteem en het sorteren. Hoewel op de markt voor toegevoegde diensten sprake is van een heterogeen produkt, is een deel van het produktieproces standaard waardoor sprake kan zijn van schaafeffecten. Bovendien lijkt een aantal toegevoegde diensten op elkaar, zodat synergievoordelen te realiseren zijn als die diensten door één onderne-

ming worden voortgebracht. Wáár uiteindelijk de kritische gewichts- en afmetingsgrens ligt hangt met name af van de kostenstructuur bij het sorteren en bestellen en is zonder nadere informatie niet vast te stellen. De huidige praktijk bij PTT-Post (separate bezorging afwijkende poststukken) suggereert dat deze eerder onder dan boven de gekozen 500 gram ligt. Hoe dan ook zal de meest efficiënte produktie plaatsvinden bij een gering aantal aanbieders, omdat zowel bij het sorteren, het transporteren als het bestellen schaafeffecten optreden.

Betwistbaarheid en houdbaarheid

Zoals gesteld hangt de potentiële te behalen welvaartswinst door overheidsingrijpen op een markt voor een natuurlijk monopolie verder af van de vraag in hoeverre deze markt betwistbaar of houdbaar is. De betwistbaarheid hangt met name af van het bestaan van toe- en uittredingskosten en de reactiesnelheid van de zittende monopolist. Toetredingskosten zijn aanzienlijk op het gedeelte van de markt waar sorteermachines worden ingezet. Als KPN deze machines reeds heeft aangeschaft en deze kosten 'gezunken' zijn, dan zijn er toetredingskosten ter grootte van de aanschafprijs van de machine. KPN zal de kosten van deze machines dan niet betrekken bij een beslissing om de marktprijzen te verlagen. Een eventuele concurrent moet de machines echter nog aanschaffen en zal deze daarom wel bij de toetredingsbeslissing moeten betrekken. In dat geval zal op dat deel van de markt geen sprake kunnen zijn van een perfecte betwistbaarheid.

Bij het ophalen en bestellen van de post is betwistbaarheid in beginsel minder problematisch, omdat hier een (gehuurde) bedrijfsauto in principe volstaat. Dit blijkt ook uit de postdiensten met een toegevoegde dienst, zoals een korte bezorgtijd (koeriersdiensten), waar toetreding eenvoudig is omdat hier meestal geen gebruik wordt gemaakt van sorteermachines. Om toe te treden tot deze markt kan worden volstaan met transportmiddelen en een routeplanningssysteem. De toe- en uittredingskosten zijn daardoor laag, zodat er op de markt voor koeriersdiensten wel sprake is van een betwistbare markt. Bovendien lijkt dit aan te tonen dat het ophalen en bestellen van de gangbare post evenzeer in beginsel betwistbaar is.

Bij de houdbaarheid van de postmarkt tot slot speelt met name de verplichting tot geografische kruissubsidiëring een cruciale rol. In dat geval betalen inwoners van gebieden waar de postverzorging minder kosten met zich meebrengt evenveel om post te versturen als inwoners van 'duurdere' gebieden. De bestelkosten worden dus door de monopolist ten gunste van de 'weduwe in Tietjerksteradeel' herverdeeld. De prijzen van KPN zijn daardoor in afgelegen gebieden lager dan de gemiddelde kosten, terwijl in stedelijke gebieden het omgekeerde geldt waardoor de verliezen in de afgelegen gebieden kunnen worden gecompenseerd. Doordat in de stedelijke gebie-

9. Dobbs et al., op.cit., blz. 85.

den de prijs van KPN boven de gemiddelde kosten ligt, is het voor anderen mogelijk om winstgevend toe te treden, door postverzorging te beperken tot de stedelijke gebieden en de overige post aan KPN te laten.

De postmarkt met verplichte 'geografische kruissubsidiëring' lijkt derhalve niet houdbaar. Deze stelling wordt onder andere bevestigd door het bestaan van stadspostdiensten, die binnen een stad de post tegen lagere prijzen kunnen vervoeren. Anderzijds is het weer opmerkelijk dat uniforme tarieven ook optreden bij bedrijven op de toegevoegde dienstenmarkt. Ook deze verschillen niet naar plaats ondanks verschillen in de afstand waarover de post wordt vervoerd. Een verklaring hiervoor geeft het eerder aangehaalde EU-onderzoek, waaruit blijkt dat afstand bij een gegeven netwerk weinig invloed op de kosten heeft. Dit doet dan wel de vraag rijzen in hoeverre uniforme dienstverlening een argument is voor de tegemoetkomingen die PTT-Post in het kader van de concessieverlening krijgt.

Conclusie

Vanzelfsprekend is PTT-Post 'natuurlijk' monopolist omdat deze door de overheid een exclusief recht krijgt toegekend om bepaalde diensten te mogen verrichten, met name diensten onder de 500 gram. Vanuit allocatief oogpunt is dit niet noodzakelijk suboptimaal indien marktkarakteristieken bestaan die het toekennen van dit recht rechtvaardigen. Uit onze nadere analyse van deze karakteristieken op de postmarkt is duidelijk geworden dat er weinig reden is om aan te nemen dat deze markt als geheel een na-

tuurlijk monopolie zou zijn. Tegelijkertijd is het bestaan van zo'n monopolie op delen van de postmarkt echter niet uit te sluiten, zoals met name het sorteren van de post beneden een bepaalde, moeilijk zonder nadere informatie vast te stellen gewichts- en afmetingsgrens laat zien¹⁰. Verder kan ook de mogelijkheid van het bestaan van synergie-effecten tussen deelmarkten niet worden uitgesloten.

In dit artikel is niet ingegaan op de vraag hoe de overheid het beste de allocatieve efficiëntie kan bevorderen. De niet perfecte betwistbaarheid en onhoudbaarheid van het concessiedeel bij uniforme dienstverlening geven aan dat houdbaarheids garanties en prijsregulering op dit deel van de markt verdedigbaar is. Deze conclusie zou echter veranderen indien de restrictie van uniforme tariefstelling en dienstverlening zou worden losgelaten. Het is dan niet ondenkbaar dat juist daardoor schaalvoordelen en synergie-effecten op delen van de postmarkt mogelijk zijn geworden. Hoe dit ook zij, onze conclusies sluiten geenszins uit dat verdergaande toetreding op deelprocessen en deelmarkten niet maatschappelijke voordelen met zich mee kan brengen. Zolang echter gekozen wordt voor handhaving van de concessie voor de postvoorziening voor poststukken onder 500 gram aan slechts één onderneming, is het van het grootste belang om zorg te dragen voor een zo optimaal mogelijke prijsstelling en dienstverlening.

Marc Ramselaar en Herman Vollebergh

10. Extern onderzoek naar schaaffecten in de Nederlandse postvoorziening is niet beschikbaar.