

Marktanalyse postsector

vervoer van zakelijke partijenpost

ONTWERPBESLUIT VOOR CONSULTATIE

Autoriteit Consument & Markt



Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Den Haag, 19 december 2014

Kenmerk: ACM/TVP/2014/207116

Zaaknummer: 14.0296.36

OPENBARE VERSIE

[CONSULTATIEPERIODE T/M 30 JANUARI 2015]

Samenvatting

Inleiding

- i. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bevordert goed functionerende markten en ordelijke en transparante marktprocessen. ACM houdt toezicht op de naleving van de regels. Eén van de wettelijke taken van ACM is om, als daarvoor een aanleiding is, de concurrentiesituatie op (delen van de) postmarkt te onderzoeken en zo nodig verplichtingen op te leggen aan een onderneming met aanmerkelijke marktmacht.
- ii. In dit ontwerpbesluit onderzoekt ACM de markt voor zakelijke partijenpost. De markt voor zakelijke partijenpost betreft het verzenden van partijen post van zakelijke afzenders door postvervoerbedrijven. Postvervoerbedrijven collecteren, sorteren, distribueren en bezorgen vervolgens deze post bij geadresseerden.
- iii. In Nederland zijn de landelijke postvervoerbedrijven PostNL en Sandd en meerdere regionale postvervoerbedrijven actief. Regionale postvervoerbedrijven hebben geen landelijke dekking, en zijn voor de bezorging van een deel van hun post afhankelijk van het netwerk van PostNL. Die afhankelijkheid heeft vooral effect op de concurrentiesituatie op de markten voor zakelijke post.
- iv. ACM publiceert dit ontwerpbesluit voor een nationale consultatie. Tijdens de consultatie hebben belanghebbende partijen zes weken de tijd om hun zienswijze op het ontwerpbesluit aan ACM kenbaar te maken.

Analyse van de markt voor zakelijke partijenpost

- v. Een marktanalyse van ACM bestaat uit drie onderdelen. Allereerst stelt ACM in een marktafbakening de omvang van de onderzochte markt vast. Dit heet het bepalen van de *relevante* markt. Om een relevante markt te bepalen stelt ACM vast welke producten met elkaar concurreren (productmarkt) en in welke geografische gebieden de aanbieders van deze producten met elkaar concurreren (geografische markt). Vervolgens onderzoekt ACM de concurrentiesituatie op een relevante markt. In de dominantieanalyse gaat ACM na of er op de relevante markt een onderneming economisch zodanig sterk is dat zij zich onafhankelijk kan gedragen van concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten. Indien dit het geval is, beschikt de desbetreffende onderneming over aanmerkelijke marktmacht. Als er sprake is van een onderneming met aanmerkelijke marktmacht, bepaalt ACM welke verplichtingen passend zijn om potentiële mededingingsproblemen op te lossen en te voorkomen. Het bepalen van potentiële mededingingsproblemen en passende verplichtingen is het laatste onderdeel van een marktanalyse.

Marktafbakening

- vi. De startpunten voor het bepalen van de relevante markt zijn het vervoer van kleinzakelijke 24-uurspost (24-uurspost van zakelijke afzenders met een totaal jaarlijks postvolume tot en met 100.000 stuks), middenzakelijke 24-uurspost (24-uurspost van zakelijke afzenders met een totaal jaarlijks postvolume van tussen 100.000 en 2,5 miljoen stuks) en grootzakelijke 24-uurspost (24-uurspost van zakelijke afzenders met een totaal jaarlijks postvolume van meer dan 2,5 miljoen stuks).
- vii. ACM komt tot de conclusie dat de relevante productmarkten bestaan uit kleinzakelijke 24- en 48-uurspost, middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost en grootzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost.
- viii. ACM concludeert dat de relevante geografische markten voor het vervoer van kleinzakelijke 24- en 48-uurspartijpost (kleinzakelijke postmarkt), voor het vervoer van middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijpost (middenzakelijke postmarkt) en voor het vervoer van grootzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijpost (grootzakelijke postmarkt) nationaal is. Dat wil zeggen dat de relevante markt heel Nederland is.

Dominantieanalyse

- ix. ACM heeft onderzocht of sprake is van marktmacht op de afgebakende markten. ACM concludeert in haar onderzoek dat PostNL over aanmerkelijke marktmacht op de drie afgebakende relevante markten beschikt. De belangrijkste indicatie voor marktmacht is het hoge marktaandeel van PostNL, dat op alle drie de markten meer dan 80 procent is. Daarnaast heeft PostNL een sterke positie ten opzichte van concurrenten op de markt voor klein- en middenzakelijke post, omdat PostNL beschikt over een niet gemakkelijk te repliceren landelijk dekkende infrastructuur. Verder heeft PostNL op alle drie de markten door zijn omvang schaalvoordelen. Daarbij is er onvoldoende kopersmacht om de economische macht van PostNL te beperken. Tot slot vindt ACM de concurrentiedruk van potentiële toetreders buiten de markt te klein om de economische macht van PostNL op de afgebakende markten voldoende te beperken.

Mededingingsproblemen en passende verplichtingen

- x. De aanmerkelijke marktmacht van PostNL leidt tot potentiële mededingingsproblemen. De belangrijkste problemen die ACM ziet, zijn het door PostNL (*de facto*) weigeren van toegang aan concurrerende postvervoerbedrijven tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten.
- xi. ACM oordeelt dat de volgende verplichtingen passend zijn om deze potentiële mededingingsproblemen op te lossen en te voorkomen:
 - Een toegangs- en non-discriminatieverplichting;

- Een tariefverplichting; en
 - Een verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentieaanbod (transparantieplichting).
- xii. De verplichting tot het verlenen van non-discriminatoire toegang aan postvervoerbedrijven houdt in dat PostNL moet voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang. PostNL dient de toegang op non-discriminatoire wijze en tegen non-discriminatoire voorwaarden te verlenen. De opgelegde toegangsverplichting houdt in dat de toegangsdienst een afspiegeling dient te zijn van alle 24-uurspostdiensten die PostNL biedt aan zijn zakelijke klanten.
- xiii. De tariefverplichting houdt in dat PostNL voor iedere toegangsdienst zijn tarieven niet hoger stelt dan het gewogen gemiddelde van de tarieven die PostNL rekent voor een vergelijkbare dienst die PostNL levert aan zakelijke klanten. De door PostNL voor de toegangsdienst in rekening te brengen tarieven mogen dus niet hoger zijn dan de gewogen gemiddelde tarieven die PostNL aan zakelijke klanten in rekening brengt voor de dienst, waarvan de toegangsdienst een afspiegeling is.
- xiv. De verplichting tot het aan postvervoerbedrijven verstrekken van de voor toegang benodigde informatie en het bekendmaken van een referentieaanbod houdt in dat PostNL alle informatie beschikbaar moet maken die nodig is voor het effectief en efficiënt gebruik kunnen maken van toegang. Deze verplichtingen zorgen er voor dat de voor toegang relevante informatie bekend wordt gemaakt.
- xv. ACM zorgt met deze verplichtingen dat postvervoerbedrijven actief kunnen blijven in het landelijk aanbieden van 24-uurs zakelijke post en toetreding van andere postvervoerbedrijven gemakkelijker wordt. Postvervoerbedrijven krijgen de gelegenheid post bij PostNL aan te bieden die buiten hun bezorggebied valt. Daarmee kunnen zij aan zakelijke klanten landelijk hun diensten aanbieden. Zij worden daarmee in staat gesteld effectief te concurreren op de afgebakende markten. ACM verwacht dat regulering van de markten voor 24-uurs zakelijke partijenpost leidt tot een verbetering van de concurrentiepositie van postvervoerbedrijven. Dit zal leiden tot een daling van prijzen, kwaliteitsverbetering en meer keuze voor bedrijven.

Vervolgstappen

- xvi. Belanghebbenden hebben vanaf het moment van publicatie van dit ontwerpbesluit zes weken de tijd om hun zienswijze op het ontwerpbesluit aan ACM te sturen. ACM beoordeelt vervolgens of de zienswijzen van belanghebbenden aanleiding geven om het ontwerpbesluit aan te passen. Als ACM van plan is het besluit op belangrijke onderdelen te wijzigen legt ACM het deel van de zienswijzen dat over dat onderwerp gaat voor aan belanghebbende partijen. Partijen kunnen dan op elkaars zienswijze reageren. Als de

zienswijzen geen aanleiding geven tot belangrijke wijzigingen, dan neemt ACM een definitief besluit waarna de aan PostNL opgelegde verplichtingen aan in werking treden.

4/86

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding voor de wetswijziging	7
1.2	Juridisch kader	8
1.3	Achtergrond en context.....	12
1.4	Proces	15
1.5	Opzet en leeswijzer	18
2	Marktafbakening	20
2.1	Inleiding.....	20
2.2	Analysekader marktafbakening	20
2.3	Beschrijving zakelijke postvervoerdiensten	22
2.4	Startpunt van de afbakening.....	22
2.5	Bruto marge en <i>critical loss</i>	24
2.6	Uitkomsten SEO-onderzoek	29
2.7	Productmarkt voor kleinzakelijke post	34
2.8	Productmarkt voor middenzakelijke post.....	36
2.9	Productmarkt voor grootzakelijke post	38
2.10	Geografische markten	39
2.11	Conclusie	40
3	Dominantieanalyse	41
3.1	Inleiding.....	41
3.2	Analysekader dominantieanalyse.....	41
3.3	Beschrijving van het aanbod van postvervoerbedrijven	44
3.4	Dominantieanalyse kleinzakelijke post	46
3.4.1	Marktaandelen	46
3.4.2	Actuele concurrentie	46
3.4.3	(Ontbreken van) kopersmacht	50
3.4.4	(Ontbreken van) potentiële concurrentie	50
3.4.5	Afweging en conclusie	51
3.5	Dominantieanalyse middenzakelijke post.....	52
3.5.1	Marktaandelen	52
3.5.2	Actuele concurrentie	52
3.5.3	(Ontbreken van) kopersmacht	53
3.5.4	(Ontbreken van) potentiële concurrentie	53
3.5.5	Afweging en conclusie	54
3.6	Dominantieanalyse grootzakelijke post	54
3.6.1	Marktaandelen	54
3.6.2	Actuele concurrentie	55
3.6.3	(Ontbreken van) kopersmacht	55
3.6.4	(Ontbreken van) potentiële concurrentie	56

3.6.5	Afweging en conclusie	57
4	Potentiële mededingingsproblemen	58
4.1	Inleiding.....	58
4.2	Onderzoeksopzet.....	58
4.3	Analysekader voor mededingingsproblemen	59
4.4	Toegangsweigering	60
4.5	Aan toegangsweigering gerelateerde mededingingsproblemen	61
4.6	Prijsgelateerde mededingingsproblemen	65
4.6.1	Prijstdiscriminatie	65
4.6.2	Marge-utholling	66
4.7	Conclusie	67
5	Verplichtingen.....	69
5.1	Inleiding.....	69
5.2	Beoordelingskader verplichtingen	69
5.3	Doel van regulering.....	70
5.4	Toegangs- en non-discriminatieverplichting	70
5.5	Tariefverplichting	76
5.6	Verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentieaanbod (transparantieverplichtingen)	79
5.7	Belangenafweging	81
6	Dictum	84

1 Inleiding

1. Sinds 1 januari 2014 beschikt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) over de bevoegdheid om op grond van hoofdstuk 3a van de Postwet 2009 aan de hand van een marktanalyse periodiek te onderzoeken of op een afgebakende markt een postvervoerbedrijf over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) beschikt. Op het moment dat ACM constateert dat een postvervoerbedrijf beschikt over AMM, dan is ACM bevoegd om *ex ante* verplichtingen op te leggen aan dit postvervoerbedrijf. Het doel van de inzet van die bevoegdheid is om mededingingsproblemen op het gebied van postvervoer zoveel als mogelijk te voorkomen.
2. In dit besluit analyseert ACM de markt voor het vervoer van zakelijke partijenpost. Dit hoofdstuk begint met de achtergrond van de wetswijziging waarbij hoofdstuk 3a in de Postwet 2009 is ingevoegd, gevolgd door een beschrijving van het juridisch kader waarbinnen ACM deze marktanalyse uitvoert. Hierna gaat ACM in op de context en de achtergrond van deze marktanalyse. Vervolgens vat ACM het gevolgde proces samen. Tot slot volgt een leeswijzer waarin ACM de opbouw van dit besluit beschrijft.

1.1 Aanleiding voor de wetswijziging

3. Uit de wetsgeschiedenis van de Postwet 2009 blijkt dat de doelstelling van de introductie van de nieuwe bevoegdheden voor ACM in meer algemene zin is het voorkomen van grote en onomkeerbare gevolgen voor de kwetsbare concurrentiesituatie op de Nederlandse postmarkt.¹ Deze kwetsbare concurrentiesituatie is volgens de wetgever het gevolg van recente marktontwikkelingen, zoals de trendmatige volumedaling en de vermindering van het aantal nationaal opererende postvervoerbedrijven. De postmarkt vertoont daarmee specifieke kenmerken die maken dat deze zich dreigt te ontwikkelen naar een markt waarin er geen daadwerkelijke concurrentie meer is.²
4. Het bestaande toezichtinstrumentarium van artikel 9 van de Postwet 2009 en de toepassing van de Mededingingswet – in het bijzonder artikel 24 van de Mededingingswet – konden volgens de wetgever niet langer volstaan. Deze bepalingen zijn in de ogen van de wetgever onvoldoende toegesneden om op een effectieve wijze mogelijke mededingingsproblemen op het gebied van postvervoer te voorkomen. De wetgever heeft daarom – evenals in andere wetgeving, zoals op het terrein van telecommunicatie, het geval is – een systeem van *ex ante* regulering ingevoerd. Dit systeem begint bij een analyse van aanmerkelijke marktmacht van een onderneming en mondt uit in het opleggen van passende verplichtingen.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 1.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 2-4.

1.2 Juridisch kader

5. De wetgever heeft gekozen voor een op de postmarkt toegesneden systeem van *ex ante* regulering.³ In artikel 13b van de Postwet 2009 is vastgelegd dat ACM een postvervoerbedrijf een verplichting als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet 2009 kan opleggen, indien zij op basis van een marktanalyse van oordeel is dat een postvervoerbedrijf beschikt over AMM op een relevante markt. ACM dient voor de afbakening van de relevante markt en de dominantieanalyse aan te sluiten bij het mededingingsrecht.⁴ Dit volgt uit artikel 13a van de Postwet 2009:

“Onder een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht wordt verstaan een postvervoerbedrijf dat alleen of tezamen met andere ondernemingen beschikt over een economische kracht op een in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht afgebakende markt voor postvervoerdiensten die het in staat stelt zich op deze markt in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen.”

6. De gekozen opzet⁵ is flexibel en biedt ruimte voor ACM om markten te analyseren en passende oplossingen te vinden, afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt:⁶

“In dit verband kan worden opgemerkt dat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een instrument dat de flexibiliteit biedt om in te spelen op diverse ontwikkelingen in de postmarkt. Het is aan de ACM om per situatie te beoordelen of een verplichting passend is, en zo ja, welke. Daarbij zal de ACM bij elke verplichting die zij oplegt de proportionaliteit van deze verplichting in acht moeten nemen. Een verplichting zal dus niet worden opgelegd als de eventueel schadelijke gevolgen van deze verplichting niet in verhouding staan tot het remediëren van het potentiële mededingingsprobleem.”⁷

7. ACM neemt bij het opleggen van de voornoemde verplichtingen de eisen van proportionaliteit in acht, zoals bepaald in artikel 13b, derde lid, van de Postwet 2009. ACM past daarbij een belangenafweging toe, zoals die wordt voorgeschreven in artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).⁸ De wetgever heeft

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 9 & 14-15.

⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 6.

⁵ Zo werd expliciet niet gekozen voor een “drie-criteria toets” zoals die in de Telecommunicatiewet wordt toegepast. Vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 17 en Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, blz. 7 e.v. Eveneens anders dan in de Telecommunicatiewet het geval is, wordt bijvoorbeeld een analyse van markten niet dwingend voorgeschreven en is er niet bepaald welke markten of marktsegmenten ACM dient te onderzoeken. Daarnaast geldt er geen verplichting om gesignaleerde problemen op een bepaald toegangsniveau op te lossen.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 5 & 17 en Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, blz. 7-8.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 17.

⁸ Vgl. ECLI:NL:CBb:2011:BR6195.

gekozen voor opname van een algemeen proportionaliteitsvereiste in de wet. Daarmee is maatwerk mogelijk bij toepassing van het instrumentarium.⁹ Het vereiste van proportionaliteit wordt als volgt toegelicht in de wetsgeschiedenis:¹⁰

“Dit betekent dat zij moet afwegen welke verplichtingen in een concreet geval van aanmerkelijke marktmacht nodig en passend zijn, gelet op het specifieke mededingingsprobleem dat de ACM in dat concrete geval aannemelijk acht. Indien de ACM besluit tot het opleggen van één of meerdere verplichtingen motiveert zij daarbij duidelijk welk mededingingsprobleem wordt getracht te voorkomen en hoe elke opgelegde verplichting bijdraagt aan dat doel.”

8. Het criterium “passend” wordt eveneens toegelicht:¹¹

“Nadat door de ACM is vastgesteld dat een onderneming beschikt over aanmerkelijke marktmacht, kan de ACM één of meer specifieke verplichtingen opleggen, met als doel zoveel mogelijk een mededingingsprobleem te voorkomen waarvan het naar het oordeel van de ACM aannemelijk is dat dit zich in de toekomst zal voordoen. Aan de hand van een analyse van de concrete marktomstandigheden bepaalt de ACM welke verplichtingen passend zijn. Een verplichting is passend indien deze is gebaseerd op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van dit wetsvoorstel proportioneel en gerechtvaardigd is.”

9. In hoofdstuk 5 van dit besluit wordt het afwegingskader van de verplichtingen nader uiteengezet.

Mogelijke verplichtingen

10. De verplichtingen die ACM op grond van hoofdstuk 3a van de Postwet 2009 kan opleggen zijn:

- een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang (artikel 13e);
- een verplichting ten aanzien van de voor toegang te berekenen tarieven of de daarbij gehanteerde kostentoerekening (artikel 13f);
- een verplichting tot het bekendmaken van bepaalde informatie of van een referentieaanbod (artikel 13g, tweede lid);
- een verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding (artikel 13h);
- een verplichting om bij de levering van postvervoerdiensten bepaalde diensten los te leveren van andere (ontbundeling), postvervoerbedrijven of eindgebruikers in gelijke gevallen gelijk te behandelen (non-discriminatie); of een redelijk kwaliteitsniveau te garanderen (artikel 13i);

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, blz. 16.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 22. Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 6, blz. 8.

¹¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 7.

- verplichtingen ten aanzien van de aan eindgebruikers in rekening te brengen tarieven of de daarbij gehanteerde kostentoe rekening (artikel 13j).
11. Op grond van artikel 13e van de Postwet 2009 kan ACM de verplichting opleggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door haar te bepalen vormen van toegang. Het desbetreffende postvervoerbedrijf verleent in dat geval onder gelijke omstandigheden toegang onder gelijke voorwaarden. Hierbij moet het postvervoerbedrijf in ieder geval gelijke voorwaarden toepassen als die onder gelijke omstandigheden gelden voor hemzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen.¹² ACM kan aan de verplichting bedoeld in het eerste lid van artikel 13e van de Postwet 2009 voorschriften verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Ook kan ACM, indien dit nodig is om toegang mogelijk te maken, technische of operationele voorschriften vaststellen.
 12. Onder toegang wordt op grond van artikel 2, eerste lid, onder n, van de Postwet 2009 verstaan: het aan een ander postvervoerbedrijf beschikbaar stellen van onderdelen van het postvervoernetwerk en bijbehorende faciliteiten onder voorwaarden ten behoeve van het aanbieden van postvervoerdiensten door dat postvervoerbedrijf. Onder bijbehorende faciliteiten wordt op grond van artikel 2, eerste lid, onder m, van de Postwet 2009 verstaan: bij een postvervoernetwerk of een postvervoerdienst behorende diensten, fysieke infrastructuur en andere faciliteiten of elementen die het aanbieden van diensten via dat netwerk of die dienst mogelijk maken of ondersteunen.¹³
 13. Op grond van artikel 13f van de Postwet 2009 kan ACM voor de door haar te bepalen vormen van toegang een verplichting opleggen betreffende de hiervoor te berekenen tarieven of de kostentoe rekening. Dit kan indien uit een marktanalyse blijkt dat het betrokken postvervoerbedrijf doordat het beschikt over AMM de tarieven op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen. Een dergelijke verplichting kan inhouden dat voor toegang een kostengeoriënteerd tarief moet worden gerekend of dat een door ACM te bepalen of goed te keuren kostentoe rekeningensysteem moet worden gehanteerd.
 14. Op grond van artikel 13g van de Postwet 2009 kan ACM de verplichting opleggen om door haar nader te bepalen informatie bekend te maken op een door haar te bepalen wijze. ACM kan ook de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken waarin een omschrijving is opgenomen van door haar te bepalen vormen van toegang. ACM kan hieraan voorschriften verbinden met betrekking tot de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking.

¹² Onder partnerondernemingen verstaat ACM ondernemingen waarin PostNL minderheidsaandeelhouder is en zeggenschap uitoefent, joint-ventures waarin PostNL participeert of ondernemingen waarmee PostNL ten behoeve van zijn bedrijfsuitoefening op structurele wijze samenwerkt.

¹³ Een voorbeeld van een bijbehorende faciliteit betreft de bakken voor het aanleveren van post.

15. Op grond van artikel 13h van de Postwet 2009 kan ACM de verplichting opleggen een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en de kosten van de door haar te bepalen postvervoerdiensten die het postvervoerbedrijf aanbiedt aan de onderneming zelf, aan andere postvervoerbedrijven of aan eindgebruikers, gescheiden zijn van die van de door het postvervoerbedrijf verrichte overige activiteiten. ACM kan hieraan voorschriften verbinden met betrekking tot de methode van inrichting van de boekhouding, de mate van detaillering en het aan ACM verstrekken van boekhoudkundige documenten met inbegrip van gegevens over van derden ontvangen inkomsten.
16. Op grond van artikel 13i van de Postwet 2009 kan ACM de verplichting opleggen om bij de levering van door haar te bepalen postvervoerdiensten aan andere postvervoerbedrijven of eindgebruikers een door haar te bepalen postvervoerdienst los te leveren van andere diensten. Ook kan ACM de verplichting opleggen om deze andere postvervoerbedrijven en eindgebruikers in gelijke gevallen gelijk te behandelen. Ook kan ACM een postvervoerbedrijf met AMM verplichten om een redelijk kwaliteitsniveau te garanderen. ACM kan hieraan nadere voorschriften verbinden die nodig zijn voor een goede uitvoering van die verplichtingen.
17. Voor door haar te bepalen postvervoerdiensten aan eindgebruikers kan ACM op grond van artikel 13j van de Postwet 2009 verplichtingen opleggen betreffende het beheersen van de hiervoor te rekenen tarieven of de kostentoe rekening. ACM kan hieraan nadere voorschriften verbinden die nodig zijn voor een goede uitvoering van die verplichtingen. Hierbij kan ACM op grond van artikel 13k van de Postwet 2009 de verplichting opleggen om invoering van nieuwe of gewijzigde tarieven voor postvervoerdiensten aan eindgebruikers niet plaats te laten vinden dan nadat zij deze tarieven heeft goedgekeurd.
18. Verplichtingen kunnen ingevolge artikel 13b, tweede lid, van de Postwet 2009 niet worden opgelegd aan de verlener van de universele postdienst met betrekking tot postvervoerdiensten die bij of krachtens de artikelen 16 en 17 van de Postwet 2009 deel uitmaken van de universele postdienst.

Onderlinge dienstverlening (artikel 9 van de Postwet 2009)

19. De wetgever heeft er in voorzien dat ACM na inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet 2009 enige tijd nodig zou hebben om te beoordelen of een verplichting moet worden opgelegd aan een postvervoerbedrijf met AMM. Volgens de wetgever is het gedurende die overgangperiode wenselijk dat postvervoerbedrijven een beroep kunnen (blijven) doen op artikel 9, eerste lid, van de Postwet 2009. Daarom heeft hij bepaald dat artikel 9 van de Postwet 2009 zal komen te vervallen op een nader bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip.¹⁴

¹⁴ *Kamerstukken II 2011/12, 33 501, nr. 3, blz. 22.*

20. In artikel 9 van de Postwet 2009 is bepaald dat een postvervoerbedrijf dat beschikt over een netwerk waarmee poststukken op ten minste vijf dagen per week kunnen worden bezorgd op alle adressen in Nederland, en dat met gebruikmaking van dat netwerk postvervoer verricht tegen speciale voorwaarden en tarieven, dit postvervoer ook voor andere postvervoerbedrijven dient te verrichten tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven ten opzichte van andere afzenders en andere postvervoerbedrijven.
21. In dit besluit gaat ACM bij de analyse en beoordeling van de markt, vanwege het feit dat artikel 9 van de Postwet 2009 zal komen te vervallen, uit van de situatie in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009.

Besluit tot instandhouding, wijziging of intrekking

22. Uiterlijk binnen drie jaar nadat een marktanalysebesluit als bedoeld in artikel 13b, eerste lid, van de Postwet 2009 in werking is getreden of in stand is gehouden, besluit ACM op basis van een marktanalyse of de verplichting in stand blijft, gewijzigd wordt of wordt ingetrokken (artikel 13c van de Postwet 2009).

Procedure

23. Op de voorbereiding van dit marktanalysebesluit is op grond van artikel 13d, eerste lid, van de Postwet 2009 de afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Op grond van deze afdeling in de Awb legt ACM een ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, gedurende zes weken ter inzage. Hiervan wordt tevens melding gedaan in de Staatscourant. Ook wordt het ontwerpbesluit toegezonden aan belanghebbenden. Op grond van artikel 3:15 en 3:16 Awb kunnen belanghebbenden gedurende deze zes weken naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen. Van hetgeen in deze zienswijzen naar voren wordt gebracht maakt ACM een verslag op.

1.3 Achtergrond en context

24. De wijziging van de Postwet 2009 komt - zoals hiervoor beschreven - voort uit de wens van de wetgever om grote en onomkeerbare gevolgen voor de kwetsbare concurrentiesituatie op de Nederlandse postmarkt te voorkomen. De wetgever noemt hierbij specifiek de trendmatige volumedaling en de vermindering van het aantal nationaal opererende postvervoerbedrijven. De postmarkt vertoont volgens de wetgever specifieke kenmerken die maken dat de postmarkt zich dreigt te ontwikkelen naar een markt waarin er geen daadwerkelijke concurrentie meer is.¹⁵ Deze uitleg van de redenen waarom de Postwet 2009 is gewijzigd, vraagt binnen het kader van deze marktanalyse om een

¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 1-4.

context en een achtergrond van de specifieke kenmerken van de postsector en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

Postwet 2009

25. Op 1 april 2009 is de Postwet 2009 in werking getreden, ter vervanging van de Postwet uit het jaar 2000. Met de Postwet 2009 werd de volledige liberalisering van de markt voor postvervoer een feit. In die liberalisering was de gereserveerde ruimte - een monopolie - voor de rechtsvoorganger(s) van PostNL in 2000 verkleind van poststukken van maximaal 500 gram naar die van maximaal 100 gram en in 2006 van maximaal 100 naar maximaal 50 gram. De Postwet 2009 zorgde voor de laatste stap in de geleidelijke liberalisering, waarbij er per 1 april 2009 geen voorbehouden dienst meer was. De gedachte achter de volledige vrijmaking en het toestaan van concurrentie in de gehele postsector was dat voor met name zakelijke afzenders van post de keuzemogelijkheden tussen aanbieders van postvervoer zouden toenemen en voor hen lagere prijzen en een betere kwaliteit van dienstverlening zouden worden bereikt.¹⁶

13/86

Ontwikkeling in het aantal aanbieders van postvervoer

26. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Postwet 2009 in 2009 waren vier landelijke aanbieders van postvervoer actief. Dit waren (de rechtsvoorganger van) PostNL, Sandd, Selektmail en NetwerkVSP Geadresseerd. Deze postvervoerbedrijven waren in (vrijwel) geheel Nederland met hun eigen netwerk actief en bezorgden post met hun eigen medewerkers. Sindsdien is het speelveld als gevolg van een aantal marktontwikkelingen sterk gewijzigd. Met de uittreding eind 2009 van NetwerkVSP Geadresseerd – gelieerd aan PostNL - als aanbieder van postvervoer en de overname van Selektmail door Sandd in 2011 is het aantal landelijk opererende postvervoerbedrijven gereduceerd tot twee aanbieders.

27. In de postsector is daarnaast ook een aantal relatief kleine en regionale postvervoerbedrijven actief. De regionale postvervoerbedrijven collecteren en bezorgen zakelijke post op lokaal en regionaal niveau. Voor het kunnen aanbieden van landelijke postvervoerdiensten zijn regionale postvervoerbedrijven veelal aangewezen op gebruik van toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL al dan niet op basis van artikel 9 van de Postwet 2009.¹⁷

28. Het aantal regionale postvervoerbedrijven is in de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven: het aantal bij ACM geregistreerde postvervoerbedrijven is in de periode sinds de volledige liberalisering toegenomen van 112 (begin 2010)¹⁸ naar 121 (eind 2014)¹⁹.

¹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 536, nr. 3.

¹⁷ Zie met betrekking tot artikel 9 van de Postwet 2009, randnummer 19 e.v. van dit besluit.

¹⁸ OPTA (2010), De Nederlandse postmarkt 2008-2009, blz. 8.

Krimpde postmarkt

29. Een andere belangrijke ontwikkeling in de postsector betreft de constatering dat er sprake is van een structureel krimpende markt voor postvervoer. Het totale bezorgde volume aan geadresseerde post in Nederland is tussen 2009 en 2013 gedaald van [vertrouwelijk: XXX] miljard naar [vertrouwelijk: XXX] miljard stuks.²⁰ Het volume en de omzet van de landelijke aanbieders van postvervoer gezamenlijk zijn in 2013 ten opzichte van 2012 met circa 0-10 procent [vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] gedaald.²¹ Hierbij speelt de opkomst van elektronische communicatiemiddelen mede een rol.²²

Universele postdienst

30. Verder is het bestaan van de universele postdienst (hierna: UPD) van belang. Met de UPD zorgt de wetgever ervoor dat een basispakket aan postvervoerdiensten van een bepaalde kwaliteit beschikbaar en toegankelijk is tegen uniforme en betaalbare tarieven. De regels voor de UPD gelden alleen voor PostNL als aangewezen verlener van de UPD. PostNL is verplicht losse post – ofwel post tegen enkelstukstarief van consumenten en zakelijke afzenders – vijf dagen per week te bezorgen en rouwpost en medische post zes dagen per week. Gemiddeld over een jaar moet PostNL ten minste 95 procent van de brieven de volgende dag bezorgen. In de UPD staan ook eisen voor de dienstverlenings- en de collectiepunten van PostNL, wat betreft het aantal, de spreiding en het te voeren assortiment. Voor PostNL houdt dit in dat zijn netwerk, de bijbehorende faciliteiten en de organisatie van zijn onderneming dusdanig zijn ingericht dat aan de eisen van de UPD wordt voldaan.

Context van deze marktanalyse

31. De zorgen van de wetgever over de staat van de postmarkt spelen dus in de context van een krimpende postsector met enerzijds een postvervoerbedrijf met een historisch zeer stevige marktpositie en een plicht tot het uitvoeren van de UPD, en anderzijds slechts één ander landelijk postvervoerbedrijf (Sandd) en een aantal relatief kleine regionale postvervoerbedrijven die actief zijn op bepaalde segmenten van de postmarkt.
32. De doelstelling van de wetgever betreft het voorkomen van grote en onomkeerbare gevolgen voor de kwetsbare concurrentiesituatie op de Nederlandse postmarkt. Daarmee doelt de wetgever volgens ACM op het risico dat mede vanwege een verdere krimp van de postmarkt bestaande (nationale of regionale) postvervoerbedrijven moeten uittreden met mogelijk tot gevolg dat er vrijwel geen concurrentie meer mogelijk is of plaatsvindt tussen postvervoerbedrijven. De nieuwe bevoegdheid geeft ACM in dit perspectief de

¹⁹ ACM registratiegegevens postvervoerbedrijven. Hierbij dient aangetekend te worden dat de geregistreerde postvervoerbedrijven zowel brievenbuspost als pakketpost verzorgen.

²⁰ ACM (2014) Marktmonitor post, blz. 3.

²¹ ACM (2014) Marktmonitor post, blz. 3.

²² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 501, nr. 3, blz. 5.

mogelijkheid om voorschriften aan postvervoerbedrijven op te leggen om effectieve concurrentie in de postmarkt mogelijk te (blijven) maken.

33. De doelstelling van het bevorderen van effectieve concurrentie in de postmarkt vereist, gelet op een dalend postvolume, een zorgvuldige beoordeling van de concurrentiesituatie, de mededingingsproblemen en de mogelijke maatregelen om deze te remediëren. Mogelijke maatregelen dienen zo te worden vormgegeven dat zij een efficiënte, marktconforme prijsvorming in de postmarkt faciliteren zodat de markt niet door inefficiënte prijsvorming extra gaat krimpen.

1.4 Proces

34. ACM heeft onderzocht welke mogelijke mededingingsproblemen zich voordoen op het gebied van postvervoer. Daartoe heeft ACM voorafgaand aan de daadwerkelijke marktanalyse eind 2013 eerst een openbare consultatie gehouden. Het doel van deze fase was om voorafgaand aan de marktanalyse te bepalen ten aanzien van welke postvervoerdiensten zich mededingingsproblemen (kunnen) voordoen; dat zijn dan de postvervoerdiensten van waaruit ACM haar marktanalyse gaat starten.²³ Na de bepaalde invalshoek van de inzet van de nieuwe bevoegdheden heeft ACM vervolgens het daadwerkelijke onderzoek uitgevoerd. Beide onderzoeksfases worden hieronder nader beschreven.

1.4.1 Openbare consultatie inzet bepaling nieuwe bevoegdheden

35. ACM heeft van 13 januari 2014 tot en met 7 februari 2014 een openbare consultatie gehouden waarin belanghebbenden in de gelegenheid werden gesteld om aan te geven welke mededingingsproblemen zij ervaren op de postmarkt. Ook konden zij hun zienswijze op de toepassing van de nieuwe bevoegdheden geven.²⁴
36. ACM is vervolgens voor de in de consultatie aangekaarte mededingingsproblemen nagegaan wat de potentiële schade is van de gedraging voor eindgebruikers en hoe doeltreffend en doelmatig ACM de nieuwe bevoegdheden kan inzetten ter remediëring van de gesignaleerde mededingingsproblemen in een situatie in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009. Hoe groter de potentiële schade voor eindgebruikers en hoe doeltreffender en doelmatiger ACM kan optreden, des te hoger de prioriteit is die ACM aan het probleem heeft gegeven. Op deze wijze wil ACM ervoor zorgen dat het grootste effect wordt bereikt voor marktpartijen en eindgebruikers.

²³ De reden om een startpunt te bepalen is gelegen in het feit dat – in tegenstelling tot een marktanalyse in de telecommunicatiesector – de wetgever niet vooraf heeft bepaald welke markten ACM dient te onderzoeken.

²⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12435/Consultatie-wijziging-Postwet-2009/>.

37. Op basis van de reacties uit de consultatie heeft ACM besloten om de gesignaleerde problemen op de markt voor het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost nader te onderzoeken door de marktanalyse te starten vanuit die postvervoerdiensten. Onder 24-uurspost verstaat ACM de post die een dag na aanlevering bij een postvervoerbedrijf moet zijn bezorgd. Onder partijenpost verstaat ACM een partij poststukken die niet tegen enkelstukstarief maar tegen speciale voorwaarden en tarieven worden aangeboden voor postvervoer.
38. De ten aanzien van het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost mogelijke problemen zijn door diverse regionale postvervoerbedrijven naar voren gebracht. Zij hebben betrekking op de toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL. De regionale postvervoerbedrijven zijn voor het deel van de zakelijke post dat buiten hun eigen bezorggebied valt aangewezen op PostNL voor verdere distributie en bezorging binnen 24 uur; PostNL is immers het enige landelijk opererende postvervoerbedrijf voor het vervoer van 24-uurs zakelijke post.²⁵ Deze afhankelijkheid van PostNL kan risico's met zich meebrengen voor de concurrentie op het vervoer van 24-uurs zakelijke partijenpost.
39. Onder PostNL wordt in het vervolg van dit besluit verstaan - tenzij anders aangegeven - PostNL N.V. en zijn groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 2:24b van het Burgerlijk Wetboek, tezamen aangeduid als PostNL (hierna: PostNL). Onder de in artikel 13e van de Postwet 2009 en ook hierboven genoemde partnerondernemingen verstaat ACM ondernemingen waarin PostNL minderheidsaandeelhouder is en zeggenschap uitoefent, joint-ventures waarin PostNL participeert of ondernemingen waarmee PostNL ten behoeve van zijn bedrijfsuitoefening op structurele wijze samenwerkt.

1.4.2 Aanpak van het onderzoek (analysefase)

40. Onderstaand beschrijft ACM de verschillende onderzoekstappen die zij heeft doorlopen ten behoeve van de totstandkoming van dit besluit.

Vragenlijsten marktafbakening en dominantieanalyse

41. Op 3 april 2014 heeft ACM een vragenlijst gestuurd aan postvervoerbedrijven om gegevens en inlichtingen te verkrijgen ten behoeve van de marktafbakening en de dominantieanalyse. ACM heeft een uitgebreide vragenlijst gestuurd aan de zes grootste postvervoerbedrijven in Nederland.²⁶ ACM heeft daarnaast aan een selectie van 30 kleine postvervoerbedrijven een ingekorte versie van de vragenlijst gestuurd.²⁷ Om de administratieve lasten voor marktpartijen te beperken heeft ACM ervoor gekozen niet alle haar bekende postvervoerbedrijven te benaderen. De selectie van de 30 bevroegde

²⁵ Postvervoerbedrijf Sandd is op het marktsegment van 24-uurs zakelijke post niet actief.

²⁶ Vragenlijst ten behoeve van de marktafbakening en de dominantieanalyse van 3 april 2014.

²⁷ Vragenlijst aan postvervoerbedrijven van 3 april 2014.

ondernemingen is gebaseerd op het voldoen aan enkele criteria (omzet > € 0,5 miljoen, aanwezigheid van eigen bezorgorganisatie, verschillende mate van gebruik van toegang bij PostNL) en biedt een representatief beeld van de verschillende typen regionale postvervoerbedrijven (stads- en streekpostbedrijven en sociale werkbedrijven).

Interviews met postvervoerbedrijven

42. Daarnaast heeft ACM interviews gehouden met de postvervoerbedrijven PostNL, Sandd, Van Straaten Post, Intrapost en Ergon. Tevens is een gesprek gevoerd met Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A., handelend onder de naam Businesspost, een vereniging van samenwerkende sociale werkbedrijven en enkele andere postvervoerbedrijven.²⁸ Deze gesprekken hadden enerzijds als doel om zicht te krijgen op de postvervoeractiviteiten van de desbetreffende ondernemingen en een beeld te vormen van hun werkwijze. Anderzijds hadden deze gesprekken tot doel een nadere mondelinge toelichting te krijgen op hun reacties op de hierboven vermelde vragenlijst over de marktafbakening en dominantieanalyse.

Vragenlijst over mededingingsproblemen en mogelijke verplichtingen

43. Vervolgens heeft ACM op 24 juni 2014 naar 16²⁹ postvervoerbedrijven een vragenlijst gestuurd met vragen over mogelijk op te leggen verplichtingen in het geval een postvervoerbedrijf op een nader af te bakenen markt zou beschikken over AMM.³⁰ Deze vragenlijst had als doel om informatie te verzamelen over de inschatting van postvervoerbedrijven van de proportionaliteit in de zin van artikel 13b van de Postwet 2009 van eventuele verplichtingen die ACM kan opleggen op grond van artikel 13b van de Postwet 2009 om de gesignaleerde potentiële mededingingsproblemen weg te nemen.

Extern onderzoek onder zakelijke afzenders

44. Een onderdeel van het onderzoek van ACM vormt een extern onderzoek naar de dienstafname, naar het feitelijke, het voorgenomen en het verwachte overstapgedrag, en naar de behoeften van zakelijke afzenders van post. Dit externe onderzoek is na een aanbesteding aan SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) gegund. Voor het toetsen van de in dat kader te verzenden vragenlijst aan zakelijke afzenders heeft SEO via ACM de grote postvervoerbedrijven (PostNL, Sandd en de regionale postvervoerbedrijven Van

²⁸ De keuze om met deze postvervoerbedrijven te spreken is gelegen in het feit dat zij de grootste aanbieders van zakelijke partijenpost zijn en hebben gereageerd op de consultatie.

²⁹ Van de 30 postvervoerbedrijven die zijn benaderd voor de vragenlijst over de marktafbakening en dominantieanalyse is een aantal postvervoerbedrijven niet meer benaderd omdat zij geen reactie hebben gegeven of onvoldoende in staat waren om een uitvoerige en gemotiveerde reactie op de vragenlijst over mededingingsproblemen en mogelijke verplichtingen te geven.

³⁰ Vragenlijst over de mogelijke verplichtingen van 24 juni 2014.

Straaten Post, Intrapost en Businesspost) gevraagd om contactgegevens van (groot)zakelijke afzenders te verstrekken. SEO heeft op basis van de aangedragen contactgegevens en haar eigen contactgegevens interviews met zakelijke afzenders gehouden om de vragenlijst te testen en te valideren. Ook de Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (hierna: VGP) is door SEO benaderd en betrokken bij het onderzoek onder zakelijke afzenders.

45. Voor het onderzoek zijn drie steekproeven van zakelijke postafzenders aangeschreven: leden van de VGP (26 organisaties), overige grootzakelijke verzenders van post (34 organisaties) en respondenten van een online panel van PanelClix. Dit resulteerde in bijna 400 zakelijke afzenders die de vragenlijst (gedeeltelijk) hebben ingevuld. De resultaten van dit externe onderzoek zijn gebruikt bij de marktafbakening en de dominantieanalyse.

Marktmonitor post

46. ACM heeft op grond van artikel 33 van de Postwet 2009 de taak om gegevens over de werking van de postmarkt te verzamelen, te bewerken en te analyseren en jaarlijks een verslag van haar bevindingen aan de minister van Economische Zaken te zenden. ACM heeft voor het jaar 2013 bij vijf grote postvervoerbedrijven gedetailleerde informatie opgevraagd over hun postvervoeractiviteiten. Deze informatie is gebruikt voor de kwantitatieve onderbouwing van (voornamelijk) de dominantieanalyse in dit besluit.

Literatuuronderzoek

47. Ten slotte heeft ACM gebruik gemaakt van informatie uit bestaande rapporten en studies over de postmarkt die in de afgelopen jaren zijn verschenen.

1.5 Opzet en leeswijzer

48. ACM stelt in deze marktanalyse vast of er op de markten voor het vervoer van zakelijke partijenpost een onderneming actief is die beschikt over AMM. Vervolgens beschrijft ACM welke potentiële mededingingsproblemen zich kunnen voordoen en welke verplichtingen proportioneel zijn in de zin van artikel 13b van de Postwet 2009 om deze problemen weg te nemen.
49. ACM heeft bij het onderzoek de volgende werkwijze gevolgd:
- ACM bepaalt het startpunt van de marktafbakening. Vervolgens bakent ACM de relevante markten voor het vervoer van zakelijke partijenpost af. Het onderzoek naar de afbakening van de relevante markt is opgenomen in hoofdstuk 2;
 - vervolgens verricht ACM voor de afgebakende markten de dominantieanalyse. Met de dominantieanalyse onderzoekt ACM of er op deze markten ondernemingen actief zijn met AMM. Deze dominantieanalyse is opgenomen in hoofdstuk 3;

- omdat op de relevante markt een onderneming actief is met AMM, onderzoekt ACM welke potentiële mededingingsproblemen zich kunnen voordoen. Het onderzoek naar de potentiële mededingingsproblemen is opgenomen in hoofdstuk 4;
- om deze potentiële mededingingsproblemen weg te nemen onderzoekt ACM welke verplichtingen passend zijn. Het onderzoek naar de op te leggen verplichtingen is opgenomen in hoofdstuk 5;
- dit besluit sluit af met het dictum (hoofdstuk 0).

19/86

2 Marktafbakening

2.1 Inleiding

50. In dit hoofdstuk bakent ACM de relevante markt af.
51. In paragraaf 2.2 beschrijft ACM allereerst hoe de relevante markt wordt afgebakend, en in paragraaf 2.3 de relevante zakelijke postvervoersdiensten. Vervolgens bepaalt ACM in paragraaf 2.4 het startpunt voor de marktafbakening, waarbij in de paragrafen 2.5 en 2.6 wordt ingegaan op de gehanteerde bruto marge en de critical loss en de uitkomsten van het door SEO uitgevoerde onderzoek. ACM bakent daarna in paragraaf 2.7 tot en met 2.9 de relevante productmarkten af en in paragraaf 2.10 de relevante geografische markt. In paragraaf 2.11 bepaalt ACM ten slotte de relevante markten.

2.2 Analyse kader marktafbakening

52. De afbakening van de relevante markt speelt een fundamentele rol bij het beoordelen van de vraag of een onderneming AMM bezit, omdat de concurrentiesituatie het best kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven markt.
53. ACM bepaalt de relevante markt in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. In de Bekendmaking van de Europese Commissie (hierna: bekendmaking marktafbakening) wordt toegelicht hoe de marktafbakening plaatsvindt.³¹ Daarnaast betreft ACM ook de richtsnoeren voor de marktanalyse van de Europese Commissie voor de elektronische communicatiesector (hierna: richtsnoeren marktanalyse) bij haar analyse.³² Deze richtsnoeren zijn eveneens behulpzaam bij het bepalen van de relevante markt, gelet op de parallellen in het gebruik van de marktafbakening ten behoeve van een marktanalyse.
54. Bij de vaststelling van de relevante markt onderzoekt ACM welke producten met elkaar concurreren en daarom tot dezelfde relevante markt behoren. Een relevante markt kent twee dimensies: de productmarkt en de geografische markt.

³¹ Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (97/C 372 /03).

³² Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/03.

Afbakening productmarkt

55. Een relevante productmarkt omvat alle producten en/of diensten die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de eindgebruiker als onderling verwisselbaar oftewel substitueerbaar worden beschouwd.³³
56. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee bronnen van concurrentiedruk die ACM onderzoekt: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Vraagsubstitutie is een maat voor de bereidheid van een afnemer om het betrokken product te vervangen door andere producten. Aanbodsubstitutie geeft aan in hoeverre andere aanbieders dan de aanbieder van de betrokken producten, bereid³⁴ zijn om hun bedrijfsmiddelen op zeer korte termijn³⁵ in te zetten om de betrokken producten te kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra investeringen.³⁶
57. Een methode om vraag- en aanbodsubstitutie te bepalen is de zogenaamde 'hypothetische monopolist test' (ook wel de SSNIP-test genoemd). Een verzameling producten wordt verondersteld een aparte relevante markt te zijn, als een hypothetische monopolistische aanbieder van die producten een kleine maar significante³⁷ duurzame prijsverhoging kan doorvoeren zonder daarbij zo veel verkopen te verliezen dat de prijsverhoging niet meer winstgevend is.
58. ACM onderzoekt in eerste instantie vraagsubstitutie. Dit doet ACM primair door middel van een SSNIP-test op basis van het bij een prijsstijging verloren percentage verkopen. Hierna analyseert ACM of aanbodsubstitutie extra beperkingen aan het prijsgedrag van de hypothetische monopolist oplegt.

Afbakening geografische markt

59. De relevante geografische markt is het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.³⁸
60. Bij afbakening van de geografische markt onderzoekt ACM of gebieden zich van elkaar onderscheiden door afwijkende concurrentievoorwaarden. ACM richt zich hier op de regionaal verschillende aanwezigheid van aanbieders, geografische differentiatie in de prijszetting door aanbieders en geografische verschillen in productkarakteristieken.

³³ Bekendmaking marktafbakening, randnummer 7.

³⁴ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 52.

³⁵ Doorgaans maximaal één jaar.

³⁶ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 39.

³⁷ Doorgaans wordt daarmee een prijsverhoging van 5 tot 10 procent bedoeld.

³⁸ Bekendmaking marktafbakening, randnummer 8.

2.3 Beschrijving zakelijke postvervoerdiensten

61. Het vervoer van zakelijke post betreft het aanbod van een postvervoerbedrijf aan zakelijke afzenders om hun post te collecteren, te sorteren en vervolgens te bezorgen. Het aanbod aan zakelijke postvervoerdiensten verschilt naar servicekader of overkomstduur (24-uurs, 48-uurs of 72-uurs bezorging) en naar de wijze van aanleveren van te verzenden zakelijke post (gecodeerd en gesorteerd aangeleverd bij postvervoerbedrijf, ongesorteerd aangeleverde post bij postvervoerbedrijf of ophalen door postvervoerbedrijf bij een zakelijke afzender). Daarnaast is de bezorgingstijdigheid³⁹ van belang voor het aanbod van postvervoerbedrijven.

2.4 Startpunt van de afbakening

62. De afbakening van de relevante markt vindt plaats vanuit de diensten waarop zich mogelijk potentiële mededingingsproblemen voordoen.⁴⁰ Voor de keuze van het startpunt – of de startpunten – van de afbakening voor de onderhavige marktanalyse acht ACM het dus in eerste instantie van belang te analyseren bij welke postvervoerdiensten zich potentieel mededingingsproblemen kunnen voordoen.
63. De inventarisatie van de mededingingsproblemen die begin 2014 op basis van de marktconsultatie onder marktpartijen is uitgevoerd, resulteerde in de conclusie dat een gesignaleerd mededingingsprobleem ligt in het risico dat PostNL (*de facto*) weigert om regionale postvervoerbedrijven toegang te bieden tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten.⁴¹ De zakelijke post die deze postvervoerbedrijven aan PostNL aanbieden voor verdere distributie en bezorging betreft vrijwel uitsluitend zakelijke partijenpost met een overkomstduur van 24 uur. Hieruit volgt dat het startpunt (of de startpunten) voor de marktafbakening het vervoer van zakelijke 24-uurs partijenpost (hierna: 24-uurspost) dient te betreffen.
64. De vervolgvraag is of kan worden volstaan met één startpunt (alle 24-uurspost) of dat het passend is om meerdere startpunten te definiëren (bijvoorbeeld: klein-, midden- en grootzakelijke 24-uurspost). Immers, de SSNIP-test dient de kleinst mogelijke monopoliseerbare markt te identificeren en de startpunten dienen dus niet te groot te worden vastgesteld om te voorkomen dat een te grote markt wordt afgebakend die

³⁹ Bezorgingstijdigheid betreft het percentage van de post dat binnen de overkomstduur wordt bezorgd.

⁴⁰ Immers, om vast te stellen of de mogelijke potentiële mededingingsproblemen voor de betreffende diensten zich kunnen voordoen, dient te worden onderzocht of er voldoende concurrentiedruk op de betreffende diensten wordt uitgeoefend. Om dat te onderzoeken dienen van de betreffende diensten (A) de mogelijke substituten (B, C, D) te worden vastgesteld. Dat laatste kan worden vastgesteld door de diensten A als startpunt te nemen. In het geval de diensten B, C of D als startpunt worden genomen wordt de concurrentiedruk op die diensten B, C of D onderzocht, maar niet die concurrentiedruk op de dienst A.

⁴¹ Zie randnummer 35 tot en met 39.

onvoldoende homogeen is wat betreft de concurrentiesituatie. Bij een onvoldoende homogene markt gaat in de analyse van die ene markt het juiste beeld op die verschillende concurrentiesituaties verloren en kan een onderneming met AMM op een kleinere verzameling diensten over het hoofd worden gezien.

65. Gelet op het voorgaande wordt de afbakening uitgevoerd vanuit drie startpunten, namelijk:

- kleinzakelijke 24-uurspost (24-uurspost van zakelijke afzenders met een totaal jaarlijks postvolume tot en met 100.000 stuks)
- middenzakelijke 24-uurspost (24-uurspost van zakelijke afzenders met een totaal jaarlijks postvolume van tussen 100.000 en 2,5 miljoen stuks)
- grootzakelijke 24-uurspost (24-uurspost van zakelijke afzenders met een totaal jaarlijks postvolume van meer dan 2,5 miljoen stuks)

66. Deze segmentering is gebaseerd op de volgende overwegingen. Ten eerste blijkt uit het SEO-onderzoek (zie paragraaf 2.6 voor een beschrijving) dat ten aanzien van de mate waarin zij bereid zijn over te stappen bij prijsstijgingen de preferenties van deze drie typen zakelijke afzenders van post wezenlijk anders zijn. Ook volgt uit het SEO-onderzoek dat de drie typen zakelijke afzenders een verschillend belang hechten aan de diverse kenmerken van zakelijk postvervoer, zoals het servicekader of overkomstduur, de wijze van aanlevering van post en de bezorgingstijdigheid.⁴²

67. Ten tweede is ook te verwachten dat de concurrentiesituatie voor deze drie typen zakelijke afzenders verschilt in de mate waarin kopersmacht kan worden uitgeoefend. Dit maakt dat deze drie typen zakelijke afzenders van post in de marktafbakening niet kunnen worden samengevoegd op basis van het argument dat de concurrentiesituatie vergelijkbaar (homogeen) is. Een aanwijzing voor het verschil in de concurrentiesituatie is dat de prijs per poststuk afneemt naarmate er sprake is van grotere zakelijke afzenders. Uit de antwoorden op vragen aan postvervoerbedrijven volgt dat de gemiddelde prijzen voor alle zakelijke post van een kleinzakelijke, middenzakelijke en grootzakelijke afzender in 2013 respectievelijk **[vertrouwelijk XXX]**, **[vertrouwelijk XXX]** en **[vertrouwelijk XXX]** eurocent bedroegen.⁴³ Dat laatste lijkt het gevolg van een verschillende mate van concurrentie en/of kopersmacht, zodat het zorgvuldig is in ieder geval met die mogelijke verschillen rekening te houden.

68. Ten derde wordt benadrukt dat een keuze van relatief kleine startpunten een veilige benadering is. Er is op deze wijze geen risico dat eventuele verschillen in de concurrentiesituatie over het hoofd worden gezien.

⁴² Zie figuur 44, 45 en 46 in de SEO-rapportage, blz. 62 e.v.

⁴³ Vragen aan PostNL en Sandd van 23 oktober 2014.

Generieke bruto marge post

73. Tabel 1 geeft een overzicht van verschillende onderzoeken waarin onder andere de bruto marge van post is onderzocht.

25/86

74. NERA (2004) is een studie op basis van data uit 25 EU-landen die een bruto marge⁵⁵ van 35 procent vindt. WIK (2013) is een studie die een kostenfunctie definieert en die kalibreert op basis van diverse bronnen. WIK (2013) geeft de bruto marge afhankelijk van het aantal poststukken dat inwoners gemiddeld per jaar verzenden. Voor Nederland betekent dit voor de in 2013 verstuurd postvolumes een bruto marge van 40 procent. Bij een dalend postvolume van maximaal 10 procent per jaar zou de bruto marge op basis van deze studie uitkomen op ongeveer 48 procent in 2017.
75. De overige studies betreffen onderzoeken gebaseerd op data uit Australië, de VS of het Verenigd Koninkrijk. Met uitzondering van Bozzo (2009) resulteren deze studies in bruto marges tussen globaal 30 en 40 procent. Bozzo (2009) komt tot een bruto marge van 10 tot 20 procent en is een duidelijke uitschieter die ACM daarom buiten beschouwing laat.
76. ACM heeft postvervoerbedrijven in de vragenlijst gevraagd naar de bruto marge van postvervoer.⁵⁶ PostNL meldt een bruto marge van **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]**. Bij de berekening van dat percentage heeft PostNL echter slechts de kosten die binnen één jaar kunnen worden vermeden als variabele kosten beschouwd. Kostenreducties (en dus variabele kosten) die pas in langere tijd zijn te realiseren zijn dus door PostNL buiten beschouwing gelaten. Kostenreducties als gevolg van volumedalingen kosten enige tijd.⁵⁷ Voor de SSNIP-test is echter de bruto marge op langere termijn van belang. Aannemelijk is immers dat bedrijven bij beslissingen over hun prijsstelling rekening houden met het effect op de winstgevendheid op langere termijn. PostNL was bij verdere navraag niet in staat een bruto marge te berekenen voor de langere termijn. Daarom gebruikt ACM bij de SSNIP-test voor de analyse de door PostNL aangeleverde bruto marge niet. Sandd geeft aan dat zijn bruto marge ongeveer **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]** is. Bij dat laatste is relevant dat Sandd een veel kleinere schaal heeft dan een hypothetische monopolist in de SSNIP-test. Een kleinere schaal geeft hogere vaste kosten waardoor de bruto marge van Sandd aan de hoge kant zal zijn. De bruto marge van Sandd is daardoor niet representatief voor de SSNIP-test.
77. Gelet op het feit dat WIK (2013) specifiek rekening houdt met het postvolume in een markt, acht ACM de uit die studie volgende bruto marge van 40 procent de meest betrouwbare schatting voor de postmarkt in totaal. Gelet op de dalende postvolumes zal ACM in een gevoeligheidsanalyse rekening houden met een hogere bruto marge. ACM komt daar in randnummer 83 op terug.

⁵⁵ De studies die hier worden genoemd berekenen kosten-volume elasticiteiten. Die kunnen worden omgerekend naar een bruto marge. Bruto marge = 1 *minus* kosten-volume elasticiteit.

⁵⁶ ACM vragenlijst van 3 april 2014, vraag 54 en 55.

⁵⁷ LECG (2005), Future efficient costs of Royal Mail's regulated mail activities, 2 augustus 2005. Zie punt 8.26 waarin Royal Mail aangeeft dat voor kostenbesparingen naar aanleiding van volume dalingen 0 procent in het jaar van de volumedaling wordt gerealiseerd, 50 procent in het jaar daarna en nog eens 50 procent in het volgende jaar.

Bruto marge 24-uurspost en klein-, midden- en grootzakelijke 24-uurspost

78. Relevant is of de bruto marge van 40 procent voor alle postvervoer representatief is voor 24-uurspost. ACM acht het waarschijnlijk dat dit het geval is. Immers, de bruto marges zijn allen verkregen op basis van de cijfers van postvervoerbedrijven die in ieder geval 24-uurspost bezorgen. Het feit dat zij een deel van hun post ook als 72-uurspost bezorgen, zal naar verwachting niet leiden tot een sterke daling van de vaste kosten. Immers, er moet nog steeds iedere dag post worden bezorgd.
79. Dat zal anders zijn voor een postvervoerbedrijf dat alleen 72-uurspost bezorgt. Bij een gegeven wekelijks postvolume zal 72-uurspost procentueel minder vaste kosten kennen dan 24-uurspost. Immers, iedere extra bezorgdag geeft weer een bepaalde hoeveelheid extra vaste kosten.⁵⁸ Bij een vast wekelijks postvolume zorgt dat voor een groter percentage vaste kosten (per dag worden er dan minder poststukken bezorgd). De lagere vaste kosten van 24-uurspost die ontstaan door een gelijkmatiger benutting van bijvoorbeeld het sorteerdeel⁵⁹ van het netwerk, wegen daar niet tegen op. De bruto marges uit de verschillende studies zijn echter niet gebaseerd op bedrijven die alleen 72-uurspost bezorgen, maar op bedrijven die ook 24-uurspost bezorgen. Voor die bedrijven geldt niet dat zij door het ook bezorgen van 72-uurspost lagere vaste kosten kennen.
80. Gelet op het voorgaande acht ACM het aannemelijk dat de mate waarin de bruto marge van 24-uurspost afwijkt van die voor de totale markt zeer beperkt is. ACM kan op basis van de bekende bronnen ook geen schatting van de bruto marge specifiek voor 24-uurspost maken. ACM acht het derhalve redelijk om voor 24-uurspost uit te gaan van de generieke bruto marge voor post en alleen waar relevant in de gevoeligheidsanalyse rekening te houden met een iets hogere bruto marge voor specifiek 24-uurspost (zie randnummer 107 en 108).
81. Het is niet aannemelijk dat de bruto marges voor het vervoer van post van klein-, midden- en grootzakelijke afzenders significant van elkaar zullen verschillen. Niet is in te zien welk wezenlijk verschil er in de kostenstructuur van deze diensten is. Het bezorgproces voor deze diensten is gelijk. Kostenverschillen – en dus mogelijk kostenstructuurverschillen – zouden kunnen optreden in de collectie van de post bij zakelijke afzenders, maar dat is slechts een beperkt deel⁶⁰ van de totale kosten van postvervoer en ook daar zullen de verschillen in de kostenstructuur voor klein-, midden- en grootzakelijke afzenders beperkt zijn.

⁵⁸ Niet alle kosten van bezorging zijn vast, maar iedere extra bezorgdag zorgt wel voor een bepaalde hoeveelheid extra kosten.

⁵⁹ Voor het sorteerdeel kan worden volstaan met kleinere gebouwen en minder sorteermachines of –faciliteiten doordat de poststroom gelijkmatiger over de week wordt verdeeld.

⁶⁰ NERA (2004) blz. 152: 12 procent van de totale kosten. Dit zal echter een maximum zijn omdat in deze studie wordt uitgegaan van zowel losse post als partijenpost. Voor deze analyse betreft het partijenpost met lagere kosten van collectie.

82. Er zijn verschillen in de prijs van het vervoer van klein-, midden- een grootzakelijke post.⁶¹ Deze verschillen lijken niet (geheel) het gevolg van verschillen in de kostprijs, hoewel die kostprijs deels anders kan zijn door bijvoorbeeld een gemiddeld ander gewicht van de poststukken.⁶² Deze prijsverschillen zijn een indicatie dat – bij de huidige prijs – de bruto marge afneemt met de grootte van de afzenders. Voor marktafbakening dient echter niet met de marktprijs te worden gerekend maar met de competitieve prijs, waarvoor de kostprijs een goede benadering is. Op basis van deze prijsverschillen kan dus niet worden geconcludeerd dat er verschillen zijn in de bruto marge van het vervoer van klein-, midden- en grootzakelijke post.

Conclusie bruto marge

83. In het voorgaande is geconstateerd dat een bruto marge van 40 procent thans de meest betrouwbare schatting is voor postvervoer in totaal. Daarnaast kan worden opgemaakt dat door de dalende postvolumes de bruto marge kan stijgen tot 48 procent in 2017. Ook heeft ACM gesteld dat voor 24-uurspost de bruto marge iets hoger zou kunnen zijn. Gelet op het voorgaande zal ACM daar waar relevant⁶³ een gevoeligheidsanalyse uitvoeren voor een bruto marge tot 50 procent.

Conclusie critical loss

84. Bij een bruto marge van 40 procent is de *critical loss* 20,0 procent.⁶⁴ ACM zal die *critical loss* hierna hanteren als de centrale waarde. Bij een bruto marge van 50 procent is de *critical loss* 16,7 procent. Daar waar relevant zal ACM op basis van die waarde een gevoeligheidsanalyse uitvoeren.

2.6 Uitkomsten SEO-onderzoek

85. ACM heeft aan SEO opdracht gegeven om zakelijke afzenders van post te bevragen op hun voorkeuren. Het doel van het SEO-onderzoek is het schatten van het overstapedrag van zakelijke afzenders bij prijsstijgingen van postvervoer. Het betreft een zogenaamd *stated preference* onderzoek: de resultaten worden verkregen door zakelijke afzenders te vragen naar hun voorkeuren voor verschillende diensten. Voor het bepalen van de voorkeuren van de respondenten voor de verschillende kenmerken van postvervoerdiensten wordt gebruik gemaakt van een conjunct-onderzoek.⁶⁵ De conjunct-

⁶¹ De gemiddelde prijzen van PostNL voor respectievelijk klein-, midden en grootzakelijke 24-uurspost zijn respectievelijk [vertrouwelijk: xxxxxxxxxx] eurocent per poststuk.

⁶² De prijsverschillen zijn waarschijnlijk het gevolg van verschillen in de concurrentie op en de prijselasticiteit van klein-, midden- en grootzakelijke post.

⁶³ Dat blijkt later het geval te zijn voor de markt voor kleinzakelijke post, zie randnummer 107.

⁶⁴ $CL = x / (x + m)$; x = prijsverhoging, in dit geval 10 procent en m is de bruto marge, in dit geval 40 procent.

⁶⁵ Conjoint-onderzoek is een onderzoeksmethode voor het meten, analyseren en voorspellen van klantreacties op nieuwe producten en diensten of nieuwe eigenschappen van bestaande producten en diensten. De meest gangbare

methode beoogt te voorkomen dat een vertekening en overschatting van het gedrag van respondenten optreedt bij – in dit geval – een prijsverhoging. Het conjunct-deel van het onderzoek vindt plaats door respondenten zes keer te laten kiezen tussen twee opties (twee diensten die op een vijftal kenmerken verschillen). Op die manier worden de voorkeuren van respondenten gemeten. De overstap naar het digitaal verzenden van zakelijke post wordt buiten de conjunct-methode onderzocht via een ‘klassieke’ vraag in welke mate respondenten bij een prijsstijging van 10 procent van een bepaalde postvervoerdienst (bijvoorbeeld 24-uurspost) zouden overstappen op het digitaal verzenden van post (door middel van elektronische communicatiemiddelen) of zouden stoppen met verzenden.⁶⁶ Beide delen van onderzoek worden samengebracht tot een resultaat dat aangeeft hoeveel procent van het postvolume van een bepaald type postvervoerdienst wordt vervangen door de verschillende alternatieven.

86. Uit het SEO-onderzoek blijkt dat klein, midden- en grootzakelijke afzenders van post verschillende voorkeuren hebben. SEO heeft hierbij na inspectie van de resultaten een onderscheid gemaakt tussen drie typen zakelijke afzenders van post. Dat onderscheid blijkt ook uit de verschillende overstapperpercentages die voor die verschillende typen zakelijke afzenders van post zijn verkregen. Voor 24-uurspost zijn die percentages gegeven in de onderstaande tabel. Deze percentages vormen de *actual loss* waarmee later in dit besluit de SSNIP-test wordt uitgevoerd.

variant van conjoint-onderzoek stelt respondenten bloot aan een keuze-experiment waarin wordt gevraagd herhaaldelijk een keuze te maken uit een aantal fictieve productprofielen.

⁶⁶ Om rekening te houden met de hypothetische bias wordt alleen overstap die respondenten zeggen ‘vrijwel zeker’ en ‘zeer waarschijnlijk’ te gaan doen, meegewogen. Overstap die respondenten kenschetsen als ‘waarschijnlijk’, ‘onwaarschijnlijk’ of ‘zeer onwaarschijnlijk’ en ‘vrijwel uitgesloten’ (en respondenten die het ‘niet weten’) worden niet meegenomen. Dit is een veel gebruikte methode (de zogenaamde Likert schaal) om met een hypothetische bias om te gaan.

Alternatieve dienst (waarnaar wordt overgestapt)	Percentage overstap ⁶⁷			Opmerking
	Kleinzakelijk	Middenzakelijk	Grootzakelijk	
48-uurspost	10,5%	24,0%	20,3%	Eerste substituu
72-uurspost	8,9%	14,1%	11,2%	Tweede substituu
Digitaal verzenden	6,6%	7,9%	7,6%	Derde substituu
Niet verzenden	3,0%	0,3%	1,0%	
Totaal				
Vanuit 24-uurspost ⁶⁸	28,6%	46,4%	40,1%	
Vanuit 24- en 48-uurspost ⁶⁹	18,1%	22,4%	19,8%	
Vanuit 24-, 48- en 72-uurspost ⁷⁰	9,2% ⁷¹	8,2%	8,6%	

Tabel 2. Percentage aan 24-uurspost dat bij een 10 procent prijsstijging van 24-uurspost overgaat naar verschillende alternatieven. Bron: SEO-onderzoek.⁷²

Vergelijking met andere bronnen

87. ACM heeft de betrouwbaarheid van het SEO-onderzoek op verschillende wijzen getoetst.
88. Ten eerste heeft ACM de overstapperpercentages uit het SEO-onderzoek, die zijn gebaseerd op *stated preference*, vergeleken met de daadwerkelijke overstapperpercentages in de laatste jaren (*revealed preference*).
89. De afgelopen vier jaar zijn de tarieven van 24-uurspost gemiddeld 3 tot 6 procent per jaar gestegen.⁷³ In diezelfde periode daalde het volume van 24-uurspost met gemiddeld 9 tot 13 procent per jaar.⁷⁴ Relevant daarbij is dat de gemiddelde tarieven van de overige postvervoerdiensten nauwelijks zijn gestegen. Dit betekent dat de daadwerkelijke prijsveranderingen voor postvervoer redelijk overeenkomen met die van de situatie bij een SSNIP-test, namelijk de prijzen van 24-uurspost stijgen en die van overige postvervoerdiensten blijven gelijk. Op basis van deze werkelijke volumedalingen ligt de

⁶⁷ Percentage van het 24-uurs postvolume dat wordt vervangen door een alternatief.

⁶⁸ Totale overstapperpercentage naar alle alternatieven.

⁶⁹ Overstap naar 72-uurspost, digitaal verzenden en niet verzenden.

⁷⁰ Overstap naar digitaal verzenden en niet verzenden.

⁷¹ Door afrondingsverschillen telt dit percentage niet precies op tot $6,6 + 3,0 = 9,6$ procent.

⁷² SEO-onderzoek tabel 24, 28 en 32. De percentages worden berekend door de stijging van het volume bij een 10 procent prijsstijging te delen door het volume van 24-uurspost vóór de prijsstijging (basisscenario). Bijvoorbeeld voor tabel 24: de 28,6 procent is het resultaat van $0,304$ (volume 24-uurspost in basisscenario) minus $0,217$ (volume 24-uurspost bij 10 procent prijsstijging) / $0,304$. De overstap naar 'niet meer verzenden' is $0,01 / 0,30 = 0,3$ procent.

⁷³ ACM, Marktmonitor post 2013.

⁷⁴ Ibid.

aanmerkelijk lagere volumedaling dan de door SEO gemeten overstapperpercentages, die tussen de 27 en 47 procent liggen.⁸²

97. Op grond van het voorgaande acht ACM het aannemelijk dat het SEO-onderzoek de overstapperpercentages aan de hoge kant schat. Los van welke markt(en) uiteindelijk volgen uit de marktafbakening, betekent dit dat een afbakening op basis van deze SEO-cijfers mogelijk tot een te brede markt komt. Dit impliceert dat indien op een bredere markt AMM wordt vastgesteld, sprake is van een voorzichtige benadering doordat op een bredere markt minder snel sprake is van AMM. Met andere woorden: de aan de hoge kant geschatte overstapperpercentages kunnen niet leiden tot een vals positieve conclusie dat sprake is van AMM.

2.7 Productmarkt voor kleinzakelijke post

98. Deze paragraaf bevat de marktafbakening van de productmarkt vanuit het startpunt kleinzakelijke 24-uurspost. De analyse van vraagsubstitutie vindt plaats via de SSNIP-test, c.q. een critical loss analyse, op basis van de volumedalingen die volgen uit het SEO-onderzoek zoals weergegeven in Tabel 2. Vervolgens volgt de analyse van aanbods substitutie.

Vraagsubstitutie, SSNIP-test

99. In de eerste stap van de SSNIP-test verhoogt een hypothetische monopolist van de 24-uurspostdienst, de prijzen van die dienst met 10 procent. De totale volumedaling (de *actual loss*) – op basis van het SEO-onderzoek – is dan 28,6 procent. Dat is groter dan de *critical loss* (20 procent). De prijsverhoging is daarmee niet winstgevend en dus moet het dichtstbijzijnde substituut aan 24-uurspost worden toegevoegd.
100. Het dichtstbijzijnde substituut is de dienst waar de meeste respondenten naar overstappen en dat is in dit geval 48-uurspost. De relevante markt bevat dus naast 24-uurspost ook uit 48-uurspost.
101. In de volgende stap herhaalt de hypothetische monopolist voor kleinzakelijke 24- en 48-uurspost de prijsverhoging van 24-uurspost van 10 procent. Het verschil is nu dat de overstap naar 48-uurspost niet resulteert in een verlies aan omzet en winst. Immers, het monopolie van de hypothetische monopolist bevat nu ook de 48-uurspost. De relevante *actual loss* is nu dus 28,6 procent minus de overstap naar 48-uurspost (10,5 procent), ofwel 18,1 procent. Dat is kleiner dan de *critical loss* van 20 procent. De prijsverhoging is dus winstgevend. Uitsluitend kijkend naar vraagsubstitutie is daarmee de kleinst mogelijke

⁸² RBB komt op basis van die 13 procent volumedaling tot de conclusie dat de prijsverhoging van 10 procent winstgevend is. RBB geeft niet aan welke bruto marge zij hanteert. Op basis van een realistische bruto marge ligt deze volumedaling echter ruim onder de *critical loss* en zou er sprake zijn van een separate relevante markt voor 24-uurspost.

monopoliseerbare markt gevonden. Dit is de markt voor het vervoer van kleinzakelijke 24- en 48-uurspost.

102. Uit de resultaten van het SEO-onderzoek blijkt dat bij een 10 procent prijsstijging slechts 6,6 procent van het kleinzakelijke postvolume van de respondenten overgaat naar digitaal verzenden en 3,0 procent naar niet verzenden. De totale volumedaling van 9,6 procent is ruim minder dan de *critical loss* waarbij een prijsstijging niet meer winstgevend is. Daarmee is duidelijk dat digitaal verzenden op basis van vraagsubstitutie niet tot de relevante markt behoort.

Aanbodsubstitutie

103. ACM onderzoekt hier mogelijke aanbodsubstitutie vanuit het vervoer van 72-uurspost, de distributie en bezorging van dagbladen en het digitaal verzenden van post. ACM ziet geen andere kandidaten voor aanbodsubstitutie.
104. Zoals eerder opgemerkt in randnummer 79 kent 24-uurspost meer vaste kosten dan het alleen aanbieden van 72-uurspost. Het aanbieden van postvervoersdiensten, waaronder 24-uurspost, geeft vaste kosten. Voor een aanbieder van 72-uurspost betekent de overstap van 72-uurspost naar 24-uurspost daarom extra vaste kosten van een netwerk waarmee vijf (in plaats van twee) dagen per week post wordt bezorgd. ACM acht deze toetredingsdrempel zo substantieel dat er zeker geen sprake is van aanbodsubstitutie vanuit aanbieders van 72-uurspost. Ook vergt 24-uurspost een nachtelijk sorteerproces dat ook hogere kosten met zich mee brengt.
105. De distributie en bezorging van dagbladen kenmerkt zich door bezorging binnen een beperkte tijdsperiode (meestal vroeg in de ochtend) op een aantal vaste adressen die niet dagelijks veranderen. Dit is een wezenlijk ander proces dan de bezorging van post. ACM ziet daarom niet dat bezorgers van dagbladen in Nederland door tevens post te gaan bezorgen synergievoordelen kunnen behalen. ACM acht toetreding vanuit de distributie en bezorging van dagbladen tot de postmarkt daarom onwaarschijnlijk en acht aanbodsubstitutie, oftewel toetreding op korte termijn bij een beperkte prijsstijging van postvervoerdiensten, daarom onwaarschijnlijk.
106. Aanbodsubstitutie vanuit digitaal verzenden van post (door middel van elektronische communicatiemiddelen) is evident onwaarschijnlijk. Dit zijn totaal verschillende activiteiten om aan te bieden zonder dat er synergievoordelen zijn te behalen. Aanbodsubstitutie vanuit digitaal verzenden acht ACM daarom zeer onwaarschijnlijk.

Gevoeligheidsanalyse

107. Bij een bruto marge groter dan 45 procent komt de *critical loss* onder de 18 procent en zou de relevante markt ook kleinzakelijke 72-uurspost bevatten. Bij de eerder vastgestelde bovengrens voor de bruto marge van 50 procent (zie randnummer 84) zou dat het geval zijn. Gelet op het feit dat eerder is geconcludeerd dat de

overstapperpercentages waarschijnlijk aan de hoge kant zijn geschat, acht ACM een dergelijk brede markt hier niet reëel.

108. In het kader van een gevoeligheidsanalyse acht ACM het relevant te onderzoeken in hoeverre de dominantieanalyse anders zou uitvallen bij een bredere kleinzakelijke markt waartoe ook 72-uurspost behoort. In dat kader is ACM van oordeel dat de dominantieanalyse op die bredere markt niet wezenlijk anders zou zijn. ACM overweegt daarbij het volgende. De extra aanbieder op die bredere markt is Sandd. Echter, Sandd vervoert niet tot nauwelijks post voor kleinzakelijke afzenders. Het toevoegen van 72-uurspost aan de markt doet dus het marktaandeel van PostNL niet of nauwelijks dalen en levert voor kleinzakelijke post niet of nauwelijks extra concurrentiedruk op.

Conclusie

109. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat bij een afbakening vanuit het startpunt kleinzakelijke 24-uurspost, de relevante productmarkt bestaat uit kleinzakelijke 24- en 48-uurspost.

2.8 Productmarkt voor middenzakelijke post

110. Deze paragraaf bevat de marktafbakening van de productmarkt vanuit het startpunt middenzakelijke 24-uurspost.

Vraagsubstitutie, SSNIP-test

111. In de eerste stap van de SSNIP-test verhoogt een hypothetische monopolist van de middenzakelijke 24-uurspostdienst die als startpunt is gedefinieerd, de prijzen van die dienst met 10 procent. De totale volumedaling (de *actual loss*) is dan 46,4 procent. Dat is groter dan de *critical loss* (20 procent). De prijsverhoging is daarmee niet winstgevend en dus moet het dichtstbijzijnde substituuat aan 24-uurspost worden toegevoegd.
112. Het dichtstbijzijnde substituuat is de dienst waar de meeste respondenten naar overstappen en dat is in dit geval 48-uurspost. De relevante markt bevat dus naast 24-uurspost ook 48-uurspost.
113. In de volgende stap herhaalt de hypothetische monopolist voor middenzakelijke 24- en 48-uurspost de prijsverhoging van 24-uurspost van 10 procent. De relevante *actual loss* is nu 46,4 procent minus de overstap naar 48-uurspost (14,1 procent), ofwel 22,4 procent. Dat is groter dan de *critical loss* (20 procent). De prijsverhoging is daarmee niet winstgevend dus moet het volgende dichtstbijzijnde substituuat aan worden toegevoegd.
114. Het volgende dichtstbijzijnde substituuat is in dit geval 72-uurspost. De relevante markt bevat dus naast 24- en 48-uurspost ook 72-uurspost.

115. In de volgende stap herhaalt de hypothetische monopolist voor middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost de prijsverhoging van 24-uurspost van 10 procent. De relevante *actual loss* is nu 8,2 procent. Dat is kleiner dan de *critical loss* van 20 procent. De prijsverhoging is dus winstgevend. Uitsluitend kijkend naar vraagsubstitutie is daarmee de kleinst mogelijke monopoliseerbare markt gevonden. Dit is de markt voor het vervoer van middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost.
116. Evenals voor kleinzakelijke post (zie randnummer 102) geldt voor middenzakelijke post dat de 8,2 procent overstap die bij een 10 procent prijsstijging plaatsvindt naar digitaal verzenden en niet verzenden ruimschoots lager is dan de *critical loss*. Daarmee is duidelijk dat digitaal verzenden niet tot de relevante markt behoort.

Consistentie met andere gegevens

117. Op grond van de SSNIP-test en het SEO-onderzoek ontstaat een brede markt voor zowel 24-, 48- als 72-uurspost. Dat betekent dat voor een aanzienlijk deel van de 24-uurs poststroom, er kennelijk geen noodzaak is dat die post binnen 24 uur wordt bezorgd. In dit onderdeel analyseert ACM of dit consistent is met andere informatie over de mate waarin 24-uurspost daadwerkelijk tijdkritisch is.
118. In dat kader stelt PostNL dat slechts [**vertrouwelijk**: XXXXXXXX] van het totale volume van alle (niet-UPD) partijenpost daadwerkelijk binnen 24 uur bezorgd moet zijn.⁸³ Voor het overige deel van de post geldt volgens PostNL dat er sprake is van een trade-off tussen prijs en kwaliteit in termen van de overkomstduur van post. Afzenders van post hebben dus los van de prijs een voorkeur voor snelle bezorging omdat dat prettig is voor de afzender en/of ontvanger van post, maar er is geen noodzaak tot bezorging binnen 24 uur. Bij prijsverhoging van 24-uurspost zal voor een deel van deze afzenders de trade-off dus anders uitvallen en een deel van het postvolume zal dan worden afgewikkeld via 48- of 72-uurspost. PostNL acht het aannemelijk dat de overstap in dat geval hoog genoeg is voor een effectieve disciplinerende tussen 24-, 48- en 72-uurspost. Deze stelling van PostNL is consistent met de uitkomsten van het SEO-onderzoek en een brede markt.
119. Sandd stelt in dit kader het tegenovergestelde. Sandd stelt dat de zakelijke markt zich de afgelopen jaren al heeft gebogen over de vraag hoe men tegen lagere kosten poststromen kan verzenden door de overkomstduur op te rekken. Volgens Sandd hebben deze inspanningen hun grens bereikt. De resterende poststromen lijken om service- en klanttevredenheidsredenen niet meer te kunnen worden omgezet naar een langere overkomstduur.⁸⁴ Evenals PostNL baseert Sandd deze visie niet op een onderzoek.

⁸³ PostNL, antwoorden op de vragenlijst van 3 april 2014, 9 mei 2014. blz. 76. PostNL, aanvullende reactie, 17 juni 2014, antwoord op vraag 1 van ACM.

⁸⁴ Sandd, antwoord op vraag 39 van de vragenlijst van ACM van 3 april 2014.

120. De visie van marktpartijen loopt op dit punt uiteen en is niet gebaseerd op onderzoek. Gelet hierop ziet ACM hierin geen aanleiding om de voorzichtige aanpak te verlaten en 48- en/of 72-uurspost niet tot de markt voor middenzakelijke post te rekenen.

Aanbodsubstitutie

121. Voor mogelijke aanbodsubstitutie geldt hetzelfde als voor kleinzakelijke post. Zie hiervoor randnummer 105 en 106.

Conclusie

122. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat bij een afbakening vanuit het startpunt middenzakelijke 24-uurspost, de relevante productmarkt bestaat uit middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost.

2.9 Productmarkt voor grootzakelijke post

123. Deze paragraaf bevat de marktafbakening van de productmarkt vanuit het startpunt grootzakelijke 24-uurspost.

Vraagsubstitutie, SSNIP-test

124. In de eerste stap van de SSNIP-test verhoogt een hypothetische monopolist van de grootzakelijk 24-uurspostdienst die als startpunt is gedefinieerd, de prijzen van die dienst met 10 procent. De totale volumedaling (de *actual loss*) is dan 40,1 procent. Dat is groter dan de *critical loss* (20 procent). De prijsverhoging is daarmee niet winstgevend en dus moet het dichtstbijzijnde substituut aan 24-uurspost worden toegevoegd.
125. Het dichtstbijzijnde substituut is de dienst waar de meeste respondenten naar overstappen en dat is in dit geval 48-uurspost. De relevante markt bevat dus naast 24-uurspost ook uit 48-uurspost.
126. In de volgende stap herhaalt de hypothetische monopolist voor grootzakelijke 24- en 48-uurspost de prijsverhoging van 24-uurspost van 10 procent. De relevante *actual loss* is nu 40,1 procent minus de overstap naar 48-uurspost (20,3 procent), ofwel 19,8 procent. Dat is kleiner dan de *critical loss* (20,0 procent), zodat hiermee strikt gesproken de markt is afgebakend. Echter, het verschil met de *critical loss* is hier zeer klein. Daar komt bij dat ACM het niet aannemelijk acht dat 72-uurspost voor middenzakelijke 24-uurspost een substituut is en voor grootzakelijke 24-uurspost niet. Gelet op het voorgaande kiest ACM voor een voorzichtige benadering waarbij 72-uurspost tot de grootzakelijke markt wordt gerekend. De relevante markt bevat dus naast 24- en 48-uurspost ook 72-uurspost.
127. In de volgende stap herhaalt de hypothetische monopolist voor grootzakelijke 24-, 48-, en 72-uurspost de prijsverhoging van 24-uurspost van 10 procent. De relevante *actual loss* is nu 8,6 procent. Dat is kleiner dan de *critical loss* van 20 procent. De prijsverhoging is dus winstgevend. Uitsluitend kijkend naar vraagsubstitutie is daarmee de kleinst mogelijke

monopoliseerbare markt gevonden. Dit is de markt voor het vervoer van middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost.

128. Evenals voor kleinzakelijke en middenzakelijke post (zie randnummers 102 en 116) geldt voor grootzakelijke post dat de 8,6 procent overstap die bij een 10 procent prijsstijging plaatsvindt naar digitaal verzenden en niet verzenden ruimschoots lager is dan de *critical loss*. Daarmee is duidelijk dat digitaal verzenden niet tot de relevante markt behoort.
129. Evenals voor middenzakelijke post (zie randnummer 120) ziet ACM in de antwoorden van marktpartijen ten aanzien van vraagsubstitutie geen aanleiding om uit te gaan van een kleinere markt.

Aanbodsubstitutie

130. Voor mogelijke aanbodsubstitutie geldt het zelfde als voor kleinzakelijke post. Zie hiervoor randnummer 105 en 106.

Conclusie

131. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat bij een afbakening vanuit het startpunt grootzakelijke 24-uurspost, de relevante productmarkt bestaat uit grootzakelijke 24-, 48- en 72-uurspost.

2.10 Geografische markten

132. Deze paragraaf bevat de geografische afbakening van de drie eerder afgebakende productmarkten.
133. Voor de geografische marktafbakening is relevant dat de postvervoerbedrijven hun prijzen niet geografisch differentiëren. Postvervoerbedrijven die landelijk post bezorgen, PostNL en Sandd, hanteren dus ook landelijk uniforme tarieven. Dat is een sterke indicatie van concurrentieomstandigheden die binnen Nederland niet sterk verschillen.
134. Weliswaar is dit de situatie in aanwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009, maar ACM verwacht niet dat die situatie zonder die regulering wezenlijk anders zal zijn. Voor landelijk opererende postvervoerbedrijven lijken geografisch gedifferentieerde tarieven niet aantrekkelijk door de aanzienlijke extra administratieve rompslomp die gepaard zou gaan met een posttarief dat afhankelijk is van het bestemmingsadres. Voor de kleinzakelijke markt waarop regionale postvervoerbedrijven vooral aanwezig zijn, geldt dat het marktaandeel van die postvervoerbedrijven te klein lijkt om voor landelijk opererende postvervoerbedrijven de extra kosten van geografische prijsdifferentiatie te rechtvaardigen.
135. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat op alle drie de productmarkten sprake is van een nationale markt.

2.11 Conclusie

136. Concluderend bepaalt ACM dat vanuit het startpunt van 24-uurspost de relevante markten bestaan uit de:

- nationale markt voor het vervoer van kleinzakelijke 24-, 48-uurspartijenpost (hierna: de kleinzakelijke markt);
- nationale markt voor het vervoer van middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijenpost (hierna: de middenzakelijke markt).
- nationale markt voor het vervoer van grootzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijenpost (hierna: de grootzakelijke markt).

137. De voorgaande conclusie is tevens weergegeven in Tabel 3. De drie relevante markten worden hierna gezamenlijk aangeduid als 'de afgebakende markten'.

Startpunt	Relevante markt	Afgekorte naam	Volume aan post per afzender per jaar
Kleinzakelijke 24-uurspartijenpost	Kleinzakelijke 24- en 48-uurspartijenpost	Kleinzakelijke postmarkt	≤ 0,1 mln
Middenzakelijke 24-uurspartijenpost	Middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijenpost	Middenzakelijke postmarkt	> 0,1 < 2,5 mln
Grootzakelijke 24-uurspartijenpost	Grootzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijenpost	Grootzakelijke postmarkt	≥ 2,5 mln

Tabel 3. De drie startpunten en relevante markten.

3 Dominantieanalyse

3.1 Inleiding

138. In dit hoofdstuk voert ACM de dominantieanalyse uit voor de in het voorgaande hoofdstuk afgebakende relevante markten. In deze analyse bepaalt ACM of er op de afgebakende relevante markten een onderneming actief is die beschikt over AMM.
139. In paragraaf 3.2 beschrijft ACM hoe zij de dominantieanalyse uitvoert. In paragraaf 3.3 beschrijft ACM kort het aanbod van postvervoerbedrijven. In paragrafen 3.4 tot en met 3.6 onderzoekt ACM vervolgens of er op de in hoofdstuk 2 afgebakende markten voor kleinzakelijke, middenzakelijke en grootzakelijke post een onderneming beschikt over AMM.

3.2 Analyse kader dominantieanalyse

140. Op grond van artikel 13b van de Postwet 2009 moet ACM vaststellen of er op de afgebakende relevante markten een onderneming actief is die beschikt over AMM. Een onderneming met AMM kan zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten gedragen.
141. Het bestaan van AMM kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria. ACM hanteert als uitgangspunt voor de beoordeling van de vraag of sprake is van AMM de criteria zoals deze worden genoemd in de richtsnoeren marktanalyse (zie randnummer 53). In paragraaf 3.1 van de richtsnoeren marktanalyse worden diverse criteria genoemd die van belang zijn bij de beoordeling of sprake is van AMM.
142. De hoogte van het marktaandeel vormt een belangrijke indicatie van marktmacht.⁸⁵ Andere criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van een onderneming om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers te gedragen zijn:⁸⁶
- de totale omvang van de onderneming;
 - de technologische voorsprong of superioriteit;
 - gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
 - schaalvoordelen;
 - breedtevoordelen;
 - verticale integratie;
 - product-/dienstendiversificatie;
 - de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur; en
 - een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk.

⁸⁵ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

⁸⁶ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

143. Daarnaast is de vaststelling of er sprake is van AMM ook afhankelijk van een beoordeling van de vraag hoe gemakkelijk potentiële concurrenten de markt kunnen betreden. De criteria die hierbij van belang zijn, betreffen de aanwezigheid van toetredingsdrempels en de overstapkosten en -drempels voor afnemers. Een beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen tegen de positie van een aanbieder is ook van belang. De genoemde criteria kunnen niet worden beschouwd als een eenvoudige checklist om te beoordelen of er sprake is van AMM of van daadwerkelijke concurrentie. Een marktanalyse omvat een analyse van de economische kenmerken van een relevante markt. Het bestaan van AMM kan alleen worden geconstateerd door onderzoek aan de hand van meerdere van de genoemde criteria. Om deze reden acht ACM het niet passend om aan de verschillende criteria vooraf een bepaald gewicht toe te kennen. ACM beoordeelt in de context van een specifieke marktsituatie welke factoren van belang zijn in de beoordeling van de dominantie op die specifieke markt.
144. ACM heeft criteria geïdentificeerd welke een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de relevante markten. De criteria die door ACM niet in haar beoordeling zijn betrokken, hebben naar het oordeel van ACM niet een dermate invloed dat de conclusies over AMM daardoor veranderen.
145. ACM onderzoekt achtereenvolgens voor de drie afgebakende relevante markten:
- marktaandelen;
 - actuele concurrentie (schaalvoordelen en controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur);
 - (ontbreken van) kopersmacht; en
 - (ontbreken van) potentiële concurrentie.

Marktaandelen

146. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van marktmacht. In de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie als een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent heeft. Bij een kleiner marktaandeel kan ook een vermoeden bestaan van AMM, aangezien een machtspositie ook mogelijk is zonder dat de betrokken onderneming een groot marktaandeel heeft. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent – op zichzelf al het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag worden geacht over AMM te beschikken wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk

marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat AMM wordt vastgesteld.⁸⁷

Schaalvoordelen

147. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid van een product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten. Schaalvoordelen kunnen zowel een toetredingsdrempel als een kostenvoordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

148. Een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur is een omvangrijk netwerk waarvan de aanleg door een concurrent aanzienlijke investeringen en tijd vraagt. De noodzaak om als aanbieder op de relevante markt over dergelijke infrastructuur te beschikken kan een belangrijke toetredingsdrempel vormen. Voor de beoordeling van marktmacht beoordeelt ACM of een bepaalde, niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur de eigenaar in staat stelt om zich onafhankelijk te gedragen.
149. Bij het criterium repliceerbaarheid beoordeelt ACM of het relevante netwerk en de bijbehorende faciliteiten economisch rendabel kunnen worden gerepliceerd door een netwerk en bijbehorende faciliteiten met een vergelijkbare functionaliteit. Daarbij is het niet noodzakelijk dat de volledige netwerkdekking van de infrastructuur wordt (of kan worden) gerepliceerd. Een aanbieder met een grote netwerkdekking is in het voordeel ten opzichte van een aanbieder met een kleinere netwerkdekking, zeker als de klantvraag niet lokaal is geconcentreerd maar meerdere – geografisch gespreide – locaties omvat. Bij de beoordeling van dit criterium is daarom van belang dat de replicatie van de netwerkdekking zodanig omvangrijk is, dat daarmee voldoende concurrentiedruk wordt uitgeoefend op de relevante markt.

Kopersmacht

150. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Het criterium kopersmacht kan een doorslaggevende factor vormen bij de beoordeling of er sprake is van AMM. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat er geen sprake is van AMM.⁸⁸
151. Kopersmacht wordt in het algemeen bepaald door de omvang van de vraag en afname van de grootste vragers te vergelijken met de totale afzet van de onderneming. Als een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan

⁸⁷ Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

⁸⁸ Zie in dit verband bijvoorbeeld ECLI:NL:CBb:2006:AY7997 (inzake MTA).

sprake zijn van kopersmacht. Grote klanten zijn in bepaalde gevallen in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang is of de vragers een alternatief hebben en of de overstap naar een concurrerend postvervoerbedrijf een geloofwaardige dreiging is.

Potentiële concurrentie

152. Potentiële concurrentie kan marktmacht beperken. Als er echter aanzienlijke toetredingsdrempels zijn, is het mogelijk dat de dreiging van potentiële concurrenten zwak of in het geheel niet aanwezig is. De invloed van toetredingsdrempels is naar alle waarschijnlijkheid groter wanneer de markt niet of langzaam groeit en in eerste instantie wordt gedomineerd door één grote leverancier. Toetreders kunnen dan alleen groeien door zakelijke klanten van de dominante onderneming aan te trekken. Toetredingsdrempels kunnen lager zijn in markten waarin voortgaande technologische veranderingen en vernieuwing een rol spelen.
153. Toetredingsdrempels zijn in te delen in strategische en absolute toetredingsdrempels. Schaalvoordelen,⁸⁹ breedtevoordelen⁹⁰ en overstapkosten⁹¹ zijn voorbeelden van absolute toetredingsdrempels. Hoge investeringen kunnen een belangrijke absolute toetredingsdrempel zijn vooral wanneer sprake is van verzonken kosten. Verzonken kosten zijn kosten die nodig zijn om toe te treden tot de markt, maar die bij het verlaten daarvan niet kunnen worden teruggekregen. Het gaat daarbij om investeringen in activa die bij uittreding niet kunnen worden verkocht. Verzonken kosten leiden tot een hoger risico van toetreding omdat bij een mislukte toetreding deze kosten niet kunnen worden vermeden. Bij een hoger risico zal toetreding minder snel plaatsvinden. Strategische drempels ontstaan als gevolg van het strategische gedrag van bestaande marktpartijen, bijvoorbeeld in de vorm van prijsgedrag (dumpprijzen, wurgprijzen, kruissubsidies en prijsdiscriminatie) of niet met prijzen verband houdend gedrag (zoals toegenomen investeringen, promotie en distributie).

3.3 Beschrijving van het aanbod van postvervoerbedrijven

154. In Nederland zijn de landelijke postvervoerbedrijven PostNL en Sandd en meerdere regionale postvervoerbedrijven actief. Eind 2014 zijn er ongeveer 90 postvervoerbedrijven actief.⁹²
155. PostNL biedt postvervoerdiensten met een verschillend servicekader aan (24-uurs, 48-uurs en 72-uurspost). Zakelijke afzenders kunnen hun post ongesorteerd aanleveren bij verschillende locaties in geheel Nederland, zoals postagentschappen, Business points en

⁸⁹ Schaalvoordelen maken het moeilijker om op een beperkte schaal rendabel in de markt te opereren.

⁹⁰ Breedtevoordelen maken het moeilijker om met een beperkte breedte rendabel te opereren.

⁹¹ Bij overstapkosten is het voor de toetreders moeilijker om marktaandeel te verwerven.

⁹² ACM registratiegegevens postvervoerbedrijven.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] bedroeg in 2013 circa [vertrouwelijk: XXXXXXXX XXXX]. De gezamenlijke omzet van de (overige) regionale postvervoerbedrijven bedroeg [vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXXXXX].

3.4 Dominantieanalyse kleinzakelijke post

3.4.1 Marktaandelen

159. De kleinzakelijke markt heeft een marktomzet van [vertrouwelijk: XXXXXXXXXXXX].⁹⁸ In de markt voor kleinzakelijke post bedraagt het marktaandeel van PostNL [vertrouwelijk: XXXXXXXX]. Regionale postvervoerbedrijven hebben een gezamenlijk marktaandeel van [vertrouwelijk: XXXXXXXX].⁹⁹ Sandd heeft een marktaandeel van [vertrouwelijk: XXXX XXXXX].
160. Vanwege het grote aandeel van PostNL in de uiteindelijke afhandeling van poststukken is het waarschijnlijk dat het marktaandeel van regionale postvervoerbedrijven in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009 lager zal zijn. Het is niet te verwachten dat PostNL in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009 tegen dezelfde voorwaarden toegang zal bieden. Zonder artikel 9 van de Postwet 2009 zal het gezamenlijke marktaandeel van regionale postvervoerbedrijven volgens ACM naar schatting tussen de 0-10 procent liggen.

Conclusie

161. Het marktaandeel van PostNL op de markt voor kleinzakelijke post bedraagt momenteel [vertrouwelijk: XXXXXXXX]. ACM verwacht dat het marktaandeel van PostNL in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009 tussen de 90-100 procent zal liggen. ACM concludeert dat het grote marktaandeel van PostNL een zeer sterke indicatie is van AMM van PostNL op de markt voor kleinzakelijke post.

3.4.2 Actuele concurrentie

Schaalvoordelen

162. Schaalvoordelen kunnen kwantitatief worden weergegeven door de bruto marge. Indien de prijzen zich op kostprijsniveau bevinden is de bruto marge het percentage van de kostprijs dat bestaat uit vaste kosten. In de marktafbakening concludeert ACM dat de bruto marge 40 procent is (zie randnummer 83). Bij een dergelijke bruto marge is sprake

⁹⁸ Antwoorden van PostNL en Sandd op de vragenlijst van ACM verstuurd op 23 oktober 2014, i.c.m. ACM registratiegegevens postvervoerbedrijven. Uit de registratiegegevens is de omzet van alle regionale postvervoerbedrijven opgeteld bij de omzetgegevens van PostNL en Sandd, om tot een totale marktomvang voor kleinzakelijke post te komen.

⁹⁹ Het marktaandeel van regionale postvervoerbedrijven is gebaseerd op omzet uit de ACM registratiegegevens postvervoerbedrijven. Deze omzetgegevens omvatten ook pakketdiensten, waardoor het marktaandeel van regionale postvervoerbedrijven op de kleinzakelijke postmarkt mogelijk overschat is.

werken in beperkte mate met andere regionale postvervoerbedrijven samen voor de uitwisseling van post.¹⁰⁵

167. In figuur 1 wordt de huidige dekking van het bezorgnetwerk van de aangesloten leden bij Businesspost en de belangrijkste overige regionale postvervoerbedrijven gepresenteerd. ACM heeft de belangrijkste regionale postvervoerbedrijven gevraagd naar hun bezorggebied. De relevante criteria voor deze selectie betreffen de omvang van hun postvervoeractiviteiten, zoals deze door geregistreerde postvervoerbedrijven wordt verstrekt aan ACM, en de omvang van hun eigen bezorgorganisatie. Figuur 1 laat zien dat de regionale postvervoerbedrijven, zelfs in het geval de belangrijkste regionale postvervoerbedrijven allemaal met elkaar zouden samenwerken, niet in staat zijn om landelijk te kunnen opereren.

48/86

¹⁰⁵ Antwoorden op vraag 23 van de vragenlijst van 3 april 2014.

[vertrouwelijk

4.9/86

XX
XX]

168. Gelet op de schaal van de regionale postvervoerbedrijven is het niet realistisch om te verwachten dat zij het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL kunnen repliceren. Ook blijkt de samenwerking tussen de regionale postvervoerbedrijven geen voldoende alternatief om tot een volledig landelijke netwerkdekking te komen. Hoewel regionale postvervoerbedrijven gebruik maken van het netwerk van andere regionale postvervoerbedrijven voor post buiten hun bezorgregio, blijven ze voor een significant deel afhankelijk van het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL. Uit de antwoorden van sommige regionale postvervoerbedrijven blijkt dat zij gemiddeld **[vertrouwelijk: XXX XXXXX]** van hun gecollecteerde en ontvangen zakelijke post zelf bezorgen, **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]** wordt bezorgd door PostNL en **[vertrouwelijk: XXXXXXXXX]** door andere regionale postvervoerbedrijven.¹⁰⁶
169. Gelet op het voorgaande zijn regionale postvervoerbedrijven, in afwezigheid van regulering, niet in staat om landelijk postvervoer aan zakelijke afzenders aan te bieden of in ieder geval niet op een met PostNL concurrerende wijze.

Conclusie

170. ACM concludeert dat PostNL voordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten door het feit dat zij de beschikking heeft over de controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur en een landelijke dekking van zijn bezorgnetwerk. Deze voordelen dragen bij aan AMM van PostNL.

3.4.3 (Ontbreken van) kopersmacht

171. Kleinzakelijke afzenders van post hebben een te kleine concentratie van het zakelijke postvolume om enige vorm van kopersmacht uit te kunnen oefenen. Bovendien hebben regionale postvervoerbedrijven in afwezigheid van regulering een dermate beperkte marktpositie, dat zij geen alternatief zijn voor kleinzakelijke afzenders van post.

Conclusie

172. ACM concludeert dat er geen sprake is van kopersmacht die kan zorgen voor prijzen voor zakelijke partijenpost voor kleinzakelijke afzenders op een competitief niveau. Het ontbreken van kopersmacht draagt bij aan AMM van PostNL.

3.4.4 (Ontbreken van) potentiële concurrentie

173. In randnummer 164 is geconstateerd dat er sprake is van schaalvoordelen voor PostNL in het aanbieden van het vervoer van zakelijke partijenpost aan kleinzakelijke afnemers. Dit zorgt voor een toetredingsdrempel voor potentiële postvervoerbedrijven omdat zij met een kleinere schaal en breedte van hun aanbod een hogere kostprijs zullen hebben. Hierdoor wordt toetreding met langzame groei vanuit een kleine schaal en breedte moeilijker. Dit

¹⁰⁶ Antwoorden op vraag 19 van de vragenlijst van 3 april 2014. Niet alle postvervoerbedrijven hebben echter een volledig antwoord gegeven op deze vraag.

wordt versterkt doordat het hier om een krimpende markt gaat die wordt gekenmerkt door één grote aanbieder. Relevant is dat de toetredingsdrempel niet wordt verhoogd door hoge en/of grotendeels verzonken investeringen of kosten. Bedrijfsmiddelen die noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld gebouwen en vervoersmiddelen) kunnen eventueel worden gehuurd of geleased. Indien deze middelen toch worden gekocht, kunnen deze productiemiddelen bij een eventuele uittreding worden verkocht. Relevant is ook dat het mogelijk blijkt om op kleinere schaal toe te treden. De huidige regionale postvervoerbedrijven hebben een beperkte schaal en een klein marktaandeel, zelfs in het gebied waar zij actief zijn. De afwezigheid van grote noodzakelijke investeringen, de afwezigheid van grotendeels verzonken kosten en de mogelijkheid om op kleine schaal toe te treden, zorgen voor lagere toetredingsdrempels. Dit betekent echter niet dat er geen (significante) toetredingsdrempels zijn. Deze lagere toetredingsdrempels voorkomen niet dat een postvervoerbedrijf met een kleinere schaal, maar gelijke geografische dekking – bij een gelijke mate van technische efficiëntie – hogere kosten heeft. Daardoor blijft toetreding moeilijk.

174. Potentiële concurrentie kan afkomstig zijn vanuit aanbieders uit aanpalende markten. In dit geval zijn er ondernemingen actief in de distributie en bezorging van dagbladen die mogelijk actief kunnen worden in het vervoer van zakelijke partijenpost. Potentiële concurrentie vanuit aanpalende markten is echter niet grootschalig te verwachten. In het verleden, toen er vanwege de omvang van de markt meer ruimte was voor meerdere aanbieders, heeft geen toetreding plaatsgevonden. Eerder is ook geconstateerd dat er onvoldoende synergievoordelen zijn te behalen door naast de bezorging van dagbladen ook tevens post te gaan bezorgen (zie randnummer 105). Er is geen aanleiding om aan te nemen dat grootschalige synergievoordelen op langere termijn wel aanwezig zijn. ACM acht toetreding vanuit de distributie en bezorging van dagbladen op lange termijn daarom niet waarschijnlijk.

Conclusie

175. ACM concludeert dat het ontbreken van afdoende potentiële concurrentie bijdraagt aan AMM van PostNL.

3.4.5 Afweging en conclusie

176. ACM stelt vast dat het marktaandeel van PostNL **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]** is op de markt voor kleinzakelijke post. Een dergelijk zeer hoog marktaandeel vormt in zichzelf al een bewijs van AMM, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Uitzonderlijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Uit de beoordeling blijkt dat er van die factoren onvoldoende sprake is om AMM te voorkomen. Daarbij stelt ACM vast dat er sprake is van schaal- en netwerkdekkingsvoordelen van PostNL op de markt voor kleinzakelijke post. Deze factoren geven PostNL een belangrijk voordeel ten opzichte van zijn concurrenten.

Conclusie

182. ACM concludeert op grond van het voorgaande dat er sprake is van schaalvoordelen op de markt voor middenzakelijke post. Deze versterken de positie van de grootste aanbieder, PostNL, en dragen daarmee bij aan AMM van PostNL.

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

183. PostNL heeft een fijnmazig landelijk bezorg- en collectienetwerk voor zakelijke partijenpost. Sandd heeft eveneens een fijnmazig landelijk bezorgnetwerk, maar slechts één landelijk collectiepunt, waar zakelijke afzenders hun partijenpost dienen aan te leveren.

Conclusie

184. ACM concludeert dat PostNL een beperkt voordeel heeft ten opzichte van zijn enige reële concurrent Sandd door het feit dat zij de controle heeft over zowel een fijnmazig bezorgnetwerk als een fijnmazig collectienetwerk. Dit voordeel draagt bij aan AMM van PostNL.

3.5.3 (Ontbreken van) kopersmacht

185. Middenzakelijke afzenders hebben gemiddeld genomen een te kleine concentratie aan postvolume in verhouding tot het totale volume aan post van PostNL om enige vorm van kopersmacht uit te oefenen. De grootste afzenders in de groep van middenzakelijke afzenders zouden mogelijk enige kopersmacht kunnen uitoefenen en scherp kunnen inkopen in het geval zij reëel kunnen dreigen om over te stappen op Sandd voor een deel van hun post (72-uurs zakelijke partijenpost). Echter, door de relatief hoge kosten voor het centraal aanleveren van post bij Sandd is dit voor de meeste middenzakelijke afzenders onaantrekkelijk. Het is bijvoorbeeld voor een grote gemeente niet aantrekkelijk om zijn post aan te (laten) leveren in Apeldoorn, om vervolgens de post te laten bezorgen in zijn eigen regio.
186. Regionale postvervoerbedrijven hebben in afwezigheid van regulering een dermate beperkte positie, dat zij geen alternatief zijn voor middenzakelijke afzenders om mee te dreigen om naar over te stappen.

Conclusie

187. ACM concludeert dat er geen sprake is van kopersmacht op de middenzakelijke postmarkt die kan zorgen voor prijzen op een competitief niveau. Het ontbreken van afdoende kopersmacht draagt bij aan AMM van PostNL.

3.5.4 (Ontbreken van) potentiële concurrentie

188. In de dominantieanalyse voor de kleinzakelijke postmarkt is geconstateerd dat er geen significante toetreding is te verwachten (zie randnummer 175). In vergelijking met de kleinzakelijke postmarkt behoort het vervoer van 72-uurs zakelijke partijenpost wel tot de

middenzakelijke postmarkt. De vereiste kosten voor 72-uurs zakelijke partijenpost zijn lager dan voor 24- en 48 uurs zakelijke partijenpost, omdat in principe maar twee bezorgdagen per week vereist zijn om deze dienst te leveren. Toch zal dit niet voorkomen dat een partij met een kleinere schaal, maar gelijke geografische dekking – bij een gelijke mate van technische efficiëntie – hogere kosten heeft. Hierdoor is significante toetreding vanuit aanpalende markten niet te verwachten.

Conclusie

189. ACM concludeert dat het ontbreken van afdoende potentiële concurrentie bijdraagt aan AMM van PostNL.

3.5.5 Afweging en conclusie

190. ACM stelt vast dat het marktaandeel van PostNL [**vertrouwelijk**: XXXXXXXX] is op de markt voor middenzakelijke post. Een dergelijk zeer hoog marktaandeel vormt in zich zelf al het bewijs van AMM, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Uitzonderlijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Uit de beoordeling van die twee criteria blijkt dat die factoren onvoldoende zijn om AMM te voorkomen. Daarbij stelt ACM vast dat er sprake is van schaalvoordelen en beperkte netwerkdekkingsvoordelen van PostNL op de markt voor middenzakelijke post. Deze factoren geven PostNL een voordeel ten opzichte van zijn concurrenten.

191. ACM stelt vast dat PostNL op de markt voor middenzakelijke post over AMM beschikt.

3.6 Dominantieanalyse grootzakelijke post

3.6.1 Marktaandelen

192. De grootzakelijke markt heeft een marktomzet van [**vertrouwelijk**: XXXXXXXXXXXX]. In de markt voor grootzakelijke post bedraagt het marktaandeel van PostNL [**vertrouwelijk**: XXXXXXXXXXXX]. Het marktaandeel van Sandd bedraagt [**vertrouwelijk**: XXXXXXXX].¹⁰⁹ Zakelijke afzenders met een jaarlijks volume van meer dan 2,5 miljoen maken (vrijwel) geen gebruik van regionale postvervoerbedrijven. ACM verwacht geen wezenlijke verschillen in marktaandelen in afwezigheid van artikel 9 van de Postwet 2009.

Conclusie

193. ACM concludeert dat het grote marktaandeel van PostNL een zeer sterke indicatie is van AMM van PostNL op de markt voor grootzakelijke post.

¹⁰⁹ Antwoorden van PostNL en Sandd op de vragenlijst van ACM verstuurd op 23 oktober 2014.

3.6.2 Actuele concurrentie

Schaalvoordelen

194. In de dominantieanalyse voor middenzakelijke post is vastgesteld dat er sprake is van schaalvoordelen (zie randnummer 182). Voor het logistieke proces van postvervoerbedrijven is er geen wezenlijk verschil tussen het vervoer van zakelijke partijenpost voor middenzakelijke en grootzakelijke afzenders. Postvervoerbedrijven gebruikt dezelfde productiemiddelen (zoals sorteermachines en bezorgers) voor de klein-, midden- en grootzakelijke markt. Dit betekent dat er ook schaalvoordelen zijn op de markt voor grootzakelijke post.
195. In de dominantieanalyse voor klein- en middenzakelijke post is vastgesteld dat er geen sprake is van geografische schaalvoordelen (zie randnummer 182). Er is geen aanleiding om aan te nemen dat er wel schaalvoordelen aanwezig zijn op de grootzakelijke postmarkt.

Conclusie

196. ACM concludeert op grond van het voorgaande dat er sprake is van schaalvoordelen. Deze versterken de positie van de grootste aanbieder, PostNL, en dragen daarmee bij aan AMM van PostNL. ACM concludeert dat er geen sprake is van geografische schaalvoordelen.

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

197. PostNL heeft een fijnmazig landelijk bezorg- en collectienetwerk voor zakelijke partijenpost. Sandd heeft eveneens een fijnmazig landelijk bezorgnetwerk, maar slechts één landelijk collectiepunt, waar zakelijke afzenders hun partijenpost kunnen aan te leveren. Voor grootzakelijke afzenders is het nadeel van het centraal aanleveren van post echter waarschijnlijk zeer klein.

Conclusie

198. ACM concludeert dat PostNL een zeer beperkt voordeel heeft ten opzichte van zijn enige reële concurrent Sandd door het feit dat zij de controle heeft over zowel een fijnmazig bezorgnetwerk als een fijnmazig collectienetwerk. Dit voordeel draagt bij aan AMM van PostNL.

3.6.3 (Ontbreken van) kopersmacht

199. Grootzakelijke afzenders van post zouden mogelijk door kopersmacht scherp kunnen inkopen indien zij kunnen kiezen uit reële alternatieven. Op de grootzakelijke postmarkt is er een alternatief voor PostNL in de vorm van Sandd. Door de grote omvang van het volume van grootzakelijke afzenders en de relatief hoge concentratie aan de vraagzijde hebben zij een sterkere positie om te onderhandelen dan klein- en middenzakelijke afzenders. Dit blijkt uit de prijzen voor grootzakelijke afzenders, die lager zijn voor

vergelijkbare postvervoerdiensten dan voor kleinzakelijke afzenders.¹¹⁰ ACM onderzoekt daarom of er sprake is van kopersmacht van grootzakelijke afzenders die een AMM van PostNL kan voorkomen.

200. De grootzakelijke postmarkt vertoont kenmerken van een biedmarkt. Grote zakelijke afzenders zetten veelal een aanbesteding voor postvervoer uit, waarop postvervoerbedrijven kunnen bieden. Door een aanbesteding kan er in het geval er sprake is van kopersmacht in een markt met twee landelijke aanbieders van postvervoer al hevige concurrentie ontstaan met scherpe aanbiedingen. Een biedmarkt is echter niet noodzakelijkerwijs meer concurrerend dan andere typen markten. Dit is sterk afhankelijk van de eigenschappen van de markt. Kopersmacht is waarschijnlijker in een productmarkt waarbij de variabele kosten een beperkt aandeel in de totale kosten hebben en capaciteitsrestricties ontbreken.¹¹¹ Eerder is bij de marktafbakening geconstateerd dat de bruto marge voor postvervoer 40 procent is. Dit betekent dat 60 procent van de kosten variabel zijn. Hierdoor is de prikkel om agressief te bieden op een aanbesteding minder sterk is dan in een markt met aanzienlijke vaste kosten.

201. **[Vertrouwelijk: XX
XX
XX
XX
XX
XX¹¹²]** Hoewel het waarschijnlijk is dat kopersmacht van grootzakelijke afzenders kan zorgen voor enige druk op de prijzen in de grootzakelijke postmarkt, is het onwaarschijnlijk dat deze druk leidt tot competitieve prijzen.

Conclusie

202. ACM concludeert dat er sprake is van een beperkte mate van kopersmacht op de grootzakelijke postmarkt, maar onvoldoende om te zorgen voor prijzen op een competitief niveau. Hierdoor zal PostNL onvoldoende worden gedisciplineerd om zich onafhankelijk te gedragen. De aanwezigheid van een beperkte mate van kopersmacht is onvoldoende om AMM van PostNL te voorkomen.

3.6.4 (Ontbreken van) potentiële concurrentie

203. In de dominantieanalyse voor middenzakelijke post is geconstateerd dat het ontbreken van afdoende potentiële concurrentie bijdraagt aan AMM van PostNL. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit wezenlijk anders is op de grootzakelijke postmarkt.

¹¹⁰ Dit blijkt uit de antwoorden van PostNL en Sandd op de vragenlijst van ACM verstuurd op 23 oktober 2014.

¹¹¹ OFT, the assessment of market power, 415, blz. 12.

¹¹² **[Vertrouwelijk: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx]**

Conclusie

204. ACM concludeert dat het ontbreken van afdoende potentiële concurrentie bijdraagt aan AMM van PostNL.

3.6.5 Afweging en conclusie

205. ACM stelt vast dat het marktaandeel van PostNL [**vertrouwelijk: XXXXXXXX**] is op de markt voor grootzakelijke post. Een dergelijk zeer hoog marktaandeel vormt in zich zelf al het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten.

Uitzonderlijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Uit de beoordeling van die twee criteria blijkt dat die factoren onvoldoende zijn om AMM te voorkomen. Daarbij stelt ACM vast dat er sprake is van schaalvoordelen, die PostNL een voordeel geeft ten opzichte van zijn concurrenten.

206. ACM stelt vast dat PostNL op de markt voor grootzakelijke post over AMM beschikt.

57/86

4 Potentiële mededingingsproblemen

4.1 Inleiding

207. In het voorgaande hoofdstuk is ACM tot de conclusie gekomen dat PostNL over AMM beschikt op de afgebakende markten. AMM van een aanbieder op de relevante markt brengt met zich mee dat deze aanbieder in staat is gedrag te vertonen dat de mededinging belemmert (hierna ook: mededingingsbeperkend gedrag) en leidt tot mededingingsproblemen. Dit hoofdstuk gaat expliciet in op potentiële mededingingsproblemen. In paragraaf 4.2 beschrijft ACM hoe zij de potentiële mededingingsproblemen identificeert. In paragraaf 4.3 wordt het analysekader uiteengezet. In paragraaf 4.4 tot en met 4.6 bepaalt ACM of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om het potentiële mededingingsbeperkende gedrag te vertonen. In paragraaf 4.7 volgt de conclusie.

4.2 Onderzoeksopzet

208. ACM sluit bij het identificeren van de potentiële mededingingsproblemen aan bij de uitkomsten van de openbare consultatie, waarmee is geïnventariseerd welke gesignaleerde problemen zich voordoen in de postsector. Daarnaast heeft ACM een vragenlijst naar postvervoerbedrijven gestuurd en hierop reacties ontvangen over mededingingsproblemen die zich mogelijk kunnen voordoen.¹¹³
209. ACM identificeert in de volgende paragrafen de mededingingsproblemen waarvan zij - op basis van de reacties op de consultatie en de vragenlijst over de mogelijke verplichtingen - verwacht dat PostNL daarop mogelijk een prikkel heeft en toe in staat is. Daarbij benoemt ACM zoveel mogelijk de concrete vormen van deze potentiële mededingingsproblemen.
210. ACM sluit niet uit dat zich mogelijk andere mededingingsproblemen kunnen voordoen op de afgebakende relevante markten. In hoofdstuk 1 van dit besluit heeft ACM gemotiveerd dat zij zich in haar analyse primair heeft laten leiden door de uitkomsten van de openbare consultatie. De antwoorden op de vragenlijst over mogelijke verplichtingen geven momenteel geen aanleiding om in het onderhavige besluit andere mogelijke mededingingsproblemen te adresseren.
211. ACM verwacht bij het vaststellen van de potentiële mededingingsproblemen geen verschillen tussen de markt voor klein-, midden- en grootzakelijke post. De hieronder beschreven potentiële mededingingsproblemen kunnen zich allemaal voordoen op de drie relevante markten. Daarom behandelt ACM de mededingingsproblemen integraal voor de drie afgebakende markten. Op het moment dat ACM concrete verschillen voorziet, dan zal dit expliciet worden vermeld bij het betreffende mededingingsprobleem.

¹¹³ Vragenlijst over mogelijke verplichtingen van 24 juni 2014.

212. Het startpunt van de analyse is bewust vastgesteld op de markt voor 24-uurspost, omdat er uit de markt signalen zijn ontvangen dat zich voor deze postvervoerdiensten mededingingsproblemen voordoen. Vergelijkbare signalen voor andere segmenten in de postsector zijn niet in de consultatie en uit het onderzoek naar voren gekomen. Dit is mede verklaarbaar uit het feit dat de postvervoerbedrijven zelf overwegend in 24-uurspost actief zijn. Voorts neemt ACM in aanmerking dat de mededingingsproblemen op 24-uurspost mede worden veroorzaakt omdat er geen reëel alternatief voor PostNL voor landelijke bezorging van deze post voorhanden is. Gelet op het voorgaande zet ACM in dit hoofdstuk de mededingingsproblemen uiteen die zich op het segment voor 24-uurspost potentieel kunnen voordoen.
213. Op basis van de uitkomsten van de consultatie en de antwoorden op de vragenlijst onderzoekt ACM de volgende relevante mededingingsbeperkende gedragingen:
- 1) Leveringsweigering/toegangsweigering (hierna: toegangsweigering);
 - 2) Aan toegangsweigering gerelateerde mededingingsproblemen:
 - discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
 - vertragingstactieken;
 - onbillijke voorwaarden;
 - kwaliteitsdiscriminatie;
 - strategisch productontwerp; en
 - 3) Prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
 - prijsdiscriminatie; en
 - marge-utholling.

4.3 Analyse kader voor mededingingsproblemen

214. ACM onderzoekt in dit hoofdstuk of er mededingingsproblemen zijn die zich potentieel kunnen voordoen als gevolg van de aanwezigheid van een postvervoerbedrijf met AMM op de relevante markten. Hierbij is het niet noodzakelijk dat deze mededingingsproblemen zich ook feitelijk voordoen; het is voldoende dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om bepaalde mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen.¹¹⁴ Het identificeren van potentiële mededingingsproblemen is daarom met name een hypothetische analyse waarin ACM nagaat of PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen.
215. ACM sluit, in navolging van de toelichting van de wetgever¹¹⁵, voor de invulling van haar beoordeling van de potentiële mededingingsproblemen aan bij de rechtspraak uit het telecommunicatierecht. Gelet op de vergelijkbaarheid van de wettelijke kaders voor *ex ante* regulering acht ACM deze rechtspraak naar analogie van toepassing op het onderhavige besluit. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft in

¹¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 7.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, o.m. blz. 9-10.

dat kader in verschillende uitspraken bevestigd dat ACM bij het identificeren van potentiële mededingingsproblemen aannemelijk moet maken dat een onderneming met AMM de prikkel en de mogelijkheid heeft om het mededingingsbeperkende gedrag te vertonen.¹¹⁶ ACM mag de prikkel vaststellen op grond van algemene overwegingen over het rationele gedrag van op winstmaximalisering gerichte ondernemingen.¹¹⁷ Een postvervoerbedrijf met AMM hoeft geen concrete plannen te hebben om over te gaan tot het mededingingsbeperkend gedrag¹¹⁸ en ACM hoeft niet aan te tonen dat de mededingingsproblemen zich met absolute zekerheid (zullen) voordoen.¹¹⁹

216. ACM onderzoekt dan ook of PostNL de *prikkel en de mogelijkheid* heeft om het mededingingsbeperkend gedrag te vertonen en hoe dit gedrag zich verhoudt tot de op grond van de Postwet 2009 te realiseren doelstellingen.

4.4 Toegangsweigering

217. Een verticaal geïntegreerd postvervoerbedrijf met AMM dat de controle heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur heeft een prikkel om toegang tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten te weigeren. Indien een postvervoerbedrijf met AMM weigert andere postvervoerbedrijven toe te laten tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten, ontnemt zij deze de mogelijkheid om effectief te concurreren. Deze gedraging is een vorm van toegangsweigering.
218. PostNL beschikt met zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. PostNL heeft een prikkel om toegang te weigeren of om zodanige toegangsvoorwaarden te hanteren dat het voor concurrenten moeilijker wordt om postvervoerdiensten aan hun zakelijke klanten te (blijven) leveren.
219. De krimp van de postvolumes zal die prikkel versterken. De combinatie van een dalend postvolume en het opkomen van concurrentie op deze markt kan immers leiden tot een lager marktaandeel en lagere prijzen in een steeds kleiner wordende markt. Dit kan leiden tot een verlies aan inkomsten bij PostNL. Om dit tegen te gaan heeft PostNL de prikkel om zijn marktpositie te consolideren door toegang te weigeren of om zodanige toegangsvoorwaarden te hanteren dat toegang voor concurrerende postvervoerbedrijven onmogelijk wordt.
220. Doordat artikel 9 van de Postwet 2009 zal komen te vervallen, heeft PostNL ook daadwerkelijk de mogelijkheid om de toegang tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten te weigeren. Immers bestaat voor PostNL dan niet langer de verplichting om zijn diensten

¹¹⁶ ECLI:NL:CBb:2011:BQ3146, ECLI:NL:CBb:2010:BL4028, ECLI:NL:CBb:2011:BR6195, ECLI:NL:CBb:2011:BT6098, ECLI:NL:CBb:2007:BB0186.

¹¹⁷ ECLI:NL:CBb:2011:BT6098, r.o. 10.9.8.

¹¹⁸ ECLI:NL:CBb:2011:BT6098, r.o. 10.9.8.

¹¹⁹ ECLI:NL:CBb:2007:BB0186.

tegen non-discriminatoire en transparante voorwaarden en tarieven aan de postvervoerbedrijven aan te bieden. Met PostNL concurrerende postvervoerbedrijven hebben geen alternatief om landelijke bezorging aan te bieden voor 24-uurspost. Zij zijn daarmee gevoelig voor discriminatoire toegangsvoorwaarden en discriminatoire behandeling ten opzichte van de zakelijke klanten van PostNL of in het extreme geval leveringsweigering. Dit tast hun concurrentiepositie aan. Indien postvervoerbedrijven niet of tegen nadeliger voorwaarden toegang krijgen tot het netwerk en de faciliteiten van PostNL zullen zij daardoor niet of tegen minder gunstige voorwaarden landelijke bezorging van zakelijke post aan hun zakelijke klanten kunnen leveren. Zij worden daarmee minder aantrekkelijk voor zakelijke afzenders. Er bestaat dan een reële kans dat de bestaande zakelijke klanten zullen overstappen op het enige alternatief voor landelijke postbezorging, te weten PostNL.

221. Het voorgaande betekent dat de mogelijkheid van (met name klein)zakelijke afzenders van post om te kiezen tussen postvervoerbedrijven met een goede prijs-kwaliteitverhouding en de mogelijkheid om op de kosten van postvervoer te besparen zullen verminderen of zelfs wegvallen. Infrastructuurconcurrentie vanuit postvervoerbedrijven is zonder (effectieve) toegang tot een landelijk bezorgnetwerk moeilijk te behouden. PostNL wordt op dat moment niet meer gedisciplineerd door alternatieve postvervoerbedrijven om de prijs-kwaliteitverhouding van zijn postvervoer te behouden of te verbeteren.
222. ACM concludeert dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft (*de facto*) de levering van toegang aan concurrenten te weigeren, met name waar het een versterking van zijn marktpositie zal opleveren. Dit leidt ertoe dat postvervoerbedrijven niet langer effectief zullen kunnen concurreren. Daarmee verzwakt PostNL de concurrentiepositie van postvervoerbedrijven, met als gevolg dat PostNL een (nog) sterkere marktpositie verwerft. Zonder de concurrentiedruk van alternatieve postvervoerbedrijven kan PostNL een hoger prijsniveau hanteren om uiteindelijk zijn winstgevendheid te verhogen.

Conclusie

223. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang (*de facto*) te weigeren aan postvervoerbedrijven. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de markt, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

4.5 Aan toegangsweigering gerelateerde mededingingsproblemen

224. ACM heeft in de voorgaande paragraaf geconcludeerd dat toegangsweigering een potentieel mededingingsprobleem is. ACM acht het aannemelijk dat PostNL op de afgebakende markten ook de prikkel en de mogelijkheid heeft om gedragingen te vertonen die tot aan toegangsweigering gerelateerde problemen leiden. Dit heeft immers hetzelfde effect, namelijk dat postvervoerbedrijven die afhankelijk zijn van toegang worden uitgesloten van toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL. Het

gaat om het gedrag dat in aanwezigheid van een toegangsverplichting kan worden aangewend om die toegangsverplichting alsnog ineffectief te maken. Op die manier ontstaat een situatie waarin weliswaar op papier toegang wordt geleverd, maar waarin die toegang zo is vormgegeven dat die het effectief gebruik van toegang verhindert of frustreert.

225. Op de afgebakende markten ziet ACM de volgende aan toegangsweigering gerelateerde potentiële mededingingsproblemen:

- 1) discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
- 2) vertragingstactieken;
- 3) onbillijke voorwaarden;
- 4) kwaliteitsdiscriminatie; en
- 5) strategisch productontwerp.

226. ACM licht de potentiële mededingingsproblemen toe met voorbeelden van de wijze waarop PostNL belemmeringen kan inkleden.

Ad 1) Discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie

227. Een postvervoerbedrijf met AMM dat toegang biedt tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten heeft informatie in zijn bezit die nodig is voor het doelmatig afnemen van die toegang. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over wijzigingen in het netwerk, de aanleverlocaties of wijzigingen in het productaanbod. Door deze informatie achter te houden voor externe partijen, kan een postvervoerbedrijf met AMM toegang belemmeren of zelfs onmogelijk maken.

228. Doordat PostNL zelfstandig zijn netwerk en logistieke organisatie kan inrichten en hier wijzigingen in kan doorvoeren, acht ACM PostNL in staat om informatie discriminatoir te gebruiken of achter te houden. PostNL kan bijvoorbeeld gedetailleerde informatie aan postvervoerbedrijven achterhouden over de plannen ten aanzien van netwerkaanpassingen, voorwaarden en prijsstellingen.

229. Bij het verstrekken van informatie over plannen of wijzigingen is het van groot belang dat duidelijk is wat de status van deze informatie is. Ook het actueel houden van planinformatie (en de wijziging van de status ervan) is een belangrijke voorwaarde om te voorkomen dat een informatieachterstand ontstaat voor concurrerende postvervoerbedrijven.

230. Door informatie discriminatoir te gebruiken of achter te houden kan PostNL mogelijk eerder inspelen op wijzigingen in de aanleveringsvoorwaarden of prijsstelling, waardoor concurrerende postvervoerbedrijven mogelijk gaan achterlopen in het aanpassen van hun eigen producten en voorwaarden en logistieke inrichting en daardoor niet (langer) effectief kunnen concurreren met PostNL.

Ad 2) Vertragingstactieken

231. Vertragingstactieken van een postvervoerbedrijf met AMM beogen te verhinderen dat andere postvervoerbedrijven binnen een redelijke termijn diensten kunnen afnemen. Een postvervoerbedrijf met AMM voorkomt daarmee dat een afnemer een toegangsdienst op een effectieve en efficiënte wijze kan afnemen. Een postvervoerbedrijf met AMM benadeelt daarmee de afnemers van een toegangsdienst waarmee hij concurreert om de gunst van de zakelijke klant en belemmert zo de totstandkoming van effectieve concurrentie.
232. PostNL heeft als postvervoerbedrijf met een landelijk netwerk en bijbehorende faciliteiten de mogelijkheid om vertragingstactieken toe te passen. Vertragingstactieken die PostNL potentieel kan toepassen zijn bijvoorbeeld het rekken van onderhandelingen of het aanvoeren van vermeende (technische) problemen. Een andere vertragingstactiek is het met vertraging leveren van orders en hulpmiddelen aan postvervoerbedrijven.¹²⁰

Ad 3) Onbillijke voorwaarden

233. Een postvervoerbedrijf met AMM kan onbillijke voorwaarden stellen aan het afnemen van diensten. Dit zijn bijvoorbeeld contractvoorwaarden die aan afnemers eisen stellen die niet nodig zijn voor het afnemen van de dienst, maar de kosten van de afnemer verhogen of de afname beperken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het stellen van onredelijk hoge zekerheidsstellingen of het hanteren van onredelijke afnamegaranties.
234. Als postvervoerbedrijf met AMM kan PostNL onbillijke voorwaarden te hanteren, omdat PostNL door het stellen van onbillijke voorwaarden de kosten van concurrenten kan verhogen of kan bewerkstelligen dat concurrenten minder zakelijke klanten kunnen bedienen. Hierdoor wordt de afname van de diensten van de postvervoerbedrijven gefrustreerd en versterkt PostNL zijn eigen concurrentiepositie. Het effect van onbillijke voorwaarden is dat de mededinging wordt belemmerd.

Ad 4) Kwaliteitsdiscriminatie

235. Een postvervoerbedrijf met AMM kan discrimineren in de kwaliteit van de geleverde diensten aan verschillende afnemers. Daarmee kan een postvervoerbedrijf met AMM het afnemers van toegang bemoeilijken, of zelfs geheel onmogelijk maken om te concurreren, bijvoorbeeld wanneer de dienst die door andere aanbieders wordt gebruikt een slechtere kwaliteit heeft dan de dienst die een postvervoerbedrijf met AMM aan zijn eigen zakelijke klanten biedt. Zakelijke afzenders zullen dan eerder gebruik maken van de diensten van het postvervoerbedrijf met AMM.
236. De overkomstduur en de betrouwbaarheid van bezorging zijn voorbeelden van kwaliteitsaspecten waarmee PostNL in staat is te variëren. Zo is PostNL in staat om de

¹²⁰ Zie reactie op vragenlijst over mogelijke verplichtingen, vraag 7.

post die door zakelijke klanten bij PostNL is aangeleverd bij de sortering voorrang te geven op post die is aangeleverd door andere postvervoerbedrijven.

64/86

Ad 5) Strategisch productontwerp

237. Een postvervoerbedrijf met AMM kan zijn dienstverlening strategisch ontwerpen. Het postvervoerbedrijf met AMM ontwerpt zijn toegangsdienst dan zo dat concurrenten niet, alleen tegen hogere kosten of pas na langere tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening. Dit doet een postvervoerbedrijf met AMM om toegang te frustreren en afnemers van toegang te benadelen ten opzichte van zakelijke klanten die hij zelf bedient.

238. In het geval dat PostNL zijn logistieke proces van postvervoer aanpast, kan zij door bewust geen rekening te houden met de toegangsmogelijkheden voor derden de kosten om toegang te realiseren aanmerkelijk verhogen. De dienst wordt dan minder aantrekkelijk of zelfs in het geheel niet afneembaar.

239. PostNL stelt bijvoorbeeld de aanlevertijden zodanig vast dat postvervoerbedrijven onvoldoende tijd hebben om hun sortering af te ronden.¹²¹ De meeste zakelijke afzenders van post die PostNL (of zijn dochter- of partnerondernemingen) als klant heeft (hierna: zakelijke klanten) zullen hier minder last van ondervinden, omdat zij niet een dergelijke sortering uitvoeren. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de zakelijke klanten van concurrerende postvervoerbedrijven hun post ook eerder moeten aanleveren, waardoor hun diensten minder aantrekkelijk worden. Door de inrichting van het collectie-, transport- en sorteerproces van PostNL kunnen de postvervoerbedrijven dus worden beperkt in de wijze waarop zij diensten kunnen aanbieden.

240. PostNL kan ook strategische beperkingen aanbrengen door onredelijke eisen te stellen aan de eigenschappen van de door afnemers van toegang aangeleverde partijen post, waaronder het uiterlijk en de opdruk, het gewicht, de dikte, de soort verpakking, de vorm en het formaat. De post van individuele zakelijke klanten van PostNL zal bij grotere partijen zakelijke post over het algemeen uniform zijn. Bij die zakelijke klanten zal het bij grotere partijen veelal gaan om poststukken die uiterlijk identiek zijn en een gelijke vorm, gewicht en formaat hebben. Postvervoerbedrijven die gebruik maken van toegang zullen bij het afnemen van toegang post aanbieden die afkomstig is van verschillende zakelijke afzenders. Door onredelijke eisen te stellen aan de uniformiteit van de eerder beschreven eigenschappen van de aangeleverde post, kan PostNL diensten ongeschikt maken voor postvervoerbedrijven. Dit kan bijvoorbeeld door te eisen dat een partij alleen voor een bepaald tarief of korting in aanmerking komt indien alle poststukken van hetzelfde afzenderadres afkomstig zijn. Op die wijze kan PostNL twee diensten creëren: enerzijds aantrekkelijk geprijsde diensten die uniformiteit vereisen en die geschikt zijn voor zakelijke klanten van PostNL, anderzijds hoger geprijsde diensten voor poststukken die niet uniform zijn en die voornamelijk gericht zijn op postvervoerbedrijven.

¹²¹ Zie reactie op vragenlijst over mededingingsproblemen en verplichtingen, vraag 7 en 8.

Conclusie

241. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om gedragingen te vertonen die kunnen leiden tot ieder van de voormelde aan toegangswijegering gerelateerde mededingingsproblemen. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de markt, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

4.6 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen

242. Prijsgerelateerde mededingingsproblemen hebben gemeenschappelijk dat een postvervoerbedrijf met AMM, door zijn prijzen op een bepaalde wijze vast te stellen, de concurrentiepositie van andere postvervoerbedrijven kan ondermijnen. Hierna zal ACM de mogelijke prijsgerelateerde mededingingsproblemen prijsdiscriminatie en marge-uitholling afzonderlijk bespreken.

4.6.1 Prijsdiscriminatie

243. Bij prijsdiscriminatie hanteert een postvervoerbedrijf met AMM verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën van) afnemers. Als PostNL bijvoorbeeld aan postvervoerbedrijven voor toegang hogere tarieven in rekening brengt dan zij hanteert voor zijn zakelijke klanten, die dezelfde of vergelijkbare postvervoerdiensten in vergelijkbare volumes aan poststukken afnemen, is sprake van prijsdiscriminatie.
244. Door prijsdiscriminatie kan PostNL postvervoerbedrijven diensten leveren tegen een hogere prijs dan die hij hanteert voor zijn zakelijke klanten.¹²² Postvervoerbedrijven ervaren dan een concurrentienadeel voor zakelijke post die is bestemd voor de gebieden waar zij gebruikmaken van het netwerk van PostNL. Om te concurreren met PostNL moeten zij dan immers een lager tarief hanteren dan het tarief dat zij betalen voor de inkoop van toegang. Op deze poststroom leggen zij daarmee geld toe. PostNL heeft als postvervoerbedrijf met AMM een prikkel om concurrenten te verzwakken en op die manier zijn marktpositie te behouden. PostNL heeft de prikkel en mogelijkheid om dit te doen via prijsdiscriminatie.
245. Om effectief te kunnen discrimineren in prijs, dient PostNL in staat te zijn om onderscheid te maken tussen de door postvervoerbedrijven in het netwerk van PostNL aangeboden post en de post van zakelijke klanten die PostNL (zelf) bedient.¹²³ Door middel van het

¹²² De gebruikelijke uitleg van prijsdiscriminatie bij toegang (ofwel het leveren van diensten aan andere postvervoerbedrijven) is dat de toegangsverlener de afnemers van toegang niet dezelfde tarieven rekent als de toegangsverlener (intern) rekent aan zijn eigen retailbedrijf. In dit geval acht ACM de tarieven die PostNL rekent aan zijn eigen zakelijke klanten een goede benadering voor die interne tarieven omdat het kostenverschil tussen toegangsdienst en de diensten aan eigen (retail)klanten van PostNL beperkt is.

¹²³ Uit de reacties van de postvervoerbedrijven blijkt dat PostNL ook daadwerkelijk voornemens is dit onderscheid te maken. Zie reacties op vragenlijst over mogelijke verplichtingen van 24 juni 2014, vraag 7 en 8.

identificeren van deze poststromen is PostNL in staat om een onderscheid te maken tussen post die afkomstig is van postvervoerbedrijven en post die afkomstig is van zakelijke afzenders. Zodoende is PostNL in staat om te discrimineren in tarieven. Het verdere vervoer van deze post tegen andere tarieven dan vergelijkbare post van één afzender heeft aldus een negatief effect op de marktpositie van concurrenten waardoor de mededinging wordt belemmerd.

Conclusie

246. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft om prijsdiscriminatie toe te passen. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de afgebakende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

4.6.2 Marge-utholling

247. Een postvervoerbedrijf met AMM kan de marges van concurrerende postvervoerbedrijven uithollen door een zodanige combinatie van tarieven te hanteren, dat er voor concurrerende postvervoerbedrijven onvoldoende marge over blijft om te concurreren. Het kan gaan om hoge tarieven die in rekening worden gebracht aan postvervoerbedrijven (de afnemers van toegang), lage tarieven voor zakelijke afzenders, dan wel een combinatie van beide.
248. Om daadwerkelijk te kunnen concurreren met PostNL moeten postvervoerbedrijven in staat zijn landelijk te bezorgen. Voor de post buiten hun bezorgingsgebied zijn zij afhankelijk van toegang tot het netwerk van PostNL.
249. De tarieven die in rekening worden gebracht aan postvervoerbedrijven hoeven niet het karakter te hebben van buitensporig hoge prijzen en de tarieven voor zakelijke klanten hoeven niet het karakter te krijgen van roofprijzen om te kunnen spreken van marge-utholling. Ook lagere dan buitensporig hoge prijzen, en tarieven boven het niveau van roofprijzen, kunnen leiden tot marge-utholling bij concurrenten en een uitsluitend effect van postvervoerbedrijven hebben.
250. Het mededingingsrecht erkent marge-utholling als een mogelijk misbruik van een economische machtspositie. Daarbij bevestigt het Hof van Justitie van de Europese Unie dat marge-utholling zelfstandig een misbruik in de zin van artikel 102 VWEU kan vormen.¹²⁴ Discriminatoire vormen van marge-utholling kunnen in bepaalde gevallen worden voorkomen door het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie. Daarnaast wordt het mededingingsprobleem van marge-utholling specifiek genoemd in artikel 13f van de Postwet 2009 als grond voor het opleggen van tariefregulering.

¹²⁴ Zie HvJ EU 14 oktober 2010, zaak C-280/08 P, Deutsche Telekom, r.o. 183, aangehaald en uitgewerkt in een prejudiciële procedure over de reikwijdte van deze vorm van misbruik: HvJ EU 17 februari 2011, zaak C-52/09, Konkurrensverket vs. TeliaSonera.

251. ACM is van oordeel dat PostNL daadwerkelijk een prikkel en de mogelijkheid heeft tot marge-uitholling. Uit de vorige paragraaf blijkt al dat PostNL in staat is om te discrimineren in de tarieven die zij rekent. PostNL heeft als postvervoerbedrijf met AMM daarbij een prikkel om concurrenten te verzwakken en op die manier zijn marktpositie te behouden.
252. Marge-uitholling kan ontstaan indien PostNL voor toegang tarieven zal hanteren die boven het niveau liggen dat PostNL hanteert voor zakelijke klanten met een vergelijkbare poststroom en volume als dat van een regionaal postvervoerbedrijf dat toegang afneemt.
253. Postvervoerbedrijven hebben voor de post die zij bij PostNL aanleveren een zekere marge tussen de marktprijs die PostNL hanteert en de inkoopprijs van toegang. Van deze marge kunnen de postvervoerbedrijven tevens de handelingen die zij zelf uitvoeren (o.a. collecteren en voorsorteren) bekostigen en blijft er (afhankelijk van de prijs die wordt gerekend aan de eindgebruiker) een zekere marge over. Op het moment dat PostNL marge-uitholling toepast ontstaat voor postvervoerbedrijven het risico op een negatieve marge op de post die via PostNL wordt afgehandeld. Dit heeft tot gevolg dat het betreffende postvervoersbedrijf niet op effectieve wijze kan concurreren. PostNL heeft hiertoe een prikkel, omdat postvervoerbedrijven hierdoor minder concurrentiedruk kunnen uitoefenen.
254. Uit het voorgaande blijkt naar het oordeel van ACM dat er, in de situatie waarin er een verplichting tot het leveren van toegang is opgelegd zonder een aanvullende verplichting die de hoogte van de toegangstarieven begrenst, een risico is op marge-uitholling voor postvervoerbedrijven.

Conclusie

255. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat PostNL de prikkel en de mogelijkheid heeft tot marge-uitholling. Het effect hiervan is een belemmering van de mededinging op de afgebakende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

4.7 Conclusie

256. ACM concludeert dat PostNL op de afgebakende markten de prikkel en de mogelijkheid heeft om mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen. Deze hebben een (potentieel) negatief effect op het realiseren van de doelstellingen van de gewijzigde Postwet 2009.¹²⁵ Het gaat om de volgende potentiële mededingingsproblemen:

- toegangsweigering;
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;

¹²⁵ Zie paragraaf 1.1. randnummer 4.

- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- prijsdiscriminatie en
- marge-utholling.

68/86

5 Verplichtingen

5.1 Inleiding

258. In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat PostNL beschikt over AMM op de afgebakende markten. In dit hoofdstuk bepaalt ACM of aan PostNL verplichtingen dienen te worden opgelegd om de in het voorgaande hoofdstuk geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen en welke verplichtingen in dat verband als proportioneel moeten worden aangemerkt.
259. In de hierna volgende paragrafen geeft ACM eerst het beoordelingskader weer dat bij het opleggen van de verplichtingen is toegepast (paragraaf 5.2). Daarna volgt een beschrijving van de doelstellingen die ACM met het opleggen van verplichtingen beoogt te bereiken (paragraaf 5.3). Vervolgens beschrijft ACM welke verplichtingen aan PostNL worden opgelegd en welke voorschriften daaraan verbonden worden (paragraaf 5.4 tot en met 5.6). In paragraaf 5.7 besluit ACM met een belangenafweging.

5.2 Beoordelingskader verplichtingen

260. Indien ACM op basis van een marktanalyse van oordeel is dat een postvervoerbedrijf beschikt over AMM kan zij dat postvervoerbedrijf een verplichting opleggen als bedoeld in de artikelen 13e tot en met 13k van de Postwet 2009, om een geïdentificeerd potentieel mededingingsprobleem weg te nemen. Op grond van artikel 13b van de Postwet 2009 neemt ACM bij het opleggen van deze verplichtingen de eisen van proportionaliteit in acht. In paragraaf 1.2 is de toelichting van de wetgever bij dit vereiste weergegeven.¹²⁶ ACM leest in die toelichting de navolgende elementen die bij de beoordeling of, en welke verplichtingen moeten worden opgelegd, aan de orde moeten komen.
261. ACM stelt ten eerste vast welke verplichting nodig en geschikt is om het door ACM geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen weg te nemen. In dat kader heeft ACM in het voorgaande hoofdstuk al vastgesteld welke mededingingsproblemen zich als gevolg van de AMM van PostNL op de afgebakende markten kunnen voordoen. ACM benoemt welke verplichting in aanmerking komt om een gesignaleerd mededingingsprobleem ook daadwerkelijk weg te nemen.
262. Ten tweede beoordeelt ACM of de voorgestelde verplichting passend is. Voor de beoordeling of de verplichting passend is stelt ACM van de in aanmerking komende verplichtingen de minst belastende invulling vast waarmee het mededingingsprobleem wordt opgelost of voorkomen. Vervolgens beoordeelt ACM of de verplichtingen redelijk, gerechtvaardigd en evenredig zijn. Daartoe stelt ACM voor de gezamenlijke verplichtingen

¹²⁶ Hoewel dit criterium ook geldt bij de toepassing van de Telecommunicatiewet, is de invulling ervan uit de Telecommunicatiewet niet direct toepasbaar onder de Postwet 2009. De wetgever heeft in de toelichting op de Postwet 2009 de elementen van dit criterium benoemd.

vast wat de gevolgen zijn voor PostNL. Daarbij weegt ACM die gevolgen - in het licht van de doelstellingen van de wet - af tegen de met de verplichtingen gediende belangen. Daarmee geeft ACM tevens invulling aan het vereiste van artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

5.3 Doel van regulering

263. ACM heeft vastgesteld dat PostNL AMM heeft op de afgebakende klein-, midden- en grootzakelijke markten. Op deze afgebakende markten zijn regionale postvervoerbedrijven actief die vooral 24-uurspost bezorgen. ACM heeft geen aanwijzingen dat regionale postvervoerbedrijven problemen ondervinden om in hun eigen bezorggebied te concurreren met PostNL. Met PostNL concurrerende regionale postvervoerbedrijven hebben echter geen alternatief om landelijk het vervoer van 24-uurspost aan te kunnen bieden en zijn daarmee afhankelijk van een verdere distributie en bezorging door PostNL. ACM heeft geconcludeerd dat PostNL een prikkel en een mogelijkheid heeft om in hoofdzaak toegang tot zijn netwerk en bijbehorende faciliteiten (*de facto*) te weigeren, waardoor regionale postvervoerbedrijven daar geen (effectief) gebruik van kunnen maken.
264. Om te zorgen voor effectieve concurrentiedruk acht ACM het noodzakelijk dat regionale postvervoerbedrijven de post voor bestemmingen buiten hun eigen bezorggebied kunnen laten bezorgen via het netwerk van PostNL zonder op deze post een negatieve marge te behalen. Daarmee worden de potentiële mededingingsproblemen naar het oordeel van ACM voldoende weggenomen.
265. Samenvattend is het reguleringsdoel dat regionale postvervoerbedrijven via hun eigen bezorgnetwerk effectieve concurrentiedruk kunnen uitoefenen. Daarvoor is het onder andere noodzakelijk dat de potentiële mededingingsproblemen van toegangsweigering en marge-uitholling worden weggenomen, oftewel wordt voorkomen dat zij op de totale poststroom naar bestemmingen buiten hun eigen bezorggebied een negatieve marge behalen. ACM stelt zich niet primair ten doel om dienstenconcurrentie te faciliteren die zou kunnen worden uitgeoefend door ondernemingen zonder een eigen bezorgnetwerk.

5.4 Toegangs- en non-discriminatieverplichting

Op te leggen verplichting

266. Zoals in de paragrafen 4.4 en 4.5 is aangegeven, liggen er potentiële mededingingsproblemen op het terrein van de toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL. PostNL heeft een prikkel en een mogelijkheid om die toegang aan met hem concurrerende postvervoerbedrijven te weigeren of te bemoeilijken, zodat die postvervoerbedrijven niet effectief kunnen concurreren.¹²⁷ Om dit mededingingsprobleem

¹²⁷ Zie ook Kamerstukken // 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 3-4.

te adresseren acht ACM het nodig en geschikt dat PostNL wordt verplicht om te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang (hierna: toegangsverplichting). Daarmee kunnen postvervoerbedrijven aan hun zakelijke klanten landelijk hun diensten aanbieden. Zij worden daarmee in staat gesteld effectief te concurreren op de afgebakende markten. Artikel 13e, tweede lid, van de Postwet 2009 schrijft voor dat PostNL de verplichting om toegang te verlenen non-discriminatoir moet toepassen. Deze verplichting tot non-discriminatie volgt dus rechtstreeks uit de wet. ACM kan daarbij voorschriften bepalen waaronder toegang non-discriminatoir wordt verleend.¹²⁸

267. Een toegangsverplichting voor 24-uurspost is de enige mogelijk op te leggen verplichting om dit potentiële mededingingsprobleem te adresseren. De andere in hoofdstuk 3a van de Postwet 2009 genoemde mogelijk op te leggen verplichtingen zullen niet, noch afzonderlijk, noch in combinatie met andere, kunnen bewerkstelligen dat een onbelemmerde toegang tot het netwerk en bijbehorende faciliteiten van PostNL is gegarandeerd. De eisen van proportionaliteit brengen met zich mee dat deze verplichting op de minst belastende manier wordt opgelegd. De wettelijke definitie van toegang brengt met zich mee dat de toegang alleen hoeft te worden verleend aan postvervoerbedrijven.¹²⁹
268. De toegangsverplichting houdt in dat PostNL postvervoerbedrijven voor 24-uurspost de mogelijkheid biedt om onder redelijke voorwaarden poststukken aan te leveren op alle aanleverlocaties in zijn netwerk waar PostNL (inclusief zijn dochter- of partnerondernemingen) of zakelijke klanten van PostNL partijen post aanleveren en inbrengen met het oog op het procesmatig verwerken van partijen poststukken voor verdere distributie en bezorging (hierna: aanleverlocaties).
269. Op grond van artikel 13e, derde en vierde lid, van de Postwet 2009 kan ACM aan de toegangsverplichting voorschriften verbinden. ACM verbindt aan de toegangsverplichting de hierna genoemde voorschriften:
- a. De voorwaarden die PostNL hanteert voor het verlenen van toegang, waaronder mede worden gerekend de eisen die hij stelt aan de aanleverlocaties waar, de aanlevertijden en de wijze waarop, de vorm waarin en de uiterlijke kenmerken waarmee partijen post moeten dan wel kunnen worden aangeleverd, dienen redelijk te zijn. Dat betekent in ieder geval dat PostNL:
 - redelijke betalingsvoorwaarden dient te hanteren, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures;
 - een wijzigingsprocedure dient te hanteren die transparant is en redelijke bepalingen bevat over de mogelijkheden tot wijziging van diensten;
 - redelijke voorwaarden betreffende contractherzieningen dient te hanteren;
 - redelijke voorwaarden betreffende beëindiging van een overeenkomst en

¹²⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 23.*

¹²⁹ Artikel 2, onder n, van de Postwet 2009.

- opschorting van diensten dient te hanteren;
- een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen dient te hanteren, die geen inbreuk maakt op de rechten van postvervoerbedrijven om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij ACM aanhangig te maken.
- b. PostNL dient te goeder trouw te onderhandelen met postvervoerbedrijven die verzoeken om toegang;
- c. PostNL dient verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling te nemen en zo nodig met het verzoekende postvervoerbedrijf te bespreken. Een inhoudelijke reactie – inhoudende het toe- of afwijzen van het verzoek om toegang – dient binnen een redelijke termijn aan het verzoekende postvervoerbedrijf te worden verstrekt. ACM is van oordeel dat alleen in uitzonderingssituaties een termijn van meer dan twee weken na ontvangst van het verzoek om toegang redelijk is. Indien PostNL van mening is dat sprake is van een uitzonderingssituatie dient zij dat uiterlijk binnen een week na ontvangst van het verzoek gemotiveerd aan het verzoekende postvervoerbedrijf kenbaar te maken. Tevens dient zij aan te geven op welke termijn het verzoekende postvervoerbedrijf een inhoudelijke reactie zal ontvangen;
- d. PostNL dient een procedure op te stellen en toe te passen voor het behandelen van verzoeken om toegang. In deze procedure neemt PostNL onder meer op en werkt hij uit:
- dat PostNL binnen een redelijke termijn reageert op een verzoek om toegang;
 - dat PostNL, als een verzoek onvoldoende gespecificeerd is, binnen een redelijke termijn van ten hoogste een week aangeeft op welke punten dit verzoek aangevuld dient te worden;
 - dat PostNL alleen verzoeken afwijst op basis van objectieve en gerechtvaardigde redenen, met name inhoudende dat een dergelijk verzoek technisch onhaalbaar is of de integriteit van het netwerk in gevaar brengt. PostNL zal een dergelijke afwijzing grondig en deugdelijk motiveren;
 - op welke wijze PostNL in gesprek treedt met een postvervoerbedrijf als op verzoek van dit postvervoerbedrijf of PostNL nadere afspraken gemaakt moeten worden over de gevraagde (vorm van) toegang.

270. Hieronder licht ACM toe welke potentiële mededingingsproblemen de voorschriften adresseren.

271. Ad a. Het voorschrift dat PostNL redelijke toegangsvoorwaarden dient te hanteren adresseert het potentiële aan toegangsweigering gelieerde mededingingsprobleem van onbillijke voorwaarden. ACM acht het proportioneel om PostNL te verplichten ten aanzien van de te verlenen toegang in ieder geval wat betreft de aanleverlocaties, de aanlevertijden en de wijze waarop, de vorm waarin en uiterlijke kenmerken waarmee partijen post moeten of kunnen worden aangeleverd, redelijke voorwaarden te hanteren. Het gaat hier om wezenlijke aspecten van de toegang die bepalend zijn voor het door andere postvervoerbedrijven op gelijke voet met PostNL kunnen concurreren. Het

voorschrift gaat verder tegen dat PostNL gebruik maakt van een strategisch productontwerp om een effectief gebruik van toegang door postvervoerbedrijven te verhinderen of te frustreren en maakt dit toetsbaar.

272. Ad b tot en met d. Alle onder b tot en met d genoemde voorschriften adresseren de potentiële aan toegangsweigering gelieerde mededingingsproblemen van vertragingstactieken en het discriminatoir gebruiken of achterhouden van informatie. Indien PostNL de voor toegang benodigde informatie met vertraging of selectief zou verstrekken, kan hij het effectief en efficiënt verkrijgen van toegang door postvervoerbedrijven belemmeren of frustreren en daarmee hun concurrentiepositie nadelig beïnvloeden. Ook door niet te goeder trouw te onderhandelen met (potentiële) afnemers van toegang kan zij onderhandelingsprocessen vertragen en daarmee de toegang minder effectief en efficiënt maken. Dat geldt evenzeer voor het niet tijdig of adequaat in behandeling nemen van verzoeken om toegang. Het voorschrift dat PostNL een procedure dient op te stellen voor het behandelen van verzoeken om toegang is er eveneens op gericht om dat te voorkomen.

Non-discriminatoire toegang

273. De aan PostNL opgelegde toegangsverplichting brengt op grond van artikel 13e, tweede lid, van de Postwet 2009 met zich mee dat PostNL de toegang aan andere postvervoerbedrijven onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden moet verlenen, en in ieder geval gelijke voorwaarden moet toepassen als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor hemzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen.¹³⁰ Onder deze verplichting verstaat ACM dat PostNL voor toegang dezelfde voorwaarden hanteert als die hij hanteert voor de post afkomstig van zakelijke klanten.
274. Dat de toegang non-discriminatoir moet worden verleend, betekent naar het oordeel van ACM dat PostNL een toegangsdienst zodanig vorm dient te geven dat deze dienst een afspiegeling is van een 24-uurspostdienst die PostNL biedt aan zijn zakelijke klanten. Op deze wijze zijn de afnemers van toegang in staat de 24-uurspostdiensten van PostNL aan zakelijke klanten te repliceren. Omgekeerd betekent het principe van afspiegeling dat iedere 24-uurspostdienst die PostNL aanbiedt aan zijn zakelijke klanten, door postvervoerbedrijven kan worden aangeboden op basis van de inkoop van toegangsdiensten bij PostNL.

¹³⁰ Zie voor de omschrijving van partnerondernemingen, voetnoot 12.

275. PostNL biedt een scala aan postvervoerdiensten.¹³¹ Die diensten worden gekenmerkt door een aantal eigenschappen. Zonder uitputtend te zijn denkt ACM daarbij aan de navolgende eigenschappen:

- overkomstduur,¹³²
- formaat,¹³³
- jaarvolume,
- aanleverlocatie,
- wijze van aanleveren (zoals wel/geen voorsortering door de klant, aanwezigheid van codes voor sortering zoals de KIX-code),
- kwaliteitseigenschappen (zoals bezorgingstijdigheid en overkomstzekerheid¹³⁴); en
- (eventuele) eisen ten aanzien van een precieze datum van bezorging (dagzekerheid).

276. Deze eigenschappen kunnen meerdere waarden hebben. Het formaat kan bijvoorbeeld de waarden klein, groot, bijzonder en gemengd hebben. Het totale productportfolio aan postvervoerdiensten van PostNL, zoals onder meer vermeld in de brochure met de tarieven van PostNL, is daarmee een verzameling van eigenschappen en hun waarden.

277. De toegangsdiensten van PostNL dienen een afspiegeling te zijn van alle 24-uurspostdiensten die PostNL levert aan zijn zakelijke klanten. Daarbij dienen alle eigenschappen en waarden in een toegangsdienst te worden afgespiegeld.

278. PostNL mag geen 24-uurspostdienst aanbieden en/of leveren aan zakelijke klanten die niet kunnen worden aangeboden op basis van de inkoop van een toegangsdienst door postvervoerbedrijven. Dit betekent dat PostNL bij nieuwe of gewijzigde 24-uurspostdiensten waarbij dit niet het geval is, eerst dient te zorgen dat er een gespiegelde toegangsdienst komt, voordat zij de nieuwe of gewijzigde dienst mag aanbieden en/of leveren aan zakelijke klanten. PostNL dient in dit geval een relevante toegangsdienst minimaal twee maanden voor de introductie van een nieuwe of gewijzigde dienst aan zakelijke klanten aan te kondigen (zie randnummer 304, onder c).

279. De non-discriminatoire behandeling betreft in ieder geval de aanleverlocaties waar, de aanlevertijden en de wijze waarop, de vorm waarin en de uiterlijke kenmerken waarmee post voor toegang wordt aangeleverd.

¹³¹ Voor een overzicht van het aanbod aan postvervoerdiensten, zie het tarievenboekje Posttarieven per augustus 2014 van PostNL.

¹³² Bezorging binnen 24-, 48- en 72-uur, ook wel bezorgsnelheid genoemd.

¹³³ De formaten gemengd, klein, groot en bijzonder.

¹³⁴ Percentage van de post dat uiteindelijk wordt bezorgd.

280. Dit betekent dat een postvervoerbedrijf de poststukken die het door PostNL verder wil laten distribueren en bezorgen, moet kunnen aanleveren op dezelfde aanleverlocaties als die daarvoor door zakelijke klanten kunnen worden gebruikt.
281. Dit betekent verder dat ten aanzien van de (uiterste) aanlevertijden op de aanleverlocaties de aanlevertijden voor afnemers van toegang in ieder geval niet mogen liggen vóór het tijdstip waarop de laatste post van zakelijke klanten van PostNL op deze aanleverlocaties wordt ontvangen én niet vóór het tijdstip waarop de laatste post die door PostNL zelf, zijn dochter- en partnerondernemingen wordt vervoerd (en niet eerder door hen is voorgesorteerd¹³⁵) op deze aanleverlocaties wordt ontvangen. Dit laatste acht ACM noodzakelijk, omdat postvervoerbedrijven wat betreft aanlevertijden niet gelijk gesteld kunnen worden aan zakelijke klanten van PostNL. Postvervoerbedrijven die gebruik maken van toegang doorlopen hun eigen collectie- en sorteerproces voordat zij hun post bij PostNL aanleveren. Zij scheiden bijvoorbeeld de zelf te bezorgen post van de via toegang bij PostNL te bezorgen post. Dit eigen collectie- en sorteerproces kost tijd. Een gelijke aanlevertijd als de zakelijke klanten van PostNL zou postvervoerbedrijven ook kwetsbaar maken voor strategisch productontwerp, waarbij PostNL de uiterste aanlevertijden vervoegt. Voor zakelijke klanten zal een dergelijke vervroeging veelal geen probleem zijn, maar voor postvervoerbedrijven om voormelde redenen wel.
282. Ook ten aanzien van de wijze waarop, de vorm waarin en de uiterlijke kenmerken waarmee post op aanleverlocaties worden aangeleverd, zal PostNL geen onderscheid mogen maken tussen post die in het kader van toegang worden aangeleverd en die door zakelijke klanten worden aangeleverd, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Dit houdt in dat PostNL in dit verband geen onredelijke eisen mag stellen aan de mate van uniformiteit van de door postvervoerbedrijven in het kader van toegang aangeleverde partijen 24-uurspost. ACM acht dit noodzakelijk om het in randnummer 240 beschreven mededingingsprobleem te adresseren. Dit betekent dat die eisen alleen betrekking zullen kunnen hebben op de eigenschappen van poststukken die relevant zijn voor de sortering en de verdere distributie en bezorging van de aangeleverde post. Naar het oordeel van ACM houdt dit tevens in dat PostNL alleen redelijke eisen mag stellen aan de vorm, het formaat en het gewicht van de desbetreffende poststukken. PostNL zal in ieder geval niet van andere postvervoerbedrijven mogen verlangen dat door hen aangeleverde poststukken uniforme of vrijwel uniforme uiterlijke kenmerken hebben of dat ze afkomstig zijn van of voorzien zijn van hetzelfde afzenderadres of identieke opschriften.
283. PostNL dient de toegang op zodanige wijze te leveren dat de dienstverlening die zij daartoe aan postvervoerbedrijven verleent van hetzelfde kwaliteitsniveau is als de dienstverlening die zij verleent aan andere postvervoerbedrijven en zakelijke klanten. Dat

¹³⁵ Het gaat hier dus niet om de post die PostNL op een sorteercentrum ontvangt en die al op een ander sorteercentrum de eerste sorteerslag heeft ondergaan.

betekent dat er in ieder geval geen sprake mag zijn van een verschil in de behandeling van de poststukken afkomstig van een postvervoerbedrijf en die van zakelijke klanten.

5.5 Tariefverplichting

284. In paragraaf 4.6 heeft ACM geconcludeerd dat PostNL een prikkel en de mogelijkheid heeft om in afwezigheid van regulering prijsdiscriminatie toe te passen en de marges van concurrerende postvervoerbedrijven uit te hollen, zodat die postvervoerbedrijven niet effectief kunnen concurreren.
285. ACM acht het dan ook nodig en geschikt om aan PostNL een tariefverplichting op te leggen voor toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL (artikel 13f, eerste lid, van de Postwet 2009).¹³⁶ Met een tariefverplichting kunnen mededingingsbeperkende prijsdiscriminatie en marge-utholling worden tegengegaan.
286. Een tariefverplichting voor 24-uurspost is de minst ingrijpende verplichting om dit potentiële mededingingsprobleem te voorkomen. De andere in hoofdstuk 3a van de Postwet 2009 genoemde mogelijk op te leggen verplichtingen zullen niet afzonderlijk, noch gecombineerd met een andere verplichting, prijsdiscriminatie en marge-utholling kunnen oplossen of voorkomen.
287. De eisen van proportionaliteit brengen mee dat deze verplichting op de minst belastende wijze wordt opgelegd. Er kan in dit geval naar het oordeel van ACM worden volstaan met een verplichting dat PostNL zijn tarieven non-discriminatoir toepast. Dat wil zeggen dat de toegangstarieven non-discriminatoir zijn ten opzichte van de tarieven die PostNL voor zakelijke klanten hanteert.
288. ACM legt daarom op grond van artikel 13f, eerste lid van de Postwet 2009 aan PostNL als tariefverplichting op dat de tarieven van een toegangsdienst non-discriminatoir zijn ten opzichte van de tarieven die PostNL voor zakelijke klanten hanteert.
289. ACM acht het voldoende dat de tarieven die PostNL aan postvervoerbedrijven in rekening brengt voor de toegangsdienst, niet hoger mogen zijn dan de gewogen¹³⁷ gemiddelde tarieven die PostNL aan zakelijke klanten in rekening brengt voor de dienst, waarvan de toegangsdienst een afspiegeling is.¹³⁸ Het hanteren van een gewogen gemiddelde volstaat om de gesignaleerde mededingingsproblemen weg te nemen. Het is immers voldoende indien een negatieve marge op de totale poststroom naar bestemmingen buiten het eigen bezorggebied van postvervoerbedrijven wordt voorkomen. Er hoeft dus

¹³⁶ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 501, nr. 3, blz. 24.

¹³⁷ Met gewogen wordt bedoeld gewogen naar jaarvolume.

¹³⁸ Deze verplichting geldt op ieder moment in de tijd op basis van de tarieven die PostNL op dat moment hanteert en in rekening brengt.

niet te worden voorkomen dat voor de poststroom van iedere individuele zakelijke klant naar bestemmingen buiten het eigen bezorggebied een negatieve marge ontstaat.

290. Een meer ingrijpende invulling van de verplichting om non-discriminatoire tarieven te hanteren zou zijn dat het tarief voor de toegangsdienst niet hoger mag zijn dan het laagste tarief dat PostNL aanbiedt aan een zakelijke klant voor een vergelijkbare dienst. ACM acht een dergelijke, meer ingrijpende vorm van non-discriminatie niet noodzakelijk om de mededingingsproblemen te voorkomen.
291. De invulling dat voor iedere toegangsdienst PostNL zijn tarieven niet hoger mag stellen dan het gewogen gemiddelde van de tarieven die PostNL rekent voor de dienst waarvan de toegangsdienst een afspiegeling is, wordt nader uitgewerkt in de volgende randnummers.
292. De tariefstructuur voor 24-uurspostdiensten die PostNL momenteel in de praktijk hanteert bij zakelijke klanten bestaat in de basis uit een tarieventabel voor ieder formaat aan poststukken (een partij post met het formaat klein, groot, gemengd en bijzonder).¹³⁹ Een tarieventabel kent in de rijen en kolommen een onderscheid naar enerzijds gewichtsklasse/gewichtstrap en anderzijds de omvang van de partij in staffels aan orderbedrag/partijgrootte. Deze opzet wordt in het vervolg van dit besluit de basistariefstructuur genoemd. Deze basistariefstructuur is momenteel in beginsel¹⁴⁰ voor iedere zakelijke klant voor een 24-uurspostdienst gelijk: de tariefdifferentiatie die PostNL toepast zit in beginsel in andere eigenschappen van de diensten (bijvoorbeeld een korting op basis van het jaervolume).
293. Voor een toegangsdienst dient deze basistariefstructuur gelijk te zijn aan de basistariefstructuur die PostNL hanteert voor alle zakelijke klanten. De tarieven in een tarieventabel voor een toegangsdienst mogen niet hoger zijn dan de tarieven die PostNL hanteert als de basistariefstructuur voor zakelijke klanten. In dit geval is nog geen sprake van tarieven lager dan een gewogen gemiddelde, omdat de basistariefstructuur voor alle zakelijke klanten waarvan de toegangsdienst een afspiegeling is, gelijk is.
294. Op de basistariefstructuur zijn kortingen (of opslagen) mogelijk voor bijvoorbeeld de eigenschappen jaervolume(s), volumegaranties, contractduur, gebruik van een KIX-code en de locatie van aanlevering. Ten slotte kan er sprake zijn van een klantspecifieke korting die niet is gerelateerd aan een bepaalde eigenschap van de dienst. Een eigenschap kan bepaalde waarden hebben. De eigenschap contractduur zou bijvoorbeeld de waarden 1, 2 en 3 jaar kunnen hebben. Een korting voor een eigenschap met een

¹³⁹ Zie de tariefstructuur in het tarievenboekje Posttarieven per augustus 2014 van PostNL, blz. 9 e.v.

¹⁴⁰ Mogelijk geldt er voor bepaalde zakelijke klanten een afwijkende basistariefstructuur. Ook die afwijkende structuur dient dan te worden afgespiegeld in een toegangsdienst met diezelfde afwijkende basistariefstructuur.

bepaalde waarde (bijvoorbeeld een contractduur van 2 jaar) wordt in het vervolg een eigenschapskorting genoemd.

295. Voor een toegangsdienst dienen eigenschapskortingen te worden gehanteerd die een afspiegeling zijn van de eigenschapskortingen voor 24-uurspost aan zakelijke klanten. Dit betekent dat de eigenschapskortingen voor een toegangsdienst niet lager mogen zijn dan de gewogen gemiddelde eigenschapskortingen die PostNL hanteert voor diensten aan zijn zakelijke klanten. Voor bijvoorbeeld de contractduur betekent dit het volgende. De eigenschapskorting van een contractduur van 2 jaar bij een toegangsdienst mag niet lager zijn dan het gemiddelde van deze eigenschapskorting van alle diensten voor zakelijke klanten met een contractduur van 2 jaar.
296. Aan deze tariefverplichting verbindt ACM op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet 2009 de volgende voorschriften:
- a. PostNL dient van alle 24-uurspostdiensten aan zakelijke klanten in zijn administratie vast te leggen in welke toegangsdienst deze diensten worden afgespiegeld. Dit betekent dat van alle 24-uurspostdiensten de relatie met een afgespiegelde toegangsdienst moet vastliggen. Diensten die niet met één toegangsdienst kunnen worden opgebouwd, dienen in deze administratie te worden gesplitst in onderdelen die elk door een toegangsdienst kunnen worden opgebouwd. Diensten die een bundel zijn van 24-uurspost met andere postvervoerdiensten die niet worden afgespiegeld in een toegangsdienst, dienen in de administratie van PostNL te worden afgesplitst. Daarbij dient voor de afgesplitste diensten de gebruikelijke vergoeding¹⁴¹ te worden gerekend. Een voorbeeld zou zijn de bundeling van een 24-uurspostdienst met de haaldienst. De haaldienst dient op basis van deze verplichting te worden afgesplitst. Een tarief van een 24-uurspostdienst dient dan te worden bepaald door op het bundeltarief de gebruikelijke vergoeding van de haaldienst in mindering te brengen.
 - b. PostNL dient in zijn administratie de daadwerkelijk overeengekomen eigenschapskortingen ten opzichte van de basistariefstructuur op te nemen van alle 24-uurspostdiensten van zakelijke klanten en afnemers van de toegangsdienst. Dat betekent in de administratie dus dat de overeengekomen eigenschapskortingen van een toegangsdienst niet lager mogen zijn dan het gewogen gemiddelde van de eigenschapskortingen van de dienst voor zakelijke klanten die in die toegangsdienst is afgespiegeld.
 - c. PostNL dient binnen twee maanden na de inwerkingtreding van dit besluit en daarna jaarlijks een afschrift van de administratie aan ACM te verstrekken. Bij het

¹⁴¹ Een gebruikelijke vergoeding is een vergoeding die PostNL gemiddeld voor deze diensten hanteert als ze los worden aangeboden.

verstrekken van ieder jaarlijks afschrift dient PostNL een accountantsverklaring te voegen, waarin deze rapporteert of de in de administratie opgenomen voorwaarden en tarieven van diensten van zakelijke klanten overeenkomen met de werkelijke gehanteerde voorwaarden en tarieven.

297. Deze voorschriften acht ACM nodig uit een oogpunt van effectieve handhaafbaarheid van de opgelegde tariefverplichting. Zij zijn daarmee eveneens gericht op het tegengaan van de potentiële mededingingsproblemen van prijsdiscriminatie en marge-utholling.

5.6 Verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentiaanbod (transparantieverplichtingen)

298. Om effectief en efficiënt gebruik te kunnen maken van de toegangsmogelijkheden is het nodig dat postvervoerbedrijven kunnen beschikken over de daartoe benodigde informatie, zoals de aanlevervoorwaarden en -tijden, tarieven en technische aspecten van het verkrijgen van toegang. Zoals in hoofdstuk 4 reeds is benoemd, heeft PostNL echter de prikkel en de mogelijkheid om informatie discriminatoir te gebruiken of achter te houden en vertragingstactieken in te zetten.

299. De opgelegde toegangs- en non-discriminatieverplichting en tariefverplichting zullen er niet volledig voor kunnen zorgen dat postvervoerbedrijven tijdig over alle informatie kunnen beschikken die zij nodig hebben voor het adequaat afnemen van toegang op het netwerk van PostNL. Evenmin kunnen deze verplichtingen volledig voorkomen dat PostNL vertragingstactieken inzet en daarmee het effectueren van toegang kan frustreren.

300. In het licht van de in randnummer 227 en volgende genoemde potentiële mededingingsproblemen en gelet op de toelichting van de wetgever¹⁴² acht ACM het nodig en geschikt om aan PostNL transparantieverplichtingen in de zin van artikel 13g, eerste en tweede lid, van de Postwet 2009 op te leggen. Deze verplichtingen moeten tevens als de voor PostNL minst belastende worden aangemerkt, nu de andere in hoofdstuk 3a van de Postwet genoemde verplichtingen de eerder bedoelde mededingingsproblemen niet volledig zullen kunnen adresseren.

301. De verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentiaanbod zorgen ervoor dat PostNL de voor toegang tot zijn netwerk relevante informatie bekend maakt. Voorts stellen deze verplichtingen postvervoerbedrijven in staat om effectief en efficiënt gebruik te maken van toegang omdat op basis van deze informatie vrijwel direct een overeenkomst tot stand kan komen tussen PostNL en de om toegang verzoekende postvervoerbedrijven. Ook stellen deze verplichtingen (potentiële) afnemers van toegang in staat om snel te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere afnemers. Deze verplichtingen beperken dan ook de mogelijkheden voor PostNL om het afnemen van toegang door postvervoerbedrijven te verhinderen of te frustreren. Uiteraard

¹⁴² *Kamerstukken II 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 24.*

zullen vorm en inhoud van de bekend te maken informatie en van het referentieaanbod in overeenstemming moeten zijn met de opgelegde toegangsverplichting, de non-discriminatieverplichting en de tariefverplichting.

302. Om een gelijkwaardige uitgangspositie van postvervoerbedrijven bij het aanbieden van diensten aan (potentiële) afnemers van toegang zeker te stellen, dient PostNL de informatie op een zodanig tijdstip beschikbaar te stellen dat andere postvervoerbedrijven daarmee tijdig in hun bedrijfsvoering rekening kunnen houden. ACM acht het redelijk dat PostNL daartoe een aankondigingstermijn van twee maanden in acht neemt alvorens nieuwe of gewijzigde diensten te implementeren. In het geval PostNL wil overgaan tot het opheffen van aanleverlocaties, acht ACM het echter redelijk dat hij daarvoor een langere aankondigingstermijn van zes maanden hanteert. PostNL dient aan postvervoerbedrijven die om toegang verzoeken de tarieven, zoals die volgen uit het gestelde in paragraaf 5.5, bekend te maken. Deze verplichting betekent niet dat PostNL tot een algemene openbaarmaking van die tarieven moet overgaan. Voldoende is dat afnemers en potentiële afnemers van toegang kennis kunnen nemen van die tarieven.

Voorschriften verplichting tot het bekendmaken van informatie en van een referentieaanbod

303. PostNL dient in ieder geval de volgende informatie bekend te maken:
- de voorwaarden voor de toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL, waarbij in ieder geval inbegrepen de aanleverlocaties waar de toegang mogelijk is, de aanlevertijden en de beschrijving van de toegangsdiensten en de voorwaarden met betrekking tot de wijze waarop, de vorm waarin en de uiterlijke kenmerken waarmee post op aanleverlocaties worden aangeleverd;
 - wijzigingen in de voorwaarden voor toegang en de hiermee gepaard gaande praktische en procesmatige gevolgen voor afnemers van toegang;
 - informatie over de introductie van nieuwe toegangsdiensten en het wijzigen of vervallen van bestaande toegangsdiensten;
 - de procedure voor het behandelen van verzoeken om toegang;
 - de tarieven (alleen voor afnemers en potentiële afnemers van toegang).
304. ACM verbindt op grond van artikel 13g, derde lid, van de Postwet 2009 aan de aldus opgelegde verplichtingen de volgende voorschriften:
- a. PostNL dient binnen twee maanden na de inwerkingtreding van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken;
 - b. PostNL dient in ieder geval de in randnummer 303 genoemde informatie op te nemen in zijn referentieaanbod;
 - c. PostNL dient wijzigingen in zijn voorwaarden en tarieven met betrekking tot toegang twee maanden voorafgaand aan het tijdstip waarop hij deze wijzigingen doorvoert, bekend te maken;

- d. Indien de onder c bedoelde wijziging het opheffen van een aanleverlocatie betreft, bedraagt de daar bedoelde termijn zes maanden;
- e. PostNL dient voor iedere toegangsdienst een referentieaanbod te hebben voordat hij de diensten waarvan deze toegangsdiensten een afspiegeling vormt aan zijn eigen zakelijke klanten levert;
- f. PostNL dient ervoor zorg te dragen dat een aangekondigde dan wel gewijzigde toegangsdienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn met inachtneming van de geldende verplichtingen;
- g. PostNL dient de voor toegang relevante informatie en het referentieaanbod in ieder geval voor een ieder kenbaar op zijn website te publiceren;
- h. PostNL dient het referentieaanbod en de wijzigingen daarvan in ieder geval bekend te maken via een elektronische nieuwsbrief aan (potentiële) afnemers;
- i. PostNL dient, wanneer zij een publicatie verricht als bedoeld onder de hierboven genoemde punten, ACM daarover gelijktijdig te informeren.

305. Alle hiervoor genoemde voorschriften adresseren het potentiële mededingingsprobleem van het discriminatoir gebruiken of achterhouden van informatie.
306. De voorschriften onder c en d beogen voorts te voorkomen dat PostNL een concurrentieel voordeel verkrijgt doordat hij eerder van relevante informatie gebruik zou kunnen maken dan zijn concurrenten. Een termijn van twee maanden geeft naar het oordeel van ACM enerzijds voldoende gelegenheid voor postvervoerbedrijven om hun bedrijfsvoering tijdig af te stemmen op het aanbod van PostNL. Anderzijds is deze termijn niet langer dan strikt noodzakelijk is, waarmee wordt voorkomen dat PostNL onnodig lang moet wachten met het implementeren van nieuwe of gewijzigde diensten dan wel wijzigingen in het referentieaanbod. ACM gaat ervan uit dat het opheffen van aanleverlocaties substantiële gevolgen zal hebben voor de bedrijfsvoering van postvervoerbedrijven. Voor die situatie acht ACM daarom het hanteren van een termijn van zes maanden gerechtvaardigd.
307. Het voorschrift onder f voorkomt dat een toegangsdienst zou worden aangekondigd die na verloop van de aankondigingstermijn niet daadwerkelijk afneembaar blijkt. Dit leidt tot verwarring en onzekerheid, waardoor postvervoerbedrijven worden belemmerd in hun concurrentie.

5.7 Belangenafweging

308. In de voorgaande paragrafen heeft ACM verplichtingen vastgesteld die de geconstateerde en de door marktpartijen gesignaleerde potentiële mededingingsproblemen zullen wegnemen. Om zeker te stellen dat de voorgestelde verplichtingen passend zijn, heeft ACM eerst in de voorgaande paragrafen de minst belastende invulling van de verplichting bepaald waarmee de mededingingsproblemen worden opgelost of voorkomen. Hierna beoordeelt ACM of de gezamenlijke verplichtingen redelijk, gerechtvaardigd en evenredig

zijn. Daartoe weegt ACM de gevolgen van de verplichtingen voor PostNL - in het licht van de doelstellingen van de wet - af tegen de met de verplichtingen gediende belangen.

82/86

309. ACM stelt vast dat PostNL beschikt over AMM op de afgebakende markten. De gesignaleerde problemen hebben betrekking op de toegang en de voorwaarden en tarieven van toegang voor 24-uurspost.
310. ACM wil met dit besluit enerzijds postvervoerbedrijven in staat stellen om op eigen kracht hun postvervoeractiviteiten waaronder collectie, sortering en bezorging te ontplooiën. Zij dienen daarbij niet te worden belemmerd door hun afhankelijkheid van PostNL wat betreft de toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten. Anderzijds wil ACM PostNL bij de inrichting van zijn netwerk en bij de dienstverlening aan zijn zakelijke klanten niet meer beperken dan noodzakelijk is voor het behalen van de doelstellingen van de Postwet 2009.
311. ACM heeft als eerste maatregel een toegangsverplichting opgelegd. Met de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL voor 24-uurspost wordt de kern van het mededingingsprobleem van de regionale postvervoerbedrijven weggenomen. Zij worden in staat gesteld om zakelijk postvervoer op landelijk niveau aan hun (potentiële) klanten aan te bieden. Voor PostNL sluit deze verplichting zo veel mogelijk aan bij de huidige logistieke inrichting van zijn activiteiten en betreft zij geen wezenlijke wijziging van de huidige bedrijfsvoering van PostNL.
312. Op grond van artikel 13e, tweede lid, van de Postwet 2009 dient PostNL deze verplichting non-discriminatoir uit te voeren. Dat brengt volgens ACM met zich mee dat PostNL postvervoerbedrijven in wezen dezelfde dienst moet leveren als zij levert aan zijn zakelijke klanten. ACM acht het via afspiegeling vergelijkbaar maken van de toegangsdiensten met de diensten die PostNL aan zijn eigen zakelijke klanten levert redelijk. De verplichtingen verlangen niet dat PostNL zijn bedrijfsvoering radicaal wijzigt. Daarbij neemt ACM in overweging dat PostNL ook op grond van het (thans nog) bestaande artikel 9 van de Postwet 2009 al gehouden is om postvervoer te verrichten tegen non-discriminatoire voorwaarden. De voorschriften die verhinderen dat PostNL ook de feitelijke toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten kan belemmeren zijn nodig om de toegangsverplichting effectief te maken. Zij vormen geen extra belasting voor PostNL en komen ACM redelijk en gerechtvaardigd voor.
313. Met de tweede maatregel in de vorm van een tariefverplichting beoogt ACM te bereiken dat PostNL non-discriminatoire tarieven hanteert. Discriminerende tarieven tussen postvervoerbedrijven en zakelijke klanten van PostNL belemmeren de effectieve concurrentie op de postmarkt. ACM stelt dat het vanuit het oogpunt van concurrentie onwenselijk is als de tarieven voor de van PostNL afhankelijke postvervoerbedrijven gemiddeld genomen hoger liggen dan de tarieven die PostNL aan zijn vergelijkbare

zakelijke klanten in rekening brengt. De kosten voor PostNL zijn niet hoger als gevolg van de enkele omstandigheid dat de aangeleverde poststukken door een postvervoerbedrijf worden aangeleverd in plaats van een zakelijke klant van PostNL. Deze maatregel vormt een lichte vorm van tariefregulering.

314. PostNL zal om aan deze verplichting te kunnen voldoen een systeem moeten inrichten waarmee hij op basis van het gewogen gemiddelde van de tarieven voor zijn zakelijke klanten de tarieven voor de toegangsdienst bepaalt. Ieder bedrijf hanteert een systeem waarmee de tarieven worden bepaald. Dit vormt daarom geen onevenredige belasting voor PostNL.
315. De verplichting om zich transparant te gedragen en het doen van een referentieaanbod inclusief het vaststellen van de tarieven vormt in die zin evenmin een onevenredige belasting voor PostNL. Postvervoerbedrijven moeten in staat zijn om tijdig hun bedrijfsprocessen aan te passen aan de wijzigingen die PostNL doorvoert in zijn diensten. Het is dan ook gerechtvaardigd om aan het referentieaanbod voorschriften te verbinden voor de termijn waarop deze worden aangekondigd voordat de wijzigingen worden geëffectueerd door PostNL. Ook is de strekking van deze verplichting zodanig dat PostNL niet meer informatie hoeft te verstrekken dan benodigd is voor het afnemen van non-discriminatoire toegang.
316. ACM meent dat deze verplichtingen tezamen in het licht van de doelstellingen van de Postwet een evenwichtig pakket vormen. De voordelen van de gezamenlijk opgelegde verplichtingen voor de concurrentie volgen uit het feit dat de mededingingsproblemen worden opgelost.¹⁴³ Dankzij de toegangsverplichting krijgen concurrerende postvervoerbedrijven de zekerheid van toegang tot het netwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL. Hierdoor kunnen zij naar hun zakelijke klanten toe een effectieve landelijke bezorging van post waarmaken. De verplichting draagt bij aan effectieve concurrentie door postvervoerbedrijven in het vervoer van zakelijke post.
317. De non-discriminatoire toegangsverplichting, gecombineerd met non-discriminatoire tarieven en de transparantieplichtingen dragen bij aan het realiseren van effectieve toegang voor postvervoerbedrijven en daarmee aan het bestaan van effectieve concurrentie.
318. ACM is van oordeel dat zij passende verplichtingen heeft vastgesteld. Het betreft de minst belastende verplichtingen die de potentiële mededingingsproblemen wegnemen. Zij zijn redelijk, gerechtvaardigd en evenredig. ACM concludeert op grond van het voorgaande dat de gezamenlijke verplichtingen voldoen aan de eisen van proportionaliteit.

¹⁴³ Zie ook Kamerstukken // 2012/13, 33 501, nr. 3, blz. 4 en Kamerstukken // 2012/13, 33 501, nr. 6, blz. 4.

6 Dictum

- I. ACM stelt vast dat PostNL N.V. en zijn groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 2:24b van het Burgerlijk Wetboek (hierna: PostNL), op de relevante markten voor kleinzakelijke, middenzakelijke en grootzakelijke post beschikt over aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in artikel 13a van de Postwet 2009.
- II. Gelet op de aanmerkelijke marktmacht van PostNL op de voormelde afgebakende relevante markten legt ACM, gegeven de te verwachten mededingingsproblemen zoals beschreven in hoofdstuk 4 van dit besluit, de navolgende, in hoofdstuk 5 nader beschreven, verplichtingen op aan PostNL.

Toegangsverplichting

- III. Op grond van artikel 13e, eerste lid, van de Postwet 2009 legt ACM aan PostNL de verplichting op om te voldoen aan redelijke verzoeken van postvervoerbedrijven tot toegang tot het netwerk en bijbehorende faciliteiten van PostNL, zoals beschreven in randnummer 267 van dit besluit.
- IV. Op grond van artikel 13e, derde en vierde lid, van de Postwet 2009 verbindt ACM voorschriften aan de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang. Deze voorschriften hebben betrekking op de wijze waarop PostNL aan redelijke verzoeken van toegang dient te voldoen. Hiervoor verwijst ACM naar de voorschriften a tot en met f, zoals beschreven in randnummer 269 van dit besluit.
- V. Op grond van artikel 13e, tweede lid, van de Postwet 2009 dient PostNL de toegang op non-discriminatoire wijze en tegen non-discriminatoire voorwaarden te verlenen, zoals toegelicht in randnummer 273 van dit besluit. De opgelegde toegangsverplichting houdt daarmee tevens in dat:
 - a. De toegangsdienst een afspiegeling dient te zijn van alle 24-uurspostdiensten die PostNL biedt aan zijn zakelijke klanten, zoals beschreven in de randnummers 277 en 278 van dit besluit.
 - b. PostNL bij het verlenen van toegang aan postvervoerbedrijven non-discriminatoire voorwaarden dient te hanteren. Deze voorwaarden betreffen in ieder geval de aanleverlocaties waar, de aanlevertijden en de wijze waarop, de vorm waarin en de uiterlijke kenmerken waarmee de post voor toegang wordt aangeleverd, zoals nader toegelicht in randnummer 279 tot en met 283 van dit besluit.

Tariefverplichting

- VI. Op grond van artikel 13f, eerste lid, van de Postwet 2009 legt ACM aan PostNL als tariefverplichting op dat de tarieven van de toegangsdienst non-discriminatoir dienen te zijn ten opzichte van de tarieven die PostNL voor zakelijke klanten hanteert. De door

PostNL voor de toegangsdienst in rekening te brengen tarieven mogen daarbij niet hoger zijn dan de gewogen gemiddelde tarieven die PostNL aan zakelijke klanten in rekening brengt voor de dienst, waarvan de toegangsdienst een afspiegeling is. ACM verwijst hiervoor naar de nadere uitwerking in de randnummers 285 tot en met 289 van dit besluit. Op grond van artikel 13f, vierde lid, van de Postwet 2009, verbindt ACM aan deze tariefverplichting de in de randnummer 296 van dit besluit beschreven voorschriften.

Verplichting tot bekendmaken van informatie en referentieaanbod

- VII. Op grond van artikel 13g, eerste en tweede lid, van de Postwet 2009 verplicht ACM PostNL tot het aan postvervoerbedrijven verstrekken van de voor toegang benodigde informatie en het bekendmaken van een referentieaanbod. De bekend te maken informatie omvat in ieder geval de in randnummer 303 van dit besluit genoemde informatie. Ten minste twee maanden voorafgaand aan de implementatie van een nieuwe dienst of een wijziging van een bestaande dienst, dient PostNL deze informatie bekend te maken. Het referentieaanbod dient PostNL bekend te maken binnen twee maanden na inwerkingtreding van dit besluit. Voor de nadere uitwerking van deze verplichting verwijst ACM naar de randnummers 301 tot en met 303 van dit besluit.
- VIII. Op grond van artikel 13g, derde lid, van de Postwet 2009 verbindt ACM aan de verplichting tot het bekendmaken van informatie en tot het doen van een referentieaanbod de in randnummer 304 van dit besluit vermelde voorschriften.

Inwerkingtreding besluit

- IX. Dit besluit treedt in werking met ingang van een maand na bekendmaking ervan.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid