



Hoe wordt de post bezorgd?

Auteur(s):

Donners, L.

Wijers, S.

*De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling Strategie en Coördinatie van de opta. Zij danken Frank van der Plas voor zijn nuttige commentaar.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4364, pagina 424, 31 mei 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De posttoezichthouder opta is nog niet de postale politieagent die zij moet zijn. Ze mist de middelen om voldoende concurrentie en kwaliteit af te dwingen. Voor de berekening van prijsplafonds gelden onjuiste regels. Er wordt geen prikkel tot productiviteitsverhoging meegewogen. Ook de punctualiteit wordt op vertroebelende wijze berekend. Concurrenten staan te trappelen maar kunnen het netwerk nog niet op.

Tussen droom en daad van liberalisering.

Met de postsector in Nederland gaat het verbluffend goed. De Koninklijke tpg Post (kortweg tpg) lijkt vooralsnog een van de weinige lichtpunten in de malaise die de laatste tijd huishoudt in de communicatiesector. Uit de jaarcijfers van het bedrijf over 2001 bleek dat het bedrijfsresultaat in de divisie post met 9,5 procent was toegenomen, terwijl de totale groep de winst met ruim 21 procent zag stijgen.

Dit is allemaal goed nieuws voor de aandeelhouders, maar het is de vraag of dit ook per definitie goed nieuws is voor de consument. Sinds de verzelfstandiging van ptt Post midden jaren negentig is de liberalisering van de postsector aarzelend op gang gekomen. Ook is meer keuzevrijheid voor de consument ontstaan. De sector heeft evenwel nog alle kenmerken van een sterk monopolistische aanbieder. Ptt Post is inmiddels staatsbedrijf af, beursgenoteerd, omgedoopt tot tpg en als gewoon bedrijf gericht op het maken van winst. Uiteraard is dat logisch en wenselijk; wel dienen er voldoende handvatten te zijn om scherp in de gaten te kunnen houden of tpg wel tegen redelijke prijzen datgene levert waar postconsumenten en nieuwe markspelers op zitten te wachten. Dit geldt zeker voor de deelmarkten waar het bedrijf nog een kunstmatige monopoliepositie bezit.

Het toezicht op de post

Het toezicht op de postmarkt valt in drie hoofd-moten uiteen: het toezien op toerekening van kosten en tariefbeheersing, het toezien op handhaving van een voldoende hoog niveau van dienstverlening en tenslotte het bewerkstelligen van toetreding van nieuwe marktpartijen. Zolang de postvoorziening de consument geen keuze laat, moet een minimumpakket aan dienstverlening worden gegarandeerd. Verder is het toezien op tariefbeheersing en kostenoriëntatie noodzakelijk, zodat eventueel efficiëntievoordeel naar de consument kan worden teruggeleid. Tenslotte behelst het liberaliseren van de postmarkt het op ruime schaal faciliteren van nieuwe toetreders, waarbij door meer en intensievere concurrentie welvaartswinsten voor consumenten zijn te behalen in de vorm van een grotere keuzemogelijkheid en lagere tarieven. Toegang tot het netwerk van tpg is hiervoor cruciaal.

Opta onmachtig

De drie hoofdmoten van toezicht in de postmarkt in ogenschouw genomen, blijkt dat de bevoegdheden van de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (opta), de toezichthouder in de postmarkt, hiervoor niet of nauwelijks toereikend zijn. Daar waarin de telecommunicatiemarkten door de Europese Commissie en de nationale telecommunicatie toezichthouders wordt gebouwd aan een geheel herzien wetgevingskader dat eerlijke en ruime toegang voorop stelt, blijft de liberalisering in de postmarkt ver achter. Een hoge monopoliedrempel zal zeker tot 2007 van kracht zijn.

De huidige markt

De lidstaten van de eu zijn pas recent begonnen met de liberalisering van de postmarkten. Het trage proces van openstelling en vrijmaking is primair terug te voeren op het zware stempel dat nationale overheden nog altijd drukken op de post. Met name de zuidelijke lidstaten hechten uit overwegingen van werkgelegenheid sterk aan het handhaven van een ruim monopolie. De nadruk op nationale belangen heeft tot gevolg dat er in de postmarkten slechts een beperkte drijfveer bestaat voor meer concurrentie.

Het kader voor liberalisering van de Nederlandse postmarkt is de Postwet. Deze legt de markt een driedeling op die is gerelateerd aan de omvang van het aan tpg opgedragen postmonopolie. Zo onderscheiden wij de voorbehouden diensten, de overige opgedragen diensten en de vrije diensten. De voorbehouden dienstverlening houdt in dat tpg het exclusieve recht heeft op vervoer van post tot en met honderd gram, dat wordt aangeboden tegen een tarief van ten hoogste driemaal het basis postzegeltarief (nu € 0,39). Dit is verreweg het grootste marktsegment. Daarnaast is tpg verplicht enkele overige diensten aan te bieden in een gewichtsklasse van honderd gram tot twee kilogram, zoals drukwerk en geadresseerde reclame (direct mail), waar wél concurrentie mogelijk is. Buiten deze restricties kent de postmarkt het segment van vrije diensten, waar de mededinging geheel vrij is.

De concurrentie in het vrije deel van de postmarkt ontwikkelt zich traag. tpg heeft in alle deelmarkten nog een groot tot zeer groot marktbelang. Wel treden er nieuwe aanbieders van postdiensten toe, maar de sterke positie van tpg blijkt voorlopig een barrière voor een snelle ontwikkeling van concurrentie.

Hoewel de liberalisering van de markt een bescheiden tempo kent, biedt de Europese regelgeving lidstaten ruimte om de postmarkt verder open te stellen. Bij de implementatie hiervan in de nationale regelgeving heeft de Nederlandse wetgever deze ruimte echter niet ten volle benut. Het palet aan instrumenten is lang niet toereikend om effectief toe te kunnen zien op een aantal cruciale factoren in de ontwikkeling van deze markt: het tariefbeheersing- en toerekeningsstelsel van tpg, de kwaliteit van dienstverlening en de toegang voor concurrenten.

Tariefbeheersing

Verkeerde index

De aan tpg voorbehouden diensten staan onder toezicht van de opta. De regelgeving stelt hieraan echter beperkte eisen. Dat geldt onder meer voor de hoogte en opbouw van tarieven, die moeten voldoen aan het wettelijke tariefbeheersingssysteem. Dit systeem kent de vorm van een tariefplafond. Volgens dat systeem mag de gemiddelde prijs van een pakket aan postdiensten jaarlijks met maximaal de loonsomindex (een indicatie van de loonontwikkeling per werk-nemer) minus een correctie voor productiviteitsverbeteringen stijgen, zonder dat verder naar het kostenniveau gekeken hoeft te worden. Deze index, die grotendeels is gebaseerd op de ontwikkeling van de kosten van de factor arbeid, geeft geen realistisch beeld van de daadwerkelijke kostenontwikkeling van de diensten die onder het systeem vallen, aangezien steeds meer processen binnen het postbedrijf geautomatiseerd verlopen. Hierdoor neemt de kapitaalintensiteit binnen tpg toe. Een loonsomindex houdt geen rekening met deze ontwikkeling. Rendement behaald door meer inzet van machines in plaats van mensen komt daardoor niet ten goede aan de consument. Een algemene prijsindex, zoals het consumentenprijsindexcijfer, geeft een veel nauwkeuriger indicatie voor het monitoren van prijsontwikkelingen van postdiensten. De factor arbeid is daarin immers niet doorslaggevend.

Geen prikkel tot productiviteit

Daarnaast is de productiviteitsfactor x in het huidige tariefstelsel vastgesteld op nul. Daarmee kent het systeem geen ingebouwde effectieve efficiëntieprikkel, met als gevolg dat mogelijke verbeteringen in de productiviteit van tpg niet aan consumenten ten deel vallen in de vorm van lagere tarieven. Het geven van prikkels tot vernieuwing en kostenbesparing is echter wel nodig, aangezien het tariefplafond ziet op diensten binnen de universele dienstverplichting, waar bestendige concurrentie in belangrijke mate afwezig is. In zo'n markt ligt in het bestaan van x -inefficiëntie in het kostenniveau een noodzakelijke reden om een efficiëntieprikkel in te bouwen als simulatie voor afwezige concurrentie. Efficiëntiedruk door externe regulering dient in die markt dus noodzakelijkerwijs de functie van concurrentie in gewone markten over te nemen. De bundeling van diensten waar het prijsplafond voor geldt moet zodanig zijn ingericht dat druk komt te staan op die marktsegmenten waar geen of onvoldoende concurrentie bestaat. Het mandje aan diensten onder het prijsplafond moet zo gevuld zijn dat door kruissubsidiëring (zie ook hierna) geen oneerlijke concurrentie ontstaat in vrije delen van de postmarkt. Het is daarom dus ongewenst om monopolie- en concurrerende diensten in één mand te leggen.

Adopteer toezicht telecommunicatie

De achterhaalde vorm van het tariefplafond en de reikwijdte van het systeem remmen de ontwikkeling van concurrentie en bieden geen direct voordeel voor de consument in de vorm van prijsdalingen. Dit doet geen recht aan uitgangspunten voor een liberaliserende markt. De opta heeft echter niet de bevoegdheden om het instrument van tariefplafonds autonoom aan te pakken. Tot op heden is op dit terrein slechts een adviserende rol voor de toezichthouder weggelegd. Het tariefplafond wordt momenteel bij ministeriële regeling vastgesteld. Een hervorkaveling van bevoegdheden zou een remedie zijn voor daadkrachtiger optreden. Dit jaar zal evaluatie van het huidige tariefbeheersingssysteem plaatsvinden, waarbij hopelijk gekomen zal worden tot een aanpak waarbij het monopolie wordt ingekaderd waar het voor is bedoeld: het uitvoeren van de universele dienst gebaseerd op een redelijk rendement. Hierdoor blijft de minister tevens gevrijwaard van verwijten die zouden suggereren dat tariefplafonds worden vastgesteld die mede gunstig zijn voor de Staat als grootaandeelhouder van tpg. In de telecommunicatiesector is immers ook voor deze constructie gekozen, waar de opta en niet de minister de tariefregulering uitvoert. Het zou efficiënt zijn om de ervaringen uit het telecommunicatietoezicht over te hevelen naar de postmarkt.

Toerekening

Een gescheiden boekhouding draagt bij tot meer inzicht in het bestaan van eventueel ongeoorloofde kruissubsidiëring in de postmarkt. Winsten die zijn behaald in het monopoliedeel van de markt, kunnen door kruissubsidiëring in het vrije deel van de markt worden gebruikt om een sterke positie te verwerven op 'open' deelmarkten. Deze kruissubsidies werken concurrentiebelemmerend, aangezien de monopolist toetreders uit de markt kan drukken met een agressieve prijsstrategie die berust op oneerlijke grondslagen. Dit vormt tevens een financieel nadeel voor consumenten. Zij financieren als 'gevangen' afnemers van monopoliediensten deze kruissubsidie. Dit is een hoogst onwenselijk neveneffect en dient te worden tegengegaan.

Het toerekeningsstelsel dat aan tpg is opgelegd, heeft tot doel dat kosten en opbrengsten op een juiste manier worden toebedeeld aan de dienstverlening in het voorbehouden en het vrije deel van de markt. Het bestaan van ongeoorloofde kruissubsidiëring wordt hierdoor inzichtelijker. De opta heeft echter een beperkte bevoegdheid waar het optreden tegen kruissubsidies betreft. De regels laten niet toe dat voorschriften aan de financiële verantwoording worden opgelegd. De toezichthouder heeft wettelijk gezien alleen inzicht in de boekhouding over het monopoliedeel van de markt en kan enkel alarm slaan. Daarna moet de Nederlandse Mededingingsautoriteit optreden. Hoewel de opta en de nma hierin samenwerken, is het beter dit systeem te verlaten en integratie van bevoegdheden na te streven, waarbij de algehele bevoegdheid naar de opta wordt verlegd. Om ongeoorloofde kruissubsidies goed te kunnen bestrijden, moet de posttoezichthouder bovendien zicht hebben op alle relevante onderlinge geldstromen tussen het monopolie- en het vrije deel van de markt. Dit voorkomt ondoorzichtigheid en lange proceduretijden. Het biedt derhalve meer mogelijkheden voor het tijdig creëren van een speelveld voor concurrentie.

Kwaliteit

Punctualiteit

Wettelijk gezien is tpg gehouden op jaarbasis tenminste 95 procent van de post binnen één dag te bezorgen. Vorig jaar heeft de opta twijfels uitgesproken over de meetsystematiek die ten grondslag ligt aan de metingen van tpg om vast te stellen of dit percentage daadwerkelijk wordt gehaald. Het meetsysteem moet gebaseerd zijn op een getrouw beeld van de werkelijkheid. Tpg telt bijvoorbeeld niet de decemberpost uit de rode brievenbussen mee. De vraag of tpg als monopolist wel voldoende kwaliteit levert moet adequaat beantwoord kunnen worden. Het is dus aan tpg om de meetsystematiek vast te stellen. De opta toetst deze vervolgens op deugdelijkheid en kan nadere eisen stellen. Bovendien zou, gezien de dominante marktpositie van tpg ook buiten het monopoliedeel, een dergelijke kwaliteitstoets voor het vrije deel van de markt geen overbodige luxe zijn. Daar hoort tevens bij dat de consument zou moeten weten hoeveel post procentueel beschadigt of kwijtraakt.

Postkantoren

Niet alleen het ontvangen, maar ook het aanbieden en verzenden van post moet in orde zijn. Aantallen postvestigingen in de stad en op het platteland, alsmede het niveau van dienstverlening, moeten op peil zijn. De regelmatige politieke beroering over de geplande sluiting of uitkleding van postkantoren en postagentschappen toont aan dat het bewaken en instandhouden van minimale dienstverlening hard nodig is. Onder de huidige wet heeft iedere consument in principe recht op een postkantoor of -agentschap binnen een straal van vijf kilometer. Concreet betekent dit dat iedere Nederlander binnen die straal een volledig of nagenoeg volledig postassortiment beschikbaar heeft. Het vaststellen van het niveau van dienstverlening is echter primair een politieke verantwoordelijkheid. Het betreft vragen als dekkingsgraad, openingstijden, maar ook in hoeverre het buiten de steden mogelijk moet blijven om zwaardere pakketten aan te bieden of aangetekende brieven naar het buitenland te versturen. Parallel aan dit soort politieke keuzes moet het voor de toezichthouder mogelijk zijn om het vastgestelde niveau van dienstverlening integraal te handhaven met boetes en dwangsommen of desnoods een investeringsplicht als stok achter de deur. Zo kan worden voorkomen dat tpg kortetermijnbeleid gaat voeren en investeringen in netwerk en personeel gaat terugschroeven.

Toegang

Ons laatste punt betreft de toegang tot het netwerk van tpg. Het is onzinnig te veronderstellen dat de post geen netwerksector is, maar domweg een logistieke optelsom van sorteercentra, bestelbusjes en bodes. Het niet kunnen evenaren van de fijnmazigheid van tpg is dan ook de voornaamste reden voor het feit dat het marktaandeel van tpg in vrije marktsegmenten, zoals brieven zwaarder dan honderd gram, drukwerk en geadresseerde reclame, nog altijd bijzonder hoog is. Het is de vraag of andere aanbieders zonder toegang tot onderdelen van het postale netwerk van tpg, in staat zullen zijn een substantieel eigen klantenbestand op te bouwen.

Medegebruik achten wij van cruciaal belang voor verdere ontwikkeling van concurrentie in de postmarkt. Concurrenieren met tpg veronderstelt ofwel het aanleggen van een geheel eigen netwerk, ofwel toegang verkrijgen tot het netwerk van tpg en zodoende synergievoordeel behalen door aanhechting bij een al bestaande infrastructuur. Gezien de hoge vaste kosten van geavanceerde sorteercentra of de postbode die alle huisadressen aandoet, zullen weinig concurrenten zich wagen aan het volledig evenaren van de fijnmazigheid van het tpg-netwerk.

Nieuwe aanbieders vormen overigens geen gevaar voor de instandhouding van de universele dienstverlening die op tpg rust. Immers, nieuwkomers treden toe op vrije delen van de markt in directe concurrentie met tpg, maar blijven buiten het monopoliedeel. Door het postmonopolie kan tpg de opgelegde universele dienstverplichting nog altijd kostendekkend aanbieden. Het resultaat van toegang voor andere postaanbieders is een gunstiger prijs-kwaliteitverhouding, ruimere keuze voor de consument, normale rendementen voor aanbieders en technologische vernieuwing, waardoor de postreus zelf ook efficiënter gaat opereren in de vrije marktsegmenten. Het pleidooi voor netwerktoegang klemmt des te meer gezien het gegeven dat het tpg-netwerk mede met monopoliegeld is opgebouwd.

Vooralsnog biedt de wet maar een heel mager aanknopingspunt voor toegang tot het postnetwerk. De huidige wetgeving dateert van zomer 2000 en is dus feitelijk zo goed als nieuw. Met deze wet in de hand gaat het recht op toegang niet verder dan tot de postbussen van tpg. Concurrenten hebben het recht op toegang voor postdistributie aan de 'achterkant' van de postbussen. Dit betekent dat zij een geadresseerde rechtstreeks via de tpg-postbus kunnen bereiken. Via een uitspraak van de opta heeft logistiek dienstverlener MailMerge als eerste dit recht kunnen effectueren, uiteraard tegen betaling van een redelijk tarief. De verwachting is dat meer geschillen hierover zullen worden aangemeld. Er moet echter veel meer gebeuren om voor nieuwe toetreders, die staan te trappelen om aan post te doen, de juiste voorwaarden te scheppen. De wet moet op grotere schaal het tpg-netwerk en daarmee de markt openen. In Duitsland bestaat bijvoorbeeld al een veel breder scala aan toegang, waardoor postbedrijven kunnen aanhaken op bijvoorbeeld sorteercentra en ook door kunnen dringen tot de laatste schakel van het postnetwerk, de postbode. Ook moet worden bekeken of toegang voor andere bedrijven tot de rode brievenbussen kan worden bereikt. Nu mag alleen tpg brievenbussen plaatsen en exploiteren. Zonder meteen te pleiten voor een schier woud aan verschillende kleuren brievenbussen in het al zo bonte straatbeeld, zou het mogelijk moeten zijn dat ook concurrenten gebruik maken van de brievenbus op straat en zodoende in kunnen haken op het postnetwerk. Bijvoorbeeld door tpg via de brievenbussen op straat de retourzendingen van andere postaanbieders te laten verwerken. Naar analogie van de verplichting van telecommunicatiemonopolist kpn, zou tpg in de vorm van een menukaart aan concurrenten een zo breed mogelijk palet aan toegangsmogelijkheden moeten bieden. Een dergelijke 'gids' bevat een opsomming van alle mogelijkheden voor medegebruik alsmede de bijbehorende tarieven en voorwaarden.

Conclusie

De liberalisering van de postmarkt staat nog in de kinderschoenen. Dat er zowel voor de consument als voor andere marktpartijen potentie zit in verdere vrijmaking is duidelijk. De begeleiding van dat liberaliseringproces vereist slagvaardig toezicht door een onafhankelijk orgaan. Nederland zou, gezien het succes in de telecommunicatiesector, in Europa koploper moeten zijn in de discipline vrijmaking van post maar heeft inmiddels Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk voor zich moeten dulden. Voor vrijmaking is politieke moed nodig en dient aan liberalisering geen lippendienst te worden bewezen. Uiteraard dient verdere vrijmaking gepaard te gaan met onderzoek naar mogelijke gevolgen voor de universele dienstverplichting en mag liberalisering niet tot slechtere postdiensten leiden.

Naast liberalisering van deze markt om toetreding van andere markspelers te bevorderen, heeft de consument er recht op dat de postmonopolist optimaal presteert tegen de laagst mogelijke prijs. Hiertoe dient de opta wel beschikking te krijgen over een krachtig instrumentarium dat recht doet aan de status van toezichhouder. Aan een postwaakhond zonder tanden heb je niets.
