



## **Advies**

### **Advies over het toegangs aanbod tot het netwerk van PostNL**

Ons kenmerk : ACM/UIT/551003  
Zaaknummer : ACM/20/041558  
Datum : 19 maart 2021

## Samenvatting

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) heeft de ACM gevraagd om het huidige door PostNL geboden toegangs aanbod (hierna: toegangs aanbod) onder postvervoerders te consulteren met een langere reactietermijn dan in 2019. EZK vraagt of deze langere consultatie aanleiding geeft het ACM-advies van 23 september 2019 te herzien.

Dit ACM-advies over het toegangs aanbod is geen advies over de mate waarin dit aanbod de door de ACM geconstateerde significante beperking van de mededinging wegneemt. Het beoogde doel van het toegangs aanbod wijkt af van het doel van het concentratietoezicht.

De ACM heeft het toegangs aanbod met een consultatietermijn van zes weken onder postvervoerders geconsulteerd. De ACM heeft postvervoerders daarbij gevraagd of zij hun huidige postvervoeractiviteiten onder dit toegangs aanbod kunnen blijven voortzetten, in ieder geval tot aan de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet. De ACM gaat hierbij uit van een periode van twee tot drie jaar vanaf het moment van de start van de consultatie (augustus 2020), in de verwachting dat op die horizon de gewijzigde Postwet en een nieuw toegangs regime in werking zijn getreden. De consultatiereacties zijn op punten uitgebreider, meer specifiek op de ervaringen van de afgelopen tijd en voorzien van meer feitelijke informatie ter onderbouwing van hun standpunten dan in 2019.

De ACM heeft op basis van de consultatiereacties en overige beschikbare informatie, waaronder uit ACM's Post- en Pakkettenmonitor, beoordeeld in hoeverre postvervoerders met het toegangs aanbod, abstraherend van andere (markt)omstandigheden die voor hen van invloed zijn, in staat zijn om hun huidige postvervoeractiviteiten voort te zetten in de komende twee tot drie jaar. De ACM benadrukt dat bij deze beoordeling vanwege onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen en omstandigheden noodzakelijkerwijs met veronderstellingen en verschillende scenario's is gewerkt.

De ACM heeft in november 2020 een conceptadvies ter feitencheck aangeboden aan postvervoerders en later in november 2020 een advies uitgebracht aan EZK. Vragen en aandachtspunten van EZK bij het advies hebben geleid tot correcties van de berekeningen en op basis daarvan aanpassingen in de analyses. Naar aanleiding van deze correcties en aanpassingen trekt de ACM het in november 2020 uitgebrachte advies in. Dit advies komt hiervoor in de plaats. Ook van dit advies is een concept ter feitencheck voorgelegd aan postvervoerders.

De ACM onderscheidt de volgende typen postvervoerders op basis van de beschikbare cijfers uit 2019 van postvervoerders uit de Post- en Pakkettenmonitor:

- Type 1 postvervoerder: 24-uurs post, hoog aandeel eigen bezorging 24-uurs post (>50%);
- Type 2 postvervoerder: bezorging van 48/72+-uurs post (niet 24-uurs post);
- Type 3 postvervoerder: postvervoerders die relatief veel uitbesteden aan andere postvervoerders

(>50%).

Volgens de ACM-analyse leidt het toegangs aanbod niet tot zodanige kostenstijgingen, dat de levensvatbaarheid van type 1 postvervoerders in de komende twee tot drie jaar wordt aangetast.

Tegelijkertijd constateert de ACM een risico in de verhouding tussen retailtarieven en toegangstarieven van PostNL. Type 1 postvervoerders kunnen moeilijk met PostNL concurreren om middenzakelijke klanten te behouden als deze klanten bij PostNL gemiddeld een lager retailtarief betalen dan de postvervoerders betalen voor toegang bij PostNL. Wanneer type 1 postvervoerders op deze manier omzet verliezen in potentiële concurrentie met PostNL, ontstaan risico's voor het kunnen voortzetten van hun activiteiten.

Voor type 2 postvervoerders die hun postvervoeractiviteiten volledig hadden afgestemd op het bezorgen voor Sandd, is er met het wegvallen van Sandd en zijn netwerk geen toekomst en biedt een toegangs aanbod geen soelaas.

Voor type 3 postvervoerders ziet de ACM risico's voor het voortzetten van hun huidige postvervoeractiviteiten als gevolg van de 70%-voorwaarde in combinatie met de toenemende krimp van het aanlevervolume en stijgende toegangstarieven voor niet 24-uurs post. Type 3 postvervoerders kunnen dan enkel aan de 70%-voorwaarde blijven voldoen door meer zelf te gaan bezorgen of anderszins in te grijpen in hun bedrijfsvoering. De ACM kan op dit moment niet inschatten of dit zich de komende twee tot drie jaar manifesteert.

Meerdere postvervoerders van alle typen hebben aangegeven de tekst over de geldigheidsduur van bestaande (tarief)afspraken met Sandd voor onbepaalde tijd en de hoogte van de tarieven onder het toegangs aanbod onduidelijk te vinden en hierdoor onzekerheid te ervaren. De ACM gaat er op basis van een nadere duiding van EZK van uit dat wanneer bestaande afspraken met Sandd vanwege de bepaalde looptijd eindigen of afspraken met een onbepaalde looptijd vanwege een opzegging beëindigd worden, de tarieven van de overgangsregeling in het toegangs aanbod gaan gelden. De ACM adviseert EZK om dit in het toegangs aanbod te verduidelijken.

Uit de consultatiereacties komt naar voren dat het toegangs aanbod voor alle typen postvervoerders een verslechtering van hun situatie teweegbrengt, mede als gevolg van de volumebegrenzing van de overgangsregeling in het toegangs aanbod en de hogere tarieven voor het volume dat niet onder de overgangsregeling valt. De ACM signaleert hierbij de onderlinge uitbesteding van dienstverlening van postvervoerders: in het geval specifieke type 3 postvervoerders hun postvervoeractiviteiten afschalen om binnen de 70%-voorwaarde te blijven en hun dienstverlening voor type 1 postvervoerders beperken of hogere kosten bij hen in rekening brengen, werken nadelige effecten op type 3 door op type 1 vervoerders.

---

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Typen postvervoerders</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Consultatiereacties die ten grondslag liggen aan analyse</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Analyse</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>21</b>
	<b>Bijlage 1: procesbeschrijving</b>	<b>22</b>
	<b>Bijlage 2: uitgangspunten advies</b>	<b>27</b>
	<b>Bijlage 3: toegangs aanbod</b>	<b>29</b>
	<b>Bijlage 4: bronnen en aannames kwantitatieve inschatting marge type 1 postvervoerders</b>	<b>31</b>
	<b>Bijlage 5: consultatiereacties die niet ten grondslag liggen aan analyse</b>	<b>33</b>
	<b>Bijlage 6: reacties op feitencheck conceptadviezen november 2020 en maart 2021</b>	<b>43</b>

## 1 Inleiding

1. Op 6 september 2019 heeft PostNL de staatssecretaris van Economische zaken en Klimaat (hierna: EZK) verzocht om op grond van artikel 47 Mededingingswet (Mw) een vergunning te verlenen voor de overname van Sandd. EZK heeft de ACM destijds gevraagd om op basis van artikel 4 Mw te adviseren over een toegangs aanbod van PostNL. Bij het opstellen van dat advies heeft de ACM postvervoerders geconsulteerd van 9 tot en met 13 september 2019. Op 23 september 2019 heeft de ACM advies aan EZK uitgebracht.<sup>1</sup>
2. EZK heeft op 27 september 2019 een vergunning aan PostNL verleend. Een aantal partijen is tegen het verstrekken van de vergunning van EZK in beroep gegaan en op 11 juni 2020 heeft de Rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) de vergunning vernietigd. De rechtbank oordeelde in zijn uitspraak - onder andere - dat de verrichte consultatie van het toegangs aanbod vanwege een te korte reactietermijn onzorgvuldig is geweest. Daarbij verwijst de rechtbank naar de mogelijkheid dat zienswijzen van postvervoerders zijn gemist.
3. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft EZK de ACM op 7 augustus 2020 gevraagd om op basis van artikel 4 Mw het huidige toegangs aanbod met een langere reactietermijn onder postvervoerders te consulteren. De uitgangspunten voor de huidige adviesaanvraag zijn ongewijzigd. Dit betekent dat het doel van de toegangsvoorwaarden is dat postvervoerders hun restpost kunnen laten bezorgen via het netwerk van het geconcentreerde PostNL en Sandd. De toegangsvoorwaarden hebben tot doel, en gaan ook niet verder dan – dat bestaande postvervoerders hun activiteiten kunnen blijven voortzetten, in ieder geval tot de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet 2009. EZK vraagt of een langere consultatie aanleiding geeft het ACM-advies van 23 september 2019 te herzien omdat de consultatie inzichten oplevert waar de ACM bij het eerdere advies geen rekening mee heeft kunnen houden.
4. De ACM heeft het huidige toegangs aanbod van PostNL geconsulteerd onder postvervoerders. De ACM heeft postvervoerders specifiek gevraagd in te gaan op de vraag of hun postvervoerbedrijf in de komende twee tot drie jaar de huidige postvervoeractiviteiten kan blijven voortzetten indien dit toegangs aanbod gehandhaafd blijft. De ACM gaat uit van een termijn van twee tot drie jaar omdat - gelet op informatie over de verwachte inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet - dit een redelijke inschatting is van de termijn waarbinnen verwacht mag worden dat een nieuw toegangs aanbod van PostNL op basis van de gewijzigde Postwet en de onderliggende lagere regelgeving voor postvervoerders afneembaar zal worden. Daarmee neemt dit advies de periode van twee tot drie jaar gerekend vanaf de start van de consultatie in augustus 2020 als uitgangspunt.

<sup>1</sup> ACM/UIT/516333

5. Op 20 november 2020 heeft de ACM advies aan EZK uitgebracht.<sup>2</sup>
6. Op 16 december 2020 heeft de ACM op verzoek van EZK op grond van de 'Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers' het gehele vertrouwelijke dossier onderliggend aan het advies verstrekt en op 5 februari 2021 het van vertrouwelijke stukken geschoonde dossier. EZK heeft op 29 januari en 5 februari de economisch adviseur van PostNL in een *dataroom* inzage gegeven in de berekeningen van de ACM die mede aan het ACM-advies ten grondslag lagen. EZK heeft vervolgens bij ACM toelichting gevraagd op een aantal punten van de berekeningen van de impact.
7. Vragen en aandachtspunten van EZK bij het advies van 20 november 2020 hebben geleid tot correcties van de berekeningen en op basis daarvan aanpassingen in de analyses, een bestuurlijke heroverweging en intrekking van dit advies. Voor het ingetrokken advies komt dit nieuwe advies in de plaats. In bijlage 1 bij de procesbeschrijving licht de ACM dit proces nader toe.
8. Ten behoeve van de analyse van de effecten van het toegangs aanbod, deelt de ACM postvervoerders in drie typen in. Deze staan nader beschreven in hoofdstuk 2. Vervolgens vatten we in hoofdstuk 3 die consultatiereacties samen, die aanleiding geven tot een nadere analyse ten opzichte van het advies uit 2019. Dit betreft een aantal elementen van het toegangs aanbod enerzijds en de mogelijkheid om te kunnen blijven concurreren anderzijds. Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de ACM van deze twee aspecten voor de drie categorieën postvervoerders. We sluiten in hoofdstuk 5 af met de conclusie van deze analyse.

---

<sup>2</sup> ACM/UIT/544569.

## 2 Typen postvervoerders

9. De ACM verdeelt postvervoerders in drie verschillende typen. De reden hiervoor is dat niet alle postvervoerders op dezelfde manier geraakt worden door het toegangs aanbod, maar dat er wel gelijkenissen zijn tussen groepen postvervoerders. Bovendien maakt de onderverdeling in type postvervoerders het mogelijk om specifieke uitspraken te doen zonder dat de vertrouwelijkheid van informatie van individuele bedrijven in het geding is.
10. De ACM onderscheidt de volgende typen postvervoerders op basis van de beschikbare cijfers uit 2019 van postvervoerders uit de Post- en Pakkettenmonitor:
  - Type 1 postvervoerder: 24-uurs post, hoog aandeel eigen bezorging 24-uurs post (>50%);
  - Type 2 postvervoerder: bezorging van 48/72+-uurs post (niet 24-uurs post);
  - Type 3 postvervoerder: postvervoerders die relatief veel (24-uurs en niet 24-uurs post) uitbesteden aan andere postvervoerders (>50%).
11. Type 1 postvervoerders (focus op 24-uurs post, hoog aandeel eigen bezorging 24-uurs post) bestaat uit regionale postvervoerders die vrijwel allemaal lid zijn van CZPN, hoofdzakelijk 24-uurs post bezorgen en dit zonder uitzondering doen met werknemers met een achterstand tot de arbeidsmarkt. Dit betreft postvervoerders die een sociale werkvoorziening zijn en meer commercieel georiënteerde postvervoerders die mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt inzetten voor bezorging. Van de postvervoerders die een consultatiereactie hebben gegeven zijn dit Businesspost Limburg, Cycloon Post & Fietskoeriers, CZPN, Emco, Ergon Businesspost, MSG Post & Koeriers, SBPost en WerkSaam. Ook De Vos Diensten past voor wat betreft hun postvervoeractiviteiten in 2019 deels bij dit type, maar de ACM schaaft De Vos Diensten op basis van de huidige situatie onder type 3. Van de postvervoerders die de ACM meeneemt in de Post- en Pakkettenmonitor behoort het merendeel tot type 1 postvervoerder.
12. Type 2 postvervoerders (postvervoerders met een focus op bezorging van 48/72+-uurs post (niet 24-uurs post) ) zijn vooral postvervoerders die recent post bezorgden voor Sandd, waaronder de oud-franchisenemers van Sandd. Dit type bestaat enerzijds uit postvervoerders die uitsluitend voor Sandd post bezorgden en geen eigen klanten voor post hebben en anderzijds uit postvervoerders die naast de bezorging van post voor Sandd ook post vervoeren voor hun eigen zakelijke klanten. Van de postvervoerders die een consultatiereactie hebben gegeven betreft dit FRL Post en Post Service Verspreidingen. Zij behoren tot de groep met eigen zakelijke klanten. Dit advies heeft betrekking op het effect van het toegangs aanbod voor postvervoerders met eigen klanten. De gevolgen voor postvervoerders die als gevolg van het wegvallen van het Sandd-volume hun

postvervoeractiviteiten al hebben gestaakt vallen buiten de reikwijdte van dit advies.

13. Type 3 postvervoerders vertonen onderling behoorlijke verschillen, maar hebben gemeenschappelijk dat zij allen ten opzichte van andere postvervoerders relatief veel post uitbesteden aan PostNL en (voorheen) Sandd gezamenlijk. Daarnaast verschillen deze postvervoerders op het gebied van hun activiteiten (nationaal/internationaal) en toegevoegde waarde in de postketen (hoogwaardige sortering en ontzorging). De ACM rekent onder deze groep van de postvervoerders die een consultatiereactie hebben gegeven Intrapost en RM Netherlands. Ook De Vos Diensten schaarde de ACM op basis van hun huidige postvervoeractiviteiten onder deze groep.



### 3 Consultatiereacties die ten grondslag liggen aan analyse

14. De reacties op het consultatiedocument van augustus 2020 dragen geen geheel nieuwe onderwerpen aan. Wel zijn de reacties op punten uitgebreider, meer feitelijk onderbouwd en specifieker dan de consultatiereacties in 2019. Een totaaloverzicht van de onderwerpen en de reactie van de ACM hierop staat in bijlage 5. Hieronder licht de ACM die punten uit de consultatiereacties die vanwege nuances op of verdere verdieping van onderwerpen onderwerp zijn van de nadere analyse.

#### Levensvatbaarheid algemeen en alle typen postvervoerders

15. Een aantal postvervoerders geeft aan met het toegangs aanbod hun huidige postvervoeractiviteiten niet te kunnen continueren. Enkele andere postvervoerders twijfelen hierover of kunnen niet aangeven of zij hiertoe in staat zullen zijn.
16. Type 1 postvervoerders herhalen hun standpunt van de 2019 consultatie: het wegvallen van het Sandd-volume, de hogere toegangstarieven die deels boven retailtarieven van de klanten van PostNL liggen leiden tot stijgende kosten, wegvallen van omzet en daarmee tot verlies van banen.
17. Type 2 postvervoerders FRL Post en Post Service Verspreidingen geven aan dat het wegvallen van Sandd heeft gezorgd voor een drastische inperking van hun bezorgnetwerken en hun bezorgers. FRL Post geeft aan dat door het wegvallen van het netwerk van Sandd het dekkingsgebied van FRL Post enorm is verkleind. Post Service Verspreidingen geeft aan dat door overname en wegvallen van het bezorgvolume van Sandd het bezorggebied van 500.000 adressen<sup>3</sup> is teruggebracht naar 30.000.
18. Type 3 postvervoerder **[vertrouwelijk: ]** geeft in zijn consultatiereactie aan dat resterende postvervoerders met het toegangs aanbod niet levensvatbaar zijn en in de komende jaren uit de markt gedrukt zullen worden. **[Vertrouwelijk: ]** geeft ook aan dat zij met gebruik van het voorgestelde toegangs aanbod in de komende twee tot drie jaar niet haar huidige postvervoeractiviteiten kan blijven voortzetten. Type 3 postvervoerder RM Netherlands geeft aan dat de uitsluiting van gesorteerde internationaal inkomende post in het toegangs aanbod grote risico's voor het bedrijf inhoudt en desastreus is voor de bedrijfsvoering. Type 3 postvervoerder De Vos Diensten stelt op haar beurt dat mede door het wegvallen van het volume dat Sandd eerder uitbesteedde haar huidige activiteiten niet voort te zetten zijn onder het toegangs aanbod en dat zij voor haar voortbestaan afhankelijk is

<sup>3</sup> Post Service Verspreidingen vermeldt 'punten'. De ACM gaat er van uit dat hieronder het aantal bezorgadressen wordt verstaan.

van een verschuiving naar andere markten.

#### Onzekerheid geldigheidsduur en hoogte van tarieven en alle typen postvervoerders

19. Bij postvervoerders bestaat onzekerheid over de geldigheidsduur van bestaande (tarief)afspraken met Sandd voor onbepaalde tijd en het toegangs aanbod.
20. SBPost, De Vos Diensten en RM Netherlands spreken hun onzekerheid uit over de duur van hun bestaande overeenkomsten met Sandd. Deze onzekerheid hangt deels samen met de door sommige postvervoerders ondervonden onduidelijkheid over bestaande (tarief)afspraken tot dat moment. Zo mogen bestaande contracten voor onbepaalde tijd tegen een redelijke termijn worden opgezegd, maar is er discussie over welke termijn als redelijk kan worden aangemerkt.
21. De Vos Diensten vindt de tekst van het toegangs aanbod onvoldoende eenduidig omdat de tekst dusdanig kan worden geïnterpreteerd dat er ruimte is voor het maken van compleet nieuwe afspraken na het aflopen van bestaande contracten, waarbij bestaande afspraken dus niet langer als uitgangspunt hoeven te dienen. De Vos Diensten geeft daarbij aan dat PostNL bij het aflopen van overeenkomsten voor bepaalde tijd de eerdere afspraken niet continueert. Dit lijkt volgens De Vos Diensten ook het geval bij overeenkomsten voor onbepaalde tijd, die door PostNL eenzijdig tegen een in zijn opinie redelijke termijn worden opgezegd. Postvervoerders krijgen hierdoor te maken met tariefverhogingen, terwijl ze er van uit gingen dat de bestaande afspraken voortgezet zouden worden tot de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet (dus er geen overgangsregeling van toepassing zou worden).
22. SBPost en RM Netherlands geven aan dat onduidelijkheid het moeilijk maakt om prognoses en plannen te maken voor de komende jaren. Onduidelijkheid over de duur van de huidige voorwaarden treft in dat opzicht de kleinere postvervoerders onevenredig, gezien de poststroom vanuit de kleinere postvervoerders voor PostNL slechts een relatief klein deel van hun bedrijfsvoering vormt. De Vos Diensten en RM Netherlands geven aan dat ze meer geholpen zijn bij het vastleggen van de huidige afspraken voor een duidelijke, lange periode. Waar de overgangsregeling nu een maximumduur specificeert, zouden postvervoerders meer geholpen te zijn met een minimumduur.

#### Toegangstarieven en type 3 postvervoerders

23. Vooral type 3 postvervoerders geven aan dat het toegangs aanbod leidt tot een stijging van de tarieven vergeleken met de situatie in 2019. Dit geldt vooral voor niet 24-uurs post, waar een minimumtarief van 35 cent is bepaald.

24. Daarnaast geven type 3 postvervoerders aan dat de jaarlijkse gemiddelde *indexatie* van 4% uit het toegangs aanbod te hoog is. Bovendien leidt het gebruik van gemiddelde indexatie er toe dat de voor postvervoerders meest relevante toegangsproducten meer in tarief verhoogd mogen worden dan andere toegangsproducten.
25. Zo geeft **[vertrouwelijk: ]** aan dat PostNL de tarieven uit het toegangs aanbod jaarlijks kan verhogen met gemiddeld 4%. Dit geeft PostNL de ruimte om de tarieven op onderdelen, specifiek de voor postvervoerders belangrijke 30-45 gram categorie, sterker te verhogen dan voor andere gewichtsklassen. **[Vertrouwelijk: ]** heeft de wens om de indexering van de tarieven te koppelen aan de retailtarieven van PostNL of om het woord “gemiddeld” te schrappen uit de bepaling, waardoor ook individuele tariefverhogingen gemaximeerd worden.

#### 70%-voorwaarde en type 3 postvervoerders

26. Meerdere type 3 postvervoerders laten zich kritisch uit over de *70%-voorwaarde* en stellen dat deze een grote bedreiging vormt voor hun voortbestaan.
27. Post Service Verspreidingen, **[vertrouwelijk: ]**, FRL Post, De Vos Diensten en RM Netherlands geven aan dat het erg moeilijk is om aan de *70%-voorwaarde* te voldoen. De norm is voor veel postvervoerders enkel haalbaar door samen te werken en volumes onderling uit te wisselen. Omdat regionale postvervoerders slechts beperkte regionale afzetgebieden bedienen, is dit echter maar voor een beperkt deel van het volume een optie. Postvervoerders zijn hierdoor sterk afhankelijk van eigen bezorging om aan de gestelde 30% te komen. Het gevolg hiervan is dat postvervoerders genoodzaakt zijn kunstgrepen toe te passen die afbreuk doen aan de efficiëntie, zoals het op pad sturen van bezorgers met een zeer beperkte hoeveelheid poststukken en andere maatregelen die de rentabiliteit onder druk zetten.
28. Daarnaast stellen postvervoerders dat een onderbouwing van de specifieke keuze voor het maximum van 70% ontbreekt. Het toegangs aanbod stelt dat het belang van een dergelijke regel aan het tegengaan van zogenaamde administratieve stapelaars, maar **[vertrouwelijk: ]** stelt dat geen van de postvervoerders dit doet en dat de *70%-voorwaarde* een buitenproportionele remedie is. Een simpel verbod op administratief stapelen zou volgens **[vertrouwelijk: ]** efficiënter zijn.
29. Een aanzienlijk deel van deze postvervoerders concludeert dat het behoud van de *70%-voorwaarde* al op korte termijn een groot risico vormt voor hun levensvatbaarheid en het

onmogelijk maakt om de eigen positie te versterken. Omdat postvervoerders deels afhankelijk zijn van elkaar om de 30%-norm te kunnen halen, zou het wegvallen van een postvervoerder het halen van de norm verder kunnen bemoeilijken, met het risico op een domino-effect. Deze postvervoerders pleiten voor een verruiming van deze voorwaarde naar één die beter aansluit bij de nieuwe marktsituatie, waarbij de verhouding 90/10 door een aantal postvervoerders wordt voorgesteld.

#### Retailtarieven PostNL en type 1 en type 3 postvervoerders

30. Type 1 en type 3 postvervoerders geven aan dat de toegangstarieven voor niet 24-uurs post in de overgangsregeling van het toegangs aanbod hoger liggen dan retailtarieven die PostNL aan zijn zakelijke klanten rekent.
31. PostNL kent sommige zakelijke klanten volgens enkele postvervoerders daarnaast aanzienlijke kortingen toe. Dit zijn staffelkortingen die niet gelden voor postvervoerders of kortingen buiten het tariefboekje om.
32. Ter illustratie noemen diverse postvervoerders dat PostNL gemiddeld €0,24 per poststuk (voor zowel 24-uurs post als niet 24-uurs post) ontvangt van (sommige) grootzakelijke klanten, terwijl het inkoop tarief voor postvervoerders voor niet 24-uurs post in de overgangsregeling €0,35 per poststuk is. Andere postvervoerders geven aan dat het tarief van €0,35 uit de overgangsregeling ver boven hun gemiddelde opbrengst per poststuk voor niet 24-uurs post ligt. Deze schommelt volgens informatie uit de Post- en Pakkettenmonitor rond de €0,24 per poststuk.
33. Postvervoerders geven aan dat zij als gevolg hiervan niet met PostNL kunnen concurreren om nieuwe klanten en tevens verlies lijden op bestaande klanten.

## 4 Analyse

34. Postvervoerders kunnen op onderstaande wijzen en een combinatie hiervan in hun marge geraakt worden door het toegangs aanbod:
- Type 1 en type 3 postvervoerders betalen voor het deel van hun 24-uurs post dat onder de overgangsregeling valt en ondergebracht wordt bij PostNL, mogelijk hogere tarieven dan bij Sandd het geval zou zijn geweest;
  - Alle typen postvervoerders betalen voor het deel van hun niet 24-uurs post dat onder de overgangsregeling valt en ondergebracht wordt bij PostNL, mogelijk (veel) hogere tarieven dan bij Sandd het geval zou zijn geweest. Vooral type 3 postvervoerders worden geraakt door het minimumtarief van 35 cent in de overgangsregeling;
  - Voor alle typen postvervoerders krimpt het maximale volume dat postvervoerders onder de overgangsregeling mogen aanbieden aan PostNL met de jaarlijkse krimp van het binnenlandse volume. Alle postvervoerders moeten de 'boven de krimp' volumes tegen hogere tarieven onderbrengen bij PostNL dan bij Sandd het geval zou zijn geweest;
  - Alle typen postvervoerders mogen maximaal 70% van het gecollecteerde en gesorteerde binnenlandse 24-uurs en niet 24-uurs volume van hun zakelijke klanten en binnenlands volume afkomstig van andere postvervoerders uitbesteden aan PostNL onder de voorwaarden van het toegangs aanbod. Vooral type 3 postvervoerders worden hierdoor geraakt omdat zij het meeste uitbesteden;
  - Aangezien postvervoerders naast post aan PostNL en/of Sandd ook post aan elkaar uitbesteden betalen alle typen postvervoerders mogelijk hogere tarieven bij uitbesteding aan andere type postvervoerders (bij gelijkblijvende volumes). Alle typen postvervoerders hebben te maken met het krimpende toegangsvolume en de stijgende tarieven onder de overgangsregeling, waardoor eigen bezorging moet worden uitgebreid.
  - Alle typen postvervoerders die 24-uurs post en niet 24-uurs post al uitbesteedden aan PostNL buiten de overgangsregeling, gaan mogelijk meer betalen door tariefstijgingen van het generieke aanbod voor 24-uurs post en het commerciële aanbod voor niet 24-uurs post.

Om de impact van deze mogelijk optredende effecten te kunnen analyseren, beoordeelt de ACM de effecten van het toegangs aanbod als geheel hieronder voor de verschillende type postvervoerders.

### Analyse ingeschatte effecten toegangs aanbod op type 1 postvervoerders

35. De ACM heeft voor type 1 postvervoerders kwantitatief geschat wat de verandering in marge is als gevolg van het toegangs aanbod. Deze analyse abstraheert van de mogelijke effecten

van de totstandkoming van de concentratie. Deze staan immers los van het toegangs aanbod. De ACM abstraheert ook van andere (markt)omstandigheden die van invloed zijn op postvervoerders maar niet het gevolg zijn van de concentratie tussen PostNL en Sandd, zoals een krimp van de volumes van klanten van postvervoerders en de ontwikkeling van de gemiddelde retailprijs.

36. De ACM kan deze kwantitatieve inschatting nu uitvoeren door de beschikbaarheid van door postvervoerders in hun reactie aangedragen feitelijke gegevens, aanvullende gegevens die de ACM beschikbaar heeft, en de beschikbare tijd voor dit advies. Deze mogelijkheid was er bij het advies in 2019 niet. De gebruikte bronnen en aannames staan vermeld in bijlage 4.
37. De ACM benadrukt dat het gaat om een inschatting van het effect op een gemiddelde type 1 postvervoerder. De inschatting betreft een berekening van het effect van de wijzigingen in de toegangs aanbod ten opzichte van laatst bekende gegevens, en is nadrukkelijk geen voorspelling voor een bepaald jaar. De 'gemiddelde type 1 postvervoerder' is geconstrueerd op basis van gegevens uit de Post- en Pakkettenmonitor voor het jaar 2019 over omzet van zakelijke verzenders, opbrengsten en kosten van uitbesteding en onder aannames over de hoogte van de kosten. Dit betekent dat de marge van een individuele type 1 postvervoerder zal afwijken van dit gemiddelde. Postvervoerders verschillen van elkaar vanwege de samenstelling van hun aanbod aan klein- en middenzakelijke klanten, de mate van uitbesteding en een verschillend gebruik van PostNL en Sandd voor toegang. Ook verschillen de overeenkomsten of (tarief)afspraken die zij met Sandd hadden.
38. De ACM gaat bij de kwantitatieve inschatting uit van de invulling van het toegangs aanbod voor type 1 postvervoerders zoals weergegeven in onderstaande tabel 1. Voor de toegangstarieven voor volumes die vanwege de krimp buiten de overgangsregeling vallen, gaat de ACM ervan uit dat de gemiddelde inkoopprijs gelijk zal zijn aan de toegangstarieven uit het generieke aanbod 24-uurs zakelijke post en het commerciële aanbod voor niet 24-uurs post.

Toegangstarief PostNL	Gemiddelde inkoop prijs per poststuk
24-uurs post onder het generieke aanbod 24-uurs zakelijke post	4% hoger dan in 2019
24-uurs post onder de overgangsregeling	4% hoger dan Sandd tarieven in 2019
Niet 24-uurs post onder het commerciële aanbod	4% hoger dan in 2019
Niet 24-uurs post onder de overgangsregeling	€ 0,364 (minimumtarief van € 0,35 geïndexeerd met 4%)

**Tabel 1: toepassing toegangs aanbod bij inschatting effect**

39. De ACM schat het effect van het toegangs aanbod onder drie verschillende scenario's, uitgaande van variaties in de krimp van toegangsvolumes onder de overgangsregeling en stijgende kosten van uitbesteding bij andere postvervoerders:
- In het scenario 'laag' gaat de ACM uit van een krimp van het toegangsvolume onder de overgangsregeling die gelijk is en blijft aan de krimp van het binnenlands postvolume in 2019 en geen stijging van de toegangstarieven van andere postvervoerders. Deze krimp heeft als gevolg dat het resterende volume tegen hogere tarieven wordt bezorgd (tarieven uit overgangsregeling niet van toepassing).
  - In de scenario's 'midden' en 'hoog' gaat de ACM uit van een krimp van de markt volumes die groter is en zorgt voor een grote afname van het maximum aan toegangsvolume onder de overgangsregeling en van stijgende kosten van toegang bij andere postvervoerders (w.o. type 3 postvervoerders).
40. In onderstaande tabel 2 zijn de resultaten van deze analyse over de ingeschatte effecten te zien.
41. De marge (inclusief overheadkosten) van een 'gemiddelde' type 1 postvervoerder krimpt op basis van de kwantitatieve inschatting van de ACM, afhankelijk van het scenario, met 0,6 tot 1,4 procentpunt als gevolg van het toegangs aanbod (zie laatste regel van de onderstaande tabel 2). Uitgaande van de berekende gemiddelde oorspronkelijke marge van dit type postvervoerbedrijf van 4,5%, blijft een 'gemiddelde type 1 postvervoerder' in staat om met het toegangs aanbod zijn huidige postvervoeractiviteiten kostendekkend voort te zetten. Daarbij is het goed om op te merken dat deze berekening als een inschatting van het onmiddellijke effect van het toegangs aanbod dient en niet als een voorspelling van de ontwikkeling in de komende drie jaar. Voor de tariefstijging is daarom uitgegaan van één stijging van 4%. In het geval dat deze tariefstijging 3 jaar achter elkaar plaats vindt (tariefstijging van 8,2% en

12,5%), daalt de marge verder, maar blijft de marge positief. De overige onderdelen van de scenario's hebben als doel om een bandbreedte van potentiële negatieve gevolgen voor de winstgevendheid van postvervoerders over de komende 2-3 jaar weer te geven.

<b>Uitgangssituatie 'gemiddelde type 1 postvervoerder'</b>			
Marge (excl. meenemen overheadkosten)	10,2%		
Marge (incl. meenemen overheadkosten)	4,5%		
<b>Scenario's</b>	<b>Hoog</b>	<b>Midden</b>	<b>Laag</b>
Krimp in binnenlandse brievenbuspost voor uitbesteding aan PostNL	12,5%	10%	7,21% <sup>1</sup>
Prijsstijging voor uitbesteding andere postvervoerders (dan PostNL)	10%	5%	0%
<b>Impact toegangs aanbod (toegangstarieven + toegangsvoorwaarden)</b>			
Marge (excl. meenemen overheadkosten)	8,9%	9,3%	9,7%
Impact op marge (excl. meenemen overheadkosten)	-1,4	-0,9	-0,5
Marge (incl. meenemen overheadkosten)	3,0%	3,5%	3,9%
Impact op marge (incl. meenemen overheadkosten)	-1,4	-1,0	-0,6

**Tabel 2: Inschatting effecten van het toegangs aanbod voor de marge**

Noot 1: dit cijfer betreft de krimp van het binnenlandse postvolume in 2019 zoals bepaald in de Post- en Pakkettenmonitor 2019

Analyse druk op inkomsten op type 1 postvervoerders

42. Uit de consultatiereacties komt naar voren dat type 1 postvervoerders het toegangs aanbod (de toegangstarieven) niet los zien van het effect dat de retailtarieven van PostNL op hun verdienmodel heeft: de retailtarieven van PostNL hebben effect op de financiële positie van de gemiddelde type 1 postvervoerder zeker indien deze retailtarieven op of onder de tarieven in het toegangs aanbod liggen. Voor een inschatting van de potentiële omvang van dit effect, heeft de ACM een gevoeligheidsanalyse gemaakt.

43. Op basis van de openbare tarievenboekjes (exclusief kortingen<sup>4</sup>) valt te concluderen dat de

<sup>4</sup> De ACM constateert dat zowel wholesale klanten als retailklanten in aanmerking kunnen komen voor kortingen.



retailtarieven van PostNL hoger kunnen liggen dan de toegangstarieven. Het toegangs aanbod voor postvervoerders kent minder staffels voor partijgrootte. Zo bestaat het toegangs aanbod voor 24-uurs post gemengd uit een tarief voor enkelstukspost en een tarief voor een partij tot en met 250 stuks. Het retailaanbod kent daarentegen ook nog categorieën voor meer dan 1000, 2500 en 5000 stuks. De tarieven worden in deze categorieën steeds lager en liggen onder de toegangstarieven uit het toegangs aanbod. Het gaat dan om retailtarieven die ongeveer **[vertrouwelijk: ]%** lager liggen dan het toegangstarief.

44. Dezelfde constatering doet de ACM voor de producten 24-uurs klein en 24-uurs groot. De toegangstarieven voor vergelijkbare categorieën liggen lager dan de retailtarieven. Het retailaanbod kent echter meer categorieën met lagere tarieven waardoor retailklanten in het geval van grotere aantallen een lager gemiddeld tarief per poststuk kennen. Het gaat dan ongeveer om **[vertrouwelijk: ]%** lager retailtarief dan het tarief voor toegang.
45. De ACM constateert voor 24-uurs post dat de toegangstarieven hoger liggen dan de tarieven van PostNL voor de producten 24-uurs gemengd, klein en groot voor zover het partijen poststukken met grote aantallen betreft, die veelal door middenzakelijke klanten worden aangeboden. Type 1 postvervoerders kunnen moeilijk met PostNL concurreren om deze middenzakelijke klanten te behouden als deze klanten bij PostNL gemiddeld een lager retailtarief betalen dan de postvervoerders betalen voor toegang. Dit kan leiden tot een druk op de inkomsten van type 1 postvervoerders.
46. De onderstaande tabel 3 laat zien dat een relatief beperkte afname van 5% in inkomsten van de gemiddelde type 1 postvervoerder in alle scenario's al leidt tot negatieve marges (inclusief overheadkosten). Een dergelijke 5% afname in opbrengsten kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door de noodzaak voor een type 1 postvervoerder om hogere kortingen te geven om klanten te behouden in concurrentie met PostNL, en/of door het verliezen van klanten aan PostNL.

<b>Uitgangssituatie 'gemiddelde type 1 postvervoerder'</b>			
Marge (excl. meenemen overheadkosten)			10,2%
Marge (incl. meenemen overheadkosten)			4,5%
<b>Effect toegangs aanbod (toegangstarieven + toegangsvoorwaarden + druk op inkomsten)</b>			
<b>Scenario's</b>	<b>Hoog</b>	<b>Midden</b>	<b>Laag</b>
Krimp in binnenlandse brievenbuspost voor uitbesteding aan PostNL	-12,5%	-10%	-7,21%
Prijsstijging voor uitbesteding andere postvervoerders (dan PostNL)	10%	5%	0%
Marge (incl. meenemen overheadkosten)	3,0%	3,5%	3,9%
Druk op inkomsten	5%	5%	5%
Marge (incl. meenemen overheadkosten)	-1,4%	-0,9%	-0,5%
Additioneel effect druk op inkomsten	<b>-4,4</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,4</b>

**Tabel 3: Inschatting effecten van druk op inkomsten voor de marge**

Analyse effect toegangs aanbod op type 2 postvervoerders

47. Uit beschikbare gegevens in de Post- en Pakkettenmonitor volgt dat de zes oud franchisenemers gezamenlijk meer dan 80% van hun omzet aan postvervoer uit 2019 behaalden uit het bezorgen van post afkomstig van Sandd. Een aantal oud franchisenemers behaalde alleen omzet uit de bezorging van post voor Sandd en had geen eigen zakelijke klanten, een aantal van hen (waaronder FRL Post en Post Service Verspreidingen) behaalde in 2019 en behaalt ook op dit moment omzet met postvervoeractiviteiten voor eigen zakelijke klanten. Met het wegvallen van het netwerk van Sandd en de afwezigheid van voorschriften ter garanderen van het behoud van deze bezorgvolumes raakt dit type postvervoerders het overgrote deel van hun omzet kwijt als PostNL besluit om deze volumes (grotendeels) zelf te gaan bezorgen. Veranderingen in het toegangs aanbod bieden voor deze groep van postvervoerders geen soelaas.

Analyse effect toegangs aanbod op type 3 postvervoerders

48. De ACM constateert dat type 3 postvervoerders die in 2019 tariefafspraken hadden met Sandd die lagen tussen de **[vertrouwelijk: ]** cent voor niet 24-uurs poststukken tot 100

gram, onder de overgangsregeling te maken krijgen met aanzienlijk hogere tarieven.

49. Vanwege de krimp in de postmarkt heeft de ACM in het advies in 2019 geoordeeld dat een gemiddeld indexatiepercentage van 4% passend is. De ACM ziet geen nieuwe feiten en omstandigheden waardoor zij haar oordeel op dit punt met betrekking tot een stijging van de tarieven met gemiddeld 4% zou moeten aanpassen. Wel ziet de ACM risico's voor selectieve prijsstijgingen voor toegangstarieven in bepaalde product- en gewichtsklassen met meer dan 4%.
50. Een aantal type 3 postvervoerders zit dicht tegen de 70%-grens uit het toegangs aanbod aan. De ACM constateert op basis van de consultatiereacties en op basis van 2019 cijfers uit de Post- en Pakkettenmonitor dat er een risico is op het niet kunnen voortzetten van hun postvervoeractiviteiten vanwege de relatief hoge mate van uitbesteding van bezorging aan PostNL na de overname van Sandd.
51. **[Vertrouwelijk]** besteedde in 2019 **[vertrouwelijk: ]**% van gecollecteerde en gesorteerde post van zakelijke klanten en andere postvervoerders uit aan PostNL en Sandd. Bij een inperking van het maximum aan te bieden volume aan PostNL (al dan niet uitgesplitst naar 24-uurs en niet 24-uurs post), de beperkte mogelijkheden om volume onder te brengen bij andere postvervoerders en het risico op stijgende toegangstarieven na het aflopen van de Sandd overeenkomst is er een risico dat **[vertrouwelijk: ]** zijn huidige postvervoeractiviteiten niet kan voortzetten. Hierbij wordt nog opgemerkt dat **[vertrouwelijk: ]** een rol vervult in het hoogwaardig sorteren van post van type 1 postvervoerders. Het wegvallen van **[vertrouwelijk: ]** kan om die reden consequenties hebben voor deze postvervoerders, en in het bijzonder enkele leden van CZPN in Zuid-Nederland die in belangrijke mate gebruik maken van **[vertrouwelijk: ]** voor sortering van hun post.
52. Ook voor **[vertrouwelijk: ]** is het mogelijk dat zij met het toegangs aanbod, de stijgende tarieven na het vervallen van de overeenkomst en afspraken met (voorheen) Sandd **[vertrouwelijk: ]** en het wegvallen van de volumes die zij voorheen voor Sandd bezorgen, hun huidige postvervoeractiviteiten niet zullen kunnen voortzetten.
53. De ACM heeft onvoldoende gedetailleerde gegevens over 2019 beschikbaar voor de verschillende type 3 postvervoerders om een inschatting te kunnen maken van de marge op postvervoer en de verandering in de marges als gevolg van het toegangs aanbod. Ook verschillen deze postvervoerders onderling te veel van elkaar om tot een gemiddelde inschatting te komen. Wel is duidelijk dat voor postvervoerders de stijging van de toegangstarieven voor niet 24-uurs post bij Sandd in 2019 naar de tarieven onder de overgangsregeling bij PostNL in 2020 in het geval van het aflopen van (tarief)afspraken fors

is met gemiddeld [vertrouwelijk: ]%. Voor 24-uurs post stijgen de toegangstarieven bij de overgang van Sandd in 2019 naar het toegangs aanbod bij PostNL in 2020 in het geval van het aflopen van (tarief)afspraken met gemiddeld [vertrouwelijk: ]%.

54. Hoewel de ACM in 2019 de verwachting uitsprak dat postvervoerders aan de 70% voorwaarde zouden moeten kunnen voldoen, voorziet de ACM nu op basis van informatie over de mate van uitbesteding van hun postvolumes aan PostNL na de totstandkoming van de concentratie dat type 3 postvervoerders een risico lopen. Zij kunnen minder dan het door hen gewenste volume onder het toegangs aanbod bij PostNL aanbieden en alternatieven hebben hogere kosten waardoor hun kosten toenemen en de marge afneemt. De mogelijkheden om 30% van het totaalvolume buiten PostNL om te laten bezorgen zijn sinds de concentratie sterk afgenomen, ook wanneer er onderling wordt samengewerkt.

#### Analyse effect retailtarieven PostNL op type 3 postvervoerders

55. Uit de consultatiereacties komt naar voren dat type 3 postvervoerders het toegangs aanbod (de toegangstarieven) niet los zien van het effect dat de retailtarieven van PostNL op hun verdienmodel heeft: de retailtarieven van PostNL hebben effect op de financiële positie van een type 3 postvervoerder indien deze retailtarieven op of onder de prijs in het toegangs aanbod liggen.
56. De ACM heeft onvoldoende gegevens van type 3 postvervoerders om een inschatting te kunnen maken van de potentiële omvang van dit effect. Wel constateert de ACM dat voor niet 24-uurs post de gemiddelde opbrengst per poststuk die PostNL ontvangt van zakelijke klanten in het middenzakelijke segment lager ligt dan het toegangstarief uit de overgangsregeling. Type 3 postvervoerders kunnen daardoor moeilijk met PostNL concurreren om deze middenzakelijke klanten te behouden. Deze klanten betalen bij PostNL gemiddeld een lager retailtarief dan de postvervoerders aan PostNL betalen voor toegang.

## 5 Conclusie

57. Uit de beoordeling door de ACM volgt dat het toegangs aanbod van PostNL niet tot zodanige kostenstijgingen leiden die de levensvatbaarheid van type 1 postvervoerders in de komende twee tot drie jaar aantasten.
58. Tegelijkertijd constateert de ACM een risico in de verhouding tussen retailtarieven en toegangstarieven van PostNL. Type 1 postvervoerders kunnen moeilijk met PostNL concurreren om middenzakelijke klanten te behouden als deze klanten bij PostNL gemiddeld een lager retailtarief betalen dan de postvervoerders betalen voor toegang bij PostNL. Wanneer type 1 postvervoerders op deze manier zelfs slechts beperkt omzet verliezen in potentiële concurrentie met PostNL, ontstaan risico's voor het kunnen voorzetten van hun activiteiten.
59. Voor type 2 postvervoerders die hun postvervoeractiviteiten volledig hadden afgestemd op het bezorgen voor Sandd, is er met het wegvallen van Sandd en zijn netwerk geen toekomst en biedt een toegangs aanbod geen soelaas.
60. Voor type 3 postvervoerders ziet de ACM risico's voor het voortzetten van hun huidige postvervoeractiviteiten als gevolg van de 70%-voorwaarde in combinatie met de toenemende krimp van het aanlevervolume en stijgende toegangstarieven voor niet -24-uurs post. Type 3 postvervoerders kunnen dan enkel aan de 70%-voorwaarde blijven voldoen door meer zelf te gaan bezorgen of door te krimpen. Beide opties herbergen risico's over het kunnen voortzetten van hun huidige postvervoeractiviteiten maar de ACM kan onvoldoende inschatten of dit zich de komende twee tot drie jaar manifesteert.
61. Meerdere postvervoerders van alle typen hebben aangegeven de tekst over de geldigheidsduur van bestaande (tarief)afspraken met Sandd voor onbepaalde tijd en de hoogte van de tarieven onduidelijk te vinden en hierdoor onzekerheid te ervaren. De ACM gaat er op basis van een nadere duiding van EZK van uit dat wanneer bestaande afspraken met Sandd vanwege de bepaalde looptijd eindigen of afspraken met een onbepaalde looptijd vanwege een opzegging beëindigd worden, de tarieven van de overgangsregeling gaan gelden. De ACM adviseert EZK om dit in het toegangs aanbod te verduidelijken.
62. De ACM signaleert de onderlinge uitbesteding van dienstverlening van postvervoerders: in het geval type 3 postvervoerders hun postvervoeractiviteiten afschalen om binnen de 70%-voorwaarde te blijven en hun dienstverlening voor type 1 postvervoerders beperken of hogere kosten bij hen in rekening brengen, werken de gevolgen van het toegangs aanbod door op andere postvervoerders.

## Bijlage 1: procesbeschrijving

63. Op 6 september 2019 heeft PostNL de staatssecretaris van Economische zaken en Klimaat (hierna: EZK) verzocht om op grond van artikel 47 Mededingingswet (hierna: art. 47 Mw) een vergunning te verlenen voor de overname van Sandd. Als onderdeel van de art. 47 Mw procedure heeft EZK de ACM gevraagd om op basis van artikel 4 Mededingingswet te adviseren over een toegangs aanbod van PostNL. Bij het opstellen van dat advies heeft de ACM postvervoerders geconsulteerd van 9 tot en met 13 september 2019. Op 23 september 2019 heeft de ACM advies aan EZK uitgebracht.<sup>5</sup>
64. EZK heeft op 27 september 2019 een vergunning aan PostNL verleend. Een aantal partijen is tegen het verstrekken van de vergunning van EZK in beroep gegaan en op 11 juni 2020 heeft de Rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) de vergunning vernietigd. De rechtbank oordeelde in zijn uitspraak - onder andere - dat de verrichte consultatie van het toegangs aanbod vanwege een te korte reactietermijn onzorgvuldig is geweest. Daarbij verwijst de rechtbank naar de mogelijkheid dat zienswijzen van postvervoerders zijn gemist.
65. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft EZK de ACM op 7 augustus 2020 gevraagd om op basis van artikel 4 Mededingingswet het huidige door PostNL geboden toegangs aanbod met een langere reactietermijn dan in 2019 onder postvervoerders te consulteren. EZK vraagt of deze consultatie aanleiding geeft het ACM-advies van 23 september 2019 te herzien.
66. De ACM heeft het huidige toegangs aanbod van PostNL geconsulteerd onder postvervoerders met een termijn van zes weken.<sup>6</sup> De ACM heeft op 25 augustus 2020 een consultatiedocument gepubliceerd op haar website<sup>7</sup> en een paar postvervoerders die onderdeel zijn van de *industry group* en/of betrokken zijn bij het wetgevingstraject bij EZK per e-mail geïnformeerd. Postvervoerders hadden tot uiterlijk 6 oktober 2020 om te reageren.
67. In dit consultatiedocument heeft de ACM postvervoerders gevraagd te reageren op het toegangs aanbod van PostNL, zoals opgenomen in de bijlage bij het vernietigde art. 47 Mw besluit, en de bijbehorende tarieven. De ACM heeft postvervoerders specifiek gevraagd in te gaan op de vraag of hun postvervoerbedrijf in de komende twee tot drie jaar de huidige postvervoeractiviteiten kan blijven voortzetten indien dit toegangs aanbod gehandhaafd blijft. Als dat niet het geval is, verzoekt de ACM de postvervoerders dit zo veel mogelijk te onderbouwen met feitelijke gegevens. De ACM gaat uit van een termijn van twee tot drie jaar omdat - gelet op informatie over de verwachte inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet -

<sup>5</sup> ACM/UIT/516333

<sup>6</sup> Onder dit toegangs aanbod verstaat de ACM in dit advies het geheel van toegangsregelingen zoals aangeboden bij het art. 47 Mw besluit en omschreven in bijlage 3.

<sup>7</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-consulteert-voorwaarden-voor-toegang-postvervoerders-tot-netwerk-postnl>

dit een redelijke inschatting is van de termijn waarbinnen verwacht mag worden dat een nieuw toegangs aanbod van PostNL op basis van de gewijzigde Postwet en de onderliggende lagere regelgeving voor postvervoerders afneembaar zal worden. Daarmee neemt dit advies de periode van twee tot drie jaar gerekend vanaf de start van de consultatie in augustus 2020 als uitgangspunt.

68. Aanvullend op deze consultatie heeft de ACM op 11 september 2020 een informatieverzoek gestuurd aan de grootste postvervoerders naast PostNL<sup>8</sup>. De ACM heeft gevraagd van welk toegangs aanbod van PostNL postvervoerders momenteel gebruik maken en wat de actuele stand van zaken van hun postvervoeractiviteiten is. De gegevens die de ACM uitvraagt zien op omzet en volumes van zowel eigen post als uitbestede post voor de eerste helft van 2020.
69. De ACM heeft naar aanleiding van de consultatie van 13 belanghebbende postvervoerders een reactie ontvangen. Tabel 4 hieronder geeft het verschil aan met de reacties in 2019.

Postvervoerder	Reactie in 2019	Reactie in 2020
Businesspost Limburg	Nee	Ja
Cycloon Post & Fietskoeriers	Ja	Ja
Coöperatie Zakelijke Post Nederland (CZPN)	Nee	Ja
Emco	Ja	Ja
Ergon Businesspost	Nee	Ja
FRL Post	Nee	Ja
Gresbo	Ja	Nee
Intrapost	Ja	Ja
MSG Post & Koeriers	Nee	Ja
Post Service Verspreidingen	Nee	Ja
RM Netherlands	Ja	Ja
SBPost	Ja	Ja
Skynet Worldwide Express	Ja	Nee
De Vos Diensten	Ja	Ja
WerkSaam	Nee	Ja

**Tabel 4: reacties op consultatie**

70. Op 9 november 2020 heeft de ACM een conceptadvies ter feitencheck aan PostNL en aan de postvervoerders die een consultatiereactie hebben gegeven verstuurd. Postvervoerders hadden tot 13 november 2020 om te reageren. De volgende postvervoerders hebben gereageerd: Cycloon Post & Fietskoeriers, De Vos Diensten, FRL Post, Intrapost, PostNL,

<sup>8</sup> Deze postvervoerders betreffen Businesspost Limburg, Cycloon Post & Fietskoeriers, Intrapost, MSG Post & Koeriers, RM Netherlands, SBPost en Skynet Worldwide Express.

---

Post Service Verspreidingen, RM Netherlands en SBPost. De reacties op het conceptadvies en de repliek van de ACM hierop staan vermeld in bijlage 6.

71. Op 20 november 2020 heeft de ACM advies aan EZK uitgebracht.<sup>9</sup>
72. Op 16 december 2020 heeft de ACM op verzoek van EZK op grond van de 'Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers' het gehele vertrouwelijke dossier onderliggend aan het advies verstrekt. Onderdeel van dit dossier was een vertrouwelijke Excel-impactanalyse. Op 5 februari 2021 heeft de ACM het van vertrouwelijke stukken geschoonde dossier overlegd aan EZK. Hiertoe heeft de ACM in januari aan postvervoerders verzocht om aan te geven welke informatie in de consultatiereacties als vertrouwelijk dient worden aangemerkt.
73. Op verzoek van PostNL heeft EZK op 29 januari en 5 februari de economisch adviseur van PostNL in een *dataroom* inzage gegeven in de vertrouwelijke Excel-impactanalyse die de ACM heeft opgesteld ten behoeve van het advies van 20 november 2020.
74. EZK heeft op 27 januari en 9 februari 2021 vragen gesteld naar aanleiding van het advies van 20 november 2020. Die vragen zijn door de ACM op respectievelijk 5 en 11 februari 2021 beantwoord. De ACM heeft op 2 februari 2021 ook enige broninformatie over de herkomst van kosten aan EZK gestuurd die gebruikt is bij de Excel-impactanalyse.
75. Op 15 februari 2021 heeft EZK vragen over en aandachtspunten bij de Excel-impactanalyse gestuurd (zie onderstaande box voor deze vragen en aandachtspunten):

---

<sup>9</sup> ACM/UIT/544569.



**Box: vragen en aandachtspunten EZK 15 februari 2021**

EZK heeft na de bestudering van stukken enkele additionele vragen en aandachtspunten, die met name betrekking hebben op het startpunt van de impactanalyse voor type 1 postvervoerders:

1. Er lijkt sprake van een kennelijke vergissing bij de formule om de nettomarge van een gemiddeld type 1 postvervoerbedrijf te berekenen, omdat wordt gedeeld door het volume in plaats van de omzet (cell E51, tabblad 'type 1'). Indien dit hersteld zou worden is het startpunt van de nettomarge van een gemiddeld bedrijf hoger.

2. Bij de modellering van de verschillende effecten wordt een situatie voor 2020 gemodelleerd op basis van gegevens over 2019. In dit kader valt op dat de toegangskosten wel met 4% worden geïndexeerd (regels 87, 90, 93, tabblad type 1), maar andere kosten en de omzet niet (ten opzichte van de data over 2019).

3. Bij de modellering van de overgangsregeling lijkt uit te worden gegaan van de markgemiddelde historische toegangskosten bij Sandd (regel 90, tabblad 'type 1') in plaats van de bestaande toegangskosten bij Sandd van de type 1 postvervoerders (zoals weergegeven in regel 33). Op basis van de overgangsregeling worden bestaande contracten bij Sandd met 4% geïndexeerd, zodra deze contracten aflopen. Dit geldt zowel voor 24-uurs als niet-24-uurs post (met een minimumtarief van 35 cent in 2019 voor niet-24-uurs post).

4. Bij het scenario 'laag' wordt een andere aanname gemaakt voor de integrale kostprijs niet-24-uurs post ([**vertrouwelijk:** ] ipv [**vertrouwelijk:** ] euro/stuk, cockpit B4). De achtergrond van deze aanpassing is niet duidelijk. De aanpassing leidt ertoe dat het startpunt van de brutomarge van een type 1 postvervoerder toeneemt van 10,2 naar 11,4% (tabblad 'uitkomsten'), terwijl dit niet staat vermeld in tabel 1 uit de rapportage. Deze aanpassing lijkt bovendien alleen in de 'ex-ante'-situatie te zijn doorgevoerd (regel 24) en niet voor de 'ex-post'-situatie (regel 81, tabblad type 1).

5. In de impactanalyse is een tabblad 'business case' opgenomen. Op 2 februari is door ACM per mail toegelicht dat er een aantal aanpassingen ten opzichte van de oorspronkelijke informatie van PostNL is doorgevoerd. De belangrijkste aanpassing betreft de inschatting van de bezorgkosten ([**vertrouwelijk:** ] ipv ([**vertrouwelijk:** ] euro per stuk), op basis van AMM-informatie en informatie uit de post- en pakketmonitor. Ik wijs er in dit kader op dat in het tabblad cockpit (regel 6) PostNL als bron genoemd staat voor de inschatting van de bezorgkosten.

- 
76. Uit de bestudering van EZK van het advies en de onderliggende stukken en de inzage van de economische adviseur van PostNL kwam een aantal vragen over de Excel-impactanalyse, de gebruikte aannames (zoals de tarieven) en de modellering (impact mate van uitbesteding) naar voren. Ook kwam een fout in de berekeningen naar voren, door een foutieve verwijzing in de Excel-impactanalyse. Hierdoor kwam de berekende oorspronkelijke marge (incl. overheadkosten) van een gemiddeld type 1 postvervoerder lager uit (2,3%) dan hij moest zijn (4,5%).
77. De vragen en aandachtspunten van EZK hebben geleid tot correcties van de berekeningen en op basis daarvan aanpassingen in deze analyses en vervolgens een bestuurlijke heroverweging van het advies van 20 november 2020. De ACM heeft besloten om het advies van 20 november 2020 in te trekken en hiervan EZK mondeling op de hoogte gebracht. Voor dit ingetrokken advies komt dit nieuwe advies in de plaats.
78. Dit nieuwe advies is op 5 maart 2021 in conceptvorm ter feitencheck aan PostNL en postvervoerders die op de consultatie hebben gereageerd voorgelegd. Postvervoerders hadden tot 11 maart 2021 om te reageren. De volgende postvervoerders hebben gereageerd: CZPN, De Vos Diensten, Emco, FRL Post, Intrapost, MSG Post & Koeriers, PostNL, Post Service Verspreidingen, RM Netherlands en SBPost. De reacties op het conceptadvies en de repliek van de ACM hierop staan vermeld in bijlage 6.
79. Voor dit advies heeft de ACM onder andere gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie van PostNL en verschillende postvervoerders. In dit advies is gebruikte vertrouwelijke informatie daarom gemarkeerd.

## Bijlage 2: uitgangspunten advies

80. EZK geeft aan dat de uitgangspunten uit 2019 bij de huidige adviesaanvraag ongewijzigd blijven. Dit betekent dat het doel van de toegangsvoorwaarden is dat postvervoerders hun restpost kunnen laten bezorgen via het netwerk van het geconcentreerde PostNL en Sandd. De toegangsvoorwaarden hebben tot doel, en gaan ook niet verder dan – dat bestaande postvervoerders hun activiteiten kunnen blijven voortzetten, in ieder geval tot de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet 2009.
81. Het beoogde doel van het toegangs aanbod wijkt af van het doel van het concentratietoezicht. Dit ACM-advies over het toegangs aanbod is daarom geen advies over de mate waarin dit aanbod de door de ACM geconstateerde significante beperking van de mededinging wegneemt.
82. Voor dit ACM-advies over het toegangs aanbod is de mededingingsbeoordeling van de ACM in het vergunningsbesluit een gegeven. In het vergunningsbesluit heeft de ACM geconstateerd dat de concentratie leidt tot een significante beperking van de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post. Daarbij heeft de ACM geconcludeerd dat PostNL na de concentratie de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost in significante mate zal belemmeren door middel van een afschermingsstrategie. De concentratie heeft tot gevolg dat de mogelijkheid van PostNL om concurrerende postvervoerders toegang te weigeren dan wel toegang tegen hogere tarieven en/of verslechterde voorwaarden aan te bieden groter wordt en de prikkel van PostNL daartoe wordt versterkt.<sup>10</sup> Daarnaast constateert de ACM in het vergunningsbesluit dat er een risico kan bestaan op selectieve prijsontbieding waarbij de tarieven voor bepaalde zakelijke klanten tijdelijk worden verlaagd om de concurrentiepositie van resterende concurrerende postvervoerders te verslechteren.<sup>11</sup> De mededingingsproblemen van de concentratie strekken verder dan het toegangs aanbod en zien ook op mogelijk prijsgedrag van PostNL richting zakelijke verzenders en daarmee de concurrentie tussen postvervoerders om de gunst en behoud van zakelijke verzenders. In het vernietigde art. 47 Mw besluit had EZK een voorschrift opgenomen om het rendement van het postbedrijf van PostNL te begrenzen. Dit voorschrift begrenst slechts indirect en op geaggregeerd niveau de mogelijkheden tot prijsstelling van PostNL, waardoor de hierboven vermelde mededingingsproblemen van een afschermingsstrategie niet worden geremedieerd. Ook strekken de gevolgen van de concentratie verder dan het toegangs aanbod door het mogelijk wegvallen van volumes die Sandd voorheen uitbesteedde aan andere postvervoerders.

<sup>10</sup> Vergunningsbesluit, randnummer 482.

<sup>11</sup> Vergunningsbesluit, randnummer 306.

- 
83. De ACM gaat in dit advies uit van het toegangs aanbod van PostNL en van de huidige marktsituatie. De ACM past daarom een zogenaamde *ex nunc* beoordeling toe voor dit advies. Hierbij maakt de ACM – voor zover beschikbaar - gebruik van feiten en omstandigheden, ontwikkelingen en ervaringscijfers sinds het uitbrengen van het advies in 2019 en het (vernietigde) besluit van EZK van eind september 2019.
84. De ACM hanteert als uitgangspunt voor de beoordeling van het toegangs aanbod in dit advies een tijdsperiode van de komende twee tot drie jaar. EZK bereidt momenteel een wijziging van de Postwet 2009 voor en een nadere uitwerking van de voorwaarden voor toegang zal plaatsvinden in lagere regelgeving. Het wetsvoorstel is op het moment van uitbrengen van dit advies controversieel verklaard. Aangezien de tijdslijnen van verdere behandeling op het moment van het uitbrengen van dit advies niet bekend zijn, gaat de ACM er van uit dat de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet en de onderliggende lagere regelgeving en de beschikbaarheid van een afneembaar toegangs aanbod over twee tot drie jaar te verwachten is.
85. De ACM toetst niet of het toegangs aanbod als zodanig redelijk of onredelijk is, maar beoordeelt conform de tekst van de adviesaanvraag van EZK of postvervoerders in staat zijn om hun huidige postvervoeractiviteiten de komende twee tot drie jaar te kunnen voortzetten onder het toegangs aanbod, waarbij de ACM abstraheert van (markt)omstandigheden die niet het gevolg zijn van de concentratie tussen PostNL en Sandd.

## Bijlage 3: toegangs aanbod

86. In het vernietigde art. 47 Mw besluit is een toegangs aanbod van PostNL opgenomen dat als voorschrift gold voor het verkrijgen van de vergunning. Dit is het toegangs aanbod dat de ACM voor dit advies bij postvervoerders heeft geconsulteerd. Hieronder beschrijft de ACM de voor dit advies belangrijkste punten uit dit toegangs aanbod.

### 70% voorwaarde en volumekrimp

87. PostNL verplicht zich ertoe toegang te verlenen tot zijn postvervoernetwerk aan postvervoerders ten behoeve van bezorging van de restpost van deze postvervoerders. Deze toegang ziet op 24-uurs post en op niet 24-uurs post. In het algemeen geldt dat postvervoerders geregistreerd moeten zijn bij de ACM, de regeling wordt gebruikt voor het aanleveren van restpost en maximaal 70% van hun jaarlijkse gecollecteerde en/of gesorteerde totale binnenlandse postvolume wordt aangeboden bij PostNL voor verder vervoer onder het toegangs aanbod. Het jaarlijks aangeleverde maximum postvolume voor 24-uurs en niet 24-uurs krimpt hierbij jaarlijks onder de overgangsregeling met de marktkrimp van het binnenlandse volume zoals bepaald door de ACM in de Post- en Pakkettenmonitor. Het toegangs aanbod geldt tot acht jaar na de concentratie tussen PostNL en Sandd, dat wil zeggen tot 22 oktober 2027, tenzij de gewijzigde Postwet eerder wordt aangenomen en in werking treedt. In dat geval bepaalt de gewijzigde Postwet en de onderliggende lagere regelgeving over het toegangs aanbod vanaf het moment dat er een afneembaar toegangs aanbod is.<sup>12</sup>

### Overgangsregeling

88. Voor postvervoerders die voorheen een overeenkomst of tariefafspraken hadden met Sandd bestaat de constructie van een overgangsregeling, waarbij voor 24-uurs post een andere overgangsregeling geldt dan voor niet 24-uurs post. Voor postvervoerders die voorheen geen overeenkomst of tariefafspraken hadden met Sandd geldt het 'generieke aanbod 24-uurs zakelijke post postvervoerders' en het commercieel aanbod voor niet 24-uurs postdiensten.

### 24-uurs post

89. Het generieke aanbod 24-uurs toegang bestaat uit het aanbod 24-uurs post voor postvervoerders dat PostNL aanbiedt op haar afgeschermd website voor postvervoerders. PostNL dient dit aanbod te continueren voor de duur van de voorwaarden. De tarieven van dit generieke aanbod 24-uurs toegang mogen jaarlijks per 1 januari stijgen met gemiddeld

<sup>12</sup> Zie het vernietigde besluit van EZK, p. 29.

maximaal 4%.

90. De overeenkomsten of tariefafspraken die postvervoerders d.d. 1 augustus 2019 hadden met Sandd, dienen door PostNL te worden voortgezet voor de duur van de voorschriften. Als overeenkomsten of tariefafspraken contractueel aflopen komen postvervoerders terecht in een overgangsregeling. Dit houdt in dat vanaf deze datum de tarieven voor toegang mogen worden verhoogd. Voor overeenkomsten of afspraken tussen postvervoerders en Sandd met een onbepaalde tijd geldt een redelijke opzegtermijn. Deze overgangsregeling geldt alleen voor het bestaande verwachte volume dat een postvervoerder bij Sandd jaarlijks zou aanleveren. Voor het meervolume zijn de tarieven van het generieke aanbod 24-uurs toegang of de openbare PostNL tarieven van toepassing.

#### Niet 24-uurs post

91. PostNL dient haar openbaar commercieel retailaanbod voor niet 24-uurs postdiensten eveneens aan te bieden aan postvervoerders. PostNL dient het aanbod voor het product Gemengd 48/72 uur met bezorging op aaneengesloten dagen behorend bij de tarieflijn met een minimaal orderbedrag van €17,50 eveneens aan te bieden voor poststukken van meerdere afzenders. PostNL dient dit commerciële aanbod voor niet 24-uurs toegang niet verder jaarlijks te verhogen dan gemiddeld maximaal 4%.
92. De overeenkomsten of tariefafspraken die postvervoerders 1 augustus 2019 hadden met Sandd dienen door PostNL te worden voortgezet voor de duur van de voorwaarden. Voor overeenkomsten en tariefafspraken voor onbepaalde tijd geldt een redelijke opzegtermijn. In het geval overeenkomsten of tariefafspraken contractueel aflopen of na een redelijke opzegtermijn zijn opgezegd, komen postvervoerders terecht in een overgangsregeling en zullen vanaf deze datum de tarieven mogen worden verhoogd. Hierbij is het PostNL toegestaan deze tarieven te verhogen tot €0,35 per poststuk voor het jaar 2019. In de volgende jaren is het PostNL toegestaan de tarieven te indexeren met gemiddeld 4%. Deze overgangsregeling geldt alleen voor het bestaande verwachte volume dat een postvervoerder bij Sandd jaarlijks zou aanleveren. Voor het meervolume zijn de tarieven van het openbare commerciële retailaanbod van toepassing.

## Bijlage 4: bronnen en aannames kwantitatieve inschatting marge type 1 postvervoerders

93. Voor de schatting van de effecten op de marge van type 1 postvervoerders heeft de ACM van de volgende bronnen gebruik gemaakt.

### Bronnen omzet en volumes

94. De uit de database van de Post- en Pakkettenmonitor 2019 beschikbare gegevens van type 1 postvervoerders voor het jaar 2019 over:

- a. hun omzet uit postvervoer, volumes aan 24-uurs post en niet 24-uurs post,
- b. de uitbesteding van volumes aan PostNL, Sandd en andere postvervoerders en de kosten die hier mee gemoeid waren; en
- c. de volumes en omzet die postvervoerders behaalden door uitbesteding van PostNL, Sandd en andere postvervoerders.

### Bronnen kosten

95. Beschikbare kostengegevens van type 1 postvervoerders zijn afkomstig van deze postvervoerders, informatie die PostNL eerder heeft verstrekt in het kader van de voorbereiding van een AMM-besluit, en informatie die de ACM eerder in het bezit heeft gekregen over de kosten bij de voorbereiding van een AMM-besluit.

96. De inschatting en aannames van de hoogte van de gemiddelde kostprijs voor 24-uurs en niet 24-uurs post, de gemiddelde kostprijs voor collectie en transport en de gemiddelde kostprijs van bezorging en de overheadkosten heeft de ACM bepaald op basis van de volgende bronnen:

- a. de integrale kostprijs (vaste en variabele kosten) van *end-to-end* postvervoer (van collectie tot en met bezorging) voor 24-uurs en niet -24 uurs post voor een type 1 postvervoerder (bron: type 1 postvervoerder, reactie op een informatieverzoek van de ACM, oktober 2020)
- b. een inschatting van PostNL in 2018 over de *business case* voor een postvervoerder met 24-uurs postvervoer
- c. Informatie van type 1 postvervoerders over hun variabele kosten voor *end-to-end* postvervoer uit 2017
- d. Inkoopkosten bij uitbesteding van bezorging aan andere postvervoerders uit de database van de Post- en Pakkettenmonitor 2019.

---

Aannames

97. De ACM hanteert voor de berekening van de verandering in de volgende aannames:
- a. De kosten per eenheid poststuk worden constant verondersteld;
  - b. krimp in het maximum toegangsvolume onder de overgangsregeling is afhankelijk van de krimp van het binnenlandse postvolume: de ACM gaat uit van een maximumkrimp van 7,21% (krimp in 2019), 10% en 12,5% van het binnenlandse postvolume (waarbij de volumes van de markt naar verwachting de komende jaren meer zullen krimpen dan in 2019)
  - c. de volumes van de markt en PostNL dalen, maar van de postvervoerders blijven constant. Deze aanname volgt uit de tekst van de consultatie, die vraagt of bestaande postvervoerders hun huidige activiteiten kunnen blijven voortzetten. Gegeven het aandeel van PostNL op de totale markt zijn deze twee overigens niet inconsistent met elkaar.
  - d. de gemiddelde retailprijzen van postvervoerders worden als constant verondersteld.



## Bijlage 5: consultatiereacties die niet ten grondslag liggen aan analyse

98. De consultatiereacties van de postvervoerders verschillen in vorm en uitvoerigheid. Een aantal postvervoerders heeft een uitgebreide reactie gegeven op allerlei punten uit het toegangs aanbod, anderen beperkten zich tot enkele aandachtspunten of verstrekten alleen informatie door middel van een tarieven-, volume- of omzetoverzicht. Daarnaast heeft de ACM van diverse postvervoerders de vertrouwelijke overeenkomsten met en het aanbod van Sandd (in 2019) en PostNL (2020) ontvangen.
99. Hieronder volgt een overzicht van de ontvangen reacties die niet zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Voor zover de ontvangen reacties vanwege nuances op of verdere verdieping van onderwerpen ten grondslag liggen aan de ACM analyse en ACM conclusie zijn zij opgenomen in hoofdstuk 3. De reacties in deze bijlage zijn of in lijn met de consultatiereacties uit 2019 (en daarom minder relevant voor de 2020 adviesaanvraag van EZK) of liggen buiten het bereik van de adviesaanvraag van EZK over het toegangs aanbod.

### Begrenzing van het toegangsvolume

100. Het toegangsvolume dat onder de overgangsregeling mag worden aangeboden, wordt begrensd door een volumemaximum. Dit maximum is gekoppeld aan de krimp van het totale binnenlandse postvolume, die in 2019 7,21% was.
101. Post Service Verspreidingen, **[vertrouwelijk: ]**, SBPost en FRL post stellen dat succesvolle postvervoerders met een groeiend marktaandeel en omzet hierdoor sterk worden benadeeld. **[Vertrouwelijk: ]** stelt dat door deze koppeling andere postvervoerders de rekening krijgen wanneer PostNL slecht presteert. De begrenzing van het toegangsvolume dat mag worden aangeboden onder de overgangsregeling maakt het volgens FRL Post en SBPost onmogelijk om verder te kunnen groeien, omdat het rendement op lange termijn steeds meer onder druk komt te staan.
102. **[Vertrouwelijk: ]** merkt daarbij op dat PostNL deze begrenzing van het toegangsvolume niet conform het toegangs aanbod vaststelt voor het geheel aan toegangsvolume, maar ten onrechte een nader onderscheid maakt tussen 24-uurs post en niet 24-uurs post.

### Reactie ACM op begrenzing van het toegangsvolume

103. Dat de begrenzing van het toegangsvolume onder de overgangsregeling groei van de postvervoerders onmogelijk maakt is mogelijk mededingingsrechtelijk relevant, maar niet relevant in het kader van de adviesvraag. Deze ziet namelijk enkel op het voortzetten van de huidige postvervoeractiviteiten, niet op de mogelijkheden tot groei. De rol van de begrenzing van het toegangsvolume (en afzonderlijke plafonds voor 24-uurs en niet 24-uurs post) is wel meegenomen in de analyse van de consultatiereacties over de 70%-voorwaarde.

#### Vervallen van lopen

104. Type 1 postvervoerders geven aan dat een deel van het volume (en omzet) aan 24-uurs en niet 24-uurs post dat zij voorheen van Sandd ontvingen vervalt doordat PostNL dit volume in zijn eigen netwerk gaat verwerken. Daarnaast vervalt voor type 1 postvervoerders een deel van het volume (en omzet) aan 24-uurs post dat zij voorheen van PostNL ontvingen doordat PostNL dit volume in zijn eigen netwerk gaat verwerken met inzet van de voormalige Sandd medewerkers die nu bezorgers in het PostNL netwerk zijn geworden.

#### Reactie ACM op vervallen van lopen

105. PostNL heeft aangegeven dat zij de meeste postvervoerders vervangende lopen of een alternatief voor de bezorgactiviteiten heeft aangeboden ter compensatie voor het wegvallen van het volume. De ACM heeft onvoldoende informatie om dit mee te nemen in de analyse.

#### Aanlevervoorwaarden

106. PostNL hanteert een uiterste aanlevertijd van 21:00 uur voor 24-uurs post, die door **[vertrouwelijk: ]**, SBPost, CZPN en Cycloon Post & Fietskoeriers als te strikt wordt ervaren. Ook melden postvervoerders dat PostNL aanvullende eisen stelt, zoals het van tevoren aanmelden van post voor een bepaalde tijd, waarvan het gevolg is dat de post in de praktijk veel eerder dan 21:00 uur moet worden aangeleverd. CZPN geeft aan dat vooral voor postvervoerders die verder van sorteercentra verwijderd zijn de aanlevertijd een probleem is. Cycloon Post & Fietskoeriers geeft aan dat PostNL haar eigen interne post zelf wel later aan kan leveren en dat dit mogelijk tot benadeling leidt.
107. Over het voorsorteren van de poststukken melden **[vertrouwelijk: ]**, SBPost en CZPN dat van hen wordt verwacht dat ze hun poststukken op een specifieke manier voorgesorteerd aan dienen te leveren, terwijl PostNL dit niet vraagt van haar zakelijke klanten. PostNL zou deze zakelijke klanten ook een lager tarief rekenen c.q. een korting geven en dit wordt door postvervoerders als een belemmering ervaren. **[Vertrouwelijk:**

] stelt dat zij zich hierdoor uit de markt gedrukt ziet worden.

108. Zakelijke klanten van PostNL krijgen speciale bakken om het sorteerproces voor zowel de klant als voor PostNL te vergemakkelijken. Cycloon Post & Fietskoeriers stelt dat postvervoerders toegang moeten houden tot de hulpmiddelen van PostNL.

#### Reactie ACM op aanlevervoorwaarden

109. De ACM heeft in de huidige consultatie geen nieuwe inzichten verkregen die tot een ander advies zouden moeten leiden en handhaaft daarom haar eerder ingenomen standpunten op dit punt. De aanlevervoorwaarden zoals deze in het toegangs aanbod worden gehanteerd worden al ruime tijd gehanteerd en zijn een continuering van de eerdere AMM-regeling. Deze voorwaarden zijn onderwerp van kritiek, maar vormen naar het oordeel van de ACM geen wezenlijke problemen voor de continuering van de huidige postvervoeractiviteiten van postvervoerders.

#### Internationaal inkomende post

110. RM Netherlands is het oneens dat internationaal inkomende post geen onderdeel is van het toegangs aanbod, terwijl een groot deel van hun bedrijfsvoering bestaat uit het verwerken van internationaal inkomende post. RM Netherlands kan geen aanspraak maken op de Wereldpostunie (UPU)-tarieven en –voorwaarden voor bezorging van deze poststukken, omdat alleen PostNL als aangewezen universele postdienstverlener dit kan.
111. PostNL hanteert volgens RM Netherlands gelijke of lagere tarieven richting buitenlandse klanten als/dan richting Nederlandse klanten, hetgeen volgens RM Netherlands bevestigt dat het voor PostNL weinig uitmaakt of een klant zich in het binnen- of buitenland bevindt. Volgens RM Netherlands heeft het niet meenemen van internationaal inkomende post tot gevolg dat PostNL veel vrijheid behoudt om hoge tarieven te hanteren op deze markt, waardoor concurrentie ernstig wordt beperkt.

#### Reactie ACM op internationaal inkomende post

112. Internationaal inkomende post valt niet onder de definitie van restpost in het toegangs aanbod en valt daarom buiten de adviesaanvraag.

#### Brievenbuspakjes met *track & trace*

113. Verschillende postvervoerders stellen dat de ACM brievenbuspakjes met *track &*

*trace* ten onrechte niet meeneemt in de consultatie, omdat dit een belangrijke aanpalende markt is.

#### Reactie ACM op brievenbuspakjes met *track & trace*

114. De ACM kwalificeert in het vergunningsbesluit brievenbuspakjes met *track & trace* als pakketpost. Het toegangs aanbod gaat niet over pakketpost. De adviesaanvraag gaat alleen over het toegangs aanbod, niet over aanpalende markten. Brievenbuspakjes met *track & trace* vallen daarom buiten de adviesaanvraag.

#### Selectieve prijsonderbieding

115. Meerdere postvervoerders geven aan dat zij ervaren dan wel het vermoeden hebben dat PostNL regionaal aan selectieve prijsonderbieding doet. Dit betekent dat zij in regio's en bij aanbestedingen waarin PostNL inschrijvingen van concurrenten verwacht, lagere tarieven biedt dan bij aanbestedingen waar zij geen concurrenten verwacht. Deze tarieven zouden lager liggen dan de €0,35 uit de overgangsregeling, waardoor het volgens deze postvervoerders zeer moeilijk is deze aanbestedingen te winnen. Postvervoerders geven aan al meerdere klanten op deze manier te hebben verloren.

#### Reactie ACM op selectieve prijsonderbieding

116. De ACM heeft geen feitelijke onderbouwing ontvangen van deze consultatiereacties. Selectieve prijsonderbieding is een mededingingsrechtelijk punt dat buiten het bereik van deze adviesaanvraag ligt. Druk op inkomsten van postvervoerders is meegenomen in de analyse.

#### Vergelijking met tarieven van Sandd

117. Postvervoerders geven aan dat de tarieven die destijds met Sandd waren afgesproken, aanzienlijk lager zijn dan de tarieven van PostNL nu. In de consultatiereacties worden tarieven variërend van **[vertrouwelijk: ]** per poststuk genoemd. De tarieven voor niet 24-uurs post uit de overgangsregeling liggen aanzienlijk hoger. Dat geldt nog meer voor de openbare retailtarieven die gelden na de overgangsregeling.
118. De tarieven uit het toegangs aanbod hebben voor veel postvervoerders het gevolg dat de kosten voor het aanleveren van restpost flink stijgen, omdat zij geen wezenlijke alternatieven voor het onderbrengen van deze post hebben.

---

Reactie ACM op vergelijking met tarieven van Sandd

119. De ACM geeft hieronder een inschatting over de mate waarin de tarieven voor postvervoerders stijgen. Eerst kijkt de ACM naar het verschil tussen de tariefafspraken met Sandd en het tarief uit de overgangsregeling van het toegangs aanbod. Postvervoerders die een (tarief)afpraak met Sandd hadden komen hier immers voor in aanmerking. Ter illustratie heeft de ACM onderstaande tabel 5 opgesteld. Hierbij is de ACM uitgegaan van gemiddelde tarieven per poststuk die drie postvervoerders in 2019 aan Sandd voor niet 24-uurs post betaalden en tarieven van PostNL op basis van de overgangsregeling zoals deze in 2020 zijn vastgelegd bij één postvervoerder.

[Vertrouwelijk:

**] Tabel 5: Verandering tarieven per product in 2020 o.b.v. overgangsregeling t.o.v. 2019 Sandd**

120. Wanneer een postvervoerder een partij poststukken van 2000 stuks van 1-20 gram bij PostNL aanbiedt in 2020, is hij **[vertrouwelijk: ]**% duurder uit dan wanneer hij dit deed bij Sandd in 2019. Het gemiddelde tarief bij Sandd in 2019 was namelijk **[vertrouwelijk: ]** en dat van PostNL in 2020 (op basis van de overgangsregeling) €0,364 (€0,35 plus een indexering met 4%).

121. Over het algemeen geldt dat het tariefverschil groter wordt naarmate het aantal stuks in een partij groter wordt, en andersom. Postvervoerders geven aan dat vooral de lagere gewichtsklassen voor hen relevant zijn. Uit de tabel blijkt dat de tariefstijging hier varieert van **[vertrouwelijk: ]%** tot **[vertrouwelijk: ]%** (tot 100 gram). Dit betekent dat postvervoerders die in 2019 een contract met Sandd hadden gemiddeld **[vertrouwelijk: ]%** tot **[vertrouwelijk: ]%** meer gaan betalen voor deze gewichtsklassen als zij in 2020 de tarieven uit de overgangsregeling betalen. Voor hogere gewichtsklassen en grotere aantallen geldt dat deze postvervoerders tot **[vertrouwelijk: ]%** minder betalen bij PostNL in 2020 dan bij Sandd in 2019.

122. Het toegangs aanbod leidt tot een aanzienlijke stijging van de tarieven voor postvervoerders in het geval van postvervoerders overgaan van de oude Sandd tarieven naar het 24-uurs generieke aanbod en de overgangsregeling voor niet 24-uurs post. Een stijging van de toegangstarieven betekent volgens de ACM echter niet per definitie dat postvervoerders niet in staat zijn hun huidige postvervoeractiviteiten te continueren tot aan de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet.

#### Retailtarieven post

123. Meerdere postvervoerders refereren aan de Post- en Pakkettenmonitor 2019 (hierna: monitor) en geven aan dat PostNL grootzakelijke klanten een tarief rekent van €0,24 per poststuk. Zij baseren deze uitspraak op de gemiddelde opbrengst per poststuk voor 24-uurs en niet 24-uurs post.

#### Reactie ACM op retailtarieven post

124. De ACM merkt op dat de gemiddelde opbrengst per poststuk voor post uit de monitor o.a. de volgende elementen bevat:

- a. Het volume en de tarieven van Sandd;
- b. Het volume en de tarieven van zowel grootzakelijke, middenzakelijke en kleinzakelijke klanten.

Dit maakt volgens de ACM dat de gemiddelde opbrengst per poststuk uit de monitor niet zonder meer vergeleken kan worden met de tarieven uit het toegangs aanbod.

125. De tarieven voor grootzakelijke klanten liggen lager. Grootzakelijke klanten werden in 2019 uitsluitend bediend door PostNL en Sandd. Dit betekent dat de postvervoerders uit de consultatie niet concurreren om deze klanten en deze tarieven dus niet relevant zijn. Het ligt volgens de ACM meer in de rede te kijken naar de tarieven op het kleinzakelijke en middenzakelijke segment. De gemiddelde opbrengst per poststuk in 2019 ligt daar op

respectievelijk [vertrouwelijk: ] en [vertrouwelijk: ] per poststuk. Voor het kleinzakelijke en middenzakelijke segment samen ligt de gemiddelde opbrengst per poststuk in 2019 op [vertrouwelijk: ].

126. Bij de analyse moet rekening worden gehouden met het feit dat gepresenteerde gemiddelde opbrengsten per poststuk inclusief volumes en tarieven van Sandd zijn. De ACM maakt uit de consultatiereacties op dat de tarieven bij Sandd lager zijn dan bij PostNL. Dit volgt ook uit gegevens uit de monitor. De ACM beschikt over meer gedetailleerde gegevens van PostNL<sup>13</sup>. In de uitvraag voor de monitor vraagt de ACM o.a. het volume en de omzet van niet 24-uurs post per klantsegment. Uit deze gegevens blijkt dat in 2019 de gemiddelde opbrengst per poststuk voor het middenzakelijke segment op [vertrouwelijk: ] ligt. De gemiddelde opbrengst per poststuk voor het kleinzakelijke segment ligt op [vertrouwelijk: ]. Voor het kleinzakelijke en middenzakelijke segment samen ligt de opbrengst per poststuk van PostNL gemiddeld op [vertrouwelijk: ].

127. Het tarief voor niet 24-uurs post uit de overgangsregeling ligt in 2019 op €0,35. Indien postvervoerders dit tarief betalen geldt dat zij moeite kunnen hebben om te concurreren met PostNL. Dit geldt vooral wanneer er geconcentreerd wordt om klanten in het middenzakelijke segment. Voor het kleinzakelijke segment acht de ACM het voor postvervoerders mogelijk om te concurreren met PostNL. Het hangt van de verdeling tussen volumes van klanten uit beide segmenten af in welke mate postvervoerders werkelijk in staat zijn te concurreren met PostNL.

128. Tabel 6 hieronder biedt een overzicht van de gemiddelde opbrengst per poststuk voor niet 24-uurs post. Hieruit blijkt dat de gewogen gemiddelde opbrengst voor klein- en middenzakelijke klanten in 2019 [vertrouwelijk:

].

	Gemiddelde opbrengst per poststuk voor niet-24 uurs post 2018	Gemiddelde opbrengst per poststuk voor niet- 24 uurs post 2019
Kleinzakelijke klant	[Vertrouwelijk: ]	[Vertrouwelijk: ]
Middenzakelijke klant	[Vertrouwelijk: ]	[Vertrouwelijk: ]
Gewogen gemiddelde	[Vertrouwelijk: ]	[Vertrouwelijk: ]

**Tabel 6: gemiddelde opbrengst per poststuk 2018 en 2019 voor niet 24-uurs post**

Bron: berekeningen op basis van data uit de database Post- en Pakkettenmonitor

### Geschilbeslechting

<sup>13</sup> Gegevens uitgevraagd in het kader van de Post- en Pakkettenmonitor 2019, echter niet in deze vorm in de monitor opgenomen.



129. Postvervoerders ervaren de geschilbeslechtsingsregeling als een regeling die vooral in het voordeel van PostNL werkt, omdat PostNL een sterkere financiële positie heeft en dat zich in een sterkere procespositie vertaalt bij arbitrage. PostNL kan zowel de proceskosten als eventuele kostenveroordelingen gemakkelijker dragen. De postvervoerders ervaren daardoor dat het procesrisico vooral bij hen ligt.
130. Post Service Verspreidingen, **[vertrouwelijk: ]** en CZPN vinden dat het arbitragebeding postvervoerders onevenredig treft. Arbitrage is volgens hen te duur voor postvervoerders waarvan de marges sinds de concentratie onder druk zijn komen te staan. Daarentegen is PostNL een financieel draagkrachtige partij die zich een sterke procesvertegenwoordiging kan veroorloven. Dit leidt CZPN tot de conclusie dat de postvervoerders eigenlijk geen partij zijn voor PostNL in een juridisch geschil.
131. Daarnaast wijst **[vertrouwelijk: ]** op de eenzijdige mogelijkheid voor PostNL om een 10-dagen termijn te hanteren om te trachten tot een minnelijke regeling te komen, terwijl postvervoerders aangewezen zijn op het verzoeken van een voorlopige voorziening.
132. **[Vertrouwelijk: ]** voert aan dat PostNL in het voorstel dat bij de consultatie in 2019 werd voorgelegd een aantal uitlatingen doet over de reikwijdte van het toezicht van de ACM. Zo stelt PostNL dat maatwerkafspraken niet onder de overgangsregeling en de handhaving van de ACM vallen, en dat de ACM geen afwijkingen of andere invulling van tarieven of voorwaarden zal opleggen. **[Vertrouwelijk: ]** stelt dat het niet aan PostNL is om de bevoegdheid van de ACM eigenhandig af te bakenen.
133. **[Vertrouwelijk: ]** stelt voor de regeling te beperken tot een inspanningsverplichting voor geschilpartijen om tot een minnelijke regeling te komen.

#### Reactie ACM op geschilbeslechting

134. Meerdere partijen geven aan arbitrage een onwenselijke vorm van geschilbeslechting te vinden. Arbitrage is één van de twee opties. De gang naar de civiele rechter wordt in het toegangs aanbod niet uitgesloten en in PostNL overeenkomsten wordt de rechtbank in Den Haag bevoegd verklaard bij geschillen.
135. Arbitrage of een bindende adviesprocedure is in sommige gevallen goedkoper en sneller dan een civiele procedure bij een rechtbank. In dat opzicht is het gunstig voor postvervoerders dat er een keuze is die per geval kan worden overwogen.

136. De ACM vindt het niet wenselijk wanneer PostNL het arbitragebeding zou aanwenden om postvervoerders te dwingen tot kostbare procedures. De postvervoerders bevinden zich tegenover PostNL namelijk in een afhankelijke positie, waardoor PostNL over effectievere en kostenefficiëntere manieren beschikt om postvervoerders te bewegen tot het naleven van de afspraken, zoals het in rekening brengen van meerkosten of het opschorten van de toegang. Hiertegen staat voor de postvervoerder de gang naar de civiele rechter of de geschilbeslechtsingsprocedure open.

#### Adviesrol ACM

137. In een consultatiereactie wordt de vraag opgeworpen of de ACM onafhankelijk is in het advies over het toegangs aanbod. Hierbij wordt gesteld dat ACM niet vanuit haar rol als toezichthouder opereert, maar een advies uitbrengt in opdracht van EZK.

138. Ook wordt gesteld dat de ACM een toezichthouder is, en het geven van beleidsmatig advies buiten het takenpakket zou vallen.

#### Reactie ACM op adviesrol ACM

139. De ACM merkt op dat een verzoek van EZK op grond van artikel 4 Mw mogelijk is.

#### Reikwijdte adviesaanvraag

140. De Vos Diensten stelt dat de vraagstelling van de adviesaanvraag veel te beperkt is en dat de bredere belangen van postvervoerders moeten worden meegenomen.

#### Reactie ACM op reikwijdte adviesaanvraag

141. Op grond van artikel 4 Mw beperkt de ACM zich in dit advies tot de adviesvraag zoals deze door EZK aan ACM is gesteld.

## Bijlage 6: reacties op feitencheck conceptadviezen november 2020 en maart 2021

142. De ACM heeft in november 2020 en in maart 2021 een conceptadvies ter feitencheck voorgelegd aan PostNL en de postvervoerders die een consultatiereactie hebben gegeven.
143. Sommige postvervoerders hebben naast de feitencheck ook enkele andere punten ingebracht. De ACM reageert hieronder op ingebrachte feiten en andere punten.

### Classificatie postvervoerders

144. FRL Post en Post Service Verspreidingen geven aan dat zij zich niet geheel kunnen vinden in de classificatie van hun bedrijf als type 2 postvervoerder. Zo geven zij aan een breder bedrijfsmodel te hebben of dat zij hun bedrijfsmodel hebben aangepast aan de veranderde marktomstandigheden na het wegvallen van Sandd. De Vos Diensten geeft aan dat zij net zo goed geclassificeerd kan worden als type 1 postvervoerder dan als type 3 postvervoerder en dat de omstandigheid van het wegvallen van het volume dat zij voor Sandd bezorgde ervoor zorgt dat hun huidige situatie anders is dan de situatie voorafgaand aan de concentratie. Inrapost geeft aan dat zij zich duidelijk onderscheiden van de overige postvervoerders binnen type 3.
145. Een ander aandachtspunt dat de ACM is voorgelegd is waarom niet meegenomen is dat verschillende van de type 2 postvervoerders (oud Sandd-franchisenemers) hun postvervoeractiviteiten al gestaakt hebben.
146. PostNL stelt dat de ACM ten onrechte klachten van oud-franchisenemers heeft meegenomen. Deze klachten hebben betrekking op het wegvallen van het door Sandd uitbestede volume en zouden daarom buiten de reikwijdte van het advies moeten vallen.

### Reactie ACM op classificatie postvervoerders

147. Een onderverdeling naar type postvervoerders abstraheert onvermijdelijk de werkelijkheid en doet daarmee niet volledig recht aan de diversiteit en verschillen tussen postvervoerders. De ACM heeft de marktsituatie voorafgaand aan het wegvallen van het netwerk van Sandd als uitgangspunt genomen bij de onderverdeling van postvervoerders naar typen. De ACM heeft postvervoerders ingedeeld in de categorie die het meest passend lijkt.
148. De ACM heeft naar aanleiding van de reacties op het conceptadvies van november

2020 de omschrijving van type 3 postvervoerders op punten in het advies aangepast. Voor FRL Post en Post Service Verspreidingen, als postvervoerders die ook na het wegvallen van het Sandd netwerk post voor eigen zakelijke klanten blijven vervoeren, is aangegeven dat zij deels lijken op type 1 postvervoerders en daarmee dezelfde knelpunten als deze bedrijven ervaren.

149. Een aantal oud Sandd-franchisenemers, zoals Herling Strijdhorst en Meren Post, hebben hun postvervoeractiviteiten volledig gestaakt na het wegvallen van het netwerk van Sandd. Daarbij hebben zij op dit moment geen direct belang meer bij dit advies. Daarom heeft de ACM deze postvervoerders die niet zelfstandig post vervoeren voor zakelijke klanten buiten beschouwing gelaten in dit advies.

150. De consultatiereacties van twee voormalige franchisenemers zijn relevant voor het advies voor zover deze betrekking hebben op het toegangs aanbod. De voormalige franchisenemers bestonden uit postvervoerders die alleen post bezorgden voor Sandd en postvervoerders die post bezorgden voor Sandd en voor eigen klanten en andere postvervoerders. Het advies over toegang heeft geen betrekking op deze eerste groep aan voormalige franchisenemers die geen post aanbieden aan PostNL. Voor de voormalige franchisenemers die wel actief blijven is het toegangsadvies wel relevant en neemt de ACM de reacties van de twee voormalige franchisenemers die tot de tweede groep behoren dus mee.

#### Beoordelingskader marges

151. De Vos Diensten merkt op dat de ACM voor de beoordeling of een postvervoerder zijn activiteiten kan voortzetten kostendekkendheid als uitgangspunt neemt.

152. PostNL stelt dat de eerdere gerede twijfel van de ACM over de voortzetting van de huidige activiteiten van postvervoerders in het conceptadvies van november 2020 in schril contrast staat met de beoordeling van de ACM over de voortzetting van de activiteiten van Sandd in het vergunningsbesluit. In het vergunningsbesluit en het conceptadvies van 2020 wordt een verschillende maatstaf gebruikt voor de beoordeling. Sandd was aantoonbaar sterk verlieslatend en was volgens de ACM wel in staat tot continuering van haar activiteiten, terwijl de ACM nu ongefundeerde zorgen uit over het toekomstige rendement van een gedeelte van de activiteiten van postvervoerders, namelijk de uitbestede restpost.

153. De ACM gaat in haar berekeningen volgens PostNL uit van een onjuiste *counterfactual* omdat i) Sandd ten tijde van de overname grote verliezen maakte en de vooruitzichten nog negatiever waren met een grote kans op faillissement, en ii) het standpunt

dat de tarieven van Sandd ook zonder faillissement tot in de lengte van jaren zouden voortbestaan een onhoudbaar standpunt is en tarieven verhoogd hadden moeten worden om te kunnen blijven voortbestaan.

154. PostNL merkt op dat in de modellering de volumes en de gemiddelde opbrengst van postvervoerders ten onrechte constant blijven. Hierdoor worden postvervoerders geraakt door het maximale volume dat zij onder de overgangsregeling mogen aanbieden, omdat dit maximum meekrimpt met de jaarlijkse krimp van het binnenlandse volume. Dat is geen realistisch uitgangspunt.

#### Reactie ACM op beoordelingskader marges

155. De ACM neemt kostendekkendheid als uitgangspunt en heeft dit in het advies verduidelijkt. De ACM heeft deze keuze gemaakt omdat kostendekkendheid de absolute ondergrens betreft voor het voortzetten van activiteiten. Voor een ander uitgangspunt zou de ACM een inschatting moeten maken van het normrendement van de postvervoerders. De ACM beschikt niet over deze informatie en ziet af van het maken van aannames op dit punt.
156. Ten aanzien van het uitgangspunt in het conceptadvies van 2020 en in het vergunningsbesluit merkt de ACM op dat het hier om twee verschillende situaties gaat, waarin een andere toetsing plaatsvindt. In het vergunningsbesluit is geoordeeld dat Sandd een concurrent was die concurrentiedruk uitoefende en zou blijven uitoefenen op PostNL. Dit was mede gebaseerd op het feit dat Sandd had verklaard zelfstandig actief te blijven op de postmarkt en dat PostNL de overname financieel aanzienlijk waardeerde. Doordat Sandd niet langer actief is in de markt is het vermogen van postvervoerders om effectief te concurreren met PostNL verminderd en is het toegangs aanbod belangrijk.
157. Over de *counterfactual* merkt de ACM nogmaals op dat het hier om een advies over toegang gaat die verschillend is van de beoordeling van de concentratie, waarbij een andere toetsing plaatsvindt.
158. De ACM gaat bij de kwantitatieve inschatting van het effect van het toegangs aanbod uit van de bestaande postvervoeractiviteiten en de omvang van hun activiteiten op basis van de meest recente informatie. De ACM abstraheert conform de adviesaanvraag zoveel als mogelijk van andere (markt)omstandigheden die van invloed zijn op postvervoerders maar niet het gevolg zijn van de concentratie tussen PostNL en Sandd. Om het effect van het toegangs aanbod in te schatten gebruikt de ACM de 2019 gegevens als input Deze operationalisering leidt tot het isoleren van het effect van het toegangs aanbod.

Periode van analyse

159. **[Vertrouwelijk:** ] geeft in zijn reactie aan dat het onduidelijk is hoe de ACM komt tot een periode van twee tot drie jaar tot de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet. **[Vertrouwelijk:** ] merkt dit op in het licht van informatie hierover tijdens een technische briefing in november in de Tweede Kamer en het risico dat hij ziet in de inhoud van de gewijzigde Postwet.

Reactie ACM op periode van analyse

160. De ACM heeft de keuze van twee tot drie jaar in het advies verduidelijkt.

Begrenzing toegangsvolume

161. **[Vertrouwelijk:** ] merken op dat PostNL het jaarlijkse maximumvolume dat zij mogen aanleveren onder het toegangs aanbod zo toepast dat er een maximumvolume is voor 24-uurs post en een maximumvolume voor niet 24-uurs post. Deze invulling van PostNL wijkt volgens **[vertrouwelijk:** ] af van het toegangs aanbod en zorgt ervoor dat de mogelijkheden voor het aanleveren van post onder de overgangsregeling verder worden ingeperkt ten nadele van postvervoerders.
162. PostNL stelt dat de ACM er ten onrechte van uit gaat dat het totale volume dat onder het toegangs aanbod wordt aangeboden gekoppeld is aan de marktkrimp en dat alleen het volume dat postvervoerders aanbieden onder de overgangsregeling in lijn wordt gebracht met maximaal de totale krimp in de postmarkt.

Reactie ACM op begrenzing toegangsvolume

163. De ACM merkt op dat de tekst van het toegangs aanbod over het punt van **[vertrouwelijk:** ] duidelijk is. De ACM begrijpt dat bij een dergelijke toepassing de flexibiliteit van postvervoerders om volume onder de overgangsregeling aan te leveren afneemt. Het ontbreekt echter aan feitelijke informatie om de omvang van dit effect nader te analyseren.
164. De ACM is het met PostNL eens dat het totale volume dat een postvervoerder mag aanbieden onder de overgangsregeling van het toegangs aanbod gekoppeld is aan de marktkrimp en niet het totale toegangsvolume is gemaximeerd. De ACM heeft de tekst van het advies verduidelijkt.

#### Internationaal inkomende post

165. RM Netherlands merkt in zijn reacties op het conceptadvies op dat hij het onjuist acht dat de ACM geen oordeel geeft over het meenemen van internationaal inkomende post in het toegangs aanbod omdat dit volgens de ACM in het conceptadvies een beleidsafweging betreft. Volgens RM Netherlands heeft het hanteren van een bepaalde definitie van restpost in het toegangs aanbod ontegenzeggelijk consequenties voor postvervoerders en in zijn geval desastreuze gevolgen voor de levensvatbaarheid omdat een groot deel van hun post internationaal inkomende post is.

#### Reactie ACM op internationaal inkomende post

166. Het toegangs aanbod dat de ACM op basis van de adviesaanvraag van EZK heeft geconsulteerd ziet op binnenlandse post die postvervoerders als restpost aanbieden bij PostNL.

#### Indexatie tarieven

167. De Vos Diensten en SBPost wijzen op de gemiddelde indexatie van 4% van toegangstarieven en de mogelijkheid om individuele tarieven voor toegang meer te laten stijgen dan 4%. De Vos Diensten stelt het als tegenstrijdig te ervaren dat de ACM een gemiddelde indexatie van 4% per jaar redelijk acht en haar advies op dit punt handhaaft, maar daarnaast risico's ziet op selectieve prijsverhogingen voor bepaalde toegangsproducten.

#### Reactie ACM op indexatie tarieven

168. De tekst in dit advies is hierop aangepast.

#### Reikwijdte toegangsadvies

169. PostNL stelt dat de ACM zich uitsluitend had moeten richten op de vraag of de consultatie nieuwe inzichten oplevert waar de ACM bij het eerdere advies geen rekening mee had kunnen houden. Nu er geen geheel nieuwe punten zijn aangedragen, zou volgens PostNL iedere grondslag voor een heroverweging van het eerdere toegangsadvies ontbreken.

170. Verder stelt PostNL dat de ACM zich niet heeft beperkt tot de vraag of het

toegangs aanbod voldoende is om de restpost van postvervoerders te laten bezorgen. Ook beperkt de ACM zich niet tot de vraag of bestaande postvervoerders puur als gevolg van het toegangsregime hun huidige activiteiten niet meer kunnen blijven voortzetten tot de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet, maar gaat de ACM een stap verder door te beoordelen of postvervoerders kunnen groeien en marktaandeel kunnen winnen in een krimpende markt.

171. Andere postvervoerders (De Vos Diensten, Intrapost, RM Netherlands, SBPost) stellen dat de ACM de reikwijdte van het advies te beperkt voorstelt door andere effecten op de mededinging niet te betrekken bij het advies.

#### Reactie ACM op reikwijdte toegangsadvies

172. De ACM stelt vast dat er weliswaar geen geheel nieuwe onderwerpen zijn ingebracht, maar wel nieuwe feiten en ervaringen die de in 2019 aangedragen punten nader onderbouwen. De ACM toetst *ex nunc* en heeft ook ervaringen en cijfers van het afgelopen jaar meegenomen in haar beoordeling. Ten slotte heeft de ACM een kwantitatieve inschatting uitgevoerd, iets waar bij de totstandkoming van het advies in 2019 geen tijd voor was.
173. De ACM is in dit advies uitgegaan van de huidige postvervoeractiviteiten van de postvervoerders, waarbij de ACM zich bij de kwantitatieve inschatting baseert op de cijfers van 2019. Vanuit dat startpunt beoordeelt de ACM in hoeverre postvervoerders in staat zijn hun huidige postvervoeractiviteiten te continueren. De ACM gaat hierbij niet uit van een volumegroei van postvervoerders.
174. De ACM onderscheidt in haar analyse verschillende factoren die van invloed zijn op de postvervoeractiviteiten en abstraheert conform de adviesaanvraag zoveel als mogelijk van andere (markt)omstandigheden die van invloed zijn op postvervoerders maar niet het gevolg zijn van de concentratie tussen PostNL en Sandd. Daarbij heeft de kwantitatieve inschatting alleen betrekking op de effecten van het toegangs aanbod. Gezien de ontvangen consultatiereacties over het belang van retailtarieven voor het voortbestaan van type 1 en type 3 postvervoerders laat de ACM een gevoeligheidsanalyse voor dit onderwerp zien.
175. De ACM heeft in het nieuwe advies een strikter onderscheid gemaakt tussen het effect van het toegangs aanbod op postvervoerbedrijven en de risico's op andere effecten.

#### Onderbouwing advies algemeen

176. PostNL stelt dat het conceptadvies volledig gebaseerd lijkt te zijn op zorgen en



klachten die postvervoerders zeggen te hebben en dat de ACM daarmee miskent dat het toegangsregime na uitvoerige voorbereiding tot stand is gekomen, waarbij de ACM zich een oordeel heeft gevormd van alle kernelementen die daaraan ten grondslag lagen. Volgens PostNL is er geen basis voor de ACM om daar nu van af te wijken.

177. Verder stelt PostNL dat de onderliggende aannames en berekeningen van de kwantitatieve inschatting niet bekend zijn, waardoor het onmogelijk is deze te toetsen, en het niet duidelijk is welke wijzigingen de ACM in het nieuwe advies heeft doorgevoerd

#### Reactie ACM op onderbouwing advies algemeen

178. Gelet op het feit dat de ACM *ex nunc* toetst en beschikt over ervaringen en cijfers over het afgelopen jaar, en gezien er bij het huidige advies meer tijd beschikbaar was voor het uitvoeren van een kwantitatieve inschatting, is er voldoende basis voor een nieuw advies.

179. EZK heeft de economisch adviseur van PostNL inzage gegeven in de aannames en berekeningen van de kwantitatieve inschatting. Dit heeft tot vragen van EZK aan de ACM geleid, onder andere over een foutieve verwijzing in de berekeningen. Deze vragen hebben geleid tot aanpassingen van de analyses en tot dit nieuwe advies. De ACM heeft in de procesbeschrijving toegelicht welke wijzigingen zij heeft doorgevoerd.

#### Onderbouwing prijsdruk

180. Volgens PostNL ontbreekt iedere economische en feitelijke onderbouwing voor mogelijke risico's ten aanzien van gestelde mededingingsbeperkende gedragingen van PostNL. Daarnaast staat de vertaling van deze vermeende gedragingen naar een prijsdruk van 5-10% haaks op de door de ACM verwachte prijsstijging van 30-40% als gevolg van de consolidatie. Dit betreffen volgens PostNL geen risico's waarmee de ACM in haar eerdere advies geen rekening mee had kunnen houden. Bovendien zijn de berekende effecten van druk op inkomsten een abstracte illustratie en niet realistisch.

181. PostNL stelt dat de ACM ten onrechte stelt dat postvervoerders niet met PostNL kunnen concurreren omdat de toegangstarieven hoger zouden liggen dan de retailtarieven. Deze stelling is volgens PostNL onjuist en geeft aan dat de ACM niet is uitgegaan van de praktijk en het daadwerkelijke gebruik van het toegangs aanbod van PostNL in combinatie met de bestaande contracten. Bovendien heeft de ACM niet aangetoond wat de vermeende impact is van de toegangstarieven voor het middenzakelijke segment op de *business case* van de postvervoerders.

---

Reactie ACM op onderbouwing prijsdruk

182. Gelet op het feit dat de ACM *ex nunc* toetst en beschikt over ervaringen en cijfers over het afgelopen jaar, en gezien er bij het huidige advies meer tijd beschikbaar was voor het uitvoeren van een kwantitatieve inschatting, is er voldoende basis voor een nieuw advies. Daarbij geeft de ACM enkel weer wat de mogelijke effecten van een druk op inkomsten in combinatie met de toegangstarieven zijn voor de gemiddelde type 1 postvervoerder. Dat de druk op inkomsten niet realistisch en abstract is, blijkt niet uit de consultatiereacties en de geuite zorgen en de ontwikkeling van de retailtarieven van postvervoerders in de afgelopen jaren. Wel is de druk op inkomsten in het model een illustratie van de effecten, geen voorspelling.

183. Voor de gevoeligheidsanalyse van retailtarieven gaat de ACM uit van een vergelijking tussen de tarieven uit de overgangsregeling en de retailtarieven en niet van alle toegangstarieven, waaronder doorlopende tariefafspraken met Sandd. Een postvervoerder kan in theorie nog steeds concurreren als de retailtarieven lager liggen dan de toegangstarieven als slechts een beperkt deel van de poststroom via toegang wordt uitbesteed. De ACM heeft de tekst in het advies verduidelijkt.

70%-voorwaarde

184. PostNL stelt dat de ACM de 70%-voorwaarde zonder nadere motivering en onderbouwing ter discussie stelt. Daarbij heeft de ACM ook niet gemotiveerd voor welke postvervoerders de 70%-voorwaarde tot problemen zou kunnen leiden. Volgens PostNL heeft deze voorwaarde namelijk geen of beperkte impact op postvervoerders, zeker niet wanneer zij beschikken over een doorlopend contract. De ACM zou over geen enkele feitelijke aanwijzing beschikken dat er op grond hiervan "gerede" twijfel zou kunnen bestaan over de continuïteit, zoals verwoord in het conceptadvies van november 2020.

Reactie ACM op 70%-voorwaarde

185. De ACM heeft de tekst verduidelijkt.

Tariefstijgingen

186. PostNL vindt de ACM te onduidelijk over de vraag voor welke typen postvervoerders een eventuele tariefstijging voor toegang ertoe leidt dat de voortzetting van de huidige activiteiten in het geding komt en welk type postvervoerders sinds het eerdere advies in de problemen zijn gekomen. Hierbij wijst PostNL op de 24-uurs overgangsregeling voor type 1

postvervoerders, waarbij de tarieven van Sandd worden gerespecteerd tot aan de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet. De ACM kijkt enkel naar vermeende tegenvallers en schetst zo een eenzijdig beeld van de situatie.

187. PostNL brengt naar voren dat de ACM stelt dat er onduidelijkheid is over de geldigheid van de bestaande tariefafspraken en het toegangs aanbod en stelt dat hierover geen onduidelijkheid en onzekerheid kan zijn in de tijdsperiode van het advies aangezien deze ofwel civielrechtelijk zijn vastgelegd dan wel tot aan de nieuwe Postwet van kracht zijn. PostNL merkt op dat er geen contracten voor onbepaalde tijd waren afgesloten en dat de onzekerheid op de inwerkingtreding van de Postwet en niet op de overgangsregeling als zodanig ziet.
188. PostNL geeft aan dat de tarieven voor 24-uurs post die postvervoerders onder de overgangsregeling onderbrengen bij PostNL, niet stijgen en tegen de 'oude' Sandd-tarieven (inclusief jaarlijkse indexerings) worden aangeboden. Voor niet 24-uurs post is het volgens PostNL niet juist dat postvervoerders onder de overgangsregeling tegen veel hogere tarieven post onderbrengen dan bij Sandd zou zijn geweest. Dit geldt volgens PostNL ook voor de tarieven buiten de overgangsregeling. Daarnaast merkt PostNL op dat postvervoerders feitelijk per saldo juist gemiddeld minder zijn gaan betalen en dat de ACM dit niet heeft onderzocht.

#### Reactie ACM op tariefstijgingen

189. Volgens de consultatiereacties van postvervoerders worden in sommige gevallen aflopende contracten voor bepaalde tijd niet gecontinueerd onder het toegangs aanbod en hebben postvervoerders en PostNL een andere definitie van 'redelijke opzegtermijn' voor contracten voor onbepaalde tijd, hetgeen volgens die postvervoerders niet zou wijzen op het respecteren van de Sandd-tarieven tot aan de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet. Volgens PostNL is er geen onduidelijkheid en onzekerheid over het toegangs aanbod. Voor de vraag voor welke postvervoerders een tariefverhoging problematisch zou zijn, verwijst de ACM naar de samenvatting van de consultatiereacties. De ACM constateert dat er verschillende interpretaties bestaan van het toegangs aanbod en adviseert EZK om dit te verduidelijken.
190. Voor de tarieven voor 24-uurs post van postvervoerders onder de overgangsregeling gaat de ACM uit van een stijging van de tarieven: de tarieven worden geïndexeerd terwijl de ACM ervan uitgaat zij stabiel zouden zijn gebleven bij Sandd. De ACM heeft geen feitelijke informatie om te onderbouwen wat de tarieven van Sandd zouden zijn geweest en acht deze aanname redelijk, kijkend naar de ontwikkeling. Overigens wijzigen de uitkomsten van de

analyse vrijwel niet als de ACM uitgaat van gelijkblijvende tarieven voor 24-uurs post. Voor niet 24-uurs post stijgen de toegangstarieven voor postvervoerders. PostNL geeft niet feitelijk aan welke type 3 postvervoerbedrijf nu onder de overgangsregeling valt zodat de ACM dit kan verifiëren. De ACM abstraheert conform de adviesaanvraag zoveel als mogelijk van andere (markt)omstandigheden die van invloed zijn op postvervoerders maar niet het gevolg zijn van de concentratie tussen PostNL en Sandd. De feitelijke ontwikkeling van inkoopkosten was dan ook geen onderwerp van onderzoek.

#### Vervangende lopen

191. PostNL stelt dat de ACM er aan voorbij gaat dat PostNL de meeste postvervoerders vervangende lopen of een alternatief voor de bezorgactiviteiten heeft aangeboden ter compensatie voor het wegvallen van het volume dat Sandd uitbesteedde aan postvervoerders.
192. De Vos Diensten geeft aan dat vervangende lopen een onjuiste voorstelling van zaken weergeeft omdat er lopen met andere spreiding, volume en vergoeding zijn aangeboden. De Vos Diensten heeft aangegeven geen volwaardig alternatief aangeboden te hebben gekregen en te maken te hebben met stijgende kosten.
193. De Vos Diensten geeft aan dat het verband tussen het wegvallen van het volume van Sandd en de toegangstarieven niet wordt benoemd of zeer wordt onderschat

#### Reactie ACM op vervangende lopen

194. De ACM merkt op dat zij tegenstrijdige reacties heeft ontvangen en onvoldoende informatie heeft voor een feitelijke analyse van de mogelijk effecten hiervan voor postvervoerders en om de gevolgen van het voor de ACM onbekende aanbod aan vervangende lopen te beoordelen. De ACM heeft dit derhalve niet betrokken in dit advies.

#### Slim gebruikmaken van de overgangsregeling

195. Volgens PostNL gaat de ACM er aan voorbij dat postvervoerders slim gebruik kunnen maken van het generiek aanbod en de overgangsregeling en dat zij dit in de praktijk ook doen. Hierdoor kunnen zij per saldo minder betalen.

#### Reactie ACM op slim gebruik maken van de overgangsregeling

196. De ACM baseert haar advies op beschikbare en ontvangen informatie. PostNL heeft

geen concrete informatie aangeleverd waaruit blijkt dat postvervoerbedrijven gemiddeld minder kunnen of zijn gaan betalen door een eventueel gewijzigd aanleverbeleid door het toegangs aanbod.

#### Feitencheck en beperkte reactietijd

197. Diverse postvervoerders (De Vos Diensten, Emco, Intrapost, MSG Post & Koeriers, RM Netherlands), maken bezwaar tegen de korte reactietijd in maart 2021 om te reageren op het onverwachte concept van nieuwe advies dat volgens hen sterk is herzien.

#### Reactie ACM op feitencheck en beperkte reactietijd

198. De ACM heeft gevraagd om een feitencheck en niet om een integrale en volledig nieuwe consultatiereactie en acht 5 dagen een redelijke termijn voor een feitencheck.

#### Proces: inzage, dataroom en vertrouwelijkheid en ongelijke positie en onafhankelijkheid

199. Diverse postvervoerders (De Vos Diensten, Intrapost, RM Netherlands, SBPost) geven aan het onduidelijk te vinden welk proces heeft plaatsgevonden sinds het concept advies van november 2020 en het verzoek om een feitencheck op een nieuw advies in maart 2021. Zij hebben vragen over de vragen en opmerkingen van EZK aan de ACM, de inzage van PostNL in een *dataroom* en de kennisgeving daarover, de fout in het advies van november 2020 en de mogelijke consequenties hiervan, de beweegredenen van intrekking van het eerdere advies door de ACM en de wijzigingen van dit nieuwe advies ten opzichte van het definitieve advies van 20 november. Daarnaast wijzen enkele postvervoerders (De Vos Diensten, Intrapost) op de tijd en de mogelijkheid die EZK en PostNL hadden om te reageren na het uitbrengen van het definitieve advies en die postvervoerders niet hadden, de overdracht van het dossier van de ACM aan EZK, en mogelijke vertrouwelijke informatie die gedeeld is. Daarnaast wordt bij de feitencheck nogmaals de vraag opgeworpen (Intrapost, RM Netherlands) of de ACM onafhankelijk is in het advies over het toegangs aanbod.

#### Reactie ACM op proces: inzage, dataroom en vertrouwelijkheid en ongelijke positie en onafhankelijkheid

200. De verantwoordelijkheid voor het verdere proces na het uitbrengen van het advies aan EZK op 20 november 2020 lag bij EZK. De ACM is adviseur van EZK. De ACM opereert hierbij onafhankelijk van EZK als adviseur. Het is vervolgens aan EZK om op basis van het advies een besluit te nemen. Niettemin begrijpt de ACM de vragen en onduidelijkheden bij postvervoerders en heeft de ACM bij de procesbeschrijving gedetailleerd beschreven wat de

ACM heeft gedaan sinds november 2020.

201. De ACM heeft het definitieve advies van 20 november ingetrokken om de fout in de berekeningen van de marge (incl. overheadkosten) van type 1 postvervoerders te herstellen. Daarnaast hebben vragen en opmerkingen van EZK over de gebruikte aannames (toegangstarieven in de overgangsregeling), de wijze van modellering (effect t.o.v. 2019 en de mate van uitbesteding) en het gebruik en de herkomst van kosteninformatie van 15 februari 2021 bijgedragen aan bijstellingen van de analyses en vervolgens de intrekking van het advies.