



## Netwerktogang in post onnodig

**Auteur(s):**

Lijn, N.J. van der  
Meijer, A.G.

*De auteurs zijn werkzaam bij ECORYS-NEI Marktwerking en Regulering. Zij danken Leo Sleuwaegen en Esther Schoen voor commentaar.*  
[arno.meijer@ecorys.com](mailto:arno.meijer@ecorys.com)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4419, pagina 538, 14 november 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

concurrentie

*In de postmarkt zijn geen monopolistische bottlenecks aanwezig die toetreding en effectieve concurrentie verhinderen. De invoering van netwerktogang is daarom onwenselijk.*

De komende jaren zal de Nederlandse postmarkt onder een impuls van Europese richtlijnen verder geliberaliseerd worden. De doelstelling is om per 2009 een volledig vrije Europese postmarkt te hebben, terwijl Nederland mogelijk al in 2007 voor concurrentie in de gehele markt kiest. De vraag speelt of concurrentie in een geliberaliseerde markt vanzelf ontstaat of dat bepaalde sectorspecifieke regulering noodzakelijk is om effectieve marktwerking te realiseren.

Opta heeft aangegeven dat zij (gereguleerde) toegang van concurrenten tot faciliteiten van tpg Post als een noodzakelijk instrument ziet om effectieve concurrentie in de toekomstige postmarkt te realiseren<sup>1</sup>. In dit artikel analyseren wij of (gereguleerde) toegang tot de faciliteiten van tpg Post bij een verdere vrijmaking van de postmarkt economisch te rechtvaardigen valt en wenselijk is.

### De postmarkt

De Nederlandse postmarkt omvat de collectie, sortering, transport en bezorging van poststukken. Voor de bezorging van brieven onder honderd gram heeft TPG-Post een wettelijk monopolie, terwijl de overige segmenten volledig vrij zijn. Op het gebied van geadresseerd drukwerk heeft TPG-Post een hoog marktaandeel, maar de laatste jaren behalen toetreders zoals Sandd en Selektmail een steeds groter postvolume en beschikken zij inmiddels over een vrijwel landelijk dekkende distributie. Deze bedrijven richten zich in eerste instantie op de bezorging van partijpost, waarbij de post reeds door de verzender is voorgesorteerd.

#### Concurrentiemogelijkheden

Liberalisering van de totale postmarkt zorgt voor mogelijke concurrentie op de markt voor brieven onder honderd gram (bestaande uit brievenpost van particulieren en zakelijke correspondentie). Feitelijke toetreding is echter afhankelijk van het bestaan van een al dan niet betwistbaar natuurlijk monopolie op dit marktsegment<sup>2</sup>. Van een natuurlijk monopolie is sprake als er vanwege subadditiviteit substantiële schaal- en scopevoordelen aanwezig zijn. Schaalvoordelen treden op bij de collectie en bezorging van brievenbuspost<sup>3</sup>. Scopevoordelen doen zich voor bij de sortering en bezorging van post. Slechts de bezorging op nationaal niveau van tijdgevoelige brievenbuspost, die de dag na ontvangst bezorgd dient te worden, brengt dermate grote schaalvoordelen met zich mee dat het waarschijnlijk een natuurlijk monopoliekarakter draagt<sup>4</sup>.

Toetredende postaanbieders in een geliberaliseerde markt zullen zich op nationaal niveau met name richten op de (grootschalige) zakelijke correspondentie, verantwoordelijk voor het overgrote deel van het volume onder het huidige wettelijke monopolie. Concurrentie op direct mail en tijdschriften neemt toe vanwege synergie met zakelijke correspondentie. De markt voor brievenbuspost, die maar elf procent van het volume onder het huidige monopolie inneemt, is ondanks een natuurlijke monopolie wel degelijk betwistbaar. Dit geldt zeker voor de collectie en bezorging op lokaal niveau en van minder tijdgevoelige brievenbuspost op nationaal niveau.

### Postale faciliteiten

In de discussie over de toekomstige vormgeving van de postsector wordt netwerktogang geopperd om effectieve concurrentie te realiseren: dat wil zeggen het verplicht openstellen van de faciliteiten of diensten binnen de productiekolom van tpg Post (collectie, transport, sortering en bezorging) voor concurrerende aanbieders. Concurrenten worden dan in staat gesteld één of meerdere van de diensten zelf te verrichten en de overige over te laten aan tpg Post. Er zijn twee redenen vóór netwerktogang. Concurrentie zal in een geliberaliseerde markt langzaam van de grond komen omdat nieuwe aanbieders niet in staat zijn om (snel) een fijnmazig netwerk van faciliteiten op te bouwen. Daarnaast maakt netwerktogang concurrentie op de verschillende afzonderlijke postale activiteiten mogelijk. In feite komt de argumentatie voor netwerktogang neer op het bestaan van hoge toetredingsbelemmeringen waardoor concurrenten niet in staat zijn de markt te betreden.

Een belangrijke toetredingsbelemmering zijn investeringen in specifieke productiefactoren die een verzonken karakter hebben. In de

diverse postale activiteiten wordt bijna geen gebruik gemaakt van specifieke investeringen. Post is een arbeidsintensieve sector waarbij arbeidskosten de meerderheid van de kosten omvatten en specifieke investeringen in fysieke netwerken (zoals wegen of kabels) niet nodig zijn. De belangrijkste investeringen zijn in brievenbussen en sorteercentra (gebouwen en apparatuur). Bovendien zijn de meeste investeringen niet verzonken aangezien ze voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. Investeringen in brievenbussen en sorteerapparatuur zijn in bepaalde mate wel verzonken maar de investeringen hierin vormen geen substantiële belemmering voor toetreding.

### *Essentiële faciliteiten*

Netwerktoegang is alleen te rechtvaardigen als er een monopolistische 'bottleneck' of essentiële faciliteit aanwezig is. Een faciliteit is essentieel als deze voor concurrenten noodzakelijk is om te kunnen concurreren op een markt, maar die zij zelf niet economisch zinvol kunnen dupliceren. De Europese Commissie hanteert in dit verband op basis van de 'essential facilities'-doctrine drie criteria. De faciliteit moet noodzakelijk zijn voor een economische activiteit in een gerelateerde maar afzonderlijke markt, concurrerende bedrijven moeten niet over de realistische mogelijkheid beschikken om deze faciliteit te dupliceren en ten slotte moet toegang tot deze faciliteit nodig zijn om te kunnen concurreren op de gerelateerde markt.

In het Bronnerarrest zijn de voorwaarden voor toegang tot faciliteiten nader geëxpliciteerd. Het Europese Hof van Justitie oordeelde dat een weigering van toegang slechts als misbruik kan worden beschouwd wanneer om het even welke concurrent (zelfs een hypothetische concurrent die de helft van de markt zou hebben) moeite zou hebben om de faciliteit te dupliceren. Het feit dat een vrager van toegang niet kan concurreren werd niet als voldoende gekwalificeerd.

Postale aanbieders laten zien dat zij verschillende activiteiten met betrekking tot collectie, transport, sortering en bezorging kunnen ontwikkelen en dat aldus geen enkele faciliteit als essentieel kan worden aangemerkt.

### **Netwerktoegang**

Naast economisch theoretische bezwaren bestaat een aantal (potentieel) ongewenste effecten van de invoering van netwerktoegang, dat een minder efficiënte postale dienstverlening tot gevolg heeft. Een eerste nadeel betreft de vormgeving van een adequaat toegangsregime waarbij de universele dienst met een geografisch uniform tarief behouden blijft. De introductie van netwerktoegang en het behoud van uniforme tarieven leidt tot inefficiëntie omdat (inefficiënte) toetreders zich kunnen richten op de winstgevende gebieden waardoor de aanwezige geografische kruissubsidiëring niet meer in stand kan worden gehouden en universele diensten uiteindelijk niet meer aangeboden kunnen worden.

Ten tweede leidt de introductie van gereguleerde netwerktoegang tot efficiëntieverliezen bij tpg Post aangezien in het geoptimaliseerde productieproces wordt ingegrepen. Het productieproces bestaat uit het continu aanpassen en optimaliseren van de inzet van productiefactoren. In het geval gereguleerde toegang mogelijk wordt gemaakt, neemt het aantal vrijheidsgraden van een ondernemer om zijn bedrijfsvoering te verbeteren af omdat hij moet voldoen aan de toegangsvoorwaarden.

In de derde plaats speelt de afruil tussen statische en dynamische efficiëntie. Op korte termijn heeft de consument er wellicht baat bij dat een concurrent tegen gunstige voorwaarden toegang tot het netwerk krijgt omdat hierdoor snel concurrentie tussen verschillende aanbieders kan ontstaan. Op lange termijn heeft toegang tegen gunstige voorwaarden echter schadelijke effecten op investeringen, zowel van toetreders als van zittende aanbieders. Onderinvesteringen en gebrekkige prikkels tot innovatie leiden tot het niet behalen van efficiëntievoordelen in de toekomst. Bovendien zal de introductie van netwerktoegang aanbieders die de laatste jaren eigen sorteerfaciliteiten en een distributienet hebben opgezet benadelen omdat zij moeilijker een rendement op hun investeringen kunnen behalen.

Een vierde punt vormt het beoogde effect van netwerktoegang. Een belangrijke reden voor de invoering van netwerktoegang is het stimuleren van efficiënte dienstverlening. In tegenstelling tot publieke bedrijven wordt tpg Post als privaat bedrijf gedisciplineerd door aandeelhouders.

Ten slotte bestaat het praktische bezwaar dat het invoeren van adequate toegangsregulering heel erg lastig is en ook uitvoeringskosten met zich meebrengt. Het construeren van toegangsvoorwaarden, rigiditeit in de markt en de kans op gebrekkige regulering zijn bezwaren die in andere sectoren ook naar voren zijn gekomen.

### **Conclusie**

Er is geen rechtvaardiging voor netwerktoegang in de postmarkt omdat geen monopolistische bottlenecks aanwezig zijn die toetreding en effectieve concurrentie verhinderen.

De invoering van netwerktoegang is bovendien onwenselijk: inefficiënties ontstaan bij de verticale desintegratie van de postale activiteiten en prikkels tot innovaties en investeringen verdwijnen waardoor op lange termijn consumenten de dupe zijn. Een volledige vrijmaking van de postmarkt is een goed middel om effectieve concurrentie tot stand te brengen. Wel is het verstandig om reeds voor de volledige liberalisering een maatschappelijke discussie over de reikwijdte en vormgeving van de universele dienstverleningsplicht te beginnen.

Nick van der Lijn en Arno Meijer

---

1 Opta, *Visie op de postmarkt*, Den Haag, 2003, blz. 21-22.

2 Zie ook M.M.A. Ramselaar en H.R.J. Vollebergh, Hoe natuurlijk is het monopolie van PTT-Post?, *ESB*, 1995, blz. 1020-1025.

3 Bijvoorbeeld OECD, *Promoting competition in postal services*, Parijs, 1999.

4 C.M. Rogerson en W.M. Takis, Economies of scale and scope and competition in postal services, in: M.A. Crew en P.R. Kleindorfer (red.), *Regulation and the nature of postal and delivery services*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1992.

Copyright © 2003 - 2004 Economisch Statistische Berichten ([www.economie.nl](http://www.economie.nl))