



Besluit

Vergunning vereist voor de concentratie tussen PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
www.acm.nl
070 722 20 00

Vergunning vereist voor de concentratie tussen PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/509996
Zaaknummer : ACM/19/035236
Aantal pagina's : 37

Inhoudsopgave

1. Samenvatting en leeswijzer	4
2. Melding	5
3. Partijen	5
4. De gemelde operatie	5
5. Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	5
6. Beoordeling	6
6.1 Activiteiten van partijen	6
6.2 Relevante productmarkten	7
6.2.1 Digitale communicatie en fysieke post	7
6.2.2 Overzicht soorten fysieke post	9
6.2.3 Brievenpost	10
6.2.4 Pakketpost: pakketten en brievenbuspakjes	14
6.2.5 Ongeadresseerd drukwerk	16
6.2.6 Prepostale diensten	16
6.3 Relevante geografische markten	17
6.4 Conclusie relevante markten	18
6.5 Gevolgen van de concentratie	18
6.5.1 Inleiding	18
6.5.2 Beoordeling algemeen	20
6.5.3 Horizontale effecten	21
6.5.4 Niet-horizontale effecten	31
6.5.5 Conclusie beoordeling horizontale en niet-horizontale effecten	36
7. Conclusie	37

1. Samenvatting en leeswijzer

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft op 25 februari 2019 een melding ontvangen van de voorgenomen concentratie waarin PostNL zeggenschap verwerft over Sandd. Deze melding is door de ACM onderzocht. De ACM stelt na een eerste beoordeling vast dat PostNL en Sandd een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM de voorgenomen concentratie nader onderzoeken.
2. De ACM heeft zich op basis van de melding, aanvullende vragen aan PostNL en Sandd en een onderzoek onder afnemers en concurrenten een beeld gevormd van de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie. Daarnaast hebben twaalf belanghebbenden, bestaande uit concurrenten en afnemers, naar aanleiding van de melding een zienswijze ingediend die de ACM heeft betrokken bij haar onderzoek.
3. Uit het onderzoek in de meldingsfase volgt dat de activiteiten van partijen horizontale overlap op een groot aantal mogelijke beïnvloede markten kennen. De overlap heeft vooral betrekking op de mogelijke markten voor brievenpost, waarop partijen gezamenlijk een zeer sterke positie krijgen die kan worden betiteld als een quasi monopolie. Dit betreft de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende post.
4. De ACM is vooralsnog van oordeel dat deze markten voor brievenpost onvoldoende worden gedisciplineerd door digitale communicatie. De ACM ziet ontwikkelingen op het vlak van digitalisering op korte, middellange en lange termijn die van invloed (kunnen) zijn op de dienstverlening van partijen. De ACM betreft deze ontwikkelingen in haar nadere onderzoek in een eventuele vergunningsfase.
5. De ACM ziet daarnaast het risico dat concurrerende postvervoerbedrijven die gebruik maken van toegang van het (bezorg)netwerk van partijen als gevolg van de concentratie te maken zouden kunnen krijgen met een verslechtering van de voorwaarden voor toegang, waardoor zij onvoldoende in staat zouden kunnen zijn om te concurreren met partijen op de bovenvermelde mogelijke markten. De ACM vindt het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie tot een significante beperking van de mededinging zou kunnen leiden, met als gevolg dat de prijzen en/of kwaliteit van (het aanbod van) brievenpost verslechteren en innovatie afneemt.
6. De concentratie heeft naar het voorlopige oordeel van de ACM mogelijk ook tot gevolg dat de mededinging op de (op het eerste gezicht) minder beïnvloede mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk significant beperkt wordt, hoewel de positie van Sandd op deze markten relatief klein is. Daarnaast vindt de ACM het vooralsnog aannemelijk dat PostNL na de overname van Sandd op deze mogelijke markten de mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren door de marktmacht op de mogelijke markten voor brievenpost over te hevelen op deze aanpalende markten. PostNL heeft mogelijk na de totstandkoming van de concentratie de prikkel en de mogelijkheid om een strategie van koppelverkoop / bundeling en (selectief) lage prijzen op basis van kruissubsidiëring te hanteren, met als mogelijke effecten uitsluiting van concurrerende aanbieders van deze markten. De gevolgen van de concentratie kunnen mogelijk ook weer doorwerken op aanpalende (inkoop)markten.
7. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader diepgaand onderzoek moeten verrichten naar de marktafbakening van de beïnvloede markten, de invloed van digitalisering op korte, middellange en lange termijn op deze markten, de effecten van de concentratie op de horizontaal beïnvloede markten voor brievenpost en aanverwante markten, en de

aannemelijkheid van marktafscherming op de op het eerste gezicht minder beïnvloede markten als gevolg van de mogelijke overheveling van marktmacht.

2. Melding

8. Op 25 februari 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.¹ PostNL N.V. (hierna: PostNL) en SHM Beheer II B.V. (hierna: Sandd), een dochteronderneming van Sandd Houdstermaatschappij B.V. (hierna: SHM) hebben gemeld dat PostNL de zeggenschap probeert te verkrijgen over Sandd.
9. De ACM heeft de melding in de Staatscourant 12492 van 4 maart 2019 gepubliceerd. De ACM heeft in totaal twaalf zienswijzen van derden ontvangen. Deze zienswijze(n) behandelt de ACM in dit besluit waar ze relevant zijn voor de beoordeling. De ACM heeft daarnaast gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

3. Partijen

10. PostNL is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. Volgens de melding is PostNL N.V. actief op het gebied van bezorgdiensten en ondersteunende diensten voor post, brievenbuspakjes en pakketten.
11. Sandd is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Sandd is volgens de melding primair actief op het terrein van de bezorging van gesorteerde en gecodeerde geadresseerde bulkpost, zoals direct mail, periodieke uitgaven en transactiepost.

4. De gemelde operatie

12. Bij de melding is een 'Heads of Agreement' van 24 februari 2019 gevoegd. Hieruit blijkt dat PostNL van plan is alle aandelen in Sandd over te nemen van SHM. De voorgenomen transactie zal verder worden uitgewerkt in een *Share Purchase Agreement*.

5. Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

13. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mededingingswet (hierna: Mw). Het gevolg van de transactie is dat PostNL zeggenschap krijgt over Sandd.
14. Betrokken ondernemingen zijn PostNL en Sandd (hierna samen ook: partijen).
15. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie onder het in hoofdstuk 5 van de Mw geregelde concentratietoezicht valt.

¹ Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet.

6. Beoordeling

16. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Hiertoe beschrijft de ACM in paragraaf 6.1 eerst de activiteiten van partijen. Paragraaf 6.2 bevat een beschrijving van de relevante productmarkten. Hierbij gaat de ACM eerst in op het standpunt van partijen dat voor de beoordeling van deze concentratie alle vormen van communicatie, zowel digitaal als fysiek, van belang zijn. In paragraaf 6.3 beschrijft zij de relevante geografische markten. In paragraaf 6.34 volgt een conclusie over de relevante markten. Daarna licht de ACM de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de relevante markten toe in paragraaf 6.5.

6.1 Activiteiten van partijen

17. Partijen zijn beide actief op het gebied van het collecteren, sorteren en bezorgen van post- en pakketstukken binnen Nederland. Deze activiteiten duidt de ACM hierna aan als postvervoer. Daarnaast zijn partijen actief in het vervoer van ongeadresseerd drukwerk² en prepostale activiteiten.
18. Partijen hebben in de melding en in de antwoorden op aanvullende vragen een overzicht gegeven van hun activiteiten op het gebied van postvervoer en de overlap die er tussen hun activiteiten bestaat. Tabel 1 bevat een overzicht van deze activiteiten. In de paragrafen hierna beoordeelt de ACM welke relevante markten kunnen worden onderscheiden op het gebied van brievenpost, pakketpost, ongeadresseerd drukwerk en prepostale diensten.

Activiteiten	PostNL	Sandd	Toegang tot netwerk PostNL voor Sandd	Toegang tot netwerk partijen voor andere postvervoerders
Brievenpost				
Zakelijke partijenpost	X	X	X	X
- 24-uurs zakelijke partijenpost	X	X	X	X
- 48/72+ uurs zakelijke partijenpost (= niet-tijdkritische partijenpost)	X	X		X
Postzegelpost / losse post: (consumenten en (klein)zakelijk)	X	X		
- 24-uurs postzegelpost (UPD)	X			
- niet-tijdkritische postzegelpost		X		
Grensoverschrijdend	X	X		

² In artikel 2, lid 1 sub b, Postwet 2009 wordt onder een poststuk een brief of een ander bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geadresseerd stuk gedefinieerd. Het vervoer van ongeadresseerd drukwerk wordt derhalve niet als post gezien.

- inkomend	X	X		X
- uitgaand	X	X		
Ongeadresseerd drukwerk	X	X		
Pakketpost				
Pakketten binnenland	X	X		
- B2B (business to business)	X	X		
- B2C (business to consumer)	X	X		
- C2X (consumer to business / consumer)	X			
Brievenbuspakjes (met <i>track & trace</i>)	X	X		
Prepostale diensten	X	X		

Tabel 1: Activiteiten van partijen

19. Partijen exploiteren beide een landelijk dekkend netwerk waarmee zij postvervoer aanbieden. PostNL collecteert, sorteert en bezorgt in heel Nederland 5 dagen in de week brievenpost. Sandd collecteert, sorteert en bezorgt sinds de overname van Van Straaten Post in 2018 eveneens 5 dagen in de week brievenpost, maar slechts in een gedeelte van Nederland. Sandd bezorgt daarnaast met zijn niet-tijdkritische netwerk twee keer in de week niet-tijdkritische post wel in heel Nederland.
20. Sandd maakt momenteel gebruik van toegang tot het netwerk van PostNL voor de bezorging van tijdkritische post in regio's waar hij zelf geen bezorgdekking heeft (zie kolom toegang tot netwerk voor Sandd in tabel 1). Ook concurrerende aanbieders van postvervoerdiensten, maken gebruik van toegang tot het netwerk van PostNL en Sandd in gebieden in Nederland waar zij zelf niet bezorgen (zie kolom toegang tot netwerk voor andere postvervoerders in tabel 1). Voor binnenlandse en inkomende grensoverschrijdende brievenpost maken concurrenten van partijen zowel voor tijdkritische post als voor niet-tijdkritische post gebruik van de netwerken van PostNL en van Sandd. Op het gebied van tijdkritische post bieden zij post aan bij PostNL en Van Straaten Post (een dochteronderneming van Sandd). Op het gebied van niet-tijdkritische post bieden concurrenten post aan bij PostNL en bij Sandd.

6.2 Relevante productmarkten

6.2.1 Digitale communicatie en fysieke post

Standpunt partijen

21. Volgens partijen behoort fysieke post tot een bredere communicatiemarkt, waar niet alleen fysieke maar ook digitale communicatie onderdeel van uitmaakt. Als gevolg hiervan zouden er bij deze voorgenomen concentratie geen te onderzoeken beïnvloede markten zijn. PostNL

verwijst ook naar haar zienswijze³ op het ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost⁴ van de ACM (hierna: het ontwerp marktanalysebesluit). Hierin stelt PostNL dat digitale communicatie voldoende concurrentiedruk uitoefent op partijenpost om tot dezelfde relevante (product)markt te worden gerekend. PostNL verwijst in de melding naar rapporten die zij eerder in het kader van de besluitvorming rond aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) bij de ACM heeft ingebracht waaruit zou blijken dat een hypothetische monopolist van fysieke post niet winstgevend duurzaam zijn prijzen kan verhogen. Een recent rapport op basis van kwantitatief onderzoek onder zakelijke klanten van PostNL bevestigt volgens PostNL wederom dat er sprake is van een bredere communicatiemarkt waar zowel fysieke als digitale communicatie onderdeel van is.⁵

Opvattingen marktpartijen

22. Verschillende belangrijke afnemers van partijen op het gebied van zakelijke (niet)partijenpost hebben in het onderzoek van de ACM aangegeven dat verdergaande digitalisering er op termijn zal komen, maar op dit moment nog niet aan de orde is. Hun verwachting is dat digitale post in ieder geval in de komende jaren geen reëel alternatief zal zijn voor fysieke postbezorging. Dat komt omdat digitalisering veel geld kost en moet voldoen aan veel strenge eisen. Marktpartijen geven aan dat digitalisering van fysieke poststromen daarom nu vaak niet de hoogste prioriteit heeft.

Beoordeling ACM

23. In eerdere besluiten en beschikkingen van de ACM en de Europese Commissie over het vervoer van brievenpost is geen relevante markt afgebakend die digitale communicatie omvat. In de meest recente zaak waarin voor post een relevante markt is afgebakend, een zaak over misbruik van een economische machtspositie⁶, concludeert de Engelse toezichthouder Ofcom dat digitaal verzenden geen vraagsubstituut is en niet behoort tot de relevante markt voor niet-tijdkritische post.⁷
24. De ACM merkt op dat de discussie tussen PostNL en de ACM over een 'bredere communicatiemarkt', zoals gesteld en eerder bepleit door PostNL, al geruime tijd loopt in het kader van de besluitvorming rond de marktanalysebesluiten post.⁸ Op analyses van de ACM in dat kader wordt hieronder ingegaan. Hoewel Sandd zich voor de concentratiebeoordeling achter het standpunt van PostNL schaart, heeft Sandd zich eerder steeds uitdrukkelijk en herhaaldelijk op het standpunt gesteld⁹ dat er sprake is van markten voor fysieke post, die zich onderscheiden van digitale verzending.
25. In het ontwerp marktanalysebesluit heeft de ACM verschillende prospectieve (kwantitatieve) analyses uitgevoerd ten behoeve van de marktafbakening voor 24-uurs zakelijke partijenpost.

³ Zienswijze PostNL op het Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost van 21 december 2018, kenmerk ACM/UIT/500766, bijlage 7 bij de melding.

⁴ Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost van 21 december 2018, kenmerk ACM/UIT/500766 (hierna: ontwerp marktanalysebesluit).

⁵ Rapport RBB Economics 2019, bijlage 18 bij de melding.

⁶ Ofcom, 2018, Infringement decision, Discriminatory pricing in relation to the supply of bulk mail delivery services in the UK met kenmerk CW/01122/01/14.

⁷ Met bezorging op de tweede dag na collectie of later (D+2).

⁸ Zie het marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost 2016 en het ontwerp marktanalysebesluit.

⁹ Bijvoorbeeld in zienswijzen op het besluit met kenmerk ACM/TVP120171204337 van 27 juli 2017 en het ontwerp marktanalysebesluit.

Op basis van een uitgebreide en robuuste *critical loss* analyse concludeert de ACM dat er geen digitale of fysieke vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost.¹⁰ Deze kwantitatieve analyse van de ACM leidt tot de conclusie dat digitale verzending geen vraagsubstituut is van 24-uurs zakelijke partijenpost. Ook op basis van een uitgebreide kwalitatieve analyse concludeert de ACM in het ontwerp marktanalysebesluit dat digitale verzending niet tot de relevante markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost behoort.¹¹

26. De activiteiten van partijen overlappen in belangrijke mate op het gebied van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Ook hier is de vraag of digitale verzending een mogelijk vraagsubstituut is voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De eerdere besluiten van de Europese Commissie en andere toezichthouders, de opmerkingen van marktpartijen en van afnemers van postdiensten maken het voor de ACM vooralsnog voldoende aannemelijk dat digitale verzending vanuit de vraagzijde gezien vooralsnog geen substituut is voor het verzenden van fysieke post, waaronder niet-tijdkritische partijenpost en postzegelpost. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek verrichten ten behoeve van de precieze afbakening van de relevante markt waartoe niet-tijdkritische partijenpost en postzegelpost behoren.
27. Vanuit de aanbodzijde kan er geen sprake zijn van substitutie. Het proces van het aanbieden van digitale verzending wijkt in grote mate af van het vervoer van zakelijke partijenpost. Digitale verzending vereist een digitale infrastructuur (zoals bijvoorbeeld een e-mail-server of een digitaal portaal), waarbij geen sprake is van een fysiek collectie-, sorteer- en bezorgnetwerk. Voor aanbieders van digitale verzending vereist het kunnen aanbieden van zakelijke partijenpost daarom enorme investeringen, aangezien zij hiervoor vanuit het 'niets' een landelijk dekkend postvervoernetwerk zouden moeten uitrollen. Dat aanbieders van digitale verzending een landelijk dekkend netwerk voor het vervoer van zakelijke partijenpost zouden gaan uitrollen acht de ACM daarom niet aannemelijk. Dezelfde argumenten gelden in nog sterkere mate voor postzegelpost.
28. Het voorgaande wijst erop dat digitale verzending nog geen (volwaardig) substituut is voor het verzenden van 24-uurs zakelijke partijenpost. Om het standpunt van PostNL omtrent de marktafbakening definitief te kunnen beoordelen en om toekomstige ontwikkelingen op de korte, middellange en lange termijn te kunnen meewegen, is nader onderzoek nodig. Dat onderzoek leent zich alleen voor een eventuele vergunningsfase. De ACM gaat in dit besluit vooralsnog uit van de marktafbakeningen voor postvervoer die zij in eerdere besluiten heeft gehanteerd. Dit zijn de markten voor fysieke post, waar digitale verzending geen onderdeel van is. Deze markten licht zij hierna toe.

6.2.2 Overzicht soorten fysieke post

29. Partijen zijn beide actief op het gebied van postvervoer. Binnen postvervoer kan een onderscheid gemaakt worden tussen brievenpost, brievenbuspakjes en pakketten.
30. De ACM hanteert de volgende definities voor deze producten. Onder een brief verstaat de ACM in dit besluit de op een fysieke drager aangebrachte geadresseerde schriftelijke mededelingen.¹² Onder een brievenbuspakje verstaat de ACM in dit besluit een pakje met

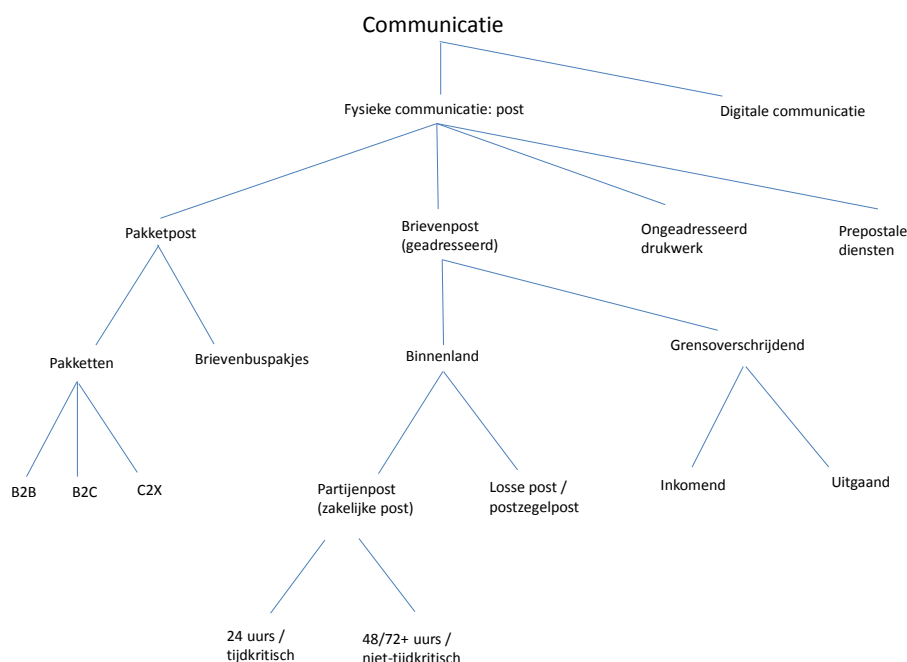
¹⁰ Ontwerp marktanalysebesluit, randnummers 84-89.

¹¹ Ontwerp marktanalysebesluit, randnummers 104-113.

¹² Artikel 2, lid 1 sub a, Postwet 2009.

track & trace functionaliteit dat in de brievenbus past en waarvoor niet aangebeld hoeft te worden voor de bezorging; PostNL noemt deze pakjes 'brievenbuspakjes+'.¹³ Pakjes die in de brievenbus passen en geen *track & trace* functionaliteit hebben, ziet de ACM als brievenpost. Onder een pakket verstaat de ACM een poststuk met een maximum gewicht van 31,5 kg¹⁴ dat niet door de brievenbus past en waarvoor aangebeld moet worden voor de bezorging.

31. De hieronder opgenomen Figuur 1 geeft in het kader van de marktafbakening schematisch een uitsplitsing van de verschillende activiteiten van partijen op het gebied van postvervoer en ongeadresseerd drukwerk.
32. In de volgende secties gaat de ACM achtereenvolgens in op brievenpost (partijenpost, postzegelpost en grensoverschrijdende post), pakketpost (pakketten en brievenbuspakjes), ongeadresseerd drukwerk en prepostale diensten.



Figuur 1. Overzicht activiteiten partijen

6.2.3 Brievenpost

33. In de melding onderscheiden partijen verschillende activiteiten aan brievenpost. Binnen brievenpost kan een onderscheid worden gemaakt tussen zakelijke partijenpost en postzegelpost. Zakelijke partijenpost wordt door grotere, zakelijke verzenders als partij in grote volumes aangeboden bij postvervoerbedrijven tegen speciale voorwaarden en tarieven. Deze verzenders sluiten hiervoor overeenkomsten met postvervoerders. Postzegelpost, ook wel

¹³ PostNL, Posttarieven januari 2019, p. 20. In het ontwerp marktanalysebesluit, randnummer 114 gebruikt de ACM ook de term brievenbuspakjes+.

¹⁴ De ACM sluit aan bij art. 2 van de Verordening Grensoverschrijdend Pakketvervoer (verordening (EU) 2018/644) die een pakket begrensd op een gewicht van maximaal 31,5 kg. De Commissie stelt dat zwaardere zendingen niet door één gemiddeld individu zonder mechanische hulpmiddelen kunnen worden afgehandeld en deze activiteit deel uitmaakt van het goederenvervoer en de logistieke sector.

losse post genoemd, bestaat uit poststukken die zijn gefrankeerd met een postzegel of frankeermachinestempel die worden verzameld op collectiepunten van postvervoerbedrijven. Het gaat hierbij om een standaard aanbod waarvan vooral particulieren en kleine bedrijven gebruik maken. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen binnenlandse post en grensoverschrijdende post, eerder ook aangegeven in besluiten en beschikkingen en hieronder verder toegelicht.

34. De belangrijkste overlap tussen de activiteiten van PostNL en Sandd is die op het gebied van partijenpost voor zakelijke klanten (zakelijke partijenpost).
35. Hieronder behandelt de ACM achtereenvolgens a) zakelijke partijenpost; b) postzegelpost, c) grensoverschrijdende post en d) toegang tot het bezorgnetwerk.

a) Zakelijke partijenpost

36. Het vervoer van zakelijke partijenpost betreft het aanbod van een postvervoerbedrijf aan zakelijke afzenders om hun post te collecteren, te sorteren, te transporteren en vervolgens te bezorgen. Hierbij is een onderscheid mogelijk naar het geboden servicekader. Het aanbod van 24-uurs zakelijke partijenpost kenmerkt zich door bezorging binnen 24 uur en de hiermee verband houdende bezorgingstijdigheid.¹⁵ Het aanbod voor niet-tijdkritische (48/72+ -uurs) zakelijke partijenpost kenmerkt zich door bezorging na meer dan 24 uur.

Standpunt partijen

37. Partijen onderscheiden in de melding een mogelijke markt voor zakelijke partijenpost en postzegelpost. PostNL collecteert, sorteert en bezorgt alle typen partijenpost. PostNL biedt postvervoerdiensten met een verschillend servicekader (24-uurs, 48/72+-uurs partijenpost) in heel Nederland aan op basis van hun eigen landelijk postvervoernetwerk met 5-daagse bezorging. Sandd sorteert en bezorgt twee keer per week in heel Nederland door middel van haar eigen landelijke dekkende netwerk en biedt daarmee aan zakelijke afzenders niet-tijdkritische (48/72+ uurs) partijenpost. Daarnaast biedt Sandd – via de in 2018 overgenomen dochteronderneming Van Straaten Post – 24-uurs zakelijke partijenpost aan die zij in een gedeelte van Nederland levert door zijn eigen bezorgnetwerk.

Opvattingen marktpartijen

38. Marktpartijen wijzen ook op het onderscheid tussen zakelijke partijenpost en particuliere post. Concurrenten van partijen zijn alleen actief op het gebied van zakelijke partijenpost, waarbij hun activiteiten zich onderscheiden in bezorgtijd en overkomstduur (tijdkritische en niet-tijdkritische post). Een marktpartij geeft aan dat een deel van de zakelijke partijenpost die niet via het eigen netwerk kan worden bezorgd naar Sandd gaat en, als dat niet mogelijk is, naar PostNL. Omdat dit meer kost dan oplevert, probeert de concurrent zo min mogelijk via PostNL's netwerk poststukken te laten bezorgen.

Beoordeling ACM

39. De Europese Commissie heeft in haar beschikkingen¹⁶ de relevante markten voor postvervoer gesegmenteerd op basis van een onderscheid naar (i) standaard postvervoer en vervoer van

¹⁵ Bezorgingstijdigheid betreft het percentage van de post dat binnen de overkomstduur wordt bezorgd.

¹⁶ Beschikkingen van de Europese Commissie, COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV, randnummers 18 to 26, COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, randnummer 14, COMP/M.3971 – Deutsche Post/Exel, randnummers 23 en 24.

exprespost (ii) binnenlands en grensoverschrijdend postvervoer (iii) zakelijke post en particuliere post (iv) geadresseerde en ongeadresseerde post (v) inkomende grensoverschrijdende post en uitgaande grensoverschrijdende post. De Commissie onderscheidt dus zakelijke post van particuliere post. De Europese Commissie heeft binnen de markt voor zakelijk postvervoer geen nader onderscheid gemaakt naar bezorgtijd en overkomstduur, gesorteerde of ongesorteerde post, of type poststukken, zoals brieven, *direct mail* en periodieken.

40. In haar besluit in de zaak *Sandd-Selekt Mail*¹⁷ uit 2011 onderscheidde de ACM aparte markten voor zakelijke post en particuliere post. De ACM concludeerde in dit besluit dat er sprake is van een markt voor geadresseerde zakelijke post, waarbij mogelijk een nader onderscheid wordt gemaakt naar type poststukken: (i) *direct mail*, (ii) periodieken en (iii) transactiepost (ofwel brieven). Volgens dit besluit is in deze markt ook een nader onderscheid mogelijk naar (i) bezorgtijd en overkomstduur (tijdkritische en niet-tijdkritische post), (ii) gesorteerde dan wel ongesorteerde post en naar (iii) type zakelijke klant.
41. Het onderscheid naar type poststukken (brieven, *direct mail* en periodieken) is door de ACM in de zaak *Sandd-Selekt Mail* als mogelijk onderscheid naar voren gebracht, maar de Europese Commissie heeft dit onderscheid eerder niet relevant geacht. De ACM constateert dat partijen beide actief zijn in het vervoer van partijen brieven, *direct mail* en periodieken. Om overwegingen van aanbodsstitutie is goed denkbaar dat dit mogelijke onderscheid naar type poststukken in de huidige marktsituatie niet relevant is. In eerdere marktanalysebesluiten is de ACM verder ook niet ingegaan op een nader onderscheid naar type poststukken. De ACM gaat in het vervolg bij de beoordeling van de gevolgen van deze concentratie niet uit van een nader onderscheid naar type poststukken.
42. De ACM heeft recent ten aanzien van het nader onderscheid naar bezorgtijd en overkomstduur in haar ontwerp marktanalysebesluit de relevante markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost afgebakend die zich onderscheidt van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.
43. Ten aanzien van het mogelijke onderscheid naar gesorteerde en ongesorteerde post binnen zakelijke partijenpost heeft de ACM in het ontwerp marktanalysebesluit gesteld dat het mogelijk nader onderscheid naar ongecodeerd/ongesorteerd en gecodeerd/gesorteerd aangeleverde zakelijke partijenpost niet relevant is. Postvervoerbedrijven hebben daarbij in het verleden ook aangegeven dat dit onderscheid geen relevante factor is bij de marktafbakening vanuit 24-uurs zakelijke partijenpost.¹⁸ De ACM ziet geen aanleiding te veronderstellen dat dit onderscheid wel relevant zou zijn voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.
44. Voor de beoordeling van de gevolgen van deze concentratie zal de ACM uitgaan van een mogelijke relevante markt voor zakelijke partijenpost, die mogelijk nader onderverdeeld kan worden naar bezorgtijd en overkomstduur. Omdat het voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie in dit besluit geen verschil maakt (zie paragraaf 6.5.3), laat zij vooralsnog in het midden of de markt voor zakelijke partijenpost verder onderverdeeld moet worden naar: (i) een mogelijke relevante markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost en (ii) een mogelijke relevante markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.¹⁹ In een eventuele vergunningsfase zal worden onderzocht of een nadere onderverdeling van de markt voor zakelijke partijenpost noodzakelijk is voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie.

¹⁷ Besluit in de zaak 7124 Sandd – Selekt Mail, 8 april 2011, randnummer 19.

¹⁸ Marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost van 21 december 2018, kenmerk ACM/UIT/500766, randnummer 77.

¹⁹ 48/72+-uurs zakelijke partijenpost wordt in het vervolg van dit besluit aangeduid als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

b) Postzegelpost

45. Postzegelpost bestaat uit brievenpoststukken van particulieren (consumentenpost) en losse post van (klein)zakelijke klanten. Postzegelpost wordt tegen enkelstukstarief verstuurd. PostNL en Sandd bieden verschillende servicekaders voor deze post. Postzegelpost van PostNL valt onder de Universele Post Dienst (UPD)²⁰ en wordt vijf dagen per week bezorgd, meestal binnen 24 uur.²¹ Een postzegel kost momenteel 87 cent.²² Sandd bezorgt twee dagen per week: vrijdag bezorgd indien dinsdag gepost, dinsdag bezorgd indien vrijdag gepost. Een Sandd-zegel kost momenteel 60 cent.
46. Zoals aangegeven in randnummers 39 hebben de Europese Commissie en de ACM in eerdere besluiten geoordeeld dat deze particuliere post mogelijk onderscheiden kan worden van de zakelijke post, omdat beide doelgroepen andere diensten vragen. Uit het onderzoek onder marktpartijen van de ACM zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die reden geven om daar in dit besluit van af te wijken. De ACM gaat voor de beoordeling van deze concentratie vooralsnog uit van een mogelijke markt voor postzegelpost.

c) Grensoverschrijdende post

47. PostNL en Sandd verwerken beide inkomende grensoverschrijdende post uit andere landen om die in Nederland te bezorgen. Partijen zijn ook beide actief op het gebied van het postvervoer van uitgaande grensoverschrijdende post. Op beide activiteiten bestaat er daarom horizontale overlap. PostNL verwerkt daarnaast ook uitgaande buitenlandse post voor andere Nederlandse partijen die post inzamelen. Met deze derde partijen heeft zij een 'toegangsrelatie'.
48. De Europese Commissie heeft in eerdere besluiten vastgesteld dat grensoverschrijdende post kan worden onderverdeeld in inkomende en uitgaande grensoverschrijdende post, omdat dit verschillende diensten zijn.²³ In haar besluit in de zaak Sandd-Selekt Mail²⁴ uit 2011 maakte de ACM ook een mogelijk onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende post.
49. De ACM heeft vooralsnog geen reden om af te wijken van deze eerdere besluiten. Zij gaat voor de beoordeling van deze concentratie daarom uit van mogelijke markten voor uitgaande grensoverschrijdende post en voor inkomende grensoverschrijdende post.

²⁰ De UPD, geregeld in hoofdstuk 4 van de Postwet 2009, ziet toe op de bezorging van geadresseerde postzegelpost in Nederland en daarbuiten. De UPD ziet toe op de bezorging van geadresseerde postzegelpost in Nederland en daarbuiten. Onder de UPD-dienstverlening vallen: brieven met een gewicht tot 2 kilogram, postpakketten met een maximum gewicht van 10 kilogram (buitenland maximaal 20 kilogram) en aangetekende en verzekerde poststukken. De Postwet 2009 beperkt de UPD-dienstverlening in het binnenland tot enkelstuks post. Internationale partijen bulkpost of -pakketten vallen ook onder de UPD. Op grond van Nederlandse Postwet 2009 heeft de overheid PostNL aangewezen als verlener van de UPD. Ten minste 95 procent van de UPD-post moet binnen 24 uur worden bezorgd. PostNL moet dagelijks van maandag tot en met vrijdag landelijk collecteren en van dinsdag tot en met zaterdag landelijke postbezorging verrichten, behalve op feestdagen.

²¹ Brieven gepost op maandag, dinsdag, woensdag, donderdag en vrijdag worden de volgende werkdag bezorgd. Brieven gepost op zaterdag of zondag worden op dinsdag bezorgd.

²² Losse postzegels kosten 87 cent, digitale postzegels / postzegelcodes kosten 83 cent, frankeren met een frankeermachine kost 81 cent.

²³ Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV, randnummers 24-26, COMP/M.3971 – Deutsche Post/Exel, randnummer 24.

²⁴ Besluit in de zaak 7124 Sandd – Select Mail, 8 april 2011, randnummer 18.

d) Toegang tot het bezorgnetwerk

50. Er bestaat ook een verticale relatie tussen PostNL en Sandd wat betreft zakelijke partijenpost omdat Sandd gebruik maakt van het netwerk PostNL voor bezorging van een deel van haar postvolumes. Daarnaast maken ook concurrenten van partijen die actief zijn in zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post gebruik van toegang tot de netwerken van PostNL en Sandd in gebieden in Nederland waar zij zelf niet kunnen bezorgen. Deze inkooprelatie tussen partijen onderling en tussen partijen en concurrenten kan worden gezien vanuit het perspectief van een mogelijke markt voor toegang tot het bezorgnetwerk. De aan andere postvervoerbedrijven geboden toegangsdiensten verschillen qua kenmerken niet wezenlijk van diensten die aan zakelijke verzenders worden aangeboden. In eerdere besluiten en beschikkingen is een dergelijke mogelijke toegangsmarkt daarom niet afgebakend.
51. De ACM ziet in deze zaak geen aanleiding om een ander standpunt in te nemen ten aanzien van het afbakenen van een mogelijke markt voor toegang tot het bezorgnetwerk. Het (markt)onderzoek van de ACM geeft daar vooralsnog geen aanleiding toe. In de beoordeling van de niet-horizontale effecten van de concentratie gaat de ACM in op de vraag of de concentratie tot gevolg kan hebben dat de mogelijkheid en prikkel van partijen om toegang tot hun bezorgnetwerk(en) aan andere postvervoerders te verlenen veranderen (zie paragraaf 6.5.4). Zij bespreekt daar wat de gevolgen daarvan zouden kunnen zijn voor de mededinging op de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post.

6.2.4 Pakketpost: pakketten en brievenbuspakjes

52. Partijen zijn naast brievenpost actief in het vervoer van pakketten en brievenbuspakjes. De ACM noemt pakketten en brievenbuspakjes gezamenlijk pakketpost. In deze sectie gaat de ACM in op de marktafbakening voor pakketten en brievenbuspakjes.
53. In het onderzoek van de ACM in deze meldingsfase hebben verschillende marktpartijen aangegeven dat de bezorging van brievenpost en pakketpost bewegen naar een bredere bezorgmarkt. Ook de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat schrijft in haar brief van 15 juni 2018 aan de Tweede Kamer: *de postmarkt gaat op in de bredere bezorgmarkt (pakketten en bezorgmaaltijden)*.²⁵ In het kader van de beoordeling van deze concentratie gaat de ACM er voorlopig van uit dat de bezorging van brievenpost en pakketpost mededingingsrechtelijk niet tot dezelfde relevante markten behoren. In de toekomst zou dat wel kunnen veranderen. Hierna bespreekt zij a) pakketten en b) brievenbuspakjes.

a) Pakketten

Standpunt partijen

54. Partijen menen dat het onderscheid tussen B2B, B2C, C2X niet meer relevant is voor de Nederlandse markt: afnemers van B2C- en B2B-diensten verwachten in toenemende mate dezelfde kwaliteit en snelheid. Ook vanuit aanbodzijde zou er voldoende substitutie tussen B2B en B2C zijn. Het onderscheid tussen B2X en C2X zou, volgens partijen, ook niet evident zijn.

²⁵ Kenmerk DGETM-MC/1812361218123 61218123612.

55. Partijen geven aan dat het verschil tussen expres- en standaardpakketbezorgdiensten niet meer relevant is voor de Nederlandse pakketmarkt, aangezien vrijwel alle Nederlandse binnenlandse pakketten de volgende dag worden bezorgd. Ook menen partijen dat er sprake is van (op zijn minst) een pakketmarkt voor zakelijke klanten, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen type ontvangers of expres- en standaardpakketbezorgdiensten.

Opvatting marktpartijen

56. Een concurrent op het gebied van pakketvervoer stelt dat expres- en standaardbezorgdiensten wezenlijk andere activiteiten zijn: exprespakketten betreffen veelal hoogwaardige producten, zijn een stuk duurder dan standaardpakketten en worden vooral internationaal verstuurd. Deze partij geeft ook aan er voor 2B en 2C duidelijke verschillen zijn in netwerk en dekking. Voor 2C is het belang van een dicht netwerk groot, want 2C omvat veel meer adressen dan 2B.
57. Een concurrent op het gebied van pakketvervoer geeft aan dat brievenpost en pakketpost tot voor enige jaren terug nog twee gescheiden markten waren, maar dat er momenteel sprake lijkt van een ontwikkeling naar een bredere bezorgmarkt waarbij brievenpost en pakketpost steeds meer met elkaar verweven raken: zo zet PostNL haar netwerk voor geadresseerde brievenpost in voor de bezorging van brievenbuspakjes.
58. Ook een concurrent op het gebied van zakelijke partijenpost noemt deze ontwikkeling. De bezorging van brievenbuspakjes wordt, waar mogelijk, door PostNL gecombineerd met de bezorging van brievenpost. Een andere marktpartij merkt op dat Nederland in deze ontwikkeling achterloopt ten opzichte van het buitenland waar de post- en pakketmarkten al veel sterker met elkaar verweven zijn.

Beoordeling ACM

59. De Europese Commissie maakt binnen de markt voor pakketbezorging een onderscheid tussen (i) binnenlandse en internationale pakketbezorgdiensten, (ii) expres- en standaardpakketbezorgdiensten, en (iii) zakelijke en particuliere verzenders/ontvangers (B2B, B2C en C2X).²⁶ In een recente zaak komt de Franse mededingingsautoriteit tot eenzelfde segmentering.²⁷
60. De ACM gaat in dit besluit vooralsnog uit van een mogelijke markt voor pakketpost, die mogelijk nader onderverdeeld kan worden in een markt voor pakketten en een markt voor brievenbuspakjes. Het vervoer van pakketten zou, op basis van de Commissiebesluiten en informatie van marktpartijen, mogelijk gesegmenteerd kunnen worden naar afnemersgroepen (B2B, B2X, C2X) en snelheid van levering (expres of standaard). In een eventuele vergunningsfase zal de ACM dit nader onderzoeken.

b) Brievenbuspakjes

61. Partijen stellen dat brievenbuspakjes geen brievenpost zijn. Volgens partijen is er geen vraagsubstitutie met brievenpost en hebben brievenbuspakjes andere productkenmerken, zoals *track & trace*-functionaliteit. Partijen geven aan dat de concurrentiedynamiek van brievenbuspakjes anders is dan die van brievenpost, omdat ook pakketbezorgers brievenbuspakjes aanbieden, terwijl zij geen brievenpost bezorgen.

²⁶ Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M. 6570 – UPS/TNT Express, randnummers 152 en volgende, COMP/M. 7630 – FEDEX/TNT Express, randnummer 81, COMP/M.6503 – La Poste /Swiss Post /JV, randnummers 53-56, COMP/M.5152 – Posten AR /Post Danmark, randnummers 49-63.

²⁷ Zie het besluit van de L'Autorité de la concurrence van 30 juli 2018, n° 18-DCC-127 (*Alpha Direct Services/Log'Hopp*).

62. De Europese Commissie heeft zich (nog) niet uitgelaten over brievenbuspakjes. De ACM heeft in het ontwerp marktanalysebesluit geconcludeerd dat brievenbuspakjes met *track & trace*-functionaliteit niet tot de relevante markt voor 24-uurs zakelijke partijenpost behoren.²⁸ Brievenbuspakjes zonder *track & trace* functionaliteit ziet de ACM als brievenpost.
63. De ACM stelt vast dat brievenbuspakjes bezorgd kunnen worden via een brievenpostnetwerk en via een pakketpostnetwerk. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoeken of brievenbuspakjes een relevante markt op zichzelf vormen, of behoren tot een mogelijke markt voor pakketpost.

6.2.5 Ongeadresseerd drukwerk

64. Ongeadresseerd drukwerk kan worden omschreven als ongevraagd marketingdrukwerk van bedrijven dat wordt gestuurd bij wijze van advertentie.²⁹ Beide partijen hebben activiteiten op het gebied van ongeadresseerd drukwerk, zoals de bezorging van folders. PostNL levert onder eigen naam en de merknaam Spotta diensten op het gebied van ongeadresseerd (reclame)drukwerk. De kernactiviteit van Spotta is gelegen in de bezorging van ongeadresseerd drukwerk.
65. Een concurrent op het gebied van ongeadresseerd drukwerk ziet een onderscheid tussen geadresseerde en ongeadresseerde post, maar neemt ook waar dat de concurrentie-effecten tussen deze twee markten sterker worden.
66. De Europese Commissie hanteert een onderscheid tussen de bezorging van geadresseerd en ongeadresseerd drukwerk.³⁰ In *Sandd/Selekt Mail* heeft de ACM eveneens dit onderscheid gemaakt.³¹ De ACM heeft in het ontwerp marktanalysebesluit recent bepaald dat het vervoer van ongeadresseerde stukken naar zijn aard en kenmerken een wezenlijk andere dienst is dan het vervoer van geadresseerde stukken.³² Ook in de Postwet 2009 wordt de bezorging van ongeadresseerd drukwerk niet als post gezien.³³
67. Het onderzoek van de ACM in deze meldingsfase heeft geen aanwijzingen gegeven om af te wijken van eerdere besluiten. De ACM gaat voor de beoordeling van deze concentratie uit van een markt voor ongeadresseerd drukwerk.

6.2.6 Prepostale diensten

68. Partijen zijn beide actief op het gebied van prepostale activiteiten. Deze activiteiten bestaan in ieder geval uit het drukken van poststukken, envelopperen en verpakken en verzendklaar

²⁸ Ontwerp marktanalysebesluit, randnummers 71-74.

²⁹ Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV, randnummer 23 waar is opgenomen (...) while unaddressed mail is unsolicited marketing mail sent by certain companies for advertising purposes. Zie ook: besluit van de Autorité de la Concurrence van 30 juli 2018, nr. 18-DCC-127 (Alpha Direct Services/ société Log'Hopp), randnummer 13.

³⁰ Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, randnummers 16 en 17, COMP/M.6503 – La Poste/Swiss Post/JV, randnummer 23.

³¹ Besluit in de zaak 7124 Sandd – Select Mail, 8 april 2011, randnummer 18.

³² Ontwerp marktanalysebesluit, randnummer 74.

³³ Zie artikel 2, lid 1 onder b, Postwet 2009 waar een poststuk wordt gedefinieerd als een brief of een ander bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geadresseerd stuk.

maken voor vervoer. De prepostale activiteiten van PostNL worden aangeboden door PostNL Communicatie Services (PCS).³⁴ PCS concurreert volgens partijen met printbedrijven in Nederland. Deze prepostale dienstverlening is volgens partijen een onderdeel van een logistieke keten waarin ook digitale diensten worden aangeboden.

69. De ACM heeft in het verleden zich niet uitgesproken over prepostale diensten. De Europese Commissie heeft in eerdere zaken een markt voor het drukken en enveloppen van geadresseerde en ongeadresseerde post onderscheiden.³⁵ De Zweedse mededingingsautoriteit heeft eerder ook een markt voor prepostale diensten geïdentificeerd en segmenteert de markt verder naar (i) type post (administratieve post zoals rekeningen, geadresseerde direct marketing post zoals catalogi en brochures, en kranten/tijdschriften), en (ii) naar grootte van klanten/volume en snelheid van bezorging.³⁶
70. De mogelijke markt voor prepostale activiteiten is niet eerder afgebakend door de ACM. Voor de beoordeling van deze concentratiemelding gaat de ACM vooralsnog uit van een mogelijke markt voor prepostale diensten. In een eventuele vergunningsfase zal zij deze dienstverlening nader onderzoeken.

6.3 Relevante geografische markten

Standpunt partijen

71. Partijen beschrijven de activiteiten in Nederland.³⁷ Voor brievenpost en pakketten gaan partijen (impliciet) uit van nationale markten.

Opvattingen marktpartijen

72. Marktpartijen gaan uit van nationale markten voor brievenpost, pakketpost en ongeadresseerd drukwerk.

Beoordeling door de ACM

73. In het besluit Sandd – Selekt Mail³⁸ is de ACM onder verwijzing naar eerdere besluiten van de Europese Commissie³⁹ uitgegaan van een nationale markt voor geadresseerde zakelijke post. Ook in deze zaak ziet de ACM dat partijen hun diensten voor brievenpost via een landelijk netwerk in heel Nederland aanbieden. Er is geen sprake van geografische verschillen in productkarakteristieken. Het aanbod is verder overal hetzelfde en postvervoerbedrijven differentiëren hun prijzen niet geografisch. Zowel PostNL als Sandd hanteren landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland overal gelijk zijn.

³⁴ PCS richt zich op de logistieke keten van communicatie. Ze biedt een volledige ketenoplossing voor multichannel klantcommunicatie zoals digitale kanalen als e-mail, sms, berichtenbox en print & drukwerk. Voor zowel transactionele- en commerciële boodschappen als voor printing-on-demand vraagstukken.

³⁵ Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M.5152 – Posten AB/ Post Danmark A/S, randnummers 120-126, COMP/M.6023 – Schweizerische Post/Osterreichische Post/JV, randnummers 13-14.

³⁶ Konkurrentsverket, 12 May 2006, Posten AB's acquisition of Strålfors AB, JO 251/2006.

³⁷ PostNL is ook actief in andere landen (België, Luxemburg, Duitsland en Italië). Sandd is alleen actief in Nederland. In dit besluit gaat de ACM niet in op de buitenlandse activiteiten van PostNL.

³⁸ Besluit in de zaak 7124 Sandd – Select Mail, 8 april 2011, randnummer 23.

³⁹ De ACM verwijst onder andere naar de beschikkingen van de Europese Commissie, COMP/M.3971 – Deutsche Post / Exel, randnummers 33 en 34, COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, randnummers 20 en 24.

74. Voor het vervoer van pakketten is de Europese Commissie in eerdere besluiten ook uitgegaan van nationale markten. In de zaak UPS/TNT Express concludeert de Commissie dat de markt voor pakketten nationaal is, omdat afnemers doorgaans contracten afsluiten met pakketbezorgers in het land waar zij gevestigd zijn.⁴⁰
75. De ACM heeft, mede gelet op het voorgaande, geen reden om af te wijken van eerdere besluiten. Zij gaat er daarom in dit besluit van uit dat alle mogelijke markten voor het vervoer van post en pakketten, ongeadresseerd drukwerk en prepostale diensten nationaal van omvang zijn.

6.4 Conclusie relevante markten

76. Bij de beoordeling van de gevolgen van de concentratie gaat de ACM uit van de volgende (mogelijke) relevante markten:
1. De nationale markt voor zakelijke partijenpost, mogelijk nader onder te verdelen naar:
 - a) 24-uurs zakelijke partijenpost
 - b) Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost
 2. De mogelijke nationale markt voor postzegelpost
 3. De nationale markt voor grensoverschrijdende post, onder te verdelen naar:
 - a) Inkomende grensoverschrijdende post
 - b) Uitgaande grensoverschrijdende post
 4. De mogelijke nationale markt voor pakketten, mogelijk onder te verdelen naar:
 - a) Type ontvanger
 - i.) B2B
 - ii.) B2C
 - iii.) C2X
 - b) Type product
 - i.) Pakketten
 - ii.) Brievenbuspakjes
 5. De mogelijke nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk
 6. De mogelijke nationale markt voor prepostale diensten

6.5 Gevolgen van de concentratie

6.5.1 Inleiding

77. In deze paragraaf bespreekt de ACM de omvang van de activiteiten van partijen op de mogelijke beïnvloede relevante markten en de posities die partijen op deze markten innemen. Hieronder geeft de ACM allereerst in tabel 2 een overzicht van de omzet van partijen en omvang van de (mogelijke) relevante markten, op basis van een schatting van partijen.

⁴⁰ Beschikking van de Europese Commissie, COMP/M.6570 – UPS/TNT, randnummers 242 en 243.

Mogelijke markten	PostNL	Sandd	PostNL en Sandd gezamenlijk	Gezamenlijk als percentage van geschatte totale omvang markt	Geschatte totale omvang per mogelijke markt
Zakelijke partijenpost	[...]*	[...]	[...]	90-100%	[700-800] ⁺
- tijdkritisch (24-uurs)	[...]	[...]	[...]	80-90%	[400-500] ⁺
- niet-tijdkritisch	[...]	[...]	[...]	90-100%	[300-400] ⁺
Postzegelpost	[...]	[...]	[...]	90-100%	[200-300]
- UPD-post	[...]	[...]	[...]	100%	[200-300]
- Niet-tijdkritische consumentenpost	[...]	[...]	[...]	90-100%	[0-50]
Grensoverschrijdend	[...]	[...]	[...]	50-60%	[500-600] ⁺
- inkomend	[...]	[...]	[...]	80-90%	[50-100] ⁺
- uitgaand	[...]	[...]	[...]	50-60%	[400-500] ⁺
Pakketpost					
Pakketten	[...]	[...]	[...]	50-60%	[1300-1400] ⁺⁺
- B2X	[...]	[...]	[...]	50-60%	[1200-1300] ⁺⁺
- B2B	[...]	[...] ⁺⁺⁺	[...]	30-40%	[400-500] ⁺⁺
- B2C	[...]	[...] ⁺⁺⁺	[...]	60-70%	[700-800] ⁺⁺
- C2X	[...]	[...]	[...]	80-90%	[0-50] ⁺⁺
Brievenbuspakjes	[...]	[...]	[...]	60-70%	[50-100] ⁺⁺
B2C + brievenbuspakjes	[...]	[...]	[...]	60-70%	[800-900] ⁺⁺
Pakketten + brievenbuspakjes	[...]	[...]	[...]	50-60%	[1400-1500] ⁺⁺
Ongeadresseerd drukwerk	[...]	[...]	[...]	70-80%	[100-200] ⁺⁺
Prepostale diensten	[...]	[...]	[...]	onbekend	Onbekend

Tabel 2: Omzet partijen en totale omvang mogelijke markten (in miljoenen euro's, 2018), op basis van data aangeleverd door partijen

⁺ Totale marktomvang geschat als de som van de door partijen aangeleverde omzetten van partijen en de geschatte omzetten van concurrenten

⁺⁺ Totale marktomvang geschat door partijen

⁺⁺⁺ Sandd heeft geen opsplitsing gegeven tussen B2B en B2C

78. Uit het overzicht volgt dat de concentratie tot gevolg zal hebben dat partijen op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost vrijwel de enige speler worden. Op basis van de posities van partijen en de omvang van de activiteiten, zal vooral de beoordeling van de gevolgen van deze concentratie op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost van belang zijn. Op deze mogelijke markt(en), met een omzet van in totaal ongeveer [700-800] miljoen euro, zal er immers praktisch een monopolie ontstaan. Op de mogelijke markt voor postzegelpost ontstaat een

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen en percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

monopolie als gevolg van de concentratie. Ook op de mogelijke markt voor inkomende grensoverschrijdende post verwerven partijen een zeer sterke positie als gevolg van de concentratie.

79. De mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost worden ook beïnvloed als gevolg van een eventuele verandering van de mogelijkheid en prikkel van partijen om toegang tot hun bezorgnetwerken aan te bieden aan concurrerende postvervoerders op die markten. Daarnaast zijn er de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk waar de concentratie leidt tot een beperkte toevoeging van marktaandeel van Sandd aan PostNL, maar waar mogelijke *conglomerate* effecten als gevolg van de concentratie een rol spelen. Mogelijk speelt deze problematiek ook op de markt voor prepostale diensten.

Leeswijzer

80. In paragraaf 6.5.2 gaat de ACM eerst in op de algemene uitgangspunten bij de beoordeling naar aanleiding van de mogelijke scenario's voor de *counterfactual* die partijen in de melding schetsen. Vervolgens bespreekt de ACM in paragraaf 6.5.3 de gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de markten die horizontaal worden beïnvloed. In paragraaf 6.5.4 gaat de ACM in op de niet-horizontale effecten van de concentratie. Allereerst beoordeelt de ACM de verticale effecten waarbij de afhankelijkheid van concurrerende postvervoerders van toegang tot de bezorgnetwerken van partijen een rol speelt. Daarna beoordeelt de ACM de *conglomerate* effecten op de mogelijke markten aanpalend aan brievenpost, die mogelijk geraakt worden door de overheveling van marktmacht van brievenpost als gevolg van de concentratie. Ten slotte bespreekt de ACM ook de gevolgen van de concentratie op de mogelijke markt voor prepostale diensten.

6.5.2 Beoordeling algemeen

Standpunt van partijen

81. Partijen menen dat de voorgenomen concentratie niet zal leiden tot een significante beperking van de mededinging. Partijen wijzen erop dat in de *counterfactual*, oftewel de situatie die zich voor zou doen indien de concentratie geen doorgang zou vinden, de volumes van fysieke post sterk dalen als gevolg van de aanhoudende digitalisering. Deze daling van volumes leidt tot hogere kosten per poststuk en dus opwaartse prijsdruk. PostNL en Sandd hebben daarom beide de prikkel om tarieven te verhogen en zo hun volumeverlies te compenseren. Partijen schetsen daarbij twee mogelijke scenario's voor de *counterfactual*. In het eerste scenario waarin zij als gevolg van prijsdruk van digitale substitutie niet in staat zijn de tarieven te verhogen, is het op lange termijn niet houdbaar om twee nationale postnetwerken naast elkaar te laten bestaan. In het tweede scenario waarin zij de kostenstijgingen wel doorbelasten zullen de tariefverhogingen de krimp van de markt alleen maar versnellen en het einde aan de functionerende Nederlandse postmarkt enkel bespoedigen.
82. De concentratie zal volgens partijen leiden tot efficiëntieverbeteringen die ten goede komen aan de gebruikers, voortvloeiend uit de voorgenomen overname en verifieerbaar zijn. Partijen verwachten namelijk dat de concentratie zal bijdragen aan de instandhouding en betaalbaarheid van de postdienstverlening. De concentratie zal volgens hen tevens een gunstig effect hebben voor de kwaliteit van postbezorging, omdat de combinatie beter in staat zal zijn een hoog servicekader te handhaven dan de partijen los van elkaar.

Standpunt van marktpartijen

83. Zoals hiervoor in randnummer 22 is aangegeven, zien marktpartijen digitale verzending nog niet als volwaardig substituut voor de verzending van fysieke post. Zij verwachten over het algemeen dat na de voorgenomen concentratie de voorwaarden zullen verslechteren en de kwaliteit en met name de hoeveelheid innovaties zullen afnemen. De ACM zal hier in paragrafen 6.5.3 en 6.5.4 verder op ingaan.

Reactie ACM

84. De ACM is zich bewust van het feit dat de markt(en) voor brievenpost als gevolg van digitalisering in de afgelopen jaren een sterke volumedaling hebben gekend. Naar verwachting zet deze krimp in het volume aan brievenpost zich de komende jaren verder door. Tegelijkertijd is er alleen al op het gebied van zakelijke partijenpost – zoals hierboven al gemeld – nog steeds sprake van een markt met een omvang van ruim [700-800] miljoen euro in 2018. Op basis van haar onderzoek in de meldingsfase ziet de ACM vooralsnog geen aanleiding om te veronderstellen dat de vraag naar zakelijke partijenpost de komende jaren zo ver zal afnemen dat de markt zal verdwijnen.
85. De gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging moeten worden beoordeeld in relatie tot de *counterfactual*. Hoe de situatie op de relevante markt(en) er de komende jaren uitziet in het geval de concentratie niet zou plaatsvinden, hangt af van de volumedaling als gevolg van digitalisering, maar ook van de concurrentiekracht die in dat scenario van Sandd en anderen zou uitgaan op PostNL. De ACM merkt in dit kader op dat partijen niet aanvoeren dat Sandd op korte termijn van de markt zal verdwijnen, indien de voorgenomen concentratie geen doorgang vindt. Er is in die zin geen sprake van een zogenaamde '*failing firm*'. Voor de beoordeling van de effecten van de voorgenomen concentratie gaat de ACM vooralsnog uit van een *counterfactual* waarin digitalisering weliswaar een rol speelt, maar waarin nog steeds significante concurrentiedruk uitgaat van Sandd op PostNL. In een eventuele vergunningsfase zal de *counterfactual* nader worden onderzocht. Daarbij zullen ook de door partijen aangevoerde efficiëntievoordelen worden betrokken. De aangevoerde efficiëntievoordelen zullen door de ACM beoordeeld moeten worden.
86. Naast de ontwikkeling van digitalisering ziet de ACM nog een andere ontwikkeling op de verschillende mogelijke markten voor brievenpost en pakketpost. De spelers die op deze markten actief zijn, beschikken over landelijke of regionale netwerken met schaal- en dichtheidsvoordelen. Deze netwerken kunnen tegelijkertijd worden ingezet voor het vervoer van meerdere producten. De ACM voorziet de ontwikkeling van een transitie naar een brede bezorgmarkt waarbij het belang van concurrerende netwerken niet onderschat moet worden. Ook deze ontwikkeling zal zij nu meewegen in de bespreking van de gevolgen van de concentratie, maar in een eventuele vergunningsfase ook nader gaan onderzoeken.
87. Hierna bespreekt de ACM achtereenvolgens de horizontale en niet-horizontale effecten van de voorgenomen concentratie.

6.5.3 Horizontale effecten

88. Op de mogelijke nationale markt(en) voor zakelijke partijenpost, de mogelijke nationale markt(en) voor postzegelpost en de mogelijke nationale markt voor inkomende grensoverschrijdende brievenpost zullen partijen na de voorgenomen concentratie (praktisch) de enige aanbieders worden. Dit zou kunnen leiden tot een significante belemmering van de

mededinging, bijvoorbeeld in de vorm van hogere prijzen, een slechtere kwaliteit van dienstverlening of een verschraving van het productaanbod als gevolg van minder innovatie.

89. Hieronder bespreekt de ACM de mogelijke effecten van de voorgenomen concentratie achtereenvolgens op de mogelijke markten:

- a) Mogelijke nationale markt(en) voor zakelijke partijenpost
- b) Mogelijke nationale markt(en) voor postzegelpost
- c) Mogelijke nationale markt voor inkomende grensoverschrijdende brievenpost
- d) Mogelijke nationale markt(en) voor pakketpost
- e) Mogelijke nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk

a) Mogelijke nationale markt(en) voor zakelijke partijenpost

Standpunt partijen

90. Partijen wijzen op de inkoopmacht van zakelijke verzenders. Zij kunnen volgens partijen overstappen naar digitale communicatie (of dreigen dat te doen). Zakelijke afnemers houden hierdoor een alternatief en dit zal ervoor zorgen dat partijen na de overname geen bovencompetitieve voorwaarden kunnen stellen. Daarnaast stellen partijen dat Sandd de afgelopen jaren heeft kunnen groeien door lage tarieven te vragen voor grote volumes die relatief eenvoudig konden worden bediend. Door de afnemende volumes zal Sandd dit niet kunnen blijven doen. Het zal in de nabije toekomst daarom volgens partijen niet de aanwezigheid van Sandd zijn, maar het alternatief van digitalisering dat zorgt voor disciplineren van PostNL. Daarnaast voeren partijen aan dat de UPD en de eisen die daaraan worden gesteld ten aanzien van de prijzen en de kwaliteit zorgen voor een disciplineren van de dienstverlening van zakelijke partijenpost.⁴¹

Opvattingen marktpartijen

91. Bevragede zakelijke afnemers verwachten hogere tarieven en/of een verslechtering van de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de concentratie. Afnemers die momenteel gebruik maken van de dienstverlening van Sandd en/of PostNL geven aan dat zij verwachten dat PostNL de prijzen zal verhogen. Voor afnemers van Sandd waren het de lagere tarieven in combinatie met betere kwaliteit van de dienstverlening en innovaties waardoor de postbezorging (in aanbestedingsprocedures of contactbesprekingen) aan Sandd werd gegund.

92. Het merendeel van de afnemers staat sceptisch tegenover de verwachte kwaliteit van de dienstverlening na de voorgenomen overname van Sandd door PostNL. Partijen concurreren nu op prijs en kwaliteit in aanbestedingen en contractbesprekingen. Het beeld van afnemers is dat zij rekening met elkaar houden in hun aanbod. Dat zal volledig verdwijnen, omdat er dan nog maar één partij overblijft die het volledige pakket van deze diensten kan leveren. Afnemers verwachten dat pluspunten in de 24-uurs dienstverlening van Van Straaten Post (onderdeel van Sandd), zoals klantcontact en bereikbaarheid, minder zullen worden. Ook noemen veel afnemers de innovaties die Sandd de afgelopen jaren heeft doorgevoerd. De prikkel om te

⁴¹ Meldingsformulier, randnummer 56.

innoveren zal volgens hen verdwijnen na de overname. Aan de andere kant geeft een afnemer aan dat het samengaan van twee bezorgdiensten voordelen mee kan brengen op het gebied van duurzaamheid, omdat er dan nog maar één bezorger langs hoeft te komen. Een voordeel van de voorgenomen concentratie is volgens deze marktpartij ook dat capaciteit anders kan worden ingericht waardoor de kwaliteit van de bezorging omhoog zou kunnen gaan.

Beoordeling door de ACM

93. Zoals in paragraaf 6.2.1 is aangegeven gaat de ACM in dit besluit vooralsnog uit van de marktafbakening voor postvervoer die zij in eerdere besluiten heeft gehanteerd en ziet de ACM digitale verzending vooralsnog niet als onderdeel van de relevante markt(en).
94. Tabel 3 biedt een overzicht van de (geschatte) marktaandelen van partijen en concurrenten op basis van omzet op de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost.

Mogelijke nationale relevante markt	PostNL	Sandd	Concurrenten gezamenlijk	PostNL en Sandd gezamenlijk
Zakelijke partijenpost				
partijen, 2018	70-80%	10-20%	0-10%	90-100%
ACM, 2017	70-80%	20-30%	0-10%	90-100%
24-uurs zakelijke partijenpost				
partijen, 2018	70-80%	10-20%	10-20%	80-90%
ACM, 2017	70-80%	10-20%	10-20%	80-90%
Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost				
partijen, 2018	60-70%	30-40%	?	90-100%
ACM, 2017	60-70%	30-40%	0-10%	90-100%

Tabel 3. Overzicht (geschatte) marktaandelen zakelijke partijenpost.

Bron: cijfers voor 2018 op basis van schattingen door partijen; cijfers voor 2017 op basis van (onderliggende) gegevens uit de Post- en Pakketmonitor 2017 van de ACM.

95. Uit het overzicht van de (geschatte) marktaandelen volgt dat de gezamenlijke positie van partijen op alle mogelijke relevante markten voor zakelijke partijenpost sterk toeneemt. Partijen zijn samen verantwoordelijk voor vrijwel alle omzet in de markt. De concentratie leidt daarom (nagenoeg) tot een monopolie op de markt voor zakelijke partijenpost. Andere aanbieders van zakelijke partijenpost zijn Intrapost, Cycloon, Skynet en CPZN / Business Post. Zij hebben gezamenlijk een beperkte positie met een marktaandeel dat varieert tussen [0 – 10]% en [10-20]%.
96. Uit deze cijfers blijkt naar het oordeel van de ACM dat PostNL en Sandd op alle mogelijke markten voor zakelijke partijenpost de belangrijkste spelers en elkaars meest nabije concurrenten zijn. Andere factoren versterken dit beeld. Partijen hebben beide een landelijk bezorgnetwerk ter beschikking. Zij profiteren van schaal- en breedtevoordelen in het vervoer

van zakelijke partijenpost en zijn in staat om voor landelijk vervoer lagere kosten per eenheid te realiseren, mede vanwege de controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur.⁴² Daarnaast zijn er ook verschillen tussen partijen die er juist voor lijken te zorgen dat zij elkaar scherp houden. Zo heeft Sandd de afgelopen jaren voor belangrijke innovaties gezorgd, zoals de invoering van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Dit heeft ervoor gezorgd dat er een belangrijk en reëel alternatief ontstond voor PostNL.

97. De ACM vindt het aannemelijk dat het grootste deel van de zakelijke afnemers van partijen na de voorgenomen overname geen reëel alternatief meer heeft. De kleinere regionale aanbieders zijn slechts voor een klein deel van de afnemers een alternatief. Zij zijn veel kleiner in omvang, veelal regionaal actief en hebben geen landelijk dekkend netwerk. Zij zijn daardoor geen volwaardig alternatief voor partijen.
98. De ACM vindt het op basis van haar onderzoek in de meldingsfase niet aannemelijk dat zakelijke afnemers voldoende inkoopmacht hebben om partijen na de voorgenomen overname te kunnen disciplineren. Grote zakelijke klanten zouden belangrijk kunnen zijn voor partijen om voldoende volume te hebben om hun netwerk te vullen, waardoor partijen bereid zouden kunnen zijn een gunstiger aanbod te doen. Uit de gegevens over de volumes van de belangrijkste afnemers van zakelijke partijenpost blijkt echter dat hun relatieve aandeel ten opzichte van het totale volume aan zakelijke partijenpost beperkt is. De belangrijkste 30 verzenders van partijenpost, veelal verenigd in de Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP), vertegenwoordigen gezamenlijk ongeveer 30% van de markt, dus gemiddeld ongeveer 1%. Dit is naar het voorlopig oordeel van de ACM onvoldoende om partijen te kunnen disciplineren. De overige 70% is bovendien versnipperd over heel veel kleine afnemers. De ACM vindt het daarom aannemelijk dat partijen zich na de voorgenomen overname onafhankelijk van hun afnemers zouden kunnen gaan gedragen bij het bepalen van hun aanbod op prijs en/of kwaliteit.
99. De ACM constateert dat er geen sprake is van potentiële concurrentie als gevolg van toetreding. In de afgelopen jaren is het aantal landelijke netwerken voor postbezorging juist afgenomen. Toetreding van nieuwe postvervoerbedrijven op grote schaal en met een landelijk dekkend netwerk heeft niet plaatsgevonden. Gelet op de verwachte verdere krimp van het volume aan zakelijke partijenpost is toetreding, al dan niet vanuit aanpalende markten, niet realistisch.
100. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale markt(en) voor zakelijke partijenpost op significante wijze zou kunnen belemmeren. De ACM komt tot de voorlopige conclusie dat partijen na de voorgenomen overname de prikkel en de mogelijkheid hebben om de prijzen voor zakelijke partijenpost te verhogen, de kwaliteit van het aanbod te verlagen en/of innovatie te verminderen. De gevolgen van de concentratie op deze mogelijk nader af te bakenen markten en mogelijke efficiëntieverbeteringen die de concentratie volgens partijen ten gunste van afnemers zou kunnen meebrengen, zal de ACM in een eventuele vergunningsfase nader onderzoeken.

⁴² De ACM verwijst voor een verdere uiteenzetting naar het ontwerp marktanalysebesluit, randnummer 215.

b) Mogelijke nationale markt voor postzegelpost

Standpunt partijen

101. Partijen wijzen erop dat postzegelpost grotendeels onder de UPD valt waartoe PostNL is aangewezen. De UPD-aanwijzing bevat eisen op het gebied van prijs en kwaliteit. PostNL moet verantwoording afleggen over haar kosten en voor de prijs van postzegels geldt een tariefplafond. Partijen wijzen erop dat de concentratie tot gevolg zal hebben dat de kosten zullen dalen. Dit zal ook een positief effect hebben op de tarieven voor de UPD dienstverlening. Vanwege het tariefplafond kunnen zij de tarieven niet excessief verhogen.
102. De postzegel van Sandd is goedkoper dan die van PostNL, omdat er een ander servicekader (72-uurs bezorging) bij hoort. Het aantal verkochte postzegels van Sandd is slechts [0-10]% van het aantal zegels dat PostNL heeft verkocht. Het wegvallen van de postzegel van Sandd zal daarom geen groot effect hebben op de markt voor postzegelpost.

Beoordeling ACM

103. Op de mogelijke relevante markt voor postzegelpost kunnen afnemers op dit moment kiezen tussen de postzegels van PostNL en van Sandd. De postzegel van PostNL kost 83 eurocent en de post wordt in principe de volgende (werk)dag bezorgd. De postzegel van Sandd kost 60 cent en de post wordt twee keer per week bezorgd. Partijen hebben een gezamenlijk marktaandeel van praktisch 100%. Het geschatte marktaandeel van PostNL is volgens partijen en de ACM ongeveer [90-100%], het aandeel van Sandd is [0-10%]. Partijen bedienen nagenoeg de gehele mogelijke markt en de omzet van overige postvervoerbedrijven is zeer klein.⁴³
104. Afnemers van postzegelpost / losse post zijn voornamelijk consumenten en (klein)zakelijke verzenders. Zij hebben na de totstandkoming van de concentratie geen keuze meer tussen verschillende aanbieders van post. De postzegel van Sandd bestaat sinds oktober 2017. In anderhalf jaar tijd heeft Sandd dit nieuwe (niet-tijdkritische) product in de markt gezet als serieuze potentiële concurrent. Dat PostNL het als concurrerend product ziet, blijkt naar het voorlopig oordeel van de ACM ook uit het feit dat PostNL heeft aangegeven dat zij de postzegel van Sandd na de overname van de markt zal halen.⁴⁴ Mogelijk is er sprake van een dermate kannibalisatie van postzegelpost van PostNL door het niet-tijdkritische aanbod van Sandd, dat de prikkel om dit aanbod van Sandd uit de markt te halen groot is. Voor consumenten en andere verzenders van postzegelpost betekent het dat de concentratie tot gevolg heeft dat de keuzemogelijkheid verdwijnt. Het bestaande productaanbod wordt verschaald tot de standaard postzegel met snelle bezorging tegen hogere tarieven.
105. Door het wegvallen van Sandd als alternatief bestaat het risico dat PostNL de tarieven voor postzegelpost na de concentratie verhoogt. Dit komt bovenop de eventuele stijging van de kostprijs per eenheid product als gevolg van volumedalingen. De tarieven voor postzegels vallen weliswaar binnen de UPD, maar de bestaande tariefregulering geldt niet voor individuele producten binnen de UPD. Er geldt daarom geen maximumtarief voor postzegelpost waardoor de tarieven van de postzegel na de concentratie verder kunnen stijgen. PostNL heeft binnen

⁴³ In de Kerst- en Nieuwjaarsperiode zijn enkele regionale postvervoerbedrijven actief door op beperkte schaal een eigen postzegel uit te geven en deze post te collecteren en te bezorgen. Zie bijvoorbeeld postvervoerbedrijven MSG en FRL Post: <https://www.msg.eu/decemberzegels/> en <https://www.frlpost.nl/over-ons/postzegels/>.

⁴⁴ <https://www.rtlz.nl/beurs/bedrijven/artikel/4622736/postnl-schaft-goedkope-zegel-sandd-af>, geraadpleegd op 18 maart 2019.

de geldende regels voor de UPD (Postregeling) een grote vrijheid en flexibiliteit om de prijzen voor UPD-diensten vast te stellen binnen de vastgestelde tariefruimte.

106. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale markt voor postzegelpost op significante wijze zou kunnen belemmeren. Zij komt tot de voorlopige conclusie dat partijen na de voorgenomen overname de mogelijkheid en de prikkel hebben om voor postzegelpost de prijzen te verhogen, de kwaliteit van het aanbod te verlagen en/of innovatie te verminderen. In een eventuele vergunningsfase zal zij de mogelijk nader af te bakenen nationale markt voor postzegelpost nader onderzoeken.

c) Mogelijke nationale markt(en) voor grensoverschrijdende post

107. Op de mogelijke markten voor uitgaande en inkomende grensoverschrijdende post is sprake van een verschillende concurrentiedynamiek. Tabel 4 biedt een overzicht van de (geschatte) marktaandelen van partijen en concurrenten op de mogelijke relevante markten voor grensoverschrijdende post.

Mogelijke nationale relevante markt (2018, inschattingen partijen)	PostNL	Sandd	PostNL en Sandd gezamenlijk	Concurrenten
Uitgaande internationale post	40-50%	0-10%	50-60%	40-50%
Inkomende internationale post	80-90%	0-10%	80-90%	10-20%
Grensoverschrijdende post	50-60%	0-10%	50-60%	40-50%

Tabel 4: Overzicht (geschatte) marktaandelen grensoverschrijdende post

Bron: cijfers voor 2018; inschatting van partijen

108. Op de mogelijke markt voor uitgaande grensoverschrijdende post is de toevoeging van Sandd aan het marktaandeel van PostNL beperkt. Op deze markt is naast partijen een aantal andere postvervoerbedrijven actief in Nederland. Zij collecteren, sorteren en transporteren uitgaande grensoverschrijdende post naar buitenlandse partners. Gelet hierop acht ACM het niet waarschijnlijk dat de concentratie zou leiden tot een significante beperking van de mededinging op de mogelijke markt voor uitgaande grensoverschrijdende post.

109. Op de mogelijke markt voor inkomende grensoverschrijdende post kunnen (buitenlandse) aanbieders voor de bezorging in Nederland gebruik maken van het netwerk en de diensten van partijen. De buitenlandse postvervoerders zijn in dit geval de afnemers van de diensten van partijen. Partijen behandelen deze post vervolgens in feite hetzelfde als binnenlandse brievenpost, in die zin dat zij de post na ontvangst sorteren en bezorgen.

110. Op de mogelijke relevante markt voor inkomende grensoverschrijdende post is het gezamenlijke marktaandeel van partijen na de totstandkoming van de concentratie zeer groot. PostNL beschikt op basis van de huidige marktsituatie al over een zeer hoog marktaandeel.

111. Partijen hebben op de mogelijke markt voor (inkomende) grensoverschrijdende post een sterke positie en ondervinden nauwelijks concurrentie. De ACM vindt het aannemelijk dat zij de prikkel en de mogelijkheid krijgen om na de concentratie hun afnemers op deze mogelijke markt verslechterde voorwaarden te bieden, zoals hogere prijzen of slechtere kwaliteit, voor de bezorging van inkomende grensoverschrijdende poststukken.
112. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale markt voor inkomende grensoverschrijdende post op significante wijze zou kunnen belemmeren. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de gevolgen van de concentratie op de mogelijk nader af te bakenen markt voor inkomende grensoverschrijdende post.

d) Mogelijke nationale markt(en) voor pakketpost

Standpunt partijen

113. Partijen geven aan dat Sandd in 2018 is gestart met een aanbod van pakketpost en dat de activiteiten en positie van Sandd op de mogelijke nationale markten voor pakketbezorging aan zakelijke klanten zeer beperkt van aard zijn. Partijen stellen dat de toename van het marktaandeel van PostNL als gevolg van de voorgenomen concentratie verwaarloosbaar is en PostNL en Sandd niet elkaars meest nabije concurrenten zijn. Partijen stellen dat de voorgenomen concentratie niet leidt tot een significante beperking van de mededinging op de nationale markt voor pakketbezorgdiensten.
114. Partijen gaan daarnaast in op brievenbuspakjes en de situatie in het geval de ACM zou overwegen dat brievenbuspakjes mogelijk onderdeel zou zijn van een aparte relevante markt. Volgens partijen leidt de concentratie niet tot een significante beperking van de mededinging vanwege de beperkte activiteiten van Sandd.

Opvattingen marktpartijen

115. In zijn zienswijze op de melding van de concentratie heeft een marktpartij aangegeven zich zorgen te maken over de gevolgen van de concentratie op de mogelijke binnenlandse markten voor pakketten en brievenbuspakjes. Deze marktpartij geeft aan dat in de ontwikkeling naar een bredere bezorgmarkt van post en pakketten een vergaande consolidatie op het gebied van brievenpost negatieve gevolgen heeft voor de huidige mogelijke markten voor binnenlands pakketvervoer. De marktpartij is bevreesd voor een toenemend gevaar van een mogelijk misbruik van een dominante positie van PostNL op de markten voor brievenpost, pakketpost en brievenbuspakjes door middel van koppelverkoop, prijsdumping en kruissubsidiëring. Hierbij doelt de marktpartij op het als gevolg van de concentratie kunnen overhevelen van marktmacht van PostNL op brievenpost op de huidige aanpalende markten voor pakketpost en brievenbuspakjes waarop zij met PostNL concurreert.
116. Ook één van de andere marktpartijen geeft aan te vrezen dat de dominante positie van PostNL als gevolg van de concentratie een negatief effect zal hebben op de markt voor pakketten en brievenbuspakjes.
117. In reactie op de zienswijzen van marktpartijen geeft PostNL aan dat marktpartijen niet aannemelijk maken dat er sprake is van verwevenheid van brievenpost en pakketpost. Daarnaast geven marktpartijen volgens PostNL geen onderbouwing waarom PostNL de mogelijkheid en de prikkel zou hebben om diverse vormen van misbruik (zoals koppelverkoop, prijsdumping, kruissubsidiëring) te vertonen.

Beoordeling ACM

118. PostNL en Sandd zijn beide actief in de verkoop van het binnenlands vervoer van pakketten en brievenbuspakjes voor zakelijke afzenders.

119. Tabel 5 geeft de marktaandelen van partijen en concurrenten op de mogelijke markten voor pakketvervoer (pakketten en brievenbuspakjes). Hierbij worden de marktaandelen voor alle (combinaties van) mogelijke markten gepresenteerd.

Mogelijke relevante markt	Bron marktaandelen	PostNL	Sandd	PostNL en Sandd gezamenlijk	Concurrenten gezamenlijk
Pakketten binnenland	Partijen 2018	50-60%	0-10%	50-60%	40-50%
	ACM 2017	50-60%	0-10%	50-60%	40-50%
Pakketten binnenland B2B	Partijen 2018	30-40%	0-10%	30-40%	60-70%
	ACM 2017	40-50%	0-10%	40-50%	50-60%
Pakketten binnenland B2C	Partijen 2018	60-70%	0-10%	60-70%	30-40%
	ACM 2017	60-70%	0-10%	60-70%	30-40%
Pakketten binnenland C2X	Partijen 2018	80-90%	0% (geen overlap)	80-90%	10-20%
	ACM 2017	90-100%	0%	90-100%	0-10%
Pakketten binnenland B2X	Partijen 2018	50-60%	0-10%	50-60%	40-50%
	ACM 2017	50-60%	0-10%	50-60%	40-50%
Brievenbuspakjes	Partijen 2018	60-70%	0-10%	60-70%	30-40%
Pakketten binnenland B2C en brievenbuspakjes	Partijen 2018	60-70%	0-10%	60-70%	30-40%

Tabel 5: marktaandelen partijen op alle mogelijke markten voor pakketpost

120. Uit het overzicht van de marktaandelen volgt dat PostNL op alle mogelijke relevante markten voor pakketpost een hoog marktaandeel heeft en de toevoeging van het marktaandeel van Sandd aan de positie van PostNL als gevolg van de concentratie op dit moment zeer beperkt is. Op de mogelijke markt voor binnenlandse pakketpost C2X is er geen sprake van horizontale overlap aangezien Sandd geen (noemenswaardige) C2X activiteiten heeft.

121. PostNL heeft in de afgelopen jaren zijn positie in een sterk groeiende markt voor binnenlands pakketvervoer weten te versterken. Het marktaandeel van PostNL is de afgelopen jaren gestegen.⁴⁵ De positie van belangrijkste concurrent DHL is ongeveer gelijk gebleven, terwijl de positie van de overige aanbieders GLS en DPD beperkt is en de marktaandelen van deze partijen lager zijn geworden. De ACM constateert dat de concentratiegraad in binnenlands pakketvervoer toeneemt.

⁴⁵ Post en Pakkettenmonitor ACM 2017, 3 september 2018, kenmerk ACM/INT/376366, p. 13.

122. PostNL zal - op basis van de informatie over de huidige marktaandeelen - als gevolg van de concentratie zijn positie op de mogelijke markten voor pakketpost verder versterken. Het marktaandeel van Sandd in 2018 is op basis van informatie van partijen beperkt. Het absolute marktaandeel op de markten voor pakketpost is weliswaar laag, maar dit betekent volgens de ACM niet automatisch dat de positie van Sandd marginaal is. Sandd is pas sinds april 2018 actief geworden met een pakketpropositie en het laatste jaar zichtbaar actief in brievenbuspakjes. Sandd heeft in korte tijd – evenals bij postzegelpost – met behulp van zijn collectie- en bezorgnetwerk dat wordt gebruikt voor brievenpost een (beperkte) positie weten te verwerven. Hierbij is ook relevant dat Sandd zich in de afgelopen twee jaren heeft ontwikkeld van een partij alleen actief in het bezorgen van gecodeerde en vooraf gesorteerde zakelijke partijenpost voor grote verzenders naar een full-service post- en pakketbedrijf met nieuwe, innovatieve diensten.
123. Het wegvallen van een Sandd als relatief nieuwe toetreders op de mogelijke markten voor pakketpost kan mogelijk leiden tot een significante beperking van de mededinging op deze markt. In het geval van een uitblijven van verwachte wezenlijke toetreding van nieuwe spelers op de mogelijke markten voor pakketpost acht de ACM een onderzoek naar het wegvallen van Sandd als nieuwe, innovatieve toetreders op de gevolgen in deze markten van belang. Evenals bij brievenpost ligt het in het vermogen van Sandd om ook op de markten voor pakketpost een rol van *maverick* te vervullen.
124. De ACM merkt daarnaast op zoals aangegeven in randnummer 53 dat de markten voor het vervoer van brievenpost enerzijds, en de markt voor het vervoer van pakketpost anderzijds, steeds meer naar elkaar toe groeien. Het vervoer van brievenpost neemt immers af terwijl het vervoer van pakketten en brievenbuspakjes, met name voor bezorging bij consumenten, sterk toeneemt. Marktpartijen en ook het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geven aan dat de huidige markten voor brieven- en pakketpost zich de komende jaren ontwikkelen naar een bredere bezorgmarkt van brievenpost, pakketpost en eventuele andere te bezorgen producten.
125. In het licht van deze ontwikkeling naar een bredere bezorgmarkt dient bij een beoordeling van de mededinging op een vooralsnog mogelijke mededingingsrechtelijke markt(en) voor pakketpost de concurrentiekracht van aanbieders van pakketpost, waarvan op dit moment in ieder geval één concurrent met Sandd samenwerkt, nader bekeken worden. Hierbij heeft de ACM ook oog voor de eventuele gevolgen van de effecten op deze markt voor de inkoop van diensten van zelfstandige bezorgers door vervoerders.
126. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale markt(en) voor pakketpost op significante wijze zou kunnen belemmeren. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de gevolgen van de concentratie op de mogelijke nader af te bakenen markt(en) voor pakketpost.

e) Mogelijke nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk

Standpunt partijen

127. Partijen gaan in hun melding en in antwoord op aanvullende vragen niet nader in op de gevolgen van de concentratie op de relevante nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk. Partijen geven aan dat voor de landelijke verspreiding van ongeadresseerd drukwerk Axender de belangrijkste concurrent is. Axender beschikt over een eigen bezorgnetwerk. PostNL biedt onder eigen naam en door middel van haar dochteronderneming Netwerk VSP (onder merknaam Spotta) diensten aan op het gebied van ongeadresseerd drukwerk. Sandd bezorgt

eveneens ongeadresseerd drukwerk, zij het dat de omvang van deze activiteit volgens partijen beperkt is.

Opvattingen marktpartijen

128. In een zienswijze heeft een marktpartij aangegeven dat er op de relevante nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk sprake is van een dominante marktpositie van PostNL die als gevolg van de overname van Sandd verder wordt versterkt. Deze marktpartij geeft aan dat het belang van schaalvoordelen, de wijzigende omstandigheden van een *opt-in* voor het willen ontvangen van ongeadresseerde folders bij de invoering van de ja-ja sticker, en de ontwikkeling van een geadresseerd pakket van folders ervoor zorgen dat zij steeds moeilijker kan concurreren met PostNL. Hierbij is relevant dat PostNL een breed palet van dienstverlening kan bieden en de marktpartij alleen een ongeadresseerd aanbod in de markt heeft staan. PostNL heeft na de concentratie de prikkel en de mogelijkheid om door middel van kruissubsidiëring nog lagere tarieven te bieden en de marktpartij uit te markt te prijzen. Een andere marktpartij wijst in zijn zienswijze in het licht van de bovenstaande ontwikkelingen ook op de relatie tussen de krimpende markt voor ongeadresseerd drukwerk en geadresseerde post.

129. In reactie op de zienswijze van een marktpartij, geeft PostNL aan dat Sandd slechts zeer beperkt actief is op het gebied van ongeadresseerde post en dat de marktpartij niet duidelijk maakt waarom een dergelijk klein increment kan leiden tot een mededingingsprobleem. Tevens zouden de door de marktpartij niet gesubstantieerde synergiën, kostenbesparingen en schaalvoordelen als gevolg van de concentratie worden doorgegeven in de vorm van lagere tarieven en dat is geen mededingingsprobleem. Het effect van de ja-ja sticker wordt erkend door partijen, maar is geen mededingingsprobleem dat volgt uit de onderhavige concentratie. In reactie op de zienswijze dat een marktpartij moeilijk een product vergelijkbaar met het gepersonaliseerde folderpakket van PostNL en Sandd kan aanbieden, geven partijen aan dat deze klacht niet betrekking heeft op een concentratiespecifiek mededingingsprobleem.

Beoordeling door de ACM

130. Partijen hebben op de markt voor ongeadresseerd drukwerk op basis van informatie van partijen een gezamenlijk marktaandeel van [60-70]%. Op basis van informatie van een marktpartij ligt het marktaandeel op [60-70]%. Het marktaandeel van PostNL stijgt licht als gevolg van de concentratie. Op deze markt neemt het aantal spelers af van drie naar twee. Tabel 6 biedt een overzicht.

Mogelijke markt	Bron marktaandelen	PostNL	Sandd	Gezamenlijk	Concurrenten
Ongeadresseerd drukwerk	Partijen 2018	50-60%	0-10%	50-60%	40-50%
	Marktpartij	50-60%	0-10%	60-70%	30-40%

Tabel 6: overzicht (geschatte) marktaandelen ongeadresseerd drukwerk

131. De sterke positie van PostNL op de relevante markt voor ongeadresseerd drukwerk wordt als gevolg van de concentratie verder versterkt. De positie van Sandd op de relevante markt voor ongeadresseerd drukwerk is van beperkte omvang. Als gevolg van de concentratie reduceert

het aantal spelers op de markt echter van drie naar twee waardoor een duopolie ontstaat. De enige overblijvende landelijke concurrent van PostNL, Axender, ondervindt als gevolg van de concentratie mogelijk nadeel om goed te kunnen concurreren met PostNL.

132. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk op significante wijze zou kunnen belemmeren. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM nader onderzoek doen naar de gevolgen van de concentratie op de mogelijk nader af te bakenen nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk.

6.5.4 Niet-horizontale effecten

133. In het navolgende beoordeelt de ACM eerst of partijen als gevolg van de concentratie in staat zijn en de prikkel hebben om toegang tot hun bezorgnetwerk(en) aan andere postvervoerders te weigeren dan wel tegen hogere prijzen en of slechtere voorwaarden aan te bieden en de mogelijke gevolgen daarvan voor de mededinging op de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post. Dit zijn zogenaamde verticale effecten.
134. Daarna beoordeelt de ACM of partijen als gevolg van de concentratie in staat zullen zijn en de prikkel hebben om van hun positie op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost gebruik te maken om hun positie op aanpalende markten te versterken, met mogelijke uitsluiting van concurrenten tot gevolg. Concreet gaat het om de vraag of PostNL na de concentratie in staat is om door middel van een 'hefboom'-strategie van bundeling en kruissubsidiëring marktmacht over te hevelen naar de mogelijke markt(en) voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk. Dit zijn zogenaamde *conglomerate* effecten.

a) Marktafsluiting op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post (verticale effecten)

Standpunt partijen

135. Partijen gaan in hun melding niet in op de mogelijke marktafsluitingseffecten van de concentratie. In reactie op zienswijzen van concurrenten en afnemers dat er een risico van marktafsluiting als gevolg van de concentratie bestaat doordat bestaande contractuele inkooprelaties niet meer gerespecteerd worden, stellen partijen zich op het standpunt dat zij na totstandkoming van de concentratie geen mogelijkheid en prikkel hebben om de concurrentie te beperken. Ook geven partijen aan dat zij nu toegang bieden aan andere postbedrijven en dat de concentratie daar niets aan zal veranderen.

Opvattingen marktpartijen

136. Concurrenten van PostNL en/of Sandd geven aan hogere tarieven te verwachten voor toegang tot het bezorgnetwerk. Concurrenten maken voor zowel de bezorging van binnenlandse zakelijke partijenpost (24-uurs of niet-tijdkritische partijenpost) als de internationaal inkomende post gebruik van het bezorgnetwerk van PostNL en/of Sandd. Concurrenten geven aan dat toegang tot het bezorgnetwerk van PostNL en/of Sandd essentieel is om te kunnen concurreren met partijen op het gebied van zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post. De voorgenomen concentratie zou (op lange termijn, maar ook op korte termijn) tot gevolg kunnen hebben dat zij alleen nog tegen hoge

tarieven gebruik kunnen maken van het bezorgnetwerk van PostNL voor de bezorging binnen 24-uur. Eén van de marktpartijen geeft aan dat hij voor 24-uursbezorging nu gebruik maakt van de goedkopere diensten van Sandd. Hij verwacht dat het aanbod (van Sandd) door de overname uit de markt wordt gehaald. Voor de 72+-uurs bezorging zal de concurrentie volgens deze marktpartij geheel uit de markt verdwijnen, wat een monopolie van PostNL tot gevolg heeft.

Beoordeling ACM

137. In het navolgende beoordeelt de ACM of er reden is om aan te nemen dat de concentratie kan leiden tot marktafscherming. Die marktafscherming zou het gevolg kunnen hebben een strategie te volgen om toegang voor andere postvervoerders te weigeren of te bemoeilijken, bijvoorbeeld door de prijs te verhogen of de voorwaarden te verslechteren.
138. Bij de beoordeling van de waarschijnlijkheid dat marktafscherming zich zal voordoen, onderzoekt de ACM of i) partijen na de voorgenomen concentratie de mogelijkheid hebben om de toegang tot hun netwerken voor concurrenten te weigeren dan wel tegen hogere prijzen en of anderszins verslechterde condities aan te bieden, ii) zij de prikkel zou hebben om dit te doen, en iii) deze afschermingsstrategie leidt tot een significante belemmering van de mededinging op de nationale markt(en) voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post.

i) Mogelijkheid tot marktafscherming

139. Partijen bieden toegang tot hun netwerk aan andere postvervoerders. Zij zijn de enige twee aanbieders met een bezorgnetwerk met landelijke dekking. De concentratie leidt ertoe dat de bestaande concurrentie tussen hen wat betreft toegang tot het bezorgnetwerk verdwijnt. Postvervoerders die geen bezorgnetwerk met nationale dekking hebben en (deels) afhankelijk zijn van PostNL of Sandd zullen na de concentratie geen alternatief meer hebben voor bezorging door PostNL. Bovendien zal PostNL na de voorgenomen concentratie een quasi-monopoliepositie realiseren op de markten voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post, waardoor zij eenvoudiger verslechterde voorwaarden aan hun concurrenten op deze mogelijke markten kunnen aanbieden. De ACM vindt het daarom aannemelijk dat PostNL na de concentratie de mogelijkheid zou hebben om andere postvervoerders toegang te weigeren dan wel tegen hogere prijzen en of verslechterde voorwaarden toegang aan te bieden.

ii) Prikkel tot marktafscherming

140. De prikkel om toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en of verslechterde voorwaarden aan te bieden wordt bepaald door de afweging van de kosten en de baten van een dergelijke strategie voor PostNL. De kosten van deze strategie bestaan in het geval van weigering van toegang uit de gemiste opbrengsten uit toegangsdiensten. In het geval van het bieden van toegang tegen hogere prijzen of verslechterde voorwaarden zullen de kosten relatief laag zijn. De baten van deze strategie bestaan uit de hogere opbrengsten uit zakelijke partijenpost als verzenders overstappen naar PostNL in reactie op het minder aantrekkelijk worden van het aanbod van concurrerende postvervoerders als gevolg van prijsverhogingen of het niet kunnen bieden van nationale dekking. De ACM vindt het aannemelijk dat afnemers van zakelijke partijenpost prijsgevoelig zijn en groot belang hechten aan het kunnen bieden van

nationale dekking⁴⁶ en om die redenen zouden kunnen overstappen naar PostNL als het aanbod van concurrenten verslechtert als gevolg van een marktafscherminingsstrategie van PostNL. Om die reden acht de ACM het vooralsnog aannemelijk dat de baten van een dergelijke marktafscherminingsstrategie de kosten ervan kunnen overtreffen.

iii) *Het vermoedelijke effect op de markt*

141. Het vermoedelijke effect van een strategie om toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en of verslechterde voorwaarden aan te bieden is afhankelijk van de marktpositie van partijen na de concentratie en de mate waarin concurrenten afhankelijk zijn van partijen voor de bezorging van post door PostNL. Uit tabel 3 in randnummer 93 blijkt dat het gezamenlijke marktaandeel van concurrenten van partijen op de mogelijke nationale markten voor zakelijke partijenpost [0-10]% bedraagt en op de mogelijke markt voor inkomende grensoverschrijdende post tussen [0-10%] ligt. Verder blijkt uit gegevens van de ACM dat de concurrenten van PostNL en Sandd voor ongeveer een derde deel van hun postvolumes afhankelijk zijn van PostNL.⁴⁷ Ook Sandd bezorgt een significant volume van de post van concurrenten. De ACM acht het daarom aannemelijk dat een dergelijke marktafscherminingsstrategie de resterende concurrentie op de markt in significante mate zou belemmeren.

Conclusie

142. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat PostNL de resterende mededinging op de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post in significante mate zou kunnen belemmeren door middel van een afscherminingsstrategie. Als gevolg van de concentratie wordt de mogelijkheid van PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden groter en de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM deze punten nader onderzoeken.

b) Marktafscherming op de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk (conglomerate effecten)

143. De ACM gaat hieronder nader in op de aannemelijkheid van *conglomerate* effecten op de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk.

Standpunt partijen

144. Partijen geven in de melding aan dat de pakkettenmarkt een snelgroeiende en zeer dynamische markt is, waarin PostNL na de concentratie niet alleen concurrentiedruk ondervindt van de grote marktpartijen maar ook van niche spelers. In de melding gaan partijen verder niet in op mogelijke *conglomerate* effecten ten aanzien van pakketpost als gevolg van de concentratie. Partijen gaan in hun melding en in antwoord op aanvullende vragen niet nader in op de gevolgen van de concentratie op de relevante nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk.

Opvattingen marktpartijen

145. Een aantal marktpartijen heeft aangegeven dat PostNL als gevolg van de concentratie middels kruissubsidiëring in staat zal zijn om zijn positie op de mogelijke markten voor

⁴⁶ Ontwerp marktanalysebesluit, randnummer 1116.

⁴⁷ Post- en Pakketmonitor ACM 2017, p. 3-4.

pakketpost en ongeadresseerd drukwerk verder uit te bouwen. Als (quasi-)monopolist op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost zou PostNL na de concentratie meer mogelijkheden krijgen voor koppelverkoop (bijvoorbeeld in de vorm van combinatiecontracten, waarbij zowel post- als pakketvervoer bij PostNL wordt afgenomen). Tevens zou PostNL op genoemde markten de prijzen kunnen verhogen, en de inkomsten kunnen gebruiken om zijn producten op de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk extra laag te prijzen en op die manier oneigenlijk te concurreren met andere aanbieders op die markt.

146. In reactie op de zienswijzen van marktpartijen geven partijen aan dat het doorgeven van door de concentratie gegenereerde efficiëntievoordelen in de vorm van lagere tarieven op zich geen mededingingsprobleem behelst. Daarnaast merken partijen op dat marktpartijen niet onderbouwen waarom PostNL de mogelijkheid en de prikkel zou hebben om diverse vormen van misbruik (zoals koppelverkoop, prijsdumping, kruissubsidiëring) te vertonen. Tevens vinden partijen dat de betreffende marktpartijen niet aannemelijk hebben gemaakt dat PostNL als gevolg van de concentratie in staat zal zijn om een uitsluitingsstrategie te volgen op basis van rooftprijzen.

Beoordeling door de ACM

147. Hieronder bespreekt de ACM achtereenvolgens of PostNL als gevolg van de concentratie (i) de mogelijkheid en (ii) de prikkel heeft om van zijn (quasi-)monopoliepositie op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost gebruik te maken om zijn positie op de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk te versterken en zo ja, (iii) of deze overhevelingsstrategie leidt tot een significante belemmering van de mededinging op deze mogelijke markten.

i) Mogelijkheid tot markt afscherming

148. Volgens de Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies⁴⁸ moet de nieuwe entiteit een aanzienlijke mate van marktmacht hebben op een van de betrokken markten om in staat te zijn de markt af te schermen. Dit is aannemelijk, gelet op de (quasi-)monopoliepositie van PostNL na de concentratie op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost. Daarnaast moet er een grote groep gemeenschappelijke afnemers voor de desbetreffende afzonderlijke producten bestaan, in dit geval post en pakketten, of post en ongeadresseerd drukwerk. Dit lijkt op het eerste gezicht het geval, maar behoeft nader onderzoek in een eventuele vergunningsfase.

ii) Prikkel tot markt afscherming

149. De prikkel tot markt afscherming hangt af van de kosten en baten van het hanteren van een 'hefboomstrategie' (bijvoorbeeld door bundeling of koppelverkoop). Kosten kunnen optreden wanneer een aanzienlijk aantal afnemers niet geïnteresseerd is in het gebundelde aanbod (post en pakketten, of post en ongeadresseerd drukwerk) en bijvoorbeeld van aankoop van het hefboomproduct (post) af zouden zien. De baten van een dergelijke strategie zouden *in casu* neerkomen op verhoogde winst doordat de positie van partijen op de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk wordt versterkt. Op basis van het onderzoek in de

⁴⁸ Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (*PbEU* 2008, C 265/07), randnummers 91 e.v.

meldingsfase heeft de ACM vooralsnog onvoldoende informatie om de prikkel van PostNL tot markt afscherming van deze mogelijke markten goed te kunnen beoordelen.

iii) Het vermoedelijke effect op de markt

150. Het vermoedelijke effect van een 'hefboomstrategie' om concurrenten op de mogelijke markten voor pakketpost en ongeadresseerd drukwerk uit te sluiten is afhankelijk van de marktpositie van partijen na de concentratie. Uit tabel 5 blijkt dat het gezamenlijke marktaandeel van partijen op de mogelijke markten voor pakketpost [30-40]% – [90-100]% bedraagt. Op de mogelijke markt voor ongeadresseerd drukwerk bedraagt het gezamenlijke marktaandeel van partijen [50-60] – [60-70]%. Met dergelijke posities kan een markt afschermingsstrategie in potentie een aanzienlijk effect op de mededinging hebben.

Conclusie

151. Op basis van het voorgaande vindt de ACM het aannemelijk dat PostNL als gevolg van de concentratie de mogelijkheid zou kunnen krijgen om zijn verworven positie op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost over te hevelen naar de mogelijke markt voor pakketpost en de mogelijke markt voor ongeadresseerd drukwerk. Nader onderzoek is nodig om de prikkel tot markt afscherming en de effecten op de mogelijke markt voor pakketpost te beoordelen. In een eventuele vergunningsfase zal de ACM deze punten nader onderzoeken.

c) Markt afscherming op de mogelijke markten voor prepostale diensten

Standpunt partijen

152. Partijen gaan in hun melding niet nader in op de gevolgen van de concentratie op de mogelijke markt voor prepostale diensten. Partijen geven aan dat zij geen goede inschatting kunnen maken van de omvang van de markt en hun activiteiten. Deze markt is volgens partijen sterk versplinterd met verschillende aanbieders met een beperkt deel van de markt. Hierbij geven partijen aan dat de activiteiten niet eenduidig zijn te beschrijven.

Opvattingen marktpartijen

153. Een marktpartij wijst erop dat de concentratie PostNL als gevolg van de concentratie de prikkel en de mogelijkheid heeft haar machtspositie op de markt voor geadresseerd en ongeadresseerd drukwerk door een strategie van bundeling van activiteiten over te hevelen (het zogeheten hefboomeffect) naar de aanpalende markt voor prepostale diensten. Marktpartijen voorzien dat de concentratie leidt tot een bundeling van activiteiten wat door middel van het genoemde hefboomeffect negatieve gevolgen heeft op de concurrentie op de mogelijke markt voor prepostale diensten, zoals het print- en drukwerk van geadresseerde poststukken en ongeadresseerd drukwerk.

Beoordeling door de ACM

154. Partijen zijn actief op het gebied van het voorbereiden, drukken, envelopperen en verzendklaar maken van geadresseerde post. De omvang van de precieze activiteiten en de posities van partijen op deze mogelijke markt zijn op dit moment onvoldoende duidelijk. Andere aanbieders van prepostale diensten lijken momenteel rechtstreeks met PostNL en Sandd te concurreren voor deze activiteiten. Mogelijke concurrenten, zoals door partijen genoemd, kopen namens hun zakelijke klanten postzendingen in bij beide partijen.

155. Na de totstandkoming van de concentratie ontstaat mogelijk een prikkel en een mogelijkheid voor partijen om ten aanzien van prepostale diensten het aanbod voor deze ondernemingen te verslechteren (verticale effecten) dan wel door een scherp geprijsd gebundeld aanbod van prepostale en postale activiteiten de positie van deze ondernemingen op de mogelijke markt voor prepostale diensten dermate te verslechteren dat zij feitelijk uit de markt gedrukt worden (*conglomerate* effecten). De ACM kan op dit moment onvoldoende inschatten in hoeverre deze schadehypotheses reëel zijn.
156. Nader onderzoek in een eventuele vergunningsfase is nodig om een adequate inschatting te kunnen maken over de posities van partijen op de mogelijke markt voor prepostale diensten duidelijkheid te krijgen over de aannemelijkheid van bovengenoemde uitsluitingsstrategieën en een mogelijke significante belemmering van de mededinging op deze mogelijke markt.

6.5.5 Conclusie beoordeling horizontale en niet-horizontale effecten

157. De ACM heeft de gevolgen van de concentratie op de mogelijke relevante markten beoordeeld. Deze gevolgen zien op de mogelijke markten waar de activiteiten van partijen in substantiële mate overlappen, de verticale relaties tussen partijen en concurrenten van partijen en de mogelijke *conglomerate* effecten van de concentratie op aanverwante markten waarop de toevoeging van de positie van Sandd aan die van PostNL beperkt is. De ACM is er daarbij vooralsnog van uitgegaan dat digitale verzending niet tot de relevante markten behoort.
158. Op basis van haar eigen onderzoek onder marktpartijen, de marktposities en zienswijzen van marktpartijen komt de ACM tot de conclusie dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende post op significante wijze zou kunnen belemmeren. Partijen hebben op deze markten beide een stevige positie en als gevolg van de concentratie ontstaat op deze mogelijke markten nagenoeg een quasi monopolie.
159. De concentratie leidt mogelijk tot een verslechtering van de prijzen en/of kwaliteit van de diensten en een verschraling van het productaanbod. De door partijen aangevoerde en geclaimde *efficiencies* als gevolg van de concentratie en die mogelijk worden doorgegeven aan afnemers zal de ACM in een eventuele vergunningsfase nader onderzoeken.
160. De ACM komt daarnaast tot de conclusie dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke nationale markt(en) voor pakketpost en de mogelijke nationale markt voor ongeadresseerd drukwerk op significante wijze zou kunnen belemmeren.
161. De ACM komt tot de conclusie dat het aannemelijk is dat PostNL de resterende mededinging op de mogelijke markten voor zakelijke partijenpost en inkomende grensoverschrijdende post na de concentratie in significante mate zou kunnen belemmeren door middel van een afschermingsstrategie. Als gevolg van de concentratie wordt de mogelijkheid van PostNL om concurrerende postvervoerbedrijven toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere prijzen en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden groter en de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt.
162. De ACM vindt het vooralsnog aannemelijk dat PostNL als gevolg van de concentratie de mogelijkheid zal hebben om zijn verworven positie op de mogelijke markt(en) voor zakelijke partijenpost, postzegelpost en inkomende grensoverschrijdende brievenpost over te hevelen naar de mogelijke markt voor pakketpost, de mogelijke markt voor ongeadresseerd drukwerk.
163. De ACM kan op dit moment onvoldoende inschatten in hoeverre de concentratie kan leiden tot marktafsluiting op de mogelijke markt voor prepostale diensten als gevolg van een strategie

van overheveling van marktmacht door middel van bundeling en (selectief) lage prijzen met behulp van kruissubsidiëring.

7. Conclusie

164. PostNL en Sandd hebben aan de ACM gemeld dat PostNL de zeggenschap probeert te verkrijgen over Sandd.
165. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregeld concentratietoezicht. Zij heeft reden om aan te nemen dat deze operatie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. Daarom stelt de ACM vast dat PostNL en Sandd een vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie. De ACM wijst erop dat dit een voorlopig standpunt is. Als PostNL en Sandd besluiten om een vergunning aan te vragen⁴⁹ zal de ACM aanvullend onderzoek uitvoeren.

Datum: 1 april 2019

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,
w.g.

M. Denkers BA, MSc, MBA
Directeur Directie Mededinging

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan de bij de concentratie betrokken ondernemingen. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

⁴⁹ Op grond van artikel 41 van de Mededingingswet.