

Vergaderjaar 2003–2004

**29 502**

## **Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2004

Hierbij doe ik u de notitie Post toekomen. In deze notitie wordt de visie van het Kabinet op de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector gegeven.

De notitie gaat in op onderwerpen als (het tempo van) liberalisering, de universele postdienst, tarieven, toegang tot het netwerk van TPG en het toezicht.

Over deze onderwerpen is overleg gevoerd met het betrokken bedrijfsleven. Tevens is advies gevraagd aan de Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit en het Overlegplatform Post en Telecommunicatie. Alle partijen zijn het eens met de liberalisering van de postmarkt. De meningen over het tempo van de liberalisering, de daaraan verbonden voorwaarden en de andere bovengenoemde onderwerpen zijn niet altijd en overal gelijk.

Het Kabinet heeft op hoofdlijnen keuzes gemaakt en de richting aangegeven, waarbij als uitgangspunt heeft gegolden dat ook in een geliberaliseerde markt de universele dienst voor de post in stand moet blijven. De volgende stap zal moeten zijn de fundamentele herziening van de postwet. Bij deze herziening zullen de betrokken partijen worden geconsulteerd.

Alvorens verdere stappen te nemen acht ik het gewenst eerst de visie van uw Kamer te vernemen.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

## NOTITIE POST

### 1. Inleiding

Post is een dienst die zowel voor het sociaal verkeer als voor de economie en de productie van goederen en diensten een essentiële rol speelt. De postmarkt is in ontwikkeling. Op het gebied van de marktordering vindt in de Europese Unie een geleidelijke beweging plaats naar volledige liberalisering. In Zweden en Finland is dat al een feit, in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn besluiten genomen om de postmarkt in de loop van 2007 volledig te liberaliseren. Op bedrijfsniveau is een beweging zichtbaar naar een meer commerciële benadering van de postsector, waarbij de traditionele staatsbedrijven een vennootschapsrechtelijke structuur krijgen. Om de postdienst zo efficiënt mogelijk te laten verlopen zal de Nederlandse postmarkt volledig worden geliberaliseerd. Concurrentie zal de eindgebruiker meer keuze en/of lagere prijzen bieden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat liberalisering alleen kan plaatsvinden, wanneer er een bepaald basispakket aan postdiensten, de universele dienst, beschikbaar en toegankelijk zal blijven voor de consument tegen uniforme en betaalbare tarieven. In het vervolg van deze notitie wordt verder ingegaan op de wijze waarop en de randvoorwaarden waaronder het traject voor de liberalisering van de Nederlandse postmarkt zal worden vorm gegeven.

### 2. Traject liberalisering

De Europese Unie heeft in de loop der jaren een aantal stappen gezet om de Europese postmarkt te harmoniseren en te liberaliseren met de intentie de postmarkt in Europa in 2009 volledig te liberaliseren. Zo is in 1997 in de Postrichtlijn<sup>1</sup> het wettelijk toegestane maximale monopolie op brieven vastgesteld op 350 gram. In de richtlijn van 2002 is het monopolie per 1 januari 2003 gesteld op 100 gram en per 1 januari 2006 zal het monopolie worden teruggebracht tot 50 gram<sup>2</sup>. De Commissie zal een verkennende studie verrichten om voor elke lidstaat te beoordelen welke gevolgen de volledige voltooiing van de interne markt in 2009 voor de universele dienst zal hebben. Op basis van deze studie zal de Commissie een voorstel doen aan de Raad en het Europees Parlement waarin, in voorkomend geval, het jaar 2009 wordt bevestigd voor de voltooiing van de interne postmarkt of in het licht van de conclusies van de studie een andere maatregel wordt vastgesteld.

Landen als het VK en Duitsland hebben besloten eerder tot volledige liberalisering over te gaan. Voor Nederland dient zich deze keuze ook aan. In de markt voor postdiensten worden tot nu toe de publieke belangen geborgd door een verplichting tot universele dienstverlening (UD) op te leggen aan TPG. Zoals gezegd heeft TPG indertijd ter dekking van deze UD-verplichting de beschikking over een wettelijk monopolie voor briefpost (100 gram) gekregen. In 2006 zal dit monopolie worden beperkt tot 50 gram ter implementatie van Richtlijn 2002/39/EG. De onderneming is in 1989 verzelfstandigd en in 1994 naar de beurs gebracht als onderdeel van KPN. Een eigen beursnotering onder de naam TNT Post Groep volgde in 1998. Sinds de verzelfstandiging is de postdienst ontwikkeld tot een dienst die qua prijs/kwaliteitsverhouding tot de beste van Europa behoort. Liberalisering van de postmarkt is het sluitstuk van de ingeslagen weg. Ruimte voor concurrentie heeft een dwingend effect op ondernemers om een goede prijs-kwaliteitverhouding te leveren en te innoveren. Op dit moment is al rond de 50% van de postmarkt vrij voor concurrentie. Nederland heeft daarmee een van de meest geliberaliseerde markten in Europa.

Het is op zich mogelijk dat Nederland, onafhankelijk van de ontwikkelingen in andere lidstaten, zo snel mogelijk overgaat tot volledige liberali-

---

<sup>1</sup> Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

<sup>2</sup> Richtlijn 2002/39/EG tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging.

sering, waardoor de gebruiker direct kan profiteren van de voordelen van een vrije markt.

Een eerdere liberalisering in Nederland betekent echter dat postbedrijven uit andere landen zich hier vrij op de markt kunnen begeven, zonder dat Nederlandse bedrijven dezelfde mogelijkheden hebben in andere landen. Er dient de nodige zorgvuldigheid in acht te worden genomen en er dient een reëel zicht te zijn op gelijke mogelijkheden in ten minste een deel van de Europese Unie. Met het openen van de markten in het VK en Duitsland komen substantiële delen van de postmarkt in de EU in de loop van 2007 vrij. De gelijktijdige liberalisering in het VK en Duitsland is dan ook een voorwaarde. Een andere mogelijkheid zou zijn de besluitvorming in Brussel af te wachten die na 2006 zal plaatsvinden met het oog op een mogelijke, volledige liberalisering in 2009. Dit betekent echter dat de gebruiker van postdiensten langer dan nodig is de voordelen van liberalisering worden ontzegd. Alles afwegende is een liberalisering in 2007 de beste optie. De komende jaren zullen de vorderingen op het gebied van de liberalisering in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland worden gevolgd. Daarbij zal zowel naar de formele als de materiële vooruitgang in liberalisering worden gekeken.

Kijkend naar de gevolgen voor de werkgelegenheid kan worden geconstateerd dat tot nu toe het gevolg van liberalisering van diensten van algemeen economisch belang geen afname, maar eerder een toename van werkgelegenheid is geweest<sup>1</sup>. Dat beeld geldt voor een aantal sectoren die in de loop der jaren zijn geliberaliseerd. De Europese Commissie heeft uitgebreid onderzoek laten doen naar de mogelijke gevolgen van liberalisering voor de postsector<sup>2</sup>. Ook hier komt het beeld naar voren dat er per saldo een groei van werkgelegenheid zal zijn. Dit neemt niet weg dat er scenario's denkbaar zijn, waarbij er een afname plaatsvindt van werkgelegenheid voor de postsector als geheel. Dit zal echter het gevolg zijn van stagnatie in de postsector zelf, doorgaans als gevolg van sterke substitutie-effecten, en niet van een liberalisering. Ook is het mogelijk dat werkgelegenheid terugloopt door verbetering van arbeidsproductiviteit.

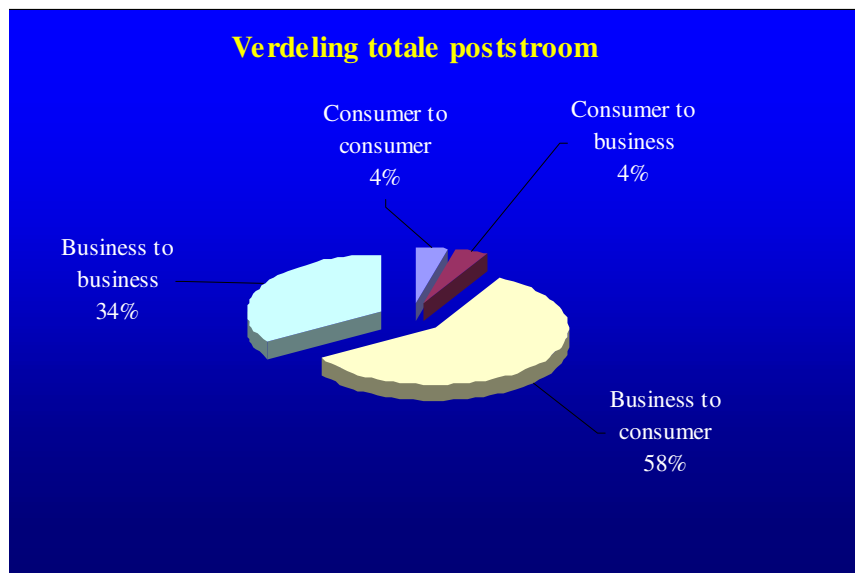
### **3. Eindgebruiker**

De consument zal in eerste instantie slechts indirect profiteren via de zakelijke gebruiker, omdat de toetreders zich vooral op het zakelijk deel van de markt zullen richten. De zakelijke gebruiker zal in ieder geval profiteren in de vorm van meer keuze en lagere prijzen. Dat is een belangrijk winstpunt. De zakelijk gerelateerde markt vormt veruit het grootste deel van de postmarkt, 92% van de post is afkomstig van een zakelijke verzender en de helft van de post die de consument verstuurt is eveneens zakelijk gerelateerd (zie grafiek).

---

<sup>1</sup> Groenboek over diensten van Algemeen Belang COM(2003) 270 definitief.

<sup>2</sup> PLS Ramboll management: Employment Trends in the EU Postal Sector; October 2002.



Wanneer de markt verder is ontwikkeld, is denkbaar dat er ook directe concurrentie ontstaat op de consumentenmarkt. De kwaliteit, de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de postdienst voor de consument blijft ook bij volledige liberalisering gehandhaafd, waar het de universele dienstverlening betreft.

#### **4. De universele dienst**

##### *4.1 Omvang van de universele dienst*

De regels ten aanzien van de universele dienst voor post zijn op EU niveau vastgelegd in de Postrichtlijn en op nationaal niveau in de Postwet, het Postbesluit en het Besluit Algemene Richtlijnen Post (Barp).

De universele dienst omvat de volgende diensten die TPG verplicht is in heel Nederland aan te bieden:

- brieven en drukwerken tot 2 kg en pakjes tot 10 kg;
- de aangetekende zending
- zendingen met aangegeven waarde
- de uitreiking van gerechtelijke schrijven
- postbussen.
- het verzenden en bezorgen van internationale brieven tot 2 kg en pakjes tot 20 kg.

TPG beschikt ten behoeve van de uitvoering van deze universele dienstverplichting over een wettelijk monopolie op brieven tot en met 100 gram en een tarief van maximaal 3x het tarief van een standaardbrief, het exclusieve recht brievenbussen op de openbare weg te mogen plaatsen en de uitgifte van postzegels met de aanduiding Nederland en de beeltenis van de Koning. Drukwerken vallen niet onder het monopolie. Met andere woorden dit deel van de markt is vrij. Ten aanzien van de partijen post (i.c. post tussen de 100 gr en de 10 kg) die niet onder het monopolie vallen is geregeld dat uitsluitend de post welke tegen enkelstukstarief wordt vervoerd, onder de universele dienst valt. Anders gezegd, de partijen die worden verzonden tegen tarieven beneden het enkelstukstarief, vallen buiten de universele dienst. Het gaat hierbij om grote partijen zakelijke post.

De omvang van de universele dienst kan in de loop der tijd wijziging ondergaan afhankelijk van de vraag naar postdiensten. Indien de vraag naar postdiensten in de toekomst afneemt of verandert, moet het universele dienstaanbod daaraan aangepast kunnen worden. Het minimum aanbod dat in de Europese Unie wordt bepaald is daarbij maatgevend. Voor dit moment wordt uitgegaan van de huidige eisen die gesteld worden aan de omvang: brieven t/m 2 kg en pakjes t/m 10 kg voor het binnenlands verkeer en brieven t/m 2 kg en pakjes t/m 20 kg voor het internationale verkeer plus de aangetekende zendingen en de zendingen tegen aangegeven waarde.

De universele dienst binnen Nederland kan worden beperkt tot post die tegen een vast tarief per stuk wordt vervoerd. Onder deze post valt grotendeels de post die de consument verstuurt en een deel van het midden – en kleinbedrijf. Het betreft hier een beperkt deel van de markt met relatief hoge verwerkingskosten (brievenbusnetwerk, sorteren ed.) ten opzichte van de grote partijen post. Daarmee is dit deel van de markt in eerste instantie minder interessant voor nieuwe toetreders.

Partijen post is een deel van de markt waar concurrenten zich nu ook al op begeven en waarop de concurrentie toeneemt getuige de groei van concurrenten als Sandd en Selekt Mail. Naar verwachting zullen concurrenten zich ook op het vrijgekomen marktdeel begeven te weten brieven tot en met 50 gram. Het gaat hier tevens om een marktdeel waarbij de klant (veelal grote instellingen en bedrijven) een sterke positie inneemt ten opzichte van het postbedrijf. Grote partijen post zouden dan ook in beginsel niet gereguleerd hoeven worden, omdat er naar verwachting sprake zal zijn van voldoende marktwerking.

Echter, vanaf het moment van liberalisering is nog niet zeker hoe sterk en hoe snel de concurrentie zich zal ontwikkelen en of de markt vanaf dag één optimaal zal werken voor de grote partijen brieven. Het lijkt daarom raadzaam om partijen brieven t/m 50 gram tijdelijk onder de universele dienst te laten vallen, hetgeen betekent dat TPG verplicht blijft deze te vervoeren. Bij tijdelijk moet worden gedacht aan een bepaalde periode van hooguit enkele jaren. In 2006 zal nader worden bekeken hoe deze overgangperiode voor de universele dienst voor dit segment moet worden ingericht, mede tegen de achtergrond van gelijke concurrentieverhoudingen.

#### *4.2 Kwaliteit*

Er zijn eisen gesteld ten aanzien van de overkomstduur, aantal bestellingen en het netwerk van postkantoren en brievenbussen. Brieven dienen als regel binnen 24 uur bezorgd te worden. Post wordt zes dagen per week (feestdagen e.d. uitgezonderd) gecollecteerd en bezorgd. Deze eisen blijven, ook in een volledig geliberaliseerde markt, van kracht en zullen in regelgeving worden verankerd, evenals nu het geval is. Deze eisen gelden alleen voor de aanbieder die de plicht tot het leveren van de universele dienst opgelegd heeft gekregen. Alle andere toetreders kunnen zelf hun kwaliteit en prijs bepalen.

Ten aanzien van de postvestigingen betekent het handhaven van de kwaliteit dat wordt uitgegaan van het aantal postkantoren dat voor de periode tot en met 2005 is vastgesteld op 2100. Postvestigingen zijn belangrijk voor de toegankelijkheid van de universele dienst. Daarom zal ook voor de periode na 2005 worden voorzien in een goede toegankelijkheid van de postdiensten via postvestigingen, waarbij er vanuit wordt gegaan dat het dienstverleningsniveau dat is voorzien in het plan voor de postvestigingen grosso modo ook voor de jaren daarna in stand blijft.

### *4.3 Tarieven*

Tot 1 januari 2005 zijn vrijwel alle tarieven van de diensten behorend tot de universele dienst gemaximeerd op het niveau van 1 januari 2003. Voor de periode van 1 januari 2005 tot het moment van liberalisering in 2007 zal nog sprake zijn van een monopolie. Bij volledige liberalisering wordt de situatie op de markt wezenlijk anders, hetgeen ook consequenties zal hebben voor de tariefbeheersing. Gelet op het eerdere voorstel daartoe, is er veel voor te zeggen de bestaande maximering van de tarieven voor de universele dienst te continueren tot 2007. OPTA en NMa hebben in 2002 geadviseerd over het tariefbeheersingssysteem en voorgesteld om een price capsysteem in te voeren dat corrigeert voor inflatie en waarop efficiency kortingen in mindering kunnen worden gebracht. Daarbij zou het tarief voor een brief eenmalig naar beneden toe worden bijgesteld op basis van een door OPTA/NMa berekend normrendement.

Het kabinet heeft toen gekozen voor een voorzichtiger benadering waarbij een aantal factoren een rol heeft gespeeld. Deze factoren zijn nog steeds relevant. Het kabinet had en heeft het voornemen om de postmarkt in Nederland in 2007 volledig te liberaliseren op voorwaarde dat het VK en Duitsland dat ook doen en de universele dienst gegarandeerd kan blijven. Dat voornemen is in deze notitie uitgewerkt. In het licht van een volledige liberalisering is een drastische ingreep zoals voorgesteld door OPTA minder op zijn plaats.

Ook zijn in ogenschouw genomen de maatregelen ten aanzien van de posttarieven in het VK en Duitsland en de daling van de postvolumes. Dat is een trend die in een aantal geïndustrialiseerde landen waarneembaar is en die een direct effect heeft op de opbrengsten en daarmee het rendement. Een niet onbelangrijk element vormen ook de administratieve lasten. Die zouden met het door OPTA voorgestelde systeem zeker toenemen. Dit alles neemt niet weg dat het kabinet van mening is dat bij goede rendementen van TPG ook de consumenten mee moeten kunnen profiteren. Door de tarieven tot 2007 te bevriezen en niet te corrigeren voor inflatie, vindt er in reële termen een verlaging van de tarieven plaats en daarvan profiteert de consument. Voor de losse post, waaronder de consumentenpost valt, is al eerder vastgesteld dat de concurrentie in ieder geval op korte termijn gering zal zijn. Voor de tarieven voor universele dienstverlening zal in de periode vanaf 2007 dan ook een vorm van tariefbeheersing gaan plaatsvinden. Voor de consument zijn dit de belangrijkste tarieven. Uit verschillende onderzoeken naar de tariefbeheersing in de postsector is naar voren gekomen dat een price cap systeem waaronder de universele postdiensten vallen het meest geschikte systeem is. Daarbij wordt gedacht aan een price cap gebaseerd op bijvoorbeeld het inflatiecijfer of de consumentenprijsindex. Deze optie zal nader worden uitgewerkt.

Indien er voor bepaalde diensten vallend onder universele dienst een effectieve concurrentie bestaat, kan voor deze diensten tariefregulering achterwege blijven.

Een ander aspect is de hantering van een uniform tarief. Nu geldt als eis dat de tarieven voor de universele diensten overal in het land hetzelfde moeten zijn. Dit is geen eis die op Europees niveau wordt gesteld. Iedere lidstaat is vrij in het al dan niet hanteren van een uniform tarief. De praktijk wijst uit dat in alle lidstaten uniforme tarieven worden gehanteerd voor de universele dienst, ook in de landen, waar het monopolie al lang is afgeschaft, zoals in Zweden en Finland. Er wordt vooralsnog sterk aan de handhaving van een uniform tarief gehecht, opdat voor iedere inwoner een zelfde basispakket postdiensten tegen een gelijke prijs beschikbaar is.

### *4.4 Beschikbaarheid*

Er moet een garantie zijn dat de universele dienst ook daadwerkelijk wordt

geleverd. Uit de gesprekken die hebben plaatsgevonden met diverse marktpartijen is heel duidelijk naar voren gekomen dat andere aanbieders dan TPG vooralsnog niet van plan zijn om hun bedrijven zo in te richten dat zij ook een universele dienst kunnen aanbieden die voldoet aan de huidige eisen zoals een bestelling zes dagen in de week of het opzetten van een netwerk van brievenbussen. Dat is ook het beeld dat naar voren is gekomen uit een in opdracht van het ministerie van Economische Zaken gedaan onderzoek<sup>1</sup> naar de toegang, waarbij business cases op haalbaarheid zijn doorgerekend. Bij de cases, waarin werd uitgegaan van een bezorging van zes dagen per week, kwamen aanbieders anders dan TPG niet uit de kosten.

Er zal vooralsnog worden geregeld dat TPG de universele dienst zal blijven leveren, opdat daarmee de levering is gegarandeerd. TPG zal ook duidelijkheid moeten worden geboden over de termijn, waarin zij geacht wordt de universele dienst te bieden. Deze termijn zal te zijner tijd moeten worden vastgesteld. Voor een eerste periode wordt gedacht aan een termijn van vijf jaren.

Indien TPG te kennen zou geven niet langer met de leveringsplicht belast te willen blijven bijvoorbeeld om bedrijfseconomische redenen of indien andere partijen aangeven de universele dienst te willen bieden, wordt voorzien in een aanbestedingsprocedure, waarbij andere marktpartijen worden uitgenodigd in te schrijven voor de levering van de universele dienst. Mochten er uiteindelijk geen aanbieders geïnteresseerd zijn in het leveren van de universele dienst zal de leveringsplicht (al dan niet met financiële compensatie) worden opgelegd aan de grootste marktpartij, ook al heeft deze partij eerder te kennen gegeven niet langer voor de levering in aanmerking te willen komen. Op deze wijze zal zijn verzekerd dat de universele dienst onder alle omstandigheden zal worden geleverd.

## 5. Toegang

Doel van liberalisering van de postmarkt is dat de gebruiker een goede kwaliteit tegen dezelfde of een lagere prijs kan krijgen of een lagere prijs tegen een kwaliteit die voor hem voldoende is. Om dat te kunnen bereiken zal er een effectieve marktwerking moeten zijn. De vraag daarbij is of er het noodzakelijk is om toegang tot (delen van) het netwerk van TPG te krijgen.

### 5.1 Onderzoek

In opdracht van het ministerie van Economische zaken is onderzoek<sup>2</sup> gedaan naar nut en noodzaak van toegang tot het netwerk van TPG. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- op twee onderdelen van de postale infrastructuur kan gesproken worden van een natuurlijk monopolie. Dat is het collecteren van consumentenpost (post via de brievenbus) en het bezorgen van post bij consumenten. Op deze twee onderdelen is regelgeving noodzakelijk;
- voor de post via de brievenbussen betekent dit dat de consument beschermd moet worden door bijvoorbeeld tariefregulering;
- voor de toegang tot het bezorgnetwerk van TPG betekent dit dat concurrenten toegang moeten krijgen tegen dezelfde voorwaarden en met dezelfde kwaliteit als vergelijkbare klanten. Tarieven en overige voorwaarden moeten in principe in overleg tussen TPG en de concurrenten tot stand komen.

In een ander onderzoek, uitgevoerd door TILEC<sup>3</sup>, wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van natuurlijke monopolies en dat toegangsregulering

<sup>1</sup> SEO; Tante Pos krijgt concurrentie, Effecten van de liberalisering van de postmarkt: Amsterdam, september 2003.

<sup>2</sup> SEO; Tante Pos krijgt concurrentie, Effecten van de liberalisering van de postmarkt: Amsterdam, september 2003.

<sup>3</sup> TILEC (Tilburg Law and Economics Center): Op weg naar een vrije postmarkt, juni 2003 (onderzoek in opdracht van TPG).

niet noodzakelijk of gewenst is. In afwijking van het onderzoek van TILEC heeft SEO de haalbaarheid van het inrichten van een eigen landelijk dekkend netwerk door concurrenten onderzocht aan de hand van verschillende business cases. Dit heeft mede geleid tot het inzicht dat er in de huidige situatie bij bepaalde onderdelen hoogstwaarschijnlijk sprake is van een contesteerbaar natuurlijk monopolie.

Volgens SEO is er sprake van een natuurlijk monopolie bij de post via de brievenbussen. In geval van toegang zou de post in het sorteercentrum moeten worden gescheiden in post voor verschillende aanbieders. Dat betekent een extra scheidingsproces in de sorteercentra. Dit werkt kostenverhogend. Bovendien is de meerwaarde van toegang gering. Het gaat om een zeer beperkt deel van de poststroom. Toegang wordt gezien de verwachte extra kosten en geringe meerwaarde niet gewenst geacht. Gezien de beperkte omvang verwachten de onderzoekers niet of nauwelijks concurrentie. Enige regulering is daarom gewenst ter bescherming van de consument. Als mogelijkheden daartoe worden genoemd tariefregulering of tendering. Tendering van de post via brievenbussen vermindert de mogelijkheden om hierop hoge marges te halen. Nadeel van tendering zijn de hoge transactiekosten. De voorkeur gaat daarom uit naar tariefregulering.

Ten aanzien van het bezorgnetwerk komt men tot het volgende beeld. Als het gaat om de bezorging van zes dagen per week, blijft er vooralsnog sprake van een natuurlijk monopolie. Concurrenten hebben momenteel niet de intentie om een netwerk op te zetten dat voorziet in een dergelijke bezorgfrequentie. Indien wordt uitgegaan van een bezorgfrequentie van 2 dagen per week, is er volgens de onderzoekers een goede business case te maken. Dat neemt niet weg dat er in de opbouw naar deze 100 % dekking in de beginfase gebruik moet worden gemaakt van het netwerk van TPG. Anders gezegd, het is bedrijfseconomisch niet mogelijk om vanaf dag één een 100% dekkend eigen netwerk op te zetten. Er is dan ook reden om een vorm van toegangsregulering toe te passen.

In het SEO rapport wordt de conclusie getrokken dat er voor concurrenten non-discriminatoire toegang moet zijn, waarbij partijen over de toegangsvoorwaarden onderhandelen en de incumbent gehouden is partijen gelijke voorwaarden aan te bieden («negotiated access»). Er wordt niet gekozen voor «regulated access», waarbij de tarieven voor toegang doorgaans door de toezichthouder worden vastgesteld. De regelgever heeft meestal onvoldoende informatie over de kostenstructuur, waardoor de kans groot is dat de tarieven niet juist worden vastgesteld. Daardoor kunnen welvaartsverliezen optreden.

Het beginsel van de non-discriminatoire toegang is ook vastgelegd in het EG-recht, voor de postsector in de Postrichtlijn<sup>1</sup>.

Het toezicht op de non-discriminatoire toegang kan expliciet worden geregeld in specifieke regelgeving. Een andere mogelijkheid is te volstaan met het toezicht op basis van de algemene mededingingswet.

SEO komt tot de conclusie dat in geval van conflicten een snelle geschillenbeslechting nodig is om er voor te zorgen dat toegang tegen non-discriminatoire tarieven en kwaliteit kan worden afgedwongen. Kern van dat toezicht zal er in bestaan dat binnen een vastgestelde periode OPTA in geval van een geschil moet beoordelen of TPG dezelfde tarieven en voorwaarden aanbiedt aan concurrenten als aan klanten. Het gaat hierbij niet om kostenoriëntatie zoals in de telecommunicatiesector wel het geval is, maar om een effectief toezicht dat concurrenten ook daadwerkelijk dezelfde tarieven en voorwaarden krijgen als andere klanten. In voorkomende gevallen moet TPG aan OPTA duidelijk maken dat er geen sprake is van verschillende voorwaarden en tarieven. Daarbij moeten onnodig ingewikkelde procedures voorkomen, teneinde de administratieve lasten van het toezicht beperkt te houden.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/39/EG tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG, artikel 1, lid 2.



## 5.2 Toegangsregulering

Ten aanzien van de toegang tot het bezorgnetwerk kan het volgende worden opgemerkt. Anders dan in de telecommunicatiesector is het zeer wel mogelijk een eigen netwerk op te bouwen. Er zijn ook daadwerkelijk concurrenten die een netwerk opbouwen met een 100% dekking over het hele land zonder nadere toegangsregulering (behalve tot postbussen). Dat blijkt ook wel uit het feit dat Sandd en Selekt Mail een netwerk opbouwen met de intentie om te zorgen voor een 100% eigen dekking van het hele land. Een gedetailleerde regeling om concurrentie mogelijk te maken is dan ook niet noodzakelijk zoals een regulering van tarieven zoals in de telecommunicatiesector op basis van kostenoriëntatie. Indien er geen strikte noodzaak bestaat voor zo'n systeem, moet de toepassing daarvan achterwege blijven.

Ook de conclusies van het SEO rapport op andere onderdelen kan worden gevolgd. Het gaat hierbij om de aanbeveling ten aanzien van de retourpost van andere bedrijven dan TPG. Dat is de post die door concurrenten van TPG verkeerd is bezorgd en via het netwerk van TPG wordt teruggestuurd. Deze post komt nu bij de afzender terecht die daarvoor het losse posttarief moet betalen plus een boete. Het moet mogelijk worden dat TPG de brief doet toekomen aan de concurrent of onder andere voorwaarden aan de klant van de concurrent. Een goede regeling van de retourpost is van belang, ook nu al. Indien partijen er zelf niet uit kunnen komen, zal daar op andere wijze in moeten worden voorzien. Dat zijn zaken die kunnen worden geregeld door de wetgeving en/of een rol voor de OPTA als geschillenbeslechter.

## 6. Toezicht

In Nederland houdt de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) toezicht op de naleving van de Postwet en de daarop gebaseerde regelgeving (het Besluit Algemene Richtlijnen Post en het Postbesluit). Elk jaar legt TPG een concessierapportage voor waarin wordt aangegeven op welke manier invulling aan de concessie (de universele dienst) is gegeven. OPTA beoordeelt vervolgens of TPG voldoet aan haar wettelijke verplichtingen. Bijvoorbeeld zoals nu het geval is de overkomstduur van brieven, maar ook het toezicht op de naleving van toerekeningsregels voor kosten en opbrengsten en de hoogte van tarieven vallen hieronder. Tevens wordt toegezien op het postvestigingenbeleid (het aantal postkantoren in Nederland) en ook het beslechten van geschillen maakt onderdeel uit van het takenpakket van de toezichthouder. Ook bij liberalisering van de postmarkt, zal een vorm van sectorspecifiek regelgeving nog enige tijd nodig zijn. Het zal daarbij vooral gaan om controle op de naleving van de eisen gesteld aan de universele dienst en de rol van geschillenbeslechter onder andere in geschillen over non-discriminatoire toegang.

Er zullen ten behoeve van dit toezicht beleidsregels worden opgesteld. Daarbij zal ook naar de effecten op de administratieve lasten worden gekeken.

De postmarkt kenmerkt zich door vier schakels: ophalen, sorteren, vervoeren en distributie. Bedrijven kunnen zich met een of meer schakels bezighouden. TPG is het enige bedrijf dat alle schakels verzorgt. Producten die via de postale infrastructuur worden vervoerd zijn onder meer brieven, drukwerk, tijdschriften, pakjes en catalogi. Kijkend naar de verzender en ontvanger van post zijn er vier categorieën post te onderscheiden:

- C2C (consumer to consumer): post van een particulier aan een andere particulier (dit betreffen over het algemeen brieven van ten hoogste 100 gram en kleine pakketten)
- C2B: (consumer to business): post van een particulier aan een bedrijf (dit betreffen over het algemeen financiële poststukken – zoals accept-giro's, formulieren en antwoordbonnen naar bedrijven en instellingen en retourpost – zoals niet passende kleding naar een postorderbedrijf. Aan het versturen naar antwoordnummers zijn geen portokosten verbonden voor de consument)
  - \* B2C (business to consumer): post van een bedrijf aan een particulier (dit betreft een heel scala aan poststromen, zoals geadresseerd en ongeadresseerd drukwerk, persoonlijke brieven van bedrijven en instellingen en door de ontvanger bestelde pakketten)
- B2B (business to business): post van een bedrijf aan een ander bedrijf (dit vormt het grootste volume van de poststromen en omvat alle soorten post).

De C2C is ongeveer 4% van de brievenstroom, waarvan de helft bestaat uit Kerst – en Nieuwjaarwensen. C2B vormt ook 4% van de totale poststroom, waarmee de post die door de consument wordt verstuurd op totaal 8% komt. De particuliere eindgebruiker geeft per jaar gemiddeld Euro 20 uit aan post; het gaat hier om alle post zoals het versturen van brieven en pakjes..

Post van zakelijke verzenders is veruit de grootste poststroom, 92%.

In onderstaande tabel<sup>1</sup> worden de volumes en de waarden die tot de verschillende stromen van producten weergegeven.

Volumes en bijbehorende marktwaarden voor brieven en overig geadresseerde post, 2003

		Volume in miljarden stuks	Gemiddelde stukprijs in EUR	Waarde in mld EUR
Losse post		1,2		0,9
	<i>Brieven &lt;100 gram</i>	0,9	0,45	0,4
	<i>Brieven &gt;100 gram</i>	0,3	1,44	0,4
Partijpost		4,5		1,5
<i>Brieven &lt;100 gram</i>	2,1	0,4	0,8	
	<i>Direct mail</i>	1,5	0,29	0,4
	<i>Tijd- schriften</i>	0,9	0,27	0,2
<b>Totaal</b>		<b>5,7</b>		<b>2,4</b>

<sup>1</sup> SEO : Tante Pos krijgt concurrentie Effecten van de liberalisering van de postmarkt: Amsterdam, september 2003.

Bronnen: TNO-STB (2001), DMSA (2001), NRC 2000, TPG Jaarverslag 2000, TPG Concession Report 2000, Het Oplage Institute (2001), Ministerie Verkeer & Waterstaat (2001), Raad van Verkeer & Waterstaat / PWC (2001), OPTA (2001), De Bijl (2003), IG&H (2003), interviews

De totale omvang van de markt voor geadresseerde post is naar schatting 5,7 miljard stuks.

Van het totale volume wordt 19% aangeboden als losse post: 11% via brievenbussen en 8% bij het postkantoor (dat is post afkomstig van consumenten en voor een deel van het MKB). Het gaat in totaal om ongeveer 1,2 miljard stuks. De rest wordt aangeboden als partijpost. Een groot deel van de partijpost bestaat uit computergesorteerde post: post die tijdens het printen gesorteerd kan worden. Een klein deel van de partijpost bestaat uit 'port gemengd betaald'. Dit is heterogene post, die gesorteerd moet worden. Losse post bestaat uitsluitend uit heterogene post. De brieven onder 100 gram vallen onder het monopolie. Dit is 52% van de markt. Op de rest van de markt is dus al concurrentie mogelijk. Op dit moment is TPG de grootste aanbieder van postale diensten op de meeste Nederlandse deelmarkten. TPG heeft in 2002 zo'n 5,5 miljard geadresseerde poststukken bezorgd. Voor de concurrenten ligt dit aantal naar schatting op 200 mln stuks.