

Raad voor verkeer en waterstaat



Advies liberalisering van de postmarkt

Een postmarkt zonder grenzen

April 2000

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Management summary	7
1. Aanleiding en opbouw van het advies	10
2. Analyse postmarkt	11
2.1 Analyse	11
2.2 Samenvatting van de analyse	13
2.3 Verwachtingen ten aanzien van liberalisering	14
3. Visie	17
4. Aanbevelingen voor het overgangstraject	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Aanbevelingen	21
Bijlagen	
1. Adviesaanvraag	23
2. Achtergrondinformatie postmarkt	28
2.1 Ontwikkeling postmarkt	28
2.2 De postmarkt in Nederland	28
2.3 Regelgeving	28
2.4 De positie van PTT Post	29
3. Totstandkoming advies	30
4. Geraadpleegde literatuur	31



Samenvatting

De postmarkt is in beweging. Verschillende landen werken in verschillend tempo aan liberalisering. Over het toegankelijker maken van de postmarkt voor nieuwe toetreders zijn op Europees vlak afspraken gemaakt. De Europese Postrichtlijn uit 1997 (97/67/EG) is bedoeld als een eerste stap naar volledige liberalisering.

Brussel heeft gekozen voor een geleidelijke, getrapte liberalisering. De eerste periode loopt tot 2004. Daarna zal een aangepaste richtlijn gelden. Over de inhoud daarvan wordt een beslissing genomen in 2000. Ter voorbereiding van de Nederlandse opstelling en inbreng heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Raad voor verkeer en waterstaat gevraagd advies uit te brengen.

Drie onderwerpen zijn met name van belang bij het bepalen van een standpunt over de verdere liberalisering van de postmarkt:

1. een uitspraak over het gewenste tempo van liberalisering
2. het niveau van dienstverlening aan iedere burger; in de Europese Postrichtlijn aangeduid met universele dienstverlening (UDV), en
3. de organisatie van het toezicht op de postmarkt.

De Raad heeft bij het opstellen van dit advies gebruik gemaakt van het gedachtegoed uit de eerder opgestelde adviezen *Meer markt, andere overheid* en *Van eindige zaken en blijvende taken*. De tijdshorizon voor dit advies ligt op tien jaar.

Ontwikkelingen

Met de Europese richtlijn uit 1997 is een eerste stap gezet naar liberalisering van de nationale postmarkten. De nationale postbedrijven, zoals TPG/PTT Post in Nederland, is vooralsnog de universele dienstverlening opgedragen. Daar staat voor deze bedrijven een monopolie op een deel van de postmarkt tegenover. De omvang van het monopolie is in Nederland kleiner dan in de meeste omringende landen. Daar valt het economische interessante segment direct mail (geadresseerde reclame) meestal nog onder het monopolie. Alleen Zweden heeft een volledig geliberaliseerde markt.

De postmarkt is sterk verweven met de communicatie- en de transportmarkten. Deze markten kenmerken zich door steeds meer dynamiek, internationale concurrentie en innovatie. De postmarkt zal mee moeten gaan in deze ontwikkeling. De omvang van de postmarkt zal naar verwachting licht blijven groeien, ondanks het feit dat elektronisch berichtenverkeer een deel van de brievenpost vervangt. De verwachting is dat ook het aantal verstuurd pakketten blijft groeien, mede door de toename van de handel, die steeds meer via internet verloopt. De postmarkt is een aantrekkelijke en open markt waar ruimte is voor internationale spelers en kleinere spelers zoals stadspostdiensten en koeriersbedrijven. In Nederland heeft PTT Post het grootste netwerk voor postbezorging. Daardoor heeft PTT Post een sterke positie op deze relatief kleine thuismarkt. Belangrijke concurrenten zijn grote nationale postbedrijven uit buurlanden die werken aan een eigen netwerk.



Visie van de Raad

De Raad pleit voor een zo snel mogelijke volledige liberalisering van de postmarkt. De universele dienstverlening voor post kan in zijn visie op korte termijn worden losgelaten. De Raad is van mening dat iedere burger recht heeft op informatie en op aansluiting voor informatie-uitwisseling. De overheid hoeft dit echter niet in eerste instantie zelf te garanderen. Wat meespeelt bij deze stellingname is dat de markt inmiddels vele alternatieven biedt voor de ontvangst en verzending van berichten, zoals e-mail, fax en (mobiele) telefonie. Daardoor neemt het belang van brievenpost voor de consument en de maatschappij af.

Het effect van liberalisering kan zijn dat er differentiatie optreedt in tarieven en serviceverlening voor verschillende groepen gebruikers. Meer dynamiek levert voor grootgebruikers voordelen op in de zin van nieuwe dienstverlening en/of lagere tarieven.

De angst dat bepaalde groepen in de samenleving niet meer bediend zullen worden, acht de Raad onterecht. De verwachting is dat grootaanbieders van de postbedrijven bij contract zullen eisen dat ook de 'weduwe van Appelscha' regelmatig post bezorgd krijgt. Voor het afhandelen van brievenpost en pakketten zullen meerdere aanbieders ontstaan die vanwege het belang van schaal- en concurrentievoordelen ook de post van burgers en kleine bedrijven mee willen nemen in regelmatige en tijdige bezorging.

Voor PTT Post kan de liberalisering effect hebben op haar grote markt-aandeel in Nederland, maar dit zeer efficiënte bedrijf moet in staat zijn de concurrentie aan te kunnen. Met haar efficiënte, fijnmazige netwerk voor de landelijke bezorging heeft het bedrijf overigens een stevige uitgangspositie. De verwachting is dat PTT Post uit concurrentie-overwegingen de service aan kleingebruikers wil continueren. Daarnaast biedt verdere liberalisering in Europa nog meer kansen voor internationale expansie van de TNT Post Group, waarvan PTT Post een onderdeel is.

Aanbevelingen voor de overgangsfase

De Raad beveelt aan voor de liberalisering een korte en duidelijke overgangsfase te kiezen zodat de gebruikers en aanbieders in kunnen spelen op nieuwe technologische mogelijkheden (e-mail, internet) en op internationale concurrentie.

In het belang van postbedrijven en gebruikers moet er meer tempo in de Europese liberalisatie en harmonisatie van de regelgeving komen. Het werkgelegenheidsargument in zuidelijke landen belemmert de ontwikkeling van de interne markt en de dienstverlenende functie van de postmarkt in het bijzonder. Het bepalen van een einddatum voor liberalisering is daarom van economisch en politiek belang. De Raad vindt dat na een tweede tussenstap de postmarkt in Europa na 2007 volledig geliberaliseerd moet zijn.

Nederland kan het beste samenwerken in een kopgroep van landen die zo spoedig mogelijk haar postmarkt liberaliseert. Sommige landen willen en kunnen al volledig liberaliseren in 2004. Deze landen moeten druk zetten op de Europese Commissie om de vrijheidsgraden zoveel mogelijk te vergroten in een nieuwe richtlijn. Op deze manier kunnen landen



hun universele dienstverlening zelf invullen. Daarnaast moeten alle landen vanaf 2004 direct mail uit het monopoliegebied halen. Dit vergroot de kansen voor meer concurrentie.

De Nederlandse overheid kan in de periode tot 2007 een vangnet hantieren dat een minimale overkomstduur van post garandeert. De Raad denkt aan een overkomstduur van 3 werkdagen. Dit betekent in de praktijk dat post minimaal 2 keer per week wordt bezorgd. Als de overheid UDV loslaat, kan het monopolie eveneens losgelaten worden. Om de overgang soepel te laten verlopen kan, afhankelijk van de keuze van de buurlanden, gekozen worden om het monopolie voor PTT Post met een tussenstap af te schaffen.

Bij volledige liberalisering en afschaffing van de garantie op UDV houdt de rol voor sectorspecifiek toezicht op. Volgens de Raad kan het toezicht op de postmarkt vanaf 2004 volledig overgelaten worden aan de NMa. Algemeen mededingingstoezicht volstaat om achteraf toe te zien op misbruik van machtsposities. Dit toezicht vormt een waarborg voor gelijke toetredingskansen. Daarnaast kan men met klachten over mededinging ook terecht bij de Europese Commissie.

Managementsummary

Summary of the advice of the Dutch Advisory Council for Transport, Public Works and Watermanagement to the Dutch State Secretary of Transport, Public Works and Watermanagement.

The postal market is on the move. Several countries are working in varying pace on liberalisation. Agreements on the easier opening up of the postal market to newcomers have been made in the European sphere. The European Postal Services Directive of 1997 (97/67/EG) is meant as a first step towards complete liberalisation.

Brussels has opted for a gradual, multi-stage liberalisation. The first period ends in 2004. After which adapted directions will hold. On the contents of which a decision will be taken in 2000. In preparation of the Dutch position and contribution the State Secretary of Transport, Public Works and Watermanagement has asked the Council to advise her on this.

Three issues are particularly important in defining a position on the further liberalisation of the postal market:

1. a pronouncement on the desired pace of liberalisation
2. the service level to every citizen; indicated in the European Postal Services Directive as Universal Service (US), and
3. the organisation of the supervision of the postal market.

The Advisory Council used in the set up of this report the ideas from reports made earlier: *Meer markt, andere overheid (More market, different government)* and *Van eindige zaken en blijvende taken (Of finite tasks and ongoing tasks)*. The time-horizon for the advice in this report is ten years.

Developments

With the European directive of 1997 a first step was made towards liberalisation of the national postal markets. The national postal companies, such as TPG/PTT Post in the Netherlands, have been ordered to carry out the universal service for the time being. In return these companies hold a monopoly on part of the postal market. The size of the monopoly in The Netherlands is smaller than in most surrounding countries. There the economical interesting segment of Direct Mail (addressed advertising) is still under the monopoly. Only Sweden has a fully liberalised postal market.

The postal market is closely knit with the communications markets and the transport markets. These markets are characterised by more and more dynamics, international competition and innovation. The postal market will have to go along with these developments. The size of the postal market is expected to keep growing slightly, despite the fact that electronic message traffic is superseding part of the post. It is expected that the number of parcels sent will keep growing, partly due to the increase of commerce via the Internet. The postal market is an attractive market in which there is room for international players and smaller players such as city mail and courier services.

PTT Post has the largest web for postal services in the Netherlands.

Therefore it has a strong position on this relatively small home market. Important competitors are the large national postal companies from the neighbouring countries that work on a web of their own.

The Council's view

The Advisory Council argues for a liberalisation of the postal market as soon as possible. In its view the universal service for postal services can be abolished on short notice. The Council argues that every citizen has the right to get information and the right to have a connection for information exchange. The government does not need to guarantee this initially. In this point of view the fact that the market offers many alternatives already for receiving and forwarding messages, such as e-mail, fax, and (mobile) phone, is playing a part. Therefore the importance of postal services to the consumer and society decreases.

The effect of liberalisation may be that there will be a differentiation in tariffs and service for various groups of users. More dynamics are profitable to the large-scale users in the sense of new services and/or lower tariffs. The fear that particular groups in society will not be serviced anymore is not correct in the view of the Council. It is expected that companies that hand in mail for dispatch on a large scale, will demand from the postal companies that the 'widow in the middle of nowhere' will get her mail on a regular basis. Several companies for the sending of mail and parcels will come into being that will take the post for citizens and small companies into their regular and timely deliveries because of the interest of the benefits of scale.

The liberalisation can affect PTT Post's large market share in the Netherlands, but this very efficient company must be able to hold its own against the competition. It has a strong point of departure for the users with its web for country-wide delivery. Moreover, further liberalisation in Europe offers more opportunities for international expansion of the TNT Post Group, of which PTT Post is a part.

Recommendations for the transitional stage

The Advisory Council advises to choose a short and clear transitional stage for liberalisation, in order to make the users and offering parties able to anticipate the new technological opportunities (e-mail, the Internet) and the international competition.

In the interest of postal companies and users the pace of the European liberalisation and harmonisation of the regulations should be speeded up. The argument of employment in the southern countries interferes with the development of the internal market and the service function of the postal market in particular. Determining a deadline for the liberalisation is therefore of economic and political importance. The Council thinks that after a second stage, the postal market in Europe must be fully liberalised after 2007.

It is best for the Netherlands to co-operate in a leading group of countries that liberalises its postal market as soon as possible. Some countries want to and can liberalise in 2004. These countries ought to put pressure on the European Commission to increase the degree of freedom as much as



possible in regulations. In this way countries will be able to outline their Universal Service themselves. In addition all countries will have to get direct mail out of the monopoly sphere commencing in 2004. This increases the opportunities for more competition.

The Dutch government can handle a safety net that guarantees a minimum period of delivery of mail in the period up to 2007. The Council thinks of a delivery period of 3 work-days. This means in practise that mail will be delivered at least twice weekly. As soon as the government sets the universal service free, the monopoly can be set free as well. In order to make the transition smooth, the option can be that, depending on the choice of the neighbouring countries, the PTT Post monopoly is phased out.

Sector-specific supervision ends in case of total liberalisation and abolishing of Universal Service. To the opinion of the Council the supervision on the postal market can be left completely to the NMa (Dutch Competition Authority) from 2004. It will be sufficient to oversee abuse of dominant positions exposed. This is a safeguard for equal entry opportunities. Besides, complaints about competition will also be accepted by the European Commission.

1. Aanleiding en opbouw advies

Het beleid van de Europese commissie is erop gericht een interne markt voor arbeid en producten en diensten te creëren. Ook voor postbezorging wordt gestreefd naar een open markt. De Nederlandse regering onderschrijft dit streven. Postdiensten vormen een essentieel instrument voor communicatie en handelsverkeer. Meer harmonisatie en liberalisering van de in de postsector geldende voorwaarden zijn een middel om een goed werkende postmarkt te creëren met goede producten en een basisvoorziening tegen een betaalbare prijs.

Met het doorvoeren door de lidstaten van de Europese Postrichtlijn uit 1997 (97/67/EG) is een eerste stap gezet naar volledige liberalisering van de postmarkt. In Brussel wordt nu gewerkt aan wijziging van de richtlijn. Ter voorbereiding van de Nederlandse opstelling en inbreng heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Raad voor verkeer en waterstaat gevraagd advies uit te brengen.

Meer markt, andere overheid

Zoals aangegeven in het recente advies *Meer markt, andere overheid* kan de markt over het algemeen het beste voorzien in het aanbod van diensten. De markt beschikt over betere middelen om te weten wat mensen willen dan de overheid. Daarnaast is marktwerking van belang voor innovatie en differentiatie van producten en diensten. De vraag is wat deze uitgangspunten kunnen betekenen voor de postmarkt.

In elke situatie waar een discussie is over liberalisering van een markt moet gekeken worden of de samenleving als geheel er op vooruit gaat. De Raad hanteert daarbij drie criteria: Consumenten moeten erop vooruit gaan, de overheid moet erop toegerust zijn en de democratische rechtsstaat mag niet in gevaar komen. Marktwerking en liberalisering zijn geen doel op zich maar een middel om tot betere prestaties te komen.

Centrale vraag van de Raad

De Raad is gevraagd te adviseren over de koers die Nederland moet varen. De centrale vraag is: Treedt er een spanning op tussen het doel van een goed werkende postmarkt en het ingezette middel van liberalisering en zo ja, welke voorwaarden kan de overheid stellen om het doel te bereiken? De Raad besteedt aandacht aan het tempo van verdere liberalisering, het belang van universele dienstverlening en het toezicht op de postmarkt. De Raad kijkt hierbij 10 jaar vooruit, geeft zijn visie op het maatschappelijke belang van fysieke post en leidt daaruit af hoe de liberalisering verder vorm gegeven kan worden. Naast de uitgangspunten uit *Meer markt, andere overheid* (maart 2000) hebben ook de uitgangspunten uit het advies over Europese zaken (juli 1999) als leidraad gediend.

Leeswijzer

Voorafgaand aan de hoofdstukken met de visie en het overgangstraject wordt een korte analyse gegeven aan de hand van de belangrijkste kenmerken van de postmarkt. In de kaders staat nadere informatie gegeven over de postmarkt.



2. De postmarkt

Om zicht te krijgen op factoren die van belang zijn bij liberalisering, is het nuttig een marktanalysemodel te gebruiken. De Raad hanteert een model dat vier belangrijke factoren onderscheidt. Dit zijn de substituten van fysieke post, de aanbieders van postproducten, de barrières om de markt te betreden en de klanten. In dit hoofdstuk worden de vier factoren kort besproken. Daarna wordt de analyse samengevat. Ten slotte is er aandacht voor de verwachtingen ten aanzien van verdere liberalisering.

2.1 Analyse

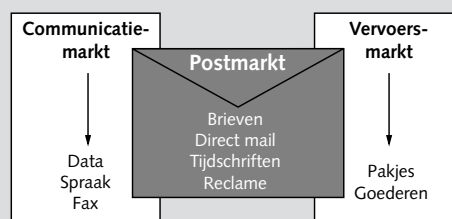
Substituten

De eerste factor is de mogelijkheid tot substitutie van het product of dienst door andere producten of diensten. Post is sec beschouwd het vervoer van platte stukken (zie kader). Maar post is ook te beschrijven als de overdracht van informatie. Die informatie wordt tegenwoordig meer en meer ook digitaal vastgelegd en verzonden. De toenemende mogelijkheden voor elektronische communicatie zijn concurrerend voor brievenpost. Via email, internet en combinaties met (mobiele) telefonie kunnen steeds meer gegevens snel en effectief uitgewisseld worden. De pakjesmarkt is een aparte deelmarkt die deel uit maakt van de transportmarkt, waarmee ook brievenpost vervoerd kan worden. De meeste vervoerde pakjes kunnen niet gesubstitueerd worden door elektronisch verkeer.

Postmarkt is een deelmarkt

Vervoer, communicatie en postverkeer zullen steeds verder integreren. Dit is terug te zien in producten en bij bedrijven. Zo zijn er postbedrijven die via tracking en tracing de stroom onderdelen voor autofabrieken regisseren en uitvoeren. Deze ontwikkeling sluit ook aan bij het concept Nederland Regieland. Bij regie gaat het om de logistieke organisatie en de uitvoering van services van post en pakketten maar ook van berichten. Voorop lopen bij de communicatie- en postmarkt versterkt de positie als regieland (zie de adviezen over goederenvervoer (1998, 1999) en ICT en Verkeer en Waterstaat (1999)).

Fig. Positionering van de postmarkt tussen communicatie en vervoer



In Nederland bestaan ongeveer 4 à 5 landelijke netwerken voor postverzending. Het grootste netwerk is van PTT Post. De belangrijkste concurrenten zijn nationale postbedrijven uit andere lidstaten, waarvan Royal Mail en Deutsche Post reeds actief zijn in Nederland. Daarnaast zijn er stadspostdiensten die via samenwerking een landelijk netwerk vormen. Tevens zijn er nationale netwerken voor het verzenden van tijdschriften, kranten en direct mail (voor een deel verloopt dit ook via het netwerk voor pakkettenpost). Voor snel vervoer van post (expressepost) kan ook gebruikgemaakt worden van koeriers.

De aanbieders

De tweede factor uit het marktanalysemodel wordt gevormd door de aanbieders. Het grootste postbedrijf in Nederland is PTT Post BV. Dit bedrijf, dat onderdeel uitmaakt van de TNT Post Group (TPG), heeft een plicht tot universele dienstverlening (de zogenaamde opgedragen dienstverlening). De concessiehouder heeft daartoe ter compensatie een monopolie op brievenpost tot 100 gram (zie kader pagina 11). Concurrenten op de postmarkt (op zowel het overig deel van de opgedragen dienst als het vrije gedeelte) zijn nationale postbedrijven uit andere EU lidstaten, bedrijven die zich richten op drukwerk en tijdschriften en de stadspostdiensten. Daarnaast zijn er ook Amerikaanse bedrijven die zich op de Europese markt richten.

Universele dienstverlening

In de EU-lidstaten is universele dienstverlening (UDV) wettelijk vastgelegd en verplicht voor het nationale postbedrijf. Deze zogenaamde opgedragen dienstverlening is in de meeste landen gekoppeld aan een monopolie dat verleend wordt aan het nationale postbedrijf.

Aan PTT Post is een concessie verleend met als doel dat de basisdienstverlening geschiedt tegen betaalbare en uniforme tarieven. Deze universele dienst garandeert dat iedereen in Nederland brieven en pakketten tot 10 kilo kan versturen tegen uniforme tarieven, onafhankelijk waar vandaan of waar naar toe. Brieven tot en met 2 kilogram worden 6 keer per week geïncubated en bezorgd. Voor binnenlandse brievenpost geldt een garantie dat 95% binnen een dag wordt bezorgd.

Delen van de opgedragen dienst zijn mogelijk niet winstgevend, maar via kruissubsidie binnen het concessiegebied kan PTT Post zorgen voor volledige kostendekking. Kruissubsidie is ongeoorloofd van de voorbehouden dienst naar het vrije gedeelte.

Fig. Schematische weergave van de postmarkt (uitgaande van de herziene Postwet)

Universele dienstverlening = opgedragen dienstverlening = concessie		Overig deel
Exclusief opgedragen = voorbehouden dienst	Overig deel opgedragen dienst	Vrije gedeelte
Monopolie voor PTT Post	Concurrentie Verplicht voor PTT Post	Concurrentie
Brieven tot 100 gram	Losse brieven en drukwerk tot 2 kg, losse pakjes tot 10 kg, aanvullende diensten en post naar en van het buitenland (tot 20 kg)	Partijpost (met uitzondering van brieven) en koeriersdiensten

De toetredingsbarrières

De derde belangrijke factor zijn de toetredingsbarrières. De grootste stroom van post loopt via het netwerk van PTT Post. De andere post-bedrijven maken voor de perifere gebieden deels gebruik van dit netwerk. Voor een bedrijf dat omvangrijke geadresseerde zendingen wil verzorgen op regionaal of landelijk gebied is unieke logistieke infrastructuur noodzakelijk. Het betreft dan de organisatie van distributie- en sorteercentra. Zaken als sorteerapparatuur en een wagenpark vragen relatief grote investeringen. Bij de postmarkt levert een bestaand netwerk dus een strategische positie op.

Schaalvoordelen spelen ook een belangrijke rol. Meer concurrentie kan leiden tot minder marktaandeel en daarmee minder efficiëntievoordelen. Het bijzondere aan de postmarkt is dat postverwerking zeer arbeidsintensief is. Er is echter geen sprake van een netwerk dat zeer moeilijk dupliceerbaar is. Dit betekent dat toetreding mogelijk is voor kapitaalkrachtige bedrijven via overnames of samenwerking en voor bedrijven zoals stadspostdiensten en fietskoeriers die op kleine schaal beginnen. Belangrijkste knelpunt voor nieuwe toetreders in Nederland was de toegankelijkheid van de postbussen. In de herziene Postwet is vastgelegd dat PTT Post tegen redelijke tarieven toegang moet verlenen tot postbussen voor andere postbedrijven. Bepalend voor de toegang tot andere markten is eveneens de omvang van het monopolie. Het segment direct mail valt in veel landen (grotendeels) onder het monopolie. In Nederland is dit segment volledig vrij, waardoor hier veel buitenlands bedrijven actief zijn of willen worden.

De klanten

De laatste factor van het marktanalysemodel betreft de klanten. Grote bedrijven en organisaties zorgen voor meer dan 90% van de vraag naar postdienstverlening. Deze post gaat voor ongeveer 3/4 naar burgers toe en voor 1/4 naar andere bedrijven. Kleine bedrijven of organisaties die geen frankeermachine gebruiken of geen bulkcontract hebben zijn verantwoordelijk voor ongeveer 2% van de omvang. De post die burgers onderling versturen bedraagt op jaarbasis 6% van het totaal aantal stuks, waarvan de helft met kerst en nieuwjaar verstuurd wordt.

2.2 Samenvatting van de analyse

- De omvang van de postmarkt groeit licht en zal naar verwachting de komende 10 jaar verder blijven groeien.
- Verdere groei is onder andere afhankelijk van de verdere liberalisering van de markt en van mogelijkheden van en substitutie naar andere modaliteiten. Als aanbieders op de postmarkt onvoldoende innovatief (kunnen) zijn, zal dat de substitutie naar andere diensten versterken.
- Tussen de internationale spelers die streven naar wereldwijde dienstverlening is sprake van grote concurrentie. Ze richten zich op de meest lucratieve delen van de markt zoals de post die bedrijven versturen naar andere bedrijven en naar consumenten (daarbinnen is direct mail erg interessant) en de pakjesmarkt.
- Een deel van de internationaal opererende bedrijven beschikt reeds over een efficiënt systeem, waardoor ze hun schaalvoordelen verder kunnen benutten.



- Het zijn hoofdzakelijk bestaande nationale postbedrijven die proberen toe te treden tot de markt van hun buurlanden. Dit is een onomkeerbare ontwikkeling die hoort bij het streven naar een interne markt in Europa.
- De grote bedrijven hebben een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van de aanbieders.
- Kleine klanten zullen steeds meer gebruik maken van elektronisch berichtenverkeer. Daarnaast kunnen ze voor fysieke post blijven meeliften op de bestaande grote stromen vanuit het bedrijfsleven.

2.3 Verwachtingen ten aanzien van liberalisering

In Europa is al enige ervaring opgedaan met de liberalisering van de postmarkt (zie kader over Zweden en Duitsland) maar nog meer met de liberalisering van de markt voor telecom (zie Meer markt, andere overheid). Hieronder wordt kort ingegaan op het belang van de universele dienstverlening en de verwachte effecten van liberalisering.

Zweden

In Zweden bedraagt de omzet van de markt ongeveer 2.8 miljard gulden. De verantwoordelijkheid voor de universele dienst ligt wettelijk bij de Staat. Sweden Post heeft als enige postbedrijf de verplichting gekregen tot universele dienstverlening. Het krijgt hiervoor geen financiële compensatie. De reden hiervoor is dat het landelijke collectie- en distributiesysteem een grote commerciële waarde heeft. Sweden Post heeft nog meer dan 95% van het marktaandeel en bezorgt in vrijwel het hele land binnen een dag. De belangrijkste concurrent is City Mail die minimaal 2 keer in de week bezorgt. Dit bedrijf specialiseert zich in bedrijfs- en bulkpost. Daarnaast zijn er diverse lokale postbedrijven die profiteren van het feit dat Sweden Post eenmalig de reële prijzen van particuliere post met 20% verhoogd heeft.

De ervaring in Zweden leert dat prijzen voor grote zendingen gedaald zijn, het aantal aanvullende services gestegen en de prijzen voor particulieren meer gedifferentieerd zijn. Het toezicht op de postmarkt berust bij de algemene mededingingsautoriteit en een specifieke Post en Telecomautoriteit die zorgdraagt voor toegang tot postbussen, retourzendingen en een systeem voor adreswijzigingen.

Effecten van liberalisering voor aanbieders en klanten

Als er verder geliberaliseerd wordt dan profiteren de grote aanbieders en de grote klanten hier direct van. Er ontstaan nieuwe diensten en de prijzen zullen over het geheel dalen. Kansen zijn er ook voor nichespelers. De grote aanbieders die niet efficiënt opereren zullen dit snel moeten gaan doen of het onderspit delven.

De postbedrijven willen graag expanderen. Dat kan maar voor een klein deel op de thuismarkt via nieuwe dienstverlening. De internationale concurrentie zal toenemen bij verdere liberalisering. Voor minder efficiënte postbedrijven wordt dat als bedreigend gezien. De meest efficiënte bedrijven en nieuwe toetreders zullen profiteren.

Duitsland

In Duitsland bedraagt de omvang van de postmarkt ongeveer 21 miljard gulden. Ruim 15 miljard gulden valt onder het exclusieve terrein van Deutsche Post. Ook op de vrije markt komen vrijwel alle inkomsten daar terecht waardoor het totale marktaandeel van Deutsche Post meer dan 99% bedraagt.

Het monopolie van Deutsche Post bestaat uit brievenpost tot 200 gram en direct mail tot 50 gram. Het aanvragen van een licentie vormt geen probleem maar het concurreren blijkt zeer moeizaam omdat Deutsche Post zeer goede aanbiedingen kan doen aan grote bedrijven voor postverzending onder monopolie in combinatie met het vrije gedeelte.

De vergunning van Deutsche Post loopt tot 2003. De intentie is om de postmarkt daarna volledig te liberaliseren. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt is onderwerp van discussie in Duitsland.

Het toezicht berust bij een autoriteit voor Post en Telecom. Deze organisatie verleent de vergunningen maar kan desondanks de marktkansen voor concurrenten moeilijk verbeteren.

De gebruikers van postdiensten kunnen profiteren van nieuwe diensten en/of lagere prijzen. De meest interessante vragers zijn de grote bedrijven, zij profiteren ook het meeste. Er wordt beweerd dat het versturen van een brief door een particulier nu indirect gesubsidieerd wordt door het bedrijfsleven. Meer marktwerking zal leiden tot een evenwichtigere kostendoorberekening. In de praktijk zien we dat toetreders zoals Stadspostbedrijven lagere prijzen rekenen dan de PTT, maar daarvoor ook een andere service bieden (zoals minder frequent en minder snel). Verdere verruiming van het aanbod wordt mogelijk bij verdere differentiatie van tarieven en diensten.

Voor de kleingebruikers zoals burgers en kleine bedrijven lijkt het daardoor wellicht of de liberalisering onzekerheid met zich mee brengt met betrekking tot prijs en kwaliteit van postale dienstverlening. Dit is niet geval als we kijken naar de almaar toenemende communicatiemogelijkheden. Door e-mail, internet en (mobiele) telefonie is brievenpost niet meer de enige wijze voor berichtenverkeer. De gebruiker heeft meerdere keuzemogelijkheden en sommige daarvan zijn (bijna) gratis. De Raad vindt extra aandacht om digitale aansluiting te stimuleren nodig via onderwijs- en sociaal-culturele programma's.

De overheid kan het proces van vraag en aanbod naar berichtenverkeer op korte termijn volledig aan de markt over laten. Enige prijsverhoging is niet uitgesloten maar is gezien de alternatieven en het geringe beslag op het budget overkomelijk.

Ook het postverkeer zal alle adressen in Nederland bereiken omdat grootgebruikers zoals financiële dienstverleners daar belang aan hechten en dit van postbedrijven kunnen eisen. Om de reden van substitutiemogelijkheden en de verwachte effecten van meer marktwerking kan de overheid de universele dienstverlening voor post op korte termijn los laten.

Universele dienstverlening

Recente onderzoeken geven tegenstrijdige uitkomsten te zien over de noodzaak van een monopolie voor het instandhouden van UDV. Enerzijds wijst men op de geringe extra kosten die gepaard gaan met het bezorgen van particuliere post als een bedrijf al actief is in andere segmenten. Gezien de geringe marginale kosten is het aantrekkelijk om ook de particuliere post mee te nemen. Anderzijds wordt gewezen op de onvoorspelbare omvang van poststromen die het nationale postbedrijf zal hebben in een situatie zonder monopolie en met mededinging. Het behoud of uitbreiden van het marktaandeel is bepalend voor het toekomstige rendement. Naarmate een land interessanter is voor toetreders legt dit een grotere druk op het marktaandeel en daarmee op het rendement.

De eerste stap van geleidelijke liberalisering is gezet met de Postrichtlijn uit 1997. Deze aanpak biedt inzicht in de effecten van liberalisering en de kans voor bedrijven en gebruikers zich voor te bereiden op volledige liberalisering. In dit advies wordt ingegaan op de mogelijke vervolgstappen.

3. Visie

In de visie van de Raad zal de westerse informatiesamenleving onder invloed van technologische ontwikkelingen de komende 10 jaar zeer snel blijven veranderen (zie advies *Nederland, let op uw Saeck*, 1999). Fysieke post is al lang niet meer het enige communicatiemiddel dat mensen en bedrijven tot hun beschikking hebben om berichten uit te wisselen. De communicatiemogelijkheden nemen zeer snel toe met internet, e-mail, fax, mobiele telefonie en de interconnectie tussen verschillende modaliteiten (hierover bereidt de Raad een separaat advies voor). Het belang van de substituten neemt steeds verder toe. Het aantal mensen in Nederland dat een mobiele telefoon en/of internetaansluiting heeft groeit snel.

Communicatie is volgens de Raad van zeer groot belang om te participeren in de samenleving. Burgers en bedrijven moeten zich aan kunnen sluiten op modaliteiten voor informatieuitwisseling. De Raad is van mening dat de bovenstaande uitgangspunten gewaarborgd blijven, ook als de overheid haar bemoeienis terugbrengt tot een louter controlerende taak. Hieronder wordt dit onderbouwd.

Marktpartijen happen gretig toe waar kansen geboden worden. Kijk naar de groei van de aanbieders van telecomdiensten als kabel en mobiele telefonie. Hier blijkt het absoluut niet nodig dat de overheid aansluitingen garandeert. Op de postsegmenten die al vrij te betreden zijn (pakketten, koeriersdiensten, direct mail) profileren zich reeds diverse aanbieders. Daarnaast zijn er in Zweden goede ervaringen opgedaan met het liberaliseren van een deel van de brievenpost. Een tweede argument is dat er momenteel voldoende substituten (alternatieven) zijn voor berichtenverkeer per brief.

De Raad ziet dan ook in de nabije toekomst geen rol meer weggelegd voor de overheid bij het garanderen van het verzenden en ontvangen van post. Het postverkeer kan volledig aan de markt overgelaten worden

Rol overheid

In een eindsituatie met volledige liberalisering hoeft de overheid niets meer sectorspecifiek te regelen. De algemene regelgeving ten aanzien van arbeid en milieu etc. geldt en daarnaast volstaat het ex-post toezicht van de mededingingsautoriteit NMa. Voor klachten kunnen de gebruikers of concurrenten terecht bij de NMa of bij de Europese Commissie (DG Mededinging).

In een geliberaliseerde markt kan elk bedrijf zich toeleggen op postdienstverlening en daarvoor zijn eigen netwerk opbouwen of toegang via of met anderen organiseren. Als er toetredingsdrempels zijn dan liggen die meer op het vlak van hoge investeringen dan het verkrijgen van netwerktoegang (het postnetwerk is geen 'essential facility'). Een apart vergunningstelsel en regels voor netwerktoegang zijn daarom niet nodig. De postmarkt wordt steeds meer een betwistbare markt. Dit betekent dat er na 2004 alleen meer druk komt op de reeds actieve marktpartijen om hun services en prijzen af te stemmen op de marktvraag.

Het huidige sectorspecifieke toezicht valt onder de Onafhankelijke Post en Telecomautoriteit (OPTA) en is gericht op het vergroten van markt-



mogelijkheden voor concurrenten van PTT Post en op bescherming van de kleine consument. Voor die laatste groep geldt een prijstoezicht waardoor de prijzen tot 2004 ten hoogste met het inflatieniveau mee kunnen groeien. Na de overgangperiode zal het als tijdelijke bedoelde sector-specifieke toezicht overbodig zijn. Daarmee vervalt de rol voor de OPTA in ieder geval na 2004.

De Raad ziet een belangrijke taak weggelegd voor de nationale en Europese overheid om de liberalisering van de postmarkt tot stand te brengen. Het tempo is hierbij van groot belang gezien de snelle technologische ontwikkeling en de internationale concurrentie. Een snelle liberalisatie biedt de beste garantie voor goede dienstverlening op de postmarkt. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de overgangsfase, met daarin aandacht voor de vervolgstappen die nodig zijn om volledige liberalisering te bereiken.

Effecten van volledige liberalisering

De grootgebruikers van post profiteren het meest van de verruiming van concurrentie. Dit zal leiden tot innovatie en differentiatie van diensten. Prijsverlaging voor bestaande diensten is ook een reële mogelijkheid. De burgers of consumenten zijn indirect gebaat bij deze ontwikkeling. Burgers en kleinbedrijf hebben nu groot voordeel van de garantie dat de post 6 maal per week gehaald (buslichting) en gebracht wordt tegen een uniform tarief. Differentiaties in tarief en frequentie kunnen optreden. In drukbevolkte gebieden kunnen de prijzen door meer concurrentie naar beneden gaan, in zeer dunbevolkte naar boven. Als dat het geval is leidt dat tot een verslechtering voor een deel van de kleingebruikers en is er geen sprake van verbetering voor alle gebruikers. De Raad vindt de kans op deze ontwikkeling niet opwegen tegen de algemene voordelen van liberalisering, mede gezien de toegenomen communicatiemogelijkheden en het principe de gebruiker betaalt.

De Raad verwacht dat via meer marktwerking alle adressen zeer frequent bereikt worden in Nederland. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. Ten eerste heeft PTT Post een zeer groot marktaandeel in brievenpost en een unique selling point met haar landelijke netwerk en zeer efficiënte distributie- en sorteersysteem. Het bedrijf begint met een uitstekende marktpositie. Ten tweede lijkt het erop dat de belangen van kleingebruikers gediend zijn met een markt waarbij de grootgebruikers een sterke positie hebben. Zij creëren met hun dikke en regelmatige stromen de ruimte om ook de particuliere post mee te laten nemen door de aanbieders. Op deze wijze wordt ook de 'weduwe uit Appelscha' bereikt. Voor postbedrijven geldt dat meer competitie ze dwingt tot een aanbod dat aansluit bij de vraag naar postdiensten. Nieuwe toetreders krijgen in de toekomst kansen om ook de brievenpost onder de 100 gram in hun aanbod op te nemen. Voor PTT Post, dat tot nu toe een monopolie heeft op deze deelmarkt kan er een verlies van marktaandeel optreden. Als dit optreedt zal zich dat vooral manifesteren bij de economisch aantrekkelijke dikke stromen in en tussen de grote stedelijke agglomeraties. Tariefdifferentiatie zal het mogelijk maken om ook op de dikke stromen de concurrentie aan te kunnen.



Het antwoord op de centrale vraag in dit rapport luidt: De Raad ziet verdere liberalisering als een goed middel om de werking van de postmarkt te verbeteren. Dit is in het belang van de vragers naar postdiensten.

Gezien de toegenomen communicatiemogelijkheden kan de overheid op termijn de garantie op universele dienstverlening voor post loslaten. De Raad verwacht dat marktpartijen zorgen voor de gewenste dienstverlening.

In de overgangsfase is een belangrijke taak voor overheden weggelegd. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

4. Aanbevelingen voor het overgangstraject

4.1 Inleiding

Europa

De huidige richtlijn van de EU is van toepassing tot en met 31 december 2004. Het streven van de Europese Commissie was om voor 2000 een wijzigingsvoorstel voor de richtlijn te formuleren. Het blijkt dat de geplande vervolgstappen niet gehaald worden en dit bemoeilijkt de voorbereiding van een nieuwe richtlijn. De Europese Commissie wil voor de zomer van 2000 met een voorstel voor een nieuwe richtlijn komen. Het Europees Parlement en diverse postbedrijven willen eerst de effecten van de huidige richtlijn in kaart gebracht hebben. De effecten hiervan zijn echter moeilijk meetbaar doordat de meeste landen de richtlijn nog maar net hebben doorgevoerd. Tevens is er een groot verschil in de mate van liberalisering. In sommige landen is direct mail volledig vrij maar in andere landen valt dit voor een groot deel onder het monopolie. Aangezien de nieuwe richtlijn in co-decisie tussen Europese Commissie en Parlement tot stand komt kan de totstandkoming ervan een langdurig proces worden. Als uiterste mogelijkheid heeft de Commissie de bevoegdheid om zelfstandig met een richtlijn te komen in 2003, als de Raad van ministers niet tijdig het nog komende voorstel overneemt (conform artikel 86.3 van het EG-verdrag).

Overgangsfasen

In de overgangsfase ziet de Raad een rol voor de overheid zowel op Europees als op nationaal vlak. De Raad onderscheidt drie fasen. Tot 2004 geldt de huidige richtlijn, vanaf 2004 wordt een vervolgstap gezet naar volledige liberalisering. In de derde fase beperkt de rol van de overheid zich tot toezicht via de mededingingsautoriteit. In de aanloop is een gezamenlijk optreden gewenst met gelijkgestemde landen.

Traject voor de Overgangsfase

Tijdspad	Europese Richtlijn	Gids- of spitsregio
Tot 2004	Huidige richtlijn	Zweden en Nederland voorop. In Duitsland volledige liberalisering in 2003 (conform de huidige wetgeving)
2004-2007	Wijziging richtlijn: afname omvang monopolie	Volledige liberalisering door landen in de gidsregio
2007	Volledige liberalisering in de EU	

De positie van diverse lidstaten en postbedrijven

De nationale postbedrijven zijn de grootste werkgevers waardoor de banden met de politiek zeer nauw zijn. Hierdoor zijn maatregelen gericht op efficiencyverbeteringen (en afname van werkgelegenheid) in een aantal landen zeer moeilijk te nemen. In Nederland is dat proces wel goed verlopen. Mede hierdoor is PTT Post een van de meest efficiënte postbedrijven ter wereld.

In de aanloop naar een nieuwe EU richtlijn nemen de verschillende nationale postbedrijven hun posities in. TPG, Sweden Post en Deutsche Post zetten gezamenlijk in op een geleidelijke maar krachtige stap naar volledige liberalisering. Het monopolie kan wat hun betreft verder teruggedrongen worden. De meeste andere postbedrijven zijn voor een kleine stap en zetten in op een monopolie van 150 gram. Eveneens bepalend voor het vergroten van de ruimte voor concurrentie is de mate waarin het economisch interessante segment direct mail onder het monopolie valt. Een belangrijke verklaring voor het verschil in opvatting is dat deze bedrijven het vervullen van de universele dienstverlening ook in de toekomst als hun taak zien. De drie voorlopers doen geen uitspraak over UDV en laten dat aan de politiek over.

4.2 Aanbevelingen

Rol voor Nederland

Als Nederland volledige liberalisering wil bereiken kan dat volgens de Raad het beste door de Europese Commissie in die richting te stimuleren, in samenwerking met andere gelijkgestemde landen (zie het advies *Van eindige zaken en blijvende taken*, 1999). De komende jaren kan Nederland zich daarop concentreren. Speciale aandacht is vereist om de richtlijn zodanig te verruimen dat verdere liberalisering en afbouw van UDV mogelijk wordt. Het liberaliseren van direct mail verdient daarbij hoge prioriteit. De Raad vindt dat na de eerste stap van 1999 tot 2004 een korte vervolgstap nodig is van 2004 tot 2007, om daarna tot volledige liberalisering te komen.

Nederland kan zich daarnaast richten op het vergroten van de vrijheidsgraden op de eigen postmarkt. Het gezamenlijk optreden met andere voorlopers heeft de voorkeur. Maar voor de gebruikers van postdiensten zal snellere liberalisering en meer concurrentie hoofdzakelijk voordelen opleveren. Om die reden kan voorop lopen geen kwaad voor de gebruikers. Als het belang van de gebruikers vooropstaat is het beschermen van het nationale postbedrijf overbodig.

Gids- of spitsregio

Een aantal landen is bereid om sneller hun markt te liberaliseren. Deze landen hebben meer vertrouwen in de uitkomsten van de vrije markt en beschikken reeds over zeer efficiënte postbedrijven op zoek naar expansie. Nederland kan samen met deze vooroplopende landen een gids- of spitsregio vormen. Deze landen kunnen gezamenlijk een grotere stap richting liberalisering van de postmarkt zetten. Dit schept ruimte voor de betreffende nationale postbedrijven om elkaars markten verder te betreden.

Of de markt van deze gidsregio afgeschermd moet worden voor toetreders van buiten deze regio is een politieke kwestie. Reciprociteit is verondersteld in het EG-verdrag van 1958, maar blijft een heikel punt in de praktijk. Er bestaan geen manieren om toegang tot markten af te dwingen



dan via de rechter. Het weren van bedrijven uit landen waar geen gelijke kansen gelden is zeer moeizaam tenzij een vergunningsstelsel geïntroduceerd wordt. Postbedrijven die op hun thuismarkt staatssteun genieten kunnen hiervoor aangeklaagd worden bij het Directoraat-Generaal Mededinging van de Europese Commissie.

Universele dienstverlening: alleen minimale overkomstduur

In de herziene Postwet staan eisen met betrekking tot tarief, frequentie van collectie en bezorging, overkomstduur en landelijke dekking. Aangezien het belang van universele dienstverlening snel afneemt, kan Nederland de voorwaarden die aan postbezorging gesteld worden ook aanpassen.

In de komende herziening van de postwet is overkomstduur het enige criterium dat nog moet gelden. Dit betekent dat een lichte vorm van universele dienstverlening in stand blijft tot 2007. De Raad vindt dat de nationale overheid een minimale overkomstduur moet garanderen. Gedacht wordt aan een termijn van 3 werkdagen. Dit betekent in de praktijk dat post minimaal 2 keer per week wordt bezorgd. De Raad adviseert de overheid de bepaling van de overkomstduur in eerste instantie volledig aan de markt over te laten. De NMa kan hierop toezicht houden. Wanneer gestelde minimumvoorwaarden niet tot stand blijken te komen, kan de overheid alsnog ingrijpen. Als de minimale overkomstduur niet via de markt tot stand komt, dan kan het afdwingen ervan op verschillende wijzen. Via een heffing bij alle postbedrijven, via het uitschrijven van aanbesteding of het verplichten aan een grote marktpartij. Zodra er een contract is met een marktpartij is geen specifiek toezicht meer nodig.

Nederland moet rekening houden met internationale afspraken over het internationale postverkeer. Als we hier UDV loslaten moet er wel een marktpartij zijn die de vakantiegroet uit Italië bezorgt. Dit is, indien nodig, eveneens via regelgeving af te dwingen.

Monopolie: afname van het gereserveerd gebied

Tot 2004 heeft PTT Post nog een opgedragen dienst via een concessie. Ter compensatie hiervoor heeft ze een voorbehouden dienst. PTT Post heeft een hoger rendement op het concessiegebied dan op het vrije marktdeel.

Afschaffen van het monopolie vormt het duidelijkste signaal richting volledige liberalisering en heeft daarom de voorkeur. Een andere mogelijkheid is om het in 2004 terug te brengen tot brieven tot 20 gram. De politieke keuze is mede afhankelijk van de keuzen van de andere landen in de gidsregio. In Nederland valt direct mail niet meer onder het monopolie. Belangrijk voor eerlijke mededinging is dat dit minimaal in de hele gidsregio het geval is.

Toezicht

Als de markt in Nederland in 2004 verder geliberaliseerd wordt, neemt de functie van de OPTA af. Vanaf dat moment kan in ieder geval volstaan worden met toezicht door de NMa. Indien nodig kan de mededingingsautoriteit voorzien in ex-ante sectorspecifiek toezicht. De Raad hecht er belang aan dat de onduidelijke situatie met twee vormen van toezicht in Nederland zo snel mogelijk voorbij is.



Bijlagen:

1.	Adviesaanvraag Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat	24
2.	Achtergrondinformatie postmarkt	28
2.1	Ontwikkeling postmarkt	28
2.2	De postmarkt in Nederland	28
2.3	Regelgeving	28
2.4	De positie van PTT Post	29
3.	Totstandkoming advies	30
4.	Geraadpleegde literatuur	31



Aan
de voorzitter van de Raad voor verkeer
en waterstaat
de heer W.E. Scherpenhuijsen Rom RA
Kneuterdijk 6
2514 EN DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
drs P.H. de Roover/mr T.W.C. van Doorn	351 65 30
Datum	Bijlage(n)
18 september 1998	2
Ons kenmerk	Uw kenmerk
HDTP/98/2612	-
Onderwerp	
Verzoek om advies.	

Geachte heer Scherpenhuijsen Rom,

In de eerste helft van dit jaar heeft PriceWaterhouseCoopers UK (voorheen Coopers & Lybrand UK) voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een fundamenteel postonderzoek uitgevoerd. Het onderzoek bestaat uit drie deelonderwerpen: een analyse van de Nederlandse markt, de inrichting van de universele dienstverlening en een internationale vergelijking. De gegevens van de drie deelonderwerpen komen in het eindrapport samen en op basis daarvan worden enkele beleidsscenario's geschetst. Bij deze bied ik u het eindrapport van het postonderzoek aan.

De Raad heeft in het advies postbeleid 1996 haar visie op het toekomstige postbeleid weergegeven. Naar aanleiding van de resultaten van het PriceWaterhouseCoopers UK (PWC) onderzoek en ten behoeve van de verdere beleidsontwikkeling, zou ik graag meer specifiek de visie van de Raad vernemen omtrent het liberaliseringstraject, het vraagstuk van de universele dienstverlening en het toezicht op de markt.

Uw advies en het PWC onderzoek zullen worden gebruikt om een fundamentele afweging te kunnen maken omtrent de aansturing van de markt in de toekomst en de Nederlandse inbreng in het Brusselse besluitvormingsproces. De beleidsontwikkeling wordt in dit najaar gestart. Te zamen met de ontwikkelingen in Brussel, zal dit leiden tot een fundamentele herziening van de Postwet. Hieronder wil ik ingaan op drie belangrijke onderdelen van het onderzoek en bij u het verzoek neerleggen om advies te geven op de genoemde punten.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6

Telefoon (070) 3516171
Telefax (070) 3517895



1) Het liberaliseringstraject

In het rapport van PWC wordt de voorkeur uitgesproken voor een stapsgewijze liberalisering van de markt. De motivering hiervoor is dat op deze manier ervaring met liberalisering kan worden opgedaan en beter inzicht kan worden verkregen in de te nemen maatregelen. De problemen waarmee landen die voor een 'big bang-benadering' hebben gekozen (Zweden en Finland) worden geconfronteerd, kunnen op deze manier worden vermeden.

PWC stelt de volgende fasen voor:

- verlaging van de gewichtslimiet tot 100 gram (1998-99);
- liberalisering van de zakelijke post voor zeer grote gebruikers of voor alle grote gebruikers (2000-2002);
- volledige liberalisering van de markt (2003-2004).

De keuze voor een stapsgewijze benadering spoort met het beleidsvoornemen dat op 17 juli 1998 naar de Kamer is gestuurd (zie bijlage 1). De eerste stap bestaat uit een verkleining van het monopolie tot 100 gram en 3 keer het basistarief (3 keer 80 cent). Tevens wordt hierin aangegeven dat Nederland streeft naar een volledige liberalisering van de markt in het jaar 2003. Bij de definitieve besluitvorming zullen de ontwikkelingen in andere Europese landen worden betrokken. In Europees verband zullen op korte termijn stappen worden gezet naar een verdere opening van de postmarkt. De Europese Commissie heeft een zestal onderzoeken uitgezet op basis waarvan zij in het jaar 2000 met nieuwe voorstellen zal komen.

Een en ander leidt tot de volgende concrete adviesvraag:

Hoe zou naar de mening van de Raad aan het verdere liberaliseringstraject vorm moeten worden gegeven?

2) Het vraagstuk van de universele dienstverlening

Een belangrijk element van de postale regelgeving betreft de zekerstelling van de universele dienstverlening. Het vervoer van postzendingen tot 10 kg. dient in het gehele land tegen gelijke voorwaarden te geschieden.

Gelet op de ontwikkelingen in de markt en de techniek doen zich drie vragen voor:

- welke diensten zou de universele dienstverlening in de toekomst moeten omvatten?
- hoe kan deze dienstverlening worden gewaarborgd? dient er een verplichting aan een of meerdere marktpartijen te worden opgelegd of zal de markt deze dienstverlening grotendeels tot stand brengen? en;
- (samenhangend met de beantwoording van de tweede vraag): is er financiële compensatie nodig?

PWC heeft in het onderzoek, uitgaande van verschillende scenario's, een raming gemaakt van het verlies aan opbrengsten dat TPG heeft bij het verder openen van de markt. De algemene conclusie is dat de kosten niet dusdanig zijn dat verdere liberaliseringsstappen niet gezet kunnen worden. De omvang van de universele dienst is mede gebonden aan internationale regelgeving en afspraken. Het onderzoek bevestigt de door Nederland ingezette lijn om de universele dienst te beperken tot het aanbod tegen eenheidstarief.



Voorts wordt door de onderzoekers aangegeven dat bij de stap naar een volledig vrije markt er niet langer een plicht voor universele dienstverlening hoeft te worden opgelegd. De voorkeur wordt uitgesproken voor het *NoCo*-model (geen verplichting voor enig bedrijf) zoals dit ook in de nieuwe Duitse regelgeving is verankerd.

Adviesvraag in deze is:

Welke dienstverlening dient in de toekomst minimaal te blijven worden gewaarborgd, mede gelet op de internationale omgeving en de ontwikkelingen in de techniek? Hoe kan dit het beste worden gegarandeerd?

3) Toezicht

PWC stelt voor om het toezicht op de postmarkt te laten uitvoeren door twee instanties: de sector-specifieke toezichthouder (OPTA) en de mededingingsautoriteit (Nma). De OPTA is verantwoordelijk voor monitoring en toepassing van de dienstverleningsnormen, het verstrekken van licenties aan bedrijven, het vastleggen van technische normen en de regulering van de prijzen in het universele dienst-gedeelte van de postmarkt. De Nma is in deze opzet verantwoordelijk voor de andere aspecten van regelgeving binnen de postsector.

Voor het monopolie moet er volgens PWC prijstoezicht zijn op deze markten. Dat gebeurt door een vastgestelde maximumprijs. Daarnaast wordt voorgesteld om prijstoezicht te houden op diensten, die weliswaar in concurrentie worden aangeboden, maar waarbij toch één marktpartij een dominante positie heeft.

In de toekomst is het mogelijk dat concurrenten van TPG gebruik willen maken (van delen) van haar netwerk. Er kan daarbij gedacht worden aan toegang tot de brievenbussen en postbussen van TPG. PWC stelt voor om een algemene eis in te stellen die bedrijven verplicht onderhandelingen te voeren over een aanvraag tot toegang van het netwerk. Ook hierin is een rol voor de toezichthouder weggelegd. Het is hierbij van belang om vast te stellen of delen van het TPG netwerk als '*essential facility*' moeten worden gezien voor het vervoer van postzendingen, zoals dat in de telecommunicatiesector het geval is.

PWC is voorstander van het invoeren van een vergunningstelsel. Dit kan met name waarborgen dat uitsluitend bedrijven, die in staat worden geacht een betrouwbare openbare dienst te verlenen, diensten aan het publiek levert. Bovendien kunnen die bedrijven bijdragen aan een eventueel UD fonds (indien TPG de UD niet zou kunnen bekostigen). De OPTA kan informatie verkrijgen voor monitoring van de concurrentie in de markt en toezien of er geen inbreuk op het monopolie van TPG (indien nog aanwezig) wordt gemaakt.



Aangaande het toezicht wil ik u het volgende voorleggen:

Welke visie heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat op prijstoezicht in een vrije postmarkt met de bijzondere positie van TPG? Acht u het nodig dat er regels omtrent toezicht voor netwerktoegang en een vergunningstelsel worden ingevoerd?

Uw advies op de bovengenoemde punten kan een belangrijk element zijn voor mijn beleid ten aanzien van de omvang van de universele dienstverlening van de postsector en het toezicht daarop. Gelet op het verdere besluitvormingstraject, zou ik het advies graag begin 1999 ontvangen. Ik zie uw advies met vertrouwen tegemoet.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

drs J.M. de Vries

Bijlage 2 - Achtergrondinformatie postmarkt

In deze bijlage staat aanvullende informatie over de postmarkt, regelgeving en de positie van PTT Post.

2.1 Ontwikkeling postmarkt

Het is onzeker welke ontwikkeling zich in het volume van de postmarkt op een termijn van 20 jaar voor zal gaan doen. De belangrijkste maatschappelijke functies die het medium post nu vervult in Europa zijn: financieel berichtenverkeer (22%), advertenties en direct mail (40%), zakelijke correspondentie (25%), particuliere communicatie (12%) (De percentages zijn schattingen van het aandeel van de totale omzet). De groei van telecom en e-mail is de laatste 10 jaar zeer hoog. Tot nu toe is dat niet ten koste gegaan van de groei van de postmarkt (1 à 2% per jaar). E-mail leidt vooral tot substitutie van telefoon- en faxverkeer. De verwachting is dat e-mail ook fysieke post gaat substitueren wanneer bijvoorbeeld elektronisch bankieren op gang komt. Aan de andere kant zien we dat e-commerce leidt tot een toename van het volume aan pakjes en direct mail.

Direct mail is een interessante groeimarkt vanuit communicatie- en marketing-overwegingen. Het is een van de mogelijkheden van adverteerders om hun klanten direct te bereiken, naast tv, radio, tijdschriften en telemarketing. Experts verwachten dat nieuwe technieken (micro-segmentation) het gebruik ervan verder zullen stimuleren. De groeimogelijkheden worden verder bepaald door de kwaliteit van het postnetwerk, de tarieven en de liberalisatie van direct mail.

2.2 De postmarkt in Nederland

De omvang van de postmarkt in Nederland bedraagt ongeveer 6,5 miljard gulden (omzet) inclusief de koeriersdiensten (0,8 miljard) en exclusief de pakjesmarkt (2,5 miljard gulden omzet). De grootste segmenten zijn brieven onder de 100 gram en geadresseerde post zoals tijdschriften en direct mail. In Nederland werken ongeveer 70.000 mensen bij postbedrijven waarvan het overgrote deel bij PTT Post. Dit bedrijf, dat deel uitmaakt van de TNT Postgroup (TPG) is met 60.000 werknemers de grootste particuliere werkgever in Nederland.

2.3 Regelgeving

De wijziging van de Postwet is in 1999 goedgekeurd door de 2e en 1e Kamer en treedt dit jaar in werking (streven is 1 juni). De wijziging was nodig wegens de Postrichtlijn van de EU aangaande liberalisering postmarkt en harmonisatie van de postregelgeving (uit 1997).

De hoofdlijn van de herziene Postwet, betreft:

- het voorbehouden deel wordt teruggebracht tot brieven tot 100 gram en 3 keer het enkelstukstarief van de laagste gewichtsklasse (op dit moment 80 cent);
- onder de universele dienstverlening vallen het vervoer van losse brieven en drukwerk tot en met 2 kilo, het vervoer van losse pakketten tot 10 kilo, verzekerd vervoer, aangetekende post en post van en naar het buitenland (tot 20 kilo);



- onder concurrentie vallen: brieven boven 100 gram of 3 keer het basistarief en alle partijenpost (drukwerk, periodieken, tijdschriften) met uitzondering van brieven tot 100 gram. Ook onder concurrentie vallen pakketten en aanvullende diensten;
- concurrenten van PTT Post mogen tegen redelijke voorwaarden gebruik maken van de postbussen (in postkantoren) voor het afleveren van door hen vervoerde postzendingen.

Het toezicht op het vrije gedeelte van de postmarkt valt onder de NMa en bedraagt ongeveer 50-70% van de markt. De rol van de OPTA betreft het toezicht op de naleving van de Postwet en de bijbehorende lagere regelgeving.

2.4 De positie van PTT Post

De positie van PTT Post blijkt uit de jaarlijkse verplicht uit te brengen concessierapportage. Als de scheiding van de financiële verantwoording verder wordt doorgevoerd met de herziene Postwet ontstaat meer inzicht in de kosten en opbrengsten van de concessiefunctie. Het toezicht op de naleving van deze wettelijke bepalingen berust bij de OPTA. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat het bedrijfsresultaat dat PTT Post heeft behaald op de concessiefunctie beduidend hoger is dan op het vrije deel. De grootste concurrenten voor PTT Post zijn de nationale postbedrijven uit omliggende landen zoals Royal Mail en Deutsche Post. Beide hebben in Nederland hun eigen verkooporganisatie. Via acquisities en samenwerking kunnen ze hun marktaandeel vergroten. Nationale postbedrijven zoeken naar internationale expansie omdat de thuismarkt te weinig groeimogelijkheden laat zien. In het buitenland zijn deze bedrijven niet gebonden aan de opgedragen dienstverlening. Daarom kunnen zij zich richten op de meest lucratieve delen van de markt (zoals direct mail, bedrijvenpost en pakjes).

Bijlage 3 - Totstandkoming advies

De Raad voor verkeer en waterstaat heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 28 maart 2000. Het advies is voorbereid door een Commissie uit de Raad die werd ondersteund door een projectteam van het secretariaat. Commissie en projectteam waren als volgt samengesteld:

Commissie

Mevrouw G. Prins, *voorzitter*
Prof. dr. ir. P.J.M. van Laarhoven
Prof. mr. H.J. de Ru
Mevrouw A. van Vliet-Kuiper

Projectteam

Drs. H.A. Wieringa, *projectleider*
Drs. R.E. Hegger
Mevrouw D.G. Dirkzwager

De commissie heeft tussen november 1999 en maart 2000 vier bijeenkomsten gewijd aan dit advies. Daarnaast zijn door de commissie en het projectteam gesprekken gevoerd met deskundigen uit (internationale) bedrijven, (Europese) overheden en maatschappelijke organisaties. De commissie dankt al deze personen voor hun welwillende medewerking en inspirerende bijdragen.

De Raad heeft tijdens drie vergaderingen meegedacht over de opzet en invulling van het advies. Dit gebeurde aan de hand van een startnotitie in december 1999, een hoofdlijnennotitie in februari 2000 en een concept-advies in maart 2000.



Bijlage 4 - Geraadpleegde literatuur

- A. Anderson (1998), Study on the impact of Liberalisation of Direct Mail
- CPB (1997), Competition in Communication and Information Services
- Deutsche Post, Growth in global markets, 1998 annual report
- Europees Parlement/Raad van de EU, Richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst
- Eurostat (1996), Information and communication services
- EZ/Ocfeb (1998), Tante Pos gaat privaat, de verzelfstandiging en privatisering van PTT Post geëvalueerd
- Interdepartementale Werkgroep (1999), Markt en Overheids-toets op postmarkt, Eindrapportage
- OPTA (1999), Uitvoeringstoets BAR en bijbehorende brief aan de Staatssecretaris (OPTA/EGM/99/8252)
- Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (1999), Rapport van bevindingen inzake Besluit algemene richtlijnen post, OPT 99/91
- PriceWaterhouseCoopers (1998), Onderzoek Postmarkt
- Raad voor verkeer en waterstaat (1995), Advies postbeleid
- Idem (1998), Ruimtelijke vernieuwing voor het goederenvervoer
- Idem (1999), Ruimtelijke vernieuwing internationaal goederenvervoer
- Idem (1999), Nederland, let op uw saeck
- Idem (1999), Van eindige zaken en blijvende taken
- Idem (2000), Meer markt, andere overheid
- Royal Mail, Annual Report 1998
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, 26 363, Wijziging van de Postwet in verband met EU richtlijn nr. 97/67/EG
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, 27 018, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren
- TPG, 1998 Annual report
- TPG, 1998, concessierapportage



Colofon

Uitgave:

Raad voor verkeer en waterstaat

Tekstadvies:

Vergouwen & Partner, Deventer

Vormgeving en productie:

HVG Communicatiegroep, Den Haag

Lithografie en druk:

Lakerveld, Den Haag

Fotografie:

Rick Floor

Dit advies is verkrijgbaar
bij het secretariaat van de
Raad voor verkeer en waterstaat:
Kneuterdijk 6
2514 EN Den Haag
Telefoon : 070 - 361 87 17
Fax : 070 - 361 87 65
E-mail : secr@raadvenw.nl
Internet : www.raadvenw.nl