



Consultatie verplichtingen marktanalyse postsector

Van	ACM Post-MA
Datum	6 juli 2015
Onderwerp	Consultatie verplichtingen marktanalyse postsector
Bijlage(n)	-

1 Inleiding

Aanleiding

Op 19 december 2014 publiceerde de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) haar ontwerpbesluit over de marktanalyse postsector. Met dit besluit gaf zij invulling aan een nieuwe bevoegdheid in de Postwet 2009 om aan de hand van een marktanalyse periodiek te onderzoeken of op een afgebakende markt een postvervoerbedrijf over aanmerkelijke marktmacht beschikt en als dit het geval is 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. ACM consulteerde dit ontwerpbesluit van 19 december 2014 tot en met 30 januari 2015 om zienswijzen van belanghebbenden te ontvangen.

In het ontwerpbesluit marktanalyse postsector concludeert ACM dat PostNL over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) beschikt op de nationale markten voor het vervoer van kleinzakelijke 24- en 48-uurspartijenpost (kleinzakelijke markt), van middenzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijenpost (middenzakelijke markt) en van grootzakelijke 24-, 48- en 72-uurspartijenpost (grootzakelijke markt). In het ontwerpbesluit stelt ACM de verplichtingen voor die zij voornemens was op te leggen aan PostNL.

Momenteel werkt ACM aan een definitief besluit voor de marktanalyse postsector. In dit definitieve besluit zal de marktafbakening voor de kleinzakelijke markt wijzigen in de zin dat ook 72-uurspartijenpost tot deze markt zal behoren. ACM is daarnaast voornemens om de verplichtingen zoals beschreven in het ontwerpbesluit op een aantal punten aan te passen. De reden hiervoor zijn de ontvangen zienswijzen die aanleiding geven tot een kritische beschouwing van de verplichtingen in het ontwerpbesluit. Daarnaast vonden sinds de publicatie van het ontwerpbesluit enkele relevante ontwikkelingen plaats die aanleiding geven tot aanpassing, waaronder een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Bpost-BIPT.



Consultatie

In dit consultatiedocument treft u een beschrijving aan van de voorgenomen wijzigingen van de verplichtingen. In het licht van het vast te stellen definitief besluit ontvangt ACM graag uw zienswijze op de voorgenomen aanpassingen. Ook treft u een aantal nadere vragen aan. Uw antwoorden daarop zal ACM betrekken bij het nemen van het definitieve besluit. Met het indienen van uw zienswijze helpt u ACM om een zo goed mogelijke invulling te geven aan de verplichtingen.

Reactie

Wij verzoeken u om uw zienswijze uiterlijk **24 juli a.s.** aan ons per e-mail te sturen naar Post-MA@acm.nl onder vermelding van “consultatie verplichtingen marktanalyse postsector”. U kunt uw reactie ook desgewenst onder deze vermelding per post sturen naar:

Autoriteit Consument & Markt

t.a.v. Directie Telecom, Vervoer en Post

Postbus 16326

2500 BH Den Haag

Voor nadere vragen over deze consultatie kunt u contact opnemen met de heer Arno Meijer (070-722 2228) of mevrouw Wing Yan Leung (070-722 2031).

2 Verplichtingen marktanalyse post

Verplichtingen in het ontwerpbesluit

In het ontwerpbesluit constateert ACM dat de AMM van PostNL op de hierboven vermelde drie markten voor zakelijk postvervoer 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. Om deze potentiële mededingingsproblemen op te lossen wil ACM de volgende verplichtingen opleggen aan PostNL:

- Een toegangs- en non-discrimatieverplichting. Deze verplichting houdt in dat PostNL aan andere postvervoerbedrijven onder redelijke voorwaarden toegang moet verlenen tot zijn netwerk. PostNL moet deze toegang bovendien non-discriminatoir verlenen. Dat wil zeggen dat PostNL voor die toegang dezelfde voorwaarden moet hanteren als die hij toepast bij post afkomstig van zakelijke klanten.
- Een tariefverplichting. Deze verplichting houdt in dat de tarieven van een toegangsdienst van PostNL non-discriminatoir moeten zijn ten opzichte van de tarieven die PostNL voor zakelijke afzenders hanteert.
- Een transparantieplichting. Deze verplichting houdt in dat PostNL de relevante informatie voor het realiseren van toegang tot zijn netwerk tijdig beschikbaar moet stellen aan afnemers van die toegang (i.e. postvervoerbedrijven). PostNL moet bovendien zijn aanbod van toegangsdiensten opnemen in een door hem te publiceren referentieaanbod.

Het doel van deze verplichtingen is het realiseren van effectieve toegang tot het postvervoernetwerk en de bijbehorende faciliteiten van PostNL voor andere postvervoerbedrijven.



Aanleiding voor voorgenomen wijziging tariefverplichting

ACM is bij nadere beschouwing van het ontwerpbesluit en naar aanleiding van de daarop ontvangen zienswijzen van mening dat met name de voorgestelde tariefverplichting een verfijning moet krijgen. Bovendien heeft het Europese Hof van Justitie op 11 februari 2015 uitspraak gedaan in de zaak Bpost-Bipt.¹ Daarin is bepaald dat een *per sender* model geen verboden discriminatie oplevert. ACM is van mening dat deze uitspraak ook van betekenis is voor het marktanalysebesluit. *Per sender* houdt in dat een jaarvolumekorting wordt berekend aan de hand van de door postvervoerbedrijven aangeleverde volumes, die van een bepaalde afzender afkomstig zijn. De toepassing van een *per sender* model betekent dat postvervoerbedrijven geen voordeel meer kunnen behalen op enkel het samenvoegen van partijen post van verschillende afzenders en het aanbieden van deze post bij PostNL voor verdere verwerking. Daarnaast is ACM bij nadere analyse van mening dat de tariefverplichting uit het ontwerpbesluit – mede in het licht van de bovenvermelde ontwikkeling - teveel ruimte laat voor PostNL om het tarief en de daarop verleende kortingen van postvervoerdiensten voor postvervoerbedrijven te bepalen. Daardoor kan PostNL alsnog het door andere postvervoerbedrijven doen van een concurrerend aanbod aan zakelijke afzenders bemoeilijken, ook in hun eigen bezorggebied. Dit geeft eveneens aanleiding tot een aanpassing van de tariefverplichting.

Voorgenomen gewijzigde tariefverplichting op hoofdlijnen

De in het ontwerpbesluit opgenomen tariefverplichting hield in dat de tarieven die PostNL aan postvervoerbedrijven, als verzoekers van toegang, in rekening brengt voor de toegangsdienst, niet hoger mogen zijn dan de naar jaarvolume gewogen gemiddelde tarieven (inclusief verleende kortingen) die PostNL aan zakelijke klanten in rekening brengt voor de dienst, waarvan de toegangsdienst een afspiegeling is.

Voor de nieuw vorm te geven tariefverplichting is ACM voornemens om - in afwijking van het ontwerpbesluit - een onderscheid te maken naar drie categorieën kortingen. Deze categorieën bevatten kortingsvormen die PostNL aan korting verstrekt op de standaardtarieven van producten aan 24-uurs partijenpost. Dit betreft de volgende categorieën kortingen:

- *Jaarvolumekortingen.* PostNL verstrekt jaarvolumekortingen aan klanten op producten waarvan de hoogte afhankelijk is van het jaarlijks bij PostNL aangeboden volume aan nationale brievenbuspost. Deze kortingen moet PostNL nog steeds non-discriminatoire verlenen, maar mogen in afwijking van het ontwerpbesluit *per sender* worden berekend. Dit houdt zoals gezegd in dat de jaarvolumekorting wordt berekend aan de hand van de door postvervoerbedrijven aangeleverde volumes, die van een bepaalde afzender afkomstig zijn. ACM benadrukt dat het *per sender* model niet betekent dat poststukken ook in *per sender* gesorteerde partijen moeten worden aangeleverd bij PostNL. Het betekent alleen dat PostNL jaarvolumekortingen *per sender* mag verstrekken. Daarbij geldt dat een toepassing van een *per sender* model er niet toe mag leiden dat het postvervoerbedrijven *de facto*

¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-340/13>



- onmogelijk wordt gemaakt om jaarvolumekortingen te ontvangen.
- *Operationele kortingen.* Hieronder verstaat ACM de kortingen die worden verleend omdat tegenover een bepaalde wijze van aanlevering of de voorwaarden waaronder wordt aangeleverd, voor PostNL voordelen bestaan in de zin dat kosten worden vermeden en/of zekerheid over de toekomstige vraag wordt verkregen. ACM denkt hierbij aan KIX-, plaats-, contractduur- en volumegarantiekortingen. Deze kortingen moet PostNL steeds volledig non-discriminatoir verlenen, waarbij - in afwijking van het ontwerpbesluit - de maximale korting die PostNL verstrekt aan een zakelijke afzender wordt verleend aan postvervoerbedrijven.
 - *Commerciële kortingen.* Dit zijn klantspecifieke kortingen, niet gerelateerd aan jaarvolumekortingen of operationele kortingen. ACM is van mening dat PostNL ruimte moet hebben om dergelijke kortingen op standaardtarieven te verstrekken. Het principe van non-discriminatie geldt ook hier. Het non-discriminatoir verlenen van deze kortingen zou echter de ruimte voor PostNL om daadwerkelijk met andere postvervoerbedrijven te concurreren volgens ACM onevenredig (disproportioneel) kunnen inperken. Daarom dient PostNL ten aanzien van deze korting ten minste een naar jaarvolume gewogen gemiddelde van de commerciële kortingen die hij verstrekt aan zakelijke afzenders aan postvervoerbedrijven te verlenen. Voor deze commerciële kortingen dient PostNL dit gewogen gemiddelde per markt te berekenen, dus voor kleinzakelijke, middenzakelijke en grootzakelijke afzenders van post. Deze gewogen gemiddelde commerciële kortingen voor de drie markten zal PostNL periodiek kenbaar moeten maken.

Het principe van de afspiegeling van de eindgebruikerstarieven (tarieven aan zakelijke afzenders) in de toegangstarieven (tarieven aan postvervoerbedrijven) blijft van toepassing. In de voorgenomen wijziging van de verplichting verfijnt ACM echter de non-discriminatoire invulling van de tarieven door te differentiëren naar type kortingen op de standaardtarieven. Voor jaarvolumekortingen wordt het PostNL toegestaan om deze kortingen *per sender* te verstrekken. Voor operationele kortingen geldt een strikte non-discriminatoire toepassing: de hoogste korting die PostNL verleend aan zakelijke afzenders moet ook aan postvervoerbedrijven verstrekt worden. Voor commerciële kortingen geldt - evenals in het ontwerpbesluit - een gewogen gemiddelde benadering: PostNL verstrekt aan postvervoerbedrijven ten minste de naar jaarvolume gewogen gemiddelde korting van de kortingen die hij aan zakelijke afzenders verleent.

Voor de duidelijkheid, de toegangs- en non-discriminatieverplichting en de transparantieplichting worden door deze voorgenomen aanpassingen niet geraakt.

(Vragen voor PostNL en alternatieve postvervoerbedrijven)

1. Heeft u een beeld hoe deze non-discriminatoire invulling van de verplichting voor tarieven en kortingen er in de praktijk uit zal zien? Zo nee, wat is u onduidelijk?
2. Wat vindt u van de voorgenomen wijziging van een onderscheid naar categorieën kortingen (jaarvolume, operationele en commerciële kortingen) bij de tariefverplichting?
3. Wat vindt u van een *per sender* model bij de toekenning van jaarvolumekortingen?



4. Wat vindt u van de toepassing van commerciële kortingen per markt (klein-, midden- en grootzakelijke markt)?
5. Wat vindt u van de hoogte van de korting die op basis van het naar jaarvolume gewogen gemiddelde wordt bepaald?

ACM verwacht met de voorgenomen wijziging van de non-discriminatoire invulling van de tarieven dat PostNL enerzijds ruimte behoudt om effectief te concurreren met andere postvervoerbedrijven, en anderzijds dat andere postvervoerbedrijven met de verplichtingen voor toegang in staat zijn om concurrerende aanbiedingen aan zakelijke afzenders te doen.

ACM zal overigens nauwlettend gaan volgen of deze verwachting uit zal komen. Indien deze verwachting niet uitkomt, zal ACM bezien of het besluit aanpassing behoeft.

(Vragen voor PostNL en alternatieve postvervoerbedrijven)

6. Hoe kan ACM de monitoring van de ontwikkelingen in de markt het beste vormgeven?

3 Implementatie van de tariefverplichting

De voorgenomen wijziging heeft gevolgen voor de implementatie van de tariefverplichting, zowel voor PostNL als voor alternatieve postvervoerbedrijven. Dit houdt verband met het onderscheid naar de volgende categorieën kortingen: jaarvolumekortingen, operationele kortingen en commerciële kortingen.

3.1 Jaarvolumekortingen

Het non-discriminatoire verlenen van door PostNL gehanteerde jaarvolumekortingen houdt het volgende in. De jaarvolumekortingen die PostNL aanbiedt aan zakelijke afzenders moet hij tevens aanbieden aan postvervoerbedrijven. In het geval PostNL er voor kiest een jaarvolumekorting te rekenen per afzender (het *per sender* model) voor de door postvervoerbedrijven aan PostNL aangeleverde postvolumes, die van een bepaalde afzender afkomstig zijn, dan dient naar de mening van ACM een aanlever- of registratiemethode ontwikkeld te worden op basis waarvan het bij PostNL aangeleverde jaarvolume per zakelijke afzender van een postvervoerbedrijf kan worden vastgesteld.

Een aanlever- of registratiemethode mag niet zodanig worden vormgegeven dat hierdoor belemmeringen ontstaan die het voor postvervoerbedrijven moeilijker of onmogelijk maken om voor jaarvolumekortingen in aanmerking te komen.

(Vragen voor PostNL en alternatieve postvervoerbedrijven)

7. Hoe zou volgens u post aangeleverd en/of geregistreerd moeten worden om in aanmerking te komen voor een jaarvolumekorting?
8. Welke additionele handelingen zou uw onderneming dan moeten verrichten in vergelijking met de huidige manier van aanleveren van post? Welke veranderingen in het bedrijfsproces



- van uw onderneming moeten daarvoor (eventueel) worden doorgevoerd?
9. In welke vorm zou een administratieve invulling van een aanlever- of registratiemethode een oplossing zijn voor het vaststellen van het jaarvolume per zakelijke afzender?
 10. Welke kosten zal uw onderneming naar verwachting maken met de invulling van de (administratieve) aanlever- of registratiemethodes zoals door u vermeld in uw reactie op bovenvermelde vragen?

Zakelijke afzenders op de kleinzakelijke markt komen momenteel (vaak) niet of slechts voor een lage jaarvolume korting in aanmerking. Door (eventuele) additionele handelingen die zouden moeten worden uitgevoerd in het kader van het *per sender* model zou het voor hen onaantrekkelijk kunnen worden om klanten in deze markt te bedienen.

(Vraag voor alternatieve postvervoerbedrijven)

11. Vanaf welke jaarcolumes van individuele zakelijke afzenders wordt het voor uw onderneming interessant om additionele handelingen te verrichten? Kunt u dit toelichten met een rekenvoorbeeld?

3.2 Operationele kortingen

In paragraaf 2 is een aantal vormen van operationele kortingen genoemd. Voorbeelden van operationele kortingen zijn de KIX-, plaats-, contractduur- en volumegarantiekorting.

(Vraag voor alternatieve postvervoerbedrijven)

12. Welke operationele kortingsvormen ontvangt u momenteel van PostNL?
13. Tegen welke problemen loopt u op dit moment aan, of verwacht u tegenaan te lopen bij het in aanmerking komen voor operationele kortingsvormen?

3.3 Commerciële kortingen

Zoals in paragraaf 2 is beschreven is ACM voornemens om voor de commerciële korting per relevante markt invulling te geven aan de non-discriminatieverplichting. De gewogen gemiddelde commerciële korting die PostNL aan zijn individuele zakelijke afzenders verstrekt, dient PostNL tevens ten minste te verstrekken aan postvervoerbedrijven. PostNL dient een gewogen gemiddelde commerciële korting te bepalen voor de kleinzakelijke, de middenzakelijke en de grootzakelijke markt. Individuele zakelijke afzenders met een jaarvolume aan nationale brievenbuspost onder 100.000 poststukken behoren hierbij tot de kleinzakelijke markt, tussen 100.000 en 2.500.000 poststukken tot de middenzakelijke markt en boven 2.500.000 tot de grootzakelijke markt.

De hoogte van de commerciële korting die een zakelijke afzender kan krijgen van PostNL hangt af van zijn profiel. Een alternatief postvervoerbedrijf dient voor dezelfde korting in aanmerking te komen als in het geval deze zakelijke afzender klant van PostNL zou zijn. Op basis van het profiel van een zakelijke afzender ontvangt een postvervoerbedrijf de commerciële korting.



De invulling die ACM voornemens is hieraan te geven is hieraan te geven is dat een postvervoerbedrijf de korting ontvangt voor de desbetreffende markt waartoe deze zakelijke afzender behoort, over het totaal aangeleverde jaarcijfer van deze zakelijke afzender. Dit laatste betekent dat het profiel van de zakelijke afzender volgt uit het totaal door hem bij een postvervoerbedrijf aangeboden jaarcijfer.²

Om een commerciële korting aan postvervoerbedrijven te kunnen verstrekken, dient PostNL te beschikken over informatie over:

- het totale jaarcijfer dat een zakelijke afzender aflevert bij een postvervoerbedrijf om het profiel van een zakelijke afzender vast te stellen; en over
- het totale bij PostNL aangeleverde volume aan poststukken per markt.

Het totale bij PostNL aangeleverde volume aan poststukken per markt verschilt van het totale gecontracteerde volume aan poststukken van een zakelijke afzender, omdat een alternatief postvervoerbedrijf zelf een gedeelte van de ontvangen poststukken bezorgt. De benodigde gegevens kunnen zo mogelijk worden afgeleid uit de (financiële) administratie en uit meegeleverde pakbonnen en/of orderformulieren. Mogelijk zijn er andere manieren om deze volumes aan poststukken op een verifieerbare manier vast te stellen. Een alternatief is dat gecontracteerde en bij PostNL aangeleverde volumes aan poststukken door een onafhankelijke derde partij worden vastgesteld.

7/8

(Vragen voor PostNL)

14. Over welke informatie dient PostNL ten minste te beschikken om postvervoerbedrijven in aanmerking te kunnen laten komen voor commerciële kortingen?
15. Op welke wijze zouden postvervoerbedrijven de door PostNL te bezorgen post moeten aanleveren voor het bepalen van de commerciële kortingen?
16. Welke additionele handelingen (inclusief administratieve handelingen) moet PostNL verrichten om deze commerciële kortingen aan alternatieve postvervoerbedrijven te kunnen verstrekken?

(Vraag voor alternatieve postvervoerbedrijven)

17. Op welke wijze zou uw organisatie in staat zijn om PostNL inzage te geven in de gecontracteerde en aangeleverde postvolumes per markt? Kunt u beschrijven welke bedrijfsprocessen daarbij aangepast dienen te worden?
18. Op welke wijze zouden volgens u de aangeleverde volumes per markt moeten worden vastgesteld?

² Voorbeeld: als een afzender in een jaar 110.000 poststukken aanbiedt ter verzending, en een alternatief postvervoerbedrijf bezorgt zelf 40.000 stuks en levert 70.000 stuks aan bij PostNL, dan wordt de totale volume van 110.000 poststukken gebruikt om het profiel van de zakelijke afzender vast te stellen. Vervolgens krijgt dit alternatieve postvervoerbedrijf een commerciële korting (die is vastgesteld voor de middenzakelijke markt) voor de 70.000 aangeleverde poststukken.



Voor het uitbrengen van offertes is het voor postvervoerbedrijven noodzakelijk om op voorhand te weten op welke commerciële kortingen zij aanspraak kunnen maken. Daartoe dient PostNL naar de mening van ACM aan het einde van ieder kwartaal de gewogen gemiddelde gehanteerde commerciële korting per markt te publiceren op een voor alternatieve postvervoerbedrijven toegankelijk medium.

(Vraag voor PostNL en alternatieve postvervoerbedrijven)

19. Wat is uw visie ten aanzien de frequentie waarmee PostNL de gewogen gemiddelde gehanteerde commerciële kortingen moet publiceren?

Informatie die alternatieve postvervoerbedrijven aan PostNL moeten verstrekken om in aanmerking te kunnen komen voor commerciële kortingen kan een bedrijfsvertrouwelijk karakter hebben.

(Vraag voor alternatieve postvervoerbedrijven)

20. Welke informatie zou u om die reden weigeren te verstrekken en daarmee het mislopen van commerciële kortingen aanvaarden?
21. Welk verwachte gevolgen hebben deze commerciële kortingen voor uw concurrentiemogelijkheden? Kunt u dat zo mogelijk toelichten aan de hand van enkele rekenvoorbeelden?

8/8

3.4 Tot slot

De voorgenomen aanpassing van de invulling van de tariefverplichting leidt mogelijk tot andere praktische vraagstukken die ACM mogelijk niet of onvoldoende voor ogen heeft.

22. Is er in dit licht iets dat u ACM wil meegeven?