

# WORKING PAPER

# 11-05

## Hervorming van de posterijen in België. Lessen uit Zweden en Nederland

J. van der Linden

Mei 2005



**Federaal  
Planbureau**

Economische analyses en vooruitzichten

Kunstlaan 47-49

B-1000 Brussel

Tel.: (02)507.73.11

Fax: (02)507.73.73

E-mail: [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

URL: <http://www.plan.be>

.be





**Hervorming van de  
posterijen in België.  
Lessen uit Zweden  
en Nederland**

J. van der Linden

Mei 2005





## Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op economisch, sociaal-economisch vlak en op het vlak van leefmilieu.

Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen.

Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van zijn werkzaamheden. De resultaten van zijn onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratisch debat.

## Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

## Publicaties

Terugkerende publicaties:

*De economische vooruitzichten*  
*De economische begroting*  
*De "Short Term Update"*

Planning Papers (de laatste nummers)

*Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.*

- 97 *Socialezekerheidsbijdrageverminderingen en alternatieve financiering van de sociale zekerheid: simulaties van beleidsvarianten*  
D. Bassilière, F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure, P. Stockman - Januari 2005
- 98 *Markthervorming in netwerkindustrieën in België*  
J. van der Linden - Mei 2005

Working Papers (de laatste nummers)

- 8-05 *Hervorming van netwerkindustrieën: theoretisch kader*  
J. van der Linden - Mei 2005
- 9-05 *Réforme du marché de l'électricité en Belgique. Leçons de l'Espagne, de l'Allemagne et du Royaume-Uni.*  
Ch. Huveneers - Mei 2005
- 10-05 *Hervorming van de spoorwegsector in België. Lessen uit Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden.*  
P. Mistiaen - Mei 2005

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert

Wettelijk Depot: D/2005/7433/22

---

### **Dankwoord**

Voor het zorgvuldig nalezen van (gedeelten van) dit rapport gaat dank uit naar Bernadette Biatour, Jeroen Fiers, Christian Huveneers, Chantal Kegels en Peter Mistaen van het Federaal Planbureau, en naar de deskundigen van buiten het Planbureau die daartoe hun bereidheid getoond hebben. Ook gaat dank uit naar Joost Verlinden voor de algehele supervisie.

---



## Inhoudstafel

	Samenvatting	1
	Synthèse	5
I	Inleiding	9
II	De postmarkt in België en Europa	11
	A. Definitie van het monopolie	12
	B. De postsector als netwerkindustrie	12
	C. Benchmarking met Zweden en Nederland	13
III	Markthervormingen in de postsector	15
	A. De postsector vóór hervorming	15
	B. Chronologie van de markthervorming	16
	1. Zweden	17
	2. Nederland	18
	3. België	18
	4. Andere landen	19
	C. De postsector na hervorming	19
	1. Marktstructuur	20
	2. Regulering	22
IV	Analyse van de markthervormingen	25
	A. Productiviteit en prijzen	25
	B. Kosten en winst	26
	C. Kwalitatieve effecten	27
	D. Productie en werkgelegenheid	28
	E. Universele dienstverlening	29

V	Conclusie: een toepassing op België	31
	A. Kenmerken van het land en de nationale postdiensten	32
	B. Toetredingsbelemmeringen	33
	C. Conclusie	35
	<b>Bijlage A: De Europese richtlijnen</b>	<b>37</b>
	A. Richtlijn 97/67	37
	B. Richtlijn 2002/39	38
	<b>Bijlage B: Samenstelling van de postmarkt</b>	<b>39</b>
	<b>Bibliografie</b>	<b>41</b>

---





## Samenvatting

Deze nota maakt deel uit van een serie van drie waarin een internationale benchmarking van markthervormingen in enkele Europese netwerkindustriën gedaan wordt (elektriciteit, spoorwegen en postdiensten).<sup>1</sup> Het doel van die benchmarking is om waar mogelijk lessen te trekken voor de hervorming van de betreffende sectoren in België. De hervormingen zijn het gevolg van het Europese streven naar de vorming van een interne markt met zoveel mogelijk vrije concurrentie. Bovendien vloeien die hervormingen voort uit de overtuiging dat vrije concurrentie een efficiënter markttuitkomst kan garanderen dan staatsinterventie. Voor de postdiensten gaat de aandacht in het bijzonder uit naar Nederland en Zweden. Die twee landen lopen met hun posthervorming duidelijk voor op andere Europese landen.

### *De postsector als netwerkindustrie*

De postdiensten hebben een enigszins andere structuur dan de meeste andere netwerkindustriën. De bedrijfskolom van netwerkindustriën wordt doorgaans gekenmerkt door een duidelijk onderscheid tussen infrastructuur en stroomop- en -afwaartse activiteiten. De postdiensten hebben een *geïntegreerde verticale structuur* waarbij gebruik gemaakt wordt van het fysieke netwerk van andere sectoren. Een *natuurlijk monopolie* situeert zich in de stroomafwaartse activiteit, de bestelrondes. In vergelijking met een markt van vrije concurrentie, kan er in een monopolie echter een aantal inefficiënties voorkomen. Er is sprake van *allocatieve inefficiëntie* als de prijzen hoger of lager zijn dan op een vrije markt zou gelden. Er is *productieve inefficiëntie* als de kosten hoger zijn dan nodig. Er is *distributieve inefficiëntie* als de producent ten koste van de gebruiker winst maakt.

Om aan die vormen van inefficiëntie het hoofd te bieden, is regulering van het monopolie noodzakelijk. Voor de postdiensten zijn in het verleden in veel landen door de staat gecontroleerde monopolies opgericht. Omdat dat evenmin voldoende efficiëntie garandeert, is er een proces van hervorming op gang gekomen. In de meeste gevallen bestaat die hervorming uit *marktopening*, waarbij het behoud en de kwaliteit van de *universele dienstverlening* een belangrijke randvoorwaarde is. Volgens die hervorming zou, mits de regulering adequaat is, de efficiëntie wel verbeterd kunnen worden. Hierbij lijkt een stelsel van *maximumprijzen* over het algemeen een effectieve vorm van regulering te zijn.

---

1. Voor elektriciteit en spoorwegen, zie respectievelijk Huveneers (2005) en Mistiaen (2005). Een theoretisch kader van de hervorming van netwerkindustriën wordt beschreven in Van der Linden (2005a).

### *Aanpak van de benchmarking*

De benchmarking bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste worden de markthervorming en de evolutie in de marktstructuur sinds ongeveer 1985 beschreven. Ten tweede wordt er een overzicht van relevante indicatoren gegeven. Hoewel dat niet evident is, wordt daarbij toch geprobeerd na te gaan, in hoeverre de evoluties hierin toe te schrijven zijn aan de hervorming. Ten derde wordt, bij wijze van conclusie, een korte analyse gemaakt van de lessen die voor België getrokken kunnen worden. De studie beperkt zich tot het basisproduct brieven en pakjes. Dat zijn brieven en pakjes die tijdens het productieproces géén bijzondere behandeling krijgen, zoals persoonlijk ophalen, snelvervoer en track & trace. Alleen in dat segment vindt er markthervorming plaats. In andere segmenten, zoals exprespost, kranten en huis-aan-huisreclame is al langere tijd concurrentie mogelijk.

### *De Europese richtlijnen*

De markthervorming is grotendeels gebaseerd op de Europese Richtlijnen 97/67 en 2002/39. Deze geven een tijdpad van geleidelijke marktopening. Sinds begin 2003 moet de markt minimaal geopend zijn voor alle brieven zwaarder dan 100 gram of gefrankeerd met meer dan drie keer het basistarief, en voor alle uitgaande grensoverschrijdende post. Samen is dat 15 % van het postvolume van het van oorsprong gemonopoliseerde segment van de markt. Vanaf 2006 wordt stapsgewijs de markt verder geopend. Als essentiële randvoorwaarde moeten de lidstaten de universele dienst garanderen. Dit houdt in dat, hoe de markt ook evolueert, de lidstaten moeten zorgen voor een dagelijkse postbestelling op alle adressen in het land, tegen een betaalbare prijs en gegarandeerde kwaliteit. Hierin is het hanteren van uniforme prijzen en dus van enige kruissubsidiëring, gerechtvaardigd. Voorts moeten alle lidstaten een regulator aanwijzen.

### *Stand van zaken in de hervorming*

België heeft zich voorlopig beperkt tot het strikt naleven van het tijdschema dat door de richtlijnen is uitgezet en heeft daarbij aan De Post het statuut van NV van publiek recht gegeven. In andere lidstaten ging de hervorming verder. Dat was het geval in Nederland en Duitsland en in mindere mate in het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië. In Zweden en Finland was er bij de toetreding in 1995 al een volledig vrije postmarkt. Omdat er alleen in Zweden en Nederland een significant effect van de hervorming is, werd in deze studie voor de analyse van die twee landen gekozen. In Zweden is in 1993 de markt in één klap volledig geopend. In Nederland heeft de marktopening voor brieven van meer dan 100 gram drie jaar eerder plaatsgevonden dan door de EU was voorgeschreven. Bovendien is het bestellen van drukwerk en geadresseerde reclame er al volledig vrij. De economische gevolgen van de hervorming zijn bestudeerd aan de hand van zes indicatoren: toetreding, prijzen, productiviteit, winst, universele dienstverlening en subsidies.

### *Toetreding*

In zowel Zweden als Nederland heeft de marktopening tot niet veel *toetreding* geleid. Het marktaandeel van de nationale posterijen (namelijk Posten Sverige en TPG Post) in het bestudeerde segment is maar tot 93 à 94 % gedaald, terwijl het in Nederland alweer aan het stijgen is tot 96 à 97 %. Onder de toetreders bevinden zich filialen van de nationale posterijen uit andere lidstaten. Er zijn vaak toetredingsbarrières. Hiervan is Finland een typisch voorbeeld: de barrières blijken daar zo hoog te zijn, dat er, ondanks de totale marktopening, nog helemaal geen toetreding is geweest.

### Prijzen

Op het vlak van de *prijzen*, zijn er enkele interessante ontwikkelingen geweest. In Zweden werden de prijzen meer kostengerelateerd: partijpost is sterk in prijs gedaald, losse post is in prijs gestegen. Toch wordt er beweerd dat er 'roofprijzen' gehanteerd worden en de maximumprijs omzeild zou worden.<sup>1</sup> In Nederland is er een effectieve prijscontrole. De postmarkt lijkt een betwistbare markt te zijn. De dreiging van toetreding is op zo'n markt al voldoende om de prijzen te beïnvloeden, zonder dat er daadwerkelijk toetreding plaats vindt. Hiervan is vooral het Verenigd Koninkrijk een typisch voorbeeld, waar de overheid al sinds 1981 de posten aanzet tot competitief gedrag.

### Andere indicatoren

De *productiviteit* is zowel in Zweden als Nederland sterk toegenomen. In Zweden heeft dat echter geleid tot een afname van de werkgelegenheid met 9 000 banen in zeven jaar tijd. Er zijn daarentegen tekenen die erop wijzen dat het bestaan van kleine stadspostbedrijven niet bijdraagt tot toenemende efficiëntie, maar het gaat hier in verhouding om zeer kleine volumes. De *winsten* zijn in Zweden gemiddeld constant gebleven, maar in Nederland enigszins gedaald. De *universele dienstverlening* wordt in beide landen gewaarborgd. In beide landen wordt  $\pm 95\%$  van de brieven op de dag na verzending bij de geadresseerde besteld. Dat zijn de hoogste percentages van Europa. Ten slotte kunnen de nationale posten in beide landen zonder *subsidies* hun openbare dienstverlening uitvoeren.

### Analyse van de hervorming

Hoewel de zes indicatoren op basis van deze analyse beschouwd kunnen worden als indicatoren voor het effect van de markthervorming, zijn ze niet allemaal van evenveel waarde. De beperkte toetreding is bijvoorbeeld van minder belang dan men op het eerste gezicht zou denken. Belangrijker is de betwistbaarheid van de markt. Het uiteindelijke doel van de hervorming is een effect op kosten en prijzen teweegbrengen, waardoor de allocatieve en productieve efficiëntie verbeterd wordt. Die efficiëntie kan zowel door toetreding als betwistbaarheid bewerkstelligd worden, maar ook door institutionele factoren. Het effect op de productiviteit, waardoor de productieve efficiëntie verbeterd wordt, is dus ook belangrijk. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met negatieve sociale effecten, omdat een toename van de productiviteit het afstoten van arbeid tot gevolg kan hebben. Dat is overigens geen reden om de hervorming tegen te houden. Wel moet op een goede manier het hoofd geboden worden aan de sociale gevolgen hiervan. Het belang van de indicator 'winst' is moeilijk te interpreteren. Omdat de posten in de meeste landen overheidsbedrijven gebleven zijn (behalve in Nederland en Duitsland), hoeft er geen invloed op de distributieve efficiëntie te zijn en komt eventuele monopoliewinst ten goede van de hele samenleving. De universele dienstverlening is belangrijk om sociale redenen. Het is net in een geopende markt dat er mechanismen nodig zijn die waarborgen dat iedereen elke dag post kan ontvangen waarbij kwaliteit en prijs aanvaardbaar zijn. Voor subsidies, ten slotte, geldt niet per definitie dat ze zo laag mogelijk zouden moeten zijn. Het gaat veeleer om de vraag hoe een verlieslatende universele dienstverlening gefinancierd wordt. Ook hierin moet de overheid haar keuzes maken.

1. In het Engels wordt van 'predatory pricing' gesproken. Onder dergelijke prijsvorming stelt de monopolist de prijzen zodanig laag dat toetreding sterk ontmoedigd wordt.

### *Perspectieven voor België*

In België heeft nog geen noemenswaardige marktopening plaatsgevonden. Toch zijn er gunstige ontwikkelingen in de zes indicatoren. Bij de drie belangrijkste indicatoren (prijzen, productiviteit en universele dienstverlening), worden de prijzen effectief onder controle gehouden door de overheid. De productiviteit neemt toe als gevolg van de uitvoering van het Strategisch Plan van De Post dat anticipeert op de komende marktopening. De hervorming speelt hier dus wel degelijk een rol in. De universele dienstverlening wordt gegarandeerd op basis van de beheerscontracten. Daarbij wordt opgemerkt dat in 2004 naar schatting slechts 88 % van de prioritaire post de dag na verzending besteld werd. Die gegevens worden echter wel geregistreerd op basis van een zeer streng meetsysteem. Wat de drie overige indicatoren betreft (toetreding, winst en subsidies), bevinden zich onder de weinige toetreders nationale posterijen uit andere lidstaten. Het effect van de winst is moeilijk te interpreteren omdat De Post een overheidsbedrijf is. Wat de subsidies betreft, ten slotte, verkoos men de universele dienstverlening te financieren met federale overheidsmiddelen.

De gevolgen van de marktopening zullen in België waarschijnlijk niet verschillend zijn dan in andere landen. Het productieproces is vrij homogeen. Er zijn wel geografische verschillen die van invloed kunnen zijn, bijvoorbeeld ten opzichte van Zweden. De effecten op het marktaandeel en de volumes in Nederland en Zweden zijn echter zo klein dat die verschillen nauwelijks tot uitdrukking komen. Voorzichtig ingeschat mogen voor België ongeveer dezelfde effecten worden verwacht als in de andere landen. Toetreding mag dus niet uitgesloten worden, maar zal dan wel plaatsvinden in niches waar de toetreders voldoende schaalvoordeel kunnen halen, zoals partijpost en internationale post. Zo kan De Post een groot marktaandeel behouden. De stabiliserende volumes en voortgaande modernisering zullen voorlopig tot een vermindering van het aantal arbeidsplaatsen blijven leiden. Het effect van de markthervorming zal eerder voelbaar zijn in de prijzen en productiviteit dan in de hoeveelheid. Dat laatste wordt veeleer bepaald door de evoluties op de berichtenmarkt.



## Synthèse

Cette note présente l'étude consacrée à un benchmarking international des réformes de marché dans le secteur postal. Trois industries de réseau (électricité, chemins de fer et postes)<sup>1</sup> ont fait l'objet d'un benchmarking, lequel a pour objet de tirer des leçons, lorsque possible, pour la réforme des secteurs concernés en Belgique. Ces réformes sont la conséquence d'une volonté européenne de créer un marché intérieur caractérisé par la concurrence la plus libre possible. Elles procèdent également de la conviction selon laquelle la libre concurrence peut, mieux que les interventions de l'Etat, créer les conditions d'un marché efficace. Pour le secteur postal, les pays sélectionnés pour l'exercice de benchmarking sont les Pays-Bas et la Suède. La réforme de la poste y est clairement plus avancée que dans d'autres pays européens.

### *Le secteur postal en tant qu'industrie de réseau*

La structure du secteur de la poste est quelque peu différente de celle des autres industries de réseau. Dans la chaîne de production des industries de réseau, une distinction claire prévaut généralement entre infrastructure et activités en amont et en aval. La poste a une structure verticale intégrée qui utilise le réseau physique d'autres secteurs. L'activité en aval des tournées se caractérise par un monopole naturel. Dans un monopole, un certain nombre d'inefficacités peuvent être rencontrées. On parle d'*inefficacité allocative* lorsque les prix sont plus élevés et la production plus faible que ce ne serait le cas dans le contexte d'un libre marché. Il y a *inefficacité productive* lorsque les coûts sont plus élevés que nécessaire. On parle enfin d'*inefficacité distributive* lorsque le producteur réalise des bénéfices aux dépens de l'utilisateur.

Pour contrer ces formes d'inefficacité, il est nécessaire de réguler le monopole. Dans de nombreux pays, la poste a été, dans le passé, un monopole contrôlé par l'Etat. Puisque cette forme d'organisation n'a pas davantage garanti l'efficacité, un processus de réforme a été lancé. Dans la majorité des cas, cette réforme prévoit une ouverture de marché dans le cadre de laquelle le maintien et la qualité du service universel constituent des conditions essentielles. Selon cette approche, si la régulation est adéquate, l'efficacité doit pouvoir être améliorée. Notons à cet égard qu'un système de *prix maximums* semble, en général, constituer une forme de régulation efficace.

### *Approche du benchmarking*

Le benchmarking se compose de trois parties. La première décrit brièvement la réforme du marché et l'évolution de sa structure depuis environ 1985. La seconde présente un aperçu des indicateurs pertinents et tente de montrer, malgré les difficultés que cela comporte, dans quelle mesure les évolutions de ces indicateurs

1. Pour l'électricité et les chemins de fer, voir respectivement Huvneers (2005) et Mistiaen (2005). Un cadre théorique de la réforme des industries de réseau est décrit dans Van der Linden (2005a).

peuvent être imputées à la réforme en cours. Enfin, en guise de conclusion, la troisième partie comprend une brève analyse des leçons que la Belgique peut tirer des expériences étrangères étudiées. Sont uniquement concernés ici les lettres et colis qui, dans le processus de production, ne bénéficient d'aucun traitement spécial, comme, par exemple, l'enlèvement d'un pli ou d'un colis en personne, le transport express ou le service "track & trace". Ce n'est en effet que dans ce segment-là que l'on assiste actuellement à une réforme du marché. D'autres segments, comme le courrier express, les journaux et la publicité 'toutes-boîtes', sont ouverts à la concurrence depuis plus longtemps déjà.

#### *Les directives européennes*

La réforme du marché postal est basée en grande partie sur les Directives européennes 97/67 et 2002/39, qui fixent notamment le calendrier de l'ouverture progressive du marché. C'est ainsi que depuis le début 2003, le marché doit être au moins ouvert pour toutes les lettres de plus de 100 grammes ou dont l'affranchissement est supérieur au triple du tarif de base, ainsi que pour tout le courrier international sortant. Cela représente 15 % du volume postal du segment du marché qui à l'origine était monopolistique. A partir de 2006, le marché s'ouvrira encore davantage, toujours de manière progressive. Au rayon des conditions essentielles de cette ouverture figure notamment l'obligation, pour les Etats membres, de garantir le service universel. Cela signifie que, quelle que soit la manière dont le marché évolue, les Etats membres doivent veiller à assurer une distribution quotidienne du courrier à toutes les adresses du pays, et ce, à un prix abordable et avec une qualité garantie. Pour ce faire, l'application d'une tarification uniforme, qui va de pair avec un certain degré de subsides croisés, est justifiée. En outre, tous les Etats membres doivent désigner un régulateur.

#### *Etat d'avancement de la réforme*

Jusqu'à présent, la Belgique s'est contentée de respecter strictement le calendrier fixé par les directives et a, dans ce cadre, conféré à La Poste le statut de société anonyme (S.A.) de droit public. Dans d'autres Etats membres, la réforme est allée plus loin. C'est notamment le cas des Pays-Bas, de l'Allemagne, et, dans une moindre mesure, du Royaume-Uni, de l'Espagne et de l'Italie. En Suède et en Finlande, lors de l'adhésion de ces pays en 1995, le marché de la poste était déjà totalement libre. Etant donné qu'il n'y a qu'en Suède et aux Pays-Bas que la réforme a eu un effet significatif, ce sont ces deux pays qui ont été retenus pour les besoins de l'étude. En Suède, le marché a été totalement libéralisé en une seule fois en 1993. Aux Pays-Bas, l'ouverture du marché pour les lettres de plus de 100 grammes a été introduite trois ans avant l'échéance fixée par l'UE. De plus, le marché de la distribution des imprimés et de la publicité adressée y est déjà totalement ouvert à la concurrence. Les conséquences économiques de la réforme sont étudiées à l'aide de six indicateurs: les entrées sur le marché, les prix, la productivité, les bénéfices, le service universel et les subsides.

#### *Degré de concurrence*

Tant en Suède qu'aux Pays-Bas, l'ouverture du marché n'a pas donné lieu à un afflux significatif de *nouveaux opérateurs*. La part de marché des services postaux nationaux (c'est-à-dire respectivement Posten Sverige et TPG Post) dans le segment étudié n'a diminué que jusqu'à hauteur de 93 à 94 % en Suède, tandis qu'aux Pays-Bas, elle est répartie à la hausse et tourne actuellement autour de 96 à 97 %. Parmi les entrants, on trouve des filiales des postes nationales d'autres Etats membres. Les obstacles à l'accès au marché sont fréquents. La Finlande constitue de ce point de vue un exemple caractéristique : les barrières y sont si hautes que, malgré l'ouverture du marché, aucune nouvelle entrée sur le marché n'a été observée.

## Prix

Au niveau des *prix*, des évolutions intéressantes sont constatées. En Suède, les prix sont davantage en rapport avec les coûts réels : le prix des envois massifs a fortement baissé, tandis que celui des envois normaux a augmenté. Certains dénoncent toutefois l'usage de prix d'éviction, tandis que l'obligation du prix maximum serait contournée.<sup>1</sup> Aux Pays-Bas, il y a un véritable contrôle des prix. Le marché postal semble être un marché contestable. Dans pareil cas, la simple menace d'arrivée de nouveaux opérateurs suffit à peser sur les prix, sans même qu'il y ait d'entrées véritables sur le marché. Le Royaume-Uni, en particulier, nous livre un exemple typique de ce phénomène. Dans ce pays, les autorités ont, dès 1981, incité les services postaux à se montrer compétitifs.

## Autres indicateurs

Tant en Suède qu'aux Pays-Bas, la *productivité* a fortement augmenté. En Suède, ce gain de productivité s'est toutefois accompagné d'une réduction de l'emploi à hauteur de 9 000 postes en sept ans. Certains signes indiquent en revanche que l'existence de petites 'entreprises postales urbaines' ne contribue pas à une meilleure efficacité, mais il est vrai que ces entreprises ne traitent que de très faibles volumes.<sup>2</sup> En Suède, les *bénéfices* moyens sont restés constants, tandis qu'aux Pays-Bas, ils se sont quelque peu tassés. Quant au *service universel*, il est garanti dans les deux pays. Dans les deux pays également, environ 95 % des lettres sont distribuées à leur destinataire le jour qui suit l'envoi. Ce sont là les pourcentages les plus élevés d'Europe. Enfin, des deux côtés, les services postaux nationaux sont capables d'assurer leurs fonctions de service public sans *subsidés*.

## Analyse des effets

Bien que les six indicateurs puissent, sur base de cette analyse, être considérés comme des indicateurs de l'effet de la réforme du marché, ils n'ont pas tous la même valeur. Par exemple, l'apparition limitée de nouveaux opérateurs a moins d'importance qu'on pourrait le penser à première vue. Le caractère contestable ou non d'un marché est plus important. L'objectif ultime de la réforme est de produire un effet sur les coûts et les prix, ce qui entraîne une amélioration de l'efficacité allocative et productive. Cette efficacité peut être atteinte tant par l'arrivée de nouveaux opérateurs que par la 'contestabilité' du marché, mais aussi par des facteurs institutionnels. L'effet sur la productivité, qui entraîne une amélioration de l'efficacité productive, a donc également son importance. Il faut néanmoins tenir compte à cet égard des effets sociaux négatifs, et notamment des risques réels de licenciements. Ce n'est toutefois pas une raison pour reculer devant la réforme. Il convient plutôt de faire face de manière appropriée aux conséquences sociales de cette réforme. L'importance de l'indicateur 'bénéfices' est difficile à évaluer. Vu que, dans la plupart des pays, les services postaux sont restés des entreprises publiques (sauf aux Pays-Bas et en Allemagne), on n'attend pas d'impact sur l'efficacité distributive, car si le monopole enregistre des bénéfices, cela profite à l'ensemble de la société. Le service universel est important pour des raisons sociales. C'est précisément dans un marché ouvert qu'il faut prévoir des mécanismes afin de garantir que chaque usager reçoive chaque jour son courrier et que le prix et la qualité du service soient acceptables. Pour les subsidés, enfin, ils ne doivent pas nécessairement être le plus bas possible. Il s'agit plutôt de voir comment on peut financer un service universel déficitaire. De ce point de vue également, les pouvoirs publics doivent faire des choix.

- 
1. En anglais, on parle de 'predatory pricing'. Dans ce cas de figure, le monopoleur fixe des prix tellement bas que les entrées sont fortement découragées.
  2. *Stadspostbedrijven* en néerlandais (N.d.T.).



*Perspectives pour la Belgique*

En Belgique, il n'y a pas encore eu de réelle ouverture de marché. Ceci dit, on observe des évolutions positives au niveau des six indicateurs, notamment pour les trois principaux : prix, productivité et service universel. En Belgique, les prix sont contrôlés par les autorités. On note par ailleurs une augmentation de la productivité sous l'effet de la mise en œuvre du Plan stratégique de La Poste, qui anticipe sur la future libéralisation du marché. La réforme joue donc bel et bien un rôle de ce point de vue. Quant au service universel, il est garanti sur base de contrats de gestion. Il convient de faire remarquer, à cet égard, que seulement 88 % du courrier est effectivement distribué le lendemain de l'envoi. Ces données sont toutefois enregistrées à l'aide d'un système d'évaluation très strict. En ce qui concerne les trois autres indicateurs (entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, bénéfiques et subsides), on note la présence, parmi les rares entrants, des postes nationales des autres Etats membres. L'effet sur les bénéfiques est difficile à interpréter puisque La Poste est une entreprise publique. En ce qui concerne les subventions, on a préféré financer le service universel avec des deniers fédéraux.

Les conséquences de la réforme de marché ne seront, en Belgique, vraisemblablement pas différentes de celles observées dans d'autres pays. Le processus de production est relativement homogène même s'il existe des différences géographiques qui peuvent jouer, par exemple par rapport à la Suède. Les effets de la réforme sur la part de marché et les volumes traités aux Pays-Bas et en Suède sont toutefois si limités que ces différences se marquent très peu. Dans le cadre d'une prévision prudente, on peut s'attendre en Belgique aux mêmes effets que ceux observés dans d'autres pays. Des entrées ne peuvent donc être exclues mais elles devraient intervenir dans des 'niches', comme les envois massifs et le courrier international, dans lesquelles les entrants peuvent espérer des rendements d'échelle suffisants. La Poste pourrait ainsi conserver une part importante du marché. La stabilisation des volumes et la poursuite de la modernisation continueront provisoirement à engendrer une diminution du nombre d'emplois. Ceci dit, l'effet de la réforme du marché sera davantage perceptible au niveau des prix et de la productivité qu'au niveau de la quantité. Ce dernier aspect sera plutôt déterminé par la manière dont évoluera le marché de l'échange de messages.





## Inleiding

Deze nota maakt deel uit van een serie van drie waarin een internationale benchmarking van markthervormingen in enkele Europese netwerkindustriën gedaan wordt (elektriciteit, spoorwegen en postdiensten).<sup>1</sup> De hervormingen zijn het gevolg van het Europese streven naar de vorming van een interne markt met zoveel mogelijk vrije concurrentie; en van de overtuiging die de afgelopen 30 jaar terrein heeft gewonnen dat vrije concurrentie beter dan staatsmonopolies in staat is om een efficiënte marktuitsluiting te garanderen. De benchmarking kadert in een grotere studie, die moet leiden tot een verkenning van de economische effecten en een visie op mogelijke vormen van regulering in België (zie Van der Linden, 2005b). Voor de benchmarking zijn twee landen geselecteerd. Dat zijn Nederland en Zweden, die beide vrij ver staan met de hervorming van hun postmarkt. Daarnaast wordt de stand van zaken in België kort besproken.

Ten opzichte van andere netwerksectoren hebben de postdiensten specifieke kenmerken die van belang zijn voor de vorm van regulering en het programma van hervorming. Bij de postdiensten bestaat geen fysiek netwerk zoals bij andere netwerkindustriën. Hierdoor zijn er minder verzonken investeringskosten die aanleiding geven tot regulering van de toegang tot het netwerk. Nochtans is er sprake van schaalvoordelen bij het bezorgen van de post waardoor toch rekening gehouden moet worden met het natuurlijk monopolie. Ten slotte is er een structurele verandering aan de gang waarbij een steeds belangrijker deel van het berichtenverkeer door middel van elektronische communicatie plaats vindt.

Bij de selectie van twee lidstaten is gekozen voor landen die het verst staan met de opening van de markt. Men zou zich kunnen afvragen of landen die er niet voor kiezen hun markt te openen op een andere manier in staat zijn een efficiënte uitkomst te garanderen, bijvoorbeeld door het geven van de juiste prikkels aan de overheidsbedrijven. Hierom zouden ook deze landen in de benchmarking opgenomen moeten worden. De realiteit in de Europese context is echter dat de lidstaten eraan gebonden zijn om vroeg of laat hun netwerkindustriën te openen voor concurrentie. Bovendien heeft de afwezigheid van concurrentie in het verleden vaak geleid tot afwezigheid van efficiëntie, en kan het minder kostbaar zijn om efficiëntie te realiseren door middel van marktwerking dan door regulering.

In deze nota wordt eerst een korte kenschets van de postsector gegeven en de keuze voor Nederland en Zweden gemotiveerd (II). Daarna wordt de evolutie van de drie postmarkten en hun regulering sinds ±1988 beschreven (III). Vervolgens worden aan de hand van een aantal maatstaven de mogelijke economische effecten van deze evolutie geanalyseerd (IV). Ten slotte wordt geprobeerd enkele

---

1. Voor elektriciteit en spoorwegen, zie respectievelijk Huveneers (2005) en Mistiaen (2005). Een theoretisch kader van de hervorming van netwerkindustriën wordt beschreven in Van der Linden (2005a).

lessen voor België te trekken (V). Daarbij moet vanzelfsprekend opgemerkt worden dat wat goed is voor het ene land niet goed hoeft te zijn voor het andere land. Toch mogen de Scandinavische en Nederlandse, maar ook Duitse en Portugese markten, als bruikbare voorbeelden gesteld worden.<sup>1</sup>

---

1. Zie Omega (2001, blz.14). Hiervan blijkt Portugal al een vrij lange ervaring te hebben met de hervorming van de postmarkt. Gezien de beperkte informatie zal daar echter niet verder op ingegaan worden.



## II De postmarkt in België en Europa

De postmarkt wordt gemakkelijk geassocieerd met de rode brievenbus, de postzegel en de postbode die dagelijks met zijn fiets door de straat komt. Hoewel dit typische beeld natuurlijk correct is, is de postmarkt in werkelijkheid méér. Als er een ruime definitie gehanteerd wordt omvat ze ook de behandeling van expressepost, pakjes, kranten en huis-aan-huis bezorging. In het kort kan de volgende karakterisering gegeven worden:

- De markt voor post is een stagnerende of zelfs krimpende markt. In het totale berichtenverkeer namen sinds de jaren 50 achtereenvolgens telefoon, fax en email een steeds belangrijker positie in. Nochtans wordt verwacht dat er een toekomst voor de post blijft, in het bijzonder voor marketingdoeleinden, periodieken en levering van elektronisch bestelde goederen.
- Volgens gegevens van de Wereldpostvereniging (Universal Postal Union, UPU) bestaat in Europa ruim 50 % van het verkeer van de nationale postbedrijven uit binnenlandse briefpost. Daarbij zijn er aanmerkelijke verschillen tussen landen, zie Tabel B1 in Bijlage B.<sup>1</sup> Het overige deel bestaat hoofdzakelijk uit kranten en geadresseerde reclame, en in mindere mate uit internationale briefpost. Het aantal 'belstukken' (pakjes en aangetekende brieven) is naar verhouding gering.<sup>2</sup>
- Het overgrote deel van de post is zakelijke post. Wereldwijd is dit 82 %, en in Europa zelfs hoger, zie respectievelijk UPU (2002a) en Tabel B2. Hiervan wordt meer dan de helft verstuurd aan consumenten (B2C). Dit zijn onder andere facturen, rekeningafschriften, tijdschriften en reclamemails. Consumenten staan wereldwijd in voor 18 % van de post, voor meer dan de helft verstuurd aan bedrijven (C2B).
- Het overgrote deel van de post is partijpost, in Zweden bijvoorbeeld 55 % en in Nederland 78 %, zie Tabel B3. Dit hangt sterk samen met de bovengenoemde zakelijke post, die soms in partijen van tien- zo niet honderduizenden verzonden wordt.

Teruggaand naar het bovenstaande beeld gaan de rode brievenbus en de postzegel dus maar voor een klein gedeelte van de post op, terwijl de dagelijkse postbode er wel voor vrijwel alle post aan te pas komt. Voor de onderhavige benchmarking wordt een beperkte definitie van de postmarkt gehanteerd. Aangezien het gaat om de vrijmaking van het van oorsprong beschermde wettelijk monopolie wordt slechts uitgegaan van die segmenten die onder dat monopolie vielen of vallen.

- 
1. De verschillen in deze tabel zijn deels ook het gevolg van onvolkomenheden in de data en registratie. Zo worden er voor België en Zweden geen cijfers over reclame gegeven, en zou in Frankrijk het aantal reclamestukken ongeveer even hoog zijn als het aantal gewone brieven. Opvallend is ook de hoeveelheid internationale post in kleine landen zoals Luxemburg, Ierland en Cyprus (niet apart vermeld in Tabel B1).
  2. Wordt het verkeer van internationale koeriersdiensten meegerekend, dan is het aandeel pakjes en internationale zendingen aanmerkelijk hoger. Hier bestaat echter geen statistiek van.

## A. Definitie van het monopolie

In de postmarkt wordt soms onderscheid gemaakt tussen basisproducten en producten met toegevoegde waarde. Basisproducten zijn 'normale' brieven en pakjes die geadresseerd worden aangeboden bij de posterijen en dan via een al dan niet prioritair circuit bij de geadresseerde worden besteld. Producten met toegevoegde waarde hebben iets extra. Die toegevoegde waarde kan bestaan uit het komen ophalen bij de afzender, de mogelijkheid tot track & trace, vervoer via een koeriersdienst, en het laten tekenen voor ontvangst.<sup>1</sup> Hoewel dit onderscheid in de context van de Europese markthervormingen tegenwoordig minder relevant is, is ze in het verleden van belang geweest voor de definitie van het postaal monopolie.

Het postaal monopolie in België en andere landen, hoewel niet overal hetzelfde gedefinieerd, omvatte uitsluitend het basisproduct briefpost.<sup>2</sup> Expresverkeer, pakjes, kranten en ongeadresseerde zendingen vielen daarbuiten. De huidige studie beperkt zich daarom tot de markt voor dit basisproduct. Het is dat segment van de postmarkt dat lange tijd een wettelijk beschermd monopolie is geweest, en waarvan sinds eind jaren 80 de hervorming aan de orde is.

## B. De postsector als netwerkindustrie

De posterijen hebben een enigszins andere structuur dan de meeste andere netwerkindustrieën. De bedrijfskolom van netwerkindustrieën wordt doorgaans gekenmerkt door een fysieke infrastructuur, waarlangs de kernproducten van de industrie verplaatst worden naar de eindgebruiker. De productie van kernproducten wordt in dat geval de stroomopwaartse activiteit genoemd, de levering aan de gebruiker de stroomafwaartse. De bouw van de infrastructuur vraagt erg grote investeringen zodat het economisch niet verantwoord is om meerdere, concurrerende netwerken naast elkaar te hebben. De markt is daarom min of meer gedoemd een monopolie te zijn. In de literatuur wordt zo'n situatie een natuurlijk monopolie genoemd. De posterijen worden daarentegen gekenmerkt door een geïntegreerde verticale structuur waarbij gebruik gemaakt wordt van het fysieke netwerk van andere sectoren, zoals het wegvervoer en de luchtvaart. Het natuurlijk monopolie situeert zich in de stroomafwaartse activiteit, de bestelrondes.

In vergelijking met een markt van vrije concurrentie, kan er in een monopolie echter een aantal inefficiënties voorkomen (zie Van der Linden, 2005a). Er worden drie vormen onderscheiden, die in het monopolie simultaan kunnen voorkomen. Er is sprake van allocatieve inefficiëntie als de prijzen hoger zijn en de productie lager is dan op een vrije markt zou gelden. Er is productieve inefficiëntie als de kosten hoger zijn dan nodig. Er is distributieve inefficiëntie als de producent ten koste van de gebruiker winst maakt. Om aan die vormen van inefficiëntie het hoofd te bieden, is regulering van het monopolie noodzakelijk. Voor netwerkindustrieën betekende dit in de loop van de 19e en 20e eeuw veelal dat de bedrijfskolom integraal in een door de staat gecontroleerd monopolie werd ondergebracht.

- 
1. Track & trace duidt op een (elektronisch) systeem, waarbij continu gevolgd wordt waar de brief of het pakje zich bevindt. Dit geeft aan zowel de klant als de operator informatie over de voortgang van de zending.
  2. Voor België: zie de Wet van 21 maart 1991.

Omdat die vorm van interventie evenmin voldoende efficiëntie garandeert, is er een proces van hervorming op gang gekomen. In de meeste gevallen bestaat die hervorming uit de verticale opsplitsing van de geïntegreerde bedrijfskolom, de marktopening van de segmenten waar dat mogelijk is en de regulering van het natuurlijk monopolie. Bij de posterijen vindt echter geen verticale opsplitsing plaats, omdat daar om economische redenen geen noodzaak toe is. Wel komt er (stapsgewijs) een volledige marktopening. Volgens die hervorming zou, mits de regulering adequaat is, de efficiëntie wel verbeterd kunnen worden. Hierbij lijkt een stelsel van maximumprijzen over het algemeen een effectieve vorm van regulering te zijn.

### C. Benchmarking met Zweden en Nederland

Hoewel de markthervorming van de postsector al meer dan tien jaar aan de orde is, is ze minder ver gevorderd dan die van een aantal andere netwerksectoren. Volgens de geldende Europese regelgeving is er sinds 1 januari 2003 vrije toetreding mogelijk voor poststukken met een gewicht van meer dan 100 gram, of een porto van meer dan drie keer het basistarief, en alle uitgaande grensoverschrijdende post.<sup>1</sup> Hoewel dit een grote stap lijkt ten opzichte van het criterium dat voor die datum gold (350 gram of vijf keer het basistarief<sup>2</sup>) is hiermee nog maar een klein gedeelte van de markt geopend voor concurrentie. In termen van omzet mag nog steeds 85 % van de Europese postmarkt onder het monopolie vallen. In enkele landen is men niettemin vooruit gelopen op de door de EU geïnduceerde marktopening, zodat het feitelijk monopolie voor minder dan 85 % van de markt geldt. Dit wordt geïllustreerd in Tabel 1, waar de percentages in plaats van op omzet gebaseerd zijn op volume. Bij het volumeaandeel dat de gereserveerde markt nog heeft valt weliswaar niet na te gaan welke definitie De Bijl et al. (2003) gehanteerd hebben om aan de percentages te komen. Nochtans wordt duidelijk getoond dat het monopolie minder dan 85 % van de markt omvat.

**TABEL 1 - Markthervorming van de post in 15 Europese lidstaten**

Land	Gereserveerde markt voor briefpost	% gereserveerde markt (volume)	Datum eerste marktopening	Marktaandeel nation.posterijen
Zweden	geen	0 %	1993	94 %
Finland	geen	0 %	1994	100 %
Duitsland	<100g & <3x basistarief Reclame <50 stuks of <50g	68 %	1998	98 %
Nederland	<100g & <3x basistarief Reclame en drukwerk vrij	48 %*	2000	93 %
Denemarken	Verder gegaan dan 97/67		<2000	
Spanje	<100g & <3x basistarief Reclame en locale post vrij		2000?	90 %
Italië	<100g & <3x basistarief Reclame <10 000 stuks		2000?	90 %
Verenigd Koninkrijk	<100g & <0,8 pond Partijpost <4 000 stuks	59 %	2001?	98 %
Andere landen	<100g & <3x basistarief		2003**	

Bronnen: hoofdzakelijk De Bijl et al. (2003); verder Omega (2001), Dantuma (2003), OPTA (2003), Postcomm (2003), Europese Commissie en eigen berekening FPB.

\*) Bron: De Bijl et al. (2003). O.b.v. Dantuma (2003) wordt tot 36 % gekomen.

\*\*\*) O.b.v. Richtlijn 2002/39; Marktopening 350g/5x was in 1998 o.b.v. Richtlijn 97/67.

1. Richtlijn 2002/39, zie ook Bijlage A.
2. Richtlijn 97/67, zie ook Bijlage A.

Uit de tabel blijkt dat Zweden en Finland het verst zijn met de marktopening. In beide landen is er al sinds tien jaar volledig vrije toetreding mogelijk. Echter, alleen in Zweden heeft er daadwerkelijk toetreding plaats gevonden. Enkele andere landen hebben een soepeler toetredingsbeleid gehad dan voorgeschreven door de EU. In Duitsland en Nederland zijn bovendien de posterijen gedeeltelijk geprivatiseerd, en gefuseerd met internationale logistieke integratoren. Alleen in Nederland heeft op enige schaal toetreding plaats gevonden. De benchmarking is daarom in principe beperkt tot Zweden en Nederland, omdat er alleen in deze landen een enigszins significant effect van de marktopening waarneembaar is. Waar relevant wordt wel de situatie in andere landen, zoals Duitsland, Finland en het Verenigd Koninkrijk, aangehaald.



## Markthervormingen in de postsector

### A. De postsector vóór hervorming

In Tabel 2 wordt een beknopt profiel gegeven van de markt zoals die eruit zag vóór de markthervorming begon. Voor alledrie de landen heeft dat betrekking op de late jaren 80. In de periode 1988-1991 hebben in alledrie de landen de eerste stappen van de hervorming plaats gevonden. In Zweden is sindsdien de ontwikkeling het snelst gegaan, gevolgd door Nederland respectievelijk België.

Het is bijna tautologisch om te stellen dat in alledrie de landen nog een wettelijk monopolie bestond. Hierin was de volledige productieketen, van het verzenden door de afzender tot en met de bestelling bij de geadresseerde, begrepen.<sup>1</sup> De postertijen waren georganiseerd als bedrijf of dienst die rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid viel.

Het monopolie in Zweden was gebaseerd op een proclamatie uit 1947 die betrekking had op alle hand- en machinegeschreven berichten. Formeel vielen drukwerk, ongeadresseerde zendingen en koeriersdiensten hier dus al buiten (Andersson, 2001, blz.75 en 114). De tweede aanbieder was CityMail, dat al enkele jaren voor de marktopening haar activiteiten startte, en daarbij gebruik maakte van de krappe definitie van het monopolie. Het monopolie in Nederland was gebaseerd op de Postwet van 1954. Hierin gold een monopolie voor brieven van minder dan 500 gram (zie Poel et al., 2002). Net als in Zweden vielen drukwerk, ongeadresseerde zendingen en koeriersdiensten hier al buiten. Er was één staatsbedrijf gecombineerd met de telefoondiensten (PTT). Het aantal bedrijven dat in Tabel 2 aangegeven staat is moeilijk te duiden.<sup>2</sup>

**TABEL 2 - De postsector in Zweden, Nederland en België vóór hervorming**

Land	Zweden	Nederland	België
Peiljaar	1992	1996	1996
Aantal aanbieders	2	80	1
Marktconcentratie	Quasi-monopolie	Monopolie	Monopolie
Publiek/privaat eig.	100 % publiek	45 % publiek	100 % publiek
Wijze van regulering	Beschermd staatsmonopolie: geschreven berichten	Beschermd staatsmonopolie: brieven < 500g	Beschermd staatsmonopolie: brieven zonder tw

Bronnen: Eurostat NewCronos (domein SBS), Arnaboldi & Bauer (2001) en eigen informatie FPB.

\*) Jaar vóór de eerste marktopening.

1. Andersson (2001) houdt er een ruimere definitie op na: van het bedenken van de brief tot het lezen ervan. Voor de doeleinden van deze studie is dat echter minder relevant.
2. Het is het aantal bedrijven geregistreerd onder NACE-code 64.11, de nationale postertijen (Bron: Eurostat).

De bedrijven werden gekenmerkt door een ambtelijke manier van werken. De tarieven werden onder controle van de overheid vastgesteld, eventuele verliezen door de overheid bijgesteld. Toch was er in Zweden en Nederland, gedurende de jaren 80 al een tendens naar een meer zakelijke en klantgerichte aanpak waarneembaar.

## B. Chronologie van de markthervorming

In de Tabellen 4-6 wordt een chronologie van de markthervorming in respectievelijk Zweden, Nederland en België gegeven. Deze beperkt zich tot de meest markante ontwikkelingen. Om deze ontwikkelingen in een Europees kader te plaatsen, wordt eerst in Tabel 3 een overzicht gegeven van de stappen die volgens de Europese regelgeving minimaal gezet moeten worden.

**TABEL 3 - Overzicht van de markthervorming van de postdiensten volgens de Europese regelgeving**

1992	Richtlijn 97/67	Groenboek over de postdiensten (voorafgaand aan Richtlijn 97/67)
1998		Marktopening 350 gram / 5x basistarief; Definitie van de universele dienstverlening
2003	Richtlijn 2002/39	Marktopening 100 gram / 3x basistarief
2006		Marktopening 50 gram / 2½x basistarief; Studie naar effect totale marktopening op de universele dienstverlening
2009		Mogelijk totale marktopening, afhankelijk van studie 2006

Bron: FPB.

Zweden loopt hier ver op vooruit. De volledige marktopening, die in de EU op zijn vroegst in 2009 gerealiseerd wordt, was in Zweden al een feit in 1994, nog voor dat het land lid van de EU werd. Ook in Finland is dit het geval. Nederland loopt minder vooruit op de Europese Regelgeving. Een groter deel van de markt is in 2000 geopend dan voorgeschreven door de EU. Volledige marktopening vindt op zijn vroegst in 2007 plaats. Ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en in mindere mate Denemarken, Spanje en Italië lopen op Europa vooruit. Waarschijnlijk zijn veel van de hervormingen van vóór 1997 beïnvloed door de beleidsvorming die al op Europees niveau aan de gang was, en waarvan het Groenboek uit 1992 een belangrijke exponent was. België, en ook onder andere Frankrijk, volgen de Europese kalender strikt. Meer detail over de Europese regelgeving wordt gegeven in Bijlage A, meer detail over de drie landen in de rest van dit hoofdstuk.

**TABEL 4 - Overzicht van de postmarkthervorming in Zweden**

1988	Nieuwe beheersstijl in het nationaal postbedrijf, met een eerste roep om deregulering
1991	Een eerste concurrent (CityMail) betreedt de markt
1993	Opheffing van het monopolie
1994	Nieuwe Postwet, uitbreiding van Telestyrelsen tot PTS, invoering van prijscontrole en verzelfstandiging van Posten Sverige AB
1997	Revisie van de prijscontrole, die onder autorisatie van PTS komt

Bron: FPB.



## 1. Zweden

In Zweden heeft de ontwikkeling zich in essentie voltrokken tussen 1988 en 1994. In 1988 werd er, met het aantreden van een nieuwe algemeen directeur bij de post-erijen een nieuwe, zakelijke beheersstijl ingevoerd en klonk de eerste roep om deregulering.<sup>1</sup> Opvallend was dat deze roep van de posterijen zelf kwam. Ze had te maken met de toen al ingezette ontwikkelingen in communicatie en communicatietechnologie, wat de posterijen het gevoel gaf meer autonomie nodig te hebben. Hoewel het wettelijk monopolie nog bestond diende zich in 1991 al een toetreder op de markt aan, die zichzelf rechtvaardigde op basis van een vermeend gebrek aan waterdichtheid van de proclamatie van 1947. Ze zou namelijk geen gedrukte berichten omvatten. Tot aan de formele marktopening in 1993 is er echter een juridische strijd over de legaliteit van deze toetreding geweest. Het bedrijf, CityMail, heeft inmiddels twee faillissementen overleefd en is op dit moment de grootste toetreder in de Zweedse postmarkt. De periode 1993-1994 was een turbulente periode in de Zweedse politiek ten aanzien van de posterijen. In 1993 werd het wettelijk monopolie herroepen, terwijl ruim een jaar later pas een nieuwe postwet in werking trad. Onder deze wet werden de posterijen verzelfstandigd tot Posten Sverige AB, een NV in volledig staatseigendom. Tevens werd een prijsplafond ingesteld en een regulator opgericht. Deze werd ondergebracht bij de al bestaande regulator van de telecommunicatie die vernoemd werd in Post- och Telestyrelsen (PTS).<sup>2</sup> Zweden was hiermee het eerste land ter wereld dat een vrije postmarkt invoerde. De laatste markante stap in de hervorming was de herziening van een prijsplafond in 1997, waarbij ze een wettelijke basis kreeg. De normale tarieven mogen sindsdien met niet meer dan 80 % van de prijsindex van de gezinsconsumptie (CPI) stijgen.

**TABEL 5 - Overzicht van de postmarkthervorming in Nederland**

1989	Verzelfstandiging van de PTT tot 100 % staats-NV; Invoering prijscontrole
1994-1998	Van eerste tranche beursgang tot splitsing van de aandelen in post en telecom
1997	Oprichting van onafhankelijke OPTA
1998	Marktopening 350 gram / 5x basistarief (conform Europese regelgeving)
2000	Nieuwe Postwet met marktopening 100 gram / 3x basistarief; Tevens definitie van universele dienstverlening
2002	Tarievenbevrozing tot 2005, gevolgd door een nieuw systeem van prijsplafonnering
2007	Volledige marktopening voorzien (onder de voorwaarde dat het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hun markt ook openen), tevens inwerkingtreding van een nieuwe Postwet

Bron: FPB.

1. De analyse voor Zweden is grotendeels gebaseerd op Andersson (2001), tot op heden de enige grondige studie van de hervormingen in de Zweedse postmarkt.
2. Een regulator is een door de overheid ingestelde autoriteit die de taak heeft om de werking van een bepaalde markt te bewaken (Zie Van der Linden, 2005a).

## 2. Nederland

In Nederland, hoewel de eerste marktopening pas in 1998 plaats vond, was sinds 1989 al een hervorming aan de gang. Het begon met de verzelfstandiging van PTT, waarin ook de Nederlandse telefonie nog was ondergebracht. Was Zweden het eerste land ter wereld dat een vrije postmarkt invoerde, Nederland was het eerste land dat de postrijen privatiseerde. In 1994 werd de eerste tranche aandelen naar de beurs gebracht, en sindsdien werd het aandeel van de Nederlandse staat geleidelijk afgebouwd tot 35 %, plus een bijzonder aandeel waardoor de overheid bepaalde fundamentele besluiten kan goedkeuren.<sup>1</sup> Inmiddels is het aandeel wereldwijd op vier beurzen genoteerd. In 1998 vond een bijzondere operatie plaats waarbij Koninklijke PTT Nederland werd gesplitst in KPN Telecom en TPG Post. In diezelfde periode is bovendien de wereldwijd opererende logistieke integrator TNT uit Australië overgenomen.<sup>2</sup> Dat was tekenend voor de strategie van TPG om gebruik te maken van de kansen van een vrijere markt en een internationaal speler te worden. Bovendien trad in die periode Richtlijn 97/67 in werking, waarmee de markt geopend werd voor zendingen van meer dan 350 gram of gefrankeerd met meer dan vijf keer het basistarief. Tevens werd de regulator Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) opgericht. In 2000, ten slotte, trad een nieuwe Postwet in werking. In het kader van deze wet werd de grens van de gereserveerde markt verlegd tot 100 gram of drie keer het basistarief. Hiermee liep men drie jaar op de Europese regelgeving vooruit. Een volledige marktopening en een vernieuwde Postwet zijn voorzien voor 2007 (TPG Post, 2005). Hierbij is de nadrukkelijke voorwaarde gesteld dat Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hun markt dan ook geopend moeten hebben, anders is er te weinig wederkerigheid. Britse en Duitse postbedrijven zouden dan wel op de Nederlandse markt kunnen toetreden, terwijl dat andersom nog niet mogelijk is. Het ziet er naar uit dat in beide landen de markt rond 2007 inderdaad volledig geopend wordt.

**TABEL 6 - Overzicht van de postmarkthervorming in België**

1991	Wet op de hervorming van overheidsbedrijven & Oprichting van BIPT
1998	Marktopening 350 gram / 5x basistarief (conform Europese regelgeving)
2000	De Post wordt omgezet van een autonoom overheidsbedrijf in een nv van publiek recht
2003	Marktopening 100 gram / 3x basistarief (conform Europese regelgeving)

Bron: FPB.

## 3. België

De hervorming in België is in een minder hoog tempo verlopen dan in de twee andere landen. De eerste stap werd in 1991 gezet met de wet op de hervorming van sommige overheidsbedrijven. Onder deze wet krijgt De Post de status van autonoom overheidsbedrijf, en is het BIPT opgericht. In 1998 werd conform de Europese regelgeving de markt geopend voor zendingen van meer dan 350 gram of gefrankeerd met meer dan vijf keer het basistarief. In 2000 is De Post verder ver-

1. Voor een opsomming, zie TPG (2004), blz.156.
2. Een logistieke integrator is een bedrijf dat gespecialiseerd is in het grootschalig vervoer van pakjes en andere koerierszendingen. Deze bedrijven opereren wereldwijd met een luchtvaartnetwerk als ruggengraat.

zelfstandig, en omgezet in een NV van publiek recht. In 2003 is conform de Europese regelgeving de grens van de gereserveerde markt verkleind tot 100 gram of drie keer het basistarief.

#### 4. Andere landen

In Finland is in 1994 de markt volledig geopend, een regulator opgericht, en Suomen Posti verzelfstandigd. In Duitsland is in 1998 een iets groter deel van de markt geopend dan voorgeschreven door de Europese regelgeving. Ook heeft Deutsche Post Welt Netz (DPWN) de logistieke integrator DHL overgenomen, en is ze gedeeltelijk geprivatiseerd. Het ziet er naar uit dat in 2008 de markt volledig geopend wordt. In het Verenigd Koninkrijk had in 1981 al een minimale marktopening plaats gevonden. In 2000 is de regulator Postcomm opgericht, en in 2003 supplementair aan de Europese regelgeving de markt geopend voor partijpost vanaf 4.000 eenheden. In 2007 wordt de markt volledig geopend.

### C. De postsector na hervorming

In Tabel 7 wordt een beknopt profiel gegeven van de markt zoals die er heden uit ziet. Daarbij is gebruik gemaakt van de meest recente beschikbare gegevens, die in een aantal gevallen ook al weer enkele jaren oud zijn. In deze paragraaf worden de veranderingen in de structuur beschreven. Een analyse van de veranderingen in de performantie komt in Hoofdstuk IV aan bod. Het huidig profiel van de markt is het resultaat van een combinatie van Europese regelgeving en nationale initiatieven, en de strategie die dit teweeg heeft gebracht bij de marktpartijen. Het zijn vooral de gereserveerde markt en de universele dienstverlening die geïnduceerd zijn door de Europese regelgeving. Andere regulering en privatisering is nationaal initiatief, terwijl de marktstructuur het gevolg is van de zakelijke strategie als reactie op de hervorming.

**TABEL 7 - De huidige postsectoren in Zweden, Nederland en België**

Land	Zweden	Nederland	België
Aantal aanbieders	35	70	1
Marktconcentratie			
- Volume-aandeel van de nationale postdiensten	94 %	93 %*	100 %
- Herfindahl-index	0,89	0,87	1,00
Publiek/privaat eigendom	100 % publiek	35 % publiek	100 % publiek
Wijze van regulering	PTS geeft licenties Posten heeft CUD Prijssplafond Toegang gelijke voorw. Posten heeft SMP	Gereserveerd < 100 g TPG heeft VUD Prijns bevroren tot 2005 Toegang postbussen	Gereserveerd < 100 g De Post heeft VUD

Bronnen: Eurostat NewCronos (domein SBS), Andersson (2001), Arnaboldi & Bauer (2001), Dantuma (2003) en eigen informatie FPB.

\*) Geadresseerde post m.u.v. pakjes en dagbladen.

## 1. Marktstructuur

De Zweedse marktopening heeft geleid tot de toetreding van enkele tientallen operatoren. In verhouding tot Posten Sverige zijn deze echter klein tot zeer klein gebleven. Er kan tot een globale driedeling gekomen worden. Ten eerste is er Posten Sverige, met een marktaandeel van nog steeds 93 % van de binnenlandse geadresseerde zendingen. Posten is nog volledig in staatseigendom, van eventuele privatisering is geen sprake. Hoewel dagbladen naar de letter ook onder geadresseerde post vallen worden ze niet meegerekend omdat ze tegenwoordig een eigen, gespecialiseerd bestelcircuit hebben waarin de nationale postertijen nauwelijks meer een rol in spelen. Dit komt vanwege de eisen die gesteld worden aan de vroege bestelling (Andersson, 2001, blz.78).

Ten tweede is er het al eerder genoemde CityMail, met een marktaandeel van ruim 6 % van de binnenlandse geadresseerde zendingen. Deze grootste toetreder is gespecialiseerd in de bestelling van partijpost in de grote steden Stockholm, Göteborg en Malmö, en bereikt daarmee 35 % van de Zweedse huishoudens. In dit segment heeft het bedrijf een marktaandeel dat oploopt tot 30 %. Sinds enkele jaren is de meerderheid van de aandelen in handen van de Noorse nationale postertijen Posten Norge. Het genoemde segment is overigens het meest voor de hand liggende segment voor toetreding, want daar bestaan weinig of geen schaalvoordelen (CTcon, 1998b; Andersson, 2001). In andere segmenten, verzamelen van individueel verstuurd brieven en bestellen in minder dicht bebouwde gebieden, geldt over het algemeen nog wel een natuurlijk monopolie, en blijft Posten de enige operator. Zoals omschreven in Van der Linden (2005a) zijn in een natuurlijk monopolie de vaste kosten zodanig hoog dat het niet efficiënt is dat er meer dan één aanbieder in de markt is.

Ten derde zijn er 33 lokale operatoren waarvan er 25 actief zijn. Deze zijn elk actief in de stedelijke post van kleine en middelgrote steden, dus ook waar het natuurlijk monopolie niet of nauwelijks meer geldt. Het zijn kleine firma's en eenmansbedrijven met een gezamenlijk aandeel van zo'n 3 % in hun marktsegment, en minder dan 1 % in de totale Zweedse postmarkt. In 1997 bedroeg het aantal actieve lokale operatoren nog 69, sindsdien is dat geleidelijk gedaald tot 25.

De Nederlandse situatie is globaal vergelijkbaar met die van Zweden. Ook hier kan tot een globale driedeling gekomen worden. Onderstaand beeld is gebaseerd op tellingen, enkele jaren geleden uitgevoerd door Dantuma (2003). Het betreft de binnenlandse bestelling van geadresseerde post, met uitzondering van dagbladen en pakjes. Onderstaand beeld betreft dus brieven, tijdschriften, geadresseerde reclame, reclametijdschriften en catalogi.

Ten eerste is er TPG Post. Dit is het enige bedrijf dat actief is in alle segmenten en daar bovendien marktaandelen van 90-100 % had. Alleen in het segment tijdschriften was het marktaandeel lager, slechts 48 %. Het gemiddelde marktaandeel over al deze segmenten bedroeg 93,5 % (zie ook Tabel 7).<sup>1</sup> Ten tweede is er een groep concurrenten met ten tijde van de telling Media Expresse als grootste. De groep had een gemiddeld marktaandeel van 4 %. Media Expresse was actief in het segment van tijdschriften en had daar een marktaandeel van niet

---

1. Het marktaandeel in de bestelling van dagbladen is slechts 3 %. Zou dit meegeteld worden dan is het gemiddelde marktaandeel 83 %. Om eerder vermelde redenen is dit echter niet gedaan.

minder dan 52 %. Het bedrijf bezorgde exclusief voor een grote tijdschriftuitgeverij, die inmiddels is overgenomen door een buitenlandse uitgeverij. Deze laatste heeft er echter voor gekozen om met TPG te werken, waardoor het marktaandeel van TPG weer richting 96 à 97 % is gegaan (zie ook De Munck et al., 2004). Behalve Media Expresse bevinden zich in deze groep nog zes kleinere bedrijven met een gezamenlijk marktaandeel van 2 %. Onder hen bevinden zich filialen van Royal Mail en DPWN. Ook deze bedrijven zijn gespecialiseerd in geadresseerde post, vooral tijdschriften en reclame. Het zijn juist deze segmenten waarin men relatief eenvoudig een minimaal benodigde schaal haalt om kostendekkend te produceren. Heeft men die schaal eenmaal bereikt, dan is het relatief eenvoudig om daar ook gewone briefpost bij te gaan bestellen (De Bijl *et al.*, 2003, blz.31). Ten derde is er een onbekend aantal stadspostdiensten met een gezamenlijk gemiddeld marktaandeel van 0,5 %. Volgens een ruwe schatting van OPTA zou dit 'onbekende' aantal in de buurt van de 150 liggen. Een deel van de toetreders was voor 2000 al actief.

Hoewel bovenstaand de Zweedse en Nederlandse markten beschreven zijn aan de hand van marktaandelen, moet opgemerkt worden dat deze eigenlijk moeilijk te schatten zijn (Poel et al., 2002). In beide gevallen zijn ze gebaseerd op tellingen van volumes en niet op verkoopgegevens. Nochtans is duidelijk dat ondanks de marktopening de markt in beide landen nog sterk geconcentreerd is. Op basis van deze gegevens over 2003 wordt tot Herfindahl-Indices van 0,85 à 0,9 gekomen, op een schaal van 0 tot 1.<sup>1</sup> In Zweden is ze zeer licht aan het dalen: in 1997 bedroeg ze nog 0,92. Voor Nederland zijn er twee schattingen die dicht bij elkaar liggen. Voor een onbepaald recent jaar wordt op basis van de geselecteerde segmenten uit Dantuma (2003) gekomen tot 0,87, en op basis van een minder gedetailleerd overzicht van De Bijl et al. (2003) tot 0,90.

De concentratie in andere landen waar al een zekere marktopening heeft plaats gevonden is nog hoger. In Finland is de markt ongeveer gelijktijdig geopend als in Zweden. Er heeft daar echter nog helemaal geen toetreding plaats gevonden. Behalve aan de nationale posteries is daar één vergunning verleend. Hieraan zaten echter zodanige voorwaarden dat de toetreders uiteindelijk niet is toegetreden. In Duitsland heeft DPWN een marktaandeel van 98 %. De resterende 2 % wordt bediend door ongeveer 600 kleine vergunninghouders (Omega, 2001, blz.17). Opvallend is dat deze voor een groot deel actief zijn in plattelandsgebieden. Ook Royal Mail in het Verenigd Koninkrijk heeft een marktaandeel van 98 %. Toetredingsbelemmeringen zijn de gereguleerde netwerktoegang en het prijsbeleid van Royal Mail (TPG Post, 2004). Op basis van deze ervaringen concludeert de Europese Commissie dat op middellange termijn de nationale posteries een marktaandeel van zeker 80-90 % kunnen behouden.<sup>2</sup> Ook Kok et al. (2003, blz.64) beargumenteren dat het marktaandeel van de posteries waarschijnlijk ver boven de 50 % zal blijven. Ook in België is er nog nauwelijks toetreding geweest. Belgische filialen van DPWN en TPG zijn inmiddels actief in enkele specifieke niches, respectievelijk grensoverschrijdende post en tijdschriften/dagbladen. Verder bestaat er concurrentie in het expres- en pakjessegment en de ongeadresseerde zendingen.

- 
1. De Herfindahl-Index is een in de economie veel gebruikte maatstaf voor marktconcentratie. Ze tendeeert naar 0 als er zeer veel kleine producenten in een markt zijn (bijv. marktkooplui, binnenschippers,...). Ze krijgt de waarde 1 als er maar één producent is. De waarden van 0,85 à 0,9 geven dus een hoge concentratie aan.
  2. Persbericht MEMO/00/29.

## 2. Regulering

De regulering vindt plaats op basis van:

- licenties;
- definitie van de gereserveerde markt;
- verplichtingen van universele dienst;
- prijs- en kwaliteitsnormen;
- concurrentiebeleid;
- toegang tot het netwerk van de nationale postdiensten.

Het merendeel van de regulering is slechts relevant voor de nationale postdiensten. Alleen in Zweden is het voor de overige operators nodig dat ze door PTS gelicentieerd zijn.

Zoals al aangegeven in Tabel 1 is er in Zweden geen gereserveerde markt meer. In Nederland is er supplementair aan de Europese regelgeving een vrije markt voor drukwerk en geadresseerde reclame. In België is de vrije markt niet groter dan door de Europese regelgeving voorgeschreven.

In alledrie de landen is het nationale postbedrijf verplicht tot het uitvoeren van de universele dienst. In Zweden gebeurt dit op basis van een contract met de staat (CUD in Tabel 7). In Nederland en België is het bij wet opgedragen (VUD): in Nederland door middel van de Postconcessie; in België in de Wet op de hervorming van overheidsbedrijven uit 1991. De universele dienst is opgelegd door de Europese richtlijnen, en komt er in het kort op neer dat er op ieder adres in het land minimaal op alle werkdagen brieven en pakjes besteld worden, tegen gegarandeerde prijs en kwaliteit. De universele dienst in België is naar Europese begrippen vrij uitgebreid (zie ook Niederprüm et al., 2003, blz.35). Ze omvat onder andere het bezorgen van kranten, bepaalde elektronische diensten en het uitbetalen van pensioenen.<sup>1</sup> Dit gebeurt niet kostendekkend, de federale overheid draagt jaarlijks bij. Het bedrag wordt jaarlijks aangepast en ligt momenteel rond de 250 miljoen euro.

Voor de prijs zijn er in een aantal landen wettelijke plafonds ingesteld. In Zweden mag ze jaarlijks met niet meer dan de prijsindex van gezinsconsumptie toenemen. In Nederland geldt een systeem van tariefbeheersing volgens welke de prijzen jaarlijks met niet meer dan de loonkostenontwikkeling mogen stijgen, wat een relatief soepele norm is. Tussen 2002 en 2005 waren de tarieven echter bevroren. In Duitsland mogen tot 2007 de gemiddelde tarieven met maximaal 1,8 % minder dan de inflatie stijgen (TPG, 2002). Bij een inflatie van minder dan 1,8 % voorziet dit prijsplafond dus in een *daling* van de gemiddelde tarieven. Voor 2003 werd een eenmalige prijsdaling van bijna 5 % opgelegd. In België is geen wettelijke prijsplafonnering, maar worden de tarieven wel op een aantal criteria gecontroleerd. Ze moeten onder andere op de werkelijke kosten gebaseerd zijn. Tussen 1997 tot 2002 zijn de tarieven niet gestegen.

Wat betreft de kwaliteit moet in Zweden 85 % van de post de volgende dag besteld zijn, en in Nederland 95 %.<sup>2</sup> In België geldt voor 2005 94 %, maar moet vanaf

---

1. Wat betreft de pensioenen wordt wel gestimuleerd die in de toekomst meer op zichtrekeningen uit te betalen.

2. De 95 % voor Nederland is het gewogen gemiddelde van alle brieven in de losse en partijpost van minder dan 100 gram.

2006 ook de 95 % bereikt worden. Ook voor andere landen zijn er verschillen tussen de normen. Doorgaans liggen ze tussen 80 en 95 %. Andere kwaliteitseisen hebben betrekking op de spreiding van postkantoren en brievenbussen. In Nederland zijn hier normen voor vastgelegd in het Besluit Algemene Richtlijnen Post (Barp), in België in het Beheerscontract. In Hoofdstuk IV hieronder wordt nagegaan in hoeverre de normen voor prijs en kwaliteit effectief bereikt worden.

Behalve aan de sectorspecifieke regulering zijn de nationale posterijen in de EU onderhevig aan het generieke mededingingsbeleid. Dit beleid beschermt de markt tegen fusies en kartelvorming die de concurrentie nadelig kunnen beïnvloeden, en tegen misbruik van een monopoliepositie.<sup>1</sup> In Zweden is, gegeven haar hoge marktaandeel, Posten aangemerkt als bedrijf met een dominante marktpositie (in het Engels: Significant Market Power, SMP). Dat betekent dat haar activiteiten gedeeltelijk bewaakt worden door de nationale mededingingsautoriteit. In Nederland en België is dit niet het geval.

Voor wat betreft de toegang tot het netwerk gaat het erom dat toetreders een deel van hun post bij de nationale posterijen kunnen aanbieden om die in de minder dichtbebouwde gedeelten van het netwerk te laten bestellen. Er kan echter beargumenteerd worden dat hier geen regulering nodig is omdat deze transacties heel goed onderhands tussen posterijen en toetreders gesloten kunnen worden (De Bijl et al., 2003, blz.56). De toetreders zijn in zo'n geval tenslotte gelijkaardig aan elke grote klant. Ook zou het innovatie kunnen belemmeren (De Bijl et al., 2003, blz.57).

In Zweden moeten postbedrijven elkaar onbelemmerd en onder gelijke voorwaarden toegang tot elkaars faciliteiten geven. In Nederland is alleen de toegang tot postbussen gereguleerd in de eerder genoemde Postconcessie.<sup>2</sup> TPG moet hier de post van toetreders overnemen en bestellen. Voor toegang tot de overige delen van het TPG netwerk is vrije onderhandeling mogelijk. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is het toegangsbeleid veel stringenter, en moeten respectievelijk DPWN en Royal Mail aan de toetreders toegang verlenen. In België is er wat dit aangaat nog geen specifieke regelgeving. Wel moet De Post bij de tarifiering rekening houden met voorbewerkingen die door grote klanten en tussenpersonen al aan de post gedaan zijn.

---

1. Respectievelijk Artikelen 81 en 82 uit het EU-Verdrag.

2. Voor de duidelijkheid: dit zijn de bussen, meestal op het postkantoor zelf, waarin de post voor organisaties die dat wensen besteld wordt in plaats van bestelling aan het straatadres; het zijn niet de brievenbussen in de straat waarin de post van kleine klanten verzameld wordt.







## Analyse van de markthervormingen

Er zijn nog weinig studies naar de effecten van markthervormingen in de post-sector gedaan. De studies die gedaan zijn, zijn over het algemeen nog kwalitatief van aard en geven een vooruitblik op de effecten van *nog in te voeren* hervormingen (voor de EU als geheel o.a. CTcon, 1998ab; Arthur Andersen, 1998; PwC, 1998). Een studie naar het effect van *al ingevoerde* hervormingen in Zweden is gedaan door Andersson (2001). Hierin wordt nagegaan welke evoluties in de prestatie van de sector aan de marktopening zijn toe te schrijven. De studie geeft een aantal markante conclusies, en bovendien aanknopingspunten om de effecten voor België in te schatten. Omega (2001) deed een uitgebreid onderzoek naar de eerste effecten van Richtlijn 97/67. In die studie wordt geprobeerd te onderscheiden welke effecten direct zijn toe te schrijven aan Richtlijn 97/67, en welke aan eerdere nationale initiatieven voor hervorming.

Zoals in §III.C.1 al is aangegeven heeft overal waar al marktopening heeft plaatsgevonden het nationale postbedrijf nog een dominante positie. Er mag verwacht worden dat dat niet zo snel zal veranderen, maar dat er niettemin gunstige effecten op prijs en kwaliteit zijn (UPU, 2002a, blz.41). Waar toetreding mogelijk is ontstaat een prikkel voor de monopolist om voor een goede prestatie te zorgen om zo een te grote penetratie van toetreders te vermijden. Met andere woorden, de marktopening disciplineert de monopolist en kan zelfs het gewenste effect doen bereiken zonder dat er toetreding plaats vindt. In de economische literatuur wordt een dergelijke markt 'betwistbaar' (in het Engels: contestable) genoemd.

### A. Productiviteit en prijzen

Voor wat betreft productiviteit heeft Andersson in zijn studie gebruik kunnen maken van gegevens per afdeling van Posten, zodat er een vrij zuiver beeld van de briefpost gegeven kan worden. Het aantal brieven per medewerker is tussen 1992 en 1999 met niet minder dan 89 % toegenomen, van 122.000 tot 230.000 per jaar. Voor Nederland spreekt TPG van een productiviteitstoename van gemiddeld 2,1 % per jaar tussen 1989 en 2002 (TPG Post, 2003). Over de gehele periode komt dat neer op zo'n 31 %. TPG geeft echter geen definitie van deze productiviteit. Het aantal brieven per voltijds equivalent (VTE) van de afdeling Post Nederland was 156.000 in 2003, en is licht stijgend (TPG, 2004, blz.22). Voor België is sprake van een toename van het aantal brieven per medewerker met 24 % tussen 1990 en 1997.<sup>1</sup> Door verschillen van definitie zijn deze maatstaven waarschijnlijk niet zonder meer onderling vergelijkbaar voor de drie landen. Ook voor Duitsland zijn productiviteitsverbeteringen gemeld (TPG Post, 2002).

---

1. Bron: UPU.

In de prijzen heeft zich in Zweden een interessante ontwikkeling voorgedaan. Voor het effect op het totale prijsniveau is weliswaar geen indicatie beschikbaar, de marktopening heeft daarentegen wel een belangrijk effect op de tariefstructuur gehad. Als gevolg van de toetreding hebben er in de partijpost, verschillend per tariefklasse, dalingen tot globaal 55 % plaats gevonden (zie o.a. Andersson, 2001; Postcomm, 2003). Deze dalingen waren sterker voor stedelijke dan voor landelijke gebieden, en sterker voor voorgesorteerde dan voor niet-voorgesorteerde partijen. Posten is daarbij wel verdacht van het hanteren van zgn. rooftprijzen (in het Engels: predatory pricing; Andersson, 2001, blz.140). Daarbij wordt de prijs zodanig laag vastgesteld dat het voor concurrenten wel erg moeilijk wordt om toe te treden. Voor losse post daarentegen, is tussen 1991 en 2003 een prijsverhoging van 44 % geweest. Rekening houdend met de invoering van BTW op postzegels in 1994-1997 was dit maar liefst 79 %. Bovendien is men in 1997, met een verhoging van 30 % ineens, een herziening van het prijsplafond vóór geweest. Sinds 1999 zijn alle prijzen stabiel gebleven. De marktopening heeft dus veeleer geresulteerd in een tariefstructuur die beter is afgestemd op de werkelijke kosten dan op een algemene prijsverlaging. Dit houdt in dat voor particuliere klanten de prijzen sneller zijn gestegen dan voor grootzakelijke klanten. Daarbij moet echter niet uit het oog verloren worden dat de postzegels maar een klein deel van het gezinsbudget uitmaken, in Nederland bijvoorbeeld 23 euro per jaar.

Ook in Nederland is er een neerwaartse druk op de prijzen in de segmenten waar concurrentie mogelijk is (Kok et al., 2003, blz.ii). Voor de losse post is er echter maar een bescheiden prijsstijging geweest. Sinds 1989 zijn de tarieven die onder de opgedragen dienst vallen weliswaar gestegen, maar minder snel dan de inflatie. Tussen 1989 en 2002 zijn de gemiddelde tarieven 16 %-punten op de prijsinflatie achtergebleven (TPG, 2004, blz.19 en 153). Feitelijk kan dus van een reële prijsdaling gesproken worden. Bovendien zijn de tarieven zo'n 20 % op de loonontwikkeling achtergebleven (TPG Post, 2003). Hiermee is men ruim binnen de marge van de tariefbeheersing gebleven.

## B. Kosten en winst

Wat betreft de kosten zou er voor Zweden een niet al te groot effect verwacht mogen worden. Daar Posten ten tijde van de hervorming al een vrij efficiënt bedrijf was zou het effect op de kosten veeleer gering zijn. Nochtans heeft men halverwege de jaren 90 en mede onder invloed van de toetreding van CityMail nog een besparing van een 1,7 miljard Zweedse kroon (ongeveer 185 miljoen euro volgens de huidige koers) kunnen realiseren. Ook op de winstmarge lijkt maar een beperkt effect geweest te zijn. Sinds het begin van de jaren 90 heeft deze rond de 6 à 8 % geschommeld.<sup>1</sup> Posten heeft nooit subsidies voor het postverkeer nodig gehad, wel voor de postkantoren en enkele specifieke diensten.

Nochtans lijkt vrijmaking van de markt een neerwaartse druk op de winstmarge uit te oefenen. Bij de posteries van Nederland en Duitsland had rond 2001 de briefpost een aandeel van 25 % in de omzet, maar van 70 % in de winst (UPU, 2002b, blz.41). Daar de briefpost nog voor het overgrote deel onder de gereserveerde markt valt, geeft dit een potentie voor een flinke neerwaartse druk op de winstmarge aan, ten einde een hogere allocatieve efficiëntie te bereiken.

---

1. Deze winstmarge is gedefinieerd als het resultaat na financiële aanpassingen in procent van de opbrengst.

De neerwaartse druk op de winstmarge in Nederland blijkt ook uit de volgende drie vergelijkingen:

- Tussen 1996 en 2001 bleef het bedrijfsresultaat als percentage van de omzet voor de activiteiten die onder de opgedragen diensten vallen constant rond 25 à 30 %. In diezelfde periode was er voor de hele Divisie Post echter een lichte daling tot net onder de 20 % (OPTA, 2003, blz.46).
- Het rendement op vermogen van de Divisie Post bedroeg 32,5 % in 2001, terwijl die van de Divisies Express en Logistiek slechts rond de 4 % lag. Voor beide laatstgenoemde divisies bestaat al langere tijd een levendige concurrentie (Kok et al., 2003, blz.54).
- Bij de partijpost zijn de tarieven voor brieven onder de gereserveerde markt 30-40 % hoger dan voor drukwerk. Nochtans hebben beide segmenten volgens Kok et al. (2003, blz.55) een gelijke kostenstructuur.

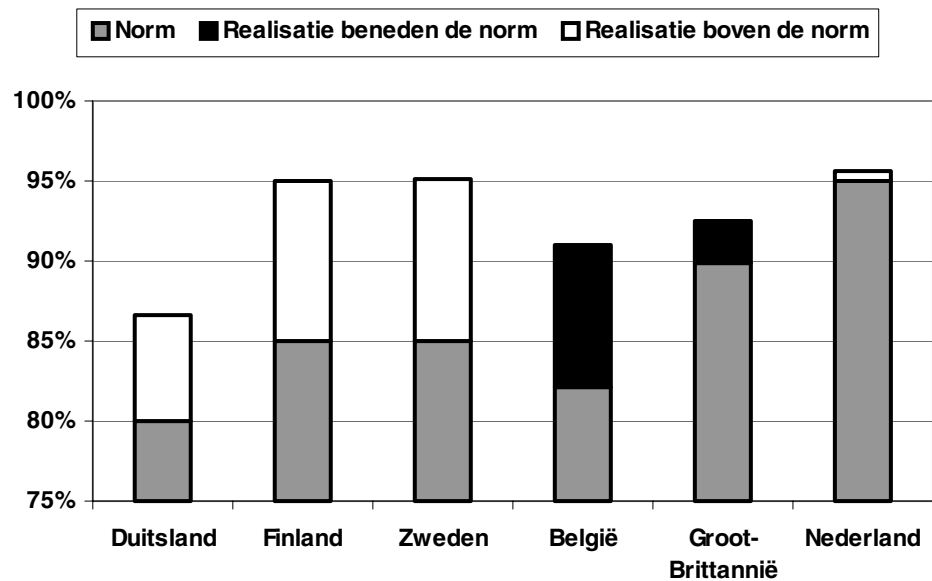
Bovendien loopt er een kostenflexibiliseringsprogramma. In 2002 en 2003 leverde dit een besparing van 100 miljoen euro op. Tot 2013 zou de totale besparing op 320 miljoen euro moeten komen (TPG, 2004, blz.24).

In het Verenigd Koninkrijk heeft de regering zich in 1981 de mogelijkheid aangemeten om vergunningen aan toetreders te verlenen. Behalve in enkele heel specifieke niches heeft ze echter nooit van de mogelijkheid gebruik gemaakt. Nochtans heeft de dreiging van het verlenen van vergunningen aan Royal Mail een stimulans gegeven om een efficiënte productie na te streven (Omega, 2001, blz.5/16).

## C. Kwalitatieve effecten

Een belangrijk element van de performantie, hoewel enigszins losstaand van de marktopening, is de kwaliteit van de universele dienstverlening. Dit wordt doorgaans gemeten aan de hand van het percentage poststukken dat de dag na verzending bij de geadresseerde besteld wordt. De lidstaten stellen hiervoor eigen normen, die uiteenlopen van zo'n 80 tot 95 %. Figuur 1 geeft aan dat in 2001 in bijna alle hier besproken landen die norm gehaald werd, zelfs in Nederland waar een strenge norm van 95 % geldt. Alleen in het Verenigd Koninkrijk bleef de kwaliteit enkele %-punten achter op de norm van 92,5 %. Echter, deze metingen zijn mogelijk nog niet gedaan volgens het strenge BELEX-systeem dat vanaf begin 2004 verplicht is. Ook in België blijft de kwaliteit nog achter, maar wordt sinds 2002 al wel het BELEX-systeem toegepast. In dat jaar werd slechts 82 % van de post de volgende dag besteld (zie Figuur 1). In 2004 was dat voor de prioritaire post al gestegen tot naar schatting 88 %.

FIGUUR 1 - Kwaliteit van de postbezorging, 2001



Bronnen: OPTA (2003); voor België BIPT (cijfers voor 2002).

De marktopening kan ook een invloed hebben op innovatie. Voor Nederland noemen Poel et al. (2002) enkele voorbeelden van innovaties uit de periode na de eerste marktopening. Dat zijn verfijning van wijkprofielen ten behoeve van geadresseerde reclame; elektronische verzending van rekeningen en bankafschriften; en verbetering van de afhaalpunten voor het vervoer van pakjes. Andersson (2001, blz.274) ziet daarentegen geen sterk effect van marktopening op innovatie. De innovaties die Posten gedurende de jaren 90 doorvoerde hadden andere drijfveren. Een ander kwalitatief effect van de marktopening kan zijn dat het product meer wordt aangepast aan de wens van de klant (Andersson, 2001, blz.268).

## D. Productie en werkgelegenheid

Wat betreft productie en werkgelegenheid is al melding gemaakt van de sterke stijging van de productiviteit. Deze is het gevolg van een toenemende productie bij afnemende werkgelegenheid. In de periode 1992-1999 nam in Zweden het aantal door Posten bestelde stukken toe met een derde, van 4,2 naar 5,6 miljard, terwijl de werkgelegenheid bij de afdeling briefpost afnam met bijna een derde, van 34.400 naar 24.300. Daartegenover staat de creatie van banen bij de toetreders, maar deze is lang niet voldoende om het verlies van 10.100 bij Posten te compenseren. Het aantal arbeidsplaatsen bij de toetreders wordt geschat op 1.200. Bovendien wordt door Andersson (2001, blz.280) de werkgelegenheidscreatie van de lokale operatoren als inefficiënt aangemerkt. Omdat deze toetreders maar heel weinig post van Posten hebben 'afgepakt', gaat hij ervan uit dat dit bij Posten niet tot ontslagen geleid heeft. Met andere woorden, dezelfde hoeveelheid post wordt met meer personen verwerkt. Op basis hiervan acht Andersson de toetreding van lokale operatoren inefficiënt. Bovendien kan het tot verlies aan diversificatievoordelen (in het Engels: economies of scope) bij Posten leiden (Andersson, 2001, blz.265). De productie van de afdeling briefpost in termen van opbrengst is tot 1996 constant geweest op ruim 12 miljard Zweedse kroon (ongeveer 1,3 miljard euro volgens de huidige koers). Daarna is ze gestegen tot 13,4

miljard Zweedse kroon (ongeveer 1,45 miljard euro) in 1999, een stijging van 9 % ten opzichte van 1992.

Het is niet eenvoudig om aan te geven welk deel van bovenstaande evoluties in productie en werkgelegenheid toe te schrijven is aan de marktopening. Andersson (2001, blz.196) geeft een kort literatuuroverzicht van schattingen van prijselasticiteiten, waaruit blijkt dat de vraag naar postdiensten vrij inelastisch is. Interessant is echter het onderscheid dat in een studie voor Finland gemaakt werd tussen prioritaire (is losse?) en niet-prioritaire (is partijen?) post. Prioritaire post blijkt daarin minder inelastisch te zijn (-0,78) dan niet-prioritaire post (-0,28). Hierdoor is het inderdaad niet waarschijnlijk dat de prijsdaling voor de partijpost tot een toename van de productie geleid zal hebben. Door Kok et al. (2003, blz.38) wordt geconstateerd dat de prijsgevoeligheid wel toeneemt naarmate de klant groter is.

Een oorzaak van de inelasticiteit kan zijn dat de uitgaven voor postdiensten maar een zeer klein deel van de budgetten van consumenten en bedrijven uitmaken (Andersson, 2001; De Bijl et al., 2003). Voor Nederland mag uitgegaan worden van 23 euro per huishouden per jaar, dat zijn 25-30 brieven en 40-45 kerstkaarten. Wel voegt Andersson (2001) toe dat het zich aandienen van meerdere aanbieders op zich al een stimulerend effect op de vraag kan hebben. Voor wat betreft de werkgelegenheid mag ervan uitgegaan worden dat de afname in elk geval voor een gedeelte het gevolg is van de toetreding, die de boven al vermelde extra kostenbesparing noodzakelijk maakte. Echter, zonder marktopening zouden er waarschijnlijk ook flinke rationalisaties plaats hebben gevonden (Andersson, 2001, blz.275).

## E. Universele dienstverlening

Een belangrijke randvoorwaarde bij de opening van de markt is het behoud van de universele dienstverlening. Deze is opgelegd in de Europese regelgeving en wordt door de lidstaten gegarandeerd door middel van de wet of beheerscontracten. Het effect op de universele dienstverlening moet dus in principe zijn dat deze behouden blijft, ongeacht de mate van marktopening. In de praktijk is dat doorgaans ook zo in de lidstaten van de EU. Het uit zich in een dagelijkse buslichting en bestelronde van brieven en pakjes bij alle adressen in het land (minimaal vijf keer per week), tegen een betaalbaar tarief. Wel is het van belang of het kostendekkend kan gebeuren. Dit is één van de redenen waarom een gereserveerde markt in stand gehouden wordt. In deze gereserveerde markt kan een zekere kruissubsidiëring plaats vinden tussen wel en niet winstgevende universele dienstverlening. Afwezigheid van een gereserveerde markt zou toetreders er toe kunnen brengen de winstgevende segmenten af te romen waardoor de kostendekkende universele dienstverlening in gevaar komt. In Zweden bestaat echter een kostendekkende universele dienstverlening bij afwezigheid van een gereserveerde markt.





## Conclusie: een toepassing op België

De huidige hervorming van de postmarkt, of in ieder geval het tempo ervan, wordt bepaald door de Europese regelgeving over de geleidelijke opening van de markt voor concurrentie. Na eerste stappen in 1998 is er sinds 2003 vrije toetreding mogelijk voor alle brieven van meer dan 100 gram of gefrankeerd met meer dan drie keer het basistarief, en bovendien voor alle uitgaande grensoverschrijdende post. In 2006 wordt de grens verlaagd tot 50 gram of twee-en-een-half keer het basistarief. Tevens moet er dan een onderzoek gedaan zijn naar de effecten van een totale marktopening, die op zijn vroegst in 2009 gerealiseerd wordt. Onder dit alles moet de universele dienstverlening gegarandeerd blijven.

Een belangrijke drijfveer voor de EU is de realisering van de interne markt, waarin ook postbedrijven hun diensten vrij in de andere 24 lidstaten moeten kunnen aanbieden. De drijfveren voor de hervorming moeten echter ook in een ruimer kader gezocht worden. Sinds de jaren 70 is er wereldwijd al een tendens gaande van deregulering van economische activiteiten die, om wat voor reden dan ook, onder het direct beheer van de overheid vielen. De markt en het privé-kapitaal zouden beter dan de overheid in staat zijn om een efficiënte productie te garanderen. In dit licht moeten de markthervormingen gezien worden die (ruim) aan de Europese regelgeving vooraf zijn gegaan, en in de Europese regelgeving zelf speelt deze tendens ook mee.

In de postsector hebben vooral Zweden en Nederland, maar ook enkele andere landen, op de Europese regelgeving vooruit gelopen, en zijn zij in een vroeg stadium overgegaan tot marktopening en privatisering. Aan de hand van de ervaringen in deze landen kan afgeleid worden welke effecten de marktopening in België zou kunnen hebben. Er kunnen gunstige effecten optreden voor prijs en productiviteit. Die zijn waarschijnlijk veeleer het gevolg van dreigende toetreding en adequate regulering dan van daadwerkelijke toetreding. Op de volumes wordt geen sterk effect verwacht. Bij stijgende productiviteit en gelijkblijvende volumes kan er in de postsector zelf een afname van de werkgelegenheid verwacht worden.

De effecten in België zullen waarschijnlijk niet veel verschillen van die in andere landen. Er zijn redenen om aan te nemen dat ze sterker kunnen zijn, maar evengoed redenen om aan te nemen dat ze zwakker zijn. In dit hoofdstuk wordt dit afgeleid aan de hand van een aantal aspecten van de specifieke situatie in België, namelijk kenmerken van het land, de postrijen en toetredingsbelemmeringen.

## A. Kenmerken van het land en de nationale postdiensten

In de studie van Andersson (2001) wordt een aantal factoren genoemd die van invloed geweest zijn op het effect van de Zweedse marktopening:

- het aantal poststukken per inwoner;
- de bevolkingsdichtheid van het land;
- het gebruik van sorteermachines;
- de mate van efficiëntie;
- de 'ceremoniële haalbaarheid'.

Hoe groter het aantal poststukken per inwoner en hoe hoger de bevolkingsdichtheid, hoe minder schaalvoordelen er nog te behalen zijn in het bestellen van de post.<sup>1</sup> Dit vergemakkelijkt de toetreding. Nochtans zijn er ook auteurs die stellen dat er in de bezorging altijd schaalvoordelen te behalen zijn (zie Kok et al., 2003, blz.26). Het gebruik van sorteermachines ten opzichte van handsortering geeft daarentegen weer aanleiding tot schaalvoordelen. Om een sorteermachine efficiënt te exploiteren is een minimum hoeveelheid post nodig, terwijl bij handsortering het aantal sorteerdere eindeloos gevarieerd kan worden. De mate van efficiëntie geeft aan of er van bij het begin van de hervorming een kleine of grote efficiëntiewinst behaald kan worden. Ceremoniële haalbaarheid is een beetje een vreemde eend in de bijt. Dit is gebaseerd op 'ceremoniële waarden' die volgen uit tradities, mythen en ideologie. Een hervorming die instrumenteel (d.i. technisch en economisch) haalbaar is kan op basis van ceremoniële waarden nog tegengehouden worden. Het kan zich uiten in een kritische houding van onder andere vakbonden en consumentenorganisaties. Met andere woorden, de ceremoniële haalbaarheid geeft aan in hoeverre maatschappelijk de geesten bereid zijn tot het aanvaarden van een omvangrijke hervorming van de postsector.

Zweden scoort vooral sterk op de eerste en vijfde factor. De bevolkingsdichtheid is één van de laagste van Europa. De toetreding is daarom beperkt tot stedelijke gebieden. Het gebruik van sorteermachines is op zich te rechtvaardigen vanwege de verhoging van de efficiëntie. Wel vormt ze door haar schaalvoordelen een belemmering voor toetreding. Ook de mate van efficiëntie heeft iets paradoxaals. Aangezien Posten Sverige al vrij efficiënt was kon van de marktopening maar een beperkte extra efficiëntieverhoging verwacht worden.

Door de vijf factoren toe te passen op België kan een inschatting gemaakt worden van het mogelijk effect van de marktopening in België.

- Poststukken per inwoner: Midden jaren 90 liep Zweden in Europa aan kop met  $\pm 500$  per jaar. België nam met  $\pm 330$  een middenpositie in, dat aantal was echter wel licht stijgend.
- Bevolkingsdichtheid: Hierin loopt de Benelux juist aan kop in Europa. Nederland telde in 2003 niet minder dan 389 inwoners per km<sup>2</sup>, in België was dat 338 per km<sup>2</sup>.
- Sorteermachines: Op dit moment loopt er een groot investeringsprogramma voor de nieuwbouw van sorteercentra en de automatisering van het sorteerproces, dat in 2006 afgerond zou moeten zijn.

---

1. Uit kostencalculaties valt af te leiden dat de gemiddelde kosten per brief afnemen naarmate de bestelronde korter is, het aantal adressen per bestelronde groter, en het aantal brieven per adres groter. Bij toename van het aantal brieven komt er een punt dat de gemiddelde kosten niet meer afnemen, waardoor het vanuit het oogpunt van efficiëntie mogelijk wordt dat er een tweede besteller (concurrent) op de ronde komt. Een hogere bevolkings- en bebouwingsdichtheid en een groter aantal brieven per inwoner vergroten de kans dat het minimum van de gemiddelde kosten bereikt wordt.



- Efficiëntie: Tussen 1990 en 1997 is het aantal brieven per medewerker met 24 % toegenomen.<sup>1</sup> Nader onderzoek zou uit moeten wijzen welke potentie voor efficiëntieverbetering er nog is.
- Ceremoniële haalbaarheid: Volgens Andersson (2001) was het merendeel van de Europese landen, in tegenstelling tot Zweden, in het begin van de jaren 90 niet aan hervorming toe. Wel constateerde hij een zekere evolutie ten gunste van hervorming.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat in België vooral de tweede, maar mogelijk ook de vierde en vijfde factor kunnen leiden tot een positief effect van de marktopening. De eerste factor daarentegen, welke op microniveau wel eens de belangrijkste zou kunnen zijn, wijst echter op een minder grote kans op toetreding. Door het relatief lage aantal poststukken per inwoner is er een kleinere kans dan in Zweden dat de schaalvoordelen in de bestelling uitgeput raken. Dit maakt toetreding minder waarschijnlijk. Ook de investering in sorteermachines (hoewel op zich efficiëntieverhogend) kan een belemmering opwerpen. Er mag daarom verwacht worden dat de marktopening tot toetreding gaat leiden, en dat die toetreding een klein maar merkbaar effect gaat hebben.

Ook uit De Bijl et al. (2003) kunnen enkele factoren worden afgeleid die van invloed zijn op het effect van de marktopening:

- Grootte van het land: In een klein land is het uitbouwen van een landelijk dekkend netwerk makkelijker dan in een groot land.
- Relatieve arbeidskosten: Als de medewerkers van de nationale postdiensten aanmerkelijk betere arbeidsvoorwaarden hebben dan de bezorgers van de toetreders, dan hebben de toetreders een belangrijk kostenvoordeel en vereenvoudigt dat de toetreding.

Het eerste punt wijst naar een positief effect voor België. Over het tweede kan enerzijds nog geen eenduidige conclusie getrokken worden, omdat het op voorhand niet gekend is welke arbeidsvoorwaarden de toetreders zullen hanteren. Anderzijds blijkt in de praktijk dat toetreders minder gunstige arbeidsvoorwaarden hanteren dan de nationale postdiensten, zoals werken met zelfstandigenstatuten en stuksloon. Daardoor kunnen zij met lagere arbeidskosten de nationale postdiensten beconcurreren.

## B. Toetredingsbelemmeringen

In de studie van Kok et al. (2003) ligt meer de nadruk op toetredingsbelemmeringen. Zij noemen zeven groepen van belemmeringen, waarvan er vijf een significante invloed kunnen hebben:

- schaalvoordelen;
- reputatie/naamsbekendheid;
- toegang tot belangrijke inputs;
- regulering;
- strategie van de nationale postdiensten.

De andere twee zijn verzonken grote investeringskosten en netwerk-externaliteiten. Deze spelen een belangrijke rol in andere netwerkindustriën, maar niet bij de post. De investeringen in sorteermachines en brievenbussen kunnen welis-

---

1. Bron: UPU.

waar als verzonken beschouwd worden, maar staan niet in verhouding tot de investeringen die bijvoorbeeld in het spoorweg-, telefoon- en elektriciteitsnet gedaan moeten worden. Netwerk-externaliteiten spelen maar een beperkte rol in de postmarkt. Daaruit desondanks voortkomende toetredingsbelemmeringen, zoals het niet verlenen van toegang tot het netwerk van de nationale posterijen, worden in diverse landen bij wet weggenomen. Daarnaast zou het uniform tarief juist toetreding stimuleren. Voor voor de goedkope, binnenstedelijke post schept het de mogelijkheid tot het afkomen van de markt.

Schaalvoordelen doen zich, als Andersson (2001) gevolgd wordt, voor in grote delen van het bezorgnetwerk. Ze zijn er de oorzaak van dat, zoals eerder gemeld, de nationale posterijen waarschijnlijk een hoog marktaandeel zullen behouden. Hiermee hangt samen dat de posterijen makkelijker dan de toetreders een one-stop-shop kunnen bieden. Dit wordt door toetreders zelfs als de belangrijkste belemmering gezien.<sup>1</sup> Nochtans hebben toetreders kansen in bepaalde delen van het netwerk. Die kansen bestaan vooral daar waar geconcentreerde stromen zijn, zoals het ophalen en sorteren van partijpost, het bestellen in steden, en in internationale stromen.

Reputatie en naamsbekendheid geven de nationale posterijen een voordeel boven de toetreders. Deze laatsten zullen eerst moeten bewijzen een goede en betaalbare dienst te leveren. Kok et al. (2003, blz.50) leggen hierbij de nadruk op de reputatie richting gebruiker. Andersson (2001) ziet bovendien een belemmering bij de toegang tot financiering. Dit is op te vatten als een element van reputatie richting kapitaalverschaffer. Voor nieuwe ondernemingen is dit moeilijker dan voor toetredende bestaande ondernemingen.

De toegang tot inputs heeft vooral te maken met toegang tot postbussen en het aanleveren van gesorteerde post ter bestelling door de nationale posterijen. Ook belangrijk is de manier waarop post die retour afzender is gestuurd door de nationale posterijen behandeld wordt. Van minder belang is de toegang tot het postnummersysteem, de postkantoren en het gebruik van postzegels.

Voor regulering noemen Kok et al. (2003) twee belemmeringen die specifiek op Nederland van toepassing zijn, en toetreders in het nadeel stellen. De eerste is het feit dat postzegels nog BTW-vrij zijn, terwijl op de tarieven van de toetreders 19 % BTW geheven wordt.<sup>2</sup> Dit voordeel vervalt overigens als, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, ook over postzegels BTW geheven gaat worden. De tweede is de ontheffing die TPG voor het parkeerverbod heeft.

Ten slotte hebben de nationale posterijen de mogelijkheid om het de toetreders moeilijk te maken. Men kan ongunstige prijzen voor de toegang tot het netwerk hanteren. Bovendien kan men voor de klanten de kosten van de overstap naar een toetreder beïnvloeden. Ook kan er prijsdiscriminatie worden toegepast, maar daarvoor zien Kok et al. (2003) slechts beperkte mogelijkheden. Bovendien is dit niet toegelaten, noch door de Europese regelgeving, noch door de Nederlandse mededingingswetgeving.

---

1. Bron: OPTA.

2. Er kan echter beredeneerd worden dat ten opzichte van BTW-plichtige klanten de BTW-vrijstelling juist ook in het nadeel van de nationale posterijen kunnen werken (Bron: BIPT).

Door de vijf groepen van toetredingsbelemmeringen toe te passen op België kan een inschatting gemaakt worden van het mogelijk effect ervan in België.

- Schaalvoordelen: Deze zijn onder andere gerelateerd aan poststukken per inwoner en bevolkingsdichtheid. Ten opzichte van Zweden is België hier in het nadeel respectievelijk voordeel, waarbij niet te zeggen is hoe dit per saldo uitvalt.
- Reputatie/naamsbekendheid: Dit is waarschijnlijk niet anders dan in andere landen.
- Toegang tot inputs: Hier kan nog geen oordeel over gegeven worden omdat er nog geen regelgeving voor is.
- Regelgeving: Zolang het nog bestaat is het BTW-voordeel iets sterker dan in Nederland vanwege het hogere BTW-tarief (21 %). Welke verdere privileges De Post heeft is niet bekend.
- Strategie: Er zijn hier tot op heden nog geen problemen vastgesteld. Bovendien zijn er wettelijke regels met betrekking tot de prijsvorming als er door klanten en tussenpersonen al voorbehandelingen aan de post zijn gedaan.

Op het eerste gezicht zijn de toetredingsbelemmeringen nauwelijks anders dan in Nederland (en Zweden). Echter, voor niet alle door Kok et al. (2003) onderzochte aspecten zijn in België indicatoren beschikbaar.

## C. Conclusie

Op basis van de ervaring in het buitenland mag inderdaad verwacht worden dat de markthervorming gunstige economische effecten heeft. De kans is echter groot dat die effecten niet groot gaan zijn. Evenmin valt te verwachten dat ze zich op korte termijn al zullen voordoen.

Van het invoeren van meer concurrentie in de postmarkt mag verwacht worden dat ze een gunstig effect heeft op het ondernemerschap, de toetreding en de prijsvorming. Dat laatste is het gevolg van de neerwaartse druk op de winstmarges en de toegenomen productiviteit. In economische termen zouden dus zowel de allocatieve als de productieve efficiëntie toenemen. Door adequate regulering van de universele dienstverlening zouden ook voor de segmenten van de markt waar geen concurrentie is betaalbare tarieven en voldoende kwaliteit gegarandeerd zijn.

Het effect op de marktconcentratie en de volumes zal naar verwachting echter klein zijn, en zich pas voordoen als er een significant deel van de markt geopend is. Het deel van de markt dat volgens Richtlijn 2002/39 geopend wordt, wordt te klein geacht om toetreding aan te trekken. Doordat in grote delen van het bezorgnetwerk de schaalvoordelen niet uitgeput zijn, en de verticale integratie van de productieketen een belangrijke troef voor de kwaliteit is, zijn er voor toetreders slechts beperkte mogelijkheden. Diverse studies komen tot deze conclusie, op basis waarvan de Europese Commissie verwacht dat een gezamenlijk marktaandeel van 10-20 % voor de toetreders het hoogst haalbare is. De volumes worden waarschijnlijk niet sterk beïnvloed door de prijzen. Een reden hiervoor kan zijn dat de substitutie naar elektronische communicatie veeleer structureel is, en dat men voor zendingen die minder gemakkelijk elektronisch verstuurd kunnen worden op de posten aangewezen blijft. De invloed van prijsveranderingen zou daardoor zeer gering kunnen zijn. Bovendien wordt door consumenten en de meeste

bedrijven maar een klein deel van het budget aan postdiensten besteed. Hierdoor hebben prijsveranderingen geen grote gevolgen voor het bestedingspatroon.

Gegeven de weinig veranderende, en recent zelfs dalende, volumes en de toenemende productiviteit is er naar verwachting wel een negatief effect op de werkgelegenheid in de sector zelf, en een mogelijk verwaarloosbaar effect op die in andere sectoren. Op de korte termijn is dit effect overigens niet alleen het gevolg van de marktopening alleen, maar ook van de prijsregulering in het monopolische deel van de markt, en de rationalisatie die als voorbereiding op de marktopening al langer aan de gang is. Ook op langere termijn wordt verwacht dat de postvolumes zullen blijven dalen als gevolg van het toenemend belang van de elektronische communicatie. Het is dus niet waarschijnlijk dat in de toekomst de werkgelegenheid in de postsector terug zal aantrekken. In de totale markt van het berichtenverkeer zal dit op langere termijn veeleer in de telecommunicatie gebeuren.

Ook puur theoretisch hoeft de uitstoot van arbeid niet per definitie tot een op langere termijn even grote toename van de werkloosheid te leiden. Volgens de micro-economische theorie betekent uitstoot van arbeid een toename van de productiemogelijkheden, omdat werkloosheid gezien kan worden als een situatie van onbenutte productiefactoren. In gewone taal betekent het dat op langere termijn en in tijden van sterke economische groei er arbeid beschikbaar is om in andere sectoren ontstane vacatures in te vullen. In de praktijk moet er echter wel rekening mee gehouden worden dat, indien laaggeschoolden getroffen worden, het effect op de productiemogelijkheden misschien maar relatief klein of zelfs nihil is.

De effecten in België zullen naar verwachting niet veel anders zijn dan in de landen waar al meer marktopening heeft plaatsgevonden. Zoals boven aangegeven zijn er redenen waardoor het effect sterker zou kunnen zijn, en redenen waardoor het effect minder sterk zou kunnen zijn. Misschien zijn de eerste redenen wat in het overwicht. Nochtans is er nog te weinig buitenlandse evidentie om harde conclusies te trekken. Evenmin is het evident om de effecten eenduidig te kwantificeren.



## Bijlage A: De Europese richtlijnen

De Europese regelgeving die exclusief betrekking heeft op de post bestaat uit twee richtlijnen. Richtlijn 97/67 bepaalt het kader voor de markthervorming van de Europese postsector. Richtlijn 2002/39 bestaat uit een reeks amendementen. De belangrijkste daarvan is het opnemen van een tijdschema voor de volledige opening van de markt in de lidstaten.

### A. Richtlijn 97/67

Allereerst wordt de *universele dienst* gedefinieerd. Alle lidstaten moeten deze waarborgen. De universele dienst bestaat uit één ophaling en één bestelling per werkdag (minimaal vijf keer per week) van postzendingen tot 2 kg en pakketten tot 10 kg, op elk adres in het land. De dienst moet voor alle gebruikers betaalbaar zijn en aan minimale kwaliteitseisen voldoen. Ze geldt voor zowel de binnenlandse als de grensoverschrijdende post. Ook moeten er voldoende postkantoren en -agentschappen voorhanden zijn.

Het tweede belangrijke element is de definitie van de *voorbehouden dienst*, ofwel het postaal monopolie. Dit wordt gemotiveerd met de noodzaak tot het waarborgen van de universele dienst. De lidstaten mogen een monopolie handhaven voor zendingen van minder dan 350 gram of gefrankeerd met vijf keer het basistarief. Voor alles wat daarboven zit moest de markt in 1998 geopend worden. Dit laatste betrof echter slechts 3 % van het volume. Voor de voorbehouden dienst moet een afzonderlijke boekhouding gevoerd worden.

In de voor concurrentie *geopende marktsegmenten* mogen de lidstaten een vergunningstelsel hanteren als dat nodig is om essentiële eisen te waarborgen en de universele dienst te vrijwaren. De lidstaten mogen een compensatiefonds instellen, dat de universele dienst ondersteunt door middel van financiële bijdragen van de toetreders.

Wat betreft prijs en kwaliteit moet aan een aantal beginselen voldaan worden. Behalve betaalbaar moeten de *prijzen* op kosten gebaseerd zijn, hoewel het uniform tarief toegelaten wordt. Verder moeten de prijzen transparant en niet-discriminerend zijn, maar mag er wel met klanten onderhandeld worden. De *kwaliteit* heeft vooral betrekking op overkomstduur, regelmaat en betrouwbaarheid. Voor binnenlandse post stellen de lidstaten normen op en zorgen voor de handhaving. Voor grensoverschrijdende post valt het onder de EU zelf. Kwaliteitsmeting moet door onafhankelijke bureaus plaats vinden.

Ten slotte schept de richtlijn nog een kader voor de volgende elementen: benoeming van een *regulator* in elke lidstaat; beginselen voor de behandeling van

*klachten en geschillen*; beginselen voor de harmonisatie van *technische normen*; oprichting van *comité* van sectorvertegenwoordigers voor de inhoudelijke ondersteuning aan de Europese Commissie.

## **B. Richtlijn 2002/39**

Veruit het belangrijkste element is de stapsgewijze verkleining van de *voorbehouden dienst*. In 2003 moesten de grenzen verlaagd worden tot 100 gram of drie keer het basistarief, en de uitgaande grensoverschrijdende post helemaal vrijgegeven worden. Hiermee kwam de minimale marktopening voor de EU in termen van volume op 15 %. In 2006 moeten ze verder verlaagd worden tot 50 gram of twee-en-een-half keer het basistarief, wat de minimale marktopening op 23 % brengt. In dat jaar moet tevens een studie gedaan worden naar de effecten van een volledige marktopening op de universele dienstverlening. Afhankelijk van het resultaat van die studie zal de markt op zijn vroegst in 2009 volledig geopend worden. Daarnaast wordt er een aantal kleinere *amendementen* op Richtlijn 97/67 gedaan, waarvan de meest opvallende misschien wel is dat er geen kruissubsidie van de voorbehouden naar de vrijgemaakte dienst mag plaats vinden.



## Bijlage B: Samenstelling van de postmarkt

**TABEL B1 - Samenstelling van de postmarkt naar soort van collo**

Land *) (Jaar)	België (1998)	Zweden (1996)	Finland (1998)	Duitsland (1997)	Frankrijk (2000)	Italië (2002)
Brieven binnenlands	77 %	86 %	63 %	84 %	76 %	68 %
Brieven internationaal	9 %	4 %	3 %	5 %	3 %	3 %
Kranten	14 %	9 %	16 %	9 %	6 %	16 %
Reclame	-	0 %	17 %	0 %	13 %	10 %
Belstukken	0 %	1 %	1 %	2 %	2 %	3 %

Bron: UPU.

\*) Alle landen waarvoor voldoende gegevens beschikbaar waren.

**TABEL B2 - Samenstelling van de postmarkt naar consumenten/bedrijven**

Land (Jaar)	Zweden (1998)	Nederland (2000)	Duitsland (1995)	België (± 2000)	EU-15* (1997?)	Industrielanden** (1995)
B2C - Partijpost	48 %	51 %	46 %	50 %	55 %	51 %
B2C - Losse post	62 %	58 %	46 %	50 %	55 %	51 %
B2B - Partijpost	7 %	27 %	34 %	35 %	31 %	35 %
B2B - Losse post	27 %	34 %	34 %	35 %	31 %	35 %
C2B - Losse post	5 %	4 %	9 %	8 %	6 %	7 %
C2C - Losse post	6 %	4 %	11 %	8 %	8 %	8 %

Bronnen: Andersson (2001); voor Nederland Kok et al. (2003); voor België Sterckx (2002); voor EU-15 CTcon (1998b).

\*) Voor Zweden, Finland, Nederland en Spanje is geadresseerde reclame niet meegeteld.

\*\*) De 24 landen met het hoogste inkomen/capita.

**TABEL B3 - Samenstelling van de postmarkt naar partijen/los**

Land (Jaar)	Zweden* (2002)	Nederland (2003)
Partijpost	65 %	79 %
Losse post	35 %	21 %

Bronnen: voor Zweden eigen informatie FPB; voor Nederland De Munck et al. (2004).

\*) Merk op dat het aandeel partijpost aanmerkelijk hoger ligt dan in 1998 (zie Tabel B2).







## Bibliografie

- Andersson, P., 2001, *Deregulation and Internet: New Challenges to Postal Services in Sweden*. Linköping University.
- Arnaboldi, F., & E. Bauer, 2001, The Experience of Flotation: The Cases of TNT-Post Group and Deutsche Post AG. In R. Rouzi & L. Anderloni (Eds.), *Modernisation and Privatisation of Postal Systems in Europe*. Springer, Berlin.
- Arthur Andersen, 1998, *Study on the Liberalisation of Direct Mail*. Brussels and Luxembourg.
- CTcon, 1998a, *On the Liberalisation of Clearing, Sorting and Transport*. Brussels and Vallendar.
- CTcon, 1998b, *Study on the Weight and Price Limits of the Reserved Area in the Postal Sector*. Brussels and Vallendar.
- Dantuma, L.M.Y., 2003, *Basisgegevens Postbezorging 2003: Volumeaandelen en Grootte van Postcategorieën*. TNO, Delft.
- De Bijl, P., E. van Damme & P. Larouche, 2003, *Op Weg naar een Vrije Postmarkt*. TIL-LEC, Tilburg.
- De Munck, S., S. Helmus, L. Dantuma, M. Poel, H.P. Folbert, P. Verhoest & A. Cakir, 2004, *Netwerken in Cijfers 2004: Trendrapportage over Post en ICT-Infrastructuur 2004*. Ministerie van Economische Zaken, 's Gravenhage.
- Huveneers, Ch., 2005, Réforme du marché de l'électricité en Belgique. Leçons de l'Espagne, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. *Working Paper*, No.9-05, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.
- Kok, L, F. Felsö, E. Dykmann & H. Strikwerda, 2003, *Tante Pos Krijgt Concurrentie: Effecten van de Liberalisering van de Postmarkt*. SEO, Amsterdam.
- Mistiaen, P., 2005, Hervorming van de Spoorwegen in België. Lessen uit Zweden, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. *Working Paper*, Nr.10-05, Federaal Planbureau, Brussel.

- Niederprüm, A., A. Hense & G. Kulenkampff, 2003, *Quality of Service Objectives, Performance and Measurement in Relation to Community Universal Postal Service*. Wik Consult, Bad Honnef.
- Omega Partners, 2001, *Study on the Impact of Certain Aspects of the Application of Directive 97/67/EC on the Postal Sector*.
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), 2003, *Visie op de Markt*. Den Haag.
- Poel, M.A., A.J. Helmus, S.G.E. de Munck, L.M.Y. Dantuma, H.J. van de Meeberg, E.H. Hulshof & P.W.M. Rutten, 2002, *Tien Jaar Marktwerking in de Nederlandse Telecommunicatie- en Postmarkten*. TNO, Delft.
- Postcomm, 2003, *International Comparisons: UK and Liberalised Markets*. Mimeo, London.
- PricewaterhouseCoopers (PwC), 1998, *Liberalisation of incoming and outgoing intra-community cross-border mail*. Brussels and Luxembourg.
- Sterckx, D., 2002, *De Belgische Post in Cijfers - De Post: Volop in Beweging*. Mimeo, Website Dirk Sterckx.
- TPG, 2004, *Jaarverslag 2003: Een Persoonlijke Zaak*. Amsterdam.
- TPG Post, 2002, *Tarieven Deutsche Post Moeten Omlaag*. *Nieuwsbrief: Informatie over Postale Markt en Regelgeving*, Nr.16, blz.4.
- TPG Post, 2003, *Extra Efficiencyprikkel Niet Nodig voor TPG Post*. *Nieuwsbrief: Informatie over Postale Markt en Regelgeving*, Nr.17, blz.3.
- TPG Post, 2004, *Britse Postmarkt nog Lang niet Vrij*. *Nieuwsbrief: Informatie over Postale Markt en Regelgeving*, Nr.23, blz.3.
- TPG Post, 2005, *Nieuwe postwet in de maak*. *Nieuwsbrief: Informatie over Postale Markt en Regelgeving*, Nr.24, blz.3.
- Universal Postal Union (UPU), 2002a, *The Post: Emerging Trends and Issues*. Berne.
- Universal Postal Union (UPU), 2002b, *The Post: Society and Economic Development*. Berne.
- Van der Linden, J., 2005a, *Hervorming van netwerkindustrieën: theoretisch kader*. *Working Paper*, Nr.8-05, Federaal Planbureau, Brussel.
- Van der Linden, J., 2005b, *Markthervorming in Netwerkindustrieën in België*. *Planning Paper*, Nr.98, Federaal Planbureau, Brussel.

**Via gesprekken of email verkregen informatie**

Andersson, Peter	University of Linköping
Callaert, Joost	Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, Brussel
Dantuma, Lucien	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, Den Haag
Karlshausen, Isabelle	La Poste, Bruxelles
Stubbs, David	Europese Commissie, DG Interne Markt
Vanhoegaerden, Chris	Belgian Courier Association, Brussel