Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Annex A / B / C / D

PostNL - Sandd

Ons kenmerk	ACM/UIT/518276
Datum	5 september 2019
Onderwerp	ACM/19/035460

A. Marktafbakening zakelijke partijenpost en losse post 4

1 Zakelijke partijenpost 4
1.1 Inleiding 4
1.2 Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost 6
1.2.1 Analyse ACM 6
1.2.2 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse 6
1.2.3 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse 7
1.2.4 Aanbodsubstitutie 11
1.2.5 Conclusie niet-tijdkritische zakelijke partijenpost 14
1.3 Zakelijke partijenpost 14
1.3.1 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse 14
1.3.2 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse 15
1.3.3 Aanbodsubstitutie 16
1.3.4 Conclusie zakelijke partijenpost 16
1.4 Tijdkritische zakelijke partijenpost 16
1.4.1 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse 16
1.4.2 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse 17
1.4.3 Aanbodsubstitutie 18
1.4.4 Conclusie tijdkritische zakelijke partijenpost 19
1.5 Grensoverschrijdende inkomende partijenpost 19
1.6 Conclusie productmarkt zakelijke partijenpost 20
1.7 Externe review CRA 20
1.8 Geografische markt 21
1.9 Conclusie relevante markt 22

2 Losse post 23
2.1 Inleiding 23
2.2 Nader onderscheid binnen losse post 24
2.2.1 Consumenten en zakelijke afnemers 24
2.2.2 Overkomstduur 25
2.2.3 Conclusie 26
2.3 Vraagsubstitutie 26
2.3.1 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse 26
2.3.2 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse 27
2.3.3 Vraagsubstitutie: conclusie 28
2.4 Aanbodsubstitutie 28
2.5 Conclusie productmarkt losse post 29
2.6 Externe review CRA 29
2.7 Geografische markt 29
2.8 Conclusie relevante markt 30

B. Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie zakelijke partijenpost 31

1 Onderzoeksmethode: SSNIP-test 31

2 Brutomarge 32
2.1 Tijdkritische zakelijke partijenpost 32
2.2 Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost 34
2.3 Zakelijke partijenpost 36

2.4 Conclusie brutomarge 37

3 Prijselasticiteit 39
3.1 Stated preferences 39
3.1.1 Onderzoeksresultaten RBB 40
3.1.2 Onderzoeksmethode RBB 43
3.1.3 Conclusie *stated preference* onderzoek 51
3.2 Interne documenten PostNL 51
3.2.1 Strategisch plan 2016 51
3.2.2 Strategisch plan 2018 55
3.2.3 Conclusie interne documenten PostNL 56
3.3 Literatuuronderzoek 57
3.4 Revealed preferences 65
3.5 Conclusie prijselasticiteit 75

4 Kandidaatmarkt tijdkritische zakelijke partijenpost 77
4.1 Critical Loss 77
4.2 Actual Loss 77
4.3 Conclusie 78

5 Kandidaatmarkt niet-tijdkritische zakelijke partijenpost 80
5.1 Critical Loss 80
5.2 Actual Loss 80
5.3 Conclusie 81

6 Kandidaatmarkt zakelijke partijenpost 82
6.1 Critical Loss 83
6.2 Actual Loss 83
6.3 Conclusie 84

C. Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie losse post 86
1 Brutomarge 86
2 Prijselasticiteit 87
3 Kandidaatmarkt losse post 90
4 Conclusie 91

D. Digitale communicatie en autonome volumedaling van post 92
1 Inleiding 92
2 Volumedaling zakelijke partijenpost in 2016 en 2017 92
3 Berekeningen prijselasticiteiten door PostNL 93
4 Volumeprognoses PostNL 93
5 Rapport E.CA Economics in opdracht van Sandd 94
6 Literatuuronderzoek 95
7 Enquête 96
8 Conclusie 99

A. Marktafbakening zakelijke partijenpost en losse post

1. Deze Annex A geeft een verdere onderbouwing van de marktafbakening voor zakelijke partijenpost en losse post, zoals die is opgenomen in Hoofdstuk 6 van dit besluit. Voor de overwogen mogelijke relevante postmarkten in de marktafbakening – niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, zakelijke partijenpost, tijdkritische zakelijke partijenpost en losse post - wordt een kwantitatieve en kwalitatieve analyse gepresenteerd. De kwantitatieve analyses bestaan uit een *critical loss* analyse die voor de markten voor zakelijke partijenpost in detail staan beschreven in Annex B en voor de markt voor losse post in Annex C. Voor de marktafbakening is ook van belang in welke mate er een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap is van fysieke post naar digitale verzending. Die analyse staat beschreven in Annex D.

2. Voor het bepalen van de relevante markten wordt het SNIPP-kader gebruikt zoals de ACM ook eerder in het ontwerpbesluit 24-uurs zakelijke partijenpost heeft gehanteerd.[1] De ACM heeft iteratief onderzocht of op basis van substitutiemogelijkheden de relevante productmarkt breder dient te worden afgebakend dan de gekozen kandidaatmarkt (bijvoorbeeld de markt voor zakelijke partijenpost). Dit is afhankelijk van de mate waarin een hypothetische monopolist op de kandidaatmarkt in staat is om duurzaam zijn prijzen significant te verhogen en zodoende niet gedisciplineerd wordt door concurrentiedruk van alternatieve producten. Indien dit niet het geval is, is de markt niet ruimer dan de kandidaatmarkt.

3. De opzet van deze Annex A is dusdanig dat hieronder eerst de afbakening van de zakelijke partijenpost wordt beschreven. Daarbij wordt onderzocht of deze markt moet worden onderscheiden naar niet-tijdkritische en tijdkritische zakelijke partijenpost. Aanvullend wordt de analyse van de markt voor losse post beschreven.

1 Zakelijke partijenpost

1.1 Inleiding

4. De belangrijkste overlap tussen de activiteiten van PostNL en Sandd is die op het gebied van partijenpost voor zakelijke klanten (zakelijke partijenpost). 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 postvervoerbedrijven. 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.

5. Binnen het vervoer van zakelijke partijenpost worden verschillende servicekaders aangeboden. Deze servicekaders verschillen van elkaar voor wat betreft de overkomstduur

[1] Ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost van 24-12-2019, kenmerk ACM/IN/424377. De ACM verwijst naar Annex B voor een volledige beschrijving van deze methode en de bijbehorende analyse.

van post. Hierbij bestaat een onderscheid naar tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

6. Tijdkritische zakelijke partijenpost kenmerkt zich door bezorging binnen 24 uur en de hiermee verband houdende bezorgingtijdigheid.[2] Onder niet-tijdkritische zakelijke partijenpost verstaat de ACM het aanbod van postvervoerbedrijven voor het bezorgen van post na meer dan 24 uur. Hieronder valt 48-uurs zakelijke partijenpost (bezorging binnen 48 uur), 72-uurs zakelijke partijenpost (bezorging binnen 72 uur) en 72(+)- uurs zakelijke partijenpost (bezorging na meer dan 72 uur, ook wel in de praktijk '*Next Week Delivery*').

7. In het meldingsbesluit is de ACM voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie uitgegaan van een mogelijke relevante markt voor zakelijke partijenpost. De ACM heeft in dat besluit vastgesteld dat er binnen zakelijke partijenpost geen nader onderscheid gemaakt hoeft te worden naar soort post (brieven / *direct mail* / periodieken) of naar afnemer (groot-, midden- en kleinzakelijk). Ook maakt zij geen onderscheid naar de wijze van aanleveren van de post (ongecodeerd/ongesorteerd en gecodeerd/gesorteerd) of type poststuk. Brievenbuspakjes zonder *track & trace* die in een partij worden aangeboden vallen hierbij onder zakelijke partijenpost.

8. In het meldingsbesluit heeft de ACM in het midden gelaten of de markt voor zakelijke partijenpost verder onderverdeeld moet worden naar: (i) een mogelijke relevante markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost en (ii) een mogelijke relevante markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

9. Om te kunnen beoordelen of digitale communicatie tot de relevante markt(en) voor zakelijke partijenpost behoort, onderzoekt de ACM de afbakening van de relevante markt zowel vanuit het perspectief van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost als vanuit het perspectief van tijdkritische zakelijke partijenpost.

10. In hun reactie op het meldingsbesluit van 9 april 2019 en de Punten van Overweging stellen partijen zich op het standpunt dat de ACM, mocht zij toch uitgaan van markten voor fysieke post, het onderscheid tussen tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost niet nader hoeft te onderzoeken. Reden hiervoor is dat de marktaandelen van partijen op beide mogelijke markten vergelijkbaar zijn en het voor de beoordeling van de gevolgen van de concentratie volgens partijen geen verschil maakt.

11. De ACM heeft gegeven het belang van een gedegen kwantitatief onderzoek naar de marktafbakening – ondanks het standpunt van partijen – een analyse gemaakt van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, tijdkritische zakelijke partijenpost en zakelijke partijenpost. Hierna gaat de ACM eerst in op het onderzoek naar de afbakening van de relevante markt vanuit het perspectief van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

[2] Bezorgingtijdigheid betreft het percentage van de post dat binnen de overkomstduur wordt bezorgd.

12. PostNL is in zijn reactie op de Punten van Overweging ingegaan op de analyse van de marktafbakening van de ACM. De ACM reageert op de relevante kritiekpunten van PostNL bij de betreffende onderdelen waarop de kritiek ziet. De ACM overweegt hierbij dat het overgrote deel van de kritiekpunten op de analyse van de ACM zoals RBB heeft gemaakt in zijn rapport (bijlage bij de reactie van PostNL op de Punten van Overweging) eerder zijn gemaakt en de ACM heeft betrokken bij de uitwerking van haar analyse.

1.2 Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

1.2.1 Analyse ACM

13. De ACM start de marktafbakening vanuit het perspectief van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, omdat de horizontale overlap tussen partijen hier het grootst is.

14. De ACM heeft in het meldingsbesluit al vastgesteld dat er binnen niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen nader onderscheid gemaakt moet worden naar overkomstduur. In aanvulling daarop stelt de ACM vast dat het verschil tussen 48- en 72+-uurs zakelijke partijenpost in de toekomst nog kleiner wordt. PostNL biedt sinds 4 juni 2019 alleen nog gecombineerde 48-72+ uurs zakelijke partijenpost aan, waarbij de helft van de post binnen 48 uur wordt bezorgd en de andere helft binnen 72 uur. Ook in dit besluit gaat de ACM daarom uit van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, zonder nader onderscheid naar overkomstduur.

15. De ACM heeft vervolgens onderzocht of de relevante productmarkt beperkt is tot niet-tijdkritische zakelijke partijenpost of dat er sprake is van één markt voor zakelijke partijenpost, die zowel niet-tijdkritische als tijdkritische zakelijke partijenpost omvat. Dit heeft zij gedaan door middel van een kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie (paragraaf 1.2.2), een kwalitatieve analyse van vraagsubstitutie (paragraaf 1.2.3) en een kwalitatieve analyse van aanbodsubstitutie (paragraaf 1.2.4).

1.2.2 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse

16. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde heeft de ACM allereerst een kwantitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd. Dit heeft de ACM gedaan door middel van een hypothetische monopolist test (SSNIP-test) in de vorm van een *critical loss* analyse. De ACM verwijst naar Annex B voor een volledige beschrijving van deze methode en de bijbehorende analyse.

17. De markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost wordt gekozen als de kandidaatmarkt. Door middel van een *critical loss* analyse heeft de ACM vastgesteld of de producten buiten deze kandidaatmarkt (zoals tijdkritische zakelijke partijenpost en digitale verzending) voldoende prijsdruk leveren op niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Indien dat het geval is dan wordt een hypothetische monopolist van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost gedisciplineerd en is de markt ruimer dan de niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

18. In onderstaande Tabel 1 worden de *critical* en *actual losses* met elkaar vergeleken. Om tot een ruimere markt te komen moet de *actual loss* groter zijn dan de *critical loss.* De ACM heeft daarbij verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

19. In alle scenario's in Tabel 1 is de *actual loss* lager dan de *critical loss.* Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er vanuit de vraagzijde bezien geen producten buiten de kandidaatmarkt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost te disciplineren.

	Prijs-elasticiteit	**Brutomarge**	***Critical loss* 5%**	***Actual loss* 5%**	***Critical loss* 10%**	***Actual loss* 10%**
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,64	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,032	[vertrouwelijk]	0,064
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse I	-1,14	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,057	[vertrouwelijk]	0,114
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse II	-0,64	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,032	[vertrouwelijk]	0,064
Revealed preference Primair	-0,33	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,017	[vertrouwelijk]	0,033
Revealed preference Gevoeligheidsanalyse I	-0,58	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,029	[vertrouwelijk]	0,058
Revealed preference Gevoeligheidsanalyse II	-0,33	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,017	[vertrouwelijk]	0,033

Tabel 1: overzicht *critical loss* analyse niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

20. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

1.2.3 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse

21. Net als bij de hierboven beschreven kwantitatieve analyse heeft de ACM voor de kwalitatieve analyse i) tijdkritische zakelijke partijenpost, ii) digitale verzending en iii) losse post als mogelijke vraagsubstituten geïdentificeerd die eventueel in een vergelijkbare behoefte van een afnemer kunnen voorzien als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Hieronder gaat de ACM in op deze drie mogelijke vraagsubstituten. Op basis van deze kwalitatieve analyse constateert de ACM dat tijdkritische zakelijke partijenpost mogelijk een vraagsubstituut is en dat digitale verzending en losse post geen vraagsubstituten zijn voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

Tijdkritische zakelijke partijenpost

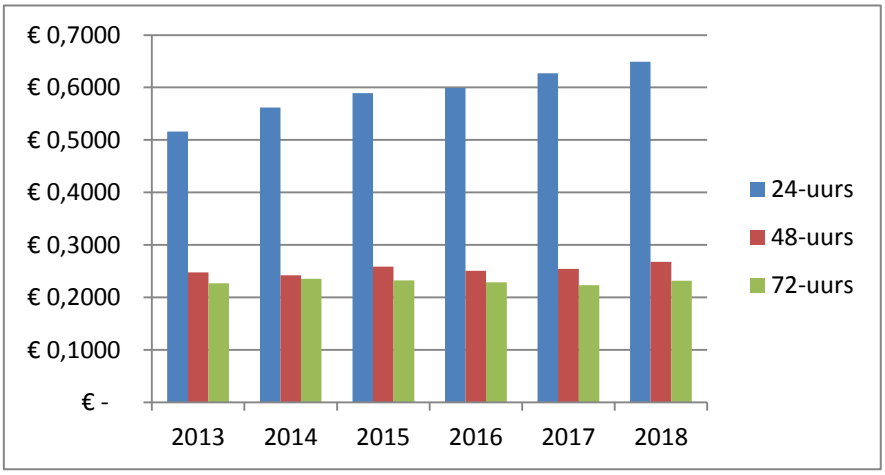
22. PostNL is de enige aanbieder van tijdkritische zakelijke partijenpost die beschikt over een landelijk dekkend netwerk. Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost heeft naast PostNL ook Sandd een landelijk dekkend netwerk. Beide soorten postvervoer voorzien in dezelfde behoefte van de afnemer, namelijk het vervoer van grote hoeveelheden zakelijke post. Het aanbod van tijdkritische zakelijke partijenpost onderscheidt zich voor de afnemer vooral van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost op overkomstduur en prijs. Op beide gaat de ACM hierna in.

23. Tijdkritische zakelijke partijenpost wordt na aanlevering de volgende dag ('*overnight*') bezorgd. Uit het onderzoek van de ACM onder afnemers blijkt dat een aantal van hen belang hecht aan bezorging binnen 24 uur. Daarnaast zijn er steeds meer ondernemingen, instellingen en overheden die er in hun bedrijfsprocessen rekening mee houden dat post ook later bezorgd kan worden. Zij versturen poststukken eerder of passen de datum van het uitsturen van poststukken aan. Zo geeft één van de afnemers aan dat al wordt bespaard op de relatief dure tijdkritische post omdat veel brieven worden verstuurd met een latere datum erop, zodat de termijn pas later gaat lopen.[3]

24. De gemiddelde prijs per poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost is substantieel hoger dan de gemiddelde prijs per poststuk van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Voor zakelijk postvervoer worden de prijzen contractueel vastgelegd op basis van onderhandelingen tussen de postvervoerder en de verzender. Omdat postvervoerbedrijven gedifferentieerde prijzen per zakelijke klant hanteren, kijkt de ACM naar de gemiddelde opbrengst per poststuk.

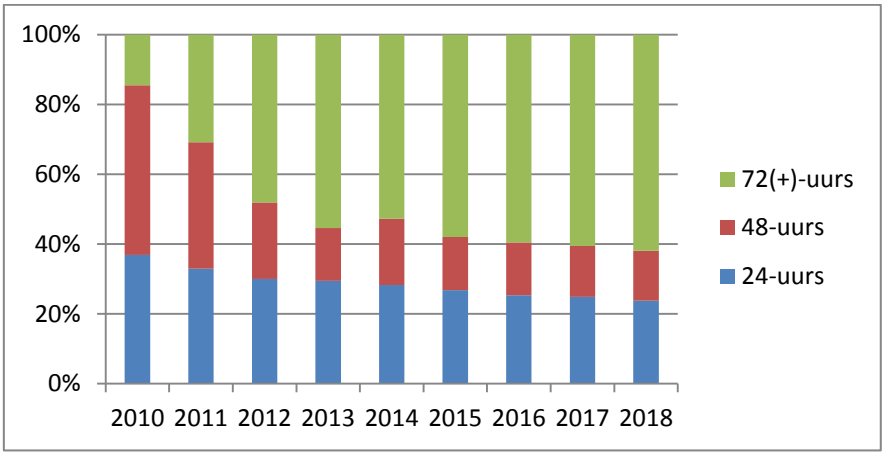
25. Uit onderstaande figuur 1 blijkt dat de opbrengst per poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost over de afgelopen jaren is gestegen van gemiddeld € 0,52 in 2013 tot € 0,65 in 2018. De gemiddelde opbrengst per poststuk van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost was in deze periode ongeveer € 0,24. De gemiddelde opbrengst daalde zelfs in de jaren 2015-2017. De ACM stelt vast dat er een substantieel verschil is tussen de gemiddelde opbrengst per poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost en van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en dat dit verschil de afgelopen jaren steeds verder is opgelopen.[4]

[3] Gesprek in meldingsfase van 15 maart 2019, met kenmerk: ACM/UIT/508887, p. 3.
[4] Ook is er sprake van een verschil in kostprijs tussen tijdkritische en niet-tijdkritische partijenpost. Zo bedragen de kostprijzen van tijdkritische en niet-tijdkritische partijenpost van PostNL in 2017 respectievelijk [vertrouwelijk] eurocent per poststuk en [vertrouwelijk] eurocent per poststuk (bron: Financiële verantwoording UPD).



Figuur 1: ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst (€ per poststuk) voor de verschillende servicekaders (bron: informatie uit Post- en Pakkettenmonitor ACM)

26. Het aandeel van tijdkritische zakelijke partijenpost in het totaalvolume van zakelijke partijenpost is met name in de periode van 2010 tot 2012 gedaald (zie figuur 2). In de periode van 2013 tot 2018 is, ondanks de gestage stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost, de ontwikkeling in de verhouding tussen de verschillende servicekaders in de afgelopen jaren relatief gestabiliseerd.



Figuur 2: relatieve verdeling van het volume aan zakelijke partijenpost over de verschillende servicekaders (bron: Post- en Pakkettenmonitor ACM)

27. De ACM stelt vast dat tijdkritische- en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost deels voorzien in dezelfde behoefte van afnemers, terwijl zij substantieel verschillen op het gebied van overkomstduur en prijs. Voor bezorging binnen een dag moet een afnemer bereid zijn om aanzienlijk meer te betalen. De ACM concludeert, gelet op de resultaten van de kwantitatieve analyse, dat tijdkritische zakelijke partijenpost geen vraagsubstituut is van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

Digitale verzending

28. In Annex D heeft de ACM kwalitatief onderzocht of digitale communicatie concurrentiedruk uitoefent op fysieke post en in die zin een vraagsubstituut is. Uit deze analyse volgt dat digitale communicatie en fysieke post wezenlijk andere diensten zijn. Digitale communicatie oefent amper prijsdruk uit op fysieke postdiensten. De overstap van verzending van fysieke poststukken naar digitale verzending is hoofdzakelijk het gevolg van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkeling. Op basis hiervan concludeert de ACM dat digitale verzending geen vraagsubstituut is van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

Losse post

29. De ACM ziet ook losse post als mogelijk vraagsubstituut van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Losse post, ook wel postzegelpost 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.

30. De belangrijkste verschillen tussen niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en losse post zijn de tariefstructuur en de prijs. Bij losse post is sprake van een enkelstukstarief (een vast tarief per poststuk). Bij partijenpost worden door de postvervoerders overeenkomsten gesloten met zakelijke klanten, waarbij sprake is van onderhandelingen over voorwaarden en tarieven. De prijs van losse post is dan ook (veel) hoger dan de prijs van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De prijs van een losse postzegel van PostNL was in 2018 bijvoorbeeld €0,87. De prijs van het frankeren van één poststuk met een frankeermachine was in 2018 bij PostNL €0,81. De prijs van een losse postzegel van Sandd, met een niet-tijdkritisch servicekader is €0,60. Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost was de marktbrede opbrengst per poststuk in 2018 met €0,24 aanzienlijk lager.

31. Kleinzakelijke verzenders kunnen zowel (niet-tijdkritische) losse post als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost afnemen en bij een laag volume hun poststukken als losse post bij een postvervoerder aanbieden. Er is bij losse post geen minimale afnamehoeveelheid van toepassing. Een afnemer kan ook één poststuk ter verzending bij de postvervoerder aanbieden. Dat kan via brievenbussen of bij een aanleverpunt van de postvervoerder. Voor losse post is een fijnmazig collectienetwerk nodig, terwijl voor partijenpost meer centrale aanlevering geldt. Zakelijke partijenpost wordt in grote hoeveelheden aangeleverd door de zakelijke verzenders of opgehaald door de postvervoerder.

32. Voor losse post geldt op basis van de Postwet een wettelijk kader waaraan de postvervoerder die de Universele Postdienst (UPD) verzorgt, moet voldoen. In Nederland is PostNL aangewezen als de UPD-verlener. De UPD heeft betrekking op de bezorging van geadresseerde poststukken in Nederland en buiten Nederland.[5] Als uitvoerder van de UPD

[5] Hoofdstuk 4 van de Postwet, art. 16.

moet PostNL 95% van de UPD-post binnen 24 uur bezorgen. PostNL is daarbij verplicht om vijf dagen per week post te bezorgen.[6] Op poststukken verstuurd binnen de UPD is een tariefplafond van toepassing. De tarieven van partijenpost zijn niet gereguleerd en komen op de markt tot stand.

33. Gelet op de verschillen tussen zakelijke partijenpost en losse post, met name het verschil in prijs en tariefstructuur, concludeert de ACM dat losse post geen vraagsubstituut is van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

1.2.4 Aanbodsubstitutie

34. Er is sprake van aanbodsubstitutie als andere aanbieders dan de aanbieder van de betrokken producten, kunnen overschakelen op de productie van de relevante producten en deze op korte termijn op de markt kunnen brengen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op geringe en duurzame wijzigingen van de betrokken prijzen.[7] De ACM heeft onderzocht of een aanbieder van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost wordt gedisciplineerd door de mogelijkheid van andere aanbieders van andere diensten om op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aan te gaan bieden.

Aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost

35. Aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost hebben de beschikking over een vijfdaags postvervoernetwerk. Voor het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost volstaat de beschikking over een tweedaags of driedaags postvervoernetwerk. Een aanbieder van tijdkritische zakelijke partijenpost die daarnaast ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost wil gaan aanbieden, hoeft dus niet te investeren in een toename van het aantal bezorgdagen. Er zijn geen significante investeringen nodig om een vijfdaags bezorgnetwerk geschikt te maken voor tweedaagse of driedaagse bezorging. Voor ieder van die dagen heeft de 24-uurs aanbieder immers al collectie, sortering en bezorging ingeregeld. Het enige dat qua proces nog aangepast kan worden, is dat niet-tijdkritische partijen langer in het sorteercentrum (kunnen) blijven staan voordat zij bezorgd worden. Dit brengt geen aanzienlijke of tijdrovende investeringen met zich mee.

36. In het verleden zijn aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost ook daadwerkelijk in staat geweest om met hun 24-uurs netwerk ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost te bezorgen zonder dat daarvoor wezenlijke aanpassingen aan het netwerk noodzakelijk waren. Sandd en SelektMail zijn begin deze eeuw gestart met het aanbieden van niet-tijdkritische post. Dit (toen nog) nieuwe budgetproduct moest de concurrentie aangaan met het standaard 24-uurs aanbod van PostNL. PostNL is in reactie daarop gestart met zijn eigen niet-tijdkritische aanbod.

[6] Rouwpost en medische post moet zes dagen per week worden bezorgd.
[7] Bekendmaking van de Europese Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (*PbEG* 1997, C 372/03), rnr. 20.

37. In de periode vanaf 2009 zijn steeds meer alternatieve postvervoerbedrijven actief geworden in tijdkritische zakelijke partijenpost. Deze postvervoerbedrijven bleken eveneens in staat om met hun netwerk niet-tijdkritische zakelijke partijenpost te bezorgen zonder wezenlijke aanpassingen aan hun infrastructuur. In 2017 bestond bijvoorbeeld [vertrouwelijk]% van het totale volume afgehandeld door Van Straaten Post uit niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Deze stukken bezorgde Van Straaten Post vanuit zijn 24-uurs bezorgnetwerk. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor Intrapost en Cycloon Post & Koeriers waarvan in 2017 respectievelijk circa 20-30 en 10-20% van de post niet-tijdkritisch was.[8] Uit de praktijk blijkt dus dat postvervoerbedrijven met een 24-uurs bezorgnetwerk evengoed niet-tijdkritische zakelijke partijenpost kunnen bezorgen en dit in de praktijk ook doen.

38. Een aanbieder die het segment voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost probeert te monopoliseren, wordt dus geconfronteerd met de aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost en door deze aanbieders in zijn prijszetting gedisciplineerd.

39. De krimp van het volume aan niet-tijdkritische zakelijke partijenpost is voor aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost niet een factor die toetreding per se minder aantrekkelijk maakt. Door niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aan te gaan bieden, kunnen aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost de capaciteit van hun netwerk beter benutten en een beter dekkingsbijdrage behalen.

Bezorgers van dagbladen

40. De distributie en bezorging van dagbladen (zoals kranten) kenmerkt zich door zesdaagse bezorging vaak op één tijdstip (zoals vroeg in de ochtend of aan het einde van de middag) op een grotendeels vast aantal adressen. De bezorging van dagbladen is daarmee een wezenlijk ander proces dan de bezorging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, waarbij sprake is van wisselende bezorgadressen. Er zouden investeringen benodigd zijn voor bezorgers van dagbladen om landelijk post te kunnen bezorgen (met name in sorteermachines[9] en sorteerlocaties[10]). Voor de bezorging van post gelden andere regels voor arbeidsvoorwaarden, waardoor de arbeidskosten voor postbezorging hoger zijn dan de arbeidskosten voor de bezorging van dagbladen.

41. Daarnaast verschillen de bezorging van dagbladen en postbezorging van elkaar voor wat betreft het collectieproces. Daar waar dagbladen centraal worden gecollecteerd of aangeleverd door een verzender, moet partijenpost door heel Nederland bij individuele klanten worden gecollecteerd. Een bezorger van dagbladen moet dus investeren in een fijnmazigere infrastructuur voor de collectie van poststukken.

[8] Informatie op basis van de Post- en Pakkettenmonitor
[9] In een *businesscase* voor de uitvoering van de UPD begroot Sandd de investering in sorteermachines op € [vertrouwelijk] miljoen per machine (volgens de business case zijn in totaal [vertrouwelijk] machines nodig). Zie Intern document Sandd: [vertrouwelijk].
[10] In een businesscase voor de uitvoering van de UPD begroot Sandd de investering in sorteerlocaties in totaal op € [vertrouwelijk] miljoen. Zie Intern document Sandd, [vertrouwelijk].

42. Daarbij is de beslissing om naast het bezorgen van dagbladen ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aan te bieden een grote strategische beslissing met het risico dat er onvoldoende volume wordt afgenomen om de toename in vaste kosten te dekken. In de afgelopen jaren heeft geen toetreding vanuit de distributie en bezorging van dagbladen tot de markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost plaatsgevonden.

43. De ACM komt tot de conclusie dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie vanuit de distributie en bezorging van dagbladen.

Pakketvervoerders

44. Een aantal pakketvervoerders beschikt over een (tijdkritisch) netwerk voor de landelijke bezorging van pakketten. Het kunnen aanbieden van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost vereist echter aanzienlijk bijkomende investeringen en kan op dit moment niet rendabel worden gedaan met een pakkettennetwerk. De verwerking van zakelijke partijenpost vereist andere materiële activa en personeelsbezetting dan de verwerking van pakketten. Specifiek gaat het daarbij bijvoorbeeld om investeringen voor de sortering van poststukken (sorteermachines). Er is bovendien op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat er synergievoordelen te behalen zijn door naast de bezorging van pakketten ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost te gaan bezorgen.[11]

45. Daarbij is de beslissing om naast pakketbezorging ook niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aan te bieden een grote strategische beslissing met het risico dat er onvoldoende volume wordt afgenomen om de toename in vaste kosten dekken.[12] In de afgelopen jaren heeft geen toetreding vanuit pakketvervoerders tot de markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost plaatsgevonden.

46. De ACM komt tot de conclusie dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie vanuit pakketvervoerders.

Conclusie aanbodsubstitutie

47. Aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost kunnen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen niet-tijdkritische zakelijke partijenpost gaan aanbieden in antwoord op een geringe en duurzame prijsstijging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Er is daarom sprake van aanbodsubstitutie op basis waarvan tijdkritische zakelijke partijenpost moet worden toegevoegd aan de kandidaatmarkt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

[11] Dit zou hoogstens zo zijn als de prijs van post zo duur wordt, en het volume zo klein, dat het vergelijkbaar wordt met de markt voor pakketten.
[12] Zo stelt PostNL dat geen enkele pakketvervoerder postbezorging aanbiedt (laat staan een 24-uursdienst) en dit ook niet zomaar even zal doen. (Beantwoording PostNL informatieverzoek d.d. 8 november 2018 in het kader van ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost 2018, p. 5, kenmerk ACM/IN/423997).

1.2.5 Conclusie niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

48. De ACM concludeert op basis van haar kwantitatieve analyse dat tijdkritische zakelijke partijenpost geen vraagsubstituut is voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Uit haar analyse blijkt dat tijdkritische zakelijke partijenpost wel een aanbodsubstituut is, omdat aanbieders van tijdkritische zakelijke partijenpost eenvoudig kunnen switchen naar postbezorging met een ander servicekader. Gezien vanuit niet-tijdkritische zakelijke partijenpost behoren tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost volgens de ACM daarom tot dezelfde mogelijke relevante productmarkt. Deze markt noemt de ACM hierna de markt voor zakelijke partijenpost.

49. In de volgende paragraaf onderzoekt de ACM of de marktafbakening anders wordt als zij start vanuit een kandidaatmarkt voor zakelijke partijenpost die zowel tijdkritische als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost (hierna: zakelijke partijenpost) omvat.

1.3 Zakelijke partijenpost

50. De ACM heeft voor de kandidaatmarkt voor zakelijke partijenpost nader onderzocht of de relevante productmarkt op basis van vraag- of aanbodsubstitutie breder moet worden afgebakend.

1.3.1 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse

51. De ACM heeft allereerst ook voor deze mogelijke markt een kwantitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse. De ACM verwijst wederom naar Annex B voor een volledige beschrijving van de analyse en de methode.

52. De kandidaatmarkt voor de analyse is de markt voor zakelijke partijenpost. Door middel van een *critical loss* analyse heeft de ACM vastgesteld of de producten buiten de kandidaatmarkt gezamenlijk voldoende prijsdruk leveren op zakelijke partijenpost om een hypothetische monopolist van zakelijke partijenpost te disciplineren.

53. In onderstaande tabel 2 worden de *critical* en *actual losses* met elkaar vergeleken. Om tot een ruimere markt te komen moet de *actual loss* groter zijn dan de *critical loss.* De ACM heeft daarbij verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

54. In alle scenario's is de *actual loss* lager dan de *critical loss*. Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er vanuit de vraagzijde geen producten buiten de kandidaatmarkt voor zakelijke partijenpost zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van zakelijke partijenpost te disciplineren.

	Prijs-elasticiteit	Brutomarge	*Critical loss* 5%	*Actual loss* 5%	*Critical loss* 10%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,57	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,028	[vertrouwelijk]	0,057
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse I	-1,09	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,054	[vertrouwelijk]	0,109
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse II	-0,57	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,028	[vertrouwelijk]	0,057
Revealed preference Primair	-0,40	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,020	[vertrouwelijk]	0,040
Revealed preference Gevoeligheidsanalyse I	-0,79	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,040	[vertrouwelijk]	0,079
Revealed preference Gevoeligheidsanalyse II	-0,40	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,020	[vertrouwelijk]	0,040

Tabel 2: overzicht critical loss analyse zakelijke partijenpost

55. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor zakelijke partijenpost.

1.3.2 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse

56. De ACM heeft ook kwalitatief onderzoek gedaan naar mogelijke vraagsubstituten van zakelijke partijenpost.

Digitale verzending

57. De ACM heeft in paragraaf 1.2.3 geconcludeerd dat er voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen sprake is van vraagsubstitutie vanuit digitale verzending. De argumenten op basis waarvan de ACM tot deze conclusie is gekomen zijn eveneens van toepassing op de kandidaatmarkt van zakelijke partijenpost. De ACM stelt op basis daarvan vast dat digitale verzending geen vraagsubstituut is voor zakelijke partijenpost.

Losse post

58. De ACM heeft in paragraaf 1.2.3 geconcludeerd dat er voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen sprake is van vraagsubstitutie vanuit losse post. De argumenten op basis waarvan de ACM tot deze conclusie is gekomen zijn eveneens van toepassing op de kandidaatmarkt van zakelijke partijenpost. De ACM stelt op basis daarvan vast dat losse post geen vraagsubstituut is voor zakelijke partijenpost

1.3.3 Aanbodsubstitutie

59. De ACM heeft in paragraaf 1.2.4 geconcludeerd dat er voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen sprake is van aanbodsubstitutie vanuit pakketvervoer of vanuit de distributie en bezorging van dagbladen. De argumenten op basis waarvan de ACM tot deze conclusie is gekomen zijn eveneens van toepassing op de kandidaatmarkt van zakelijke partijenpost. Toetreding tot de markt voor zakelijke partijenpost vereist zelfs grotere investeringen dan toetreding voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, omdat daarvoor een vijfdaags bezorgnetwerk uitgerold dient te worden.

1.3.4 Conclusie zakelijke partijenpost

60. Gelet op de resultaten van de kwantitatieve en de kwalitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraag- en geen aanbodsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor zakelijke partijenpost.

1.4 Tijdkritische zakelijke partijenpost

61. De ACM heeft de marktafbakening ten slotte ook nog vanuit het perspectief van tijdkritische zakelijke partijenpost onderzocht. De ACM heeft voor deze mogelijke markt nader onderzocht of de relevante productmarkt op basis van vraag- of aanbodsubstitutie breder moet worden afgebakend.

1.4.1 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse

62. De ACM heeft voor de mogelijke markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost een kwantitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse. De ACM verwijst naar Annex B voor een volledige beschrijving van de methode en de analyse.

63. De markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost wordt gekozen als de kandidaatmarkt. Door middel van een *critical loss* analyse heeft de ACM vastgesteld of de producten buiten deze kandidaatmarkt (zoals niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en digitale verzending) voldoende prijsdruk leveren op tijdkritische zakelijke partijenpost. Indien dat het geval is dan wordt een hypothetische monopolist van tijdkritische zakelijke partijenpost gedisciplineerd en is de markt ruimer dan de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost..

64. In onderstaande Tabel 3 worden de *critical* en *actual losses* met elkaar vergeleken. Om tot een ruimere markt te komen moet de *actual loss* groter zijn dan de *critical loss.* De ACM heeft daarbij verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

65. In alle scenario's is de *actual loss* lager dan de *critical loss.* Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er vanuit de vraagzijde geen producten buiten de kandidaatmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van tijdkritische zakelijke partijenpost te disciplineren.

	Prijs-elasticiteit	Brutomarge	*Critical loss* 5%	*Actual loss* 5%	*Critical loss* 10%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,39	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,019	[vertrouwelijk]	0,039
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse I	-0,95	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,048	[vertrouwelijk]	0,095
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse II	-0,39	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,019	[vertrouwelijk]	0,039
Revealed preference Primair	-0,63	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,031	[vertrouwelijk]	0,063
Revealed preference Gevoeligheidsanalyse I	-1,01	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,051	[vertrouwelijk]	0,101
Revealed preference Gevoeligheidsanalyse II	-0,63	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,031	[vertrouwelijk]	0,063

Tabel 3: overzicht *critical loss* analyse tijdkritische zakelijke partijenpost

66. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost.

1.4.2 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse

67. De ACM heeft ook kwalitatief onderzoek gedaan naar mogelijke vraagsubstituten van tijdkritische zakelijke partijenpost.

Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

68. In paragraaf 1.2.3 heeft de ACM al kwalitatief onderzocht of tijdkritische zakelijke partijenpost een vraagsubstituut is voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM stelde daar vast dat tijdkritische zakelijke partijenpost geen vraagsubstituut is voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

69. Er is een groot verschil in prijs tussen tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost is een goedkoper alternatief voor tijdkritische zakelijke partijenpost. Daarbij zal de verzender wel rekening moeten houden met een (aanzienlijk) langere overkomstduur. In het onderzoek van de ACM onder zakelijke verzenders is naar voren gekomen dat steeds meer afnemers (bijvoorbeeld overheden) in hun processen rekening houden met een langere verzendtijd, om op deze manier kosten te kunnen

besparen. In sommige gevallen is echter bezorging binnen 24 uur gewenst, waardoor niet-tijdkritische post niet altijd een goede vervanger is.

70. De ACM concludeert, mede gelet op de resultaten van de kwantitatieve analyse, dat niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen vraagsubstituut is van tijdkritische zakelijke partijenpost.

Digitale verzending

71. De ACM heeft in paragraaf 1.2.3 geconcludeerd dat er voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen sprake is van vraagsubstitutie vanuit digitale verzending. De argumenten op basis waarvan de ACM tot deze conclusie is gekomen zijn eveneens van toepassing op de kandidaatmarkt van tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM stelt op basis daarvan vast dat digitale verzending geen vraagsubstituut is voor tijdkritische zakelijke partijenpost.

Losse post

72. De ACM heeft in paragraaf 1.2.3 geconcludeerd dat er voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost geen sprake is van vraagsubstitutie vanuit losse post. De argumenten op basis waarvan de ACM tot deze conclusie is gekomen zijn eveneens van toepassing op de kandidaatmarkt van tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM stelt op basis daarvan vast dat losse post geen vraagsubstituut is voor tijdkritische zakelijke partijenpost.

1.4.3 Aanbodsubstitutie

73. Naast vraagsubstitutie beoordeelt de ACM ook aanbodsubstitutie. De ACM heeft onderzocht of een aanbieder van tijdkritische zakelijke partijenpost wordt gedisciplineerd door de mogelijkheid van andere aanbieders van andere diensten om op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen tijdkritische zakelijke partijenpost aan te gaan bieden.

Aanbieders van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

74. Voor het kunnen aanbieden van tijdkritische zakelijke partijenpost is een 5-daags postvervoernetwerk nodig terwijl voor het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost twee of drie keer per week, voor respectievelijk 48-uurs en 72(+)-uurs zakelijke partijenpost, volstaat. De uitbreiding van een 2/3-daags postvervoernetwerk naar een 5-daags postvervoernetwerk brengt zoals eerder vermeld aanzienlijke bijkomende kosten met zich mee (zoals additionele sorteermachines en FTE's). Daarnaast loopt een aanbieder het risico dat er onvoldoende volume wordt afgenomen om de toename in vaste kosten als gevolg van het realiseren van een 5-daags postvervoernetwerk te kunnen dekken.

75. De ACM constateert hierbij onder andere dat Sandd, als landelijke aanbieder van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, ondanks de stijging van de gemiddelde opbrengst per

poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost in de afgelopen jaren geen landelijk dekkend vervoer van tijdkritische zakelijke partijenpost is gaan aanbieden.[13] Sandd was niet in staat om zelfstandig een vijfdaagse bezorgnetwerk in te richten. [vertrouwelijk].[14] Het is dus niet gebleken dat Sandd in staat is om met zijn postvervoernetwerk op korte termijn in reactie op prijsstijgingen van tijdkritische zakelijke partijenpost deze diensten aan te bieden vanuit het vervoer van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Gezien de verdergaande krimp van het volume aan tijdkritische zakelijke partijenpost nemen de mogelijkheden ook verder af. Dit duidt op de afwezigheid van aanbodsubstitutie.

Bezorgers van dagbladen en pakketvervoerders

76. Net als voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost (zie paragraaf 1.2.4) heeft de ACM vastgesteld dat het voor en bezorgers van dagbladen en pakketvervoerders niet mogelijk is om op korte termijn en zonder aanzienlijke kosten actief te worden op het gebied van tijdkritische zakelijke partijenpost. Voor toetreding tot tijdkritische zakelijke partijenpost zijn namelijk hogere investeringen vereist dan voor de toetreding tot niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

1.4.4 Conclusie tijdkritische zakelijke partijenpost

77. Gelet op de analyse van vraagsubstitutie en aanbodsubstitutie, concludeert de ACM dat er vanuit het perspectief van tijdkritische zakelijke partijenpost geen substituten zijn die aan deze kandidaatmarkt moeten worden toegevoegd. Vanuit het perspectief van tijdkritische zakelijke partijenpost wordt de relevante markt dus afgebakend als de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost.

1.5 Grensoverschrijdende inkomende partijenpost

78. Uitgaande grensoverschrijdende partijenpost onderscheidt zich wezenlijk van inkomende grensoverschrijdende partijenpost. Voor uitgaande grensoverschrijdende partijenpost vindt in Nederland alleen het collectieproces plaats en wordt voor de bezorging in het land van bestemming gebruik gemaakt van het postvervoernetwerk van een postvervoerbedrijf aldaar. In het meldingsbesluit ging de ACM voor de beoordeling van deze concentratie daarom uit van mogelijke markten voor uitgaande grensoverschrijdende post en voor inkomende grensoverschrijdende post. Daarnaast concludeerde de ACM dat het niet waarschijnlijk is dat de concentratie zou leiden tot een significante beperking van de mededinging op de (mogelijke) markt voor uitgaande grensoverschrijdende post.[15]

79. Voor inkomende grensoverschrijdende partijenpost geldt dat partijenpost die bij een Nederlandse postvervoerder vanuit het buitenland wordt aangeleverd via hetzelfde netwerk

[13] Wel heeft Sandd Van Straaten Post overgenomen, dat een 24-uurs zakelijke partijenpost netwerk met gedeeltelijke dekking heeft.
[14] [vertrouwelijk].
[15] Besluit in de meldingsfase, rnr 108.

worden bezorgd als het netwerk dat wordt gebruikt voor het vervoer van binnenlandse partijenpost. Met andere woorden, inkomende grensoverschrijdende partijenpost is voor de bezorging gelijk aan zakelijke partijenpost. Er is daarmee sprake van aanbodsubstitutie. De ACM neemt inkomende grensoverschrijdende partijenpost ten behoeve van de beoordeling van de deze concentratie mee in de markt(en) voor zakelijke partijenpost.

1.6 Conclusie productmarkt zakelijke partijenpost

80. De ACM heeft kwantitatief en kwalitatief onderzoek gedaan naar de marktafbakening voor de markten voor zakelijke partijenpost.

81. Vanuit het startpunt niet-tijdkritische zakelijke partijenpost heeft de ACM geconcludeerd dat de productmarkt moet worden afgebakend als de markt voor zakelijke partijenpost (zie paragraaf 1.2 en 1.3).De ACM heeft tevens onderzoek gedaan naar de marktafbakening vanuit het startpunt tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM heeft geconcludeerd dat vanuit dit startpunt de productmarkt moet worden afgebakend als de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost (zie paragraaf 1.4.4).

82. De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat er een markt is voor zakelijke partijenpost, waarbinnen een mogelijke deelmarkt van tijdkritische zakelijke partijenpost bestaat. Of er bij de marktafbakening een onderscheid gemaakt moet worden tussen tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost kan echter in het midden blijven omdat dit de conclusie over de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen overname niet verandert in dit besluit.

1.7 Externe review CRA

83. De conclusie van de relevante markten voor zakelijke partijenpost (en losse post, zie hoofdstuk 2 van deze Annex) wordt ondersteund door de externe review door economisch onderzoeksbureau Charles River Associates (CRA) van de analyse van de marktafbakening van de ACM.[16] In zijn reviewrapport[17] concludeert CRA dat de ACM een gangbare (kwantitatieve) methode voor de afbakening van de relevante markt heeft gebruikt. CRA concludeert verder dat hij het eens is met de conclusies van de ACM met betrekking tot de afgebakende relevante markten voor zakelijke partijenpost en losse post. CRA ondersteunt de conclusie van de ACM dat digitale communicatie geen onderdeel uitmaakt van de relevante markten voor zakelijke partijenpost en losse post.

84. CRA heeft de ACM in het reviewrapport op drie onderdelen van de marktafbakening gewezen waar nadere onderbouwing de robuustheid van de analyses vergroot, te weten i) de

[16] Charles River Associates, Review of the ACM's assessment of the market definition for the PostNL/Sandd case, datum: 26 juli 2019.
[17] Charles River Associates, Review of the ACM's assessment of the market definition for the PostNL/Sandd case, datum: 26 juli 2019.

inschatting van de omvang van de autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap, ii) het gebruik van de gemiddelde opbrengst, en iii) de definitie van de brutomarge. De ACM heeft naar aanleiding hiervan haar onderzoek op deze verschillende onderdelen nader onderbouwd. Voor de inschatting van de omvang van de autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap heeft de ACM haar onderzoek gepresenteerd in Annex D. Voor het gebruik van de gemiddelde opbrengst heeft de ACM een nadere toelichting gegeven in Annex B (paragraaf 3.4). Ten slotte heeft de ACM een nadere toelichting gegeven bij de gehanteerde kostendefinities voor het vaststellen van de brutomarges (Annex B, hoofdstuk 2).

1.8 Geografische markt

85. In het meldingsbesluit ging de ACM uit van een nationale markt voor zakelijke partijenpost. Partijen betwisten dit niet.

86. Deze paragraaf bevat de geografische afbakening van de afgebakende relevante productmarkten voor zakelijke partijenpost. De ACM bespreekt achtereenvolgens geografische verschillen in productkarakteristieken en geografische differentiatie in de prijszetting door aanbieders.

Geografische verschillen in productkarakteristieken

87. Er is geen sprake van geografische verschillen in productkarakteristieken. PostNL, als enig postvervoerbedrijf met een landelijk dekkend netwerk voor zowel tijdkritische-, als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost, biedt een vergelijkbaar product aan voor zakelijke afzenders in geheel Nederland. Ook Sandd biedt een vergelijkbaar product aan voor zakelijke afzenders in geheel Nederland. Daarmee is er sprake van een nationaal ongedifferentieerd aanbod.

Geografische prijsdifferentiatie

88. Voor de geografische marktafbakening is relevant dat postvervoerbedrijven hun prijzen niet geografisch differentiëren. Zowel PostNL als Sandd hanteren landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland niet sterk van elkaar verschillen.

89. Voor landelijk opererende postvervoerbedrijven zijn geografisch gedifferentieerde tarieven niet aantrekkelijk door de aanzienlijke extra administratieve rompslomp die gepaard zou gaan met tarieven voor postvervoer die afhankelijk zijn van het bestemmingsadres.

90. Daarnaast zijn er overige postvervoerbedrijven actief met een regionaal bezorgnetwerk. Dit maakt dat er wel enig verschil is in de concurrentie in verschillende regio's. Dit doet echter niet af aan het feit dat zowel PostNL als Sandd een landelijk dekkend netwerk hebben en hun prijzen in principe niet geografisch differentiëren. PostNL en Sandd hebben een gezamenlijk marktaandeel van 90-100%.

Conclusie geografische markt

91. Partijen bieden hun diensten voor zakelijke partijenpost via een landelijk netwerk in heel Nederland aan. 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. Net als in het meldingsbesluit definieert de ACM de geografische markt voor zakelijke partijenpost als nationaal.

1.9 Conclusie relevante markt

92. De ACM concludeert dat de relevante markt moet worden afgebakend als de nationale markt voor zakelijke partijenpost (inclusief inkomende grensoverschrijdende partijenpost) en dat er daarbinnen een mogelijke relevante nationale markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost bestaat.

2 Losse post

2.1 Inleiding

93. Zowel PostNL als Sandd heeft activiteiten op het gebied van losse post. Losse post wordt gebruikt in gevallen waarin slechts één of enkele poststukken tegelijkertijd worden verstuurd. Verzenders van losse post zijn vooral consumenten en (klein)zakelijke klanten. Zij bieden de post aan in een brievenbus, bij een postagentschap of voor (klein)zakelijke klanten bij een businesspoint. Een belangrijk kenmerk van losse post is dat het tegen een enkelstukstarief op basis van een standaardaanbod wordt verstuurd. De post wordt gefrankeerd met een postzegel, een digitale postzegelcode of via een frankeermachine. Ook antwoordnummers, waarbij de ontvanger de portokosten betaalt, vallen onder losse post.

94. In het meldingsbesluit heeft de ACM een mogelijke relevante markt voor losse post afgebakend. In dit hoofdstuk doet de ACM nader onderzoek naar de marktafbakening voor losse post. In het vorige hoofdstuk van deze Annex heeft de ACM al geconcludeerd dat losse post niet tot de relevante productmarkt voor zakelijke partijenpost behoort.

Productaanbod van partijen

95. Losse post van PostNL valt onder de Universele Postdienst (UPD)[18] en wordt vijf dagen per week bezorgd, meestal binnen 24 uur.[19] PostNL biedt verzending met frankering door middel van een postzegel, postzegelcodes en frankeermachines aan. Daarnaast is PostNL de enige aanbieder in Nederland van antwoordnummers. PostNL verkoopt zijn postzegels bij retailpunten en online. Daarnaast kunnen consumenten een poststuk direct online frankeren met digitale postzegels of een postzegelcode.[20] Een losse postzegel van PostNL kost momenteel 87 cent, digitale postzegels / postzegelcodes kosten 83 cent, frankeren met een frankeermachine kost 81 cent.[21] PostNL biedt daarnaast decemberzegels aan. Ook losse brievenbuspakjes zonder *track & trace* vallen onder losse post.

96. Sinds oktober 2017 biedt ook Sandd een eigen postzegel voor consumenten en (klein)zakelijke verzenders aan.[22] Een Sandd-zegel kost momenteel 60 cent. Sandd maakt gebruik van ServicePoints van DHL als afgiftepunt van losse post en verkooppunt van deze postzegels. Ook verkoopt Sandd zijn postzegels via zijn eigen webshop. Daarnaast biedt

[18] 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.
[19] Brieven gepost op maandag, dinsdag, woensdag, donderdag en vrijdag worden de volgende werkdag bezorgd. Brieven gepost op zaterdag of zondag worden op dinsdag bezorgd.
[20] Vergunningsaanvraag, p. 21.
[21] Zie https://www.postnl.nl/Images/tarievenboekje-2019-juni_tcm10-149700.pdf,
[22] https://www.sandd.nl/2017/10/16/sanddbreektpostmarktverderopen/

Sandd ook de mogelijkheid voor frankeren met een frankeermachine aan.[23] Voor de collectie van frankeermachinepost maakt Sandd gebruik van DPD-collectiepunten. Sandd bezorgt deze losse post vervolgens op twee dagen per week (dinsdag en vrijdag), waarbij er sprake is van 72-uurs dienstverlening. Sandd biedt daarnaast ook kerstzegels aan.

Standpunt partijen

97. In de vergunningsaanvraag wijzen partijen erop dat er een belangrijk verschil is tussen zakelijke partijenpost en losse post, omdat losse post binnen de beschermingssfeer van de UPD valt, terwijl zakelijke post een vrije markt is. In de reactie op het meldingsbesluit stelt PostNL dat de mogelijke markt voor losse post wat hem betreft in het midden kan blijven, omdat uit de concentratie slechts een klein increment zou volgen. In de reactie op het meldingsbesluit stelt Sandd dat [vertrouwelijk].[24]

Leeswijzer

98. De ACM onderzoekt eerst of er binnen losse post nader onderscheid gemaakt moet worden naar afnemersgroep (consument en zakelijk) en/of naar overkomstduur (paragraaf 2.2). Vervolgens onderzoekt de ACM of er sprake is van vraagsubstitutie (paragraaf 2.3) en/of aanbodsubstitutie (paragraaf 2.4).

2.2 Nader onderscheid binnen losse post

99. Uit de eerdere onderzoeken naar de marktafbakening voor post blijkt dat er mogelijk een nader onderscheid gemaakt dient te worden naar afnemersgroep (consumentenpost en zakelijke post) en/of naar overkomstduur. In deze paragraaf onderzoekt de ACM daarom of nader onderscheid van deze twee factoren van belang is bij de afbakening van de relevante productmarkt voor losse post.

2.2.1 Consumenten en zakelijke afnemers

100. Binnen losse post zou mogelijk een nader onderscheid gemaakt kunnen worden naar losse post van consumenten en losse post van zakelijke afnemers.

101. Een zakelijke afnemer kan losse post frankeren met een frankeermachine, maar kan zijn losse post ook met postzegels frankeren. Losse post van zakelijke afnemers gefrankeerd met een postzegel is niet te onderscheiden van losse post van consumenten gefrankeerd met een postzegel. Zowel consumenten als zakelijke afnemers kunnen hetzelfde product afnemen en dit product is in essentie hetzelfde. Ook losse post van zakelijke afnemers gefrankeerd met een frankeermachine is in de kern hetzelfde product, namelijk een los poststuk aangeboden ter bezorging bij een postvervoerbedrijf tegen een vooraf vastgesteld uniform enkelstukstarief op basis van een standaard aanbod voor elk type afnemer.

[23] https://www.sandd.nl/zakelijk/frankeermachine/
[24] Observaties Sandd bij meldingsbesluit, p. 9-10.

102. Ook overwegingen van aanbodsubstitutie zouden tot de conclusie leiden dat er bij de afbakening van de markt geen onderscheid gemaakt dient te worden tussen losse post van consumenten en losse post van zakelijke afnemers. Een aanbieder van losse post voor consumenten kan namelijk op korte termijn en met beperkte investeringen toetreden met een aanbod van losse post voor zakelijke afnemers (en *vice versa*).

103. De ACM concludeert dat tussen losse post voor consumenten en losse post voor (klein)zakelijke afnemers voor de marktafbakening geen nader onderscheid gemaakt moet worden.

2.2.2 Overkomstduur

104. Losse post omvat zowel losse post met een overkomstduur van 24 uur (bezorging iedere werkdag) als losse post met een overkomstduur van 72 uur (bezorging twee keer in de week). Vanwege de aanwezigheid van aanbodsubstitutie is een onderscheid naar overkomstduur niet relevant.

105. Een aanbieder van tijdkritische losse post heeft de beschikking over een vijfdaags postvervoernetwerk. Voor het vervoer van niet-tijdkritische losse post volstaat de beschikking over een twee- of driedaags postvervoernetwerk (respectievelijk voor 48-uurs en 72(+)-uurs post. Een aanbieder van tijdkritische losse post die daarnaast ook niet-tijdkritische losse post wil gaan aanbieden, hoeft dus niet te investeren in een toename van het aantal bezorgdagen. Er zijn geen significante investeringen nodig om een vijfdaags bezorgnetwerk geschikt te maken voor tweedaagse of driedaagse bezorging of zelfs bezorging van één keer per week. Voor ieder van die dagen heeft een aanbieder van tijdkritische losse post immers al collectie, sortering en bezorging ingeregeld. Het enige dat qua proces nog aangepast kan worden, is dat niet-tijdkritische losse post langer in het sorteercentrum (kan) blijven liggen voordat het bezorgd wordt. Dit brengt geen aanzienlijke of tijdrovende investeringen met zich mee.

106. In het verleden zijn aanbieders van tijdkritische losse post ook daadwerkelijk in staat gebleken om met hun 24-uurs netwerk ook niet-tijdkritische losse post te bezorgen zonder dat daarvoor wezenlijke aanpassingen aan het netwerk noodzakelijk waren. Zo collecteert, sorteert en bezorgt PostNL post gefrankeerd met een decemberzegel (met een overkomstduur van 72 uur, 3 à 4 werkdagen) met hetzelfde netwerk als post gefrankeerd met een reguliere postzegel (met een overkomstduur van 24 uur). Uit de praktijk blijkt dus dat postvervoerbedrijven met een 24-uurs netwerk voor losse post evengoed niet-tijdkritische losse post kunnen bezorgen en dit in de praktijk ook doen. Een aanbieder die het segment voor niet-tijdkritische losse post probeert te monopoliseren, wordt dus geconfronteerd met de aanbieders van 24-uurs losse post en door deze aanbieders in zijn prijszetting gedisciplineerd.

107. De ACM wijst er voor de volledigheid op dat omgekeerd toetreding vanuit niet-tijdkritische losse post tot tijdkritische losse post niet op korte termijn en zonder investeringen mogelijk is (zie ook paragraaf 1.4.3). Om tijdkritische losse post te kunnen aanbieden is een 5-daags postvervoernetwerk nodig. Voor aanbieders van niet-tijdkritische losse post zal de uitbreiding van een 2/3-daags postvervoernetwerk naar een 5-daags postvervoernetwerk aanzienlijke

bijkomende kosten meebrengen.[25] Er is dus sprake van een asymmetrie in aanbodsubstitutie tussen tijdkritische en niet-tijdkritische losse post.

108. Vanwege het bestaan van aanbodsubstitutie concludeert de ACM dat er binnen losse post geen onderscheid gemaakt moet worden naar overkomstduur. Het aanbod van niet-tijdkritische losse post ondervindt concurrentiedruk van tijdkritische losse post.

109. Aanvullend overweegt de ACM dat er ook vanuit de vraagzijde mogelijk sprake is van disciplinering van niet-tijdkritische losse post door tijdkritische losse post. Het tariefverschil tussen tijdkritische losse post en niet-tijdkritische losse post is namelijk relatief klein[26], zeker in vergelijking met zakelijke partijenpost waar er ongeveer een factor 2,7 verschil bestaat tussen de gemiddelde prijs van tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Bij een prijsverhoging van niet-tijdkritische losse post zal dit prijsverschil nog kleiner worden. Als de gemiddelde prijs van niet-tijdkritische losse post de prijs van tijdkritische losse post benadert, is er voor eindgebruikers minder aanleiding om te kiezen voor tijdkritische losse post. Gelet op de huidige prijsverhouding tussen tijdkritische losse post en niet-tijdkritische losse post bestaat er vanuit de vraagzijde mogelijk een zekere mate van concurrentiedruk van tijdkritische losse post op niet-tijdkritische losse post.

2.2.3 Conclusie

110. De ACM komt tot de conclusie dat er binnen losse post geen nader onderscheid gemaakt moet worden naar type afnemers of overkomstduur. Hierna onderzoekt de ACM of de markt voor losse post vanwege de mogelijke aanwezigheid van vraagsubstitutie breder moet worden afgebakend.

2.3 Vraagsubstitutie

2.3.1 Vraagsubstitutie: kwantitatieve analyse

111. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde heeft de ACM allereerst een kwantitatieve analyse van de vraagsubstitutie uitgevoerd. Dit heeft de ACM gedaan door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse. De ACM verwijst naar Annex C voor een volledige beschrijving van de methode en de analyse.

112. De markt voor losse post wordt gekozen als de kandidaatmarkt. Door middel van een *critical loss* analyse heeft de ACM vastgesteld of de producten buiten de kandidaatmarkt (zoals

[25] Dat het uitbreiden van een niet-tijdkritisch naar een tijdkritisch netwerk aanzienlijke investeringen vergt, wordt bevestigd door Sandd. Zo stelt Sandd dat het voor een postvervoerbedrijf dat louter actief is op het niet-tijdkritische segment niet zonder meer mogelijk is om ook tijdkritische zakelijke partijenpost te bezorgen. De frequentie van bezorging vormt namelijk een wezenlijk onderdeel van het netwerk van een postvervoerbedrijf. Alleen met aanzienlijke investeringen kan een postvervoerbedrijf van niet-tijdkritische partijenpost het aantal bezorgdagen verhogen van twee keer per week naar dagelijks. (Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 8 november 2018 in in het kader van ontwerp marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke partijenpost 2018, p.6, kenmerk ACM/IN/424377).

[26] De prijs van een decemberzegel van PostNL (met overkomstduur van 72 uur) was in 2018 €0,78. De prijs van een kerstzegel van Sandd in 2018 was €0,50. De reguliere postzegelprijs (met een overkomstduur van 24-uur) van PostNL in 2018 was €0,83.De prijs van een reguliere Sandd postzegel in 2018 was €0,60. Voor zowel de kerstzegel als de reguliere postzegel hanteert Sandd een overkomstduur van 72-uur. Voor reguliere losse post is er derhalve een verschil van factor 1,4.

digitale verzending) voldoende prijsdruk leveren op losse post om een hypothetische monopolist van losse post te disciplineren. Indien dat het geval is dan wordt een hypothetische monopolist van losse post gedisciplineerd en is de markt ruimer dan losse post.

113. Onderstaande tabel 4 geeft een overzicht van de resultaten van de *critical loss* analyse. Om tot een ruimere markt te komen moet de *actual loss* groter zijn dan de *critical loss.* De ACM heeft daarbij verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

114. De *actual loss* is lager dan de *critical loss,* zowel in het primaire scenario als in de gevoeligheidsanalyses.[27] De ACM concludeert dat er vanuit de vraagzijde geen producten buiten de markt voor losse post zijn, die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van losse post te disciplineren.

	Prijs-elasticiteit	**Brutomarge**	***Critical loss* 5%**	***Actual loss* 5%**	***Critical loss* 10%**	***Actual loss* 10%**
Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Tabel 4: Resultaten kwantitatieve analyse vraagsubstitutie losse post

115. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor losse post.

2.3.2 Vraagsubstitutie: kwalitatieve analyse

116. De ACM heeft ook kwalitatief onderzoek gedaan naar mogelijke vraagsubstituten van losse post.

Digitale verzending

117. De ACM heeft in hoofdstuk 1 van deze Annex geconcludeerd dat er voor zakelijke partijenpost geen sprake is van vraagsubstitutie vanuit digitale verzending. De argumenten op basis waarvan de ACM tot deze conclusie is gekomen zijn eveneens van toepassing op de kandidaatmarkt van losse post. De ACM stelt op basis daarvan vast dat digitale verzending geen vraagsubstituut is voor losse post.

Zakelijke partijenpost

118. In paragraaf 1.3.2 heeft de ACM kwalitatief onderzoek gedaan naar vraagsubstitutie tussen zakelijke partijenpost en losse post. De ACM heeft daar geconcludeerd dat losse post geen

[27] Zie paragraaf 1 van Annex B voor de definitie van *actual loss* en *critical loss*.

vraagsubstituut is van zakelijke partijenpost. De gemiddelde prijs per poststuk is hoger voor losse post dan voor zakelijke partijenpost, waarbij bovendien sprake is van een enkelstukstarief op basis van een standaard aanbod. Losse post wordt gebruikt in gevallen waarin slechts één of enkele poststukken tegelijkertijd worden verstuurd. Verzenders van losse post zijn vooral consumenten en (klein)zakelijke klanten. Kleinzakelijke afzenders hebben veelal onvoldoende poststukken om in aanmerking te komen voor de (lagere) tarieven voor zakelijke partijenpost. Consumenten komen vrijwel per definitie niet in aanmerking voor zakelijke partijenpost. Andersom kiest een verzender met veel volume niet voor losse post vanwege de hogere prijs.

2.3.3 Vraagsubstitutie: conclusie

119. Op basis van de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor losse post.

2.4 Aanbodsubstitutie

120. Ten slotte heeft de ACM onderzocht of een aanbieder van losse post wordt gedisciplineerd door de mogelijkheid van andere aanbieders van andere diensten om op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen losse post aan te gaan bieden.

121. Een aanbieder van zakelijke partijenpost die nog geen losse post aanbiedt kan niet eenvoudig toetreden tot de markt voor losse post. Een belangrijk verschil tussen losse post en partijenpost is het collectienetwerk. Om losse post te kunnen collecteren moet worden geïnvesteerd in een fijnmazig collectienetwerk. Dit kan bijvoorbeeld een netwerk van brievenbussen of een netwerk van collectiepunten bij retailers zijn. Voor zakelijke partijenpost is een minder fijnmazig collectienetwerk vereist. Daarnaast moet een aanbieder van zakelijke partijenpost investeren in een fijnmazig netwerk van (retail) verkooppunten voor de verkoop van postzegels aan eindgebruikers.

122. Eind 2016 heeft Sandd een plan voor de uitvoering van de Universele Postdienst uitgewerkt en aan de Minister van Economische Zaken aangeboden.[28] Voor dit plan heeft Sandd eind 2016 tevens een *business case* opgesteld.[29] In deze *business case* is een begroting van de benodigde investeringen opgenomen. Uit deze *business case* blijkt dat er aanzienlijke investeringen van in totaal €79 mln gedaan moeten worden om een landelijk dekkend vijfdaags postcollectienetwerk te creëren:

> *"Als nieuwe uitvoerder van de UPD moet Sandd eenmalig een aantal investeringen doen voor het creëren van de benodigde infrastructuur en het postcollectienetwerk*

[28] Sandd, UPD bij Sandd in goede handen, november 2016. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/11/01/upd-bij-sandd-in-goede-handen.
[29] Intern document Sandd, [vertrouwelijk]

voor een totaalbedrag van circa € 79 mln. Deze investeringen zijn in de huidige kostenopbouw afgeschreven."[30]

123. Dit betreffen investeringen in de inrichting van retailpunten (€23 miljoen), sorteerlocaties (€32 miljoen), brievenbussen (€13 miljoen) en ICT-infrastructuur (€11 miljoen). De ACM komt tot de conclusie dat een aanbieder van zakelijke partijenpost niet op korte termijn en zonder aanzienlijk bijkomende kosten te maken een landelijk dekkend aanbod voor het vervoer van losse post kan doen.

124. In paragraaf 1.2.4 en 1.3.3 heeft de ACM beschreven dat bezorgers van dagbladen en pakketvervoerders niet op korte termijn en zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken zakelijke partijenpost kunnen gaan aanbieden. Gelet hierop acht de ACM ook toetreding met een aanbod voor losse post niet op korte termijn en zonder aanzienlijk bijkomende kosten te maken mogelijk. Ook hiervoor is een vijfdaags postvervoernetwerk vereist en daarbij een fijnmaziger collectienetwerk en een netwerk van verkooppunten voor postzegels.

125. De ACM komt tot de conclusie dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie vanuit aanbieders van zakelijke partijenpost, bezorgers van dagbladen en pakketvervoerders.

2.5 Conclusie productmarkt losse post

126. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat de relevante productmarkt moet worden afgebakend als de markt voor losse post.

2.6 Externe review CRA

127. De conclusie van de relevante markten voor losse post (en zakelijke partijenpost, zie paragraaf 1.3.4) wordt ondersteund door de externe review door economisch onderzoeksbureau Charles River Associates (CRA) van de analyse van de marktafbakening van de ACM.[31] De ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 1.7.

2.7 Geografische markt

128. Deze paragraaf bevat de geografische afbakening van de afgebakende relevante productmarkt. De ACM bespreekt achtereenvolgens geografische differentiatie in de prijszetting door aanbieders en geografische verschillen in productkarakteristieken.

[30] Sandd, UPD bij Sandd in goede handen, november 2016, p. 23. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/11/01/upd-bij-sandd-in-goede-handen.
[31] Charles River Associates, Review of the ACM's assessment of the market definition for the PostNL/Sandd case, datum: 26 juli 2019.

Geografische prijsdifferentiatie

129. Voor de geografische marktafbakening is relevant dat postvervoerbedrijven hun prijzen niet geografisch differentiëren. Zowel PostNL als Sandd hanteren landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland niet sterk van elkaar verschillen.

130. Voor landelijk opererende postvervoerbedrijven zijn geografisch gedifferentieerde tarieven niet aantrekkelijk door de aanzienlijke extra administratieve rompslomp die gepaard zou gaan met tarieven voor postvervoer die afhankelijk zijn van het bestemmingsadres.

Geografische verschillen in productkarakteristieken

131. Er is geen sprake van geografische verschillen in productkarakteristieken. PostNL biedt een vergelijkbaar product aan in geheel Nederland. Daarmee is er sprake van een nationaal ongedifferentieerd aanbod.

132. Sandd postzegels zijn in geheel Nederland (online) verkrijgbaar. Sandd heeft echter niet een landelijk netwerk van postpunten waar consumenten of (klein)zakelijke klanten hun post kunnen aanleveren. Dit maakt dat er wel enig verschil is in de concurrentie in verschillende regio's.

133. Hoewel aanleveren bij Sandd niet overal mogelijk is, wordt door PostNL en Sandd wel met elkaar geconcurreerd voor bezorging in geheel Nederland. Zowel Sandd als PostNL hebben namelijk een landelijk dekkend netwerk voor de bezorging van losse post.

Conclusie geografische markt

134. Net als in het meldingsbesluit definieert de ACM de geografische markt voor losse post als nationaal.

2.8 Conclusie relevante markt

135. De ACM komt tot de conclusie dat de relevante markt moet worden afgebakend als de nationale markt voor losse post.

B. Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie zakelijke partijenpost

137. Deze Annex B geeft een gedetailleerde beschrijving van de kwantitatieve analyse van de marktafbakening van zakelijke partijenpost. Dit in aanvulling op Annex A. De ACM onderzoekt of er vraagsubstituten zijn voor zakelijke partijenpost. Door middel van een *critical loss* analyse onderzoekt de ACM of een hypothetische monopolist in staat is om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkten voor zakelijke partijenpost.

1 Onderzoeksmethode: SSNIP-test

138. De ACM heeft door middel van een *critical loss* analyse onderzocht of op basis van vraagsubstitutie de relevante productmarkt breder dient te worden afgebakend dan de kandidaatmarkt. Een *critical loss* analyse is een analyse om te bepalen in hoeverre een hypothetische monopolist in staat is om duurzaam zijn prijzen significant te verhogen. De *critical loss* is de volumedaling waarbij een prijsverhoging omslaat van winstgevend naar verliesgevend. Indien de werkelijke volumedaling, de *actual loss*, bij een gegeven prijsstijging hoger is dan de *critical loss* dan is deze prijsstijging niet winstgevend. In dat geval is een hypothetische monopolist niet in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt. Als dat het geval is dan wordt het meest nabije substituut toegevoegd aan de kandidaatmarkt en dient opnieuw een SSNIP-test uitgevoerd te worden om te bepalen of de markt nog breder moet worden afgebakend. Wanneer de *actual loss* kleiner is dan de *critical loss*, dan kan een hypothetische monopolist zijn prijzen op de kandidaatmarkt winstgevend met 5% à 10% verhogen, en is de relevante markt bepaald. De ACM maakt daarbij gebruik van de standaard *break-even* versie van de *critical loss* methode.[32]

139. De *critical loss* (CL) wordt berekend door de prijsverhoging (x) te delen door de prijsverhoging (x) vermeerderd met de brutomarge (m), ofwel: CL = x / (x+m). De brutomarge is het verschil tussen de prijs en de variabele kosten. Een hogere brutomarge leidt tot een lagere *critical loss*. Bij een hogere brutomarge is het daarom moeilijker om de prijs winstgevend te verhogen. De *actual loss* (AL) wordt berekend door de prijselasticiteit van de vraag (e) te vermenigvuldigen met de prijsverhoging (x), ofwel AL = -e * x. Centraal bij de *critical loss* analyse staan daarom de prijsverhoging, de brutomarge en de prijselasticiteit.

140. Ten aanzien van de prijsverhoging gaat de ACM uit van de bepalingen uit de Bekendmaking relevante markt van de Europese Commissie. De Commissie geeft daarin aan dat voor de prijsverhoging moet worden uitgegaan van een verhoging tussen de 5% en 10%. Bij het

[32] Hiermee wordt aangesloten bij de Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (hierna: Bekendmaking relevante markt), *PbEG* 1997 C-372/03, rnr. 17.

uitvoeren van de *critical loss* analyse zal de ACM daarom voor zowel een 5% als een 10% prijsverhoging de *critical loss* en de *actual loss* bepalen.

2 Brutomarge

141. Voor de bepaling van de *critical loss* ten behoeve van een SSNIP-test moet de ACM de brutomarge van een hypothetische monopolist op de kandidaatmarkt bepalen. De brutomarge is het verschil tussen de prijs en de variabele kosten per product.[33] De brutomarges van zakelijke partijenpost verschillen per servicekader en per postvervoerder. De ACM meent dat per servicekader de gewogen gemiddelde brutomarge van de huidige aanbieders de beste benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist.

142. Om de marktbrede brutomarge voor partijenpost vast te kunnen stellen, moet daarom bepaald worden wat de omzet, het volume en de variabele kosten van PostNL en van de andere postvervoerbedrijven voor zakelijke partijenpost is. Hieronder gaat de ACM in op de vaststelling van de gewogen gemiddelde brutomarges voor respectievelijk tijdkritische zakelijke partijenpost, niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en totaal zakelijke partijenpost.

2.1 Tijdkritische zakelijke partijenpost

143. Er zijn meerdere postvervoerbedrijven die tijdkritische zakelijke partijenpost aanbieden. PostNL is met een marktaandeel van 70-80% in 2018 de grootste aanbieder. Het marktaandeel van de overige postvervoerbedrijven in tijdkritische zakelijke partijenpost is versnipperd (zie onderstaande Tabel 1). Sandd (inclusief Van Straaten Post) had in de periode 2016-2018 circa [vertrouwelijk] van het marktaandeel van alternatieve postvervoerbedrijven. Aangezien de kostenstructuur van de alternatieve postvervoerbedrijven in grote lijnen vergelijkbaar is, acht de ACM het redelijk om de brutomarge van Sandd/Van Straaten Post als benadering te kiezen voor de brutomarges van alle alternatieve postvervoerbedrijven van tijdkritische zakelijke partijenpost.

Tabel 1: marktaandelen tijdkritische zakelijke partijenpost (op basis van omzet)

	2016	2017	2018
PostNL	80-90%	70-80%	70-80%
Sandd	-	-	10-20%
Van Straaten Post	5-10%	10-20%	-
Intrapost	0-5%	0-5%	0-5%
Cycloon	0-5%	0-5%	0-5%
Rest	5-10%	5-10%	5-10%

144. Voor de bepaling van de brutomarge van PostNL sluit de ACM aan bij de gegevens van PostNL zoals gepresenteerd in de Financiële Verantwoording UPD. PostNL rapporteert in zijn Financiële Verantwoording UPD jaarlijks hoeveel verkeersonafhankelijke kosten (hierna VO-

[33] Brutomarge = (prijs per stuk – variabele kosten per stuk) / prijs per stuk

kosten) en verkeersafhankelijke kosten (hierna: VA-kosten) er zijn gerealiseerd, zowel voor tijdkritische (tijdkritische zakelijke partijenpost) als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

145. [vertrouwelijk] [34] [vertrouwelijk]

146. [vertrouwelijk]

147. Kortheidshalve kan dus gezegd worden dat PostNL op deze wijze een [vertrouwelijk]. Daarbij moet benadrukt worden dat een steeds groter deel van de kosten variabel wordt naarmate de tijdshorizon groter wordt. Op bijvoorbeeld sorteermachines en zelfs sorteercentra en huisvesting kunnen in meerjarige programma's besparingen worden gerealiseerd. Aangezien echter voor de marktafbakening de korte termijn effecten van een prijsverhoging worden onderzocht, acht de ACM de lange termijn kwalificatie van kosten hier niet relevant.

148. De ACM is van oordeel dat de VA-kosten per poststuk van PostNL daarmee een goede benadering vormen voor de korte termijn variabele kosten per poststuk voor de berekening van de brutomarge ten behoeve van de *critical loss* analyse. Op basis van de gegevens over omzet en volume uit de financiële verantwoording UPD kan de gemiddelde opbrengst per poststuk worden berekend voor tijdkritische zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 2 geeft de gemiddelde opbrengst per product, de variabele kosten per product en de hieruit volgende brutomarge weer voor PostNL in 2016 tot en met 2018.

Tabel 2: brutomarge tijdkritische zakelijke partijenpost PostNL (Bron: Financiële Verantwoording UPD)

	Gemiddelde opbrengst per poststuk	Variabele kosten per poststuk	Brutomarge
2016[35]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2017[36]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2018[37]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

149. Onderstaande Tabel 3 toont de brutomarge van Van Straaten Post voor tijdkritische zakelijke partijenpost in 2016 en 2017 en de brutomarge van Sandd voor tijdkritische zakelijke partijenpost in 2018. [vertrouwelijk][38].[vertrouwelijk][39].

[34] Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk]. Intern document PostNL, Bestandsnaam: [vertrouwelijk].
[35] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 8 juni 2018, datum: 29 juni 2018.
[36] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 12 juni 2017, datum: 28 juni 2018.
[37] Beantwoording PostNL informatieverzoek d.d. 2 mei 2019.
[38] Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 21 mei 2019.
[39] Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 21 mei 2019.

Tabel 3: brutomarge tijdkritische zakelijke partijenpost Sandd/Van Straaten Post

	Gemiddelde opbrengst per poststuk	Variabele kosten per poststuk	Brutomarge
2016[40]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2017[41]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2018[42]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

150. Op basis van de brutomarges van PostNL en Sandd/Van Straaten Post voor tijdkritische zakelijke partijenpost en de marktaandelen op de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost wordt een marktbrede brutomarge berekend. Deze brutomarge is het gemiddelde van de brutomarge van PostNL en de brutomarge van Sandd/Van Straaten Post gewogen naar het marktaandeel van respectievelijk PostNL en het gezamenlijke marktaandeel van de andere postvervoerbedrijven. Onderstaande Tabel 4 geeft de marktbrede brutomarge van tijdkritische zakelijke partijenpost in de periode 2016-2018 weer.

Tabel 4: marktbrede brutomarge tijdkritische zakelijke partijenpost

	Brutomarge
2016	[vertrouwelijk]
2017	[vertrouwelijk]
2018	[vertrouwelijk]
Gemiddeld	[vertrouwelijk]

2.2 Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

151. Er zijn meerdere postvervoerbedrijven die niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aanbieden. PostNL is met een marktaandeel van 60-70% in de periode 2016-2018 de grootste aanbieder. Sandd heeft in de periode 2016-2018 een marktaandeel van 20-40% op niet-tijdkritische zakelijke partijenpost (zie Tabel 5). Sandd is daarmee na PostNL de grootste aanbieder van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

Tabel 5: marktaandelen op basis van omzet niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

	2016	2017	2018
PostNL	60-70%	60-70%	60-70%
Sandd	20-30%	20-30%	30-40%

152. Voor de berekening van de brutomarge van PostNL voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost moet worden vastgesteld wat de omzet en de variabele kosten van PostNL voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost zijn. De ACM gaat wederom uit van de gegevens van

[40] Geconsolideerde jaarrekening Van Straaten Post 2016 en 2017 en verslag gesprek Van Straaten Post – ACM (24 januari 2017).
[41] idem
[42] Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 21 mei 2019.

PostNL zoals gepresenteerd in de Financiële Verantwoording UPD (zie randnummer 144 e.v.). Op basis van de gegevens over omzet en volume uit de financiële verantwoording UPD kan de gemiddelde opbrengst per poststuk worden berekend voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 6 geeft de gemiddelde opbrengst per product, de variabele kosten per product en de hieruit volgende brutomarge weer voor PostNL in 2016 tot en met 2018.

Tabel 6: brutomarge niet-tijdkritische zakelijke partijenpost PostNL (Bron: Financiële Verantwoording UPD)

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2016[43]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2017[44]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2018[45]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

153. Onderstaande Tabel 7 toont de brutomarge van Sandd voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost in de periode 2016-2018. Wederom is er sprake van aanzienlijke fluctuaties van de brutomarge van Sandd over de verschillende jaren. Mede gelet hierop zal de ACM bij de bepaling van de *critical loss* een gevoeligheidsanalyse uitvoeren.

Tabel 7: brutomarge Sandd

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2016[46]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2017[47]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2018[48]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

154. Op basis van de brutomarge van PostNL voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en de brutomarge van Sandd kan een marktbrede brutomarge worden berekend. Deze brutomarge is het gemiddelde van de brutomarge van PostNL en de brutomarge van Sandd gewogen naar het marktaandeel van respectievelijk PostNL en het gezamenlijke marktaandeel van de andere postvervoerbedrijven. Onderstaande Tabel 8 toont de marktbrede brutomarges in de periode 2016-2018.

[43] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 8 juni 2018, datum: 29 juni 2018, p. 7.
[44] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 12 juni 2017, datum: 28 juni 2017, p. 5.
[45] Beantwoording PostNL informatieverzoek d.d. 2 mei 2019.
[46] [vertrouwelijk].
[47] Beantwoording Sandd informatieverzoek ACM, kostprijsmodel 2017, datum: 2 oktober 2018.
[48] Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 21 mei 2019.

Tabel 8: marktbrede brutomarge niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

	Brutomarge
2016	[vertrouwelijk]
2017	[vertrouwelijk]
2018	[vertrouwelijk]
Gemiddelde	[vertrouwelijk]

2.3 Zakelijke partijenpost

155. Er zijn meerdere postvervoerbedrijven die zakelijke partijenpost aanbieden. Voor de bepaling van een marktbrede brutomarge van zakelijke partijenpost gaat de ACM uit van de brutomarges van de aanbieders met de grootste marktaandelen. Onderstaande Tabel 9 geeft de marktaandelen, op basis van omzet, voor zakelijke partijenpost weer. PostNL heeft met tussen 60-80% het hoogste marktaandeel in de periode 2016-2018. Sandd heeft na PostNL het hoogste marktaandeel voor zakelijke partijenpost. In de periode 2016-2017 was dit aandeel ongeveer 10-20%. In 2018, na de overname van Van Straaten Post, lag dit marktaandeel in een bandbreedte van 10-30%.

Tabel 9: marktaandelen op basis van omzet zakelijke partijenpost

	2016	2017	2018
PostNL	70-80%	70-80%	60-70%
Sandd	10-20%	10-20%	20-30%
Van Straaten Post	0-10%	0–10%	-

156. Voor de berekening van de brutomarge van PostNL voor zakelijke partijenpost moet worden vastgesteld wat de omzet en de variabele kosten van PostNL voor zakelijke partijenpost zijn. De ACM gaat wederom uit van de gegevens van PostNL zoals gepresenteerd in de Financiële Verantwoording UPD (zie randnummer 144 e.v.). Op basis van de gegevens over omzet en volume uit de financiële verantwoording UPD kan de gemiddelde opbrengst per poststuk worden berekend voor zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 10 geeft de gemiddelde opbrengst per product, de variabele kosten per product en de hieruit volgende brutomarge weer voor zakelijke partijenpost van PostNL in 2016 tot en met 2018.

Tabel 10: brutomarge zakelijke partijenpost PostNL (Bron: Financiële Verantwoording UPD)

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2016[49]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2017[50]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2018[51]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

[49] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 8 juni 2018, datum: 29 juni 2018.
[50] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 12 juni 2017 Financiële Verantwoording, datum: 28 juni 2017.
[51] Beantwoording PostNL informatieverzoek d.d. 2 mei 2019.

157. Naast PostNL waren er in 2016 en 2017 geen andere postvervoerbedrijven die tijdkritische en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost gezamenlijk op grote schaal aanboden. De ACM berekent daarom enkel een marktbrede brutomarge voor zakelijke partijenpost voor het jaar 2018. In 2018 had Sandd namelijk, na de overname van Van Straaten Post, naast niet-tijdkritische zakelijke partijenpost ook een aanzienlijk volume tijdkritische zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 11 toont de brutomarge van Sandd voor zakelijke partijenpost in 2018.

Tabel 11: brutomarge zakelijke partijenpost Sandd

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2018[52]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Marktbrede brutomarge

158. Op basis van de brutomarges van PostNL en Sandd voor zakelijke partijenpost in 2018 kan een marktbrede brutomarge voor zakelijke partijenpost worden berekend. Deze brutomarge is het gemiddelde van de brutomarge van PostNL en de brutomarge van Sandd gewogen naar het marktaandeel voor zakelijke partijenpost van respectievelijk PostNL en het gezamenlijke marktaandeel voor zakelijke partijenpost van de andere postvervoerbedrijven. Onderstaande Tabel 12 toont de marktbrede brutomarge in 2018.

Tabel 12: marktbrede brutomarge zakelijke partijenpost

	Brutomarge
2018	[vertrouwelijk]

2.4 Conclusie brutomarge

159. Hiervoor heeft de ACM beschreven hoe zij de brutomarge van zakelijke partijenpost heeft vastgesteld. Onderstaande Tabel 13 geeft een overzicht van deze brutomarges voor de verschillende servicekaders. Voor de invulling van de SSNIP-test zal de ACM gebruik maken van deze brutomarges. Primair gaat de ACM daarbij uit van de marktbrede brutomarge. De ACM gebruikt de per servicekader gewogen gemiddelde brutomarge van de huidige aanbieders als benadering voor de brutomarge van een hypothetische monopolist.

160. Als gevoeligheidsanalyse rekent de ACM met de bedrijfsspecifieke brutomarge van PostNL in 2018 (het meest recent beschikbare jaar).

[52] Beantwoording Sandd informatieverzoek d.d. 21 mei 2019.

Tabel 13: overzicht brutomarges

	Marktbreed 2018	PostNL2018
Tijdkritisch	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Niet-tijdkritisch	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Totaal	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

3 Prijselasticiteit

161. Voor de bepaling van de *actual loss* dient de ACM een inschatting te maken van de hoogte van de prijselasticiteit van de vraag. De SSNIP-test wordt uitgevoerd met de prijselasticiteit van de vraag naar het product op de kandidaatmarkt. Deze prijselasticiteit is in de praktijk (bijna) niet met volledige zekerheid vast te stellen. Dat komt omdat in surveys onder eindgebruikers vaak een hypothetische prijsverhoging aan respondenten wordt voorgelegd. Dit heeft als risico en nadeel dat het overstapgedrag wordt overschat. Respondenten moeten hun eigen voornemens inschatten en die blijken vaak niet overeen te komen met het daadwerkelijke gedrag. Daar komt bij dat respondenten wenselijke of strategische antwoorden kunnen geven. Onderzoek naar daadwerkelijk overstapgedrag (*revealed preference* in plaats van *stated preference*) is daardoor betrouwbaarder, mits gegevens over daadwerkelijk overstap beschikbaar zijn. Onderzoek naar daadwerkelijk overstapgedrag heeft echter als nadeel dat aannames moeten worden gedaan over het deel van het overstapgedrag dat specifiek het gevolg is van een prijsstijging. Iedere methode voor de benadering van de prijselasticiteit heeft dus imperfecties en is gebaseerd op aannames. De ACM meent echter dat het gebruik van de *revealed preference* methode een goede en betrouwbare methode is om de prijselasticiteit ten behoeve van een SSNIP-test te kunnen inschatten.

162. Hierna bespreekt de ACM eerst de door PostNL ingebrachte *stated preference* onderzoeken naar de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost (paragraaf 3.1), waarbij zij toelicht waarom deze prijselasticiteiten zich niet lenen voor toepassing in een SSNIP-test. Vervolgens bespreekt de ACM de verschillende methodes op basis waarvan zij prijselasticiteiten voor zakelijke partijenpost vaststelt die zich wel lenen voor toepassing in een SSNIP-test (paragraaf 3.2, paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 volgt de conclusie over de prijselasticiteit.

3.1 Stated preferences

163. 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. RBB heeft in opdracht van PostNL onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost. In het rapport uit 2014[53] wordt op basis van een enquête onder zakelijke eindgebruikers een prijselasticiteit van tijdkritische en niet-tijdkritische partijenpost ingeschat. In 2019 heeft PostNL RBB opnieuw onderzoek laten uitvoeren naar de prijselasticiteit van tijdkritische zakelijke partijenpost.[54] Het rapport van RBB uit 2019 is een update van het rapport uit 2014.[55] In dit rapport is wederom op basis van een enquête onder zakelijke klanten

[53] RBB Economics, Concurrentiedruk op de Nederlandse postmarkt, 24 november 2014.
[54] RBB Economics 2019, bijlage 18 bij de melding.
[55] Op pagina 32 van RBB (2019) stelt RBB hierover het volgende: *"Het onderzoek volgt in grote lijnen dat van 2014 om eventuele wijzigingen in de uitkomsten te kunnen vergelijken."*

van PostNL een prijselasticiteit van tijdkritische partijenpost ingeschat. De onderzoeken van RBB zijn *stated preference* onderzoeken.

3.1.1 Onderzoeksresultaten RBB

164. Bij het gebruik van *stated preference* onderzoek bestaat het risico op een significante overschatting van de prijselasticiteit. De overstappercentages die blijken uit de onderzoeken van RBB zijn [vertrouwelijk] dat sprake lijkt te zijn van een overschatting van de prijsgevoeligheid in de resultaten. Uit de onderzoeken van RBB in 2014 en 2019 volgen [vertrouwelijk] prijselasticiteiten voor zakelijke partijenpost (zie Tabel 14). Uit RBB (2019) volgt voor de *Strategic Accounts* voor tijdkritische zakelijke partijenpost een prijselasticiteit van [vertrouwelijk].

Tabel 14: prijselasticiteiten volgens RBB

	RBB 2014	RBB 2019
Tijdkritische zakelijke partijenpost: Reguliere Accounts	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Tijdkritische zakelijke partijenpost: Strategic Accounts	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost: Reguliere Accounts	[vertrouwelijk]	Niet onderzocht
Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost: Strategic Accounts	[vertrouwelijk]	Niet onderzocht

165. Uit een vergelijking van de onderzoeksresultaten van RBB met werkelijk marktuitkomsten blijkt dat deze onderzoeksresultaten niet correct kunnen zijn. Hiervoor zijn verschillende observaties van belang. De ACM gaat hierna achtereenvolgens in op:

i. daadwerkelijke overstap
ii. de hoogte van het cruciaal volume
iii. de geplande overstap in 2019
iv. volumedaling in 2017
v. onjuiste inschatting van het eigen volume.

i) daadwerkelijke overstap

166. Uit de daadwerkelijke overstappercentages (de *revealed preference*) blijkt dat de gerapporteerde overstap in de *stated preference* onderzoeken van RBB in de praktijk niet juist kan zijn. Als de prijselasticiteit daadwerkelijk zo hoog zou zijn als die uit het onderzoek van RBB, dan zou gelet op de doorgevoerde prijsstijgingen in het verleden de gerealiseerde volumedaling in het verleden minstens [vertrouwelijk] zo hoog moeten zijn dan zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Volgens RBB (2014) is de prijselasticiteit van tijdkritische zakelijke partijenpost gelijk aan [vertrouwelijk] voor *key accounts* en [vertrouwelijk] voor het MKB. In 2014 steeg de prijs van tijdkritische zakelijke partijenpost marktbreed met [vertrouwelijk]. Uitgaande van een prijselasticiteit van [vertrouwelijk] zou deze prijsstijging

moeten leiden tot een daling van het volume met ongeveer [vertrouwelijk]. De daadwerkelijke volumedaling was in 2014 echter 11,3%.[56]

167. In vraag 15 van de vragenlijst is respondenten eerst gevraagd hoe ze zouden reageren op een 10% prijsstijging van tijdkritische zakelijke partijenpost. Respondenten konden aangeven of ze een prijsstijging van 10% zouden accepteren of naar welke alternatieven ze zouden overstappen als ze de prijsstijging niet zouden accepteren. Hierna werd gevraagd welke percentage van het volume naar de verschillende alternatieven zou worden overgezet. Het lijkt aannemelijk dat een groot aantal respondenten de vraag zo heeft geïnterpreteerd dat de som van de overstappercentages naar de verschillende alternatieven zou moeten optellen tot 100%. Bij 26 van de in totaal 105 respondenten telt de gerapporteerde overstap naar de verschillende alternatieven namelijk exact op tot 100%.[57] Een dergelijk antwoord impliceert een zeer onaannemelijke reactie, namelijk dat bij een 10% prijsstijging het volledige volume van een klant uit de markt zou verdwijnen.

168. Ter illustratie, één respondent met een volume van 26 miljoen poststukken tijdkritische zakelijke partijenpost per jaar geeft aan na een prijsstijging van 10% van tijdkritische zakelijke partijenpost het volledige volume aan tijdkritische partijenpost over te zetten naar een alternatief. RBB heeft deze observatie uiteindelijk niet in de eindresultaten meegewogen. RBB merkt hierover het volgende op: '*Omdat er relatief weinig Strategic accounts hebben deelgenomen worden de resultaten sterk beïnvloed door de bedoelde respondent*'[58] .[59] Ook RBB lijkt zich ervan bewust te zijn dat een dergelijke antwoord een overschatting betreft van de overstap. Dit geeft geen reëel beeld van een daadwerkelijke respons op een daadwerkelijke prijsstijging.

169. Daarnaast hebben 32 van de 105 respondenten aangegeven een prijsstijging van 10% te accepteren en geen volume over te zetten naar alternatieven.[60] Dit impliceert dat de vraag van deze klanten naar tijdkritische zakelijke partijenpost volledig inelastisch is. Ook dit is een onaannemelijke reactie. In totaal geeft dus 55%[61] van de respondenten een onaannemelijk antwoord op de SSNIP-vraag.

ii) Inconsistentie cruciaal volume

170. De ACM merkt op dat voor een aantal respondenten het antwoord op vraag 7 en vraag 16 inconsistent is. In vraag 7 wordt klanten gevraagd naar welk deel van het tijdkritische volume

[56] Een aanname hierbij is dan ook nog dat de volledige volumedaling prijsgedreven is. In werkelijkheid is een deel van de volumedaling niet-prijs gedreven en autonoom (zie Annex D). De volumedaling als gevolg van de prijsstijging is daarom nog lager dan 11,3 procent.
[57] Ook in het non-respons onderzoek (waarvoor 611 Reguliere Accounts zijn benaderd en uiteindelijk een netto-respons van 100 is verkregen) is telefonisch de SSNIP-vraag aan respondenten gesteld. Van de 100 respondenten geven er 37 aan dat ze bij een prijsstijging van 24-uurs zakelijke partijenpost het volledige volume aan 24-uurs zakelijke partijenpost overzetten naar alternatieven.
[58] RBB (2019), p. 34.
[59] Ter vergelijking: het totale volume 24-uurs zakelijke partijenpost van de 105 respondenten is ongeveer 45 miljoen poststukken per jaar.
[60] In het non-respons onderzoek betreft dit 20 van de 100 respondenten.
[61] 26+32/105=0,55.

de overkomstduur van 24 uur cruciaal is. Onder cruciaal wordt in de vragenlijst verstaan dat het voor dat volume geen alternatief is om de post met een niet-tijdkritisch servicekader te verzenden of digitaal te communiceren. In vraag 16 wordt klanten gevraagd welk deel van het volume overgezet wordt naar een alternatief als de prijs van tijdkritische post met 10% zou stijgen. Deze overstap kan per definitie niet hoger zijn dan het niet-cruciale deel van het tijdkritische volume.

171. Toch is bij 27 van de 105 respondenten de gerapporteerde overstap bij vraag 16 hoger dan het niet-cruciale deel van het tijdkritische volume. Bij een groot aantal van de respondenten bestaat dus inconsistentie tussen de antwoorden. Er moet ofwel sprake zijn van overschatting van het overstapgedrag of een overschatting van de hoogte van het cruciaal volume. In tabel 3 geeft RBB ook de switchpercentages weer wanneer voor deze inconsistentie wordt gecorrigeerd. RBB verklaart echter niet waarom ondanks deze inconsistentie de respons van deze klanten betrouwbaar zou zijn.

iii) Geplande overstap 2019

172. RBB (2019) heeft respondenten gevraagd om aan te geven welk deel van het volume aan tijdkritische zakelijke partijenpost ze verwachtten te gaan *switchen* in 2019. Onderstaande Tabel 15 geeft het resultaat weer. *Strategic Accounts* geven aan dat ze in 2019 voor [vertrouwelijk] van het volume aan tijdkritische zakelijke partijenpost zullen overstappen. Bij de Reguliere accounts is dit [vertrouwelijk]. Dergelijke enorme volumedalingen zijn in het verleden niet voorgekomen. De totale gerealiseerde volumedaling van tijdkritische zakelijke partijenpost van PostNL was in 2018 bijvoorbeeld [vertrouwelijk]. Een halvering van het volume is derhalve een zeer onwaarschijnlijke uitkomst.

Tabel 15: geplande overstap 2019 tijdkritische zakelijke partijenpost volgens RBB (2019)

	Overstappercentage
Strategic Accounts	[vertrouwelijk]
Reguliere Accounts	[vertrouwelijk]

iv) Volumedaling in 2018

173. In de vragenlijst wordt aan de zakelijke afzenders in vraag 2 gevraagd om aan te geven hoeveel tijdkritische poststukken ze in 2018 hebben verstuurd:

> *"Hoeveel geadresseerde poststukken laat u **dit jaar 2018** via de **dienst 24-uur door PostNL en/of andere postvervoerbedrijven** bezorgen? Geef eventueel een zo goed mogelijke schatting:"*[62]

174. Vervolgens is aan de zakelijke afzenders in vraag 9 gevraagd om aan te geven hoeveel poststukken ze in 2018 hebben verstuurd:

[62] Document PostNL met titel: [vertrouwelijk], vraag 2.

> *"In 2018 heeft u [Show answer V2] in de 24-uursdienst verzonden. Hoeveel geadresseerde poststukken heeft u **in 2017** via de **dienst 24-uur door PostNL en/of andere postvervoerbedrijven** laten bezorgen?"*

175. Van de 105 respondenten hebben 82 een antwoord op deze vraag gegeven. De resterende 23 bedrijven konden deze vraag niet beantwoorden ('weet niet'). Uit de antwoorden van de 82 respondenten die de vraag wel hebben beantwoordt volgt dat deze bedrijven in 2017 ongeveer 15,3 miljoen poststukken tijdkritische post zouden hebben verstuurd. Uit de antwoorden van dezelfde 82 respondenten op vraag 2 volgt dat deze bedrijven in 2018 nog ongeveer 9,7 miljoen poststukken tijdkritische post zouden hebben verstuurd. Dit impliceert een volumedaling voor tijdkritische post in 2018 (ten opzichte van 2017) van ongeveer 36%.

176. Uit de cijfers van de Post- en Pakkettenmonitor van de ACM voor het jaar 2018 blijkt dat het totale volume aan tijdkritische zakelijke partijenpost in 2018 in werkelijkheid met 12% is gedaald. Er zijn in ieder geval twee mogelijke verklaringen voor het verschil tussen de daling volgens deze enquête en de daadwerkelijke daling van het volume denkbaar. De eerste is dat respondenten de volumedaling hebben overschat. De tweede dat de steekproef niet representatief is voor de populatie. De ACM constateert dat de onderzoeksresultaten van RBB niet overeenkomen met daadwerkelijk geobserveerde marktontwikkelingen.

v) Onjuiste inschatting eigen volume

177. Ook voetnoot 108 van RBB (2019) bewijst dat antwoorden van respondenten afwijken van de realiteit. Het door respondenten opgegeven jaarvolume wijkt aanzienlijk af van het daadwerkelijk feitelijke jaarvolume van respondenten. In deze voetnoot stelt RBB het volgende:

> *"De opgegeven volumes zijn voor de grotere niet-Strategic klanten gemiddeld wat lager dan hun feitelijke gemiddelde (ruim 40.000 stuks), voor de middengroep vrij veel hoger (ruim 7.000 stuks) en voor de kleinere groep heel veel hoger (bijna 7.000 stuks).Het valt niet uit te sluiten dat voor met name de kleinere klanten de opgegeven volumes betrekking hebben gehad op een inschatting van het totale volume in plaats van uitsluitend het 24-uursvolume."*[63]

Conclusie

178. De ACM komt tot de conclusie dat er een groot verschil bestaat tussen het gezegd gedrag volgens de onderzoeken van RBB en het marktgedrag dat zich in werkelijkheid voordoet. Dit toont aan dat de *stated preference* onderzoeken de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost overschatten.

3.1.2 Onderzoeksmethode RBB

179. In deze paragraaf bespreekt de ACM de methodologische beperkingen van het *stated preference* onderzoek van RBB. Hierna gaat de ACM achtereenvolgens in op:

[63] RBB (2019), voetnoot 108.

i. hypothetische bias
ii. strategische bias
iii. representativiteit
iv. volgorde in de vragenlijst
v. onrealistische opties in conjunct-analyse.

i) Hypothetische bias

180. SEO heeft in reactie op het RBB onderzoek (2014)[64] geconcludeerd dat een aantal methodologische keuzes in dit *stated preference* onderzoek zeer waarschijnlijk leidt tot een overschatting van de prijsgevoeligheid.[65] Zo wijst SEO erop dat de vragen over overstapgedrag (de SSNIP-vragen) op directe (niet-verhullende) wijze zijn gesteld. De SSNIP-vraag is ook in RBB (2019) vergelijkbaar op directe en niet-verhullende wijze gesteld. Een directe vraagstelling kan leiden tot overschatting van de prijsgevoeligheid als gevolg van een hypothetische bias. SEO beschrijft de hypothetische bias als volgt (onderstreping toegevoegd):

> "*Hypothetische bias treedt op als de verklaarde intenties van respondenten – in dit geval het overstappen op digitale communicatiemiddelen of afzien van verzending – geen goede indicatie zijn van hun daadwerkelijke gedrag. <u>Het risico op hypothetische bias treedt op bij alle onderzoeken waarbij enquêtes worden gebruikt om voorkeuren te meten</u>…"*
>
> *[…]*
>
> *"Gedrag en betalingsbereidheid worden pas 'uitgelokt' in een werkelijke marktsituatie: wanneer respondenten de daad bij hun woord moeten voegen en zij daadwerkelijk de negatieve consequenties van een verkeerde keuze ervaren*."
>
> *[…]*
>
> *"Latere meta-analyses van studies naar hypothetische bias bevestigen dit beeld: List & Gallet (2001)[66], Murphy e.a. (2003)[67] en Harrison & Rutström (2008)[68] vinden in verreweg de meeste gevallen een 'positieve' hypothetische bias, oftewel een overschattingsbias. De consensus is dus dat een directe vraagstelling meestal tot hypothetische bias leidt en dat dit bijna altijd gaat om een 'positieve' bias. <u>Kortom,</u>*

[64] RBB Economics, Concurrentiedruk op de Nederlandse postmarkt, 24 november 2014.
[65] SEO, Input SEO voor ACM bij de vragen van RBB Economics, 7 ,mei 2015.
[66] List, J. A., and C. Gallet. (2001). What Experimental Protocols Influence Disparities Between Actual and Hypothetical Stated Values? *Environmental and Resource Economics*, 20, pp. 241-254.
[67] Murphy, J. J., T. H. Stevens, P. G. Allen, and D. Weatherhead (2003). *A Meta-Analysis of Hypothetical Bias in Stated Preference Valuation.* Working Paper No. 2003-8, Department of Resource Economics, University of Massachusetts, Amherst.
[68] Harrison, Glenn W. & E. Elisabet Rutström (2008). Experimental Evidence on the Existence of Hypothetical Bias in Value Elicitation Methods. In: Charles R. Plott & Vernon L. Smith (Eds.). *Handbook of Experimental Economics Results*. Elsevier, 2008, Volume 1, pp. 752-767.

<u>een directe vraagstelling herbergt een groot risico op overschattingsbias als gevolg van hypothetische bias.</u>"[69]

181. De ACM heeft inzage gekregen in de vragenlijst van de enquête van RBB (2019).[70] In vraag 15 van deze vragenlijst is respondenten eerst gevraagd hoe ze zouden reageren op een 10% prijsstijging. Respondenten konden aangeven of ze een prijsstijging van 10% zouden accepteren en indien ze deze prijsstijging niet zouden accepteren naar welke alternatieven ze dan zouden overstappen. Nadat respondenten vraag 15 hebben beantwoord, krijgen ze in vraag 16 de daadwerkelijke directe SSNIP-vraag voorgelegd. Respondenten wordt verzocht aan te geven welk percentage van het volume overgezet zou worden:

> *"Veronderstel dat alle postvervoerbedrijven die 24-uurspost verzorgen inderdaad zouden laten weten dat zij alle tarieven van de dienst 24-uur met 10% verhogen, zodat u 10% meer zou gaan betalen voor uw 24-uursvolumes. Welke percentage van uw volume met de dienst 24-uur zou u in totaal overzetten naar:*
> *1. Een ander servicekader:*
> *2. Een digitale communicatievorm:*
> *3. Een andere niet digitale vorm van communicatie:*
> *4: Helemaal niet meer per post of een alternatief daarvoor verzenden"*

182. De SSNIP-vraag is dus op een directe, niet-verhullende wijze gesteld. Zoals hiervoor is toegelicht leidt dit tot een groot risico op overschatting van de overstap, als gevolg van een hypothetische bias.

ii) Strategische bias

183. De respondenten van de enquête hebben een strategisch belang om een hoge overstap te rapporteren. SEO Economisch Onderzoek beschrijft de strategische bias als volgt (onderstreping toegevoegd):

> *"Behalve overschatting als gevolg van hypothetische bias, kan bij het gebruik van enquêtes om voorkeuren te meten ook strategische bias optreden. Ook die bias kan leiden tot overschatting, <u>bijvoorbeeld als de postverzenders door een hoge overstapkans te rapporteren, hopen op een betere onderhandelingspositie ten aanzien van lopende contracten</u>. Immers: op een markt waar veel klanten aangeven over te zullen stappen, zullen aanbieders eerder geneigd zijn hun best te doen om met goede aanbiedingen te komen."*

184. De respondenten waren zich als klant van PostNL ervan bewust dat de survey werd afgenomen in opdracht van PostNL.[71] Ook blijkt bijvoorbeeld uit voetnoot 64 van RBB (2019)

[69] SEO, Input SEO voor ACM bij de vragen van RBB Economics, 4 mei 2015.
[70] Document PostNL met titel: [vertrouwelijk].
[71] In de introductie van de vragenlijst wordt het volgende vermeldt: *'Dit onderzoek wordt uitgevoerd door GfK in opdracht van PostNL en heeft als doel inzicht te verkrijgen in het keuzegedrag van verzenders op de postmarkt.'*

dat de Strategic Accounts vooraf zijn geïnformeerd door PostNL's accountmanagers. Klanten hebben een strategisch belang om hun geneigdheid tot overstappen te overdrijven. Dit is specifiek het geval als de respondenten verwachten dat de uitkomsten van het onderzoek invloed hebben op toekomstig prijsbeleid van PostNL.[72] De antwoorden van klanten kunnen worden gezien als een vorm van dreiging die niet per definitie uitgevoerd zal worden, waardoor een aanzienlijke overschatting van de overstap ontstaat.

iii) Representativiteit

185. Uit het onderzoek van RBB blijkt onvoldoende of de representativiteit in orde is. Aangezien de klanten die benaderd worden voor het onderzoek zelf ervoor kiezen of zij wel of niet de enquête invullen is er sprake van zelfselectie van respondenten. Er waren in totaal slechts 105 respondenten.[73] Op een populatie van ten minste 9.943 klanten[74] is een steekproef van 105 statistisch gezien te laag om significante en betrouwbare resultaten over de populatie te verkrijgen.

186. De respons van de enquête was in 2014 met 5% al laag, maar is in 2019 nog lager. Zoals blijkt uit Tabel 16 was de totale respons slechts 1,52%. Meer dan 98% van de aangeschreven klanten in de niet Strategic Accounts (hierna: Reguliere Accounts) hebben de enquête niet ingevuld. Zelfselectiebias is bij een dusdanig lage respons waarschijnlijk. Slechts een beperkt aantal klanten heeft op de survey gereageerd. Deze klanten zijn niet representatief voor de populatie. Klanten met een actieve houding ten aanzien van post zijn zowel geneigd om de survey in te vullen als om over te stappen naar een andere aanbieder van post.

Tabel 16: respons enquête onderzoek RBB (2019)

Categorie	klanten aangeleverd aan GfK (b)	klanten benaderd door GfK (c)	respondenten (d)	Respons (e)= (d/c)
< 2.500 poststukken	6.064	3.032	45	1,48%
2.500 – 10.000 poststukken	2.220	2.220	35	1,58%
> 10.000 poststukken	1.584	1.584	18	1,14%
Strategic accounts	75	56	7	12,5%
Totaal	9.943[75]	6.892	105	1,52%

[72] SEO, Input SEO voor ACM bij de vragen van RBB Economics, 7 mei 2015.
[73] 33 van de 105 respondenten hebben een volume van 1000 of minder poststukken per jaar. Van deze 33 klanten zijn er 10 die 100 of minder poststukken per jaar versturen. Twee van deze respondenten verstuurden zelfs slechts 4 poststukken 24-uurs post per jaar.
[74] PostNL heeft klantgegevens van 9.943 klanten aan GfK opgeleverd. Het totaal aantal klanten van PostNL ligt nog ongeveer een factor [vertrouwelijk] hoger dan dit aantal.
[75] Idem.

187. Over de representativiteit van de survey stelt RBB zelf het volgende:

> "*Hoewel de respondenten in elke klantencategorie redelijk representatief zijn, is het aantal respondenten per categorie laag.*"[76]

Het onderzoek naar de representativiteit van de respondenten van de survey overtuigt niet. Zo vergelijkt RBB het gemiddelde 24-uurs volume van de respondenten onder de Reguliere Accounts met het gemiddelde 24-uurs volume in de populatie van Reguliere Accounts en concludeert op basis hiervan dat '*…de respondenten behoorlijk representatief zijn in termen van hun gemiddelde volume'*. Daarnaast vergelijkt RBB de steekproef met de populatie voor wat betreft de parameters geografische spreiding, branche en aantal medewerkers en concludeert op basis hiervan dat '*…we constateren dat de respondenten een min of meer correctie afspiegeling van de populatie opleveren.*[77]'. Een vergelijking van deze factoren is echter onvoldoende om te kunnen concluderen dat er sprake is van een representatieve groep respondenten.

188. Het door RBB gepresenteerde 'non-respons onderzoek' overtuigt evenmin. Zo is het non-respons onderzoek gebaseerd op 90 respondenten. Dit is slechts 1,33% van de totale non-respons. Bovendien zijn de klanten die wel hebben deelgenomen aan het non-respons onderzoek niet representatief voor de volledige groep van klanten die niet heeft deelgenomen aan het primaire onderzoek, aangezien veel van de klanten benaderd voor het non-respons onderzoek niet bereikt kon worden of weigerde om deel te nemen. Bovendien heeft het non-respons onderzoek zich enkel gericht op de Reguliere Accounts. De Strategic Accounts, die een groot deel van het volume vertegenwoordigen, zijn niet benaderd voor het non-respons onderzoek. Verder zijn voor het inschatten van de representativiteit van de resultaten juist de overwegingen van de respondenten om de enquête wel te beantwoorden van belang. RBB gaat hier niet op in.

189. Een vergelijking van tabel 9 en tabel 7 van RBB (2019) laat ook zien dat de overstap van bedrijven in het non-respons onderzoek lager is dan de overstap van bedrijven in het primaire onderzoek. Dit is een aanwijzing van een zelfselectiebias onder de respondenten in het primaire onderzoek.

iv) Volgorde in de vragenlijst

190. De vragenlijst telt in totaal 19 vragen. In vraag 15 en vraag 16 wordt de SSNIP-vraag pas gesteld. Deze vraag zit dus helemaal aan het einde van de enquête. Voor de SSNIP-vraag moeten respondenten eerst acht andere vragen beantwoorden die gaan over volume en overstapgedrag (zie Tabel 17). Deze vragen hebben allemaal betrekking op het volume aan 24-uurs post en/of de overstap van tijdkritische post naar een alternatief.

[76] RBB (2019), p. 34.
[77] RBB (2019), p. 49.

191. Gelet op het aantal vragen en de subtiele verschillen tussen deze vragen is het ontstaan van misverstanden een reële mogelijkheid.

Tabel 17: overzicht vragen enquête RBB 2019

Nr.	Vraag
2	Bij vraag 2 moet worden aangegeven hoeveel poststukken de klant in 2018 met de dienst tijdkritische post liet bezorgen.
3	Bij vraag 3 moet worden aangegeven welk percentage van de tijdkritische poststukken wordt bezorgd door PostNL, Van Straaten Post/Sandd, Intrapost en andere postvervoerbedrijven.
4	In vraag 4 wordt klanten gevraagd naar de gemiddelde prijs per poststuk tijdkritische post.
5	Vraag 5 van de vragenlijst is de conjunct-analyse, waarbij klanten 12 keer een keuzemogelijkheid met 10 opties (combinaties van postvervoerder, dienst, prijs en de alternatieven digitaal verzenden of niet meer verzenden) krijgen voorgelegd.
7	Klanten wordt verzocht aan te geven voor welk deel van het volume tijdkritische post de overkomstduur van 24 uur cruciaal is.
9	Bij vraag 9 moet worden aangegeven hoeveel poststukken de klant in 2017 met de dienst tijdkritische post liet bezorgen.
10	Bij vraag 10 moet worden aangegeven welk deel van het volume tijdkritische post 2017 in 2018 is overgeheveld naar een alternatief.
13	In vraag 13 wordt klanten gevraagd aan te geven hoeveel procent van het huidige volume tijdkritische post de klant gepland heeft om in 2019 te vervangen door een alternatief.

v) onrealistische opties in conjunct-analyse

192. Als check op de SSNIP-vraag is in de vragenlijst ook een conjunct-analyse gehouden. Hierbij is aan de respondenten 12 keer een keuzemogelijkheid met 10 opties voorgelegd. In de vragenlijst wordt hierbij het volgende toegelicht (onderstreping toegevoegd):

> *"We leggen u nu een aantal keuzemogelijkheden voor over hoe u post kunt verzenden en vragen u telkens de meest aantrekkelijke optie te kiezen.*
>
> *U wordt verzocht om bij de beantwoording van deze keuzemogelijkheden uit te gaan van het totale volume van [Show answer V2] stuks aan 24-uurspost dat u dit afgelopen jaar met een of meer vervoerders heeft verzonden.*
>
> *U krijgt 12 maal een keuzemogelijkheid uit 10 opties voorgelegd.*
>
> *De keuzemogelijkheden betreffen diverse combinaties van postvervoerder, dienst en prijzen en de optie om digitaal te verzenden of niet meer te verzenden. De prijs, de vervoerder en het servicekader worden hierbij telkens gevarieerd. In de bovenste set met opties staat telkens de 24-uursdienst en in de onderste de niet-24-uursdienst. U*

wordt verzocht om aan te geven welke optie per keuzemogelijkheid relatief het aantrekkelijkst voor u is.

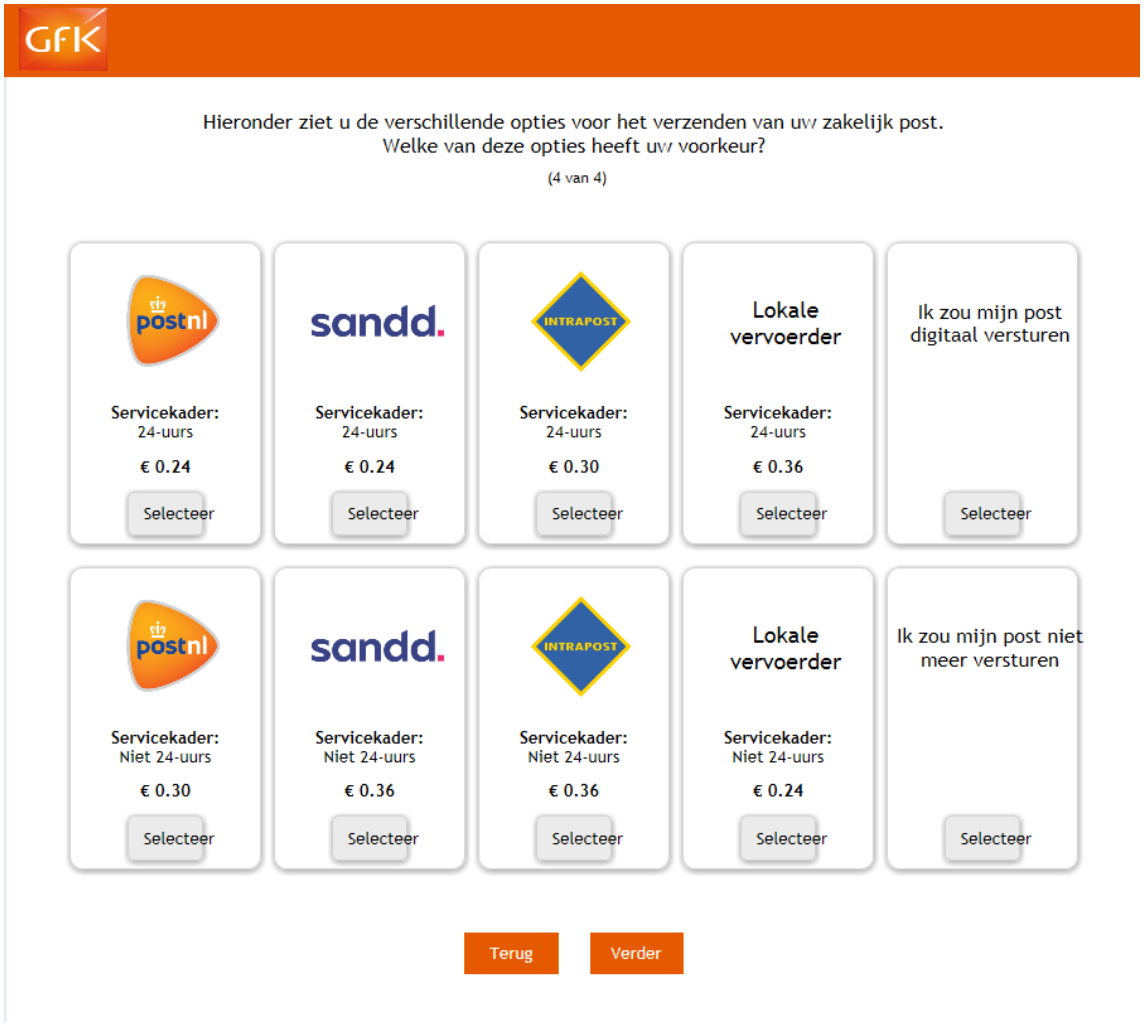
U wordt telkens verondersteld een keuze te maken alsof u geheel vrij zou zijn om deze keuze ook feitelijk te realiseren. U bent dus in uw beantwoording niet beperkt door uw huidige contractuele voorwaarden."[78]

193. Respondenten wordt verzocht om bij de beantwoording uit te gaan van hun totale volume aan tijdkritische post uit het afgelopen jaar. Respondenten gaan dus uit van daadwerkelijke, feitelijke en reële afname uit het afgelopen jaar. De opties die ze vervolgens krijgen voorgelegd vormen niet noodzakelijkerwijs een realistische weergave van het werkelijke aanbod van partijenpost.

194. Zie onderstaande Figuur 1 voor een voorbeeld van een onrealistische keuzemogelijkheid. In dit voorbeeld is het niet-24 uurs aanbod van PostNL duurder dan het tijdkritische aanbod van PostNL. In de werkelijkheid is gemiddelde prijs van tijdkritische partijenpost ongeveer 2,5 keer zo hoog als de gemiddelde prijs van niet-tijdkritische partijenpost.

[78] Document PostNL met titel: [vertrouwelijk].

Figuur 1: voorbeeld keuzemogelijkheid conjunct-analyse (Bron: vragenlijst conjunct Gfk)



195. Uit de opzet[79] gebruikt voor de conjunct analyse blijkt ook dat de keuzemogelijkheden niet goed aansluiten bij het daadwerkelijke aanbod van postvervoerbedrijven. In dit overzicht bedraagt de prijs van niet-tijdkritische post tussen de 60 en 95% van de prijs van tijdkritische post. In werkelijkheid is de gemiddelde prijs van niet-tijdkritische post ongeveer 40% van de prijs van tijdkritische post. In dit overzicht is nog wel als opmerking opgenomen dat voor elke keuzemogelijkheid de prijs per postvervoerder voor tijdkritische post hoger moet zijn dan de prijs van niet-tijdkritische post.[80] In bovenstaande voorbeeld is dat niet het geval.

196. De keuzemogelijkheden in dit onderzoek liggen dermate ver van de werkelijkheid af, dat de resultaten van dit onderzoek geen relevant inzicht kunnen geven in de daadwerkelijke prijselasticiteit van tijdkritische zakelijke partijenpost. De volgens RBB (2019) uit de conjunct-analyse volgende prijselasticiteiten van tijdkritische zakelijke partijenpost zijn zeer hoog: [vertrouwelijk] voor Reguliere Accounts en [vertrouwelijk] voor Strategic Acounts. De ACM

[79] Opzet SKU list GfK RBB Conjoint v4.
[80] Opzet SKU list GfK RBB Conjoint v4, cel C19: "*Per brand geldt in elke taak dat prijs voor 24-uurs > Prijs voor Niet 24-uurs*"

heeft in paragraaf 3.1.1 toegelicht waarom dergelijke hoge prijselasticiteiten niet correct kunnen zijn.

3.1.3 Conclusie *stated preference* onderzoek

197. De ACM concludeert, op basis van voorgaande analyse van de onderzoeksresultaten en de onderzoeksmethode, dat de onderzoeken van RBB de prijselasticiteiten van zakelijke partijenpost overschatten. De ACM meent dat de door RBB gerapporteerde prijselasticiteiten zich daarom niet lenen voor toepassing in een SSNIP-test.

3.2 Interne documenten PostNL

198. In de vorige paragraaf heeft de ACM beschreven dat *stated preference* onderzoeken de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost overschatten. Deze prijselasticiteiten lenen zich daarom niet voor toepassing in een SSNIP-test. Ook PostNL constateert dat de prijselasticiteit op basis van *stated preference* onderzoek de daadwerkelijke prijselasticiteit overschat. Dit blijkt uit interne documenten van PostNL.

199. In deze paragraaf maakt de ACM een inschatting van de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost op basis van interne analyses van PostNL over de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost. Dit materiaal bevat analyses van PostNL (en zijn consultants) waarin de prijselasticiteit (mede) wordt berekend op basis van gerealiseerde prijsverhogingen en volumedalingen. De ACM overweegt dat deze interne gegevens en analyses door PostNL gebruikt zijn voor zijn eigen commerciële bedrijfsvoering en prijsbeleid. PostNL heeft als beursgenoteerde onderneming met een winstoogmerk de prikkel om deze analyses zo betrouwbaar mogelijk vorm te geven, zodat hij optimaal zijn prijszetting kan bepalen voor de verschillende product(groepen). Naar het oordeel van de ACM vormen de gegevens en analyses uit de documenten van PostNL daarom geschikte en betrouwbare informatie ten behoeve van de invulling van de SSNIP-test.

3.2.1 Strategisch plan 2016

200. De ACM constateert dat PostNL [vertrouwelijk]. Bovendien valideert PostNL de prijselasticiteiten die volgen uit gerealiseerde prijsverhogingen en volumedalingen met literatuuronderzoek.

Surveys versus data-analyses

201. Eind 2012 heeft Boston Consulting Group (BCG) een rapport voor PostNL opgesteld dat onder meer de prijselasticiteiten van zakelijke partijenpost inschat.[81] BCG gebruikt daar een survey voor van RBB (ook in opdracht van PostNL).

202. Uit deze survey volgt een prijselasticiteit van [vertrouwelijk] voor 24-uurs post. BCG legt echter uit dat dit deels verklaard wordt door een migratie naar digitaal [vertrouwelijk][82] en deels door

[81] Intern document PostNL, BCG Eindrapport Lange versie – prijselasticiteit, 19 december 2012.
[82] [vertrouwelijk].

een overstap naar concurrerende postvervoerbedrijven [vertrouwelijk].[83] De rest stapt over naar een ander product. Deze prijselasticiteit is dus een bedrijfsspecifieke prijselasticiteit voor PostNL van tijdkritische post. Uit deze survey volgt een marktbrede prijselasticiteit van [vertrouwelijk] voor 48-uurs post. Hiervan bestaat een deel uit product substitutie naar tijdkritische post [vertrouwelijk] en wordt een deel verklaard door een migratie naar digitaal [vertrouwelijk][84].[85] Daarnaast wordt een bedrijfsspecifieke prijselasticiteit voor PostNL van 48-uurs post gepresenteerd, deze is [vertrouwelijk].

203. Uitgesplitst naar verschillende producten en sectoren (van zakelijke afnemers) laten de respectievelijke prijselasticiteiten ook grote variaties zien, volgens de RBB-survey.[86] PostNL wijst erop dat een studie van WIK[87] lagere prijselasticiteiten geeft. Deze prijselasticiteiten liggen in een bandbreedte van [vertrouwelijk].[88] PostNL concludeert aan het einde van de presentatie dat surveys (zoals die van RBB) met name inzicht geven in de relatieve verschillen in prijselasticiteiten van verschillende postproducten.[89] Data-analyses geven volgens PostNL de “meest betrouwbare informatie” over de absolute hoogte van prijselasticiteiten. Onderstaande Figuur 2 geeft deze overweging van PostNL weer.

Figuur 2: prijselasticiteiten PostNL: data-analyses versus surveys [vertrouwelijk]

204. *Stated preference* onderzoeken kunnen verwachte overstappercentages overschatten. In dit geval is er een verschil tussen wat respondenten zich voornemen te gaan doen bij een prijsverhoging en wat ze daadwerkelijk doen bij een prijsverhoging. Bij het gebruik van surveys is er daarmee een risico op een significante overschatting van de prijselasticiteit. Uit Figuur 2 herleidt de ACM dat ook PostNL er van uitgaat dat surveys de absolute hoogte van de prijselasticiteit overschatten.

205. Ook TNS Nipo merkt in een presentatie voor PostNL op dat er een verschil is tussen gezegd gedrag (*stated preference*) en werkelijk gedrag (*revealed preference*).[90] PostNL concludeerde dat een survey van TNS Nipo een overschatting gaf van de absolute hoogte van prijselasticiteiten. Uit de data-analyses van PostNL blijkt dat de prijselasticiteit gebaseerd op *revealed preference* bij die meting ruim [vertrouwelijk] lag. TNS Nipo erkent dit en stelt voor de prijselasticiteiten te corrigeren met een [vertrouwelijk].[91] PostNL vindt deze voorgestelde correctiefactor van TNS Nipo niet betrouwbaar en concludeert daarom dat de survey van TNS Nipo niet bruikbaar is om voorspellingen te doen over toekomstige prijsverhogingen:

[vertrouwelijk][92]

[83] Intern document PostNL, [vertrouwelijk], p.1.
[84] [vertrouwelijk].
[85] Intern document PostNL, [vertrouwelijk], p.1.
[86] Intern document PostNL, [vertrouwelijk].
[87] WIK-consult, 2011, Development in the Dutch postal market.
[88] Intern document PostNL, [vertrouwelijk], p. 6. Hierin stelt PostNL het volgende: *‘Data uit WIK rapport laat lagere prijselasticiteit zien dan RBB survey of accountmanagers’*.
[89] Intern document PostNL, [vertrouwelijk], p.7.
[90] Intern document PostNL, [vertrouwelijk].
[91] Intern document PostNL, [vertrouwelijk].
[92] Intern document PostNL, Email met onderwerp ‘[vertrouwelijk].

206. Dat PostNL surveys [vertrouwelijk] gebruikt om inzicht te krijgen in de relatieve verschillen in overstap blijkt ook uit interne analyses van PostNL. [vertrouwelijk].[93] [vertrouwelijk] [94] [vertrouwelijk] [95]

Onderzoek gebleken overstap

207. Begin 2013 heeft PostNL intern opdracht gegeven aan de afdeling Kwantitatieve Ondersteuning (KO) om op basis van data-analyses de daadwerkelijke absolute hoogte van de prijselasticiteiten in te schatten voor zakelijke partijenpost. Dit is de ACM gebleken op basis van een interne projectovereenkomst van PostNL.[96] De manager KO krijgt van de manager Pricing & Intelligence de opdracht om een analyse uit te voeren naar de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost. In de projectopdracht merkt PostNL op dat dit lastiger is voor partijenpost dan voor losse post, omdat elke klant een ander tarief heeft. Nog los van het feit dat het vaak om maatwerktarieven gaat, heeft elke klant zijn eigen volumes, gewichten en partijgroottes. Daarnaast zijn er vóór 2013 geen grote recente prijsverhogingen geweest die PostNL kan meten. PostNL legt uit dat hij vanaf 2013 wel de tarieven wil verhogen. Het volgende citaat uit de Projectovereenkomst illustreert dit:

> *[vertrouwelijk]*[97]

Data-analyses gebleken overstap

208. Uit de interne documenten van PostNL blijkt dat PostNL inderdaad data-analyses heeft uitgevoerd om op basis van gerealiseerde prijsverhogingen en volumedalingen de prijselasticiteiten van zakelijke partijenpost te bepalen. PostNL heeft een prijselasticiteit berekend op basis van de gebleken overstap van klanten in 2014 in reactie op een daadwerkelijke prijsverhoging.[98] In deze analyse berekent PostNL de prijselasticiteiten van tijdkritische partijenpost, niet-tijdkritische partijenpost en van het totaal zakelijke partijenpost. [vertrouwelijk].

209. [vertrouwelijk]. De aanname van PostNL is dat jaarlijks circa [vertrouwelijk] procentpunt van het volume aan tijdkritische zakelijke partijenpost migreert naar niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Dit komt volgens PostNL neer op een toename in het volume van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost van [vertrouwelijk] procentpunt per jaar.[99]

Tijdkritische zakelijke partijenpost

210. PostNL heeft in 2014 de prijs voor tijdkritische zakelijke partijenpost verhoogd. Op basis van de reactie van klanten op deze prijsstijging in 2014 heeft PostNL een prijselasticiteit van

[93] Zie bijvoorbeeld Intern document PostNL, Excel-bestand met titel: [vertrouwelijk].
[94] [vertrouwelijk]
[95] [vertrouwelijk]
[96] Intern document PostNL,[vertrouwelijk].
[97] Intern document PostNL, [vertrouwelijk], p. 1.
[98] Intern Excelbestand PostNL, [vertrouwelijk].
[99] [vertrouwelijk].

tijdkritische zakelijke partijenpost berekend. [vertrouwelijk]. Onderstaande Tabel 18 geeft dit weer.

Tabel 18: analyse PostNL prijselasticiteit tijdkritische zakelijke partijenpost

[vertrouwelijk][100], [101]

Niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

211. PostNL heeft in 2014 ook de prijs voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost verhoogd. Ook voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost heeft PostNL op basis van de reactie van klanten op deze prijsverhoging een prijselasticiteit berekend. [vertrouwelijk]. [vertrouwelijk]. Onderstaande Tabel 19 geeft dit weer.

Tabel 19: analyse PostNL prijselasticiteit niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

[vertrouwelijk][102],[103]

Zakelijke partijenpost

212. Voor zakelijke partijenpost berekent PostNL op vergelijkbare wijze een prijselasticiteit. [vertrouwelijk]. Onderstaande Tabel 20 geeft dit weer.

Tabel 20: analyse PostNL prijselasticiteit zakelijke partijenpost

[vertrouwelijk][104], [105]

Strategisch plan 2016

213. [vertrouwelijk].[106] [vertrouwelijk].

214. Daarnaast blijkt uit dit interne document van PostNL dat hij *stated preference* onderzoek, zoals die van RBB, [vertrouwelijk] gebruikt om inzicht te krijgen in de relatieve overstap. Zo concludeert PostNL op basis van RBB bijvoorbeeld dat [vertrouwelijk] van het volumeverlies overloop naar concurrenten betreft en dat [vertrouwelijk] substitutieverlies is. [vertrouwelijk]. PostNL kiest er in zijn prijsbeleid voor om stapsgewijs de prijzen voor zijn klanten te verhogen met gemiddeld maximaal [vertrouwelijk]% per jaar, [vertrouwelijk].[107]

Validatie met literatuuronderzoek

215. PostNL valideert zijn eigen onderzoek naar de prijselasticiteit met literatuur over de prijselasticiteit van post. PostNL gebruikt voor deze validatie onderzoeken van Veruete-McKay et al. (2011)[108], WIK (2011)[109] en Christensen Associates (2013)[110]. Zo constateert PostNL

[100] [vertrouwelijk].
[101] [vertrouwelijk].
[102] [vertrouwelijk].
[103] [vertrouwelijk].
[104] [vertrouwelijk].
[105] [vertrouwelijk].
[106] Intern document PostNL, [vertrouwelijk].
[107] [vertrouwelijk].
[108] Veruete-McKay L., S. Soteri, J.C. Nankervis and F. Rodriguez, 2011, Letter Traffic Demand in the UK: An Analysis by Product and Envelope Content Type, Review of Network Economics: Vol. 10: Iss. 3, Article 10.

bijvoorbeeld dat de prijselasticiteiten van WIK (-0,2 tot -0,5) [vertrouwelijk].[111] Ook wijst PostNL erop dat het onderzoek van Christensen Associates voor de meeste productgroepen op een prijselasticiteit komt tussen de -0,2 en -0,4. Alleen voor de goedkoopste vormen van *direct mail* komt dit onderzoek op een prijselasticiteit van -0,7/-0,8.[112] PostNL stelt dat het onderzoek van Veruete-McKay et al. alleen voor *direct mail* een hoge prijselasticiteit van -0,7 vindt. Hierbij merkt PostNL echter op dat *direct mail* niet overheersend is in zijn poststromen. [vertrouwelijk].

3.2.2 Strategisch plan 2018

216. Voor de beoordeling van de voorgenomen overname heeft de ACM informatie bij partijen opgevraagd. Daarbij heeft de ACM specifiek aan PostNL verzocht om de interne documenten op te leveren die inzicht geven in de volumeprognoses voor 2019 en verder die PostNL hanteert in het basisscenario van zijn Strategisch Plan 2018. De ACM heeft daarbij tevens verzocht om de onderliggende databestanden op te leveren waaruit blijkt hoe PostNL volume-effecten heeft berekend die het gevolg zijn van prijsverhogingen in dit scenario.

217. [vertrouwelijk].[113] [vertrouwelijk].

218. [vertrouwelijk].[114] [vertrouwelijk].

219. [vertrouwelijk]. Onderstaande Tabel 21 geeft een overzicht hiervan.

Tabel 21: prijselasticiteiten zakelijke partijenpost (per servicekader en hoogte van de prijsstijging) Cockpit PostNL Strategisch Plan 2018

	2%	3%	5%	6%	10%
Tijdkritisch	[vertrouwelijk]			[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Niet-tijdkritisch		[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]		[vertrouwelijk]

220. [vertrouwelijk].[115] Deze elasticiteiten zijn niet geschikt voor toepassing in een SSNIP-test.

221. [vertrouwelijk] zijn gebaseerd op RBB (2014). De ACM is van oordeel dat de door RBB gerapporteerde prijselasticiteiten voor partijenpost zich niet lenen voor toepassing in een SSNIP-test, omdat deze prijselasticiteiten de daadwerkelijke prijselasticiteit van zakelijke partijenpost overschatten (zie paragraaf 3.1).

[109] WIK, 30 augustus 2011, Developments in the Dutch Postal Market.
[110] Christensen Associates (2013), Is demand for market-dominant product of the United States Postal Service becoming more own-price elastic?
[111] Interne e-mail PostNL, Titel: [vertrouwelijk].
[112] Christensen Associates (2013), Is demand for market-dominant product of the United States Postal Service becoming more own-price elastic?
[113] Reactie PostNL informatieverzoek 2 mei 2019.
[114] Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk].
[115] Beantwoording PostNL, informatieverzoek 7 juni 2019.

222. [vertrouwelijk].[116] [vertrouwelijk].[117] [vertrouwelijk].[118]

223. De ACM komt tot de conclusie dat de prijselasticiteiten van [vertrouwelijk] voor respectievelijk niet-tijdkritische en tijdkritische zakelijke partijenpost de beste benadering vormen van de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost.

3.2.3 Conclusie interne documenten PostNL

224. Op basis van voorgaande analyse van de documenten van PostNL concludeert de ACM dat de door PostNL in 2014 berekende prijselasticiteiten voor zakelijke partijenpost een geschikt uitgangspunt is voor de bepaling van de prijselasticiteit ten behoeve van de *critical loss* analyse. De door PostNL gehanteerde prijselasticiteit is echter een bedrijfsspecifieke prijselasticiteit. In deze prijselasticiteit is ook de overstap naar concurrenten meegewogen. Deze elasticiteit is daarom hoger dan de prijselasticiteit van de markt. Voor de invulling van de SSNIP-test is juist de marktbrede prijselasticiteit relevant.

225. De ACM kan op basis van de door PostNL berekende bedrijfsspecifieke prijselasticiteit een inschatting maken van de marktbrede prijselasticiteit. Uit een interne presentatie van PostNL blijkt dat PostNL zelf inschat dat de bedrijfsspecifieke prijselasticiteit voor [vertrouwelijk] bestaat uit overstap naar concurrenten en voor [vertrouwelijk] het gevolg is van substitutieverlies.[119] Ook in het model voor het Strategisch Plan 2018 maakt PostNL inzichtelijk waar het volumeverlies naartoe stroomt. Hierbij onderscheidt PostNL volumeverlies aan andere media, concurrenten en een ander servicekader (zie Tabel 22). [vertrouwelijk].

Tabel 22 Uitsplitsing volumeverlies (Bron: [vertrouwelijk])

	Andere media	Concurrenten	Servicekader
Tijdkritisch	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Niet-tijdkritisch	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

226. Een overstap naar concurrenten met een vergelijkbaar postproduct is geen substitutie naar een product buiten de kandidaatmarkt en mag daarom niet meegewogen worden bij de uitvoering van de SSNIP-test. Het is echter aannemelijk dat in het geval er sprake is van een marktbrede prijsverhoging in plaats van een prijsverhoging door enkel PostNL het verlies aan substitutie groter zal zijn. Hoe groot dit verlies zal zijn is onduidelijk. De twee extremen hierbij zijn dat de overstap naar concurrenten op basis van de bedrijfsspecifieke prijselasticiteit van PostNL bij een marktbrede prijsverhoging enerzijds volledig in de markt blijft of anderzijds volledig overstapt naar een ander product. De ACM hanteert daarom primair de aanname dat 50% van het verlies aan concurrentie als gevolg van de bedrijfsspecifieke prijsverhoging bij een marktbrede prijsverhoging de markt zal verlaten. De ACM acht het hanteren van deze aanname acceptabel, omdat zij bij wijze van gevoeligheidsanalyse tevens de SSNIP-test zal

[116] [vertrouwelijk].
[117] [vertrouwelijk].
[118] Beantwoording PostNL, informatieverzoek 7 juni 2019, p.1.
[119] Intern document PostNL, [vertrouwelijk].

uitvoeren op basis van de hogere bedrijfsspecifieke prijselasticiteit. Dit leidt tot de volgende marktbrede prijselasticiteiten:

Tabel 23 Bedrijfsspecifieke en marktbrede prijselasticiteiten

	Tijdkritisch	Niet-tijdkritisch	Totaal
Bedrijfsspecifiek	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Marktbreed	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

3.3 Literatuuronderzoek

227. In deze paragraaf brengt de ACM de prijselasticiteiten van post uit de literatuur in beeld. De ACM is van oordeel dat de prijselasticiteiten uit de internationale literatuur gebruikt kunnen worden om een inschatting te maken van de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost in Nederland. Over het algemeen geldt dat de onderzoekscontext van een bepaalde studie niet per se één op één toepasbaar is op een andere situatie. Dit is echter ook niet vereist. Het doel is juist om op basis van alle mogelijk relevante internationale studies een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de mogelijke bandbreedte van prijselasticiteiten voor postvervoer. Op die manier kan met meer zekerheid een inschatting gemaakt worden van de prijselasticiteit voor postvervoer in Nederland.

Literatuuronderzoek

228. De ACM beschrijft eerst de verschillende onderzoeken naar de prijselasticiteit van post en stelt daarna op basis van deze onderzoeken een prijselasticiteit van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost vast.

229. Boldron, Cazals, Florens en Lécou (2010)[120] doen empirisch onderzoek naar de vraag naar post aangeboden door La Poste in de periode 1996-2007. In dit onderzoek wordt een vraagmodel geschat. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van tijdreeksen per kwartaal over volumes, prijzen, kwaliteit en macro-economische variabelen. Boldron et al. (2010) onderscheiden drie categorieën van post: First Class mail, Second Class mail en direct mail. Voor het totale volume (First Class, Second Class en direct mail) vinden Boldron et al. (2010) een prijselasticiteit van -0,679. Voor First Class mail wordt voor de prijselasticiteit een bandbreedte gevonden van -0,46 tot -0,7. Voor Second Class mail is deze bandbreedte -0,7 tot -0,9.

230. Cazals, Florens, Veruete-McKay, Rodriguez en Soteri (2010)[121] gebruiken maximum likelihood estimation techniques om informatie uit verschillende survey bronnen te combineren tot één dataset voor de bezorging van post in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij wordt een segmentatie naar drie verschillende soorten post gehanteerd. Vervolgens schatten Cazals et al. (2010)

[120] Boldron F., C. Cazals, J.P. Florens & S. Lécou (2010). Some dynamic models for mail demand: the French case. Advances in Regulatory Economics 2010.
[121] Cazals, C., J.P. Florens, L. Veruete-McKay, F. Rodriguez & S. Soteri (2010). UK letter mail demand: a content based time series analysis using overlapping market survey statistical techniques. Toulouse School of Economics, working paper series 10-170.

tijdreeks modellen van de vraag naar verschillende soorten post. Voor commercial mail wordt een prijselasticiteit van -0,2 gevonden, voor social mail een elasticiteit van -0,5 en voor direct mail een prijselasticiteit van -0,9.

231. Veruete-McKay, Soteri, Nankervis en Rodriguez (2011)[122] analyseren tijdreeksen van data over geadresseerde binnenlandse post in het Verenigd Koninkrijk. Veruete-McKay et al. (2011) hanteren hierbij een onderscheid tussen social, transactional en direct mail. Daarnaast onderzoeken ze ook de vraag naar het totale postvolume voor drie productgroepen van Royal Mail: First Class non-presort, Second Class non-presort en Other (mainly presort). Hiervoor maken Veruete-McKay et al. (2011) gebruik van data over de periode 1976-2008 om de vraag functies voor de verschillende producten te schatten. Op basis van een empirische schatting van de vraagfunctie vinden Veruete-McKay et al. (2011) prijselasticiteiten van -0,77 (First Class non-presort), -0,31 (Second Class non-presort) en -0,44 (Other: mainly presort). De gecombineerde prijselasticiteit van First en Second Class mail wordt geschat op ongeveer -0,2.

232. Veruete-McKay et al. (2011) vinden voor social mail een bandbreedte voor de prijselasticiteit van -0,3 tot -0,4. Voor transactional mail vinden ze een prijselasticiteit van -0,2 en voor direct mail vinden ze een bandbreedte van -0,7 tot -1,4.

233. Daarnaast vinden Veruete-McKay et al. (2011) vanaf 1987 een negatieve tijd trend van ongeveer 4% per jaar voor First Class mail. Ze stellen dat dit consistent is met belangrijke ontwikkelingen in communicatietechnologie. Bovendien vinden Veruete-McKay et al. (2011) dat de negatieve trend toeneemt vanaf 2002 tot ongeveer 11% per jaar. Dit is volgens de auteurs consistent met de ontwikkelingen op het gebied van internet en elektronische technologieën. Veruete-McKay et al. (2011) concluderen dat de gecombineerde impact van de e-substitution variabelen in het model op het totale post volume in het Verenigd Koninkrijk leiden tot een jaarlijkse volumedaling van 5-6% per jaar in de periode 2005-2008.

234. WIK (2011)[123] gaat in zijn model uit van elasticiteiten tussen -1 en 0, hiermee gaat WIK (2011) dus uit van een inelastische vraag. Uit empirische studies is volgens WIK gebleken dat de elasticiteit op postmarkten tussen de -1 en 0 ligt. WIK verwijst hierbij onder andere naar Robinson (2007)[124]. Daarnaast gaat WIK ervan uit dat deze prijselasticiteiten constant zijn over de tijd. Voor de hoogte van de prijselasticiteit van de verschillende segmenten baseert WIK zich op empirische onderzoeken. Voor social and office mail gaat WIK uit van prijselasticiteiten van respectievelijk -0,2 en -0,25. Voor transactional mail gaat WIK uit van een prijselasticiteit van -0,3 en voor advertising mail en periodicals gaat WIK uit van een prijselasticiteit van -0,5. Daarnaast stelt WIK (2011) dat in zijn model het effect van e-substitution geen onderdeel is van de gehanteerde prijselasticiteit. E-substitution wordt

[122] Veruete-McKay L., S. Soteri, J.C. Nankervis and F. Rodriguez (2011). Letter Traffic Demand in the UK: An Analysis by Product and Envelope Content Type, Review of Network Economics: Vol. 10: Iss. 3, Article 10.
[123] WIK-Consult (2011). Developments in the Dutch postal market. Study for the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, The Netherlands.
[124] A. Robinson (2007). A Review of Price Elasticity Models for Postal Products, Background Paper No. 2007-01 prepared as part of the Pitney Bowes research project 'The future of mail'.

namelijk in het model meegenomen als een separate factor. Hierbij merkt WIK (2011) op dat e-substitution zich voordoet ongeacht of er wijzigingen in de prijs plaatsvinden.

235. PostComm (2011)[125] concludeert in haar onderzoek dat er slechts in beperkte mate sprake is van substitutie aan de vraagzijde op de postsegmenten. PostComm baseert deze conclusie op kwalitatieve en kwantitatieve informatie van postvervoerbedrijven en klanten. Deze conclusie is volgens PostComm (2011) consistent met de inschatting van Royal Mail dat de totale prijselasticiteit van post ongeveer -0,35 is. PostComm (2011) geeft in haar analyse aan wat de prijselasticiteit volgens Royal Mail zou zijn. Zij geven aan dat Royal Mail de volgende schatting van de prijselasticiteiten doet: Commercial mail -0,2, Social mail -0,4, Direct mail -1, Unsorted First Class mail -0,77.

236. Cigno, Patel en Pearsall (2012)[126] doen een econometrische analyse om de prijselasticiteit van de verschillende categorieën post van United States Postal Services (USPS) te schatten. Cigno et al. (2012) vinden een prijselasticiteit van -0,85 voor de categorie *First-Class Single-Piece Letters*, *Flats and Parcels* en een prijselasticiteit van -0,88 voor de categorie *First-Class Presort Letters*, *Flats and Parcels*.

237. Veruete-McKay, Sheldon, Burge en Lawrence (2013)[127] ontwikkelen een *stated intententions* model om met zowel structurele als prijs-effecten de impact van *e-substitution* op *transactional mail* in het Verenigd Koninkrijk vast te stellen. Veruete-McKay et al. (2013) vinden dat *e-substitution* wordt veroorzaakt door zowel structurele factoren als prijsfactoren, maar dat de te verwachten structurele daling (zonder prijsstijgingen) dominant is. Daarnaast verwachten Veruete-McKay et al. (2013) dat de migratie van post naar elektronische communicatie een geleidelijk proces zal zijn. Ten slotte concluderen Veruete-McKay et al. dat de prijselasticiteit van transactional mail zeer inelastisch is en in een bandbreedte van -0,2 tot -0,4 ligt.

238. Jarosik, Nankervis, Pope, Soteri en Veruete-McKay (2013)[128] voeren een update en uitbreiding uit van het onderzoek van Veruete-McKay et al. uit 2011 waarbij Jarosik et al. (2013) met tijdreeks data het effect van verschillende factoren op het postvolume in het Verenigd Koninkrijk schatten. Jarosik et al. (2013) concluderen op basis van hun econometrische schattingsresultaten dat het effect van '*multi-media competition*' op de vraag naar post ongeveer -6% per jaar is. Zij concluderen dat dit consistent is met de schatting van de structurele daling van *transactional mail* zoals gevonden door Veruete-McKay et al. (2013). Daarnaast vinden Jarosik et al. (2013) een prijselasticiteit van het totale verkeer van binnenlandse post van ongeveer -0,3 en een prijselasticiteit van *First-Class non-presort* van -0,44.

[125] PostComm (The Postal Services Commission) (2011). The building blocks for a sustainable postal service. Analysis of markets.
[126] Cigno M.M., E.S. Patel en E.S. Pearsall (2012). Estimates of U.S. postal price elasticities of demand derived from a random-coefficients discrete-choice model. Advances in Regulatory Economics.
[127] Veruete-McKay L., R. Sheldon, P. Burge & A. Lawrence (2013). Electronic substitution and postal price elasticities: a customer market approach. Reforming the postal sector in the face of electronic competition.
[128] Jarosik M., J. Nankervis, J. Pope, S. Soteri, L. Veruete-McKay (2013). Letter traffic demand in the UK: some new evidence and review of econometric analysis over the past decade. Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition.

239. Christensen Assiociates (2013)[129] onderzoekt de stabiliteit van de USPS vraagmodellen. Zij vinden geen bewijs dat de vraagmodellen van de USPS de prijselasticiteit van de vraag onderschatten. Christensen Associates (2013) stelt zelfs dat als de prijselasticiteit in ontwikkeling zou zijn, dit eerder in de richting van lagere prijselasticiteit aan het bewegen is. Christensen Associates concludeert dat de vraag naar *First-Class mail*, *Standard Mail* en *Periodicals* inelastisch is.

240. Bzhilyanskaya, Cigno en Pearsall (2015)[130] passen een econometrische methode toe gebaseerd op een *Almost Ideal Demand System* om een schatting te maken van de prijselasticiteiten van binnenlandse post van de USPS. Bzhilyanskaya et al. (2015) stellen dat de eigen-prijselasticiteit van de vraag afhankelijk is van het niveau van aggregatie van post en dat deze toeneemt naar mate de categorieën van post meer verfijnd worden. Bzhilyanskaya et al. (2015) vinden een prijselasticiteit van -0,706 voor het totaal van binnenlandse post. Voor de categorieën *First-Class mail*, *Priority and express mail*, *Periodicals* en *Standard regular mail* wordt een prijselasticiteit gevonden van respectievelijk -0,804; -1,063; -0,139 en -0,925.[131]

241. In 2016 heeft BIPT[132] een studie uitgevoerd naar de elasticiteiten van producten binnen de Belgische postmarkt. Deze elasticiteitenstudie is gebaseerd op een enquête bij particulieren en zakelijke gebruikers. Onderstaande tabel uit de studie van BIPT (2016) geeft de gevonden prijselasticiteiten weer.

Tabel 24: prijselasticiteiten op basis van BIPT (2016) (Bron: BIPT 2016, p.6)

	Prijselasticiteit
Brieven (via normale ophaling)	-1,51
Brieven via masspost*	-0,95
Aangetekende zendingen (via normale ophaling)	-0,28
Aangetekende zendingen via masspost*	-0,81
Postpakketten (via normale ophaling) (2-10kg)	-1,45
Postpakketten via masspost (2-10kg)*	-1,12
Tijdschriften*	-0,97
Niet-geadresseerde zendingen*	-0,98

* Aanbod voor zakelijke klanten

[129] Christensen Associates (2013). Is demand for market-dominant product of the United States Postal Service becoming more own-price elastic?
[130] Bzhilyanskaya L.Y., M.M. Cigno & E.S. Pearsall (2015). A Branching AIDS Model for Estimating U.S. Postal Price Elasticities. Postal and Delivery Innovation in the Digital Economy.
[131] De studie noemt ook de prijselasticiteiten voor nog meer verfijnde categorieën van post. De ACM noemt deze hier niet, aangezien niet-tijdkritische zakelijke partijenpost of zakelijke partijenpost meer geaggregeerde postcategorieën zijn. De prijselasticiteit neemt over het algemeen toe in absolute waarde naarmate er een meer fijnmazige categorisering wordt gehanteerd. Immers, dan kan kunnen klanten ook overstappen tussen categorieën postvervoer.
[132] BIPT (2016). Studie naar elasticiteiten van postale producten binnen de belgische postale markt.

242. In een recent onderzoek van WIK (2017)[133] in opdracht van de ACM wijst ook WIK erop dat de prijselasticiteiten voor post in alle empirische onderzoeken lager zijn dan 1 (in absolute zin). Voor *transactional mail* noemen zij een prijselasticiteit in een bandbreedte van -0,2 tot -0,4 en voor *direct mail* noemen zij een bandbreedte van -0,8 tot -1,0. In dit onderzoek stelt WIK bovendien dat de prijselasticiteit van de vraag voor postproducten niet elastischer wordt over de tijd. WIK (2017) stelt dat dit komt doordat post niet op prijs kan concurreren met digitaal en dat de daling in het volume van post structureel is en slechts in mindere mate een reactie op de prijs:

> *"Empirical research has shown that price elasticities for letter services are low particularly for transactional mail, with values between 0.2 and 0.4. More recent empirical research on the impact of intermodal competition, more precisely the impact of e-substitution on price elasticities has shown that the demand for letter services does not become more price-sensitive. The major reasons are that (1) letter services cannot compete by price with electronic communication channels, (2) the decline in mail volume due to e-substitution is a structural decline more than a reaction to price. The decision which channel is used depends on additional factors not captured by the price of the service, e.g. speed, convenience, recipients' preferences, privacy rules and so on."*[134]

243. Fève, Magnac, Veruete-McKay en Soteri (2018)[135] gebruiken een dataset met betrekking tot direct mail van Royal Mail in de periode 2011-2017 om de prijselasticiteit van *direct mail* te schatten. Er wordt gebruik gemaakt van twee model specificaties. In model A is een klantsector dummy interactie term opgenomen, waardoor een onderscheid gemaakt kan worden naar prijselasticiteit voor de verschillende sectoren. Uit de resultaten blijkt dat de prijselasticiteit verschilt per sector. De geaggregeerde prijselasticiteit (op basis van Model A) is gelijk aan -0,60. In Model B is een klantgrootte dummy interactie term opgenomen, waardoor een onderscheid gemaakt kan worden naar prijselasticiteiten voor verschillende klantgroottes. Uit de resultaten blijkt dat de prijselasticiteit toeneemt in absolute zin met de omvang van de klantgrootte. De gemiddelde prijselasticiteit (op basis van model B) is gelijk aan -0,71.

244. Andersson, Bengtsson en Erikson (2018)[136] doen onderzoek naar de daling van postvolumes in Denemarken en Zweden. Sinds 2009 is PostNord de verlener van de universele postdienst in beide landen. In 2012 is in Denemarken een wet geïmplementeerd die vereist dat alle burgers een digitale mailbox hebben om met de overheid te communiceren. In Denemarken bestaat één universele publieke digitale mailbox waar alle inwoners zich op kunnen aansluiten. Digitale berichten hebben in Denemarken dezelfde rechterlijke status als fysieke post. In Zweden is er niet één centrale inbox (er zijn vijf alternatieven) en is er geen gericht

[133] WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices.
[134] WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices. p. 28.
[135] Fève, F. (2018). How Price Sensitive is Letter Advertising Mail in the UK? New Business and Regulatory Strategies in the Postal Sector.
[136] Andersson, Bengtsson en Erikson (2018). The Danish Problem: Soon Everybody's? A Comparative Analysis of Digitalization Effects on Letter Volumes.

digitaliseringsbeleid bij de overheid. In Denemarken zijn 75% van de inwoners verbonden met de digitale mailbox, ten opzichte van 25% in Zweden. In Denemarken is het postvolume in de periode 200-2016 met 75% gedaald, ten opzichte van een daling van 34% in Zweden in dezelfde periode. In reactie op de dalende volumes in Denemarken heeft PostNord daar significante prijsstijgingen doorgevoerd.[137] In Zweden is de reële prijs nagenoeg constant gebleven. Andersson et al. (2018) stellen dat van de 75% volumedaling in Denemarken 40 procentpunt[138] het gevolg is van de prijsstijgingen (als wordt aangenomen dat alle andere factoren tussen de landen hetzelfde waren). De totale prijsstijging in deze periode was 183%. Andersson et al. (2018) stellen dat dit een prijselasticiteit van -0,16 impliceert.

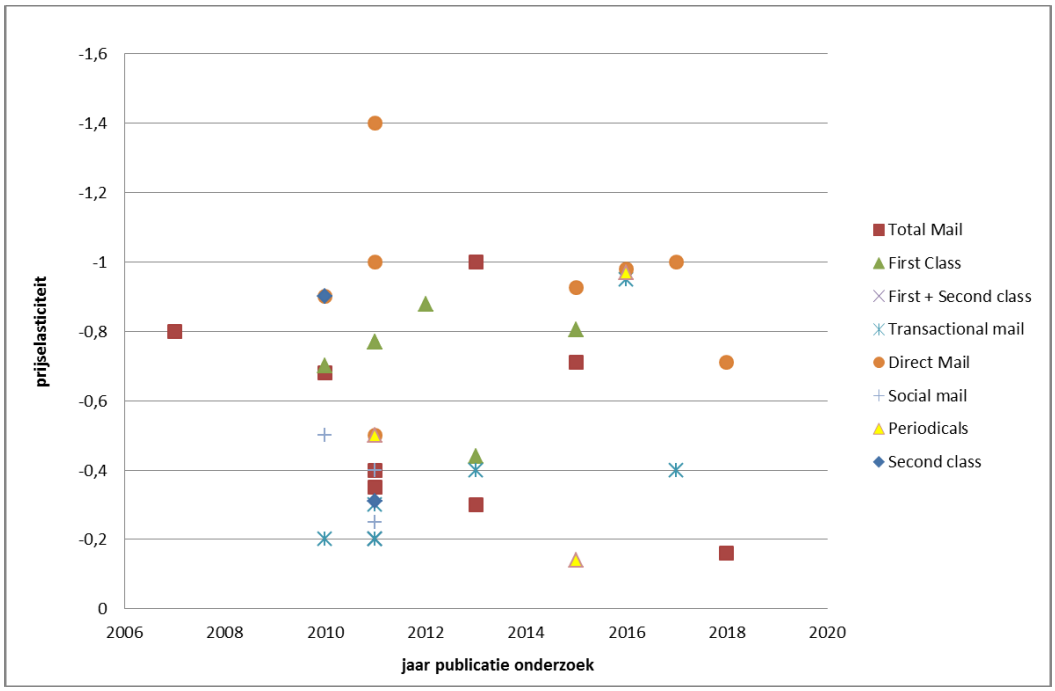
Conclusie literatuuronderzoek

245. De ACM heeft literatuuronderzoek verricht en een inventarisatie gemaakt van onderzoeken naar de prijselasticiteit van post. De ACM is van oordeel dat de prijselasticiteiten uit de onderzoeken relevant zijn voor het inschatten van de prijselasticiteit voor de Nederlandse markt. De onderzoeken dateren uit de periode 2007-2018 en geven dus een inzicht in de gerapporteerde prijselasticiteiten voor de postmarkt in de afgelopen tien jaar. Het gaat om een diverse samenstelling van onderzoeken voor wat betreft land, periode en product. Bovendien bestaat er variatie in de door de onderzoeken gehanteerde methode. Een deel van de onderzoeken bepaalt de prijselasticiteit op basis van een *stated preference* analyse (op basis van *surveys*) en een deel bepaalt de prijselasticiteit op basis van een *revealed preference* analyse (schatting van een model op basis van gerealiseerde marktuitkomsten). Ten slotte baseert een deel van het onderzoek zich op een literatuuroverzicht en/of meta-analyse.

246. De onderzoeken hebben betrekking op verschillende landen en maken gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. Het zijn bovendien Westerse economieën. De ACM erkent dat er verschillen tussen landen bestaan, maar constateert dat ondanks die landspecifieke kenmerken de prijselasticiteiten in dezelfde bandbreedte liggen. Er is op voorhand geen reden te vinden waarom de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België onderling meer op elkaar zouden lijken dan op Nederland.

247. De ACM concludeert uit dit literatuuronderzoek dat het overkoepelende beeld ontstaat dat de prijselasticiteit van de vraag op de postmarkt inelastisch is (prijselasticiteit ligt tussen 0 en -1). Er zijn slechts enkele studies die voor bepaalde segmenten van de postmarkt een prijselasticiteit groter dan 1 (in absolute zin) vinden. Onderstaande Figuur 3 geeft een beeld van verschillende prijselasticiteiten uit de studies op basis van het literatuuronderzoek van de ACM.

[137] In Denemarken zijn geen price-caps die prijsstijgingen limiteren.
[138] Dit is de volumedaling in Denemarken minus de volumedaling in Zweden die plaatsvond ondanks de constante reële prijs (75-35=40).



Figuur 3: prijselasticiteiten literatuuronderzoek

Vaststellen prijselasticiteit

248. Bij een groot deel van bovengenoemde onderzoeken wordt een onderscheid gemaakt naar verschillende postsoorten. Hierbij worden voornamelijk drie categorieën van post onderscheiden: *transactional mail* (brieven), *periodicals* (periodieken) en *direct mail*. Voor elk van deze postsoorten is sprake van een specifiek niveau van de prijselasticiteit. Volgens de literatuur is bijvoorbeeld de prijselasticiteit van direct mail hoger dan de prijselasticiteit van periodieken. De prijselasticiteit van brieven is het laagst.

249. De ACM kent op basis van informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor het aandeel van deze drie postsoorten in het totale volume van tijdkritische zakelijke partijenpost en niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 25 geeft het aandeel van de verschillende poststromen per servicekader in 2018 weer.

Tabel 25: verhouding postsoorten binnen niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

Servicekader	Postsoort	Verhouding 2018
Tijdkritisch	Brieven	90-100%
	Periodieken	0-5%
	Direct mail	0-5%
Niet-tijdkritisch	Brieven	30-40%
	Periodieken	20-30%

	Direct mail	40-50%
Totaal	Brieven	50-60%
	Periodieken	10-20%
	Direct mail	30-40%

250. Brieven zijn verreweg het grootste deel van het volume aan tijdkritische zakelijke partijenpost. In 2018 was dit ongeveer 96% van het totaal. Voor tijdkritische zakelijke partijenpost geldt dat periodieken en *direct mail* een relatief beperkt deel van het volume uitmaken. Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost liggen de verhoudingen anders. Direct mail heeft hier met 40-45% het grootste aandeel, gevolgd door brieven en periodieken met respectievelijk 35-40% en 20-25%. Op basis van dit aandeel per postsoort en de prijselasticiteit per postsoort volgens de literatuur kan een gewogen gemiddelde prijselasticiteit van zakelijke partijenpost worden bepaald.

251. Onderstaande Tabel 26 toont een overzicht van de bandbreedte van prijselasticiteiten uit de literatuur voor de drie postsoorten. Voor transactiepost ligt de prijselasticiteit in een bandbreedte van -0,2 tot -0,4. Een uitzondering hierop is de prijselasticiteit van transactiepost volgens een studie van BIPT uit 2016. Deze studie vindt een prijselasticiteit van -0,95.[139] Voor periodieken volgt uit de literatuur een bandbreedte van -0,14 tot -0,97. Voor *direct mail* ligt de prijselasticiteit volgens de literatuur in een bandbreedte van -0,5 tot -1,4.

Tabel 26: bandbreedte prijselasticiteit per postsoort

	Minimum	Gemiddelde	Maximum
Transactiepost	-0,20	-0,38	-0,95
Periodieken	-0,14	-0,54	-0,97
Direct mail	-0,50	-0,93	-1,40

252. De ACM heeft op basis van bovenstaande bandbreedte van de prijselasticiteit per postsoort en het aandeel van de verschillende postsoorten per servicekader prijselasticiteiten berekend. Primair gaat de ACM daarbij uit van de gemiddelde prijselasticiteit per postsoort (voorlaatste kolom van Tabel 26). Bij wijze van gevoeligheidsanalyse berekent de ACM aanvullend de prijselasticiteiten door uit te gaan van de bovenkant van de bandbreedte per postsoort (laatste kolom van Tabel 26). Onderstaande Tabel 27 geeft de prijselasticiteiten weer die hieruit volgen.

Tabel 27: prijselasticiteit zakelijke partijenpost op basis van literatuur

	tijdkritisch	niet-tijdkritisch	totaal
Primair uitgangspunt	-0,39	-0,64	-0,57
Gevoeligheidsanalyse: Bovenkant bandbreedte	-0,95	-1,14	-1,09

253. Een deel van de onderzoeken in het literatuuronderzoek richt zich op de bepaling van de prijselasticiteit van de geaggregeerde poststromen (of de totale postmarkt). Het gemiddelde

[139] Dit betreft een *stated preference* onderzoek.

van de prijselasticiteiten volgens deze studies is -0,55.[140] Een derde categorie van studies doet onderzoek naar de elasticiteit van *first class mail* en/of *second class mail*. Een categorisering naar *first class* en *second class* vindt bijvoorbeeld plaats in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De gevonden prijselasticiteiten voor *first-class mail* in de literatuur liggen in een bandbreedte van -0,44 tot -0,88. Het gemiddelde van de elasticiteiten voor *first class mail* is -0,73. Voor *second-class mail* is sprake van een bandbreedte van -0,31 tot -0,90.

254. De ACM constateert dat deze prijselasticiteiten lager zijn (in absolute zin) dan de prijselasticiteit volgens de gevoeligheidsanalyse in Tabel 27. In het vervolg van de analyse gaat de ACM daarom voorzichtigheidshalve uit van de prijselasticiteiten in Tabel 27.

3.4 Revealed preferences

255. Bij een *revealed preference* benadering wordt op basis van gerealiseerde marktuitkomsten geanalyseerd hoe zakelijke verzenders in het verleden daadwerkelijk op prijsveranderingen hebben gereageerd. Bij de bepaling van de prijselasticiteit op basis van een *revealed preference* methode is het van belang om het effect van prijswijzingen op het volume te isoleren. De prijselasticiteit is namelijk het *ceteris paribus* effect van een prijsverhoging op het volume. In de praktijk is echter niet met volledige zekerheid vast te stellen welk deel van een volumewijziging een causaal gevolg is van een prijswijziging. Wel kan door rekening te houden met de beperkingen van de data en het toepassen van gevoeligheidsanalyses een zo goed mogelijke inschatting worden gemaakt.

256. De ACM heeft de beschikking over meerjarige informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor. Deze gegevens bieden inzicht in de marktbrede ontwikkelingen op de postmarkt. Op basis van deze informatie kan een analyse worden gemaakt van historische prijs- en volumeontwikkelingen. Hiermee kan een inschatting worden gemaakt van de prijselasticiteit.

Prijs

257. Voor de berekening van een prijselasticiteit ten behoeve van de SSNIP-test heeft de ACM eerst de jaren geïdentificeerd waarin zich een kleine maar significante prijsverhoging heeft voorgedaan. Hieronder verstaat de ACM prijsstijgingen van ongeveer 5-10%. De Commissie schrijft voor dat bij een SSNIP-test moet worden uitgegaan van een verhoging tussen de 5% en 10%.[141]

258. Op basis van de informatie over volumes en omzet van zakelijke partijenpost heeft de ACM inzicht in de ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst per poststuk van zakelijke partijenpost. Onderstaande Tabel 28 toont de jaarlijkse toename in gemiddelde opbrengst

[140] Dit is een voorzichtige schatting. Eén onderzoek concludeert namelijk dat de prijselasticiteit inelastisch is. Voor dit onderzoek rekent de ACM daarom met een prijselasticiteit van -1 (de hoogste elasticiteit die nog inelastisch wordt genoemd).
[141] Bekendmaking relevante markt, nr. 17.

voor tijdkritische zakelijke partijenpost, niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en het totaal van zakelijke partijenpost in de periode 2013-2018.

Tabel 28: marktbrede nominale prijsontwikkeling zakelijke partijenpost 2013-2018 (bron: Post- en Pakkettenmonitor ACM)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tijdkritisch	7,68%	8,97%	4,88%	1,65%	4,61%	3,40%
Niet-tijdkritisch	0,63%	2,48%	0,35%	-1,93%	-1,77%	4,09%
Totaal	3,43%	4,41%	0,99%	-1,83%	0,56%	2,58%

259. De gemiddelde opbrengst is de gewogen gemiddelde prijs per poststuk. In het zakelijke aanbod zijn de prijzen voor het vervoer van verschillende producten gedifferentieerd tussen klanten. Elke klant heeft zijn eigen prijs. Er is dus niet zoiets als 'de' prijs voor zakelijke partijenpost, maar kan de gemiddelde opbrengst worden gezien als de relevante prijs.[142] De gemiddelde opbrengst is simpelweg de gemiddelde gerealiseerde prijs per poststuk over alle productvarianten en volumes die vallen binnen zakelijke partijenpost.

260. In een markt met gedifferentieerde prijzen is het gemakkelijker om winstgevend prijsverhogingen door te voeren dan in een markt waarin sprake is van een uniforme eenheidsprijs. Bij gedifferentieerde prijzen kan een aanbieder bij elke klant de winstmaximaliserende prijs opzoeken. In een markt zonder gedifferentieerde prijzen bestaat deze mogelijkheid niet en moet een prijsverhoging voor de gehele markt worden uitgevoerd, waarbij de reactie van relatief prijsgevoelige klanten en relatief prijsongevoelige klanten uiteenlopen. Het hanteren van de gemiddelde prijs per poststuk, wat een uniforme eenheidsprijs impliceert, is dus een conservatieve aanname voor een SSNIP-test, omdat een verhoging van een uniforme prijs minder snel winstgevend is dan de verhoging van gedifferentieerde prijzen langs de vraagcurve.

Aggregatiebias

261. Hoewel de ACM van oordeel is dat de gemiddelde opbrengst voor zakelijke partijenpost een geschikte benadering van de prijs weergeeft, onderzoekt de ACM of er mogelijk een vertekening kan ontstaan vanwege mogelijke discrepanties tussen de ontwikkeling van de prijs en de ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst. De belangrijkste vraag hierbij is of het gebruik van de gemiddelde opbrengst leidt tot een overschatting van de prijsstijging. Als de prijsstijging wordt overschat, leidt dit namelijk tot een onderschatting van de prijselasticiteit.

262. Ten eerste, constateert de ACM dat RBB (2019) beargumenteert dat in theorie een verandering van de gemiddelde opbrengst plaats kan vinden ook als de onderliggende prijzen van de verschillende postproducten gelijk blijven. De gemiddelde opbrengst hangt af van zowel prijzen als van volume, waardoor zowel veranderingen in prijs als veranderingen in volume leiden tot verandering in gemiddelde opbrengst. RBB (2019) gaat echter niet verder

[142] [vertrouwelijk].

dan het benoemen van de mogelijkheid van een aggregatiebias. RBB (2019) toont niet aan dat er sprake is van een overschatting van de prijsstijging als gevolg van een aggregatiebias.

263. [vertrouwelijk].[143] [vertrouwelijk].

264. Ten slotte constateert de ACM dat er slechts één daadwerkelijk marktbrede wijziging in de productsamenstelling van zakelijke partijenpost zichtbaar is. Dit betreft het zogenaamde '*downtrading*' (de overstap naar een postproduct met een langere overkomstduur). Deze wijziging heeft mogelijk een invloed op de ontwikkeling van de gemiddelde opbrengst van zakelijke partijenpost. De ACM onderzoekt daarom of *downtrading* leidt tot een overschatting van de prijsstijging.

265. Voor zakelijke partijenpost kan *downtrading* (de overstap van tijdkritische naar niet-tijdkritische zakelijke partijenpost) invloed hebben op de gemiddelde opbrengst. Aangezien de gemiddelde opbrengst van tijdkritische zakelijke partijenpost hoger is dan de gemiddelde opbrengst van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost zal *downtrading* leiden tot een daling van de gemiddelde opbrengst van zakelijke partijenpost, ook als de onderliggende prijzen van zakelijke partijenpost niet wijzigen. Deze mogelijke aggregatiebias zou leiden tot een onderschatting van de daadwerkelijke prijsverhoging, aangezien de stijging van de gemiddelde opbrengst bij een gegeven prijsstijging lager is in aanwezigheid van *downtrading* dan in afwezigheid van *downtrading*. Uitgaan van de gemiddelde opbrengst leidt in dit geval dus tot een overschatting van de prijselasticiteit (doordat een lagere prijsstijging leidt tot een hogere prijselasticiteit). Op vergelijkbare wijze leidt ook *downtrading* binnen niet-tijdkritische zakelijke partijenpost (van 48-uurs naar 72(+)-uurs) tot een onderschatting van de prijsverhoging en daarmee tot een overschatting van de prijselasticiteit.

266. Binnen tijdkritische zakelijke partijenpost kan geen *downtrading* plaatsvinden. Tijdkritische zakelijke partijenpost post is namelijk per definitie post met een overkomstduur van 24 uur. Een overstap van tijdkritische zakelijke partijenpost naar niet-tijdkritische zakelijke partijenpost leidt niet tot een wijziging van de productsamenstelling binnen tijdkritische zakelijke partijenpost. *Downtrading* heeft dus ook geen invloed op de gemiddelde opbrengst van tijdkritische zakelijke partijenpost.

267. Een overschatting van de prijsstijging zou enkel plaatsvinden indien er sprake zou zijn van een tegenovergestelde ontwikkeling van '*downtrading',* namelijk het marktbreed op grote schaal overstappen naar een postproduct met een kortere overkomstduur. Dit is echter niet een ontwikkeling die in de afgelopen jaren heeft plaats gevonden of waarvan wordt verwacht dat die in de komende jaren zal gaan plaatsvinden. Er is juist sprake van *downtrading.*

268. De ACM komt tot de conclusie dat het hanteren van de gemiddelde opbrengst niet tot gevolg heeft dat de prijsstijging van zakelijke partijenpost wordt overschat.

[143] Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk].

Volume

269. Onderstaande Tabel 29 toont de jaarlijkse volumedaling voor tijdkritische zakelijke partijenpost, niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en het totaal van zakelijke partijenpost in de periode 2013-2018.

Tabel 29: marktbrede volume-ontwikkeling zakelijke partijenpost 2013-2018 (bron: Post- en Pakkettenmonitor ACM)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tijdkritische	-10,28%	-11,31%	-11,83%	-14,21%	-9,09%	-11,95%
Niet-tijdkritisch	-7,81%	-6,13%	-5,22%	-7,49%	-6,50%	-7,28%
Totaal	-8,55%	-7,65%	-7,09%	-9,29%	-7,15%	-8,56%

270. Voor de berekening van de prijselasticiteit is het van belang om de volumedaling vast te stellen die het gevolg is van ontwikkelingen in de prijs van zakelijke partijenpost. Hiervoor is het nodig om de daadwerkelijk gerealiseerde volumedaling te corrigeren voor de overstap die het gevolg is van autonome, niet-prijsgerelateerde factoren. Het zijn met name autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkelingen die de aankoopbeslissing tussen fysieke post (zakelijke partijenpost) en digitale communicatie bepalen. Denk bijvoorbeeld aan technologische ontwikkelingen in de mogelijkheden van digitale communicatiemiddelen (zoals de introductie van digitale mijn-omgevingen) en wijzingen in de voorkeur van een ontvanger om digitaal of fysiek te communiceren. De autonome overstap van zakelijke partijenpost naar digitale communicatie is niet het gevolg van prijsstijgingen van zakelijke partijenpost. Zelfs als de prijs van zakelijke partijenpost constant blijft, leiden deze factoren tot een wijziging van de keuze van de eindgebruiker tussen zakelijke partijenpost en digitale communicatie (zie ook Annex D).

271. Om de volumedaling die het gevolg is van prijsstijgingen te kunnen identificeren, dient de daadwerkelijke volumedaling gecorrigeerd te worden voor autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap. Hiervoor dient de omvang van deze overstap te worden vastgesteld. De ACM komt tot de conclusie dat er sprake is van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap van ongeveer 6 procentpunt per jaar (en dat dit een conservatieve inschatting betreft). In Annex D bespreekt de ACM de verschillende bronnen voor de inschatting van de omvang van de autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap.

Prijselasticiteit tijdkritische zakelijke partijenpost

272. Voor de berekening van de prijselasticiteit ten behoeve van de SSNIP-test kijkt de ACM primair naar de jaren waarin zich een kleine maar significante prijsstijging heeft voorgedaan. Hieronder verstaat de ACM prijsstijgingen van 5 tot 10%.[144] Uit Tabel 28 blijkt dat er in 2013

[144] Bekendmaking relevante markt, nr. 19.

en 2014 sprake was van een marktbrede kleine maar significante toename in de gemiddelde opbrengst voor tijdkritische zakelijke partijenpost. Deze jaren lenen zich daarom voor toepassing in een *revealed preference* analyse.

273. Zoals eerder is toegelicht, wordt aangenomen dat er sprake is van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap naar digitale communicatie van 6% per jaar. Na het corrigeren van de totale volumedaling voor deze autonome overstap volgt een zekere resterende volumedaling waarvan kan worden aangenomen dat deze het gevolg is van de prijsverhogingen van tijdkritische zakelijke partijenpost. Op basis van de gerealiseerde prijsstijging en de volumedaling (gecorrigeerd voor autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap) kan een prijselasticiteit worden berekend.[145] Onderstaande Tabel 30 geeft dit weer voor 2013 en 2014. Uit deze analyse van daadwerkelijke marktbrede significante prijsstijgingen volgt een prijselasticiteit van tijdkritische zakelijke partijenpost van ongeveer -0,6.

Tabel 30: *revealed preference* tijdkritische zakelijke partijenpost 2013 en 2014

	2013	2014
Prijsstijging nominaal	7,68%	8,97%
Volumedaling totaal	-10,28%	-11,31%
Niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie	6%	6%
Resterende volumedaling[146]	-1,93%	-5,64%
Prijselasticiteit	-0,59	-0,63

Gevoeligheidsanalyse I (prijsstijgingen < 5%)

274. In de periode 2015-2018 waren er geen marktbrede prijsstijgingen in de bandbreedte van 5% tot 10%.

275. In 2016 was de prijsstijging (van 1,65%) aanzienlijk lager dan de prijsstijging in de overige onderzochte jaren in de periode 2013-2018 (zie Tabel 28). Deze prijsstijging ligt ver onder de door de Commissie voorgeschreven prijsstijging van 5% tot 10% voor een SSNIP. Deze prijsstijging kan daarmee niet gekwalificeerd worden als een kleine maar significante prijsstijging. Aanvullend constateert de ACM dat de volumedaling van tijdkritische zakelijke partijenpost in 2016 aanzienlijk hoger is dan de volumedaling in de andere jaren (de volumedaling is in 2016 ongeveer drie procentpunt hoger dan in de andere jaren). De ACM

[145] In reactie op de Punten van Overwegingen stelt PostNL dat deze methode faalt vanwege het endogeniteitsprobleem (prijs en hoeveelheid worden door vraag- en aanbodfactoren bepaald, terwijl de prijselasticiteit uitsluitend een vraagfactor is). PostNL stelt dat de *stated preferences* benadering niet kan worden gebruikt tenzij wordt gecorrigeerd door middel van zogeheten instrumentele variabelen. Bovendien is de *revealed preferences* methode volgens PostNL inconsistent met de fusiesimulatie, waar de ACM concludeert dat het schatten van vraagparameters vanwege het endogeniteitsprobleem niet mogelijk is. De ACM merkt op dat er bij de fusiesimulatie een alternatieve methode beschikbaar was. Bij de vaststelling van de prijselasticiteit op basis van *revealed preference*s is er echter geen mogelijkheid om een econometrische schatting (met een correctie door middel van instrumentele variabelen) te doen, aangezien er onvoldoende informatie beschikbaar is. De door de ACM gehanteerde methode is daarmee de best beschikbare methode. [vertrouwelijk] (zie paragraaf 3.2).
[146] Resterende volumedaling = (volumedaling totaal + niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) / (100% - niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie).

komt daarom tot de conclusie dat het jaar 2016 een *outlier* is. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er in 2016 sprake was van een eenmalige hogere mate van autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap.[147]

276. In 2015 en 2017 waren de prijsstijging van respectievelijk 4,88% en 4,61% slechts beperkt lager dan de bandbreedte van 5% tot 10%. In 2018 lag de prijsstijging (met 3,40%) verder verwijderd van de bandbreedte van 5% tot 10%. Voor de volledigheid analyseert de ACM ook deze prijsstijgingen en rapporteert zij in onderstaande Tabel 31 de gemiddelde prijselasticiteit die volgt uit deze analyse voor de jaren 2013, 2014, 2015, 2017 en 2018. Het gemiddelde van de prijselasticiteiten in deze jaren is volgende deze analyse -1,01.

Tabel 31: *revealed preference* tijdkritische zakelijke partijenpost 2013, 2014, 2015, 2017 en 2018

	2013	2014	2015	2017	2018	Gemiddeld
Prijsstijging nominaal	7,68%	8,97%	4,88%	4,61%	3,40%	
Volumedaling totaal	-10,28%	-11,31%	-11,83%	-9,09%	-11,95%	
Niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie	6%	6%	6%	6%	6%	
Resterende volumedaling[148]	-4,55%	-5,65%	-6,20%	-3,29%	-6,33%	
Prijselasticiteit[149]	-0,59	-0,63	-1,27	-0,71	-1,86	-1,01

Gevoeligheidsanalyse II (vertragingseffect)

277. Bovenstaande analyse gaat ervan uit dat verzenders op korte termijn reageren op een prijsstijging van tijdkritische zakelijke partijenpost. De reactie van verzenders op een prijstijging volgt direct aansluitend op de prijsstijging. In andere woorden: als aan het einde van jaar t een prijsstijging voor jaar t+1 wordt aangekondigd, is het effect van deze prijsstijging zichtbaar in de afgenomen volumes in het jaar t+1. De ACM acht het aannemelijk dat verzenders van zakelijke partijenpost op korte termijn kunnen en zullen reageren op prijswijzigingen van zakelijke partijenpost. Zekerheidshalve voert de ACM niettemin een gevoeligheidsanalyse uit waarbij rekening wordt gehouden met een mogelijk vertragingseffect in het volume. De ACM onderzoekt dit voor de jaren waarin er sprake was van een kleine maar significante prijsstijging (2013 en 2014).

278. Mogelijk is er sprake van een bepaalde mate van vertraging in de reactie op prijsontwikkelingen, waarbij een prijswijzing vanaf jaar t+1 pas tot een volume-effect leidt in jaar t+2. De prijsstijging van 7,68% in 2013 heeft dan niet een effect op de volumes van 2013 maar op de volumes van 2014. De prijsstijging van 8,97% in 2014 heeft met deze vertraging

[147] Een illustratie van eenmalige hogere autonome digitalisering in 2016 is de toename in de digitalisering van overheidspost. Vanaf 1 januari 2016 startte de overheid met mijnoverheid.nl. Op dat moment zijn direct alle voorschotbeschikkingen voor toeslagen gedigitaliseerd. WIK (2016) wijst op een toename in de digitalisering van overheidspost, waarbij onder andere de 'blauwe brieven' van de Belastingdienst zullen gaan verdwijnen.
[148] Resterende volumedaling = (volumedaling totaal + niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) / (100% - niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie)
[149] Prijselasticiteit = resterende volumedaling / prijsstijging

van een jaar pas een effect op de volumes in 2015. Dit leidt tot prijselasticiteiten van respectievelijk -0,74 en -0,69 voor 2013 en 2014.[150]

Gevoeligheidsanalyse III (inflatiecorrectie)

279. De ACM gaat bij de bepaling van de prijselasticiteit uit van de nominale prijsstijging. De voorgaande analyses gaan er dus vanuit dat verzenders reageren op de nominale prijsontwikkeling. Overwogen kan worden dat klanten enkel reageren op reële prijsstijgingen van zakelijke partijenpost relatief tot prijzen van alternatieven en dat bij de bepaling van de prijselasticiteit daarom van de reële prijsstijging moet worden uitgegaan. De ACM acht het prijsindexcijfer van het CBS voor informatie en communicatie het meest passend in de onderhavige situatie. Deze index is in de afgelopen jaren gedaald (zie Tabel 32). De reële prijsstijging van tijdkritische zakelijke partijenpost is dan juist hoger dan de nominale prijsstijging. Dit leidt dan tot een lagere prijselasticiteit.

Tabel 32: prijsindexcijfer 'Dienstenprijzen; commerciële dienstverlening en transport; Informatie en Communicatie. index 2015=100' (Bron: CBS[151])

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Informatie en communicatie	1,7	-0,8	-1,4	-0,9	-1,3	-0,4	-1,7	-0,8

280. Indien wordt uitgegaan van de consumentenprijsindex (CPI), welke naar het oordeel van de ACM een minder passend indexcijfer is, is de reële prijsstijging lager dan de nominale prijsstijging. Onderstaande Tabel 33 geeft de reële prijsontwikkeling weer van tijdkritische zakelijke partijenpost in 2013 en 2014 (de jaren met een nominale prijsstijging in de bandbreedte van 5% tot 10%). Ook de reële prijsstijgingen liggen in de bandbreedte van 5% tot 10%. Op basis van de reële prijsstijgingen kan opnieuw een prijselasticiteit van tijdkritische zakelijke partijenpost worden bepaald. Dit leidt tot prijselasticiteiten van respectievelijk -0,90 en -0,72 voor 2013 en 2014.[152] Dit is slechts beperkt hoger dan de prijselasticiteit op basis van de nominale prijsstijging.

Tabel 33: marktbrede reële prijsontwikkeling tijdkritische zakelijke partijenpost 2013 en 2014

	2013	2014
Prijsstijging reëel[153]	5,05%	7,89%

Prijselasticiteit niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

281. Voor de berekening van de prijselasticiteit ten behoeve van de SSNIP-test kijkt de ACM primair naar de jaren waarin zich een kleine maar significante prijsstijging heeft voorgedaan.

[150] Voor 2013 is dit de volumedaling uit 2014 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de prijsstijging in 2013: -5,65/7,68= -0,74. Voor 2014 is dit de volumedaling uit 2015 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de prijsstijging in 2014: -6,20/8,97= -0,69.
[151] Deze prijsindex omvat diensten in de categorieën (i) telecommunicatie, (ii) computerprogrammering, advisering en aanverwante diensten en (iii) diensten op het gebied van informatie.
[152] Voor 2013 is dit de volumedaling uit 2013 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de reële prijsstijging in 2013: -4,55/5,05= -0,90. Voor 2014 is dit de volumedaling uit 2014 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de reële prijsstijging in 2014: -5,65/7,89= -0,72.
[153] Stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van tijdkritische zakelijke partijenpost, gecorrigeerd voor CPI.

Hieronder verstaat de ACM prijsstijgingen van 5% tot 10%.[154] Uit Tabel 28 blijkt dat er in de periode 2013-2018 geen marktbrede prijsstijgingen van 5-10% zijn geweest voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

282. In 2018 was er desalniettemin sprake van een prijsstijging van 4,09%. Hoewel deze prijsstijging niet binnen de bandbreedte van 5-10% valt, is deze ook niet veel lager dan 5%. Dit in tegenstelling tot de jaren in de periode 2013-2017, waarin de prijsstijging ver onder de 5% lag of waarin er zelfs sprake was van prijsdalingen. Voor de *revealed preference* benadering voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost gaat de ACM daarom uit van het jaar 2018.

283. Zoals eerder is toegelicht, wordt aangenomen dat er sprake is van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap naar digitale communicatie van 6% per jaar. Na het corrigeren van de totale volumedaling voor deze autonome overstap volgt een zekere resterende volumedaling waarvan kan worden aangenomen dat deze het gevolg is van de prijsverhoging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Op basis van de gerealiseerde prijsstijging en de volumedaling (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap) kan een prijselasticiteit worden berekend. Uit deze analyse van de daadwerkelijke marktbrede prijsstijging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost in 2018 volgt een prijselasticiteit van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost van -0,33.

Tabel 34: *revealed preference* niet-tijdkritische zakelijke partijenpost 2018

	2018
Prijsstijging nominaal	4,09%
Volumedaling totaal	-7,28%
Niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie	6%
Resterende volumedaling[155]	-1,37%
Prijselasticiteit[156]	-0,33

Gevoeligheidsanalyses

284. In randnummers 274 tot en met 280 heeft de ACM voor tijdkritische post gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost kan niet ook een gevoeligheidsanalyse voor een mogelijk vertragingseffect worden uitgevoerd. De prijsstijging vond namelijk in 2018 plaats, waardoor een mogelijk vertraging zou leiden tot een volumerespons in 2019. Voor 2019 zijn echter nog geen marktcijfers bekend en beschikbaar.

285. De reële prijsstijging van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost betrof in 2018 2,35%. Op basis van de reële prijsstijging kan opnieuw een prijselasticiteit van niet-tijdkritische zakelijke

[154] Bekendmaking relevante markt, rnr. 19.
[155] Resterende volumedaling = (volumedaling totaal + niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) / (100% - niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie)
[156] Prijselasticiteit = resterende volumedaling / prijsstijging

partijenpost worden bepaald. Dit leidt tot een prijselasticiteit van -0,58.[157] Dit is slechts beperkt hoger dan de prijselasticiteit op basis van de nominale prijsstijging.

Prijselasticiteit zakelijke partijenpost

286. Voor de berekening van de prijselasticiteit ten behoeve van de SSNIP-test kijkt de ACM primair naar de jaren waarin zich een kleine maar significante prijsstijging heeft voorgedaan. Hieronder verstaat de ACM prijsstijgingen van 5-10%.[158] Uit Tabel 28 blijkt dat er in de periode 2013-2018 geen marktbrede prijsstijgingen van 5-10% zijn geweest voor zakelijke partijenpost. In 2015, 2016 en 2017 waren de prijsstijgingen marktbreed beperkt of daalden de prijzen zelfs licht. Dit komt mede door de prijsverlagingen die PostNL in die jaren heeft doorgevoerd voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. In 2018 was er sprake van een prijsstijging van 2,5%. In 2013 en 2014 waren de prijsstijgingen het hoogst. Voor de *revealed preference* benadering voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost kijkt de ACM daarom naar de jaren 2013 en 2014.

287. Opnieuw wordt de daadwerkelijke volumedaling in deze jaren gecorrigeerd voor een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap naar digitale communicatie van 6% per jaar. Na het corrigeren van de totale volumedaling voor deze autonome overstap volgt een zekere resterende volumedaling waarvan kan worden aangenomen dat deze het gevolg is van de prijsverhoging van zakelijke partijenpost. Op basis van de gerealiseerde prijsstijging en de volumedaling (gecorrigeerd voor autonome overstap) kan een prijselasticiteit worden berekend. Uit deze analyse van de daadwerkelijke marktbrede prijsstijgingen van zakelijke partijenpost in 2013 en 2014 volgen prijselasticiteiten van respectievelijk -0,79 en -0,40 (zie Tabel 35).

Tabel 35: *revealed preferences* zakelijke partijenpost 2013 en 2014

	2013	**2014**
Prijsstijging nominaal	3,43%	4,41%
Volumedaling totaal	-8,55%	-7,65%
Niet-prijsgerelateerde overstap	6%	6%
Resterende volumedaling[159]	-2,71%	-1,76%
Prijselasticiteit[160]	-0,79	-0,40

Gevoeligheidsanalyse I (vertragingseffect)

[157] Dit de volumedaling uit 2018 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de reële prijsstijging in 2018: -1,37/2,35= -0,58.
[158] Bekendmaking relevante markt, rnr. 19.
[159] Resterende volumedaling = (volumedaling totaal + niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) / (100% - niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie)
[160] Prijselasticiteit = resterende volumedaling / prijsstijging

288. Bovenstaande analyse gaat ervan uit dat verzenders op korte termijn reageren op prijsstijgingen van zakelijke partijenpost. De reactie van verzenders op een prijsstijging volgt direct aansluitend op de prijsstijging. In andere woorden: als aan het einde van jaar t een prijsstijging voor jaar t+1 wordt aangekondigd, is het effect van deze prijsstijging zichtbaar in de afgenomen volumes in het jaar t+1. De ACM acht het aannemelijk dat verzenders van zakelijke partijenpost op korte termijn kunnen en zullen reageren op prijswijzigingen van zakelijke partijenpost.

289. Zekerheidshalve voert de ACM niettemin een gevoeligheidsanalyse uit waarbij rekening wordt gehouden met een mogelijk vertragingseffect in het volume. Mogelijk is er sprake van een bepaalde mate van vertraging in de reactie op prijsontwikkelingen, waarbij een prijswijzing vanaf jaar t+1 pas tot een volume-effect leidt in jaar t+2. De prijsstijging van 3,43% in 2013 heeft dan niet een effect op de volumes van 2013 maar op de volumes van 2014. De prijsstijging van 4,41% in 2014 heeft met deze vertraging van een jaar pas een effect op de volumes in 2015. Dit leidt tot prijselasticiteiten van respectievelijk -0,51 en -0,26 voor 2013 en 2014.[161] Deze waarden zijn lager (in absolute zin) dan wanneer geen rekening wordt gehouden met een dergelijk vertragingseffect.

Gevoeligheidsanalyse II (inflatiecorrectie)

290. De ACM gaat bij de bepaling van de prijselasticiteit uit van de nominale prijsstijging. De voorgaande analyses gaan er dus vanuit dat verzenders reageren op de nominale prijsontwikkeling. Overwogen kan worden dat klanten enkel reageren op reële prijsstijgingen van zakelijke partijenpost relatief tot prijzen van alternatieven en dat bij de bepaling van de prijselasticiteit daarom van de reële prijsstijging moet worden uitgegaan. De ACM acht het prijsindexcijfer van het CBS voor informatie en communicatie het meest passend in de onderhavige situatie. Deze index is in de afgelopen jaren gedaald (zie Tabel 32). De reële prijsstijging van zakelijke partijenpost is dan juist hoger dan de nominale prijsstijging. Dit leidt dan tot een lagere prijselasticiteit.

291. Indien wordt uitgegaan van de CPI, welke naar oordeel van de ACM een minder passend indexcijfer is, is de reële prijsstijging lager dan de nominale prijsstijging. Onderstaande Tabel 36 geeft de reële prijsontwikkeling weer van zakelijke partijenpost in de periode 2013-2018. In 2014 was er sprake van een reële prijsstijging van 3,49%. Deze prijsstijging ligt niet in de 5-10% bandbreedte, maar ligt hier ten opzichte van de andere jaren wel het dichtst bij. In de andere jaren is de prijsstijging kleiner dan 1%, of is er sprake van een prijsdaling. Op basis van de reële prijsstijging in 2014 kan een prijselasticiteit van zakelijke partijenpost worden bepaald. Hieruit volgt een prijselasticiteit van -0,52.[162] Dit is slechts beperkt hoger dan de prijselasticiteit op basis van de nominale prijsstijging.

[161] Voor 2013 is dit de volumedaling uit 2014 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de prijsstijging in 2013: -1,76/3,43= -0,51. Voor 2014 is dit de volumedaling uit 2015 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de prijsstijging in 2014: -1,16/4,41= -0,26.
[162] Dit is de volumedaling uit 2014 (gecorrigeerd voor niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie) gedeeld door de reële prijsstijging in 2014: -1,76/3,37= -0,52.

Tabel 36: marktbrede reële prijsontwikkeling zakelijke partijenpost 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prijsontwikkeling reëel[163]	0,91%	3,37%	0,27%	-2,13%	-0,83%	0,81%

3.5 Conclusie prijselasticiteit

292. In paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 heeft de ACM met drie verschillende methodes de prijselasticiteiten van zakelijke partijenpost bepaald. De ACM is van oordeel dat op basis van deze analyses met voldoende zekerheid een betrouwbare SSNIP-test kan worden uitgevoerd. Elke mogelijke methode kent onzekerheden en imperfecties. Door meerdere methoden naast elkaar te gebruiken en bovendien daarbinnen nog gevoeligheidsanalyses uit te voeren, kan een betrouwbare inschatting van de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost worden gemaakt.

293. De onderstaande Tabel 37 geeft een overzicht van deze prijselasticiteiten. Voor de invulling van de SSNIP-test zal de ACM gebruik maken van de in dit overzicht opgenomen prijselasticiteiten.

Tabel 37: Overzicht prijselasticiteiten partijenpost

		Prijselasticiteit
Tijdkritisch	Interne documenten - marktbreed	[vertrouwelijk]
	Interne documenten - bedrijfsspecifiek	[vertrouwelijk]
	Literatuuronderzoek - primair	-0,39
	Literatuuronderzoek - gevoeligheidsanalyse	-0,95
	Revealed preference - 2014	-0,63
	Revealed preference – gevoeligheidsanalyse I	-1,01
	Revealed preference – gevoeligheidsanalyse II	-0,74
	Revealed preference – gevoeligheidsanalyse III	-0,90
Niet-tijdkritisch	Interne documenten - marktbreed	[vertrouwelijk]
	Interne documenten - bedrijfsspecifiek	[vertrouwelijk]
	Literatuuronderzoek - primair	-0,64
	Literatuuronderzoek - gevoeligheidsanalyse	-1,14
	Revealed preference - 2018	-0,33
	Revealed preference – 2018 gevoeligheidsanalyse I	-0,58
Totaal partijenpost	Interne documenten - marktbreed	[vertrouwelijk]
	Interne documenten - bedrijfsspecifiek	[vertrouwelijk]
	Literatuuronderzoek - primair	-0,57
	Literatuuronderzoek - gevoeligheidsanalyse	-1,09
	Revealed preference - 2014	-0,40
	Revealed preference - 2013	-0,79

[163] Stijging van de gemiddelde opbrengst per poststuk van zakelijke partijenpost, gecorrigeerd voor CPI

294. Aanvullend constateert de ACM dat hoge marges (zie paragraaf B.2) en lage bedrijfsspecifieke eigen-prijselasticiteiten volledig consistent met elkaar zijn. De Lerner index laat de relatie tussen de brutomarge en de eigen-prijselasticiteit zien.[164] De hoge brutomarges voor zakelijke partijenpost (zie paragraaf B.2) zijn consistent met de eigen-prijselasticiteiten in bovenstaande Tabel 37. Gegeven het feit dat de brutomarges afzonderlijk en onafhankelijk van de prijselasticiteiten zijn vastgesteld, is deze consistentie een belangrijke ondersteuning voor het gebruiken van bovenstaande prijselasticiteiten en niet die van RBB.[165]

[164] Lerner index = Brutomarge = 1 / eigen prijselasticiteit
[165] [vertrouwelijk].

4 Kandidaatmarkt tijdkritische zakelijke partijenpost

295. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde wordt een kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie uitgevoerd. De ACM doet dit door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse (zie paragraaf B.1).

296. De kandidaatmarkt voor deze SSNIP-test is de markt voor tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM dient te bepalen of vanwege de aanwezigheid van vraagsubstitutie de markt breder moet worden afgebakend dan deze kandidaatmarkt. In respectievelijk paragraaf B.2 en B.3 heeft de ACM de brutomarge en de prijselasticiteit van tijdkritische zakelijke partijenpost vastgesteld. Op basis hiervan kan een invulling worden gegeven aan de *critical loss* analyse.

4.1 Critical Loss

297. Voor de *critical loss* analyse gaat de ACM voor de bepaling van de *critical loss* primair uit van de marktbrede brutomarge van tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM is van oordeel dat dit de beste benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist van tijdkritische zakelijke partijenpost. Daarnaast gaat de ACM aanvullend, en bij wijze van gevoeligheidsanalyse, voor de bepaling van de *critical loss* uit van de bedrijfsspecifieke brutomarge van PostNL voor 24-uur zakelijke partijenpost.

298. In de onderstaande tabel wordt de *critical loss* volgens het primaire uitgangspunt en volgens de gevoeligheidsanalyse weergegeven.[166] De ACM berekent de *critical loss* voor zowel een 5% als 10% prijsverhoging. In het vervolg van deze analyse vergelijkt de ACM bij de uitvoering van de SSNIP-test de *actual loss* primair met de *critical loss* op basis van de marktbrede brutomarge en secundair bij wijze van gevoeligheidsanalyse met de *critical loss* op basis van de brutomarge van PostNL.

Tabel 38: *critical loss* tijdkritische zakelijke partijenpost

	Brutomarge	***Critical loss* (5%)**	***Critical loss* (10%)**
Marktbrede brutomarge 2018	vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Brutomarge PostNL 2018	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

4.2 Actual Loss

299. De ACM heeft in paragraaf B.3 op basis van verschillende methodes prijselasticiteiten van tijdkritische zakelijke partijenpost bepaald. Op basis van deze prijselasticiteiten worden de *actual losses* vastgesteld. Hierbij gaat de ACM per methode primair uit van de naar haar oordeel beste benadering van de daadwerkelijke prijselasticiteit. Voor elke afzonderlijke

[166] Zie paragraaf B.1 voor de definitie van de *critical loss.*

methode wordt daarnaast bovendien een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarvoor de *actual loss* is gebaseerd op een hogere prijselasticiteit.

300. Onderstaande Tabel 39 geeft een compleet overzicht van de *actual losses* die op basis van bovengenoemde prijselasticiteiten zijn berekend.[167] De ACM berekent de *actual loss* voor zowel een 5% als 10% prijsverhoging.

Tabel 39: *actual loss* analyse tijdkritische zakelijke partijenpost

	Prijselasticiteit	*Actual loss* 5%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,39	0,019	0,039
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse	-0,95	0,048	0,095
***Revealed preference* Primair**	-0,63	0,031	0,063
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse**	-1,01	0,051	0,101

4.3 Conclusie

301. In de vorige paragrafen zijn de brutomarges en prijselasticiteiten voor tijdkritische zakelijke partijenpost en de daarbij horende *critical* en *actual losses* vastgesteld. In onderstaande tabel 40 worden de *critical* en *actual losses* met elkaar vergeleken. Gevoeligheidsanalyse I is voor elke methode een gevoeligheidsanalyse waarbij wordt gerekend met een hogere prijselasticiteit. Gevoeligheidsanalyse II is voor elke methode de gevoeligheidsanalyse waarbij wordt gerekend met een hogere brutomarge.

302. In alle scenario's is de *actual loss* lager dan de *critical loss.* Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Een hypothetische monopolist is in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt van tijdkritische zakelijke partijenpost. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er vanuit de vraagzijde geen producten buiten de kandidaatmarkt voor tijdkritische zakelijke partijenpost zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van tijdkritische zakelijke partijenpost te disciplineren.

[167] Zie paragraaf B.1 voor de definitie van de *actual loss.*

Tabel 40: overzicht *critical loss* analyse tijdkritische zakelijke partijenpost

	Prijs-elasticiteit	Brutomarge	*Critical loss* 5%	*Actual loss* 5%	*Critical loss* 10%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,39	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,019	[vertrouwelijk]	0,039
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse I	-0,95	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,048	[vertrouwelijk]	0,095
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse II	-0,39	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,019	[vertrouwelijk]	0,039
***Revealed preference* Primair**	-0,63	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,031	[vertrouwelijk]	0,063
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse I**	-1,01	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,051	[vertrouwelijk]	0,101
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse II**	-0,63	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,031	[vertrouwelijk]	0,063

5 Kandidaatmarkt niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

303. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde wordt een kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie uitgevoerd. De ACM doet dit door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse (zie paragraaf B.1).

304. De kandidaatmarkt voor deze SSNIP-test is de markt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM dient te bepalen of vanwege de aanwezigheid van vraagsubstitutie de markt breder moet worden afgebakend dan deze kandidaatmarkt. In respectievelijk paragraaf B.2 en B.3 heeft de ACM de brutomarge en de prijselasticiteit van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost vastgesteld. Op basis hiervan kan een invulling worden gegeven aan de *critical loss* analyse.

5.1 Critical Loss

305. Voor de *critical loss* analyse gaat de ACM voor de bepaling van de *critical loss* primair uit van de marktbrede brutomarge van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De ACM is van oordeel dat dit de beste benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Daarnaast gaat de ACM aanvullend, en bij wijze van gevoeligheidsanalyse, voor de bepaling van de *critical loss* uit van de bedrijfsspecifieke brutomarge van PostNL voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.

306. In de onderstaande tabel wordt de *critical loss* volgens het primaire uitgangspunt en volgens de gevoeligheidsanalyse weergegeven.[168] De ACM berekent de *critical loss* voor zowel een 5 als 10% prijsverhoging. Zie onderstaande Tabel 41 voor de resulterende *critical losses*. In het vervolg van deze analyse vergelijkt de ACM bij de uitvoering van de SSNIP-test de *actual loss* primair met de *critical loss* op basis van de marktbrede brutomarge en secundair bij wijze van gevoeligheidsanalyse met de *critical loss* op basis van de brutomarge van PostNL.

Tabel 41: *critical loss* niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

	Brutomarge	***Critical loss* (5%)**	***Critical loss* (10%)**
Marktbrede brutomarge	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

5.2 Actual Loss

307. De ACM heeft in paragraaf B.3 op basis van verschillende methodes prijselasticiteiten van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost bepaald. Op basis van deze prijselasticiteiten worden de *actual losses* vastgesteld. Hierbij gaat de ACM per methode primair uit van de naar haar

[168] Zie paragraaf B.1 voor de definitie van de *critical loss*.

oordeel beste benadering van de daadwerkelijke prijselasticiteit. Voor elke afzonderlijke methode wordt daarnaast bovendien een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarvoor de *actual loss* is gebaseerd op een hogere prijselasticiteit.

308. Onderstaande Tabel 42 geeft een compleet overzicht van de *actual losses* die op basis van bovengenoemde prijselasticiteiten zijn berekend.[169] De ACM berekent de *actual loss* voor zowel een 5 als 10% prijsverhoging.

Tabel 42: *actual loss* analyse tijdkritische zakelijke partijenpost

	Prijselasticiteit	***Actual loss* 5%**	***Actual loss* 10%**
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,64	0,032	0,064
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse	-1,14	0,057	0,114
Gebleken overstap Primair	-0,33	0,017	0,033
Gebleken overstap Gevoeligheidsanalyse	-0,58	0,029	0,058

5.3 Conclusie

309. In de vorige paragrafen zijn de brutomarges en prijselasticiteiten voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost en de daarbij horende *critical* en *actual losses* vastgesteld. In onderstaande Tabel 43 worden de *critical* en *actual losses* met elkaar vergeleken. Gevoeligheidsanalyse I is voor elke methode een gevoeligheidsanalyse waarbij wordt gerekend met een hogere prijselasticiteit. Gevoeligheidsanalyse II is voor elke methode de gevoeligheidsanalyse waarbij wordt gerekend met een hogere brutomarge.

310. In alle scenario's is de *actual loss* lager dan de *critical loss*. Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Een hypothetische monopolist is in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er vanuit de vraagzijde geen producten buiten de kandidaatmarkt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost te disciplineren.

[169] Zie paragraaf B.1 voor de definitie van de *actual loss*.

Tabel 43: overzicht *critical loss* analyse niet-tijdkritische zakelijke partijenpost

	Prijs-elasticiteit	Brutomarge	*Critical loss* 5%	*Actual loss* 5%	*Critical loss* 10%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,64	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,032	[vertrouwelijk]	0,064
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse I	-1,14	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,057	[vertrouwelijk]	0,114
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse II	-0,64	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,032	[vertrouwelijk]	0,064
***Revealed preference* Primair**	-0,33	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,017	[vertrouwelijk]	0,033
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse I**	-0,58	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,029	[vertrouwelijk]	0,058
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse II**	-0,33	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,017	[vertrouwelijk]	0,033

6 Kandidaatmarkt zakelijke partijenpost

311. Om te beoordelen of er sprake is van substitutie aan de vraagzijde wordt een kwantitatieve analyse van vraagsubstitutie uitgevoerd. De ACM doet dit door middel van een hypothetische monopolist test, in de vorm van een *critical loss* analyse (zie paragraaf B.1).

312. De ACM heeft geconcludeerd dat tijdkritische zakelijke partijenpost een aanbodsubstituut is van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. De relevante productmarkt moet daarom breder worden afgebakend dan de primair gedefinieerde kandidaatmarkt voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Tijdkritische zakelijke partijenpost wordt daarom aan de kandidaatmarkt toegevoegd. De ACM dient opnieuw te onderzoeken of op basis van vraagsubstitutie de relevante productmarkt breder dient te worden afgebakend dan de kandidaatmarkt. Deze nieuwe kandidaatmarkt voor deze SSNIP-test is in dit geval gedefinieerd als de markt voor zowel tijdkritische als niet-tijdkritische zakelijke partijenpost (hierna: zakelijke partijenpost).

313. De ACM dient te bepalen of vanwege de aanwezigheid van vraagsubstitutie de markt breder moet worden afgebakend dan deze kandidaatmarkt. In respectievelijk paragraaf B.2 en B.3 heeft de ACM de brutomarge en de prijselasticiteit van zakelijke partijenpost vastgesteld. Op basis hiervan kan een invulling worden gegeven aan de *critical loss* analyse.

6.1 Critical Loss

314. Voor de *critical loss* analyse gaat de ACM voor de bepaling van de *critical loss* primair uit van de marktbrede brutomarge van zakelijke partijenpost. De ACM is van oordeel dat dit de beste benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist van zakelijke partijenpost. Daarnaast gaat de ACM aanvullend, en bij wijze van gevoeligheidsanalyse, voor de bepaling van de *critical loss* uit van de bedrijfsspecifieke brutomarge van PostNL voor zakelijke partijenpost.

315. In de onderstaande tabel wordt de *critical loss* volgens het primaire uitgangspunt en volgens de gevoeligheidsanalyse weergegeven.[170] De ACM berekent de *critical loss* voor zowel een 5 als 10 % prijsverhoging. In het vervolg van deze analyse vergelijkt de ACM bij de uitvoering van de SSNIP-test de *actual loss* primair met de *critical loss* op basis van de marktbrede brutomarge en secundair bij wijze van gevoeligheidsanalyse met de *critical loss* op basis van de brutomarge van PostNL.

Tabel 44: *critical loss* zakelijke partijenpost

	Brutomarge	***Critical loss* (5%)**	***Critical loss* (10%)**
Marktbrede brutomarge	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Gevoeligheidsanalyse: Brutomarge PostNL	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

6.2 Actual Loss

316. De ACM heeft in paragraaf B.3 op basis van verschillende methodes prijselasticiteiten van zakelijke partijenpost bepaald. Op basis van deze prijselasticiteiten worden de *actual losses* vastgesteld. Hierbij gaat de ACM per methode primair uit van de naar haar oordeel beste benadering van de daadwerkelijke prijselasticiteit. Voor elke afzonderlijke methode wordt daarnaast bovendien een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarvoor de *actual loss* is gebaseerd op een hogere prijselasticiteit.

317. Onderstaande Tabel 45 geeft een compleet overzicht van de *actual losses* die op basis van bovengenoemde prijselasticiteiten zijn berekend.[171] De ACM berekent de *actual loss* voor zowel een 5 als 10% prijsverhoging.

[170] Zie paragraaf B.1 voor de definitie van de *critical loss.*
[171] Zie paragraaf B.1 voor de definitie van de *actual loss.*

Tabel 45: overzicht *critical loss* analyse zakelijke partijenpost

	Prijselasticiteit	*Actual loss* 5%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,57	0,028	0,057
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse	-1,09	0,054	0,109
***Revealed preference* Primair**	-0,40	0,020	0,040
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse**	-0,79	0,040	0,079

6.3 Conclusie

318. In de vorige paragrafen zijn de brutomarges en prijselasticiteiten voor zakelijke partijenpost en de daarbij horende *critical* en *actual losses* vastgesteld. In onderstaande Tabel 46 worden de *critical* en *actual losses* met elkaar vergeleken. Gevoeligheidsanalyse I is voor elke methode een gevoeligheidsanalyse waarbij wordt gerekend met een hogere prijselasticiteit. Gevoeligheidsanalyse II is voor elke methode de gevoeligheidsanalyse waarbij wordt gerekend met een hogere brutomarge.

319. In alle scenario's is de *actual loss* lager dan de *critical loss*. Gelet op de uitgevoerde gevoeligheidsanalyses is de ACM van oordeel dat dit een robuuste uitkomst is. Een hypothetische monopolist is in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt voor zakelijke partijenpost. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er vanuit de vraagzijde geen producten buiten de kandidaatmarkt voor zakelijke partijenpost zijn die voldoende prijsdruk geven om een hypothetische monopolist van zakelijke partijenpost te disciplineren.

Tabel 46: Overzicht *critical loss* analyse zakelijke partijenpost

	Prijs-elasticiteit	Brutomarge	*Critical loss* 5%	*Actual loss* 5%	*Critical loss* 10%	*Actual loss* 10%
Interne documenten Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Interne documenten Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Literatuuronderzoek: Primair	-0,57	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,028	[vertrouwelijk]	0,057
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse I	-1,09	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,054	[vertrouwelijk]	0,109
Literatuuronderzoek: Gevoeligheidsanalyse II	-0,57	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,028	[vertrouwelijk]	0,057
***Revealed preference* Primair**	-0,40	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,020	[vertrouwelijk]	0,040
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse I**	-0,79	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,040	[vertrouwelijk]	0,079
***Revealed preference* Gevoeligheidsanalyse II**	-0,40	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	0,020	[vertrouwelijk]	0,040

C. Kwantitatieve analyse vraagsubstitutie losse post

320. Deze Annex C geeft een gedetailleerde beschrijving van de kwantitatieve analyse van de marktafbakening van losse post. Dit in aanvulling op Annex A en volgt daarbij de opzet van Annex B. De ACM onderzoekt of er vraagsubstituten zijn voor losse post. Door middel van een *critical loss* analyse onderzoekt de ACM of een hypothetische monopolist in staat is om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt voor losse post.

1 Brutomarge

321. Voor de bepaling van de *critical loss* ten behoeve van een SSNIP-test moet de ACM de brutomarge van een hypothetische monopolist op de kandidaatmarkt bepalen. De brutomarge is het verschil tussen de prijs en de variabele kosten per product.[172] PostNL is de onderneming met veruit het grootste marktaandeel op het gebied van losse post. ACM acht daarom de brutomarge van PostNL voor losse post de beste benadering van de brutomarge van een hypothetische monopolist voor losse post.

322. PostNL rapporteert in zijn Financiële Verantwoording UPD jaarlijks de volume- en kostengegevens van de verschillende diensten binnen de UPD aan de ACM. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt naar de diensten pakketten, brieven binnenland, internationale brieven (import), en internationale brieven (export). In deze Financiële Verantwoording rapporteert PostNL de VA-kosten (zie randnummer 144 e.v.) van deze verschillende diensten.

323. Onderstaande Tabel 1 geeft de gemiddelde opbrengst per product, de variabele kosten per product en de hieruit volgende brutomarge weer voor brieven binnenland binnen de UPD. De ACM is van oordeel dat de brutomarge voor brieven binnenland binnen de UPD een goede benadering is van de brutomarge van een hypothetische monopolist voor losse post. Primair gaat de ACM uit van de brutomarge in 2018. Als een gevoeligheidsanalyse bepaalt de ACM ook de *critical loss* op basis van de brutomarge in 2017. In 2017 was de brutomarge [vertrouwelijk].

Tabel 1: Brutomarge PostNL brieven binnenland binnen de UPD (Bron: Financiële Verantwoording UPD[173])

	Gemiddelde opbrengst per stuk	Variabele kosten per stuk	Brutomarge
2016	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2017	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
2018	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

[172] Brutomarge = (prijs per stuk – variabele kosten per stuk) / prijs per stuk.
[173] Brief PostNL aan de ACM, Titel: Antwoorden n.a.v. brief van 8 juni 2018, datum: 29 juni 2018, p. 4.

2 Prijselasticiteit

324. In deze paragraaf maakt de ACM een inschatting van de prijselasticiteit van losse post. Deze inschatting over de prijselasticiteit van losse post is gebaseerd op basis van interne analyses van PostNL.

325. De ACM overweegt dat deze interne gegevens en analyses door PostNL gebruikt zijn voor zijn eigen commerciële bedrijfsvoering en prijsbeleid. De ACM bespreekt in het vervolg van deze paragraaf deze verschillende interne analyses van PostNL ten aanzien van de prijselasticiteit van losse post.

Stuurgroep Prijsbeleid

326. In een presentatie voor de Stuurgroep Prijsbeleid van 24 mei 2016 presenteert de Stuurgroep Pricing het voorstel voor het prijsbeleid ten aanzien van de Kerst- en Nieuwjaarzegels (hierna: KNJ) voor 2016. [vertrouwelijk][174].

327. Bij de bepaling van het prijsbeleid voor KNJ-zegels in 2016 gaat PostNL uit [vertrouwelijk].

[vertrouwelijk]
Figuur 1: Prijselasticiteit KNJ-zegels[175]

328. Uit deze presentatie voor de Stuurgroep Prijsbeleid blijkt dat PostNL in 2016 uitgaat van [vertrouwelijk] voor losse post. [vertrouwelijk].

329. In een interne email van 8 augustus 2016 verwijst [vertrouwelijk] PostNL internationaal naar [vertrouwelijk].[176] Deze correspondentie bevestigt voor de ACM het beeld dat [vertrouwelijk]:

[vertrouwelijk]:

330. In een presentatie van 30 maart 2016 [vertrouwelijk].[177] PostNL bespreekt in de presentatie het financieel resultaat van de KNJ-zegels van 2015, [vertrouwelijk].

[vertrouwelijk]
Figuur 2: Analyse PostNL KNJ 2015

331. Uit deze presentatie blijkt dat er in 2015 een omzetdaling van KNJ was van [vertrouwelijk] % ten opzichte van KNJ in 2014. Deze omzetdaling bestaat uit een prijsstijging van [vertrouwelijk] % en een volumedaling van [vertrouwelijk] **%**. Deze volumedaling is [vertrouwelijk]. PostNL stelt in de presentatie dat een volumedaling voor [vertrouwelijk] % te verklaren is vanuit de prijselasticiteit. [vertrouwelijk]:

[vertrouwelijk]

[174] [vertrouwelijk]
[175] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]
[176] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]
[177] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

332. De presentatie van PostNL geeft dus inzicht in de prijsstijging van KNJ zegels en de hoogte van de volumedaling die wordt veroorzaakt door deze prijsstijging. Op basis van deze informatie kan een prijselasticiteit van KNJ post berekend worden (zie Tabel 3). In de presentatie wordt op *slide* 8 ook expliciet de prijselasticiteit van [vertrouwelijk] genoemd.

Tabel 2: Analyse PostNL prijselasticiteit KNJ post

	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

333. In oktober 2016 voert PostNL een vergelijkbare analyse uit [vertrouwelijk][178] [vertrouwelijk].

Tabel 3: Analyse PostNL prijselasticiteit postzegelpost en KNJ post

	[vertrouwelijk]	**[vertrouwelijk]**	**[vertrouwelijk]**
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

334. Op 12 september 2016 kondigt PostNL een prijsverhoging van 1 eurocent per zegel van de decemberzegels aan. In de voorbereiding op het nieuwsbericht waarin deze prijsverhoging wordt aangekondigd worden intern de Q&A's afgestemd met de CEO en CFO.[179] [vertrouwelijk]:

> *[vertrouwelijk]*

335. In oktober 2016 bereid PostNL een nieuwsbericht voor met een aankondiging van een verhoging van de tarieven voor het versturen van brieven in binnen-en buitenland per 1 januari 2017. Net als bij de prijsverhoging van de KNJ-zegel stelt PostNL Q&A's bij dit nieuwsbericht op. In een e-mailwisseling over deze Q&A's wordt stil gestaan bij een vraag over de rol van digitalisering.[180] [vertrouwelijk] stuurt per e-mail een aanvulling op de Q&A rond:

> *"Zoals zojuist besproken hierbij de aanvulling op de Q & A.*
>
> *Q: Gebruikt PostNL de hele tariefruimte?*
> *A: Nee, PostNL benut nu niet de volledige tariefruimte.*
> *Q: Waarom niet?*

[178] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]
[179] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]
[180] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

A: Het postvolume daalt al vanwege digitalisering. PostNL wil die daling niet versterken met te grote tariefstijgingen.
Q: Wat gebeurt er met de rest van die tariefruimte?
A: Die blijft in principe staan voor de toekomst."

336. De manager [vertrouwelijk] wijst er echter op dat aan aandeelhouders altijd wordt aangegeven dat de prijselasticiteit [vertrouwelijk] is. [vertrouwelijk][181]:

[vertrouwelijk]

337. Deze suggestie wordt intern binnen PostNL overgenomen. De [vertrouwelijk] zijn onderdeel van deze e-mailcorrespondentie.

338. Uit de analyse van interne documenten blijkt dat er sprake is van een [vertrouwelijk] van losse post. Het gaat daarbij om een prijselasticiteit in de orde van grootte van [vertrouwelijk]. Bij de toepassing van de SSNIP-test zal de ACM daarom primair van deze prijselasticiteit uitgaan.

339. De prijselasticiteit van losse post blijkt volgens de ACM over de tijd heen consistent laag te zijn. [vertrouwelijk]:

[vertrouwelijk][182]

340. Naast de inschatting van de prijselasticiteit wordt in de Quick Scan op verschillende punten ingegaan op de overwegingen van verzenders om post te digitaliseren. [vertrouwelijk]

Tabel 4: Overwegingen overstap naar digitale verzending (Bron: Quick Scan Prijselasticiteit Losse Post, onderstreping toegevoegd)

Categorie	Citaat
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

[181] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]
[182] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]

In the Boardroom

341. In een recente uitzending van 'In de Boardroom'[183] van 11 juni 2019 zijn Herna Verhagen (CEO PostNL) en Pim Berendsen (CFO PostNL) van de Raad van Bestuur van PostNL te gast. In het onderdeel 'Ambities & Overname Sandd' wordt gesproken over de prijselasticiteit van post. De analisten in de uitzending stelt de volgende vraag aan de CEO van PostNL:

> *"Is er sprake van een bepaalde prijselasticiteit? Ben je bang dat wanneer je de prijs te veel verhoogt dat dan de post nog harder krimpt?"*

342. Herna Verhagen (CEO PostNL) vertelt het volgende over de prijselasticiteit:

> *"Er is absoluut sprake van prijselasticiteit. Dus op het moment dat je teveel verhoogt, ga je gewoon meer substitutie teweeg brengen. De substitutie ligt ongeveer tussen de 0,1 en 0,3% per procent prijsverhoging. Dus je moet echt heel goed steeds nadenken over welke balans moet ik kiezen tussen prijsverhoging aan de ene kant en de daarmee extra gecreëerde substitutie aan de andere kant."*

343. Pim Berendsen (CFO PostNL) vult aan:

> *"En dat is dus ook het antwoord op vraag waarom we niet de maximale prijsruimte innemen. Het is iedere keer zoeken naar die delicate balans tussen het optimum tussen prijsverhogingen en volumebehoud. Niet die digitale substitutie, niet harder dan die toch al gaat, aan te jagen."*

344. Een prijsverhoging die leidt tot een substitutie van 0,3% impliceert een prijselasticiteit van -0,3.[184] De ACM acht deze stelling van de CEO relevant.

Informatieverzoek 2 mei 2019

345. Hiervoor heeft de ACM de door PostNL gebruikte prijselasticiteiten voor het maken van volumeprognoses voor het Strategisch Plan 2018 besproken. In het model is tevens een prijselasticiteit van de productgroep tijdkritische losse post opgenomen. Deze prijselasticiteit is gelijk aan de prijselasticiteit in het model voor tijdkritische zakelijke partijenpost (zie Tabel 21, Annex B). Bij wijze van gevoeligheidsanalyse rekent de ACM tevens met deze prijselasticiteit.

3 Kandidaatmarkt losse post

346. De ACM heeft in voorgaande paragrafen de brutomarge van losse post en de prijselasticiteit bepaald. Op basis hiervan kan een *critical loss* analyse worden uitgevoerd.

[183] In the boardroom geeft zelf de volgende beschrijving van het initiatief: "*In de Boardroom is een initiatief van Euronext Corporate Services. Via live webinars (die ook achteraf te bekijken zijn) gaan we in iedere aflevering in gesprek met één CEO van een beursgenoteerde onderneming. Presentator en beurscommentator Jim Tehupuring zal samen met een marktexpert en/of analist de laatste marktontwikkelingen, strategie en natuurlijk de resultaten van de onderneming doorspreken. Kijkers naar het webinar kunnen actief deelnemen aan polls en zelfs direct vragen stellen aan de CEO.*"
[184] Prijselasticiteit = volumedaling / prijsverhoging. Prijselasticiteit = -0,003/0,01 = -0,3.

347. Primair gaat de ACM uit van een prijselasticiteit van losse post van [vertrouwelijk] en de brutomarge van PostNL in 2018. Vervolgens rekent de ACM voor gevoeligheidsanalyse I met een hogere prijselasticiteit en voor gevoeligheidsanalyse II met een hogere brutomarge.

348. Onderstaande Tabel 5 geeft de *actual loss* en de *critical loss* weer. Zowel in het primaire scenario als in de gevoeligheidsanalyses is de *actual loss* is lager dan de *critical loss*. Een hypothetische monopolist is in staat om duurzaam en significant zijn prijzen winstgevend te verhogen op de kandidaatmarkt voor losse post.

Tabel 5: Overzicht *critical loss* analyse losse post

	Prijs-elasticiteit	**Brutomarge**	***Critical loss* 5%**	***Actual loss* 5%**	***Critical loss* 10%**	***Actual loss* 10%**
Primair	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Gevoeligheidsanalyse I	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Gevoeligheidsanalyse II	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

4 Conclusie

349. Op basis hiervan concludeert de ACM dat er geen vraagsubstituten zijn op basis waarvan de relevante productmarkt breder moet worden afgebakend dan de markt voor losse post.

D. Digitale communicatie en autonome volumedaling van post

1 Inleiding

350. In deze Annex D doet de ACM onderzoek naar de omvang van de overstap van post naar digitale communicatie die het gevolg is van niet-prijsgerelateerde factoren. Het betreft de inschatting van de autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkeling die de aankoopbeslissing tussen post en digitale communicatie beïnvloedt en tot een volumedaling van post leidt. Denk hierbij aan bijvoorbeeld aan technologische ontwikkelingen in de mogelijkheden van digitale communicatiemiddelen (zoals de introductie van digitale mijn-omgevingen) en wijzigingen in de voorkeur van een ontvanger om digitaal of fysiek te communiceren. Deze autonome overstap van zakelijke partijenpost naar digitale communicatie is niet het gevolg van prijsstijgingen van post. Zelfs als het aanbod en de prijs van post constant blijft, leiden deze factoren tot een wijziging van de keuze van de eindgebruiker tussen post en digitale communicatie.

351. Hierna gaat de ACM in op de verschillende bronnen voor de inschatting van de omvang van de autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde ontwikkeling. De ACM bespreekt achtereenvolgens i) de volumedaling van zakelijke partijenpost in 2016 en 2017, ii) de berekening van de prijselasticiteit door PostNL voor 2014, iii) de volumeprognoses van PostNL voor het Strategisch Plan 2018, iv) het rapport van E.CA Economics in opdracht van Sandd, v) literatuuronderzoek en vi) de uitkomsten uit de enquête.

2 Volumedaling zakelijke partijenpost in 2016 en 2017

352. In 2016 en 2017 is de gemiddelde opbrengst van postvervoerbedrijven voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost gedaald, met respectievelijk 1,93 en 1,77% (zie Tabel 28, Annex B). Niettemin daalde in 2016 en 2017 het volume niet-tijdkritische zakelijke partijenpost met respectievelijk 7,5 en 6,5% per jaar (zie Tabel 29, Annex B). Deze volumedaling kan niet het gevolg zijn van prijsverhogingen van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost aangezien de gemiddelde prijs in deze jaren gemiddeld genomen niet is gestegen, maar juist is gedaald. De ACM is van oordeel dat de volumedaling van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost die zich heeft voorgedaan ondanks de gemiddelde daling in het prijsniveau, een indicatie is van de omvang van de autonome overstap van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost naar digitale communicatie.[185]

353. Op basis van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat digitalisering leidt tot een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap van zakelijke partijenpost naar

[185] Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie hoger is voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost dan voor tijdkritische zakelijke partijenpost.

digitale communicatie van 6,5 – 7,5% per jaar.[186] Ervan uitgaande dat de prijselasticiteit van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost negatief is, is de autonome overstap zelfs hoger dan het gerealiseerde volumeverlies bij de prijsdalingen in 2016 en 2017. Bij een negatieve prijselasticiteit zou een prijsdaling namelijk leiden tot een toename in het volume.

354. Aanvullend constateert de ACM dat er in 2016 en 2017 sprake was van een gemiddelde prijsstijging voor tijdkritische zakelijke partijenpost (van respectievelijk 1,65 en 4,61%). Deze prijsstijgingen hebben mogelijk geleid tot een bepaalde mate van overstap van tijdkritische zakelijke partijenpost naar niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Indien dit het geval was, heeft deze overstap de daling van het volume van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost afgeremd. De hoogte van de niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie ligt in dat geval hoger dan 6,5 – 7,5%. De aanname van 6,5 – 7,5% van een autonome overstap is dus conservatief.

355. Een andere aanwijzing voor het hoge relatieve aandeel van autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap in de totale overstap is te vinden in de volumedaling voor tijdkritische zakelijke partijenpost in 2016. In 2016 steeg de gemiddelde opbrengst van tijdkritische zakelijke partijenpost met slechts 1,65% (zie Tabel 28, Annex B). Voor tijdkritische zakelijke partijenpost was dit de laagste stijging van de gemiddelde opbrengst in de gehele periode 2013-2018. Tegelijkertijd was er in 2016 sprake van een volumedaling van tijdkritische zakelijke partijenpost van 14,21%. Voor tijdkritische zakelijke partijenpost was dit de hoogste volumedaling in de gehele periode 2013-2018. Dat de grootste volumedaling zich voordoet in het jaar met de laagste stijging van de gemiddelde opbrengst geeft aan dat een groot deel van de overstap van zakelijke partijenpost naar digitale communicatie niet-prijsgerelateerd is.

3 Berekeningen prijselasticiteiten door PostNL

356. [vertrouwelijk].

357. [vertrouwelijk][187] [vertrouwelijk][188] [vertrouwelijk][189]

358. [vertrouwelijk]

4 Volumeprognoses PostNL

359. [vertrouwelijk][190]

[186] Dit is nog een voorzichtige schatting, omdat bij de volumedaling nog geen rekening is gehouden met een niet-prijsgerelateerde overstap van tijdkritisch naar niet-tijdkritische zakelijke partijenpost. Deze niet-prijsgerelateerde overstap remt de daling van het volume van niet-tijdkritische zakelijke partijenpost.
[187] [vertrouwelijk]
[188] [vertrouwelijk]
[189] Intern Excelbestand PostNL, [vertrouwelijk].
[190] Intern document PostNL, [vertrouwelijk].

[vertrouwelijk]

Figuur 1: Presentatie PostNL SP 2018 - 2027, slide 11

360. [vertrouwelijk][191] [vertrouwelijk][192]

361. [vertrouwelijk][193]

[vertrouwelijk]
Figuur 2: Analyse PostNL

5 Rapport E.CA Economics in opdracht van Sandd

362. Bij haar zienswijze op het marktanalysebesluit 24-uurs zakelijke post (27 juli 2017) heeft Sandd een rapport van E.CA Economics ingediend.[194] In dit rapport schetst E.CA Economics een aantal kwalitatieve overwegingen over de mate van vraagsubstitutie tussen digitale alternatieven en 72-uurs post (per type poststuk). E.CA Economics concludeert op basis van zijn analyse het volgende (onderstreping toegevoegd):

> *"Uit de overwegingen genoemd in bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de verandering die plaatsvindt naar een digitaal alternatief grotendeels een autonome trend is die optreedt als gevolg van het ontstaan van de digitale alternatieven. Deze autonome trend is door WIK[195] omschreven als "megatrend" van digitalisering.*
>
> *Hoewel voor een afnemer het kostenverschil tussen een digitale en fysieke oplossing voor het verzenden van post een drijfveer kan zijn voor een eventuele of snellere overstap naar digitale verzending, staat die trend grotendeels los van relatieve prijzen. Een overstap van fysiek naar digitaal bespaart weliswaar op termijn verzendkosten, maar kost een afnemer doorgaans forse investeringen. Aangezien de "switch-over" beslissing van strategische aard is en aanzienlijke investeringen vergt, is er hier geen sprake van sterke vraagsubstitutie.*
>
> *Niet alleen staan er obstakels in de weg die een overstap op korte termijn verhinderen, ook liggen er andere overwegingen dan prijsverschillen ten grondslag aan een mogelijke overstap. Beide diensten, te weten fysieke en digitale verzending, zijn simpelweg te verschillend dat een kleine verandering van relatieve prijzen (in de SSNIP test) tot veel of aanzienlijk sneller overstapgedrag zal leiden.*
>
> *De onderliggende trend van digitalisering zet door, grotendeels ongeacht en los van eventuele kleine relatieve prijsveranderingen."*

[191] Reactie PostNL informatieverzoek 2 mei 2019.
[192] Intern document PostNL, [vertrouwelijk]
[193] Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk]. Intern document PostNL, Titel: [vertrouwelijk].
[194] E.CA Economics, 18 oktober 2017. Marktafbakening 72-uurs postdiensten.
[195] Hier wordt verwezen naar de studie van WIK uit 2016 die bij de paragraaf literatuur wordt besproken.

363. Eind 2017 ging Sandd [vertrouwelijk] uit van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde verschuiving van fysieke post naar digitale communicatie.

6 Literatuuronderzoek

364. Verschillende onderzoeken stellen vast dat de daling van het postvolume een autonome ontwikkeling betreft.

365. In een onderzoek van WIK (2017)[196] in opdracht van de ACM wijst WIK erop dat de daling van het postvolume als gevolg van de migratie naar digitale communicatie een structurele daling is en niet aan prijsverandering van post gerelateerde daling is:

> *"Empirical research has shown that price elasticities for letter services are low particularly for transactional mail, with values between 0.2 and 0.4. More recent empirical research on the impact of intermodal competition, more precisely the impact of e-substitution on price elasticities has shown that the demand for letter services does not become more price-sensitive. The major reasons are that (1) letter services cannot compete by price with electronic communication channels, (2) <u>the decline in mail volume due to e-substitution is a structural decline more than a reaction to price.</u> The decision which channel is used depends on additional factors not captured by the price of the service, e.g. speed, convenience, recipients' preferences, privacy rules and so on."*[197]

366. WIK (2016)[198] wijst er op dat tussen 2010 en 2015 het postvolume met 7,6% per jaar is gedaald. Volgens WIK ligt de verklaring hiervoor naast algemene economische ontwikkelingen met name in de "megatrend" digitalisering en de impact van die digitalisering op het gebruik van schriftelijke communicatie. WIK (2016) stelt dat de mogelijkheid en de infrastructuur in Nederland heel goed zijn voor digitale communicatie. Het terugdraaien van de megatrend van digitalisering is zeer onwaarschijnlijk. WIK wijst er daarbij onder andere op dat het aantal huishoudens met internettoegang in Nederland 100% nadert. WIK wijst op cijfers van Eurostat waaruit blijkt dat 90% van de Nederlandse internetgebruikers dagelijks op het internet zijn en dat 88% regelmatig gebruik maakt van e-mail. Naar verwachting van WIK (2016) zullen de postvolumes de komende jaren nog verder krimpen. WIK gaat uit van een daling van ongeveer 7% per jaar tot 2020.

367. Rodriguez, Soteri en Tobias (2017)[199] onderzoeken digitalisering en de vraag naar zakelijke post in het Verenigd Koninkrijk. In het gehanteerde model zijn de postvolumes afhankelijk van economische activiteit, het aantal huishoudens, prijzen en *e-substitution*. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een *e-substitution* index die gebaseerd is op de *ability* en *willingness* van zenders en ontvangers om een digitaal alternatief te zenden of ontvangen. Rodriguez et al. (2017) ontwikkelen twee scenario's voor de ontwikkeling van *e-substitution* in de periode

[196] WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices.
[197] WIK (2017). Comparing Dutch and Belgian postal markets, and discount practices. p. 28.
[198] WIK Consult, Future scenario developments in the Dutch postal market, 21 december 2016, p. 32.
[199] Rodriquez, F., S. Soteri & S. Tobias (2017). E-substitution and the Demand for Business Mail in the UK: Trends and Prospects. The Changing Postal and Delivery Sector, Topics in Regulatory Economics and Policy.

2015-2025. In het lage-scenario is de digitalisering ongeveer 6% per jaar tussen 2015 en 2020 en 5% per jaar tussen 2020-2025. In het hoge scenario neemt de digitalisering toe tot 11-12% per jaar in 2025.

368. Rodriguez en Soteri (2018)[200] hebben na het onderzoek van Rodriguez et al. (2017) aanvullend onderzoek gedaan naar het effect van *e-substitution* op de vraag naar post. Rodriguez en Soteri schatten de trend van *e-substitution* voor zakelijke post in de periode van 2001 tot en met 2016. Hiervoor wordt dezelfde methode gehanteerd als in Rodriguez et al. (2016)[201]. Rodriguez en Soteri vinden een negatief effect van *e-substitition* op het volume zakelijke post van 3% per jaar vanaf 2002 en 9% per jaar vanaf 2010.

369. Nikali (2011)[202] stelt dat bij de keuze tussen communicatiemiddelen de prijs niet de belangrijkste afweging is. Nikali stelt dat dit afhankelijk is van het gemak van de nieuwe technologie, de betrouwbaarheid van de communicatie en de veiligheid van de communicatie. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal overstap naar digitale alternatieven plaatsvinden en zal prijs veel minder van belang zijn (Nikali, 2011). Hiermee beschrijft Nikali wat de ACM heeft gedefinieerd als niet-prijsgerelateerde overstap.

7 Enquête

370. De enquête onder zakelijke afnemers van PostNL en Sandd (Annex E) bevat informatie over het gebruik en de keuze van digitale communicatie in vergelijking met post.

371. Ongeveer 74% van de respondenten geeft aan naast fysieke post ook digitaal post te versturen. Hieruit blijkt dat het merendeel van de zakelijke verzenders dus twee systemen van verzenden van schriftelijke communicatie naast elkaar hanteren.

372. Zakelijke afnemers geven aan dat de volgende factoren een rol spelen bij de keuze om post digitaal te verzenden: (i) de wens van de klant om digitaal te communiceren, (ii) de snelheid van digitale verzending, (iii) de ICT-mogelijkheden binnen de organisatie en (iv) de kostenbesparing van digitale verzending[203]. Bij de keuze voor fysieke verzending blijken met name de volgende factoren relevant: (i) de wens van de klant om fysiek te communiceren, (ii) post kan niet digitaal verzonden worden en (iii) de attentiewaarde van digitale verzending is laag.

373. Uit het onderzoek onder zakelijke verzenders van post blijkt dat er belangrijke verschillen zijn tussen digitale communicatie en fysieke post, waardoor beide vormen van communicatie niet altijd een alternatief voor elkaar zijn. De volgende factoren zijn daarbij genoemd:

[200] Rodriguez, en Soterig (2018) Some further results from the UK on the demand for mail: Some results from the UK.
[201] Rodriguez, Soteri en Tobias (2016), Some results from the UK on the impact of e-substitution on the demand for mail.
[202] Nikali, H. (2011). *Does the level of price elasticity change with the progression of substitution?*
[203] Dat digitale verzending een kostenbesparing oplevert ten opzichte van fysieke post betekent echter niet dat digitale verzending daarmee ook een vraagsubstituut is van fysieke post. Daarvoor moet namelijk worden onderzocht in welke mate de overstap van post naar digitale communicatie het resultaat is van prijsstijgingen van post. Het gegeven dat digitale verzending goedkoper is dan fysieke post betekent dus niet dat het daarmee ook voldoende concurrentiedruk uitoefent op fysieke post om onderdeel te zijn van dezelfde relevante markt.

a) **Snelheid:** Digitale verzending is sneller dan fysieke post. Bij digitale verzending wordt het bericht namelijk (vrijwel) direct afgeleverd terwijl bij fysieke post rekening gehouden moet worden met een overkomstduur van ten minste 24 uur. Bovendien kan digitale verzending continu en op elk moment van de dag plaatsvinden terwijl fysieke post (afhankelijk van het servicekader) slechts 2 tot 5 keer per week wordt bezorgd.

b) **Verzendkosten en infrastructuur**: Voor het verzenden van berichten via elektronische communicatie is een initiële investering nodig, bijvoorbeeld in een ICT-systeem. Digitale verzending is daarna goedkoper.[204] De marginale kosten van verzending via elektronische communicatie zijn nihil en de kosten stijgen nauwelijks bij een toenemend volume. Voor verzending van fysieke post zijn vaak investeringen in printers, andere kantoorapparatuur of een externe drukker noodzakelijk. Een overstap van fysieke post naar digitale communicatie levert dus per definitie een grote kostenbesparing op, zowel voor als na een eventuele prijsverhoging van fysieke post.[205] Verschillende afnemers geven aan dat de mate van digitalisering los staat van het prijsniveau van post:

> *"Bovendien heeft laag houden van de prijs volgens PostNL geen zin omdat de zakelijke klant die een digitaal alternatief heeft daar toch wel gebruik van zal maken, ook als PostNL zijn tarieven laag houdt, omdat van het digitale alternatief de verzending bijna gratis is."*
>
> *"Digitalisering is een belangrijke beleidsvisie rond het werken met de digitale overheid en wordt veelal vanuit beleid en ICT aangejaagd en gerealiseerd. De mate en het tempo staan los van geoffreerde tarieven op het gebied van fysieke postverzending."*[206]

c) **Contactgegevens geadresseerden:** Er zijn niet voor alle geadresseerden e-mailadressen bekend of het e-mailadres is onjuist.[207] In Nederland bestaat nog geen universele mijn-omgeving, maar alleen 'MijnOverheid'.[208] Dit is alleen voor overheidsinstellingen beschikbaar. In het onderzoek van de ACM hebben verschillende marktpartijen aangegeven dat verzenders ook voor berichten in mijn overheid moeten betalen. Zij noemen een bedrag van €0,25 per bericht. Digitale verzending is in dat geval dus niet gratis.

d) **Mogelijkheid en voorkeur van ontvanger:** Een deel van de geadresseerden is niet in staat om digitale communicatie te ontvangen. Hieronder vallen bijvoorbeeld digibeten. Een

[204] Dit gaat specifiek over de kosten voor het verzenden van het bericht. Voor digitale verzending worden wel aanvullende kosten gemaakt waarbij de hoogte afhankelijk is van het type organisatie en de precieze producten. Daar staat tegenover dat voor postvervoer ook extra kosten worden gemaakt buiten de kosten van verzending, zoals printers, inkt, papier, enveloppen, een postkamer, etc.
[205] Gespreksverslag concurrent 19, p. 3.
[206] Brief Belastingdienst, IUC16-201 met kenmerk ACM/16/019299 van 8 december 2016, pagina 3, vraag 3a. Afkomstig uit het handhavingsverzoek Van Straaten Post: Aanbesteding Staat (art. 9 Pw).
[207] Gespreksverslag concurrent 4, p. 3.
[208] Gespreksverslag concurrent 4, p. 3.

deel van de ontvangers van communicatie heeft ondanks dat ze in staat zijn om digitale communicatie te ontvangen een intrinsieke voorkeur voor fysieke communicatie. Een argument van deze ontvangers is bijvoorbeeld dat ze fysieke post overzichtelijker vinden. Ook zijn er gemeenten en zorginstellingen die met ouderen en 'sociaal zwakkeren' te maken hebben en die daarom post verkiezen boven e-mail. Het marktonderzoek bevestigt dat de voorkeur en mogelijkheid van de ontvanger de mogelijkheid tot digitalisering beperkt.[209] Eén van de afnemers geeft bijvoorbeeld aan:

> *"We zijn druk bezig om te kijken of we zaken digitaal kunnen verzenden. We zijn er groot voorstander van. Toch stellen onze medewerkers en geadresseerden een brief erg op prijs. Daarnaast wordt het magazine ook liever fysiek verzonden."*[210]

e) **Attentie- en conversiewaarde:** fysieke post heeft een hogere attentiewaarde[211] dan digitale communicatie. Vanwege het fysieke karakter van post blijft dit langer onder de aandacht van de ontvanger. Digitale communicatie verdwijnt daarentegen sneller naar de achtergrond, bijvoorbeeld vanwege het ontvangen van een groot aantal e-mails per dag (de gemiddelde persoon ontvangt veel meer e-mails dan fysieke brieven[212]) of doordat het bericht op een mijn-omgeving staat waarvoor de ontvanger eerst moet inloggen. Verschillende concurrenten wijzen op de attentiewaarde van fysieke post[213]:

> *"E-mails belanden vaak in de spam box, post op de mat wordt vaker en beter gelezen."*

> *"De attentiewaarde van een e-mail is zeer klein geworden de afgelopen jaren."*

In veel gevallen heeft fysieke post naast een hogere attentiewaarde ook een hogere conversiewaarde dan digitale verzending.[214] Goede doelen geven bijvoorbeeld aan dat donateurs eerder reageren als zij een brief ontvangen en andere zakelijke verzenders zeggen dat facturen per post sneller worden betaald:

> *"Facturen verzenden we digitaal, maar ook per post. Het betalingspercentage is wel een stuk hoger bij een fysieke factuur."*[215]

[209] Gespreksverslag afnemer 3, p. 2; Gespreksverslag concurrent 9, p. 4; Gespreksverslag concurrent 19, p. 3.
[210] Gespreksverslag afnemer 3, p. 2.
[211] Onder attentiewaarde wordt verstaan de mate waarin de communicatiewijze erin slaagt de aandacht te trekken.
[212] Uit het nationaal e-mail onderzoek 2017 bleek bijvoorbeeld dat Nederlanders gemiddeld 86 e-mail per week ontvangen. Zie: https://www.frankwatching.com/archive/2017/10/03/nationaal-e-mail-onderzoek-2017-93-nederlanders-ingeschreven-op-nieuwsbrieven/
[213] Gespreksverslag concurrent 9, p. 4; Gespreksverslag concurrent 23, p. 2; Gespreksverslag concurrent 13, p. 2; Gespreksverslag concurrent 5, p. 4; Gespreksverslag concurrent 6, p. 3.
[214] Onder conversiewaarde wordt verstaan de mate waarin de klant een actie onderneemt op de communicatie of de boodschap.
[215] Gespreksverslag afnemer 2, p. 2; Vgl. Gespreksverslag concurrent 5, p. 3-4; Concept Gespreksverslag afnemer 8, p. 2.

f) **Juridische basis en beveiliging:** Verschillende marktpartijen hebben te maken met wet- en regelgeving op het gebied van privacy, beveiliging en rechtszekerheid. Zij moeten eerst voldoende maatregelen treffen met waarborgen voor de burger voordat alle communicatie digitaal kan gebeuren.[216] Een ander voorbeeld zijn verzenders van verkiezingsgerelateerd drukwerk, die op basis van de Kieswet stempassen per fysieke post moeten versturen. Verschillende concurrenten geven aan dat digitalisering vanwege deze beperkingen in de komende jaren nog geen mogelijkheid is:

> *"Op dit moment wordt er nog heel veel fysiek verstuurd en is het digitale kanaal zeker nog niet geoptimaliseerd. Daar komt bij dat de regelgeving nog niet is afgestemd op het digitaal ontvangen van post. Tot in ieder geval 2023 zal fysieke post een belangrijke rol blijven spelen op het gebied van transactiepost."*[217]

g) **Mogelijkheid digitalisering bericht:** Met fysieke post kunnen ook bepaalde items worden verstuurd die niet met digitale post kunnen worden verzonden (zoals kredietkaartenformaatpasjes, wangslijmmonsters of een zakje bloemzaadjes).[218]

374. Er bestaan aanzienlijke verschillen in de kenmerken van fysieke post en digitale verzending. Weliswaar voorzien ze veelal in hetzelfde doel: een bericht van de verzender naar de ontvanger sturen, maar de manier waarop en de verschillende voor- en nadelen die zij hebben, maken dat digitaal verzenden en fysieke post wezenlijk andere diensten zijn die beperkte prijsdruk op elkaar uitoefenen.

8 Conclusie

375. Uit de bovenstaande analyse volgt dat er sprake is van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap van post naar digitale communicatie. De inschatting van de omvang van deze niet-prijsgerelateerde overstap naar digitale communicatie varieert over de verschillende bronnen, maar bedraagt ten minste 6% per jaar. De ACM gaat daarom voor onder meer haar *critical loss* analyses uit van een autonome, niet aan prijsverandering van post gerelateerde overstap naar digitale communicatie van 6% per jaar. De ACM merkt op dat dit een conservatieve inschatting betreft, aangezien verschillende bronnen wijzen op een autonome overstap naar digitale communicatie van meer dan 6% per jaar (van tot wel 10% per jaar).

[216] Een bericht kan op grond van art. 2:15 Algemene wet bestuursrecht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.
[217] Gespreksverslag concurrent 9, p. 4; Gespreksverslag concurrent 4, p. 2; Gespreksverslag concurrent 7, p. 4.
[218] Concept Gespreksverslag afnemer 8, p. 2; Gespreksverslag afnemer 2, p. 1-2.