



Bevriezing posttarieven is vlees noch vis

Auteur(s):

Mayland, R.

Hart, I. van der

Plas, F. van der

De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling Eindgebruikersmarkt van opta. F.vanderPlas@opta.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4401, pagina 196, 2 mei 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Tot 2007 een vaste prijs van 39 eurocent voor de postzegel, dat klinkt aantrekkelijk. In reële termen wordt dan immers steeds minder voor het verzenden van een brief betaald. Maar tpg behaalt bovenmatige rendementen. Het huidige plan om de postzegelprijs te bevriezen is dan ook te mager. Gebruikers en concurrenten lopen vele euro's mis.

In november van vorig jaar heeft de staatssecretaris van Economische Zaken zijn beleidsvoornemen inzake de regulering van posttarieven van tpg bekendgemaakt. Er is besloten om posttarieven tot 1 januari 2007 te bevriezen. Dit betekent een daling van de tarieven in reële termen, waarvan de gebruikers profiteren. Het beleidsvoornemen is inmiddels in conceptregelgeving omgezet en ligt op dit moment ter behandeling bij de Tweede Kamer. In dit artikel wordt uiteengezet dat met de bevriezing geen heldere keuze is gemaakt tussen enerzijds de concurrentiemogelijkheden op de postmarkt en anderzijds het type regulering dat daarbij hoort. Hierdoor wordt onvoldoende recht gedaan aan de belangen van gebruikers van postdiensten en concurrenten van tpg.

Korte schets van de regelgeving

De postdiensten van tpg bestaan uit de 'voorbehouden', 'overig opgedragen' en 'vrije' postactiviteiten. De voorbehouden en overig opgedragen activiteiten vormen samen de zogeheten universele diensten. De omzet die hiermee in 2001 werd behaald, bedroeg 1,793 miljard euro (46 procent van de totale omzet in de postdivisie). Het voorbehouden deel omvat de diensten waarop tpg een monopolie heeft: het vervoer en de bezorging van brieven tot en met honderd gram. Het overig opgedragen deel omvat de diensten die tpg moet en haar concurrenten mogen leveren¹. Tot slot omvatten de vrije activiteiten de diensten die niet tot de universele diensten behoren en in vrije concurrentie met anderen worden aangeboden (2,103 miljard euro omzet in 2001, ofwel 54 procent van de totale omzet in de postdivisie). De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (opta) houdt toezicht op de uitvoering van de universele diensten. Dit behelst onder meer het toezicht op het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring, de hoogte van tarieven en de kwaliteit van dienstverlening van tpg.

De huidige en voorgenomen tariefregulering

De regulering van tarieven voor de universele diensten is sinds 1989 gekoppeld aan de ontwikkeling van de lonen. Hiervoor is destijds gekozen omdat er vanuit werd gegaan dat de kosten van tpg vooral bestonden uit loonkosten vanwege het arbeidsintensieve karakter van de postbezorging. In 2002 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de bestaande tariefregulering geëvalueerd. Het adviesbureau nera, dat het ministerie daarbij ondersteunde, adviseerde om posttarieven te reguleren door middel van een 'price cap'-systeem. Hierbij mogen de tarieven jaarlijks stijgen met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex gecorrigeerd voor een efficiëntiefactor x . Kostenbesparingen als gevolg van efficiëntieverbeteringen, bijvoorbeeld door de verdergaande automatisering en verbetering van het sorteerproces, komen dan ten goede aan de eindgebruiker. Nera constateerde verder dat tpg bovenmatige rendementen behaalde en stelde voor deze bij de start van de price cap-periode weg te nemen door een eenmalige verlaging van posttarieven. In eerste instantie leek het ministerie dit advies te volgen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en opta werd gevraagd hoe het advies van nera in de praktijk zou uitwerken. Met name werd gevraagd wat als een redelijk rendement voor de postbezorging moet worden beschouwd. In hun advies deelden de NMa en opta de conclusies van nera. Ze deden voorstellen voor de implementatie van een price cap-systeem. Daarbij stelden ze vast dat een eenmalige verlaging van posttarieven nodig was om de bovenmatige rendementen van tpg bij het begin van de price cap-periode op een redelijk niveau te brengen². Wel gaven opta en NMa hierbij aan dat het van belang is dat de normale bedrijfsvoering van tpg niet in het gedrang komt; anders ligt een geleidelijke daling van posttarieven meer voor de hand. Uiteindelijk heeft de staatssecretaris bovengenoemde adviezen niet overgenomen. Besloten is dat het niet noodzakelijk en wenselijk is om het huidige systeem op dit moment ingrijpend te wijzigen. In plaats daarvan worden posttarieven tot 2007 bevroren. Bij die beslissing heeft een aantal ontwikkelingen en overwegingen een rol gespeeld: de gefaseerde liberalisering in Europees verband, het afnemen van opbrengsten als gevolg van teruglopende postvolumes, de zorg over mogelijke hoge administratieve lasten die een door NMa en opta voorgesteld systeem met zich brengen en tenslotte de internationale concurrentiepositie van tpg. De staatssecretaris acht het niet in het belang van de concurrentiepositie van tpg wanneer er in Nederland sterk zou worden afgeweken van wat er in het buitenland gebeurt. Een eventuele grondige aanpassing van het systeem zou meer op zijn plaats zijn wanneer de postmarkt volledig geliberaliseerd is. Bovendien zullen de consumenten meeprofiteren van een bevriezing van de posttarieven omdat tarieven in reële termen dalen, aldus de staatssecretaris.

Samenhang tussen tariefregulering en de mate van concurrentie

De vraag op welke wijze posttarieven gereguleerd moeten worden, kan niet los gezien worden van de mate van concurrentie op de postmarkt. Naarmate er meer concurrentie is, is er minder noodzaak voor tariefregulering. Sterker nog, dan wordt het steeds belangrijker ervoor te waken dat de regulering zelf mogelijk tot verstoring van de markt leidt. In het algemeen geldt dat naarmate er meer marktwerking op een bepaalde markt is, er een beter en gedifferentieerder aanbod tot stand kan komen in termen van prijs en kwaliteit. In dat geval zorgt de concurrentie op de markt voor voldoende prijsdruk en keuzemogelijkheden. Afhankelijk van de mate van concurrentie op de postmarkt, die bepalend is of gebruikers voldoende keuzemogelijkheden hebben, is er meer of minder noodzaak om de posttarieven van tpg te reguleren. Zolang het monopolie van tpg in stand blijft, valt er voor gebruikers weinig te kiezen. Ze kunnen hun brieven desnoods zelf gaan rondbrengen, maar anders zullen ze die toch echt door tpg moeten laten bezorgen. In een dergelijke situatie van gedwongen winkelnering moet de tariefregulering er op toezien dat er geen bovenmatige winstneming door de monopolist kan plaatsvinden. Stringente tariefregulering is noodzakelijk om de 'captive customers' (gebruikers die geen keuze hebben) te beschermen tegen te hoge tarieven. Tevens worden concurrenten van tpg daarmee beschermd tegen 'deep pockets' (buffers) die tpg vanuit haar geprivilegieerde positie kan vullen om daarmee des te beter de concurrentie op het vrije gedeelte van de postmarkt aan te gaan. Terzijde wordt opgemerkt dat een veel geuite zorg bij stringente tariefregulering is dat de kwaliteit van de dienstverlening, zoals de bezorging van brieven de volgende dag en het op peil houden van het aantal postvestigingen, achteruit gaat. Deze zorg is ongegrond, aangezien er voor de kwaliteit van dienstverlening wettelijke minimumnormen zijn waaraan tpg zich dient te houden. Bij het niet halen van de minimumnormen kunnen er maatregelen worden genomen. Bovendien mag tpg alle kosten die nodig zijn om de kwaliteit op peil te houden in haar tarieven doorberekenen. Als er meer concurrentie komt, kan afhankelijk van de mogelijkheden die andere aanbieders krijgen om de concurrentie met tpg aan te gaan, volstaan worden met een lichtere vorm van of zelfs geen tariefregulering. Er ligt dus een duidelijke keuze voor. Of het postmonopolie blijft ongewijzigd in stand en er is strenge tariefregulering vereist, of er komt veel meer ruimte voor concurrenten waarna lichte regulering volstaat. Met meer ruimte voor concurrenten kan namelijk een duurzame efficiëntie-impuls voor alle marktpartijen gerealiseerd worden. Dit zorgt er bovendien voor dat, naast bestendige concurrentie, de te behalen welvaartswinsten sneller toekomen aan gebruikers van postdiensten in de vorm van lagere tarieven en hogere kwaliteit. De belangen van gebruikers staan hierbij nadrukkelijk voorop. Dan gaat het veelal door de staat voorgestane reciprociteitsbeginsel, namelijk dat buitenlandse bedrijven alleen in Nederland mogen concurreren als dat in het buitenland ook mogelijk is, niet op.

Gebruikers en concurrenten profiteren te weinig van bevrozing

Aangezien met de keuze voor het instandhouden van het postmonopolie niet voor liberalisering is gekozen, is de vraag of de bevrozing van posttarieven tot 2007 kan doorgaan voor strenge tariefregulering, waarbij de belangen van gebruikers en concurrenten voldoende beschermd worden. Om die vraag te beantwoorden is het goed eens te kijken naar de rendementen die tpg op de voorbehouden en overige opgedragen diensten behaalt. Onder het huidige tariefbeheersingssysteem is het bedrijfsresultaat uit de universele diensten in 2001 gestegen tot 457 miljoen euro³. Het bedrijfsresultaat voor de postactiviteiten van tpg als geheel bedroeg in 2001 762 miljoen euro⁴. Op basis van de activa die aan de postdivisie zijn toegerekend, wordt in 2001 een rendement op geïnvesteerd vermogen op de postdivisie behaald van 32,5 procent⁵. Hiertegen steekt het rendement dat tpg in 2001 behaalde op de gelijksoortige, aan concurrentie onderhevige activiteiten 'Express' en 'Logistiek' van 3,3 respectievelijk 4,3 procent schril af⁶. De jaarcijfers van tpg over 2002 leveren geen substantieel afwijkend beeld op. Uit deze vergelijking blijkt dat de winstgevendheid van de geheel dan wel gedeeltelijk monopolioide postactiviteiten vele malen hoger is dan die van de activiteiten die worden ontplooid in een markt waarbij sprake is van daadwerkelijke concurrentie. Dit wordt nog eens bevestigd als gekeken wordt naar de 'return on sales' in 2001. Die bedraagt voor de universele diensten 25,8 procent, tegen 19,6 procent voor de totale postdivisie. Voor 'Express' en 'Logistiek' liggen deze cijfers vele malen lager, namelijk respectievelijk 2,7 procent en 3,7 procent. De hoge rendementscijfers voor post vallen des te meer op daar de bedrijfs-opbrengsten van de postdivisie 34,7 procent van het geheel bedragen, terwijl de bijdrage van de postdivisie in het totale bedrijfsresultaat maar liefst 74,9 procent bedraagt⁷.

Onredelijk hoog rendement

Het rendement op geïnvesteerd vermogen dat door tpg wordt behaald in de postdivisie, is meer dan het drievoudige van wat NMa en opta voor de opgedragen postactiviteiten, op basis van de zogeheten wacc-formule, als redelijk beschouwen (9,5 procent)⁸. Deze formule is een vaker toegepaste manier om voor gereguleerde bedrijven vast te stellen wat een redelijk rendement is. De wacc-analyse stelt vast welk rendement tpg haar kapitaalverschaffers minimaal dient te bieden om duurzaam toegang tot de kapitaalmarkt te verkrijgen voor het doen van investeringen in het postbedrijf. Het gebruik van deze rendementindicator is een goede maatstaf voor een bedrijf als tpg, dat zich heeft ontwikkeld van een arbeidsintensief bedrijf naar een meer kapitaalintensief bedrijf, en dat voor zijn financiering afhankelijk is van de kapitaalmarkt. Indien zou worden uitgegaan van een redelijk rendement op de voorbehouden en opgedragen diensten van 9,5 procent, dan zou het reguliere tarief voor een brief van twintig gram omlaag kunnen van 39 naar 32 eurocent⁹. Hierbij is uitgegaan van gelijkblijvende postvolumes. Echter, ook bij een volumedaling van vier procent per jaar is er nog aanleiding voor tariefdalingsen. Verder kan berekend worden dat tpg, door de bevrozing van posttarieven, over een periode van vier jaar ongeveer 750 miljoen euro bovenmatige winst voor belasting realiseert¹⁰. Dit bedrag komt, ondanks de bevroren tarieven, niet aan belangrijke groepen van gebruikers, consumenten en met name ook het midden- en kleinbedrijf ten goede. Zo bezien kan bevrozing van posttarieven moeilijk als strenge tariefregulering getypeerd worden. Het lijkt erop dat de bevrozing een rekenkundige uitkomst is van twee tegengestelde belangen bij de staat, namelijk het houden van aandelen in tpg en het waarborgen van de maatschappelijke dienstverlening. De staatssecretaris heeft ervoor gekozen, gelet op de rendementen die de komende jaren bij tpg in stand worden gehouden, de belangen van tpg zwaarder te laten wegen dan de publieke belangen die verbonden zijn aan de universele dienstverlening. Anders hadden de overwinsten bij tpg ook besteed kunnen worden om de dienstverlening in dunbevolkte gebieden op peil te houden door meer postvestigingen open te houden.

Conclusie

De voorgenomen bevrozing van posttarieven doet onvoldoende recht aan de belangen van gebruikers en concurrenten. Gebruikers, die geen keuze hebben, worden onvoldoende beschermd tegen bovenmatige winstneming door tpg. Hiermee kan tpg vervolgens tegen gunstige voorwaarden haar concurrentiepositie op het vrije gedeelte van de postmarkt uitbouwen, ten nadele van haar concurrenten. Een fundamentele keuze voor de mate van marktwerking en de bijbehorende reguleringsvorm is niet gemaakt. Er is niet gekozen voor strenge tariefregulering zoals in een monopoliesituatie vereist is. Er is ook niet gekozen voor liberalisering van de postmarkt die zou kunnen aansluiten bij milde tariefregulering. Daarmee is de bevrozing van posttarieven vlees noch vis.

1 Onder meer het vervoer en de bezorging van binnenlandse brieven en drukwerken tot en met twee kilogram (per stuk), binnenlandse pakketten tot en met tien kilogram (per stuk), de postbussendienst, brieven en drukwerken tot en met twee kilogram van en naar het buitenland alsmede pakketten tot en met twintig kilogram van en naar het buitenland.

2 Advies van OPTA en NMa van 11 oktober 2002, kenmerk OPTA/EGM/2002/203052 en NMa/3126/5.

3 Zie hiervoor pagina 55 van de post-concessierapportage 2001 van TPG.

4 Zie hiervoor pagina 60 van het TPG-jaarverslag 2001.

5 Op pagina 60 van het TPG-jaarverslag 2001 wordt euro 2342 miljoen aan activa toegerekend aan de totale postactiviteiten. Ook analistenrapporten leren dat TPG aanzienlijke rendementen behaalt variërend tussen de 40 en 70 procent: (1) Review and future of the price control system on Dutch postal services, NERA, april 2002, (2) analistenrapport van Lehmann Brothers, 2001 financial year en (3) analistenrapport van Fortis, 2000 financial year.

6 Het bedrijfsresultaat voor 'Express' bedraagt 110 miljoen euro, de toegerekende activa 3365 miljoen euro; 'Logistiek' heeft een bedrijfsresultaat behaald van 117 miljoen euro, toegerekende activa 2747 miljoen euro (bron: TPG-jaarverslag 2001, pagina 60).

7 Zie hiervoor pagina 60 van het TPG-jaarverslag 2001.

8 Wacc staat voor weighted average cost of capital.

9 Zie bijlage 2 van het NMa-OPTA advies.

10 Hierbij is uitgegaan van 9,5 procent rendement op geïnvesteerd vermogen, 2,5 procent inflatie, 2,1 procent productiviteitsstijging, 4 procent jaarlijkse volumedaling en een kosten-volume elasticiteit van 0,6. Zou dus bijvoorbeeld het volume met vier procent dalen, dan dalen de kosten in deze aanname met 2,4 procent.